

CONV 252/02

WG VII 1

VERMERK

des	Stellvertretenden Vorsitzenden des Konvents, Herrn Jean-Luc Dehaene
für	die Mitglieder des Konvents
<u>Betr.:</u>	Mandat der Gruppe VII "Außenpolitisches Handeln"

Die Mitglieder erhalten in der Anlage ein erläutertes Mandat, in dem die mit dem Dokument CONV 206/02 verteilten Fragen als Grundlage für die Beratungen der Gruppe "Außenpolitisches Handeln" weiter ausgeführt werden.

Gruppe VII "Außenpolitisches Handeln"

Vorsitzender: Stellvertretender Vorsitzender des Konvents Herr Dehaene

Erläutertes Mandat

I. Einleitung

1. In der Aussprache über das außenpolitische Handeln im Plenum des Konvents (11.–12. Juli) wurde bestätigt, dass ein gemeinsames Auftreten der EU in der Welt sehr von Vorteil wäre. Nur eine starke und geeinte Union kann ihre politischen und wirtschaftlichen Interessen schützen und die Werte verteidigen, die sie im Innersten zusammenhalten. Außerdem wurde darauf hingewiesen, dass es aufgrund der Herausforderungen der Globalisierung notwendig sei, dass die Union ihre internationale Rolle unter effizienter und kohärenter Nutzung aller ihr zur Verfügung stehenden Mittel wahrnehme. Die Union hat als globaler Akteur viel erreicht und ihre Rolle in der Welt fand mit den Jahren zunehmend Anerkennung. Zugleich wachsen aber auch die Erwartungen innerhalb wie außerhalb der EU, und wir müssen uns mit der Frage befassen, wie die Union als globaler Akteur stärker und effizienter werden kann. Der Gruppe wurde eine Reihe von Fragen zur Erörterung vorgelegt (CONV 206/02). In dem vorliegenden Papier wird (ergänzend zu den Dokumenten CONV 161/02 und CONV 200/02) der Hintergrund dieser Fragen kurz erläutert und es werden einige Anregungen für die Diskussion in der Gruppe gegeben.

II. Die zu erörternden Fragen

Wie sind die Interessen der Union zu bestimmen und auszuarbeiten?

2. Es wird weitgehend anerkannt, dass ein gemeinsames Auftreten für die Union der beste Weg ist, um die gemeinsamen Interessen zu vertreten. Nur selten aber reagieren alle Mitgliedstaaten in gleicher Weise bzw. in gleicher Intensität auf internationale Entwicklungen. Außerdem zeigt sich in Bezug auf die internationale Agenda der EU aufgrund der Tatsache, dass jeder Vorsitz seine eigenen Prioritäten in den Vordergrund stellt, immer wieder ein Mangel an Kontinuität. Dies stellt uns vor zwei Herausforderungen: Wie können wir die gemeinsamen Interessen am besten ermitteln und entsprechend unsere Prioritäten festlegen und wie können wir erfolgreich auf eine Konvergenz der Standpunkte der Mitgliedstaaten hinwirken, und so mehr Solidarität und den politischen Willen zur Verteidigung der gemeinsamen Interessen herbeiführen?

3. Der Europäische Rat spielt in der Außenpolitik insofern eine entscheidende Rolle, als er die Grundsätze und die allgemeine Ausrichtung festlegt. Der Rat entwickelt die gemeinsamen Politiken auf der Grundlage dieser Ausrichtung. Die Kommission spielt aufgrund ihres Vorschlagsrechts eine zentrale Rolle bei Gemeinschaftsmaßnahmen, während in der GASP auch andere Akteure Vorschläge vorlegen können. Die Gruppe könnte Mechanismen prüfen, die den verschiedenen Akteuren helfen würden, unter Nutzung der besonderen Interessen und Erfahrungen einzelner Mitgliedstaaten in bestimmten Ländern/Regionen gemeinsam die EU-Interessen zu ermitteln und sich auf ein strategisches Vorgehen bei der Verteidigung dieser Interessen zu einigen. Informationsaustausch, gemeinsame Evaluierungen der Politik und andere Wege der Zusammenarbeit zwischen den Hauptstädten und den Organen sowie in Drittländern stellen ein wichtiges Instrument zur Annäherung der Standpunkte dar und wäre bei der Festlegung der Ziele des außenpolitischen Handelns der EU hilfreich. Die Gruppe könnte prüfen, wie die bestehenden Mechanismen ausgebaut werden könnten, und gegebenenfalls neue Mechanismen vorschlagen.

Wie kann die Kohärenz des Handelns der Union und die Koordinierung aller dieser zur Verfügung stehenden Instrumentarien (einschließlich der Entwicklungshilfe, der humanitären Hilfe, der finanziellen Unterstützung, der Handelspolitik usw.) sichergestellt werden?

4. Alle sind sich darin einig, dass alle Instrumente, die wirtschaftlichen wie die politischen, wohl koordiniert genutzt werden müssen, damit die EU in der Welt ihrem Einfluss Geltung verschaffen kann. Die EU hat beträchtliches wirtschaftliches Gewicht; sie ist der Haupthandelspartner für viele Länder und Regionen, der weltgrößte Geber im Bereich der Entwicklungshilfe und -zusammenarbeit, und der Euro gewinnt weltweit zunehmend an Bedeutung. Die EU hat ein umfangreiches und vielfältiges Instrumentarium zu ihrer Verfügung, das sie zur Verfolgung ihrer Ziele in den internationalen Beziehungen nutzen kann, und viele interne Politiken haben eine wichtige externe Dimension. Die verschiedenen Politiken und ihre Instrumente hängen miteinander zusammen; so kann z.B. ein Beschluss im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit oder der humanitären Hilfe erhebliche Auswirkungen auf die Außenpolitik haben und umgekehrt. Viele sind der Ansicht, dass die derzeitigen Regelungen in der EU im Interesse einer besseren Koordinierung und eines kohärenten und glaubwürdigen Beschlussfassungskonzepts verbessert werden sollten. Dabei sind zwei Aspekte zu berücksichtigen: die Regelungen zwischen den Organen wie auch die Strukturen innerhalb der Organe.

5. Die Gruppe könnte die Strukturen innerhalb des Rates, der Kommission und des Europäischen Parlaments sowie Wege zur Verbesserung der internen Koordinierung der Politiken und Maßnahmen prüfen, die für die internationalen Beziehungen der EU von Bedeutung sind. Eine Möglichkeit wäre, dass jedes Organ eine zentrale Stelle schafft, die alle Angelegenheiten mit einer internationalen Dimension überwacht. (Was den Rat betrifft, so wird die Gruppe wohl die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Sevilla zur Frage der Reform als Ausgangspunkt nehmen wollen).
6. Die Gruppe könnte außerdem prüfen, wie mehr Synergien zwischen den Hauptakteuren/-organen geschaffen werden könnten, beispielsweise Möglichkeiten einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen dem Hohen Vertreter und der Kommission in Form gemeinsamer Initiativen oder gar durch Zusammenfassung einiger ihrer Funktionen in der einen oder anderen Form. Auch sollte geprüft werden, inwieweit politische Instrumente, die verschiedene Tätigkeitsbereiche abdecken, effektiver genutzt werden könnten.

Wie kann gewährleistet werden, dass der Beschlussfassungsprozess der Union es ihr ermöglicht, schnell und wirksam auf der internationalen Bühne tätig zu werden? Inwieweit könnte die Anwendung der Gemeinschaftsmethode auf andere Tätigkeitsbereiche ausgedehnt und wirksamer gestaltet werden? Inwieweit könnte ein flexiblerer Umgang mit der Einstimmigkeitsregel vorgesehen werden?

7. Alle sind sich darin einig, dass die EU eine dynamische Außenpolitik braucht, die in der Lage ist, unverzüglich auf internationale Entwicklungen zu reagieren. Dies hängt natürlich eng mit der Frage zusammen, ob in einem bestimmten Fall der politische Wille besteht, tätig zu werden, was die Notwendigkeit unterstreicht, auf die Solidarität und die Annäherung der Standpunkte zwischen den Mitgliedstaaten hinzuwirken. Viele sind aber auch der Ansicht, dass die derzeit in der GASP erforderliche Einstimmigkeit die Handlungsfähigkeit der Union einschränkt und einer Politik Vorschub leistet, die vom Standpunkt derjenigen geprägt ist, die den geringsten Ehrgeiz zeigen. Ferner wurde darauf hingewiesen, dass das Vakuum, das entsteht, wenn die EU nicht Stellung bezieht oder handelt, oft durch (mitunter widersprüchliche) nationale Positionen gefüllt wird, was die Glaubwürdigkeit der Union als internationaler Akteur untergrabe. Als mögliche Lösungen zur Überwindung der Unbeweglichkeit im GASP-Bereich wurde eine Ausdehnung der Gemeinschaftsmethode (oder von Teilen davon) auf die GASP sowie eine häufigere Anwendung der "verstärkten Zusammenarbeit" und der "konstruktiven Enthaltung" genannt, damit die EU international präsent sein kann, wenn dies nötig ist.

8. Die Gruppe könnte die Ausdehnung der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit in der Außenpolitik entweder durchgängig oder in bestimmten Fällen, z.B. bei Vorschlägen, die vom Hohen Vertreter gemeinsam mit dem für die Außenbeziehungen zuständigen Mitglied der Kommission eingebracht wurden, prüfen; ferner könnte sie prüfen, ob auch andere Aspekte der Gemeinschaftsmethode in der GASP Anwendung finden könnten. Außerdem wäre zu erwägen, inwieweit die Verfahren in den bestehenden Gemeinschaftspolitiken, beispielsweise in der Handelspolitik und in der Entwicklungszusammenarbeit, verbessert werden könnten. Die Möglichkeit, das Instrument der gemeinsamen Strategien wiederzubeleben (das auf die Ausdehnung der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit abzielt), könnte in diesem Zusammenhang ebenfalls geprüft werden. Die Gruppe könnte ferner prüfen, unter welchen Bedingungen eine Gruppe von Mitgliedstaaten, als eine "Koalition der Handlungswilligen", eine Initiative im Namen der EU voranbringen könnte (verstärkte Zusammenarbeit), und wie eine effizientere Nutzung der Möglichkeit der "konstruktiven Enthaltung" von Mitgliedstaaten, die sich einer EU-Initiative nicht unbedingt anschließen, diese aber auch nicht verhindern möchten, gefördert werden kann.

Welche Lehren lassen sich aus den Erfahrungen mit dem neu geschaffenen Posten des Hohen Vertreters für die GASP ziehen? Welcher Handelsspielraum kann diesem zugestanden werden? Wie kann sichergestellt werden, dass ihm die erforderlichen Ressourcen, auch finanzieller Art, zur Verfügung stehen?

9. Die Schaffung des Postens des Hohen Vertreters für die GASP 1998 wurde sowohl in der Union als auch außerhalb der Union begrüßt. Nun, nahezu vier Jahre nach der Schaffung dieses Postens, wird allgemein anerkannt, dass der Hohe Vertreter erheblich zum Profil der EU in der Welt beigetragen hat, indem er in Konfliktgebieten präsent war, mit den wichtigsten Partnern weltweit Kontakt hielt und auf eine Annäherung der Standpunkt innerhalb des Rates beigetragen hat.
10. Die Gruppe könnte prüfen, wie die EU noch größeren Nutzen aus der Funktion des Hohen Vertreters ziehen könnte, z.B. durch eine Stärkung seiner Rolle im Beschlussfassungsprozess und/oder eine Erhöhung der ihm zur Verfügung stehenden Mittel. Beispielsweise könnte man eine Ausdehnung des Vorschlagsrechts in der Außenpolitik (das im Vertrag bisher den Mitgliedstaaten und der Kommission vorbehalten ist) auf den Hohen Vertreter erwägen und/oder die Möglichkeit prüfen, dass der Hohe Vertreter der für auswärtige Angelegenheiten zuständigen Ratsformation (bisher der Rat "Allgemeine Angelegenheiten" unter dem Vorsitz der Präsidentschaft) vorsitzt. Außerdem sollte geprüft werden, welche personellen und finanziellen Mittel am Dienort und in Drittländern dem Umfang der Aufgaben des Hohen Vertreters angemessen wären.

11. Die Frage einer glaubwürdigen und vorausschauenden EU-Diplomatie ist eng verbunden mit der Verfügbarkeit finanzieller Mittel zur Untermauerung der außenpolitischen Beschlüsse durch konkrete Maßnahmen. Die Gruppe könnte prüfen, wie sichergestellt werden kann, dass die erforderlichen Mittel - in ausreichender Höhe, nach geeigneten Finanzierungsverfahren und unter Wahrung der Rechenschaftspflicht - bereitgestellt werden.

Auf welche Weise müssten die Regelungen für die Außenvertretung der Union geändert werden, um den Einfluss der Union auf internationaler Ebene zu verstärken? Wie kann ein besseres Zusammenspiel des diplomatischen Vorgehens der Union und der Mitgliedstaaten bewirkt werden?

12. Einige haben darauf hingewiesen, dass es der Außenvertretung der EU an Klarheit mangle und dass eine einzige Vertretung die Handlungsfähigkeit der Union auf internationaler Ebene verbessern würde. Andere sind der Auffassung, dass Aufspaltung der Vertretung angesichts des besonderen Charakters der Union unvermeidbar sei und dass es nicht so sehr darauf ankomme, dass die Union mit einer Stimme spreche, sondern vielmehr darauf, dass sie eine einheitliche Haltung einnimmt.
13. Bei der Prüfung der Frage der Außenvertretung ist zwischen dem Auftreten der EU in internationalen Gremien einerseits und den bilateralen Beziehungen der EU andererseits zu unterscheiden. Was die multilateralen Angelegenheiten betrifft, so könnte die Gruppe prüfen, welche Änderungen der Regelungen für die Außenvertretung dazu beitragen könnten, dass die EU in den einschlägigen internationalen Organisationen (VN, OSZE, Europarat, internationale Finanzinstitutionen) mehr Einfluss gewinnt und ob hier Rationalisierungsmöglichkeiten bestehen. Außerdem könnte die Gruppe prüfen, wie die Mechanismen verbessert werden können, die darauf abzielen, dass mehr gemeinsame EU-Standpunkte in diesen internationalen Organisationen (einheitliche Haltung) abgegeben werden.
14. Was die Beziehungen der EU zu Drittländern anbelangt, so könnte die Gruppe mögliche Änderungen der derzeitigen Regelungen für Treffen im Rahmen des politischen Dialogs prüfen, die hier mehr Klarheit und Kontinuität in der Vertretung schaffen. Die Frage der Vertretung der EU in Drittländern verdient ebenfalls Aufmerksamkeit. Die Mitgliedstaaten und die Kommission haben ein umfangreiches Netz diplomatischer Vertretungen zu ihrer Verfügung. Es wäre zu prüfen, inwieweit die Synergien zwischen den verschiedenen Dienststellen verbessert werden könnten, um sicherzustellen, dass diese im gemeinsamen EU-Interesse zusammenarbeiten, und wie die Vertretung vor Ort die Geltung der EU in den Drittländern am besten stärken kann.