

CONV 342/02

WG VII 7

VERMERK

des	Sekretariats
für	die Gruppe VII "Außenpolitisches Handeln"
<u>Betr.:</u>	Kurzniederschrift über die Tagung vom 8. Oktober 2002

I. Eröffnung der Sitzung und einleitende Bemerkungen des Vorsitzes

1. Der Vorsitz eröffnete die Sitzung mit einem Verweis auf das Ergebnis der Sitzung vom 24./25. September (vgl. Kurzniederschrift in Dok. CONV 307/2) und bestätigte, dass die nächste Sitzung am 15. Oktober um 11.00 Uhr (statt um 14.30 Uhr) stattfindet und nicht am 16. Oktober fortgesetzt wird.
2. Zu Beginn der Aussprache über die "Kohärenz des außenpolitischen Handelns der EU" unterstrich der Vorsitz, dass die EU alle ihr zur Verfügung stehenden Instrumente auf kohärente und koordinierte Weise nutzen muss, wenn sie im internationalen Rahmen wirklich Gewicht haben will. Er legte dar, dass sich der EU viele Möglichkeiten anbieten, um auf der internationalen Bühne zu handeln, darunter gemeinsame diplomatische Schritte, Finanzhilfeprogramme, die Möglichkeit zum Abschluss von Handelsabkommen, Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfsfonds sowie eine im Aufbau befindliche Krisenbewältigungsfähigkeit, die auch einen Kräfteeinsatz vor Ort einschließt. Für einen koordinierten Einsatz all dieser Möglichkeiten in dem Bestreben, ein gemeinsames Ziel zu erreichen, sei Kohärenz auf verschiedenen Ebenen erforderlich, d.h. innerhalb der Organe, zwischen den Organen und den Hauptakteuren sowie auf der Ebene der Instrumente.

II. Ausführungen des Kommissionsmitglieds Herrn Chris Patten

3. Der Vorsitz begrüßte Herrn Patten und bat ihn, der Gruppe seine Sichtweise darzulegen. Herr Patten verwies auf den weiten Aktionsbereich des außenpolitischen Handelns der EU und begrüßte, dass sich dieser im Mandat der Gruppe widerspiegele. Er unterstrich ferner, dass anzuerkennen sei, dass im Rahmen der derzeitigen Regelungen viel geleistet wurde und dass die auf dem Gebiet des außenpolitischen Handelns der EU durchgeführten Reformen allmählich ihre Wirkung zeigen. Der Hohe Vertreter und das Kommissionsmitglied hätten hervorragend zusammengearbeitet (dasselbe gelte auch für Zusammenarbeit mit dem jeweiligen EU-Vorsitz), die künftige Funktionsweise des Systems könne aber nicht von guten Beziehungen zwischen einzelnen Personen allein abhängen.
4. Herr Patten unterstrich die Bedeutung, die der Rolle der Mitgliedstaaten und ihren Beziehungen zu den Organen zukomme. Bei dem Bemühen um verbesserte Kohärenz dürfe man nicht allein nach Brüssel schauen. Er erinnerte daran, dass 80 % der Unterstützung im Rahmen der EU-Entwicklungszusammenarbeit aus den Haushalten der Mitgliedstaaten bereitgestellt werden und 20 % aus Gemeinschaftsmitteln. Die Zahl der Botschaften und Delegationen der Mitgliedstaaten liege weit über jener des Netzes der Delegationen der Kommission (128 Vertretungen in 123 Ländern). Er unterstrich ferner, dass unabhängig davon, wie gut die Strukturen auch seien, nichts schwerer wiege als der politische Wille der Mitgliedstaaten.
5. Das Kommissionsmitglied skizzierte eine Reihe von konkreten Vorschlägen zur weiteren Verbesserung der Wirkungskraft des derzeitigen Systems:
 - Einladung des Hohen Vertreters zur Teilnahme an den Sitzungen der Kommission, wenn das außenpolitische Handeln zur Debatte steht, auch wenn der Hohe Vertreter nicht Mitglied der Kommission ist;
 - verstärkte Zusammenarbeit zwischen dem Hohen Vertreter und der Kommission, von der strategischen Planung bis hin zu gemeinsamen Grundsatzdokumenten (wie jüngst das Papier zum Thema "Ein Größeres Europa");
 - verstärkte Koordinierung und eventuelle gemeinsame Teilnahme des Hohen Vertreters und des für Außenbeziehungen zuständigen Kommissionsmitglieds bei Aussprachen im Europäischen Parlament;
 - die Rolle der Delegationen und Botschaften könne überprüft werden; es seien zwar gewisse Fortschritte beim Informationsaustausch gemacht worden, aber es gelte, noch weiter zu gehen und Möglichkeiten für eine gemeinsame Vertretung und eine Teilung bestimmter Aufgaben zu erkunden;
 - Aufstockung der Finanzmittel des Hohen Vertreters zur Unterstützung und Untermauerung der EU-Beschlüsse im diplomatischen Bereich; die Verwaltung der Mittel könne den Dienststellen der Kommission übertragen werden, um keine neuen Strukturen einrichten zu müssen.

6. Das Kommissionsmitglied befürwortete die Empfehlung der Gruppe "Rechtspersönlichkeit", der EU eine einheitliche Rechtspersönlichkeit zuzuweisen.
Dies bereite in zweckmäßiger Weise den Weg für eine Vereinfachung des Vertrags und die Aufhebung der Säulentrennung. Auf Vorschläge hin, die eine Änderung des Vertrags implizieren würden, empfahl er eine gewisse Straffung des Beschlussfassungsverfahrens im Bereich des außenpolitischen Handelns und eine Reform der Verfahren für gemischte Abkommen, in deren Rahmen die aktuellen Ratifizierungsverfahren zu erheblichen Verzögerungen mit unerwünschten Folgen führen.
7. Herr Patten schnitt die Frage der Vertretung der EU gegenüber Drittstaaten an und erklärte, dass das Profil und die Rolle der EU im Rahmen von internationalen Organisationen, insbesondere der IFI, gestärkt werden sollte. Spreche die EU im Rahmen der IFI mit einer Stimme, wie sie es bei den Handelsverhandlungen getan habe, so sei sie viel einflussreicher.
8. Das System des politischen Dialogs mit Drittländern und -regionen sei einer Reform zu unterziehen. Es würden zu viele Sitzungen abgehalten und zu wenig Prioritäten gesetzt. Es mangle der EU an einer strategischen Zielsetzung hinsichtlich der Dinge, die sie in diesen Sitzungen erreichen will. Sie leide an "Sitzungsfieber". Das Troika-System sei für dritte Seiten verwirrend und solle abgeschafft werden. Durch die Schaffung des Amtes eines Hohen Vertreters habe die Vertretung der EU gegenüber Drittstaaten mehr Profil erlangt, und es sei wünschenswert, dessen Rolle als Gesprächspartner internationaler Partner zu stärken.
9. Herr Patten sprach sich dafür aus, dass der Hohe Vertreter auf den Tagungen des Rates "Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen" in Bezug auf die externen Aspekte den Vorsitz führt. Er solle außerdem ein (ausdrückliches) Vorschlagsrecht haben. Damit er sich auf sein Amt als Hoher Vertreter konzentrieren könne, solle sein Amt von dem des Generalsekretärs des Rates losgelöst sein. Dem Hohen Vertreter sei zudem ein angemessener Haushalt zuzuweisen.
10. Die Beschlussfassung im Rahmen der GASP solle vereinfacht werden. Herr Patten forderte einen flexibleren Mechanismus, damit die EU schneller auf internationale Entwicklungen reagieren könne. Er sprach sich für einen verstärkten Rückgriff auf konstruktive Enthaltung und verstärkte Zusammenarbeit aus. Er räumte ein, dass Abstimmungen in diesem Bereich nicht besonders wünschenswert seien und Beschlüsse im Idealfall einhellig gefasst werden sollten, doch gebe es seines Erachtens durchaus Spielraum für einen verstärkten Rückgriff

auf die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit (BQM) im Rahmen der GASP.

Herr Patten erwähnte in diesem Zusammenhang die Möglichkeit, für etwaige gemeinsame Initiativen des Hohen Vertreters und der Kommission auf BQM zurückzugreifen. Bei jedem gemeinsamen Vorschlag werde versucht, allen Mitgliedstaaten gerecht zu werden. Im Übrigen zeige die Erfahrung im Rahmen der ersten Säule, dass der Rat in Wirklichkeit nur in sehr wenigen Fällen eine Abstimmung vorgenommen hat und dass sich die Mitgliedstaaten aufgrund der alleinigen Tatsache, dass die Möglichkeit einer Abstimmung gegeben ist, verstärkt um einen Kompromiss bemühen.

11. Die Erlangung von mehr Glaubwürdigkeit im GASP-Bereich, insbesondere gegenüber den USA, hänge davon ab, ob die EU fähig sei, die Frage Sicherheitspolitik anzugehen. Die diesbezüglichen Anstrengungen seien unzureichend, und es sei dringend erforderlich, diese Probleme entschiedener anzugehen.
12. Bei der Aussprache kamen folgende Punkte zur Sprache: Ein Mitglied stellte die Frage, ob sich durch eine unterschiedliche institutionelle Struktur viel an der Effizienz der EU-Politik im Nahen Osten geändert hätte. Das Kommissionsmitglied antwortete, dass der Hohe Vertreter im Nahen Osten hervorragende Arbeit geleistet habe, und dass er nicht glaube, dass eine andere institutionelle Struktur zu einem besseren Ergebnis geführt hätte. Aus dem institutionellen Aufbau hätten sich keine Hindernisse ergeben. Alles hänge von der Konvergenz der Standpunkte und des politischen Willens ab, die sich jedoch nur schwer bewerkstelligen lasse, da die Ansichten und Auffassungen zum Nahen Osten von einem Mitgliedstaat zum anderen sehr unterschiedlich seien.
13. In Beantwortung einer Frage, wer beim Schutz der EU-Interessen in wichtigen internationalen Fragen wie der nuklearen Sicherheit und der strategischen Bedeutung bestimmter Regionen in Bezug auf Bodenschätze die "Gesamtfederführung" haben solle, verwies das Kommissionsmitglied darauf, dass die Außenpolitik für die meisten Mitgliedstaaten derart eng mit dem Konzept des Nationalstaats verknüpft sei, dass es nur schwer vorstellbar sei, dass einer Person über der nationalen Ebene eine "Gesamtfederführung" übertragen wird. Es würden Anstrengungen – beispielsweise im Rahmen der G7 – zur Koordinierung in Bezug auf Fragen wie nukleare Sicherheit unternommen, und es seien Programme sowohl auf Gemeinschaftsebene als auch auf Ebene der Mitgliedstaaten aufgestellt worden.

14. Auf eine Frage nach den Auswirkungen der sechsmonatigen EU-Präsidentschaften auf die Effizienz des außenpolitischen Handelns der EU hin unterstrich Herr Patten, dass die Zusammenarbeit zwischen der Kommission und dem jeweiligen Vorsitz stets sehr konstruktiv gewesen sei. Das System des turnusmäßig wechselnden Vorsitzes habe nichtsdestoweniger negative Auswirkungen, die es zu beheben gelte.
15. Zur möglichen Fusion der Aufgaben des Hohen Vertreters und des für die Außenbeziehungen zuständigen Kommissionsmitglieds erklärte Herr Patten, dass er für praktische Vorkehrungen zur Verbesserung der Synergie zwischen den beiden Funktionen sei. Seiner Meinung nach wäre es sehr schwierig für eine Person, gleichzeitig das Amt des Hohen Vertreters und das des für Außenbeziehungen zuständigen Kommissionsmitglieds zu bekleiden (Doppel-funktion). Einiges würde dafür sprechen, einem Vizepräsidenten der Kommission eine Gesamtverantwortung im Bereich der Außenbeziehungen zu übertragen. Wenn der Hohe Vertreter in einem künftigen Rat "Auswärtige Angelegenheiten/Außenbeziehungen" den Vorsitz führe, würde dies zu einer Klärung der Beziehungen und einer engeren Zusammenarbeit zwischen dem Hohen Vertreter und der Kommission beitragen. Es könnte eine Reihe konkreter Schritte zur Verbesserung der Koordination ergriffen werden, ohne einer Person die Verantwortung für beide Ämter zu übertragen.
16. Zur Frage etwaiger gemeinsamer Dienststellen von Hohem Vertreter und Kommission sagte Herr Patten, dass ein gemeinsamer Pressedienst sowie eine gemeinsame Strategieplanungs-einheit und ein gemeinsamer Politischer Stab denkbar wären. Er erklärte ferner, dass eine Zusammenlegung der Delegationen der Kommission und der Verbindungsbüros des Rates in New York und Genf in Erwägung gezogen werden sollte, ebenso wie die Möglichkeit, im Rahmen der Auslandsdelegationen Aufgaben/Posten im Bereich der politischen Bericht-erstattung zu teilen.
17. In Bezug auf die gemeinsamen Strategien sagte das Kommissionsmitglied, dass sie von der Tragweite her zu weit gefasst und vom Inhalt her zu allgemein gehalten seien. Sie sollten sich auf enger umrissene Fragen konzentrieren.

III. Aussprache

18. Die Mitglieder stimmten darin überein, dass der politische Wille und die Solidarität der Mitgliedstaaten von ausschlaggebender Bedeutung für die Entwicklung einer gemeinsamen Politik sind.

19. Es wurde allgemein anerkannt, dass in einem künftigen Vertrag die Grundziele des außenpolitischen Handelns der EU präziser festgelegt werden müssen. Es wurde vorgeschlagen, dass die Gruppe untersuchen sollte, in welchen Bereichen die Mitgliedstaaten gemeinsam handeln wollen und dazu bereit sind. Die Mitglieder schlugen vor, dass eine Definition der Ziele des außenpolitischen Handelns der EU folgende Elemente umfassen sollte: allgemeine Ziele wie Frieden, Solidarität und Wohlstand; die Rolle der EU als "Global Player"; die Beziehungen zwischen der EU und anderen Regionen der Welt (Krisengebiete und andere) samt ihren Besonderheiten (eines der Mitglieder nannte als Aspekt eine Einbindung in die Weltwirtschaft bzw. Protektionismus); bilaterale Beziehungen und multilaterale Maßnahmen (insbesondere VN).
20. Einige Mitglieder erinnerten an einen früheren Vorschlag, sich – möglichst jedes Jahr – auf eine Erklärung über die außenpolitischen Prioritäten der EU zu einigen. Ein Mitglied schlug vor, dass die Gruppe sich auch eingehender mit gemeinsamen Strategien und damit beschäftigen sollte, wie in deren Rahmen spezifischere Instrumente zur längerfristigeren Festlegung der Ziele und Interessen der EU denkbar sind.
21. Nach Ansicht der Mitglieder der Gruppe sollten die Zuständigkeiten im Bereich des außenpolitischen Handelns geklärt werden. Ein Mitglied der Gruppe schlug vor, eine Liste zu erstellen, aus der die Verteilung der Zuständigkeiten in den einzelnen Bereichen des außenpolitischen Handelns der EU ersichtlich wird, und dass die Gruppe prüfen sollte, ob Änderungen erforderlich sind. Zur Berücksichtigung in der Gruppe wurden Themen vorgeschlagen wie Entwicklungszusammenarbeit, internationale Verhandlungen (auf wirtschaftlichem, handelspolitischem, sozialem, ökologischem oder technischem Gebiet), allgemeine Themen mit langfristiger Bedeutung für die Sicherheit oder die Interessen der EU (als Beispiele genannt wurden nukleare Sicherheit, der strategische Aspekt von Erdölressourcen in bestimmten Regionen, die Konsequenzen politischer Entscheidungen im Agrar-/Nahrungsmittelsektor für die Dritte Welt), internationale Krisen geringeren oder größeren Ausmaßes (von denen letztere auch den Sicherheitsrat und die transatlantischen Partner beschäftigen) (siehe WD 5). Eines der Mitglieder der Gruppe wies darauf hin, dass im Vertrag die auf die internen Zuständigkeiten der Gemeinschaft zurückgehende Zuständigkeit in den Außenbeziehungen kodifiziert werden müsse (Kodifizierung der AETR-Rechtsprechung und Praxis).

22. Die Mitglieder erkannten an, dass die Beschlussfassungsverfahren verbessert werden müssen, damit das außenpolitische Handeln der EU effizienter wird. Die Mitglieder stimmten ferner darin überein, dass weiterhin ein differenzierter Ansatz zu verfolgen ist. Einige Mitglieder sprachen sich für eine Ausweitung der BQM auf Teilbereiche der GASP aus, während andere betonten, dass sie es nicht als realistisch erachteten, Abstimmungen über Angelegenheiten der Außen- und Sicherheitspolitik in Erwägung zu ziehen, insbesondere nicht in Fällen, in denen es um Einsatzkräfte gehe.
23. Einige Mitglieder verwiesen auf die Notwendigkeit, insbesondere die Fähigkeit der EU zu verbessern, rasch und wirkungsvoll auf Krisensituationen zu reagieren.
24. Es wurde generell anerkannt, dass die Kohärenz zwischen den bestehenden institutionellen Strukturen - und hier insbesondere zwischen den Ämtern des Hohen Vertreters und des für die Außenbeziehungen zuständigen Kommissionsmitglieds - zu stärken ist. Einige Mitglieder machten darauf aufmerksam, dass ein Zusammenhang zwischen der Frage des Vertreters der EU-Außenpolitik und der Frage des Unionsvorsitzes bestehe; die Gruppe war sich allerdings einig, dass allgemeine institutionelle Fragen wie vorgesehen in einer späteren Phase des Konvents zur Sprache kommen sollen.
25. Einige Mitglieder befürworteten eine Zusammenlegung der beiden Ämter (Doppelfunktion), wobei dieses Amt dann entweder bei der Kommission oder beim Rat angesiedelt werden könne. Dieses Amt mit Doppelfunktion könne von einer Person bekleidet werden, die über zwei Stellvertreter verfüge, von denen sich einer auf die Aufgaben des Hohen Vertreters und der andere auf die Aufgaben des Kommissionsmitglieds konzentrieren würde. Andere Mitglieder schlugen vor, dass der Hohe Vertreter vom Rat für seine Aufgaben als Hoher Vertreter und von der Kommission für die Tätigkeiten, die unter die Zuständigkeit der Kommission fallen, ermächtigt wird. Es wurde überdies angeregt, dass der Inhaber der beiden Ämter in der Lage sein sollte, auf einen europäischen diplomatischen Dienst zurückzugreifen, der sich aus den für die Außenbeziehungen zuständigen Dienststellen der Kommission, einem autonomen politischen Stab mit Personal des Generalsekretariats des Rates, der Kommission und der Mitgliedstaaten sowie einem Netz von Außenvertretern (in EU-Delegationen umgewandelte Kommissionsdelegationen) zusammensetzt. Einige Mitglieder hatten Bedenken zu dem Vorschlag einer Doppelfunktion und meinten, dass die Aufgaben und die Mechanismen sowie

die Frage, wer den Amtsinhaber ernennt und wem er Rechenschaft schuldig wäre, zu klären seien. Es wurde argumentiert, dass eine solche Konstruktion das Kollegialitätsprinzip der Kommission untergraben und das System noch weiter komplizieren würde.

26. Mehrere Mitglieder sprachen sich dafür aus, zwei getrennte Ämter beizubehalten. Der richtige Weg bestehe in praktischen Maßnahmen, die die Synergien zwischen den beiden Ämtern verstärken, sowie in größerer Klarheit bei den jeweiligen Mandaten und Aufgaben. Einige Mitglieder schlossen nicht aus, dass zu einem späteren Zeitpunkt Maßnahmen zu einer Verschmelzung der beiden Ämter ergriffen werden könnten. Es wurde generell unterstützt, dass der Hohe Vertreter den Vorsitz bei dem Teil der Tagung des Rates "Allgemeine Angelegenheiten/Außenbeziehungen" führen soll, der sich mit Außenpolitik/Außenbeziehungen befasst, dass er über das Initiativrecht verfügen soll und dass sein Amt von dem des Generalsekretärs des Rates getrennt werden soll. Ein Mitglied warf indessen die Frage auf, wo der Hohe Vertreter dann in der institutionellen Struktur anzusiedeln sei.
27. Einige Mitglieder waren dafür, dass ein ständiger Präsident des Europäischen Rates die EU auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs vertreten soll, während der Hohe Vertreter "EU-Außenminister" werden solle, der die EU auf Ministerebene vertritt. Dieser Vorschlag wurde von anderen in Frage gestellt, nach deren Auffassung dadurch das institutionelle Gleichgewicht untergraben würde.
-