

FRIEDERIKE GRISCHEK

Supranationale Außenpolitik

*Studien zum europäischen und deutschen
Öffentlichen Recht*

61

Mohr Siebeck

Studien zum europäischen und deutschen Öffentlichen Recht

herausgegeben von
Christian Calliess und Matthias Ruffert

61



Friederike Grischek

Supranationale Außenpolitik

Zur Integration der Gemeinsamen Außen- und
Sicherheitspolitik nach dem Vertrag von Lissabon

Mohr Siebeck

Friederike Grischek, geboren 1993; Studium der Rechtswissenschaft an den Universitäten Potsdam, Paris Nanterre und der Humboldt-Universität zu Berlin (2016 frz. Licence en droit, 2019 Erste Juristische Staatsprüfung); Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht der Humboldt-Universität zu Berlin; Kollegiatin am Graduiertenkolleg Dynamische Integrationsordnung („DynamInt“) der Humboldt-Universität zu Berlin; Rechtsreferendariat am Kammergericht Berlin.
orcid.org/0000-0003-2131-9355



Gefördert durch

DFG Deutsche
Forschungsgemeinschaft

Zugl.: Berlin, Humboldt-Universität zu Berlin, Juristische Fakultät, Dissertation, 2024, u. d. T.: Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik nach dem Vertrag von Lissabon. Integration – Normalisierung – Konstitutionalisierung.

Die Veröffentlichung wurde gefördert aus dem Open-Access-Publikationsfonds der Humboldt-Universität zu Berlin. Die zugrundeliegende Forschung wurde gefördert durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) – 491192747.

Gedruckt mit Unterstützung der Konrad-Redeker-Stiftung, Bonn.

ISBN 978-3-16-164809-0/eISBN 978-3-16-164810-6

DOI 10.1628/978-3-16-164810-6

ISSN 2192-2470/eISSN 2569-443X

(Studien zum europäischen und deutschen Öffentlichen Recht)

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

© 2026 Friederike Grischek

Publiziert von Mohr Siebeck Tübingen 2026.



Dieses Werk ist lizenziert unter der Lizenz „Creative Commons Namensnennung 4.0 International“ (CC BY 4.0).

Eine vollständige Version des Lizenztextes findet sich unter: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>. Jede Verwendung, die nicht von der oben genannten Lizenz umfasst ist, ist ohne Zustimmung der Urheberin unzulässig und strafbar. Das Recht einer Nutzung der Inhalte dieses Werkes zum Zwecke des Text- und Data-Mining im Sinne von § 44b UrhG bleibt ausdrücklich vorbehalten.

Gedruckt auf alterungsbeständiges Papier. Satz: Laupp & Göbel, Gomaringen.

Mohr Siebeck GmbH & Co. KG, Wilhelmstraße 18, 72074 Tübingen, Deutschland
www.mohrsiebeck.com, info@mohrsiebeck.com

Vorwort

Die vorliegende Arbeit ist im Rahmen des DFG-Graduiertenkollegs Dynamische Integrationsordnung entstanden. Sie wurde im Frühling 2024 an der Humboldt-Universität zu Berlin als Dissertation angenommen und im November 2024 verteidigt. Die Literatur und Rechtsprechung wurde bis zum März 2024 berücksichtigt, zudem wurden nachträglich noch die beiden Urteile in den Rs. *KS und KD* und *Neves 77 Solutions* zur Reichweite der EuGH-Zuständigkeit aus dem Oktober 2024 ergänzt.

Mein besonderer Dank gilt meinem Betreuer, Prof. Dr. Matthias Ruffert, der mich über den gesamten Zeitraum der Arbeit mit seiner jederzeitigen Gesprächsbereitschaft, kritischen Anmerkungen sowie anregenden Diskussion unterstützt und begleitet hat. Dank gebührt ebenso Prof. Dr. Christian Marxen für die Erstellung des Zweitgutachtens.

Für wertvolle Impulse im Rahmen des Promotionskollegs danke ich ferner Herrn Richter des Bundesverfassungsgerichtes Prof. Dr. Martin Eifert. Mein Dank gilt auch Prof. Dr. Joanne Scott für Ihre Bereitschaft, mich während meines Forschungsaufenthalts am Europäischen Hochschulinstitut in Florenz zu betreuen. Für hilfreiche Anmerkungen zu meiner Arbeit danke ich ihr ebenso wie Prof. Dr. Marise Cremona. Gleiches gilt für Prof. Dr. Takis Tridimas, dem ich für die Betreuung meines coronabedingt nur virtuellen Forschungsaufenthalts am King's College London danke. Prof. Dr. Frank Hoffmeister danke ich für den Einblick in die Praxis des Europäischen Auswärtigen Dienstes.

Meinen Kolleginnen und Kollegen des Graduiertenkollegs bin ich für die fachliche und persönliche Unterstützung und den offenen Austausch während unserer gemeinsamen Promotionszeit zu großem Dank verpflichtet. Ebenso möchte ich Kerstin Schuster und Rüdiger Schwarz sowie den studentischen Hilfskräften für die ausgezeichneten Forschungsbedingungen danken. Für ihre unschätzbare Unterstützung danke ich insbesondere Märthe Langbein.

Dr. Charlotte Langenfeld danke ich für ihre klugen Hinweise und ihre Bereitschaft zum Korrekturlesen, dies gilt auch für Dr. Moritz Schramm. Für hilfreiche Gespräche über die Untiefen der GASP danke ich zudem Dr. Moritz Thörner und Dr. Luigi Lonardo.

Schließlich gilt mein tief empfundener Dank meiner Familie und meinen Freundinnen und Freunden für ihre Ermutigung, ihre Unterstützung und ihr Verständnis in den arbeitsintensiven Phasen dieses Projekts.

Für die Aufnahme der Arbeit in die Reihe der Studien zum europäischen und deutschen Öffentlichen Recht beim Mohr Siebeck Verlag danke ich den Herausgebern Herrn Prof. Dr. Christian Calliess und Herrn Prof. Dr. Matthias Ruffert und dem Verlag.

Schließlich gebührt der Konrad-Redeker-Stiftung sowie der Deutschen Forschungsgemeinschaft für die großzügige Gewährung eines Druckkostenzuschusses herzlicher Dank.

Berlin, im April 2025

Friederike Grischek

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Einleitung	1
Teil 1: Der Sonderstatus der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik	7
A. Anfänge einer gemeinsamen Europäischen Außenpolitik	7
I. Von der gescheiterten Europäischen Verteidigungsgemeinschaft zur EPZ	8
II. Konstituierung der EPZ in der Einheitlichen Europäischen Akte	10
III. Die GASP seit Maastricht	12
B. Die normative Konzeption der GASP im Vertrag von Lissabon	15
I. Abgrenzung: Die GASP als Sonderbereich	15
1. Institutioneller Sonderstatus	16
2. Prozeduraler Sonderstatus	19
a) Beschlussfassung	19
b) Handlungsinstrumente	21
c) Der Ausschluss von Gesetzgebungsakten	23
3. Eigene Kompetenzart	24
4. Abgrenzung durch Art. 40 EUV	27
a) Art. 40 EUV als „Unberührbarkeitsklausel“	27
b) Historische Auslegung	29
c) Unklarer Bedeutungsgehalt	30
5. Motive der Abgrenzung	35
6. Zwischenergebnis	37
II. Integration: Die GASP als Unionskompetenz	38
C. Die GASP zwischen Abgrenzung und Integration	42
I. Ambivalente Vertragsgestaltung als Folge	43
II. Kontrastfolie: Die GASP als lex-generalis-Kompetenz	44
III. Zwischenfazit	47

Teil 2: Integrationsmechanismen	49
A. Einführung	49
I. Befund der Normalisierung	49
II. Definition und Begriff	50
III. Untersuchte Integrationsmechanismen	51
B. Wirkweise der Integrationsmechanismen	54
I. Die Ziele des auswärtigen Handelns	54
1. Unionsrechtliche Zielbestimmungen als Normenkategorie	54
2. Die politikübergreifenden Ziele als Integrationsmechanismus	56
3. Unklarer Anwendungsbereich der GASP als Folge	61
a) Bestätigung eines weiten Anwendungsbereichs beim Erlass von Sanktionen	63
aa) Der Europäische Sanktionsmechanismus	64
bb) Rs. UN-Sanktionen (Rs. C-130/10)	66
cc) Rs. Rosneft (Rs. C-72/15) und Rs. RT France (T-125/22)	69
dd) Abgrenzung zur Handelspolitik	74
ee) Zwischenergebnis	76
b) Kompetenzabgrenzung mithilfe des Schwerpunkttests	77
aa) Methodik zur Bestimmung der Rechtsgrundlage	78
(1) Für Rechtsakte der Union	78
(2) Übertragung auf Rechtsakte mit Bezug zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik	80
bb) Rechtspraxis der Kompetenzabgrenzung	82
(1) Rs. C-658/11 (Mauritius), Große Kammer	83
(2) Rs. C-263/14 (Tansania), Große Kammer	88
(3) Rs. C-244/17 (Kasachstan), Große Kammer	93
(4) Rs. C-180/20 (Armenien), Große Kammer	97
(5) Zwischenergebnis	105
cc) Diskussion und Alternativen	109
(1) Auswirkung auf die Auslegung von Art. 40 EUV	109
(2) Kritik des Methodentransfers	110
(3) Alternative Lösungsvorschläge	115
dd) Zwischenergebnis	121
4. Schlussfolgerungen	121
II. Allgemeine Verfassungsprinzipien	122
1. Einleitung	122
a) Verfassungsprinzipien als Integrationsmechanismen	122
b) Typologie der Europäischen Verfassungsprinzipien	127
c) Prinzipienauswahl	128

2. Kohärenzprinzip	130
a) Das Verfassungsprinzip in den Europäischen Verträgen	131
aa) Kohärenz als Rechtskonzept in den Verträgen	131
bb) Kohärenz als konsistenter Rechtsbegriff in den Verträgen?	132
cc) Das allgemeine Kohärenzgebot in Art. 7 AEUV	134
dd) Das Kohärenzgebot des auswärtigen Handelns in Art. 21 EUV	136
b) Die Anwendung des Kohärenzprinzips in der GASP	139
aa) Institutionelle Kohärenz: Insbesondere die Rolle der Hohen Vertreterin	139
bb) Verfahrensrechtliche Kohärenz	143
(1) Anhörung und Zustimmung des Parlaments beim Abschluss internationaler Abkommen	144
(2) Informationsrecht des Parlaments beim Abschluss internationaler Abkommen	147
(3) Standpunkte der Union in internationalen Gremien	148
(4) Zwischenfazit	151
c) Schlussfolgerungen	152
3. Demokratieprinzip	152
a) Parlamentarische Legitimation und Kontrolle in der GASP	154
aa) Die Rolle des Europäischen Parlaments	155
(1) Parlamentsbeteiligung gemäß Art. 36 EUV	155
(2) Parlamentsbeteiligung außerhalb von Art. 36 EUV	157
bb) Die Rolle der nationalen Parlamente	160
b) Die Anwendung des Demokratieprinzips in der GASP	163
aa) Keine Ausweitung des Anwendungsbereichs der GASP durch das Demokratieprinzip	166
bb) Die Beteiligung des Europäischen Parlaments an internationalen Abkommen	169
cc) Der Ausschluss von Gesetzgebungsakten in der GASP	172
(1) Bedeutung des Ausschlusses von Gesetzgebungsakten in der GASP	173
(2) Der Ausschluss von Gesetzgebungsakten in der Rechtsprechung	176
(3) Die Europäische Friedensfazilität als Gesetzgebungsakt der GASP?	179
(4) Zwischenergebnis	184
c) Schlussfolgerungen	185

4. Autonomie	186
a) Autonomie als das zentrale Konzept des Unionsverfassungsrechts	186
b) Geltung der Autonomie in der GASP	187
aa) Reichweite der Jurisdiktionskompetenz und Rechtsprechungsmonopol des EuGH	188
bb) Vorrang	191
cc) Rückgriff auf Völkerrecht im Rahmen der GASP	198
(1) Vereinbarkeit mit der Autonomie der Unionsrechtsordnung	200
(2) Rückschlüsse auf den Vorrang von GASP-Recht	205
c) Zwischenergebnis	207
III. Die beschränkte Zuständigkeit des EuGH	208
1. Die Zuständigkeit in der GASP im Vertrag von Lissabon	210
2. Die EuGH-Zuständigkeit im Lichte des Rechtsstaatsprinzips	212
3. Gradueller Ausbau der EuGH-Zuständigkeit seit dem Vertrag von Lissabon	216
a) Enger Anwendungsbereich des Zuständigkeitsausschlusses	216
aa) Rechtsprechungsentwicklung	216
(1) Rs. C-658/11 (Mauritius) und C-263/14 (Tansania)	216
(2) Rs. C-439/13 P (Elitaliana)	220
(3) Rs. C-455/14 P (H)	221
(4) Rs. C-14/19 P (SATCEN)	228
(5) Rs. C-29/22 P und C-44/22 P (KS und KD)	230
bb) Zwischenergebnis: Enge Definition von Maßnahmen „in Bezug auf diese Bestimmungen“	234
b) Weiter Anwendungsbereich der Zuständigkeit	235
aa) Das Vorabentscheidungsverfahren in der GASP	236
bb) Die Schadensersatzklage in der GASP	245
cc) Die Zuständigkeit zur Kontrolle der Einhaltung von Art. 40 EUV als Auffangkompetenz?	253
ee) Zwischenergebnis: Prozessualer Ausbau der Zuständigkeit	256
c) Zurückhaltender Prüfungsmaßstab	256
4. Schlussfolgerungen und Ausblick	258
a) Leitlinien und Grenzverläufe zur Zuständigkeit des EuGH in der GASP	258
aa) Zum Zuständigkeitsausschluss des EuGH in der GASP	259
bb) Zur Zuständigkeit des EuGH in der GASP	261

b) Die EuGH-Zuständigkeit in der GASP als Integrationsmechanismus	265
c) Auswirkungen auf den EMRK-Beitritt	267
C. Zwischenfazit: Funktionen der Integrationsmechanismen	270
 Teil 3: Die integrierte Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik	 273
A. Bestätigung des weiten Anwendungsbereichs	273
I. Keine Reduktion auf eine <i>lex generalis</i> -Kompetenz	273
II. Die GASP als Prerogative des Rates	276
III. Zwischenfazit	278
B. Eine konstitutionalisierte GASP	278
I. Konstitutionalisierung als Deutungsfolie	279
II. Die europäische Konstitutionalisierungsthese	282
III. Konstitutionalisierung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik	284
1. Konstitutionalisierung und Intergouvernementalität	285
2. Ermöglichung von Konstitutionalisierung durch normative Ambiguität	286
3. Phänomene der Konstitutionalisierung in der GASP	287
4. Schlussfolgerungen	289
C. Ausblick: Potentiale einer Europäischen Außenpolitik	290
 Zusammenfassung in Thesen	 295
 Literaturverzeichnis	 301
Register	315

Einleitung

Does it still make sense to refer to the CFSP as an intergouvernemental system? And, indeed, what do we mean when speaking of such a system?¹

Schon lange besteht die Einsicht der Mitgliedstaaten, dass sich die außenpolitischen Ziele der Europäischen Union nicht oder nur wesentlich schwieriger allein erreichen lassen.² Vielmehr ist politisches Gewicht zu bündeln. Der damalige Hohe Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik *Javier Solana*³ verdeutlichte dies in einer Befragung zum Vertrag von Lissabon:

„In today’s globalised world, in which it is very difficult for one single country to have the weight and influence that were possible in the past [...]. In today’s world there are issues that we cannot tackle efficiently, with sufficient weight and influence, on an individual basis, while collectively we can really make the difference sometimes.“⁴

¹ In Anlehnung an Weilers „Does it still make sense to refer to the Community’ as a supranational system? And, indeed, what do we mean when speaking of such a system?“, in *Weiler*, *The Community System: the Dual Character of Supranationalism*, YEL 1981, Vol. 1, Issue 1, 267 (267).

² Auf Europäische Ebene etwa sichtbar in den Konzepten zur „Strategischen Autonomie“ der Europäischen Union, ein Überblick bietet das Briefing vom Wissenschaftlichen Dienst des Europäischen Parlaments, *EU Strategic Autonomy Monitor*, Juli 2022, PE 733.589; auf nationaler Ebene zeugt davon bspw. die deutsche China-Strategie: „Nur eine geschlossen handelnde EU, in der alle Mitgliedstaaten europäische Anliegen vertreten, kann in der Zusammenarbeit mit China Ergebnisse erzielen und im Wettbewerb und in der systemischen Rivalität mit China bestehen. Eine enge und transparente Abstimmung im EU-Kreis ist daher zentral. Die Entscheidungsfindung der EU in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik muss effizienter werden, auch durch Ausweitung von Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit.“, *Auswärtiges Amt, China-Strategie der Bundesregierung*, S. 16.

³ Javier Solana ist ein spanischer Politiker, der vor allem durch seine Funktion als Generalsekretär der NATO von 1995–1999 und im Anschluss bis 2009 als *Hoher Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik* bekannt ist.

⁴ Antwort vom Hohen Vertreter für die GASP Javier Solana bei Befragung zum Vertrag von Lissabon auf Frage Nr. 616, Komitee für Auswärtige Angelegenheiten des Vereinigten Königreichs, Anhörung am 8. Januar 2008, Vol I.

Die erkannte Notwendigkeit, angesichts einer globalisierten Welt besser mit einer europäischen Stimme zu sprechen und so Kompetenzen zu vereinen, veranlasste die Mitgliedstaaten bereits früh in der Europäischen Integrationsgeschichte, über eine politische Integration nachzudenken. Erste Versuche einer politischen Integration der Außenpolitik reichen dabei an den Anfang der Europäischen Integration bis auf 1950 zurück.⁵ Gleichfalls seit Beginn dieser außenpolitischen Integration bestehen aber angesichts eines befürchteten Verlusts von Souveränität auch erhebliche Vorbehalte der Mitgliedstaaten gegenüber einer Übertragung von Hoheitsrechten in diesem Kompetenzbereich. „In Vielfalt geeint“ gilt auch für die außenpolitischen Präferenzen. In den Mitgliedstaaten der Europäischen Union bestehen unterschiedlichste geographische, historische und kulturelle Erfahrungen. Estland entwickelt bereits geographisch bedingt eine andere Haltung gegenüber Russland als Portugal, ähnlich sind die Beziehungen von Frankreich mit dem Senegal aufgrund der französischen Kolonialgeschichte andere als diejenigen der Tschechischen Republik. Tschechien wiederum hat mit Blick auf die Nähe zur ehemaligen Sowjetunion ähnlichere Erfahrung wie Estland gemacht, welche sich nicht mit denjenigen des Inselstaats Malta vergleichen lassen. Auch wenn außenpolitisches Gewicht nur schwer quantifizierbar ist, so leuchtet dennoch ein, dass unterschiedliche Bevölkerungsgröße und Wirtschaftskraft wesentliche Parameter in dieser Bestimmung darstellen. Allein die ständige Mitgliedschaft Frankreichs im UN-Sicherheitsrat⁶ eröffnet dem Land andere politische Gestaltungsräume als allen anderen EU-Mitgliedstaaten. Mit Blick auf die Außenpolitik ist die EU daher als „mosaic of various national strategic cultures“ marked by diverse geopolitical interests and historical experiences“⁷ zu porträtieren. Die divergierenden außenpolitischen Interessen verhindern zuweilen schnelle und kohärente außenpolitische Reaktionen der Europäischen Union. Eine Konsensfindung gestaltet sich in diesem souveränitätssensiblen Bereich ungleich schwerer als bei Entscheidungen zum Wettbewerbsrecht. Eine Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners vermag aber die ambitionierten außenpolitischen Ziele der Europäischen Union nicht zu erreichen (vgl. Art. 21 II EUV). In Erinnerung bleibt dazu beispielsweise die späte Reaktion der Mitgliedstaaten auf den sowjetischen Einmarsch nach Afghanistan im Jahr 1979. Erst drei Wochen nach

⁵ Nur Monate nach Vorstellung des Schuman-Plans durch den französischen Außenminister Schuman von 1950, welcher bekanntermaßen zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) führte, stellte der französische Ministerpräsident Pleven den Plan vor, eine Europäische Armee zu errichten.

⁶ Bis zum Austritt des Vereinigten Königreichs hatten sogar zwei Mitgliedstaaten einen Sitz, das Vereinigte Königreich und Frankreich.

⁷ Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, Qualified majority voting in foreign and security policy, Januar 2021, PE 659.451, S. 7.

dem Ereignis fand dazu das erste Treffen der Minister in Brüssel statt.⁸ Diese Tatenlosigkeit stand in starkem Gegensatz zur zahlreichen außenpolitischen und diplomatischen Tätigkeit von UN und NATO.⁹ Doch außenpolitische Uneinigkeit ist kein Relikt vergangener Zeiten. Auch in der Post-Lissabon-Ära ließ die EU zuweilen außenpolitische Aktion vermissen. Bei den Bemühungen zur Eindämmung des Syrienkrieges war die EU als Akteur „weitgehend abwesend“.¹⁰

Die Erkenntnis, dass sich mitgliedstaatliche Einzelinteressen auf globaler Bühne kaum noch unilateral durchsetzen lassen, führte jedoch auch in den vergangenen Jahren nicht dazu, diese Divergenzen zwischen den außenpolitischen Interessen der einzelnen Mitgliedstaaten zu überwinden. Im Gegenteil, vertiefter außenpolitischer Integration sind die Mitgliedstaaten der EU seit jeher mit Vorsicht begegnet. Zu nah ist dieser Bereich mit der Souveränität der einzelnen Staaten verknüpft. Die Außenpolitik stellt traditionell eine souveränitätsempfindliche Materie und damit ein *domaine reservée* der Mitgliedstaaten dar, die man der Europäischen Union weder umfänglich noch tiefgreifend übertragen wollte. Damit besteht in diesem Politikbereich eine Spannungslage zwischen unionaler Einheit und mitgliedstaatlicher Souveränität. In der Europäischen Außenpolitik gilt es somit in besonderem Maße die Austarierung zwischen europäischer Einheit und dem Abbilden nationaler Besonderheiten zu gewährleisten.

Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik entwickelte sich daher nur schrittweise bis zum heutigen Stand im Vertrag von Lissabon. Allen Integrationsstufen der Europäischen Außenpolitik ist gemeinsam, dass nur eine zurückhaltende Integration erfolgte, die Furcht vor einer ungewollten Europäisierung wurde in Recht gegossen. Im Vertrag von Lissabon wurde die Europäische Außenpolitik als Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Europäischen Union integriert. Die rechtliche Einbettung erfolgte dabei unter normativer Abgrenzung als Sonderbereich des Unionsrechts, für das „besondere Bestimmungen und Verfahren“ gelten (Art. 24 I 2 EUV). Die Genese der GASP und ihr Sonderstatus führten zu einer intergouvernementalen Rezeption dieser Unionskompetenz. Bei näherem Hinsehen erweist sich diese Charakterisierung allerdings als unvollständig. Die Zuschreibung der andauernden Intergouvernementalität zeigt

⁸ Van Vooren, EU external relations law and the European neighbourhood policy, S. 20.

⁹ Van Vooren, EU external relations law, S. 20.

¹⁰ Siehe etwa die Einschätzung von Kaim/Kempin für die Stiftung Wissenschaft und Politik: „So verwundert es nicht, dass die EU in den diplomatischen Bemühungen zur Einhegung des Krieges in Syrien als kollektiver Akteur weitgehend abwesend ist. Bei der Konfliktbearbeitung in der Ukraine lassen die EU-Staaten der OSZE den Vortritt. Den militärischen Kampf gegen den internationalen Terrorismus führen die Vereinigten Staaten. Ihrer internationalen Allianz gegen den Islamischen Staat haben sich lediglich die Nato und einige EU-Staaten angeschlossen, nicht aber die gesamte EU.“, Kaim/Kempin, Ein europäischer Sicherheitsrat, SWP-Aktuell Nr. 65 November 2018, S. 2.

te sich nicht nur in der Literatur¹¹, sondern wurde auch durch beteiligte Akteure perpetuiert. Es liegt nahe, dass der Betonung der Intergouvernementalität auch ein psychologischer Effekt für die mitgliedstaatlichen Regierungen zukam.¹² So antwortete der bereits eingangs zitierte damalige Hohe Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik bei einer Befragung durch das Komitee für Auswärtige Angelegenheiten des Vereinigten Königreichs zur GASP im neuen Vertrag von Lissabon:

„On the modification of the treaties, the second pillar – to use the jargon – will be maintained as an intergovernmental body.“¹³

Diesem Narrativ der Intergouvernementalität geht die Arbeit durch eine Analyse der Vertragsbestimmungen nach und prüft diese kritisch. Diese Rezeption erweist sich bei näherer Untersuchung als unvollständig und kann den Blick auf die tatsächliche Praxis der heutigen GASP verstellen. Vielmehr unterliegt die GASP seit ihrer Errichtung unter dem Vertrag von Lissabon einem Prozess der Normalisierung¹⁴. Außenpolitik wird immer mehr wie die anderen Politikbereiche. Sie wird, mit anderen Worten, normal. Ausweis dieser Normalisierung der GASP ist etwa die Anwendung allgemeiner Prinzipien auf die GASP oder die Anpassung des Rechtsschutzniveaus. Beschrieben wurde die damit einhergehende Entwicklung auch als Assimilierung der GASP in die Unionsrechtsordnung¹⁵,

¹¹ Etwa bei Pechstein, nach dem für die GASP aufgrund ihrer intergouvernementalen Konzeption auch keine Übertragung von Hoheitsrechten erfolgte und daher Art. 59 II GG anwendbar sei, *Pechstein*, Die Intergouvernementalität der GASP nach Lissabon: Kompetenz-, Wirkungs-, Haftungs- und Grundrechtsfragen, JZ 2010, Vol. 65, Issue 9, 425 (429); differenzierend Thym, Intergouvernementale Exekutivgewalt. Die Verfassung der europäischen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, AVR, Vol. 50, Issue 2, 125–155; *Engbrink*, Die Kohärenz des auswärtigen Handelns der Europäischen Union, S. 245; GASP als „hidden pillar“ bei *Govaere*, Multi-faceted Single Legal Personality and a Hidden Horizontal Pillar: EU External Relations Post-Lisbon, Cambridge Yearbook of European Legal Studies 2011, Vol. 13, 87–111; *Regelsberger/Kugelman*, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 24 EUV, Rn. 1; *Eisenhut*, Delimitation of EU-Competences under the First and Second Pillar: A View Between ECOWAS and the Treaty of Lisbon, GLJ 2009 Vol. 10, Issue 5, 585 (587); auffallend ist, dass diese intergouvernementale Rezeption in der deutschen Literatur besonders stark vertreten ist, dies mag an der Konzeption des Deutschen Bundesverfassungsgerichts liegen, siehe grundlegend BVerfGE 123, 267 (Lissabon), Rn. 342; kürzlich wiederholt im Urteil BVerfG v. 26.10.2022 – 2 BvE 3/15 („Operation Sophia“), Rn. 104.

¹² *Missiroli*, European Security Policy: The Challenge of Coherence, EFAR 2001 (6), 177 (183).

¹³ *Solana*, Antwort auf Frage Nr. 624, Komitee für Auswärtige Angelegenheiten des Vereinigten Königreichs, Anhörung am 8. Januar 2008, Vol I.

¹⁴ Vermutlich zuerst bei: *Wessel*, The European Union’s foreign and security policy: A legal institutional perspective, 1999.

¹⁵ *Cremona*, The position of CFSP/CSDP in the EU’s constitutional architecture, in: Block-

mithin als Prozess der horizontalen Integration der GASP. Zu dieser Debatte möchte die vorliegende Arbeit einen Beitrag leisten. Diese Entwicklung verlangt eine ausführliche Analyse, welche sich von dem bisweilen reduktiven Erklärungsansatz eines aktivistischen Europäischen Gerichtshofs¹⁶ löst und mit Blick auf die Vertragsstruktur nach Ursachen und Gründen für diese vertiefte Integration sucht.

Ausgehend von der tatsächlichen Praxis arbeitet diese Untersuchung heraus, dass und inwieweit die GASP ebenso Teil der supranationalen und konstitutionalisierten Unionsrechtsordnung ist. Ausweis letzteren ist, dass auch im Bereich dieser Politik Grundrechte und unionale Grundsätze gelten. Nicht zuletzt aus diesem Grund kommt dem EuGH, trotz der deutlichen und explizit in den Verträgen normierten Beschränkung seiner Zuständigkeit, eine Rolle als Verfassungsgericht zu. Überdies offenbart sich bei näherem Hinsehen, dass auch dem Recht der GASP Vorrangwirkung in mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen zukommen kann. Damit kann auf die eingangs gestellte Frage geantwortet werden: Nein, Intergouvernementalität fasst die Realität außenpolitischen Handelns der EU nicht mehr.

Ermöglicht wurden die beiden eingangs kontrastierten Deutungsstränge – Beibehaltung der Intergouvernementalität in einer supranationalen Rechtsstruktur bei gleichzeitiger vertiefter Integration in diese Struktur – durch eine ambivalente Vertragsgestaltung. Die Zurückbehaltung des Einflusses über diese souveränitätssensible Materie bei gleichzeitiger Einsicht in eine notwendige Zusammenarbeit hat sich in den Vertragsbestimmungen als Spannungsfeld zwischen Integration und Abgrenzung niedergeschlagen. Der Vertrag von Lissabon sollte beide Versprechen gleichzeitig einlösen:

„You will continue to have your own policy and representation when you need it, too. Within this global world, you have the possibility to use the fact that we have 27 members today and the influence that that will have, as well as to maintain your own representation and specificity“¹⁷.

mans/Koutrakos (Hrsg.), *Research Handbook on the EU's Common Foreign and Security Policy*, S. 13.

¹⁶ Die Ausweitung der EuGH-Zuständigkeit im Bereich der GASP ist die wohl bekannteste und auch weitreichendste Entwicklung in diesem Feld, der Verweis auf den EuGH als machtbewusstes und aktivistisches Gericht liegt daher nahe, siehe dazu grundlegend *Rasmussen*, *On Law and Policy in the European Court of Justice: A Comparative Study in Judicial Policy-making*; kritisch reflektiert von *Weiler*, *The Court of Justice on trial – A review of Hjalte Rasmussen: On law and policy in the European Court of Justice*, *CMLR* 1987, Vol. 24, Issue 3, 555–589; sowie ders. mit einer positiveren Sicht des „judicial activism“ des EuGH in: *The Transformation of Europe*, *Yale Law Journal* Vol. 100 (1991), 2403.

¹⁷ *Solana*, Antwort auf Frage Nr. 629, Komitee für Auswärtige Angelegenheiten des Vereinigten Königreichs, Anhörung am 8. Januar 2008, Vol I.

Die Arbeit versucht die Dynamik der dadurch aufgestellten Integrationsordnung zu erfassen und ein Bild des aktuellen Integrationsstands der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik zu zeichnen. Dabei bemüht sich die Untersuchung um die Rekonstruktion eines längerfristigen Trends und nimmt dabei eine Retrospektive ein.

Die Untersuchung erfolgt in drei Schritten. Zunächst widmet sich Teil 1 nach einem historischen Rückblick der deskriptiven Beschreibung des aktuellen Rechtsregimes der GASP als Sonderbereich im Vertrag von Lissabon. Diese wird durch eine normative Einordnung ergänzt, welche die Ambivalenz der Vertragsbestimmungen zwischen den beiden die GASP bestimmenden Topoi von Integration und Abgrenzung verdeutlicht. Davon ausgehend wird die Deutung der GASP als *lex generalis* des auswärtigen Handelns erwogen, im Ergebnis allerdings vielmehr ein Prozess der Integration ausgemacht.

Die Arbeit nähert sich diesem Prozess der Integration in Teil 2 durch die Analyse dreier Integrationsmechanismen, welche die Position der GASP in der Unionsarchitektur maßgeblich bestimmen. Diese Rechtsmechanismen verstärken die Integration der GASP in das auswärtige Handeln der Europäischen Union. Die Integrationsmechanismen verbinden und verankern die GASP in der Unionsarchitektur und sorgen derart für ein Gegengewicht zur normativen Abgrenzung als Sonderbereich. Diese Annäherung der GASP an die AEUV-Kompetenzen minimiert ihren Sonderbereichscharakter, Folge ist eine „Normalisierung“ der GASP.

Schließlich wird in Teil 3 das Bild der integrierten GASP sichtbar. Diese erweist sich als Unionspolitik mit weitem Anwendungsbereich. Gleichzeitig wird deutlich, dass die GASP Teil des unionalen Konstitutionalisierungsprozesses ist.

Teil 1

Der Sonderstatus der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik

Die zögerliche Integration der Europäischen Außenpolitik hat aufgrund der Souveränitätsnähe dieser Materie Tradition in der Geschichte der Europäischen Integration. Aus diesen Anfängen einer Europäischen Außenpolitik konnte sich jedoch die heutige Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik konstituieren (A.). Diese erfährt eine normative Konzeption als Sonderbereich in der Unionsarchitektur (B.). Mehrere rechtliche Vorkehrungen sorgen für einen Schutz vor ungewollter Integration, dennoch wird die GASP als Unionskompetenz in das auswärtige Handeln der Europäischen Union eingebettet. Diese gegensätzlichen Zugkräfte prägen die GASP und spiegeln sich in einer ambivalenten Vertragsgestaltung wider, welche Interpretationsspielraum lässt (C.).

A. Anfänge einer gemeinsamen Europäischen Außenpolitik

Das Verständnis des heutigen normativen Aufbaus der GASP wird durch einen historischen Rückblick erleichtert. Daher soll hier auf eine knappe Darstellung dieser Integrationsgeschichte der Europäischen Außenpolitik nicht verzichtet werden, wenngleich diese an anderer Stelle bereits ausführlich dargestellt wurde.¹ Die Europäische Außenpolitik entwickelte sich von ihren Anfängen als bloße politische Koordination zur heutigen Unionskompetenz mit Rechtscharakter.

¹ *Gosalbo Bono*, Some reflections on the CFSP legal order, CMLR 2006, Vol. 43 337–394; *Van Vooren*, EU external relations law and the European neighbourhood policy – a paradigm for coherence, Teil 1; *Schorkopf*, Die unentschiedene Macht: Verfassungsgeschichte der Europäischen Union; eine Zusammenfassung findet sich bei *Butler*, Constitutional law of the EU's common foreign and security policy: competence and institutions in external relations, S. 17 ff.

I. Von der gescheiterten Europäischen Verteidigungsgemeinschaft zur EPZ

Es mag angesichts der Souveränitätsnähe der Außenpolitik und der damit verbundenen Zurückhaltung der Mitgliedstaaten gegenüber einer Europäisierung überraschen, dass diese Thematik dennoch früh Teil der Europäischen Integrationsgeschichte wurde. Nur Monate nach Vorstellung des Schuman-Plans² durch den französischen Außenminister Schuman 1950, welcher in der Folge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) führte, stellte der französische Ministerpräsident Pleven den Plan vor, eine Europäische Armee zu errichten.³ Die Geschichte der gemeinsamen europäischen Außenpolitik begann somit mit einer großen Vision, die bis heute nicht umgesetzt, aber als mögliches Ziel der gemeinsamen Verteidigungspolitik in Art. 24 I 1 EUV festgehalten ist.

Die Wiedereinbindung Deutschlands in die internationalen Beziehungen nach dem Zweiten Weltkrieg stellte einen Grund dafür dar, warum die Europäische Integration nach dem Zweiten Weltkrieg überraschend zügig voranschritt.⁴ In den Worten von Joseph Bech, dem damaligen Verteidigungsminister von Luxemburg, welches zu den Gründungsmitgliedern der EGKS gehörte:

„Was war der wirkliche Grund, weswegen wir Europa am Morgen nach dem Zweiten Weltkrieg gründen wollten? Wir glaubten, ein neues Europa gründen zu müssen, um in diesem neuen Rahmen Frankreich und Deutschland miteinander zu versöhnen.“⁵

Nach dem Zweiten Weltkrieg begegnete besonders Frankreich einer Wiederbewaffnung der Bundesrepublik Deutschland mit Vorsicht und so stellte der Plan auch einen Versuch dar, die politischen Ziele des Schuman-Plans – die Gründung eines neuen politischen Gemeinwesens nach französischer Vorstellung – zu verwirklichen.⁶ Der Pleven-Plan sollte Frankreich eine Einflussnahme und Gestaltung auf die Wiederbewaffnung der BRD ermöglichen.⁷ Wenngleich der Plan auch auf Skepsis traf, gelang dennoch eine Verhandlung über eine Europäische

² Schuman-Plan bezeichnet den Plan vom 9. Mai 1950 des der damalige französische Außenminister, die Zusammenlegung der französischen und deutschen Kohle- und Stahlproduktion.

³ Rede von René Pleven vor der französischen Nationalversammlung, abgedruckt in: *Journal officiel de la République française, Débats Parlementaires, Assemblée nationale*, 10.1950, Déclaration du Gouverneur français René Pleven le 24 octobre 1950, S. 7118–7119.

⁴ Haltern, *Europarecht*, Bd. I, S. 42.

⁵ Rede von *Joseph Bech*, 1968 in Straßburg, abrufbar unter: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/eu-pioneers/joseph-bech_de, zuletzt abgerufen im Juli 2025.

⁶ *Schorkopf*, *Die unentschiedene Macht*, S. 55.

⁷ *Schorkopf*, *Die unentschiedene Macht*, S. 55.

Verteidigungsgemeinschaft.⁸ Diese mündete 1952 in den *Vertrag über die Gründung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft*⁹, welcher eine supranationale Organisationsstruktur vorsah.¹⁰ Neben diesem Plan zur Verteidigungszusammenarbeit bestand die Idee einer *Europäischen Politischen Gemeinschaft*¹¹. Auch wenn diese die gemeinsame Wirtschaft als Hauptthema hatte, war die Festlegung der Außenpolitik der Mitgliedstaaten ebenso Teil des Vorschlags.¹² Jedoch scheiterte die Ratifizierung des Vertrags zur Verteidigungsgemeinschaft 1954 in der französischen Nationalversammlung. Damit fehlte es auch der Europäischen Politischen Gemeinschaft an einer Grundlage.¹³

Ein neuer Versuch wurde in den 1960er Jahren mit den wiederum von Frankreich vorgelegten „Fouchet-Plänen“ unternommen. Der Vorschlag der französischen de Gaulle-Regierung hatte die Gründung einer Europäischen Politischen Union (EPU) zum Ziel und beinhaltete auch eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik. Auch dieser Plan wurde teilweise mit Skepsis betrachtet, so sahen beispielsweise die Niederlande darin ein Hindernis für den erhofften Beitritt Großbritanniens.¹⁴ Ein Änderungsvorschlag (Fouchet II) durch die französische Regierung erweiterte den Plan um die Wirtschaftspolitik, verringerte aber auch parlamentarische Beteiligungsrechte.¹⁵ Die Regierungen der anderen Mitgliedstaaten reagierten darauf mit einem eigenen Entwurf, dieser unterschied sich in der Ausgestaltung der Exekutivgewalt und dem Verhältnis der Gemeinschaften zur neuen Politischen Union von der französischen Variante.¹⁶ Auch ein daraus erarbeiteter Kompromissvorschlag konnte die divergierenden Auffassungen allerdings nicht überwinden. Ein Vertrag kam nicht zustande und auch dieses Projekt scheiterte.¹⁷ Die Debatten um diese Vorschläge und das anschließende

⁸ Schorkopf, Die unentschiedene Macht, S. 55.

⁹ Vertrag über die Gründung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft, 27. Mai 1952, abrufbar unter: <https://www.politische-union.de/evgv/>, zuletzt abgerufen im Juli 2025.

¹⁰ Schorkopf, Die unentschiedene Macht, S. 57.

¹¹ Gemeint hier selbstverständlich die historische Europäische Politische Gemeinschaft von 1952; im Jahr 2022 griff der französische Präsident Macron diese Idee wieder auf, welche zur Gründung einer neuen Europäischen Politischen Gemeinschaft am 6. Oktober 2022 führte.

¹² Butler, Constitutional law of the EU's common foreign and security policy, S. 22; bei Schorkopf „europäischer Verband der Gesamtintegration“, dieser „sollte die Staatenbeziehungen konstitutionell transformieren und eine institutionelle Brücke zur Mitgliedschaft im Europarat schlagen“, Schorkopf, Die unentschiedene Macht, S. 54.

¹³ Die Beratungen zur Europäischen Politischen Gemeinschaft sollten bis zur vollständigen Ratifikation des Vertrags zur Verteidigungsgemeinschaft ausgesetzt werden, da diese scheiterte, endeten mit ihr die Bemühungen zur EPG, Schorkopf, Die unentschiedene Macht, S. 70.

¹⁴ Schorkopf, Die unentschiedene Macht, S. 93.

¹⁵ Schorkopf, Die unentschiedene Macht, S. 93.

¹⁶ Schorkopf, Die unentschiedene Macht, S. 93.

¹⁷ Smith, Europe's Foreign and Security Policy: The Institutionalization of Cooperation,

Scheitern der Pläne prägten entscheidend die weiteren Versuche einer gemeinsamen Außenpolitik: Eine politische Struktur, welche auch Gemeinschaftsorgane umfasste, war damit vom Tisch, lediglich eine parallele Zusammenarbeit verblieb als realistische Option.¹⁸ Nach der Phase der „Politik des leeren Stuhls“ („politique de la chaise vide“)¹⁹ und dem Ende der Gaulle-Regierung nahm das Projekt erst in den 1970er Jahren mit der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) an Fahrt auf.

II. Konstituierung der EPZ in der Einheitlichen Europäischen Akte

Die Einigung auf dem Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs in Den Haag 1969 stellte einen neuen Anlauf der außen- und sicherheitspolitischen Zusammenarbeit im Rahmen einer *Europäischen Politischen Zusammenarbeit* (EPZ) dar.²⁰ Der dafür eingesetzte Ausschuss unter dem Vorsitz des belgischen Diplomaten Davignon stellte dazu 1970 den sog. Davignon-Bericht²¹ als Ergebnis vor. Die EPZ sollte eine Kooperation der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften außerhalb der dort festgelegten Bereiche ermöglichen, insbesondere in der Außenpolitik.²² Diese Kooperationsform ermöglichte den Mitgliedstaaten beispielsweise Absprachen vor internationalen Konferenzen, wie etwa für die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa 1973, auf die die Staaten durch ihre Zusammenarbeit erfolgreich Einfluss nehmen konnten.²³

Die EPZ existierte neben den Europäischen Gemeinschaften als Forum für diplomatische Absprachen, welches bewusst von den rechtlichen Instrumenten der Institutionen der Europäischen Gemeinschaften ferngehalten wurde.²⁴ Diese Trennung nahm teilweise absurde Züge an. So ist überliefert, dass an einem Mor-

S. 67, dieser macht vorallem die divergierenden Visionen zwischen intergouvernementaler und suprnationaler Zusammenarbeit dafür aus.

¹⁸ Van Vooren, EU external relations law and the European neighbourhood policy, S. 13.

¹⁹ In dieser Zeit stellte Frankreich die Mitarbeit im Ministerrat ein – der französische Stuhl blieb leer. Anlass war ein Streit über die Finanzierungsfrage im Agrarsektor, dazu *Schorkopf*, Der europäische Weg: Grundlagen der Europäischen Union, S. 20 ff.

²⁰ Smith, Europe's Foreign and Security Policy: The Institutionalization of Cooperation, S. 69.

²¹ Erster Bericht der Außenminister an die Staats- und Regierungschefs der EG-Mitgliedstaaten vom 27. Oktober 1970 (Davignon-Bericht).

²² Siehe Davignon-Bericht, Zweiter Teil.

²³ Smith, Europe's Foreign and Security Policy: The Institutionalization of Cooperation, S. 87.

²⁴ Butler, Constitutional law of the EU's common foreign and security policy: competence and institutions in external relations, S. 22; siehe Erster Teil Nr. 10 des Berichts: „10. Die gegenwärtige Entwicklung der Europäischen Gemeinschaften gebietet den Mitgliedstaaten eine Verstärkung ihrer politischen Zusammenarbeit; in einer ersten Stufe müssen sie die praktischen

Register

- Anti-Zwangmaßnahmen-Instrument *siehe*
Instrument gegen Zwangsmaßnahmen
Anwendungsbereich der GASP 44, 273
Anwendungsvorrang *siehe* Rechtswirkung
Armenien-Abkommen 97
Art. 40 EUV *siehe* Unberührbarkeitsklausel
Assimilierung *siehe* Normalisierung
Auswärtiges Handeln, Kompetenz 15, 54
Autonomie 186, 283
– Abwehrfunktion 200, 283
– Einwirkungsdimension 191
– Rechtsprechungsmonopol 188
- Beschlussfassung 19, 94, 148
– Aufteilung des Rechtsakts 98
– Einstimmigkeit 19, 198
– qualifizierte Mehrheit 20, 40, 149
Bindungswirkung *siehe* Rechtswirkung
Bundesverfassungsgericht 36, 161, 194
- Demokratieprinzip 115, 152, 293, *siehe*
auch Europäisches Parlament
– duales Legitimationskonzept 152, 154
- EuGH-Zuständigkeit 208
– Analogie 225
– Auslegungsvorlagen 244
– GASP-Agentur 228
– GASP-Missionen 220, 230, 251
– Handlung der laufenden Verwaltung 233
– politische und strategische GASP-Entscheidungen 230, 244
– Sanktionen 236
– sog. carve-out-Klausel 211
– sog. claw-back-Klausel 211
EULEX-Mission 220, 230
Europäische Politische Zusammenarbeit 10
– Davignon-Bericht 10
- Europäische Verteidigungsgemeinschaft 8
Europäischer Auswärtiger Dienst (EAD) 18, 139
Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) 186, 267
Europäisches Friedensfazilität (EFF) 179
Europäisches Parlament 16, 155
– Anhörungsrecht 155
– Beteiligungsrechte 84, 148, 163, 169
– Haushaltsbefugnis 158
– Informationsrechte 147
– Interinstitutionelle Vereinbarung 156, 158
- Finanzierungsmechanismen *siehe* Europäische Friedensfazilität
Foto-Frost-Doktrin 238
- Handelspolitik 74, 93, 97, 139
Handlungsinstrumente 21
– Gesetzgebungsakte, Ausschluss von 23, 172
– Nicht-Rechtsinstrumente 199, 205
Haushaltsordnung 220
Hohe Vertreterin der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik 17, 139
– Doppelhutrolle 17, 39
– Vorschlagsrecht 69
- Institutioneller Aufbau 16
Institutionelles Gleichgewicht 153, 177
Instrument gegen Zwangsmaßnahmen 75, 141
Interaktionsfunktion 27, 128, 270
Intergouvernementalität 198, 207, 278, 285
Interparlamentarische Konferenz *siehe* mitgliedstaatliche Parlamente
- Kasachstan-Abkommen 93, 150

- Kohärenz des Rechtsschutzsystems 215, 238, 247
- Kohärenzprinzip 130
- Justiziabilität 138
 - Kohärenz, horizontale 136, 139
 - Kohärenz, institutionelle *siehe* horizontale Kohärenz
 - Kohärenz, materielle 137
 - Kohärenz, verfahrensrechtliche 143
 - Konsistenz 132
- Kompetenzabgrenzung 77, 183
- Kombination von Rechtsgrundlagen 119
 - Kontext als Kriterium 86, 89
 - Schwerpunkttest 77, 115, *siehe auch* Schwerpunkttest
- Kompetenzabgrenzungsklausel *siehe* Unberührbarkeitsklausel
- Kompetenzart 24, 176, 192
- Lex specialis derogat legi generali* 44, 273
- Lissabon-Urteil 36, 194
- Loyalitätsprinzip 194, 197, 206
- Mauritius-Abkommen 83, 144, 147, 169, 216
- Mitgliedstaatliche Gerichte 189
- Mitgliedstaatliche Parlamente 160
- Natur der GASP 208, *siehe auch* Kompetenzart
- Normalisierung 49, 50, 270, 279, 290
- Parallele Kompetenz 26, 208, *siehe auch* Kompetenzart
- Passerelle-Klausel *siehe* qualifizierte Mehrheit
- Prärogative des Rates 35, 40, 106, 203, 276
- Querschnittsklausel *siehe* Zielbestimmungen
- Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts 65, 89
- Rechtstaatsprinzip 212
- Rechtswirkung GASP-Recht 22, 175, 191, 205
- Relationale Prinzipien *siehe* Strukturprinzipien
- Restriktive Maßnahmen *siehe* Sanktionen
- Sanktionen 64, 82, 236, 245
- Detailliertheit 70
 - Medienregulierung 72
 - Rechtsgrundlage 64
 - Rechtsschutz 236, 245
 - UN-Sanktionen 66, 166
 - Vor Lissabon 65
- Säulenstruktur 12, 38, 56
- Scharniernormen 53, 271
- Schwerpunkttest 77, *siehe auch* Kompetenzabgrenzung
- Kodifizierung 119
 - Modifikation 115
- Security development nexus *siehe* Sicherheitsnexus
- Sicherheitsnexus 58, 118
- Souveränität 19, 36, 196
- Strukturprinzipien 127
- Supranationalität 38, 52, 186, 278
- Abgrenzung Konstitutionalisierung 279
- Systemische Prinzipien *siehe* Strukturprinzipien
- Tansania-Abkommen 88, 147, 170, 216
- Unberührbarkeitsklausel 27, 69, 81, 253, 277
- systematische Auslegung 115
- Unitarisierungsfunktion 270
- Unmittelbare Wirkung 191, 198
- Verfassungsprinzipien, allgemeine
- Konstitutionalisierung 287
 - materielle Prinzipien 127, 152
 - Strukturprinzipien 127
 - Terminologie 122
- Vertrag von Maastricht 12, 154
- Vorrang *siehe* Rechtswirkung
- Wahl der Rechtsgrundlage *siehe* Kompetenzabgrenzung
- Zielbestimmungen 54
- Abgrenzungsfunktion 110
 - Kohärenzfunktion 56
 - Zuordnungsversuche 61
- Ziele des auswärtigen Handelns *siehe* Zielbestimmungen