

Monar, Jörg

Article

Die Gemeinsame Handelspolitik der Europäischen Union im EU-Verfassungsvertrag: Fortschritte mit einigen neuen Fragezeichen

Aussenwirtschaft

Provided in Cooperation with:

University of St.Gallen, School of Economics and Political Science, Swiss Institute for International Economics and Applied Economics Research

Suggested Citation: Monar, Jörg (2005) : Die Gemeinsame Handelspolitik der Europäischen Union im EU-Verfassungsvertrag: Fortschritte mit einigen neuen Fragezeichen, Aussenwirtschaft, ISSN 0004-8216, Universität St.Gallen, Schweizerisches Institut für Aussenwirtschaft und Angewandte Wirtschaftsforschung (SIAW-HSG), St.Gallen, Vol. 60, Iss. 1, pp. 99-117

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/231072>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Die Gemeinsame Handelspolitik der Europäischen Union im EU-Verfassungsvertrag: Fortschritte mit einigen neuen Fragezeichen

Jörg Monar
Universität Sussex

Der gegenwärtig in der Ratifizierungsphase befindliche EU-Verfassungsvertrag reformiert den rechtlichen und institutionellen Rahmen der Gemeinsamen Handelspolitik (GHP), die den bislang am meisten «integrierten» Bereich der EU-Aussenbeziehungen bildet. Durch die Priorität ausenpolitischer Zielsetzungen und die starke Position des neuen EU-Aussenministers unterwirft der Verfassungsvertrag die GHP tendenziell stärker als zuvor Prioritäten der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik. Zu der damit steigenden Wahrscheinlichkeit einer wachsenden politischen Instrumentalisierung der GHP tragen auch die erstmals eingeführten Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlaments bei. Die ausdrückliche Aufnahme der ausländischen Direktinvestitionen in den Kompetenzbereich der Union und der Fortfall der im Vertrag von Nizza festgeschriebenen «gemischten» Zuständigkeiten stärken die handelspolitischen Handlungsmöglichkeiten der Union. Die Entscheidungsfähigkeit der Union wird aber weiterhin durch die weitgehende Beibehaltung der bereits im Vertrag von Nizza für einige Schlüsselbereiche der Aussenhandelspolitik kodifizierten Einstimmigkeitserfordernisse belastet.

Keywords: Verfassungsvertrag, Gemeinsame Handelspolitik, Vertrag von Nizza
JEL-Codes: F02, F13, K33

1 Einführung

Die Gemeinsame Handelspolitik der Europäischen Gemeinschaft/Union¹ kann ohne Frage als eine der grossen Erfolgsgeschichten des europäischen Integrationsprozesses gewertet werden. Nicht nur ist es den Mitgliedstaaten im Rahmen dieser Politik, die bis heute eine der wenigen voll ausgebildeten «Gemeinsamen Politiken» der Union bildet, gelungen, in oft äusserst wirkungsvoller Weise Gemeinsame Handelsinteressen auf der internationalen Ebene zu vertreten, sondern es handelt sich hier auch um

¹ Die Gemeinsame Handelspolitik ist bekanntlich im Rahmen des EG-Vertrages geregelt und fällt ausschliesslich in den Kompetenzbereich der Europäischen Gemeinschaft. Seit Inkrafttreten des EU-Vertrages 1993 ist es jedoch mehr und mehr üblich geworden, die Europäische Union (EU) als Oberbegriff für das durch die EG- und EU-Verträge begründete politische und rechtliche System zu verwenden. Da dies auch mehr und mehr für das Auftreten auf der internationalen Ebene gilt und der EU-Verfassungsvertrag zudem die Europäische Gemeinschaft vollständig in der Union aufgehen lässt, wird im Folgenden der Begriff «Europäische Union» als systemischer Oberbegriff auch dann verwendet, wenn es sich teilweise um Entscheidungsprozesse und Materien handelt, die gegenwärtig noch formal im Kompetenzbereich der Europäischen Gemeinschaft angesiedelt sind.

den bislang einzigen Bereich der Aussenbeziehungen der Union, in dem die Union international tatsächlich als rechtlich und institutionell gefestigter einheitlicher Akteur auftritt. Für die hinsichtlich ihrer rechtlichen, institutionellen und politischen Grundlagen weitaus schwächer ausgestattete «Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik» (GASP) gilt dies trotz einer Reihe sukzessiver Vertragsreformen, institutioneller Neuerungen und ehrgeizigen Zielsetzungen nach wie vor nicht.

Mit der Unterzeichnung des «Vertrages über eine Verfassung für Europa» (im Folgenden als «Verfassungsvertrag» bezeichnet) am 29. Oktober 2004 in Rom haben sich die Regierungen der Mitgliedstaaten auf eine weitere umfassende Vertragsrevision geeinigt, die diesmal zumindest politisch auch den Anspruch erhebt, die Union ausdrücklich auf eine «verfassungsmässige» Grundlage zu stellen. Die Erklärung von Laeken vom 15. Dezember 2001,² die am Anfang dieses jüngsten Reformprozesses der Union stand, hatte zwar die Gemeinsame Handelspolitik nicht ausdrücklich als einen Bereich für etwaige Reformen erwähnt, aber aus der in der Erklärung erhobenen Forderung, dass sich Europa seiner Verantwortung hinsichtlich der «Gestaltung der Globalisierung» stellen sollte, und aus den Hinweisen auf eine führende Rolle Europas in der Welt war dieser bis dahin erfolgreichste Bereich des auswärtigen Handelns der Union eindeutig nicht wegzudenken. Es konnte daher nicht überraschen, dass der mit der Ausarbeitung eines Vertragsentwurfs betraute Konvent sich auch mit einer Revision der Vertragsbestimmungen zur Gemeinsamen Handelspolitik befasste, eine Revision, die um so angebrachter erschien, als das Mandat von Laeken ausdrücklich auch auf eine Neufassung und Vereinfachung der Verträge abzielte, welche die teilweise obsolet gewordenen Bestimmungen zur Gemeinsamen Handelspolitik nicht unberührt lassen konnte. Die vom Konvent im Rahmen des am 18. Juli 2003 vorgelegten Verfassungsentwurfs³ dann hinsichtlich der Handelspolitik vorgeschlagenen Veränderungen wurden von der nachfolgenden EU-Regierungskonferenz weitgehend akzeptiert, doch fügten die Staats- und Regierungschefs eine nicht unbedeutende Ausweitung des Einstimmigkeitserfordernisses bei Handelsabkommen sowie eine Präzisierung hinsichtlich der Kompetenzaufteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten hinzu.

2 Der Text ist verfügbar im Internet: http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/doc151201_de.htm (Seitenaufwurf vom 20. Januar 2005).

3 Europäischer Konvent: Entwurf eines Vertrages über eine Verfassung für Europa, Konventsdokument 850/03 vom 18. Juli 2003.

Obwohl die Ratifizierung des Verfassungsvertrages – vor allem aufgrund von Volksbefragungen in einer Reihe von Mitgliedstaaten – keinesfalls als gesichert gelten kann, erscheint dennoch bereits heute die Frage sinnvoll, ob der Verfassungsvertrag die Gemeinsame Handelspolitik im Sinne der vom Mandat von Laeken geforderten grösseren internationalen Rolle der Union stärkt. Diese Frage ist um so eher gerechtfertigt, als die vorangegangene Vertragsrevision durch den Vertrag von Nizza die Gemeinsame Handelspolitik um einige äusserst komplexe neue Bestimmungen bereichert hatte, in denen Kommentatoren nur geringe Fortschritte und teilweise sogar Rückschritte ausmachen konnten. Im Folgenden wird daher, auf der Grundlage einer kurzen Betrachtung der durch das Gutachten 1/94 des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) und durch die Nizzaer Vertragsbestimmungen geschaffenen Ausgangslage eine kritische Bewertung der Fortschritte und Defizite der im Rahmen des neuen Vertrags nunmehr «verfassten» Gemeinsamen Handelspolitik vorgenommen, wobei sowohl der «konstitutionelle» und institutionelle Rahmen als auch wesentliche Aspekte hinsichtlich der Kompetenzen und der Entscheidungsregeln behandelt werden.

2 Der unbefriedigende Status quo nach dem Gutachten 1/94 und dem Vertrag von Nizza

Für das Verständnis der Ausgangslage für die jüngste Vertragsrevision im Bereich der Gemeinsamen Handelspolitik ist das Gutachten 1/94 («WTO-Gutachten») des EuGH von grundlegender Bedeutung. Dieses Gutachten wurde 1994 vom EuGH auf Antrag der Europäischen Kommission gemäss Artikel 300(6) EGV zur Frage der EG-Kompetenzen bei Abschluss des WTO-Übereinkommens erstattet.⁴ Der Gerichtshof vertrat darin die Auffassung, dass die Gemeinschaft auf der Grundlage des damaligen Artikels 113 (jetzt 133) EGV zwar über die alleinige Zuständigkeit zum Abschluss der multilateralen Handelsübereinkünfte im Rahmen der Welthandelsorganisation verfüge, nicht aber hinsichtlich des Abschlusses des Allgemeinen Abkommens über den Dienstleistungsverkehr

4 EuGH, Gutachten 1/94 (GATS/TRIPS), Slg. 1994, S. I-5267.

5 Unter Hinweis auf die spezifischen Kapitel des EGV zur Freizügigkeit natürlicher und juristischer Personen vertrat der Gerichtshof insbesondere die Position, dass die Erbringungsweisen für Dienstleistungen, die im Rahmen des GATS als «Auslandsbringung», «gewerbliche Niederlassung» und «Niederlassung natürlicher Personen» bezeichnet werden, nicht unter die Gemeinsame Handelspolitik fallen (Rdn. 45–47).

(GATS)⁵ und des Abkommens über handelsbezogene Aspekte der Rechte an geistigem Eigentum (TRIPS)⁶, so dass diese beiden Abkommen als so genannte *gemischte Abkommen* von der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten abgeschlossen werden mussten.

Das Gutachten 1/94 bedeutete eine einschränkende Präzisierung der AETR-Rechtsprechung des EuGH⁷, die den Grundsatz der Parallelität von Binnen- und Aussenkompetenzen und, damit verbunden, das Vorhandensein «stillschweigender», d.h. nicht ausdrücklich vorgesehener Aussenkompetenzen im Handelsbereich zur Wahrung dieser Parallelität begründet hatte. Die mit dem Gutachten vollzogene engere Auslegung des gegenständlichen Umfangs der Gemeinsamen Handelspolitik ist wegen ihrer mangelnden Berücksichtigung der zunehmenden Bedeutung der Öffnung der Dienstleistungsmärkte in der internationalen Handelspolitik vielfach kritisiert worden und erscheint in der Tat einem eher traditionellen Verständnis der Handelspolitik mit einer einseitigen Orientierung am Warenhandel und seiner Liberalisierung verhaftet. Eine wesentliche praktische Folge des Gutachtens 1/94 mit seiner Beschränkung der ausschliesslichen Aussenkompetenz auf den Warenhandel und nur Teilaspekte des Handels mit Dienstleistungen und geistigem Eigentum war, dass aufgrund der Bedeutung der beiden letztgenannten Bereiche in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen immer häufiger *gemischte Abkommen* erforderlich wurden, die aufgrund des komplexeren Verhandlungsverfahrens, der notwendigen Einstimmigkeit und der langwierigen Ratifizierungsverfahren zu einem deutlichen Effizienzverlust der Union als internationaler Akteur im Aussenhandelsbereich geführt haben.⁸

Die Möglichkeiten, die problematischen Aspekte dieser Rechtsprechung durch eine der beiden folgenden Vertragsrevisionen zu bereinigen, wurden nur ungenügend genutzt. Der am 1. Mai 1999 in Kraft getretene Vertrag von Amsterdam eröffnete durch die Einführung des neuen Artikels 133(5) EGV zwar die Möglichkeit einer Ausdehnung des Anwendungsbereichs der Bestimmungen zur Gemeinsamen Handelspolitik auf Über-

6 Die von der Kommission behauptete ausschliessliche Zuständigkeit der Gemeinschaft zum Abschluss des TRIPS wurde vom Gerichtshof insbesondere mit den Feststellungen zurückgewiesen, dass die Rechte an geistigem Eigentum nicht spezifisch den internationalen Warenhandel betreffen (Rdn. 57) und dass stillschweigende Abschlusskompetenzen nicht geltend gemacht werden könnten, da in bestimmten vom TRIPS erfassten Bereichen im Rahmen der Gemeinschaft nur eine teilweise Harmonisierung verwirklicht worden und in anderen Bereichen sogar keinerlei Harmonisierung vorgesehen sei (Rdn. 103).

7 EuGH, Rs. 22/30 (AETR), Slg. 171, 263.

8 Zur Bewertung des Gutachtens 1/94 und seiner Folgen siehe insbesondere DUTHIEL DE LA ROCHE (1995) S. 461–470, BOURGEOIS (1995) S. 763–787, und HILF (1995) S. 245–259.

einkünfte in den Bereichen Dienstleistungen und geistige Eigentumsrechte, dies allerdings nur unter der Voraussetzung eines vorangegangenen einstimmigen Ratsbeschlusses, zu dem es aufgrund der prinzipiell ablehnenden Haltung einiger Mitgliedstaaten hinsichtlich weiterer Kompetenzübertragungen im Bereich der Handelspolitik erwartungsgemäss nie kam.⁹

Mit dem am 26. Februar 2001 unterzeichneten und am 1. Februar 2003 in Kraft getretenen Vertrag von Nizza wurde dann eine umfangreichere Revision vorgenommen, die nur geringfügig von der Argumentation des Gutachtens 1/94 abwich und dabei neue problematische Aspekte in den vertraglich definierten Rahmen der Gemeinsamen Handelspolitik einfügte. Zwar sieht der neu gefasste Artikel 133(5) nunmehr vor, dass sich der Anwendungsbereich der Gemeinsamen Handelspolitik grundsätzlich auch auf Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen und handelsbezogene Aspekte des geistigen Eigentums erstreckt, aber es bleibt gemäss Artikel 133(5) Unterabsatz 2 beim Einstimmigkeitserfordernis im Rat, wenn ein Abkommen Materien betrifft, für die bei der Annahme interner Vorschriften Einstimmigkeit erforderlich ist, oder zu denen die Gemeinschaft ihre Zuständigkeit zur Annahme interner Vorschriften noch nicht ausgeübt hat. Bereits hierbei handelt es sich insofern um eine bedeutende Abweichung vom traditionellen vertraglichen *acquis* der Gemeinsamen Handelspolitik, als diese seit ihrer ursprünglichen Einführung auf das Prinzip von Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit gegründet war, ohne das die Gemeinschaft oft genug nicht in der Lage gewesen wäre, zu gehaltvollen Gemeinsamen Positionen zu gelangen.

Der Vertrag von Nizza geht in der Unterminierung des traditionellen *acquis* der Gemeinsamen Handelspolitik jedoch noch einen Schritt weiter, indem gemäss dem neuen Artikel 133(6) EGV Abkommen im Bereich des Handels mit kulturellen und audiovisuellen Dienstleistungen sowie in den Bereichen Bildung, Soziales und Gesundheitswesen ausdrücklich als *gemischte* Abkommen abgeschlossen werden müssen und damit der Einstimmigkeit und der einzelstaatlichen Ratifizierung unterworfen sind. Mit dieser Bestimmung wurde die Praxis der *gemischten* Abkommen erstmals im Rahmen des Artikels 133 EGV ausdrücklich kodifiziert. Entgegen dem Wunsch der Kommission (und einiger Mitgliedstaaten) wurden in der Nizzaer Vertragsrevision auch Abkommen im Bereich des Verkehrswesens ausdrücklich vom Geltungsbereich der Gemeinsamen Handels-

9 Siche zu dieser Vertragsreform DASIIWOOD (1999) S. 202–204.

politik ausgenommen und der im Rahmen der WTO zunehmend an Bedeutung gewinnende Bereich der Investitionen nicht aufgenommen.

Zur Bewertung der Nizzaer Reformen ist weiterhin auch anzumerken, dass den Forderungen des Europäischen Parlaments nach einer Stärkung seiner Position in diesem wichtigen Politikbereich der Union, in dem es bislang nicht einmal über ein Konsultationsrecht verfügt, nicht entsprochen wurde. Zudem wurde mit den Änderungen des Vertrages von Nizza und insbesondere den neuen Artikeln 133(5) und 133(6) eine neue Dimension der Komplexität in den vormals relativ kurz und einfach gehaltenen Artikel 133 EGV eingeführt, die gewisslich nicht der von der Erklärung von Laeken geforderten grösseren Einfachheit und Transparenz der Verträge entsprach. Insgesamt kann man die revidierten Bestimmungen des Vertrages von Nizza daher eher als einen Rückschritt gegenüber der ursprünglichen Fassung des Artikels 133 EGV¹⁰ und keinesfalls als einen Beitrag zur Stärkung der Handlungsfähigkeit der Europäischen Union in den internationalen Handelsbeziehungen werten.

3 Die Handelspolitik im EU-Verfassungsvertrag:¹¹ Der neue «konstitutionelle» und institutionelle Rahmen

Man mag sich über die Sinnhaftigkeit des Titels «Verfassung» für einen Vertrag streiten, an dessen völkervertraglicher Natur sowohl die Weise seiner Entstehung (Regierungskonferenz souverän handelnder Staaten) als auch die Schlussbestimmungen des Vertrages selbst und die Notwendigkeit seiner einzelstaatlichen Ratifizierung nicht den mindesten Zweifel lassen.¹² Ausser Frage aber steht, dass der Verfassungsvertrag durchaus einige Reformen von «konstitutioneller» Bedeutung für die Europäische Union bringt, und eine von diesen ist die mit der Aufhebung der bestehenden Dreipfeilerstruktur verbundene Zusammenführung von Gemeinschaft und Union in der Europäischen Union¹³ als einer einzigen Entität

10 Zu einer ähnlich kritischen Gesamtbewertung der Nizzaer Reformen kommen auch KRENZLER und PIRSCHAS (2001) S. 312–313. Zur enormen Komplexität der Nizzaer Bestimmungen und der im Detail teilweise fragwürdigen Interpretation des Gutachtens 1/94, der diese zu folgen scheinen, siehe ERCKHOFF (2004) S. 50–53.

11 Der Text (letzter Hand) des Vertrages über eine Verfassung für Europa (im Folgenden abgekürzt als VVE), so wie er am 29. Oktober 2004 unterzeichnet wurde, ist inzwischen im Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. C 310 vom 16. Dezember 2004 veröffentlicht worden, verfügbar im Internet: <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/JOHtmL.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:DE:HTML>. (Seitenaufwurf vom 24. Januar 2005).

12 Zur völkervertraglichen Natur des Verfassungsvertrages siehe MÜLLER-GRAFF (2004) S. 189.

13 In Artikel 1 VVE, «Gründung der Union», ist der Verweis auf die Europäische Gemeinschaft im bisherigen Artikel 1 EUV weggefallen.

mit uneingeschränkter und ungeteilter Rechtspersönlichkeit (Artikel 7 VVE). Die mit diesem fundamentalen Schritt verbundene Eingliederung der weiterhin relevanten Bestimmungen des EG-Vertrages in den Verfassungsvertrag machte natürlich auch eine Eingliederung des Kapitels zur Gemeinsamen Handelspolitik in den neuen vertraglichen Rahmen notwendig. Hierfür wurde eine aus vertragssystematischer Sicht durchaus sinnvolle Lösung gefunden:

Die Gemeinsame Handelspolitik bildet nunmehr das Kapitel III des dem «Auswärtigen Handeln» der Union gewidmeten Titel V des Titels III («Politikbereiche und Arbeitsweise der Europäischen Union») des Verfassungsvertrages. Verknüpft mit dieser neuen vertragssystematischen Einordnung ist zugleich eine Vereinfachung: Das Kapitel zur Gemeinsamen Handelspolitik besteht nunmehr nur noch aus zwei Artikeln, II-314 (Hinweis auf die Zollunion und allgemeine Zieldefinitionen) und III-315 (Prinzipien, Anwendungsbereich und Verfahrensweisen). Der durch die Verwirklichung des Binnenmarktes zunehmend obsolet gewordene Artikel 134 EGV zur Verhinderung der Verlagerung von Handelsströmen ist fortgefallen, die Zieldefinitionen des gegenwärtigen Artikels 131 EGV wurden in modifizierter Form in Artikel II-314 VVE übernommen und die Bestimmungen des Artikels 132 EGV zur Ausfuhrpolitik wurden in Artikel III-315(1) VVE überführt.

Zum neuen «konstitutionellen» Rahmen gehören auch die revidierten staatszielähnlichen Bestimmungen des Artikels I-3 zu Anfang des Vertrages. In Artikel I-3(4) VVE zu den Beziehungen der Union «zur übrigen Welt» ist die Gemeinsame Handelspolitik zwar nicht ausdrücklich erwähnt, aber zumindest zwei Elemente dieser die auswärtigen Beziehungen betreffenden Zielbestimmungen berühren zweifelsohne auch oder sogar insbesondere die Handelspolitik: der eingeforderte Beitrag der Union zu «globaler nachhaltiger Entwicklung» und zu «freiem und gerechten Handel». In beiden Fällen handelt es sich um sehr weit gefasste und nicht näher definierte Ziele, die erhebliche politische und rechtliche Interpretationsspielräume offen lassen. Es ist bereits vermutet worden, dass der Hinweis auf «gerechten Handel» einen intendierten stärkeren Rückgriff auf Massnahmen (wie etwa Antidumping- oder Antisubventionsmassnahmen) zum Schutz von EU-Handelsinteressen und damit eine protektionistische Tendenz bedeuten könnte, aber dies würde im Widerspruch zum Ziel der Beseitigung der Beschränkungen im internationalen Handelsverkehr gemäss Artikel III-314 VVE stehen, und tatsächlich könnte «fair und gerecht» auch als die Absicht einer stärkeren Berück-

sichtigung der Interessen der Entwicklungsländer ausgelegt werden.¹⁴ Wie auch im Falle des Zieles globaler «nachhaltiger Entwicklung» wird der tatsächliche Gehalt dieser Ziele wohl letztendlich weitgehend vom Gemeinsamen politischen Willen der Mitgliedsstaaten abhängen, der bekanntlich, vor allem hinsichtlich protektionistischer Massnahmen, oft alles andere als einheitlich ist. Die zusätzlichen Zielbestimmungen des Artikels III-314 VVE entsprechen mit den Hinweisen auf die «harmonische Entwicklung des Welthandels» und den «Abbau der Zolllschranken» weitgehend denen des gegenwärtigen Artikels 131 EGV, dies allerdings mit Ausnahme eines neuen Verweises auf die schrittweise Beseitigung der Beschränkungen bei den ausländischen Direktinvestitionen, der der neuen Handlungskompetenz der Union in diesem Bereich (siehe unten *Abschnitt 4*) entspricht.

Zum «konstitutionellen» Rahmen im weiteren Sinne gehört allerdings auch das neu definierte Verhältnis der Gemeinsamen Handelspolitik zu anderen Bereichen des auswärtigen Handelns der Union, und in dieser Hinsicht bringt der Verfassungsvertrag in der Tat einige gewichtige Neuerungen:

Die neue vertragssystematische Einordnung der Gemeinsamen Handelspolitik lässt auf ihre eindeutige Unterordnung unter übergreifende aussen- und sicherheitspolitische Zielsetzungen der Union schliessen: Nicht nur ist die Handelspolitik innerhalb des Titels V des dritten Vertragsteils erst nach der GASP (Kapitel II) aufgeführt, sondern sie unterliegt nunmehr gemäss Artikel III-293(1) VVE ausdrücklich den vom Europäischen Rat festzusetzenden «strategischen Interessen und Zielen» der Union. Diese Ziele erstrecken sich auf die GASP «sowie alle anderen Bereiche des auswärtigen Handelns der Union». Mit Letzteren ist natürlich auch die Handelspolitik gemeint, die hier aber nur noch unter «anderen Bereichen» läuft – auch dies ein weiterer Hinweis auf ein intendiertes Primat der aussen- und sicherheitspolitischen Zielsetzungen. Schliesslich heisst es auch in dem die Prinzipien und Verfahrensweisen der Handelspolitik definierenden Artikel III-315(1) VVE, dass die Gemeinsame Handelspolitik «im Rahmen der Grundsätze und Ziele des auswärtigen Handelns der Union» gestaltet wird, womit der Gehalt von Artikel III-293(1) und die Leitlinienfunktion des Europäischen Rates nochmals bekräftigt werden.

14 Siehe hierzu ECKHOFF (2004) S. 53–54.

Diese neuen Formulierungen gehen deutlich über das bereits bislang bestehende und in Artikel III-292(3) VVE wiederaufgenommene Gebot der Kohärenz zwischen den einzelnen Bereichen des auswärtigen Handelns der Union hinaus: Hier wird die Gemeinsame Handelspolitik direkt den Leitlinien des nach wie vor als ausschliesslich zwischenstaatliches Organ agierenden Europäischen Rates untergeordnet, ein nicht unbeträchtlicher Einbruch des intergouvernementalen Prinzips in die ursprünglich als in ihren Grundlagen überstaatlich konzipierte und gewachsene «Gemeinsame» Handelspolitik.

Der Eindruck einer deutlichen Unterordnung der Gemeinsamen Handelspolitik unter die GASP und ihre teilweise Intergouvernementalisierung verstärkt sich, wenn man sich der Aufgabendefinition des Aussenministers der Union zuwendet, einer der originellsten, zugleich aber gewiss auch problematischsten Neuerungen des Verfassungsvertrags:

Gemäss Artikel I-28(2) VVE «leitet» der vom Europäischen Rat mit Zustimmung des Kommissionspräsidenten ernannte Aussenminister der Union die GASP und führt sie im Auftrag des Rates durch, der wiederum an die vom Europäischen Rat bestimmten «allgemeinen Leitlinien» der GASP (Artikel III-295(1)) gebunden ist. Der Aussenminister führt zudem den Vorsitz im Rat «Auswärtige Angelegenheiten» (I-28(3) VVE), wodurch seine Position im Rahmen der GASP zusätzlich gestärkt wird. Aufgrund der von Konvent und Regierungskonferenz favorisierten «Doppelhut-Lösung» ist der Aussenminister aber zugleich Vizepräsident der Europäischen Kommission und als solcher gemäss Artikel I-28(4) VVE für die Wahrung der Kohärenz des auswärtigen Handelns der Union zuständig. Ausdrücklich ist in diesem Zusammenhang vorgesehen, dass der Aussenminister innerhalb der Kommission mit «deren Zuständigkeiten im Bereich der Aussenbeziehungen und mit der Koordinierung der übrigen Aspekte des auswärtigen Handelns der Union» betraut ist. Dies bedeutet nicht nur, dass der Aussenminister automatisch innerhalb der Kommission für die Gemeinsame Handelspolitik mitverantwortlich wird, sondern auch, dass er dafür Sorge zu tragen hat, dass diese wirksam mit anderen Aspekten des auswärtigen Handels der Union, zu denen natürlich die GASP gehört, koordiniert wird. Die Kommission kann zwar immer noch – dies wird durch den Vertrag nicht ausgeschlossen – einen anderen Kommissar gesondert mit dem Bereich der Handelspolitik betrauen, aber dieser wird sich dann eindeutig in einer dem Aussenminister/Vizepräsidenten mit seiner General- und Koordinierungskompetenz für die Aussenbeziehungen untergeordneten Position befinden. Damit wird

eine Situation geschaffen, in der ein aufgrund seiner Ernennung durch den Europäischen Rat (I-28(1) VVE), seiner Verantwortlichkeit gegenüber dem Rat für die Durchführung der GASP (I-28(2) VVE) und seines Vorsitzes im Rat «Auswärtige Angelegenheiten» wesentlich durch den intergouvernementalen Kontext des Rates determinierter Aussenminister innerhalb der Kommission eine Koordinierungsbefugnis für den am meisten auf supranationaler Grundlage entwickelten Bereich des auswärtigen Handels der Union, nämlich der Gemeinsamen Handelspolitik erhält. Diese Verantwortung ist zudem mit dem ausdrücklichen Mandat verknüpft, die Handelspolitik mit der GASP zu koordinieren. Um deutlich zu machen, was dies in der Praxis bedeutet, genügt es, sich einfach vorzustellen, dass etwa in der gerade abgetretenen Kommission PRODI ein im Ratskontext wesentlich gestärkter XAVIER SOLANA als Hoher Repräsentant für die GASP über eine Koordinierende Weisungsbefugnis für die Aufgabenbereiche von PASCAL LAMY (Aussenhandel) und CHRIS PATIEN (Aussenbeziehungen) verfügt hätte.

Diese neuen institutionellen Bestimmungen bedeuten daher eine fundamentale Veränderung des Kontexts für die Durchführung der Gemeinsamen Handelspolitik: Mit seiner institutionellen Position und seinem doppelten Aufgabenbereich sichert der Aussenminister faktisch ein Primat der GASP im Bereich der Aussenbeziehungen, dem sich handelspolitische Erwägungen künftig deutlich stärker werden unterordnen müssen. Damit einher geht zwangsläufig eine indirekte Intergouvernementalisierung und potenziell stärkere politische Instrumentalisierung der Gemeinsamen Handelspolitik, denn der Aussenminister ist aufgrund seiner Funktion in der Kommission nicht nur in der Lage, sondern auch dafür verantwortlich, dass handelspolitische Initiativen und Entscheidungen der Kommission mit den im Kontext des Europäischen Rates und des Rates definierten Ziele der GASP vereinbar sind. Eine solche stärkere «Politisierung» der Aussenhandelspolitik könnte vor allem im Bereich der bilateralen Beziehungen zum Tragen kommen, wo die Spielräume zur Durchsetzung aussenpolitischer Prioritäten in den meisten Fällen deutlich grösser sind, als bei multilateralen Verhandlungen.

Man kann sich durchaus Zielkonfliktsituationen zwischen GASP und Handelspolitik vorstellen, in denen das neue Primat der GASP zum Tragen kommen könnte: Der Aussenminister könnte sich etwa in der Pflicht betrachten, sich in der Kommission gegen einen im Rat mehrheitsfähigen handelspolitischen Vorschlag der Kommission auszusprechen, weil dieser Vorschlag mit aussen- und sicherheitspolitischen Implikationen verbun-

den sein könnte, die eine Minderheit der Mitgliedstaaten im Rat im Rahmen der nach wie vor vom Einstimmigkeitsprinzip dominierten GASP nicht bereit wären mitzutragen. Zwar könnte der Aussenminister dann immer noch im Rahmen der Kommission von seinen Kollegen überstimmt werden, aber dies würde fraglos eine institutionelle Krise und potenziell einen Rücktritt des Aussenministers auslösen, mit deutlich negativen Folgen für die Handlungsfähigkeit und Glaubwürdigkeit der Union im Bereich der Aussenbeziehungen.

Ebenfalls von Relevanz hinsichtlich einer stärkeren Unterordnung der Handelspolitik unter die GASP und potenzieller Zielkonflikte ist Artikel III-325(3) VVE. Dieser sieht für den Fall, dass sich eine geplante Übereinkunft mit Drittstaaten «ausschliesslich oder hauptsächlich» auf die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik bezieht, vor, dass der Aussenminister dem Rat Empfehlungen vorlegt, woraufhin dieser einen Europäischen Beschluss über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen und über die Benennung, je nach dem Gegenstand der geplanten Übereinkunft, des Verhandlungsführers oder des Leiters des Verhandlungsteams der Union erlässt. Da mehr und mehr Abkommen der Union sowohl handelspolitische als auch aussen- und sicherheitspolitische Elemente umfassen, könnte dem Aussenminister gelegentlich aufgrund seiner «Doppelhut»- und Kohärenzsicherungsfunktion eine Schlüsselrolle bei der Bestimmung der Demarkationslinie zwischen einem primär der GASP oder primär der Handelspolitik zuzurechnenden Abkommen zukommen, was aufgrund des Primats der GASP eine faktische Verschiebung dieser Demarkationslinie zugunsten der GASP zur Folge haben könnte.

Ein gewisses Gegengewicht zu dem damit insgesamt zu erwartenden stärkeren Einfluss von auf der Ebene des Europäischen Rates und des Rates definierten GASP-Zielsetzungen auf die Handelspolitik bildet allerdings die im Vertragsentwurf vorgesehene Stärkung der Rolle des Parlaments:

Bislang verfügt das Parlament bei Gesetzgebungsakten im Bereich der autonomen Handelspolitik (z.B. Antidumping- und Schutzklauselverordnungen) nicht einmal über ein Anhörungsrecht, und im Bereich der konventionellen Handelspolitik ist sein Zustimmungsrecht auf einige wenige Kategorien von Abkommen (vor allem Assoziierungsabkommen) beschränkt. Für den Bereich der autonomen Handelspolitik sieht der Verfassungsvertrag nun in Artikel III-315(2) vor, dass die Massnahmen zur Bestimmung des «Rahmen[s] für die Umsetzung der Gemeinsamen Han-

delspolitik» durch Europäische Gesetze¹⁵ festgelegt werden. Gemäss Artikel I-34(1) werden diese Gesetze nach dem in Artikel III-396 geregelten Mitentscheidungsverfahren («ordentliches Gesetzgebungsverfahren») erlassen, womit das Parlament sowohl Abänderungen fordern als auch den vorgeschlagenen Akt gänzlich scheitern lassen kann. Dies bedeutet eine massive Stärkung der Rolle des Parlaments in der autonomen Handelspolitik. In der umständlichen Formulierung des Artikels III-315(2) ist allerdings nur vom «Rahmen der Umsetzung» der Handelspolitik die Rede, womit das Parlament auch zukünftig von Einzelentscheidungen (wie etwa der Einführung von Antidumping-Zöllen gegenüber einzelnen Drittstaaten) ausgeschlossen bleiben dürfte. Angesichts der Schwerfälligkeit der Entscheidungsverfahren, die eine Beteiligung des Parlaments an jeder Einzelentscheidung mit sich bringen würde, erscheint diese verbleibende Begrenzung der Rolle des Parlaments durchaus vertretbar.

Im Bereich der konventionellen Handelspolitik ist der Verfassungsvertrag weniger klar hinsichtlich der Rolle des Parlaments: Etwas versteckt findet sich in Artikel III-325(6)(a)(v) VVE die Bestimmung, dass die Zustimmung des Parlaments auch für Übereinkünfte mit Drittstaaten und internationale Organisationen in Bereichen erforderlich ist, für die das ordentliche Gesetzgebungsverfahren gilt. Da Artikel III-315(2) VVE «Europäische Gesetze» für die Bestimmung des «Rahmens für die Umsetzung der Gemeinsamen Handelspolitik» vorsieht und das ordentliche Gesetzgebungsverfahren daher hierfür anwendbar ist, könnte man argumentieren, dass das Parlament damit auch ein allgemeines Zustimmungsrecht für Abkommen im Bereich der Gemeinsamen Handelspolitik erhält.¹⁶ In Artikel III-315(2) ist allerdings nur vom «Rahmen für die Umsetzung» die Rede, was eine Begrenzung des Zustimmungsrechts auf Abkommen nahelegt, die den gesetzlichen Rahmen für die Umsetzung der autonomen Handelspolitik verändern. Folgt man einer eher restriktiven Interpretation des Artikels III-325(6)(a)(v), so käme das Zustimmungsrecht generell nur dann zur Anwendung, wenn Handelsabkommen intern gemäss dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren geregelte Materien

15 Die im Konventsentwurf an dieser Stelle auch eröffnete Möglichkeit der Nutzung des Rechtsinstruments der «Rahmengesetze» wurde von der Regierungskonferenz glücklicherweise eliminiert. Mit ihrem Spielraum für einzelstaatliche Umsetzungsmassnahmen hätten diese die gesetzliche Einheitlichkeit der Gemeinsamen Handelspolitik unterminieren können.

16 Diese Auffassung wurde beispielsweise von MARISE CREMONA im Hinblick auf die in diesem Zusammenhang weitgehend ähnlich formulierten Bestimmungen des Konventsentwurfs vertreten, siehe CREMONA (2003) S. 1364.

betreffen, also etwa nicht bei rein nicht-präferenziellen Abkommen.¹⁷ Hier sind unterschiedliche Auslegungen möglich, die durchaus einmal vor dem EuGH enden könnten, und es ist bedauerlich, dass die «Verfassungsgeber» sich in diesem Punkt nicht zu einer transparenteren Lösung durchringen konnten. Festzuhalten ist allerdings, dass es auf der Grundlage von Artikel III-325(6)(a)(v) VVE dem Rat nicht mehr möglich sein wird – wie gegenwärtig noch auf der Grundlage von Artikel 300(3) EGV¹⁸ – Abkommen, die intern unter das Mitentscheidungsverfahren fallende gesetzliche Materien betreffen, nach blosser Konsultierung des Parlaments zu schliessen und insofern interne Mitentscheidungsrechte des Parlaments extern zu umgehen.

Anzumerken ist auch, dass die Kommission in Artikel III-315(3) VVE auch erstmals verpflichtet wird, nicht nur dem Sonderausschuss des Rates (dem jetzigen Ausschuss nach Artikel 133 EGV), sondern auch dem Parlament «regelmässig» über den Stand der Verhandlungen Bericht zu erstatten. Dies geschieht zwar bereits in der Praxis, dürfte aber als vertraglich kodifizierte Verpflichtung zu einem noch besseren Informationsfluss zugunsten des Parlaments führen.

Das Parlament hat in der Vergangenheit immer wieder aussenpolitische Positionen vertreten, die von denen des Rates in der GASP abwichen und durchaus handelspolitische Implikationen haben.¹⁹ Es hat auch wiederholt versucht, die Instrumente der Gemeinsamen Handelspolitik stärker als Instrument zur Stärkung des Schutzes der Menschenrechte einzusetzen. Der Europäische Rat und der Rat sowie wahrscheinlich in erster Linie der Aussenminister der Union werden aufgrund der durch den Verfassungsvertrag beträchtlich gestärkten Rolle des Parlaments in der Gemeinsamen Handelspolitik dessen Interessen stärker berücksichtigen müssen. Das Parlament könnte sehr wohl seine eigenen Prioritäten und Strategien zur Instrumentalisierung der Handelspolitik entwickeln, die gelegentlich mit denen des Rates im Rahmen der GASP kollidieren könnten.

17 Der Autor dankt HORST GÜNTER KRENZLER, Freshfields Bruckhaus Deringer (Brüssel) und Generaldirektor a.D. für Auswärtige Beziehungen der Europäischen Kommission, für einen – wie stets – erhellenden Meinungsaustausch zu diesem Punkt.

18 Siehe EECKHOUT (2004) S. 177.

19 Ein Beispiel hierfür ist das unterschiedene Eintreten des Europäischen Parlaments für die Mitgliedschaft Taiwans in der Welthandelsorganisation und im ASEM-Prozess, das zeitweise deutlich von der wegen der Position China's weitaus zurückhaltenderen politischen Linie des Rates abwich, siehe LAN (2004) S. 115–140.

Insgesamt lässt sich damit sagen, dass der neue «konstitutionelle» und institutionelle Kontext einerseits deutlich eine Unterordnung der Gemeinsamen Handelspolitik unter die GASP und einen stärkeren intergouvernementalen Einfluss auf diese favorisiert, andererseits aber auch dem Parlament eine stärkere Rolle zuweist, das keineswegs immer auf der Linie des Rates liegen dürfte. Dies ändert allerdings nichts daran, dass der Vertragsentwurf das Potenzial einer stärkeren politischen Instrumentalisierung der Handelspolitik, sowohl seitens des Rates als auch seitens des Parlaments, beträchtlich erhöht, wodurch die Position der Europäischen Kommission in der Gestaltung der Gemeinsamen Handelspolitik geschwächt werden könnte.

4 Die Handelspolitik im EU-Verfassungsvertrag: Kompetenzen und Entscheidungsregeln

Der Verfassungsentwurf weist die Gemeinsame Handelspolitik den Handlungsbereichen mit ausschliesslicher Zuständigkeit der Union zu (Artikel I-13(1)(e) VVE). Dies entspricht vollauf der seit den siebziger Jahren zu dieser Frage entwickelten Rechtsprechung des EuGH.²⁰ Handelt es sich hierbei nur um die (allerdings überfällige) vertragliche Kodifizierung eines bereits zum *acquis* gehörenden Prinzips, so geht der Verfassungsvertrag hinsichtlich des Umfangs der Gemeinsamen Handelspolitik über die bisherigen Vertragsbestimmungen hinaus:

Artikel III-315(1) VVE hebt durch die Aufnahme des Handels mit Dienstleistungen und der Handelsaspekte des geistigen Eigentums in die einleitende Umfangsbestimmung der Gemeinsamen Handelspolitik die bisherige Sonderstellung dieser beiden Bereiche auf. Die Ausnahmeklausel des jetzigen Artikels 133(6) EGV hinsichtlich der gemischten Zuständigkeit für den Handel mit kulturellen und sozialen Dienstleistungen sowie Dienstleistungen in den Bereichen Bildung, Soziales und Gesundheitswesen wurde nicht wieder aufgenommen. Kommt dies bereits einer Stärkung der Unionskompetenzen gleich, so geht der Verfassungsvertrag mit der ausdrücklichen Aufnahme der ausländischen Direktinvestitionen in den Artikel III-315(1) noch einen Schritt weiter. Auch hier handelt es sich um eine vor allem im Hinblick auf die Agenda der Welthandelsorganisation überfällige Stärkung der aussenhandelspolitischen Hand-

20 Eine nützliche Zusammenfassung bietet McGOLDRICK (1997) S. 67–77.

lungsmöglichkeiten der Union.²¹ Von Bedeutung ist auch, dass hier erstmals der Grundsatz der notwendigen Parallelität von Innen- und Aussenkompetenzen durchbrochen wurde, da im Falle der Direktinvestitionen der Union hier eine Aussenkompetenz übertragen wird, obwohl es keine parallele investitionspolitische Innenkompetenz gibt.²² Internationale Abkommen im Bereich der Verkehrspolitik bleiben allerdings gemäss Artikel III-315(5) VVE auch weiterhin von den Regelungen der Gemeinsamen Handelspolitik ausgenommen,²³ womit der Verfassungsvertrag der einschlägigen Rechtsprechung des EuGH folgt.²⁴

Den beträchtlichen Fortschritten hinsichtlich des Umfangs der Kompetenzen steht allerdings ein weit weniger fortschrittliches Bild hinsichtlich der Entscheidungsregeln gegenüber: Gemäss Artikel III-315(4) VVE beschliesst der Rat einstimmig über die Aushandlung und den Abschluss eines Abkommens über den Dienstleistungsverkehr oder über Handelsaspekte des geistigen Eigentums sowie über ausländische Direktinvestitionen, wenn das betreffende Abkommen Bestimmungen enthält, bei denen für die Annahme interner Vorschriften Einstimmigkeit erforderlich ist. Damit wird das für diese Bereiche bestehende Einstimmigkeitsprinzip im Grundsatz bestätigt und an dem Prinzip der Parallelität von Innen- und Aussenregelungen festgehalten. Hier hat die Regierungskonferenz (und vor ihr schon der Konvent) die Chance versäumt, den als Resultat des Gutachtens 1/94 des EUGH erfolgten Einbruch der Einstimmigkeit in den Bereich der Gemeinsamen Handelspolitik durch eine Generalisierung der Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit für alle Bereiche rückgängig zu machen. Man kann allerdings auch die Auffassung vertreten, dass es sich hierbei um den unvermeidlichen politischen Preis für die Ermöglichung der anderen erzielten Fortschritte handelt, da sich vor allem Frankreich und das Vereinigte Königreich mit Nachdruck gegen eine Generalisierung der Mehrheitsentscheidungen gewehrt hatten.

21 Vergleiche die Bewertung der betreffenden Bestimmungen des Konventsentwurfs in ECKHOUT (2004) S. 54–55, für den die neue Kompetenzdefinition im Vergleich zu den Nizzaer Regelungen auch ein «model of clarity» darstellt.

22 Allerdings wird durch Artikel III-315(6) VVE ausdrücklich ausgeschlossen, dass die Ausübung der in diesem Artikel übertragenen handelspolitischen Zuständigkeiten Auswirkungen auf die Kompetenzabgrenzung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten haben könnte. Die neuen Kompetenzen im Bereich der Direktinvestitionen wirken somit nicht auf die internen zurück. Diese Klausel trägt den Befürchtungen einiger Mitgliedstaaten Rechnung, dass die Ausübung äusserer Kompetenzen zu einer Erweiterung der inneren führen könnte.

23 Für diese gilt stattdessen Titel III Kapitel III Abschnitt 7 sowie Artikel III-325 VVE. Die Verkehrspolitik ist im Unterschied zur Handelspolitik eine Domäne geteilter Zuständigkeit (Artikel 1-14(2)(g) VVE).

24 Siehe insbesondere EuGH, Gutachten 1/94 (GATS/TRIPS), Slg. 1994, S. I-5267 (Rdn. 48–52).

Artikel III-315(4) VVE sieht weiterhin vor, dass der Rat ebenfalls einstimmig über die Aushandlung und den Abschluss von Abkommen im Handel mit kulturellen und audiovisuellen Dienstleistungen beschliesst, «wenn diese Abkommen die kulturelle und sprachliche Vielfalt in der Union beeinträchtigen könnten», und im Handel mit Dienstleistungen des sozialen, des Bildungs- und des Gesundheitssektors, «wenn diese Abkommen die einzelstaatliche Organisation dieser Dienstleistungen ernsthaft stören und die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für ihre Erbringung berühren könnten». Hier handelt es sich um einen sehr zögerlichen und letztendlich nicht überzeugenden Versuch, das bestehende absolute Einstimmigkeitserfordernis für Übereinkünfte in diesem Bereich aufzuweichen: Bei der «Beeinträchtigung» der kulturellen und sprachlichen Vielfalt der Union und der «ernsthaften Störung» der einzelstaatlichen Organisationen im Bildungs- und Gesundheitssektor handelt es sich um so weitgefaste und objektiv kaum feststellbare Kriterien, dass die Einstimmigkeit trotz dieser neuen Formulierungen bei Abkommen in diesen Bereichen wohl doch die Regel bleiben dürfte.

Vom Gesichtspunkt der Handlungsfähigkeit der Union in den internationalen Handelsbeziehungen sind diese gewichtigen Ausnahmen vom Mehrheitsprinzip gewiss zu bedauern. Dahinter stehen allerdings Befürchtungen vor allem einiger Mitgliedstaaten hinsichtlich möglicher negativer Auswirkungen der Globalisierung – etwa hinsichtlich der Reduzierung der kulturellen und sprachlichen Vielfalt in der Film- und Fernsehproduktion –, die ihre eigene Berechtigung haben.

Einen Fortschritt hinsichtlich der Entscheidungsverfahren stellt allerdings der oben bereits erwähnte Fortfall der Ausnahmeklausel des gegenwärtigen Artikels 133(6) EGV in Bezug auf die gemischte Zuständigkeit für Abkommen im Bereich des Handels mit kulturellen und audiovisuellen Dienstleistungen sowie in den Bereichen Bildung, Soziales und Gesundheitswesen dar. Damit entfällt die umständliche und äusserst zeitraubende Notwendigkeit der einzelstaatlichen Ratifizierung.

5 Abschliessende Bewertung

Für die Gemeinsame Handelspolitik bedeuten die Bestimmungen des Verfassungsentwurfs eine beträchtliche Erweiterung der handelspolitischen Handlungsmöglichkeiten der EU vor allem durch die ausdrückliche Aufnahme der ausländischen Direktinvestitionen in den Kompe-

tenzbereich der Union und den Fortfall der bestehenden gemischten Zuständigkeiten. Damit wird ein Teil der durch das Gutachten 1/94 des EuGH und den Vertrag von Nizza geschaffenen unbefriedigenden Situation beseitigt und die Gemeinsame Handelspolitik, insbesondere auch im Hinblick auf die Agenda der Welthandelsorganisation, deutlich gestärkt. Die durch den Nizzaer Vertrag kodifizierten Einstimmigkeitserfordernisse in der Gemeinsamen Handelspolitik haben allerdings Konvent und Regierungskonferenz nahezu unbeeinträchtigt überlebt. Dies bedeutet nicht nur eine Belastung für die Entscheidungsfähigkeit der Union, sondern wird auch weiterhin einzelne Mitgliedstaaten Pressionen seitens mächtiger Handelspartner zwecks Verhinderung einer härteren Gemeinsamen Position der Union aussetzen.

Während die deutlich gestärkte Position des Europäischen Parlaments die demokratische Legitimität der Handelspolitik und damit auch die grundlegenden handelspolitischen Positionen der Union auf der internationalen Ebene stärken dürfte, steigt aufgrund der Rolle des Außenministers und einer Reihe auf ein Primat der GASP hinweisenden Bestimmungen die Wahrscheinlichkeit einer stärkeren politischen Instrumentalisierung der Handelspolitik für aussen- und sicherheitspolitische Zwecke. Dies könnte in einigen Fällen durchaus sinnvoll und wirksam sein, und die Union hat bekanntlich auch bereits handelspolitische Sanktionen und Konditionen zur Unterstützung aussenpolitischer Positionen genutzt, dies nicht zuletzt auch zur Stärkung des Schutzes der Menschenrechte. Dennoch ist das mit dem Verfassungsvertrag gestärkte Primat der GASP auch mit einem Fragezeichen verbunden, wäre doch eine künftige systematische «Politisierung» und Instrumentalisierung der Gemeinsamen Handelspolitik für Zwecke der GASP kaum wünschenswert, da dies zu nachhaltigen Störungen in den Aussenhandelsbeziehungen führen könnte, von deren positiver Entwicklung – im Unterschied zur GASP – Millionen von Arbeitsplätze in der Union abhängig sind.

Das Schlusswort muss der neugeschaffenen Position des Außenministers der Union gelten, denn dieser wird ohne Frage von beträchtlicher Bedeutung für die Gemeinsame Handelspolitik sein.²⁵ Auch hier ergibt sich ein neues Fragezeichen: Aufgrund der gleichzeitigen Schlüsselfunktion im Bereich der GASP wird der Außenminister als koordinierender Vizepräsident der Kommission über ein politisches Gewicht verfügen, dem

25 Die Staats- und Regierungschefs haben am 29. Juni 2004 bereits den gegenwärtigen Hohen Repräsentanten für die GASP, XAVIER SOLANA, für diese Position designiert.

sich künftige EU-Handelskommissare werden unterordnen müssen. Gleichzeitig aber wird er es als Träger «zweier Hüte» gewiss schwer haben, die Prioritäten der Gemeinsamen Handelspolitik im Rahmen des Kompetenzbereichs der Kommission immer unter einen Hut mit den intergouvernementalen Vorgaben der GASP zu bringen. Auch auf der internationalen Ebene könnte es zu gelegentlichen Problemen kommen, da Drittstaaten wahrscheinlich nicht immer sorgfältig zwischen dem von dem Aussenminister jeweils gerade formal «getragenen» Hut unterscheiden werden, und bei Kontakten und Verhandlungen mit dem Aussenminister Aspekte der Handelspolitik mehr als zuvor aus taktischen Gründen mit aussen- und sicherheitspolitischen Themen vermengt werden könnten. Rollenkonflikte, Friktionen und gelegentliche Verwirrungen bei internationalen Partnern werden hier fast unvermeidlich sein, und die Union wird daher wohl ihrem Ruf als äusserst komplexes System auch nach Inkrafttreten der Verfassung treu bleiben.

Literatur

- BOURGEOIS, JACQUES H.J. (1995), The EC in the WTO and Advisory Opinion 1/94: An Echternach Procession, *Common Market Law Review* 32, S. 763–787.
- CREMONA, MARISE (2003), The Draft Constitutional Treaty: External Relations and External Action, *Common Market Law Review* 40 (6), S. 1347–1366.
- DASHWOOD, ALAN (1999), *External Relations Provisions of the Amsterdam Treaty*, in: DAVID O'KEEFFE und PATRICK TWOMEY (Hrsg.), *Legal Issues of the Amsterdam Treaty*, London: Hart Publishing, S. 201–225.
- DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, JACQUELINE (1995), L'ère des compétences partagés. A Propos de l'étendue des compétences extérieures de la Communauté européenne, *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, Nr. 390, S. 461–470.
- EECKHOUT, PIET (2004), *External Relations of the European Union. Legal and Constitutional Foundations*, Oxford: Oxford University Press.
- HILF, MEINHARD (1995), The ECJ's Opinion 1/94 on the WTO – No Surprise, but Wise?, *European Journal of International Law* 6, S. 245–259.
- KRENZLER, HORST G. und CHRISTIAN PITSCHAS, (2001), Progress or Stagnation? The Common Commercial Policy After Nice, *European Foreign Affairs Review* 6, S. 312–313.
- LAN, YUCHUN (2004), The European Parliament and the China-Taiwan Issue: An Empirical Approach, *European Foreign Affairs Review* 9, S. 115–140.
- MCGOLDRICK, DOMINIC (1997), *International Relations Law of the European Union*, London: Longman.
- MÜLLER-GRAFF, PETER-CHRISTIAN (2004), Strukturmerkmale des neuen Verfassungsvertrages für Europa im Entwicklungsgang des Primärrechts, *Integration* 27 (3), S. 186–201.