

Working Group VII

Working document 17

Working group VII – "External Action"

Subject: **"Double hat"**
 - paper by Mr Gunter Pleuger, alternate member of the Convention

Members of the Working Group VII will find hereafter a paper by Mr Gunter Pleuger, alternate member of the Convention.

1. Erhöhung der Handlungsfähigkeit der Union im Bereich der Außenbeziehungen

An eine erweiterte Union werden insbesondere im Bereich der Außenbeziehungen höhere Ansprüche gestellt werden. Um diesen gewachsenen Ansprüchen gerecht zu werden, muss die Union ihre außenpolitische Handlungsfähigkeit erhöhen. Hierfür ist es unabdingbar, dass die Union in Fragen der Außenbeziehungen nach außen mit einer Stimme spricht. Zudem muss die Union bei der Formulierung und Umsetzung außenpolitischer Beschlüsse zu größerer Kohärenz finden. Das Verhältnis zwischen dem Kommissar für Außenbeziehungen und dem Hohen Vertreter für die GASP ist hierbei eine Kernfrage. Die auf Grund der persönlichen Qualitäten der gegenwärtigen Amtsinhaber aktuell gute Zusammenarbeit darf nicht über die systemimmanente Konkurrenz innerhalb der derzeitigen Konstruktion hinwegtäuschen. Diese strukturelle Schwäche müssen wir überwinden.

2. Optionen zur Verbesserung der Strukturen

a. Beibehaltung des Status Quo

Der Kommissar für Außenbeziehungen verbleibt in der Kommission und der Hohe Vertreter beim Rat; die Koordinierungsmechanismen zwischen den beiden Ämtern würden verbessert. Die zugrundeliegende Problematik bei der Formulierung von kohärenten Politikvorschlägen und bei der einheitlichen Außenvertretung würde nicht gelöst.

b. Verschmelzung der beiden Ämter

Die einzigen Optionen zur vollständigen Lösung des Kohärenzproblems, die vollständige Verschmelzung der beiden Ämter, ihrer Unterbauten und ihrer Verantwortlichkeiten, erscheinen z.Zt. nicht realistisch: die vollständige Übertragung der Aufgaben des Hohen Vertreters auf die Kommission bei Beibehaltung der Entscheidungszuständigkeiten des Rats dürfte z.Zt. nicht für alle Mitgliedstaaten akzeptabel sein und könnte für den Bereich der ESVP neue Probleme aufwerfen. Die ratsseitige Verschmelzung der Ämter würde die Reintegrouvernementalisierung bereits vergemeinschafteter Bereiche, wie etwa der Außenhilfe, bedeuten und wäre daher für Deutschland und andere Mitgliedstaaten nicht akzeptabel.

c. Doppelhut

Deshalb müssen wir nach einem notwendigerweise weniger vollkommenen Kompromiss suchen, der das derzeit erreichbare Maximum an Synergiegewinnen verwirklicht. Dies ist nach unserer Auffassung die Ausübung der beiden Ämter in Personalunion (sog. "Doppelhut"). Dabei bleiben die Apparate getrennt und die für die verschiedenen Zuständigkeitsbereiche bestehenden unterschiedlichen Entscheidungsverfahren unverändert.

3. Einzelheiten des Doppelhut-Modells

a. Aufgaben

Der Doppelhutträger ("Europäischer Außenvertreter") soll die Führung der operativen Außenpolitik der Union, insbesondere die Vertretung der Union in außenpolitischen Fragen unterhalb der Ebene des Europäischen Rats, übernehmen. Um diese Aufgabe erfüllen zu

können, ist der Doppelhutträger in Personalunion Hoher Vertreter und Kommissar für Außenbeziehungen. In seiner Funktion als Hoher Vertreter hat er den Vorsitz im Rat für Allgemeine Angelegenheiten (Außenbeziehungen) inne und in GASP-Fragen ein Initiativrecht. Die gemeinsame europäische Außenpolitik erhielte erhöhte Sichtbarkeit. Durch seine doppelte Zuständigkeit für Außenpolitik sowie Außenbeziehungen und Zusammenarbeit sowie sein gestiegenes Gewicht im GASP-Bereich wird der Doppelhutträger für EU-Partner zum natürlichen und gewichtigen Ansprechpartner für außenpolitische Fragen. Zu prüfen wäre, ob der Träger des Doppelhuts gleichzeitig Generalsekretär des Rats bleiben kann.

b. Ernennung

Für die Ernennung des Doppelhutträgers ist ein besonderes Verfahren zu vereinbaren, das seinen beiden Funktionen gerecht wird. Er muss über das Vertrauen sowohl des Rates, als auch des Kommissionspräsidenten verfügen. Er sollte daher einstimmig vom Europäischen Rat vorgeschlagen werden und nach Zustimmung durch den Kommissionspräsidenten vom Europäischen Parlament bestätigt werden.

c. Interne Organisation

Damit der Träger des Doppelhuts effektiv agieren kann, muss er sich auf einen leistungsfähigen Unterbau mit den folgenden Elementen abstützen können:

- Die Generaldirektion Außenbeziehungen der Kommission, die ihm in seiner Eigenschaft als Kommissar für Außenbeziehungen unterstellt ist. Die Generaldirektion Außenbeziehungen verbleibt organisatorisch in der Kommission.;
- Eine eigenständige außenpolitische Einheit ("Europäisches Außenamt"), bestehend aus den bisher mit außenpolitischen Fragen befassten Bereichen des Ratssekretariats (u.a. Policy Unit und Situation Center sowie DG Außenbeziehungen), sowie aus auf Zeit entsandten Beamten der Mitgliedstaaten und der Kommission.;
- Außenvertretungen, die an den Doppelhutträger berichten. Dafür sollten die Kommissionsdelegationen in EU-Delegationen umgewandelt und mit den Außenstellen des Ratssekretariats zusammengefasst werden. Das bisherige Personal würde durch Mitarbeiter aus der außenpolitischen Einheit verstärkt.;
- Zwei Stellvertreter – einer für Kommissionsangelegenheiten, der ihn bei Abwesenheit auch stimmberechtigt im Kollegium vertreten kann (evtl. notwendige Anpassung der Geschäftsordnung der Kommission), und einer in seiner Funktion als Hoher Vertreter, der ihn insbesondere als Vorsitzenden im PSK, in Ausnahmefällen auch im RAA (Außenbeziehungen), vertreten kann. Diese Stellvertreter sollten durch den Doppelhutträger ernannt und vom Rat (mit qualifizierter Mehrheit) und vom Kommissionspräsidenten bestätigt werden.;
- Ein gemeinsames Kabinett, das die praktische Koordinierung der beiden Unterbauten gewährleistet. Dieses Kabinett würde die bestehenden Kabinette des Hohen Vertreters und des Kommissars für Außenbeziehungen ersetzen und auch den beiden Stellvertretern des Doppelhutträgers zuarbeiten.

d. Entscheidungsverfahren und Politikumsetzung

Die Entscheidungsverfahren für Kommissionsangelegenheiten und GASP-Fragen bleiben getrennt.

- Entscheidungsvorschläge in Kommissionsangelegenheiten legt der Doppelhut in seiner Eigenschaft als Kommissar für Außenbeziehungen im Kollegium vor, das entsprechend der

üblichen Regel mit Mehrheit entscheidet. Der Rat kann somit nicht in Entscheidungen des Kollegiums eingreifen.

- GASP-Angelegenheiten werden unverändert im Rat entschieden (der hierbei – außer in militärischen Fragen - grundsätzlich mit qualifizierter Mehrheit entscheiden sollte). Da der Doppelhutträger kein Stimmrecht im Rat hat, kann das Kommissionskollegium nicht in GASP-Entscheidungen eingreifen.

Die Umsetzung von Ratsentscheidungen führt der Doppelhut, sofern es GASP-Angelegenheiten betrifft, selbständig durch (z.B. politischer Dialog). Trifft der Rat Entscheidungen oder formuliert Empfehlungen, die eine Handlung der Kommission notwendig machen, so ist das Kollegium zuständig. Der Doppelhutträger kann dort die Position des Rates erläutern, hat aber, wie sonst auch, nur eine Stimme. Die Autonomie des Kollegiums ist somit nicht gefährdet. Da zahlreiche GASP-Entscheidungen des Rates Handlungen der Kommission bedingen, trägt die Präsenz des Doppelhuts in beiden Gremien allerdings maßgeblich zu einer kohärenten Politikformulierung und -umsetzung bei.

e. Außenvertretung

- Im Rahmen der Außenvertretung der EU übernimmt der Träger des Doppelhuts die Aufgaben der Präsidentschaft bzw. der Troika unterhalb der Ebene des Europäischen Rats. Grundsätzlich sollte es kein unabgestimmtes Agieren der Außenminister der EU-Mitgliedstaaten geben, wenn der Doppelhutträger, nach einem entsprechenden Beschluss des Rates, im Namen der EU handelt.
- Die EU sollte bei internationalen Verhandlungen und auf internationalen Konferenzen (sowie in internationalen Organisationen) auch bei GASP-Themen weitgehend einheitlich auftreten. Zu prüfen wäre die Wahrnehmung einer solchen Vertretung durch den Träger des Doppelhuts, soweit nicht ein anderer Kommissar zuständig ist (z.B. Handelspolitik). Eine alleinige Außenvertretung durch den "Doppelhut" bzw. die Kommission gilt allerdings nicht für die Zuständigkeitsbereiche der Mitgliedstaaten (insbesondere 3. Säule und WWU-Bereich).

f. Finanzielle Ausstattung

- Um handlungsfähig zu sein, braucht der Doppelhut eine ausreichende finanzielle Ausstattung, sowohl für seine Verwaltungsausgaben als auch für operative Ausgaben, insbesondere im Bereich der GASP.