

**CONV 459/02**

**WG VII 17**

**BERICHT**

---

der Gruppe VII "Außenpolitisches Handeln"  
für die Mitglieder des Konvents

---

**Betr.: Schlussbericht der Gruppe VII "Außenpolitisches Handeln"**

---

# BERICHT DER GRUPPE VII "AUSSENPOLITISCHES HANDELN"

## TEIL A

### EMPFEHLUNGEN

1. Zusammenführung der Artikel betreffend das außenpolitische Handeln im Vertrag

Die Gruppe kam überein, dass es sinnvoll wäre, die einschlägigen Artikel der derzeitigen Verträge, die die verschiedenen Aspekte des außenpolitischen Handelns der EU betreffen, in einem Abschnitt des neuen Vertrags zusammenzuführen, wobei allerdings weiterhin unterschiedliche Regelungen für die verschiedenen Politikbereiche gelten würden.

2. Grundsätze und Ziele

In der Gruppe bestand weit gehendes Einvernehmen über die Notwendigkeit, im Vertrag die Grundsätze und allgemeinen Ziele, die dem außenpolitischen Handeln der EU zugrunde liegen, so zu definieren, dass sie für die Öffentlichkeit und die Partner der EU deutlich sind. Die Gruppe erzielte Einvernehmen über den folgenden Text zur Definition der "Grundsätze und Ziele" des außenpolitischen Handelns der EU:

#### *Grundsätze und Ziele des außenpolitischen Handelns der EU*

1. *Die Union wird sich bei ihrem außenpolitischen Handeln von den Werten leiten lassen, die die Grundlage für ihre eigene Entstehung, Entwicklung und Erweiterung bildeten und denen sie durch ihr Handeln auch weltweit zu stärkerer Geltung verhelfen will; Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die universelle Gültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte und Grundfreiheiten, der Grundsatz des Schutzes der Menschenwürde, der Grundsatz der Gleichheit und der Grundsatz der Solidarität sowie die Achtung des Völkerrechts gemäß den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen. Die Union wird anstreben, die Beziehungen zu Ländern und regionalen oder internationalen Organisationen, die diese Werte teilen, auszubauen und Partnerschaften mit ihnen aufzubauen. Sie wird sich insbesondere im Rahmen der Vereinten Nationen für multilaterale Lösungen bei gemeinsamen Problemen einsetzen.*

2. *Die Europäische Union wird gemeinsame Politiken festlegen und Unionsmaßnahmen durchführen und sich für eine möglichst weit gehende Zusammenarbeit auf allen Gebieten der internationalen Beziehungen einsetzen, um*
- a) *die gemeinsamen Werte, die grundlegenden Interessen, die Unabhängigkeit und die Unversehrtheit der Union zu gewährleisten,*
  - b) *die Demokratie, die Rechtsstaatlichkeit, die Achtung der Menschenrechte und der Grundsätze des Völkerrechts zu festigen und zu fördern,*
  - c) *gemäß den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen den Frieden zu erhalten, Konflikte zu verhüten und die internationale Sicherheit zu stärken,*
  - d) *die nachhaltige Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft in den Entwicklungsländern zu fördern und hierbei als vorrangiges Ziel insbesondere in den Ländern mit niedrigem Einkommen die Armut zu beseitigen,*
  - e) *die Integration aller Länder in die Weltwirtschaft zu fördern, unter anderem auch durch den allmählichen Abbau von Beschränkungen des internationalen Handels,*
  - f) *internationale Maßnahmen zur Erhaltung der Umwelt und der weltweiten natürlichen Ressourcen zu entwickeln und eine nachhaltige Entwicklung sicherzustellen,*
  - g) *Völkern, Ländern und Regionen, die sich mit von Menschen verursachten Katastrophen oder mit Naturkatastrophen konfrontiert sehen, zu helfen,*
  - h) *eine Weltordnung zu fördern, die auf einer engeren multilateralen Zusammenarbeit und einer verantwortungsvollen Weltordnungspolitik beruht.*

Die Gruppe empfahl ferner, dass diese Grundsätze und Ziele im Hinblick auf die Wahrung der Kohärenz des außenpolitischen und des innenpolitischen Handelns der EU Berücksichtigung finden, wenn es um externe Aspekte der internen Politikbereiche der EU geht.

### 3. Strategische Ziele und Interessen

Nach der Festlegung der Grundsätze und Ziele im Vertrag sollte die EU strategische Ziele und Interessen sowie Strategien für ein aktives Vorgehen entsprechend diesen Vorgaben bestimmen. Die Gruppe empfiehlt, dass der Europäische Rat strategische

Ziele und Interessen der EU in Bezug auf ein spezifisches Land/eine spezifische Region, eine konkrete Situation oder ein bestimmtes Thema definiert und Parameter festlegt, die als Leitlinien für das Handeln der EU und der Mitgliedstaaten dienen. Dem Rat (Außenpolitisches Handeln) käme die Aufgabe zu, für die Umsetzung dieser strategischen Ziele und Interessen zu sorgen. Der Europäische Rat würde dann regelmäßig prüfen, inwieweit diese Ziele und Interessen realisiert wurden.

4. Zuständigkeit der EU für den Abschluss von Übereinkünften in Fragen, die unter ihre interne Zuständigkeit fallen

Die Gruppe stellte fest, dass der Europäische Gerichtshof der Gemeinschaft eine implizite Außenkompetenz zuerkannt hat, wenn der Abschluss internationaler Übereinkünfte erforderlich ist für die Durchführung interner Politiken oder als Ausdruck der internen Zuständigkeit der Gemeinschaft in Bereichen, in denen sie diese durch den Erlass sekundärer Rechtsvorschriften wahrgenommen hat. In der Gruppe wurde ein sehr weitgehender Konsens über die folgenden Empfehlungen erzielt:

- im Vertrag sollte vorgesehen sein, dass die Union in Fragen, die unter ihre interne Zuständigkeit fallen, für den Abschluss von Übereinkünften zuständig ist;
- in der neuen Vertragsbestimmung sollte ferner genauer festgeschrieben sein, dass der Rat bei den Beratungen über derartige Übereinkünfte nach demselben Abstimmungsverfahren wie bei den Beratungen über interne Rechtssetzungsmaßnahmen zu denselben Fragen verfährt (normalerweise qualifizierte Mehrheit).

Diese Bestimmung sollte in keinem Fall eine Änderung der Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der EU und den Mitgliedstaaten zur Folge haben.

5. Verstärkte Kohärenz und Effizienz zwischen Organen und Akteuren

Im Hinblick auf die Gewährleistung einer verstärkten Kohärenz zwischen außenpolitischen Beschlüssen einerseits und dem Einsatz von Instrumenten im Bereich der Außenbeziehungen andererseits, sollten nach Meinung der Gruppe die gegenwärtige Rolle des Hohen Vertreters

für die GASP bzw. die des für Außenbeziehungen zuständigen Kommissionsmitglieds überdacht werden. In der Gruppe wurden verschiedene Lösungen erörtert, die in Teil B des Berichts wiedergegeben sind. Auch wenn unterschiedliche Standpunkte vertreten wurden, zeigte sich, dass eine Mehrheit zu einer Lösung tendiert, bei der beide Ämter von einem "Europäischen Vertreter für Auswärtiges"<sup>1</sup> ausgeübt würden.

Diese Person würde die Funktionen des Hohen Vertreters und des für Außenbeziehungen zuständigen Kommissionsmitglieds auf sich vereinen und würde

- vom Rat in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs nach Zustimmung des Präsidenten der Kommission und Billigung durch das Europäische Parlament mit qualifizierter Mehrheit ernannt;
- direkte Mandate vom Rat erhalten und müsste ihm gegenüber in GASP-Fragen Rechenschaft ablegen. In der Funktion des Hohen Vertreters hätte diese Person ein formelles, jedoch nicht ausschließliches Initiativrecht. Macht sie von ihrem Initiativrecht in GASP-Fragen Gebrauch, so enthält sich die Kommission einer konkurrierenden Initiative. Ihre GASP-Initiativen und Beschlüsse zur Umsetzung dieser Initiativen bedürften nicht der vorherigen Zustimmung des Kollegiums der Kommissionsmitglieder. Beschlüsse in GASP-Angelegenheiten würden auch künftig gemäß den einschlägigen Verfahren im Rat gefasst. Der Europäische Vertreter für Auswärtiges hätte kein Stimmrecht im Rat;
- Vollmitglied der Kommission und vorzugsweise deren Vizepräsident sein. In ihrer Funktion als das für Außenbeziehungen zuständige Kommissionsmitglied würde die Person dem Kollegium Vorschläge unterbreiten und uneingeschränkt an den Entscheidungen des Kollegiums in Fragen, die in den gegenwärtigen Zuständigkeitsbereich der Gemeinschaft fallen, mitwirken, bei denen die üblichen Verfahren gelten würden;
- die Union nach außen vertreten und an die Stelle der derzeitigen Troika treten.

Eine Reihe von Mitgliedern stimmten diesem Vorschlag zu, sofern für den gesamten institutionellen Rahmen eine zufrieden stellende Lösung gefunden würde. Die Gruppe war sich darin einig, dass diese Frage bedeutende institutionelle Auswirkungen hat und daher in einem umfassenderen Rahmen zu prüfen ist.

---

<sup>1</sup> Im Verlauf der Erörterungen wurden auch andere Titel, insbesondere "EU-Minister für auswärtige Angelegenheiten" und "EU-Außenminister", vorgeschlagen. Nach der vorherrschenden Meinung hätte der Titel "Europäischer Vertreter für Auswärtiges" den Vorteil, dass er keiner auf nationaler Ebene verwendeten Bezeichnung entspricht.

6. Verstärkte Kohärenz und Effizienz innerhalb der einzelnen Institutionen im Rahmen des außenpolitischen Handelns

Nach Ansicht der Gruppe sollte im Hinblick auf die Kohärenz und Effizienz des außenpolitischen Handelns der EU das Funktionieren jeder einzelnen Institution überprüft werden. Große Zustimmung fanden die folgenden Elemente:

- Es sollte eine spezifische Ratsformation "Außenpolitisches Handeln" gebildet werden, die sich formal vom Rat "Allgemeine Angelegenheiten" unterscheidet; dies würde nicht ausschließen, dass Mitgliedstaaten beschließen könnten, denselben Minister als Vertreter in beide Ratsformationen zu entsenden. Eine beträchtliche Anzahl von Mitgliedern sprach sich dafür aus, dass die Person, die das Amt des Hohen Vertreters ausübt, den Vorsitz im Rat "Außenpolitisches Handeln" führen sollte, wobei ihr allerdings kein Stimmrecht zukommen würde.
- In der Kommission sollte eine zentrale Stelle vorgesehen werden, die möglicherweise vom Vizepräsidenten eingenommen wird und von der alle in der Kommission behandelten außenpolitischen Fragen (alle Bereiche der Außenbeziehungen sowie alle externen Aspekte der internen Politikbereiche) koordiniert werden.

7. Verstärkte Kohärenz und Effizienz auf der Ebene der Dienststellen

In der Gruppe wurde ein weit gehender Konsens zu einigen organisatorischen Empfehlungen erzielt, die der Verstärkung der Kohärenz und Effizienz dienen und die unabhängig von der für den institutionellen Rahmen gewählten Lösung umgesetzt werden könnten:

- Einrichtung einer gemeinsamen Dienststelle (Dienststelle für europäisches außenpolitisches Handeln) bestehend aus Beamten der GD Außenbeziehungen, Beamten des Ratssekretariats und abgeordnetem Personal der nationalen diplomatischen Dienste; sollte das neue Amt des Europäischen Vertreters für Auswärtiges (siehe Nummer 5) geschaffen werden, so würde diese Dienststelle dieser Person unterstehen;
- Einrichtung einer EU-Diplomatenschule und eines diplomatischen Dienstes der EU neben denen der Mitgliedstaaten. Die Außenstellen der Kommission würden in EU-Außenstellen/-Botschaften umgewandelt und mit Beamten der Kommission, des Ratssekretariats und abgeordnetem Personal der nationalen diplomatischen Dienste

besetzt. Diese EU-Außenstellen/-Botschaften würden formell der Person unterstehen, die das Amt des Hohen Vertreters für Fragen der GASP bekleidet, und in Bezug auf die übrigen Aspekte des außenpolitischen Handelns direkt unter der Leitung der Kommission arbeiten.

## 8. Instrumentarien und Beschlussfassung

### a) Instrumentarien

Zur Förderung einer kohärenten Nutzung der außenpolitischen Instrumentarien der EU hielt es die Gruppe für sinnvoll, die Möglichkeit vorzusehen, dass der Europäische Vertreter für Auswärtiges (oder der Hohe Vertreter) und die Kommission "gemeinsame Initiativen" vorschlagen.

### b) Beschlussfassung im GASP-Bereich

- Die Gruppe hob hervor, dass zur Vermeidung von Unbeweglichkeit in der GASP und zur Förderung eines proaktiven Vorgehens in diesem Bereich die bestehenden Bestimmungen über die Anwendung der BQM sowie die Bestimmungen, die eine gewisse Flexibilität bieten, wie die konstruktive Enthaltung, weitestgehend genutzt werden sollten;
- ferner empfiehlt die Gruppe, eine neue Bestimmung in den Vertrag aufzunehmen, nach der der Europäische Rat einstimmig beschließen kann, die Anwendung der BQM im GASP-Bereich auszudehnen;
- nach Ansicht mehrerer Mitglieder sollte für die Billigung von "gemeinsamen Initiativen" die BQM gelten.

### c) Beschlussfassung in der Handelspolitik

Ein großer Teil der Gruppe sprach sich unbeschadet der gegenwärtigen Harmonisierungsbeschränkungen in internen Politikbereichen für die Anwendung der BQM in allen Bereichen der Handelspolitik, einschließlich der Dienstleistungen und des geistigen Eigentums, aus.

## 9. Politik der Entwicklungszusammenarbeit

Die Gruppe empfiehlt eine Vereinfachung und Verbesserung der administrativen Regelungen und Rechtssetzungsakte zur Verwaltung der Entwicklungsprogramme der Gemeinschaft/Union, einschließlich einer erheblichen Verringerung der Zahl der regionalen und sektoralen Regelungen sowie einer Ausrichtung auf eine strategische Planung.

Breite Unterstützung fand die Einbeziehung des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) in den Gesamthaushaltsplan der EU, wodurch dieser Fonds den gleichen Verfahren wie andere Bereiche der Finanzhilfe unterliegen würde. Diese Einbeziehung muss mit einer größeren Wirksamkeit und besseren Ausrichtung der EG-Entwicklungsprogramme auf die Armutsbekämpfung allgemein einhergehen und sollte nicht zu einer Verringerung des Umfangs der für die AKP-Länder bestimmten Hilfe führen.

Die Gruppe erkannte zwar an, dass die Entwicklungspolitik auf spezifische Zwecke abzielt, die sich in den Grundsätzen und Zielen des außenpolitischen Handelns der EU wiederfinden, hob jedoch hervor, dass für Kohärenz zwischen der Entwicklungszusammenarbeit und anderen Aspekten des außenpolitischen Handelns der EU sowie den externen Aspekten der internen Politikbereiche zu sorgen ist, da Entwicklungshilfe als ein Element der Gesamtstrategie der Union gegenüber Drittländern angesehen werden sollte.

## 10. Rolle des Europäischen Parlaments

Die Gruppe war der Ansicht, dass der gegenwärtige Artikel 21 EUV im Zusammenhang mit der GASP zufrieden stellend ist. Er sollte jedoch um Bestimmungen ergänzt werden, nach denen die Person, die die Funktion des Hohen Vertreters wahrnimmt, an den Aufgaben nach Artikel 21 EUV (Anhörung zu den Hauptaspekten und grundlegenden Entscheidungen sowie Unterrichtung über die Entwicklungen im GASP-Bereich) beteiligt ist.

Einige Mitglieder waren ferner der Auffassung, die Beteiligung des EP im Bereich der Handelspolitik sollte verstärkt werden.

## 11. Finanzierung der GASP

Die Gruppe stellte fest, dass der derzeitige Anteil der GASP am EU-Haushalt sich als

unzureichend erwiesen hat und die gegenwärtigen Verfahren für eine rasche Finanzierung der Aktionen zu schwerfällig sind, und empfiehlt Folgendes:

- Der Anteil der GASP am EU-Haushalt sollte ausreichende Mittel umfassen, um auf internationaler Ebene auf unvorhergesehene Krisensituationen reagieren oder neue politische Prioritäten berücksichtigen zu können;
- der Person, die die Funktion des Hohen Vertreters wahrnimmt, sollte für die Finanzierung bestimmter zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendiger Maßnahmen eine gewisse Autonomie gewährt werden. Insbesondere sollte ein wirksamer Mechanismus im Rahmen des EU-Haushalts bestehen, über den die Person, die die Funktion des Hohen Vertreters wahrnimmt, in dringenden Fällen die vorbereitenden Maßnahmen für Operationen der zivilen Krisenbewältigung finanzieren könnte, wobei dies auf klare Leitlinien des Rates gestützt sein und vom PSK gebilligt werden muss und die von der Haushaltsbehörde festgelegten Haushaltsobergrenzen einzuhalten sind <sup>2</sup>;
- in den wichtigsten Hilfsprogrammen sollte ein größerer Spielraum an nicht zugewiesenen Mitteln vorgesehen werden, um auf unerwartete Entwicklungen reagieren zu können;
- es sollten angemessene Verfahren für eine rasche Auszahlung und ein Vorgehen im Echtzeitverfahren vorgesehen werden.

## 12. Internationale Übereinkünfte

- Die Gruppe empfiehlt, dass der neue Vertrag ein einziges Bündel von Bestimmungen über das Aushandeln und den Abschluss internationaler Übereinkünfte enthält, worin vorgesehen ist, dass der Rat die Eröffnung von Verhandlungen genehmigt, die Verhandlungsrichtlinien festlegt und die Übereinkünfte schließt, sowie ferner geregelt wird, wer entsprechend dem von der jeweiligen Übereinkunft erfassten Thema im Namen der EU handelt.
- In Bezug auf Übereinkünfte, die zugleich in den derzeitigen Gemeinschaftsbereich und unter die derzeitigen Titel V und/oder VI EUV fallen, empfiehlt die Gruppe, sich

---

<sup>2</sup> Es sollten auch Mittel für die Finanzierung von Krisenbewältigungseinsätzen mit einer Verteidigungskomponente bestimmt werden (siehe Empfehlungen der Gruppe VIII).

möglichst um den Abschluss einer einzigen Übereinkunft zu bemühen, wobei der Rat unter Berücksichtigung des Hauptgegenstands der Übereinkunft und ihrer Rechtsgrundlage festlegen würde, nach welchem Verfahren die Verhandlungen geführt werden. In diesem Zusammenhang würde der Rat auch bestimmen, wer im Namen der Union die Verhandlungen führt, d.h. die Person, die die Funktion des Hohen Vertreters wahrnimmt, und die Kommission gemeinsam oder ausschließlich die Kommission oder der Hohe Vertreter unter Aufsicht eines Ausschusses.

### 13. Außenvertretung

- Die Gruppe empfiehlt, dass die Union sich gegebenenfalls um Satzungsänderungen von internationalen Organisationen bemühen sollte, damit eine Mitgliedschaft der Union ermöglicht wird.
- Nach Ansicht der Gruppe sollte die Union gegebenenfalls einen formalen Status oder möglichst die vollwertige Mitgliedschaft in einschlägigen internationalen Sonderorganisationen anstreben, ohne dass dies Auswirkungen auf den Status der Mitgliedstaaten in diesen Organisationen hätte.
- Die Mitglieder der Gruppe aus Mitgliedstaaten, die dem Euro-Währungsgebiet angehören, befürworten mit Unterstützung anderer Mitglieder eine einzige Vertretung des Euro-Raums im IFI und empfehlen, dass festgelegt werden sollte, wie die Verknüpfung dieser einzigen Vertretung mit den Verpflichtungen der einzelnen Mitgliedstaaten gestaltet werden kann.
- Die Gruppe war sich darin einig, dass die Mitgliedstaaten die Koordinierung ihrer Standpunkte in internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen verbessern sollten, um Einvernehmen über die Position der EU zu erzielen und eine Strategie zu vereinbaren, mit der dieser Nachdruck verliehen werden kann;
- Die Gruppe empfiehlt, gegebenenfalls einen einzigen Sprecher der Union in internationalen Gremien vorzusehen, wenn die Union sich auf eine Position geeinigt hat.
- Um dazu beizutragen, dass die Union weltweit besser wahrgenommen wird und ihr Auftreten an Eindeutigkeit und Kontinuität gewinnt, sollte diese Aufgabe nach Ansicht der Gruppe, insbesondere auf Tagungen im Rahmen des politischen Dialogs, der Person übertragen werden, die das Amt des Hohen Vertreters bekleidet.

# DETAILLIERTER BERICHT ÜBER DIE BERATUNGEN

## TEIL B

### **I. Einleitung**

1. Die Gruppe "Außenpolitisches Handeln der EU" hat sich mit sämtlichen Themen ihres Mandats (CONV 252/02) systematisch befasst. Ausgangspunkt waren dabei die Ergebnisse der auf der Plenartagung des Konvents (am 11. und 12. Juli 2002) geführten Debatte über das außenpolitische Handeln der EU und das vom Präsidium vorgelegte einschlägige Arbeitspapier (CONV 161/02). Die Gruppe hörte die Ausführungen des für Außenbeziehungen zuständigen Mitglieds der Kommission, Herrn Chris Patten, des Generalsekretärs des Rates/Hohen Vertreters für die GASP, Herrn Javier Solana, des für Handelspolitik zuständigen Mitglieds der Kommission, Herrn Pascal Lamy, des für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe zuständigen Mitglieds der Kommission, Herrn Poul Nielson, und des Stellvertretenden Generalsekretärs des Rates, Herrn Pierre de Boissieu.
2. Grundlage für die Beratungen der Gruppe war die allgemeine Feststellung, dass die Union als globaler Akteur viel erreicht hat und ihre Rolle in der Welt mit den Jahren zunehmend Anerkennung findet. Zugleich wachsen die Erwartungen innerhalb wie außerhalb der EU. Aufgrund der Herausforderungen der Globalisierung und der zunehmenden gegenseitigen Abhängigkeit zwischen Staaten und Regionen ist es für die Union wichtig, dass sie nicht nur in wirtschaftlicher, sondern auch in politischer Hinsicht als starker und glaubwürdiger Akteur auf der internationalen Bühne auftritt. Die zentrale Frage ist also nicht, ob die Union überhaupt eine Rolle zu spielen hat, sondern vielmehr, wie sie sich organisieren soll, um die Grundwerte auf wirksame und kohärente Weise zu fördern, gemeinsame Interessen zu vertreten und zum Gesamtziel des Friedens, der Sicherheit und der nachhaltigen Entwicklung in der Welt beizutragen.
3. Die Gruppe ist zu 8 Sitzungen zusammengetreten, von denen eine gemeinsam mit der Gruppe VIII "Verteidigung" zur Frage der zivilen Krisenbewältigung abgehalten wurde. Die Mitglieder haben eine beträchtliche Anzahl von schriftlichen Beiträgen in Form von Arbeitsdokumenten vorgelegt und das Sekretariat hat eine Reihe von Dokumenten erstellt, die

als Diskussionsbeitrag dienen (siehe Verzeichnis in der Anlage). Verteidigungsspezifische Fragen wurden in einer gesonderten Gruppe behandelt.

4. Der von der Gruppe behandelte umfangreiche Fragenkomplex lässt sich grob wie folgt untergliedern:
  - gemeinsame Interessen, Ziele und Grundsätze
  - Zuständigkeiten
  - Kohärenz und Effizienz des Handelns mittels Strukturen, Instrumenten und Beschlussfassungsverfahren
  - internationale Übereinkünfte
  - Außenvertretung und Dienststellen.

## **II. Vorabbemerkungen**

5. Die Mitglieder der Gruppe haben bei den Beratungen eine Reihe allgemeiner Bemerkungen vorgebracht. Erstens wurde allgemein anerkannt, dass ein gemeinsames Auftreten der EU in der Welt sehr von Vorteil wäre. Einzelnen Mitgliedstaaten falle es immer schwerer, internationale Entwicklungen im Alleingang zu beeinflussen. Zudem habe der europäische Einigungsprozess dazu geführt, dass es immer mehr gemeinsame Interessen und Werte gebe, deren Verteidigung ein integriertes Konzept auf internationaler Ebene erfordert.
6. Zweitens wurde anerkannt, dass ein gemeinsames globales Handeln weitgehend vom politischen Willen und von der Solidarität unter den Mitgliedstaaten abhängt. Dies gelte insbesondere für die Außenpolitik, die von vielen als Kernstück der nationalen Souveränität betrachtet wurde. Es wurde eingeräumt, dass internationale Ereignisse von Land zu Land mitunter äußerst unterschiedlich wahrgenommen würden und oft unterschiedliche Reaktionen bzw. Reaktionen von unterschiedlicher Intensität hervorriefen. In diesem Zusammenhang wurde der Nutzen von Mechanismen, die die Konvergenz der Standpunkte und den Sinn für Solidarität fördern, hervorgehoben.

7. Drittens wurde betont, dass das außenpolitische Handeln ein breites Spektrum von Politikbereichen abdecke, dass in bestimmten Bereichen eher unterschiedliche nationale Standpunkte vertreten würden als in anderen und dass einige Politikbereiche oder politische Maßnahmen im Rahmen bestimmter internationaler Organisationen sich eher für Rechtsinstrumente und rechtliche Regelungen anböten als andere. Dazu seien andere Bestimmungen und Verfahren im Rahmen der Beschlussfassung und Umsetzung auf EU-Ebene erforderlich. Wenn aber andere Bestimmungen und Verfahren gälten, sei eine Koordinierung der verschiedenen Politikbereiche von wesentlicher Bedeutung. Dies gelte insbesondere für das Krisenmanagement und für Verteidigungsfragen.
8. Viertens wurde eingeräumt, dass auf EU-Ebene zwar bedeutende kollektive Ressourcen zur Verfügung stünden, die nationalen Finanz- und Humanressourcen, auf die die Mitgliedstaaten für die internationale Ebene zurückgreifen könnten, jedoch noch viel umfangreicher seien. Daher wurde unterstrichen, dass die Politikformulierung auf EU-Ebene darauf ausgerichtet sein sollte, die ganze Bandbreite der verfügbaren Ressourcen auf kohärente Weise zu mobilisieren, und dass sie als Katalysator fungieren sollte, damit zur Verfolgung gemeinsamer EU-Ziele auf die nationalen Ressourcen zurückgegriffen wird.
9. Fünftens wurde darauf hingewiesen, dass in den letzten Jahren bedeutende Fortschritte erzielt worden seien. Es sei wichtig, bei den Überlegungen darüber, wie sich das aktuelle System weiter verbessern ließe, die für den Erfolg ausschlaggebenden Elemente herauszustellen und auf den bisherigen Fortschritten aufzubauen.

### **III. Gemeinsame Interessen, Grundsätze und Ziele**

10. Die Gruppe führte einen Meinungsaustausch über die Frage, wie die EU am besten gemeinsame Interessen ermitteln und Prioritäten für ihr Handeln auf internationaler Ebene festlegen könnte. Die Gruppe unterstrich, dass die allen Bereichen des außenpolitischen Handelns der EU zugrunde liegenden Prinzipien und Gesamtziele im Vertrag in einer für die Öffentlichkeit und die Partner der EU ohne weiteres verständlichen Form genauer festgelegt werden müssten.
11. Die Gruppe prüfte ein Papier des Sekretariats mit einem Vorschlag zu den Grundsätzen und Zielen des außenpolitischen Handelns der EU anhand des für verschiedene Politikbereiche geltenden Vertragstextes und der von Mitgliedern der Gruppe ausgesprochenen Empfehlungen. Die Gruppe erzielte einen sehr weit gehenden Konsens über einen Text, in dem die "Grundsätze und Ziele" festgelegt sind und der in Teil A des Berichts enthalten ist; sie schlug vor, diesen Text in den Vertrag aufzunehmen.

12. Man einigte sich darauf, dass diese Grundsätze und Ziele auch bei den Beratungen über die externen Aspekte der internen Politiken der EU Berücksichtigung finden sollen, damit die Kohärenz zwischen dem außen- und dem innenpolitischen Handeln gewährleistet ist. Die Gruppe stellte fest, dass diese Grundsätze und Ziele auch den Beziehungen der EU zu ihren Nachbarländern und -regionen zugrunde liegen sollten.
13. Bei der Aussprache über die rechtliche Form dieses Textes wurden verschiedene Optionen präsentiert. Einige Mitglieder schlugen vor, den Textentwurf in den zweiten Teil des künftigen Vertrags aufzunehmen. Andere sprachen sich dafür aus, den Entwurf auch weiterhin lediglich als allgemeine Orientierungshilfe zu betrachten, bis das Präsidium die endgültige Fassung des Verfassungsvertrags vorlegt.
14. In diesem Zusammenhang hielt es die Gruppe für sinnvoll, in einem Abschnitt des neuen Vertrags die entsprechenden Artikel der geltenden Verträge, die die verschiedenen Aspekte der Außenpolitik der EU abdecken, zu bündeln. Dies würde nicht die Möglichkeit berühren, unterschiedliche Regelungen für die einzelnen Politikbereiche vorzusehen.
15. Sobald erst einmal die allgemeinen Grundsätze und Ziele festgelegt wären, könnte die EU leichter die gemeinsamen Interessen definieren und eine Strategie zu ihrer Verteidigung vereinbaren. Nach Ansicht der Gruppe müssten gemeinsamen Interessen gemeinsam im Rat bestimmt werden. Erwogen wurde auch die Möglichkeit, der mit dem Posten des Hohen Vertreters der GASP betrauten Person umfassendere Befugnisse zur Ermittlung der gemeinsamen Interessen der EU zu verleihen. Die Gruppe wies auf die Rolle der Kommission als Verfechter der gemeinsamen Interessen hin und forderte, dass diese Rolle gestärkt wird. Sie war sich darin einig, dass ein geeigneter Mechanismus vorgesehen werden muss, mit dem ausgehend von Gesamtzielen spezielle Teilziele und Interessen sowie Strategien zu deren aktiver Verfolgung ermittelt werden können.
16. In diesem Zusammenhang wurde die Rolle des Europäischen Rates bei der Festlegung der Grundsätze und allgemeinen Leitlinien in Erinnerung gerufen. Die Mitglieder unterstrichen auch die Bedeutung des jährlich von der Kommission vorzulegenden Dokuments über die strategischen Prioritäten und der jährlichen Aussprache des Rates über die Außenpolitik der EU sowie der einschlägigen Arbeit des Europäischen Parlaments, das in der Praxis weit über

die beschränkte Rolle, die ihm durch die bestehenden Verträge übertragen wurde, hinausgegangen ist. Die Gruppe nahm auch Kenntnis von den Beschlüssen des Europäischen Rates (Sevilla) über die mehrjährige Planung der Arbeit des Rates sowie von der aktiven Rolle, die dabei der Kommission zukommt. Die Gruppe schlug des Weiteren vor, dass der Europäische Rat einen jährlichen Strategieplan annimmt, in dem eigens die – im Einklang mit dem jährlichen Dokument der Kommission über die strategischen Prioritäten in das Arbeitsprogramm des Rates einzubeziehenden – Ziele der Union im Bereich des außenpolitischen Handelns festgelegt werden. Mit der Umsetzung dieser vom Europäischen Rat festgelegten strategischen Ziele und Interessen würde der Rat "Außenpolitisches Handeln" beauftragt.

#### IV. Zuständigkeiten

17. Was die Zuständigkeit der Union für die GASP betrifft, so legt der Vertrag fest, dass die Mitgliedstaaten die Außen- und Sicherheitspolitik der Union aktiv und vorbehaltlos im Geiste der Loyalität und der gegenseitigen Solidarität unterstützen, dass sie zusammenarbeiten, um ihre gegenseitige politische Solidarität zu stärken und weiterzuentwickeln, und sich jeder Handlung enthalten, die den Interessen der Union zuwiderläuft oder ihrer Wirksamkeit als kohärente Kraft in den internationalen Beziehungen schaden könnte. Die Mitgliedstaaten sind somit gehalten, dafür Sorge zu tragen, dass die nationalen Politiken mit den auf EU-Ebene vereinbarten Standpunkten in Einklang stehen. Die Gruppe war sich darin einig, dass es nicht erforderlich ist, im Einzelnen aufzulisten, über welche Befugnisse die Union im GASP-Bereich verfügen sollte; es wurde daran erinnert, dass im Vertrag keine Grenzen gesetzt sind, was den potenziellen Geltungsbereich und die Intensität einer gemeinsamen Politik in diesem Bereich anbelangt. Im Bereich der GASP sowie im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (Titel VI EUV, JI) ist der Rat durch den Vertrag derzeit befugt, im Namen der Union Übereinkünfte zu schließen. Wenn die Union, wie von der Gruppe III vorgeschlagen, mit einer einzigen ausdrücklich festgelegten Rechtspersönlichkeit ausgestattet würde, käme die Befugnis der Union, im Rahmen ihres Zuständigkeitsbereichs Übereinkünfte zu schließen, noch deutlicher zum Ausdruck.
18. Die Gruppe wies darauf hin, dass der EG-Vertrag der Gemeinschaft eine explizite Zuständigkeit für das außenpolitische Handeln zuweist, darunter auch für den Abschluss von internationalen Übereinkünften, und dass der Europäische Gerichtshof der Gemeinschaft eine implizite Außenkompetenz für den Fall zuerkannt hat, dass der Abschluss internationaler Übereinkünfte für die Durchführung interner Politiken erforderlich ist, oder auch als Ausdruck der

internen Zuständigkeit der Gemeinschaft in Bereichen, in denen sie diese durch den Erlass sekundärer Rechtsvorschriften wahrgenommen hat. Die Gruppe sah die Vorteile einer ausdrücklichen Berücksichtigung der Rechtsprechung des Gerichtshofes, mit dem Ziel, der Union das Tätigwerden in einer globalisierten Welt zu erleichtern, insbesondere wenn es um die externe Dimension interner Politiken und innenpolitischen Handelns geht. Daher kam die Gruppe überein, dass der Vertrag der Union die Zuständigkeit für den Abschluss von Übereinkünften in Fragen übertragen sollte, die unter ihre interne Zuständigkeit fallen, und zwar nach demselben Abstimmungsverfahren im Rat wie bei den internen Rechtssetzungsmaßnahmen (normalerweise Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit). Die Gruppe war sich darin einig, dass diese im Vertrag ausdrücklich festgeschriebene Zuständigkeit die Kompetenzabgrenzung zwischen Union und Mitgliedstaaten nicht berühren sollte. Nach Auffassung eines Mitglieds sollte eine solche Festschreibung auch nicht die im Vertrag von Nizza enthaltenen Bestimmungen über die Handelspolitik berühren. Auf dem Gebiet der expliziten Außenkompetenz erkannte die Gruppe an, dass die Zuständigkeiten zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten je nach Politikbereich unterschiedlich abgegrenzt sind. Einem Mitglied zufolge sollten mehr externe Politikbereiche und auch mehr externe Aspekte der internen Politikbereiche in die ausschließliche Zuständigkeit der Union übergehen.

## **V. Kohärenz und Effizienz des Handelns**

19. Ungeachtet der unterschiedlichen Zuständigkeitsabgrenzungen zwischen Union/Gemeinschaft und Mitgliedstaaten sowie der unterschiedlichen Rollen der Akteure (Organe und Mitgliedstaaten) und der verschiedenen Beschlussfassungsverfahren in den einzelnen Bereichen, müssen Kohärenz und Effizienz des außenpolitischen Handelns der EU unbedingt maximiert werden.
20. Die Gruppe war sich darin einig, dass die Union zur größtmöglichen Ausweitung ihres Einflusses auf internationaler Ebene sämtliche ihr zur Verfügung stehenden politischen und wirtschaftlichen Instrumente auf koordinierte und einander verstärkende Weise einsetzen muss. Außerdem wurde nachdrücklich darauf hingewiesen, dass ein kohärenter Ansatz in internationalen Angelegenheiten die Glaubwürdigkeit der Union gegenüber ihren Partnern erhöht. Es wurde darauf hingewiesen, dass der Union eine breite Palette von Instrumenten und Hilfsmitteln zur Verfügung steht – z. B. Programme zur technischen und wirtschaftlichen

Zusammenarbeit mit Drittländern, humanitäre Hilfsfonds, Fonds für Programme zur Entwicklungszusammenarbeit, Regelungen zur Vereinbarung und Durchführung gemeinsamer diplomatischer Demarchen, Maßnahmen des Vorsitzes und des Hohen Vertreters, Instrumente zur Konfliktverhütung, Vorschriften für den Abschluss verschiedener Arten von bilateralen und multilateralen Übereinkünften und unterschiedliche Aktionsmöglichkeiten in internationalen Organisationen und multilateralen Foren – und dass die Union unlängst mit dem Aufbau einer Krisenbewältigungsfähigkeit begonnen hat, die auch die Möglichkeit eines Kräfteinsatzes an Ort und Stelle einschließt. Zudem könnten viele interne Politiken und innenpolitische Maßnahmen der Union Auswirkungen auf deren Beziehungen zur übrigen Welt haben.

21. Trotz der in den letzten Jahren erzielten Fortschritte glaubt die Gruppe, dass das derzeitige Gefüge weiter verbessert werden könnte, um eine besser koordinierte Inanspruchnahme der verschiedenen Instrumente zu ermöglichen. Im Diskussionsverlauf wurden mehrere Optionen vorgebracht, die die Strukturen innerhalb der Organe, die Beziehungen zwischen Organen und Akteuren sowie die Instrumente und die Beschlussfassung betrafen.

**a) Strukturen innerhalb und zwischen den Organen**

22. Mehrere Mitglieder betonten, dass es wichtig sei, dass innerhalb des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission Regelungen geschaffen werden, die ein koordiniertes Vorgehen bei der Planung, Prüfung, Umsetzung und Kontrolle des außenpolitischen Handelns der EU erleichtern und fördern würden.
23. In diesem Zusammenhang war die Gruppe der Ansicht, dass die Gewährleistung eines kohärenten außenpolitischen Handelns der EU eine gemeinsame Aufgabe der Organe und der Mitgliedstaaten sei, wenn sie im Rahmen der EU handeln. Es wurde Nachdruck darauf gelegt, dass es auf nationaler Ebene einen wirksamen Koordinierungsmechanismus geben müsse, damit sichergestellt wird, dass die einzelnen Mitgliedstaaten bei der Arbeit der verschiedenen Ratsformationen, des AStV, des PSK, der Arbeitsgruppen und im Rahmen der Komitologie kohärenter vorgehen.
24. Die Gruppe unterstrich des Weiteren, wie wichtig die Rolle des Europäischen Rates bei der Festlegung der allgemeinen und strategischen Leitlinien für die EU-Außenpolitik sei, und vertrat die Ansicht, dass dieser einen wesentlichen Faktor für die Gewährleistung der Gesamtkohärenz des Handelns der EU auf internationaler Ebene darstelle.

25. Hinsichtlich der Arbeitsweise des Ministerrates, der mit der Umsetzung der vom Europäischen Rat festgelegten Ausrichtungen und allgemeinen Leitlinien betraut ist, begrüßte die Gruppe den Beschluss des Europäischen Rates (Sevilla), eine Ratsformation "Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen" zu schaffen, die für Fragen im Zusammenhang mit dem außenpolitischen Handeln der EU zuständig ist. Zahlreiche Mitglieder hielten es für nützlich, noch weiter zu gehen und den Aspekt des außenpolitischen Handelns formell vom Aspekt der allgemeinen Angelegenheiten zu trennen und auf zwei gesonderte Ratsformationen zu verteilen, was nicht ausschließe, dass die Mitgliedstaaten in beiden Ratsformationen von ein und demselben Minister vertreten werden könnten.
26. Eine beträchtliche Zahl von Mitgliedern war der Ansicht, dass im Rat "Außenpolitisches Handeln" die Person den Vorsitz führen sollte, die das Amt des Hohen Vertreters innehat und die nicht mehr als Generalsekretär des Rates fungieren würde. Andere Mitglieder stimmten einer Abkoppelung der Aufgaben des Hohen Vertreters von denen des Generalsekretärs des Rates zwar zu, hatten allerdings Zweifel hinsichtlich des Vorschlags, dass der Hohe Vertreter den Vorsitz auf Tagungen des Rates führen solle. Ihres Erachtens wäre diese spezifische Aufgabe nur schwer mit anderen dem Hohen Vertreter übertragenen Aufgaben in Einklang zu bringen; außerdem wäre damit eine zu große Verantwortung auf ein und dieselbe Person konzentriert. Einige Mitglieder waren der Ansicht, dass die demokratische Verantwortlichkeit in Bezug auf das Handeln des Hohen Vertreters am besten dadurch gewährleistet würde, dass der Vorsitz im Rat weiterhin von den Mitgliedstaaten wahrgenommen würde. Andere sahen hier kein Problem und wiesen auf die Vorteile hin, die dieser Vorschlag für die Kontinuität und die Kohärenz im außenpolitischen Handeln des Rates hätte, der nach außen hin mit einer einzigen Stimme sprechen würde. Die Gruppe war sich darin einig, dass diese Frage auch zu einem späteren Zeitpunkt unter dem Gesichtspunkt eines umfassenderen institutionellen Rahmens erörtert werden könnte.
27. Die Gruppe betonte, dass es innerhalb der Kommission eine zentrale Stelle geben müsse, die alle außenpolitischen Aspekte innerhalb der Dienststellen der Kommission koordiniert, wo verschiedene Generaldirektionen mit dem außenpolitischen Handeln befasst sind und interne Politikbereiche eine externe Dimension haben können. Die Gruppe war sich darin einig, dass diese Aufgabe möglicherweise einem Vizepräsidenten der Kommission übertragen werden könnte.

28. Die Diskussion über die Beziehungen zwischen Organen und Akteuren konzentrierte sich auf die Rolle des Hohen Vertreters für die GASP und des für Außenbeziehungen zuständigen Kommissionsmitglieds. Nach Meinung der Gruppe müsste mehr getan werden, um für Kohärenz zwischen außenpolitischen Beschlüssen einerseits und dem Einsatz von Instrumenten und der Gestaltung der Politik im Bereich der Außenbeziehungen andererseits zu sorgen. Es wurden verschiedene Optionen präsentiert <sup>3</sup>:
29. **Eine Option** besteht in praktischen Maßnahmen zur weiteren Stärkung der Rolle des Hohen Vertreters und zur Verbesserung der Synergie zwischen dem Amt des Hohen Vertreters und der Rolle der Kommission im Bereich der Außenbeziehungen, wobei beide Funktionen auch weiterhin getrennt bleiben. Die Befürworter dieser Option unterstrichen, dass die Schaffung des Postens des Hohen Vertreters dazu beigetragen habe, eine proaktivere und wirksamere Außenpolitik zu definieren und zu verfolgen. Ausgehend von dieser positiven Erfahrung sollte ihres Erachtens eine Stärkung der Rolle des Hohen Vertreters angestrebt werden; gleichzeitig seien die Synergien mit den Arbeiten der Kommission zu verstärken. Dazu wurden einige praktische Vorschläge formuliert:
- förmliche Anerkennung eines Vorschlagsrechts für den Hohen Vertreter (neben dem Vorschlagsrecht des Vorsitzes, der Mitgliedstaaten und der Kommission);
  - Bereitstellung angemessener Mittel für den Hohen Vertreter zur Erfüllung seiner Aufgaben (siehe auch unten);
  - Teilnahme des Hohen Vertreters an allen Sitzungen der Kommission betreffend das außenpolitische Handeln (einige Mitglieder schlugen vor, ihm den "Beobachter"-Status im Kollegium zu verleihen);
  - verstärkte Zusammenarbeit zwischen dem Hohen Vertreter und dem für Außenbeziehungen zuständigen Kommissionsmitglied, einschließlich der Vorbereitung gemeinsamer Initiativen, die dem Rat unterbreitet werden sollen (siehe auch unten), sowie gemeinsamer Ansprachen auf Tagungen des Europäischen Parlaments;
  - verstärkte Zusammenarbeit zwischen ihren Dienststellen (insbesondere im Rahmen politischer Analysen, der gemeinsamen Berichterstattung usw.) sowie eine mögliche Zusammenlegung von Dienststellen in bestimmten Bereichen und Schaffung von EU-Außenstellen/EU-Botschaften.

Darüber wurde vorgeschlagen, die Funktionen des Hohen Vertreters und des Generalsekretärs des Rates zu trennen, damit sich der Hohe Vertreter auf seine GASP-Aufgaben konzentrieren kann. Einige Mitglieder waren ferner der Ansicht, dass der Hohe Vertreter den Vorsitz im Rat (Außenbeziehungen) wahrnehmen sollte (siehe oben).

---

<sup>3</sup> Die Gruppe nahm zur Kenntnis, dass die besonderen Regelungen in Bezug auf Verteidigungsfragen in Gruppe VIII erörtert werden.

30. Eine beträchtliche Anzahl von Mitgliedern vertrat die Ansicht, dass eine engere Zusammenarbeit unter gleichzeitiger Beibehaltung der verschiedenen Funktionen des Hohen Vertreters und des für Außenbeziehungen zuständigen Kommissionsmitglieds nicht ausreichen würde, um die horizontale Kohärenz im Bereich des außenpolitischen Handelns der EU sicherzustellen. Ihres Erachtens sind einschneidendere institutionelle Veränderungen erforderlich, um der Herausforderung einer stärkeren Kohärenz zu begegnen.
31. Daher wurde **als zweite Option** die völlige Verschmelzung der Funktionen des Hohen Vertreters mit der Kommission vorgeschlagen. Verfechtern dieser Option zufolge sollte die Gemeinschaftsmethode, die in vielen Bereichen, insbesondere in der Handelspolitik, bereits erfolgreich war, weitestgehend in allen Bereichen des außenpolitischen Handelns eingeführt werden. Durch die Verschmelzung gäbe es in der Union nur eine einzige – bei der Kommission angesiedelte – Zentrale für die Vorbereitung der politischen Maßnahmen im Bereich des außenpolitischen Handelns (einschließlich der GASP). Beschlüsse würden – wie derzeit in Gemeinschaftsangelegenheiten – auch weiter von den Mitgliedstaaten im Rahmen des Europäischen Rates und des Ministerrats gefasst. Die Kommission wäre dafür zuständig, Politiken vorzuschlagen und durchzuführen und die Union in allen Bereichen des außenpolitischen Handelns nach außen zu vertreten. Es gäbe nur eine einzige Verwaltung und eine uneingeschränkte parlamentarische Kontrolle. Die Verschmelzung würde keine Aspekte der ESVP betreffen, für die anderweitige Regelungen gelten würden.
32. Für eine beträchtliche Anzahl von Mitgliedern wäre diese Option die effektivste Lösung, um der Herausforderung der Kohärenz und Konsistenz des außenpolitischen Handelns zu begegnen. Gleichzeitig räumten sie ein, dass dies zum gegenwärtigen Zeitpunkt vielleicht nicht realisierbar sei, da es zwischen den Mitgliedstaaten keinen Konsens dahingehend gebe, die Außenpolitik zu einer ausschließlichen/konkurrierenden Zuständigkeit zu machen, wie dies auf supranationaler Ebene im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik geschehen sei. Für die Befürworter dieser Option ist diese zwar das Endziel, sie könnten sich unterdessen aber auch mit der dritten Option einverstanden erklären.
33. Nach **der dritten Option**, die als Kompromisslösung zur Überbrückung der Kluft zwischen Option 1 und Option 2 präsentiert wurde, sollten beide Ämter (Hoher Vertreter und für Außenbeziehungen zuständiges Kommissionsmitglied) von einer Person bekleidet werden, die den Titel "Europäischer Vertreter für Auswärtiges" <sup>4</sup> tragen würde. Sie würde vom Rat in

---

<sup>4</sup> Im Verlauf der Diskussion wurden auch andere Titel vorgeschlagen, darunter insbesondere "EU-Minister für auswärtige Angelegenheiten" und "EU-Außenminister". Die vorherrschende Ansicht war, dass der Titel "Europäischer Vertreter für Auswärtiges" den Vorteil bietet, dass er keinem auf nationaler Ebene bereits verwendeten Titel entspricht.

der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs mit Zustimmung des Präsidenten der Kommission und Billigung durch das Europäische Parlament ernannt. Der "Europäische Vertreter für Auswärtiges" würde direkte Mandate vom Rat erhalten und müsste ihm gegenüber in GASP-Fragen Rechenschaft ablegen und er wäre gleichzeitig Vollmitglied der Kommission, vorzugsweise im Rang eines Vizepräsidenten. Durch die Verbindung der Funktionen des Hohen Vertreters für die GASP mit jenen des für Außenbeziehungen zuständigen Kommissionsmitglieds würde der "Europäische Vertreter für Auswärtiges" die Kohärenz zwischen der EU-Außenpolitik und konkreten Maßnahmen und Instrumenten der EU im Bereich des außenpolitischen Handelns gewährleisten.

34. Die Befürworter dieser Option erkennen an, dass für Beschlüsse und Aktionen im GASP-Bereich enge Kontakte mit den Mitgliedstaaten – über den Rat – erforderlich sind. Ihrer Ansicht nach sollten daher die Verfahren für GASP-Angelegenheiten einerseits und für Gemeinschaftsangelegenheiten andererseits auch weiterhin voneinander losgelöst bleiben. Der "Europäische Vertreter für Auswärtiges" hätte in seiner Eigenschaft als Hoher Vertreter ein formelles, jedoch nicht ausschließliches Initiativrecht im Rat. Wenn er sein Initiativrecht im GASP-Bereich ausübt, sollte die Kommission davon Abstand nehmen, konkurrierende Initiativen zu ergreifen. Seine GASP-Initiativen und Beschlüsse zu deren Umsetzung bedürften nicht der vorherigen Zustimmung des Kollegiums der Kommissionsmitglieder. Beschlüsse in GASP-Angelegenheiten würden auch künftig gemäß den für diesen Politikbereich festgelegten Verfahren im Rat gefasst (siehe unten). Er hätte keine Stimmrecht im Rat. Was die derzeit in die Zuständigkeit der Gemeinschaft fallenden Aspekte betrifft, so würde der "Europäische Vertreter für Auswärtiges" in seiner Funktion als für Außenbeziehungen zuständiges Kommissionsmitglied dem Kollegium Vorschläge unterbreiten und uneingeschränkt an den Entscheidungen des Kollegiums mitwirken. Bei den vom Kollegium gefassten Entscheidungen würden die üblichen geltenden Verfahren eingehalten (Mehrheitsbeschlussfassung). Der "Europäische Vertreter für Auswärtiges" würde die Außenvertretung der Union wahrnehmen und die aktuelle Troika ersetzen.
35. In Anbetracht des Umfangs der Aufgaben, die dem "Europäischen Vertreter für Auswärtiges" zu übertragen wären, wurden folgende Formeln vorgeschlagen. Er hätte eine Reihe von Stellvertretern/Assistenten für die GASP oder Sonderbeauftragte mit spezifischen/themenbezogenen Zuständigkeiten, die vom Rat auf seinen Vorschlag hin

ernannt und ihm unterstehen würden. Gleichzeitig würden – wie dies gegenwärtig bereits der Fall ist – die Aufgaben in den die Gemeinschaftsaspekte des außenpolitischen Handelns betreffenden Geschäftsbereichen unter den Kommissionsmitgliedern verteilt. Einige Mitglieder vertraten die Ansicht, dass dem "Europäischen Vertreter für Auswärtiges" zwei Stellvertreter (einer für GASP-Fragen und der andere für sein Amt als Kommissionsmitglied) zur Seite stehen sollten.

36. In Bezug auf die organisatorischen Aspekte der Dienststellen geht die Tendenz allgemein dahin, dass eine unnötige Verdopplung von Dienststellen so weit wie möglich vermieden werden sollte. Breite Zustimmung zeichnete sich für die Einrichtung einer gemeinsamen Dienststelle bestehend aus Beamten der GD Außenbeziehungen, Beamten des Ratssekretariats und abgeordnetem Personal der nationalen diplomatischen Dienste ab. Diese Dienststelle würde dem "Europäischen Vertreter für Auswärtiges" unterstehen, falls dieses Amt geschaffen wird. Ferner wurde vorgeschlagen, dass die derzeitigen Kommissionsaußenstellen in EU-Außenstellen/-Botschaften umgewandelt werden.
37. Diejenigen, die Bedenken in Bezug auf diese Option hatten, bezweifelten ihre Vereinbarkeit mit dem Kollegialitätsprinzip, und waren der Auffassung, dass der Zuständigkeitsbereich für eine Person zu groß sei.
38. Die Gruppe wies auf die beherrschende Rolle des Europäischen Rates bei der Festlegung der Ausrichtung und der allgemeinen Leitlinien der EU-Außenpolitik sowie auf die Schlüsselstellung des Ministerrats in Bezug auf ihre Umsetzung hin. Auf dieser Grundlage wurde **eine vierte Option** vorgestellt, die in der Einführung eines "EU-Außenministers" bestünde, der dem Präsidenten des Europäischen Rates direkt unterstellt wäre und die Funktionen des Hohen Vertreters und des für Außenbeziehungen zuständigen Mitglieds der Kommission in sich vereinen würde. Er/sie würde den Vorsitz im Rat "Außenpolitisches Handeln" führen. Im Rahmen dieser Option würde die Tätigkeit dieses "EU-Außenministers" durch operative Maßnahmen unterstützt, die die Wirksamkeit und die Kohärenz der vom Europäischen Rat und vom Rat gebilligten Politiken gewährleisten würden. Das Ziel bestünde in einer größeren Kohärenz der vom Rat gebilligten politischen Leitlinien und der Durchführungsbefugnisse der Kommission im Außenbereich unter Beachtung der Aufteilung der Zuständigkeiten auf die einzelnen Organe.

39. Einige Mitglieder der Gruppe meinten, dass eine Verbindung zwischen der Reform der Funktionen des Hohen Vertreters und des für Außenbeziehungen zuständigen Mitglieds der Kommission und der Organisation des Vorsitzes im Europäischen Rat bestehen könnte. Die Gruppe stellte allerdings fest, dass die Organisation des Europäischen Rates umfassendere institutionelle Auswirkungen hat, die im Plenum erörtert werden müssten.
40. Am Ende der Erörterung zeichnete sich ab, dass ungeachtet der unterschiedlichen Standpunkte eine starke Tendenz zugunsten der Schaffung des Amtes eines "Europäischen Vertreters für Auswärtiges", wie in Option drei beschrieben, besteht. Da diese Frage von institutioneller Bedeutung ist, wollte eine Reihe von Mitgliedern ihre Zustimmung davon abhängig machen, dass zufrieden stellende Lösungen für das institutionelle Gesamtgefüge gefunden werden.

#### **b) Instrumente und Beschlussfassungsverfahren**

41. Neben den strukturellen Änderungen innerhalb der Institutionen und in ihren Beziehungen untereinander könnte nach Ansicht der Mitglieder eine größere Kohärenz durch Instrumente und Beschlussfassungsverfahren erzielt werden:
- Mit Blick auf eine Verbesserung der Kohärenz erörterte die Gruppe den Einsatz von Instrumenten, die verschiedene Politikbereiche abdecken, und zwar sowohl die GASP als auch andere Aspekte des außenpolitischen Handelns.
  - Was die Effizienz des Handelns betrifft, so prüfte die Gruppe die Beschlussfassungsverfahren im Rahmen der GASP und in den Bereichen der Gemeinschaftspolitik.
42. Die Gruppe nahm zur Kenntnis, dass die Gruppe IX, die sich mit der Vereinfachung der Rechtsakte und der Rechtsetzungsverfahren befasst empfohlen hat, Rechtsakten im Rahmen der GASP die Form von Beschlüssen zu geben.
43. Alle Mitglieder waren sich darin einig, dass die EU eine dynamische Außenpolitik führen muss, die eine unverzügliche Reaktion auf internationale Entwicklungen ermöglicht. In dieser Hinsicht wurde die Notwendigkeit, "im Echtzeitverfahren" reagieren zu können, hervorgehoben. Die Mitglieder bestätigten, dass die Reaktionsfähigkeit in Bezug auf eine außenpolitische Frage vom Bestehen eines politischen Willens und der Annäherung der Standpunkte zwischen den Mitgliedstaaten abhängt.

44. Die Gruppe wies darauf hin, dass die Abstimmungsverfahren und in der Folge der Rückgriff auf die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit (BQM) für Politikbereiche geschaffen worden sind, die auf dem Erlass und der Harmonisierung von Rechtsvorschriften basieren. Die GASP ist ihres Erachtens kein Bereich, der durch den Erlass von Rechtsvorschriften weiterentwickelt wird, und eignet sich daher weniger für die BQM. Die Gruppe war sich allerdings einig, dass die BQM, als ein letzter Ausweg aus einer festgefahrenen Situation, die Konsensbildung im Rat positiv beeinflussen könne. In diesem Zusammenhang wurde darauf verwiesen, dass der Rat sogar in gemeinschaftlichen Politikbereichen nur sehr selten eine Abstimmung vornimmt. Darüber hinaus stellte die Gruppe fest, dass der gegenwärtige Vertrag bereits den Rückgriff auf die BQM in der GASP vorsieht, und zwar im Rahmen von gemeinsamen Strategien sowie für Beschlüsse zur Umsetzung von gemeinsamen Aktionen und gemeinsamen Standpunkten, obgleich diese Möglichkeiten in der Praxis bei den gemeinsamen Strategien nicht genutzt worden sind.
45. Eine große Zahl von Mitgliedern fügte hinzu, dass die derzeit erforderliche Einstimmigkeit die Handlungsfähigkeit der Union einschränke und zu einer Politik führe, die vom Standpunkt derjenigen geprägt sei, die den geringsten Ehrgeiz zeigten. Sie fürchten, dass sich in einer erweiterten Union verstärkt die Gefahr einer Unbeweglichkeit der GASP stelle, wenn das Erfordernis der Einstimmigkeit beibehalten werde. Zur Überwindung dieses Problems plädierte ein großer Teil der Mitglieder für eine Ausdehnung der BQM im GASP-Bereich. Viele sprachen sich für die Einführung der BQM als allgemeine Regel (unbeschadet der Beschlüsse im Militär-/Verteidigungsbereich) aus und vertraten die Ansicht, dass sich allein durch die Tatsache, dass es die BQM gebe, häufiger ein Konsens innerhalb des Rates bilden werde. Einige wiederum waren der Ansicht, dass außenpolitische Fragen sich nicht für eine Beschlussfassung in Form einer Abstimmung eigneten, da es für einen Mitgliedstaat nicht einfach sei, wenn er in einer Frage, bei der seine nationalen Interessen auf dem Spiel stünden, plötzlich zur Minderheit gehöre. Einige wiesen darauf hin, dass eine BQM im GASP-Bereich auch Drittländer stärker auf interne Meinungsverschiedenheiten in der EU aufmerksam machen und somit die Wirksamkeit der GASP schwächen werde. Einige Mitglieder vertraten die Auffassung, dass das erste Problem durch die Einführung einer "Notbremse" ausgeräumt werden könne, indem ein Mitgliedstaat die Möglichkeit erhalte, sich in Ausnahmefällen auf lebenswichtige nationale Interessen zu berufen, um eine Abstimmung zu verhindern und den Europäischen Rat mit der Frage zu befassen; einige Mitglieder schlugen eine Schutzklausel in Anlehnung an den jetzigen Artikel 23 Absatz 2 EUV vor. Andere waren der Meinung, dass dies eine rasche Beschlussfassung behindere.

46. Ungeachtet dieser unterschiedlichen Standpunkte befürwortete die Gruppe allgemein eine bessere Nutzung der bestehenden Bestimmungen zur BQM. Obgleich die Gruppe feststellte, dass es noch keinen Konsens bezüglich einer künftigen Ausdehnung der BQM gibt, konnte sie sich darauf einigen, dass der künftige Vertrag eine Bestimmung enthalten soll, die die Möglichkeit vorsieht, dass der Europäische Rat (auf einstimmigen Beschluss) seine Zustimmung dazu gibt, dass die BQM in der GASP häufiger zur Anwendung gelangt. Dies werde der Flexibilität und der Weiterentwicklung einer stärkeren GASP zugute kommen.
47. Was die Kohärenz und die Effizienz anbelangt, so wurde darauf hingewiesen, dass die "gemeinsamen Strategien", ein mit dem Amsterdamer Vertrag eingeführtes Instrument, mit dem gemeinschaftspolitische Bereiche, JI und die GASP erfasst werden sollten, in der Praxis nicht sehr häufig genutzt worden seien und aufgrund der Formulierung dieser gemeinsamen Strategien nicht zu den gewünschten Ergebnissen geführt hätten. Einige Mitglieder zeigten sich enttäuscht, dass die Möglichkeit einer verstärkten Anwendung der BQM, die mit der Schaffung der gemeinsamen Strategien eingeführt worden sei, in der Praxis nicht genutzt worden sei. Unabhängig von der spezifischen Bezeichnung als gemeinsame Strategie wurde jedoch die Bedeutung eines derartigen Instruments als konkrete und operative Maßnahme hervorgehoben, mit der ein integrierter Ansatz im außenpolitischen Handeln der EU sichergestellt sowie gewährleistet werden könne, dass nach der Festlegung einer gemeinsamen Strategie alle Instrumentarien unabhängig von ihrer (handelspolitischen, entwicklungspolitischen, einwanderungsbezogenen usw.) Natur im kohärenten Rahmen dieser Strategie zur Anwendung gelangen. Einige vertraten die Ansicht, dass die Effizienz erhöht werden könne, wenn der Rat anstelle des Europäischen Rates derartige Strategien annehmen würde. Die Gruppe nahm zur Kenntnis, dass die Gruppe IX die Empfehlung ausgesprochen hat, gemeinsame Strategien sollten, wie andere Instrumente der GASP, im künftigen Vertrag die Rechtsform von "Beschlüssen" erhalten.
48. Die Gruppe erörterte die auch von dem Hohen Vertreter Solana und dem Kommissionsmitglied Patten angesprochene Möglichkeit der Einführung einer neuen Art von Initiativen für das außenpolitische Handeln der EU. Der Europäische Vertreter für Auswärtiges (oder der Hohe Vertreter) und die Kommission könnten eine gemeinsame Initiative vorlegen, die einen integrierten Ansatz in Bezug auf außenpolitische Aspekte und die bei den Außenbeziehungen eingesetzten Instrumenten darstellen würde. Es wurde daher betont, dass diese neue Form der Initiative ungeachtet der institutionellen Lösungen genutzt werden könne. Diese Vorschläge könnten die Beziehungen der EU zu einem bestimmten Land oder einer bestimmten Region betreffen oder eher thematisch ausgerichtet sein. Der gemeinsame Vorschlag würde dem Rat zur Annahme vorgelegt und von den verschiedenen Institutionen/Akteuren in dem ihnen zugewiesenen Zuständigkeitsbereich umgesetzt werden.

49. Mehrere Mitglieder könnten dem Rückgriff auf die BQM durch den Rat in den Fällen zustimmen, in denen ihm eine derartige gemeinsame Initiative vorgelegt wird. Es bestand allgemeines Einvernehmen darüber, dass diese gemeinsamen Initiativen wahrscheinlich einem gemeinsamen Interesse der EU entsprechen und bei den einzelnen Mitgliedstaaten die allergrößte Unterstützung finden würden. Ein Mitglied war der Meinung, die Anwendung der BQM auf diese Art von Vorschlägen sei nur dann annehmbar, wenn gemeinsame Initiativen von einem Hohen Vertreter, dessen Aufgaben nicht mit denen eines für Außenbeziehungen zuständigen Kommissionsmitglieds verknüpft wären, und von der Kommission vorgelegt würden.
50. Ferner wurden auch andere Möglichkeiten angesprochen, die zu einer Verringerung der negativen Auswirkungen der allgemeinen Einstimmigkeitsregel führen könnten. Hierzu gehört die verstärkte Nutzung der "konstruktiven Enthaltung", die einer größeren politischen Solidarität entsprechen würde. Die Mitgliedstaaten sollten sich einem Handeln der EU nicht entgegenstellen, es sei denn, ihre lebenswichtigen nationalen Interessen stünden auf dem Spiel. Es wurde darauf hingewiesen, dass die Mitgliedstaaten durch die Inanspruchnahme der konstruktiven Enthaltung nicht ihrer Verpflichtung entoben seien, sich jeder Handlung zu enthalten, die den Interessen der Union zuwiderläuft oder ihrer Wirksamkeit auf der internationalen Ebene schaden könnte. Es wurde bemerkt, dass die konstruktive Enthaltung als ein Mittel betrachtet werden könnte, das hilft, einen Konsens zu erzielen und gegenseitiges Vertrauen zu schaffen.
51. Einige Mitglieder waren der Ansicht, dass Formen der praktischen Zusammenarbeit zwischen einer beschränkten Zahl von Mitgliedstaaten als "Koalition der Handlungswilligen", um bestimmte operative Aktionen zur Umsetzung von Ratsbeschlüssen voranzubringen, zur Stärkung der GASP beitragen würden.
52. Was die Effizienz in der Handelspolitik betrifft, so nahm die Gruppe die Bemerkungen von Kommissionsmitglied Lamy zur Kenntnis, dass trotz der Tatsache, dass die Handelspolitik eine ausschließliche Zuständigkeit der EG/EU sei und hinsichtlich einiger Aspekte eine konkurrierende Zuständigkeit bestehe, nicht für alle handelspolitischen Bereiche die BQM gelte. Diese sonderbare Situation wurde als Hindernis für die Effizienz der Union in multi- und bilateralen Handelsverhandlungen angesehen. Es gab in der Gruppe große Unterstützung dafür, die BQM in allen Bereichen der Handelspolitik zu nutzen, einschließlich der Dienstleistungen und des geistigen Eigentums, unbeschadet derzeitiger Einschränkungen bei der Harmonisierung in internen Politikfeldern. Einige Mitglieder wollten die Bestimmungen, die sich auf diese handelspolitischen Aspekte beziehen, sowie die gegenwärtige Beschränkung der Zuständigkeiten so beibehalten, wie es im Vertrag von Nizza vorgesehen ist.

53. Die Gruppe erörterte das dringende Erfordernis, den Zweck und die Rolle der Entwicklungspolitik der EG/EU - sowohl im Verhältnis zu der entsprechenden Politik der Mitgliedstaaten als auch im Verhältnis zu anderen externen Politikbereichen - klar zu bestimmen. Im Hinblick auf eine erhöhte Effizienz und Kohärenz der Politik der Entwicklungszusammenarbeit, die eine die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten ergänzende Zuständigkeit darstellt, wurde hervorgehoben, dass die Ziele der Entwicklungsprogramme der EG/EU klarer formuliert werden müssten und der zusätzliche Nutzen der Tätigkeiten der EG/EU bei der Sicherstellung der Armutbekämpfung gewährleistet werden müsse. Die Verwaltungs- und Rechtsinstrumente für die Steuerung und Bewirtschaftung der Entwicklungsprogramme der EG/EU sollten vereinfacht und verstärkt werden, unter erheblicher Reduzierung der Zahl der regionalen und sektorspezifischen Vorschriften. Die Gruppe betonte, es müsse bekräftigt werden, dass die Bekämpfung der Armut das zentrale Ziel der Entwicklungspolitik der EU bildet, und die Bemühungen sollten sich auf Länder mit niedrigem Einkommen konzentrieren. Einige Mitglieder betonten, dass die Förderung und Achtung der Menschenrechte von zentraler Bedeutung sei. Die Programme der EG/EU sollten daher neu ausgerichtet werden, um diesen Zielen Rechnung zu tragen, und die Beschlüsse über die Verteilung von Ressourcen sollten demgemäß einem langfristigen strategischen Ansatz entsprechen, der sich auf objektive Kriterien zur Förderung der Entwicklung stützt.
54. Einige Mitglieder führten an, dass die Beschlussfassung auf EU-Ebene auf die Verwendung der auf nationaler Ebene bereitgestellten Hilfe ausgedehnt werden sollte. Die Mittel der Gemeinschaft der EG/EU bildeten einen beträchtlichen Teil der gesamten weltweit geleisteten Hilfe (10 %), aber die von den Mitgliedstaaten aufgewendeten nationalen Haushaltsmittel machten insgesamt einen noch größeren Anteil (45 %) aus, wodurch sich ein Gesamtanteil von 55 % an der weltweit geleisteten öffentlichen Entwicklungshilfe ergäbe. Die gegenwärtigen Regelungen und die derzeitige Abgrenzung der Zuständigkeiten hätten häufig zur Folge, dass die EU der sechzehnte Geber neben den Geberprogrammen der EU-Mitgliedstaaten sei. Dies verdeutliche die Notwendigkeit einer engeren Zusammenarbeit und eines komplementären Vorgehens im Hinblick auf eine erhöhte Effizienz der gesamten Hilfe der EU (sowohl aus dem EU-Haushalt als auch den nationalen Haushalten) und auf ein geringeres Risiko der Überlappung von Tätigkeiten. Die Mitgliedstaaten sollten sich darum bemühen, in den internationalen Organisationen, in denen die Entwicklungspolitik gestaltet wird, einen gemeinsamen Standpunkt oder eine gemeinsame Meinung festzulegen. Die Mitgliedstaaten sollten ihre ihrem Mitgliederstatus entsprechende Verantwortung in internationalen Entwicklungshilfeorganisationen weiterhin wahrnehmen, sie sollten dabei aber die gemeinsamen politischen Standpunkte wahren, die die EU festgelegt hat.
55. Die Gruppe erkannte an, dass die Entwicklungspolitik ihre eigenen Zwecke verfolgt, die sich in den vorgeschlagenen Grundsätzen und Zielen für das außenpolitische Handeln der EU

widerspiegeln, betonte aber gleichzeitig, dass für Kohärenz zwischen der Entwicklungszusammenarbeit und den anderen Aspekten des außenpolitischen Handelns der EU gesorgt sein müsse, da die Entwicklungshilfe als ein Bestandteil einer umfassenden Strategie der Union gegenüber Drittländern betrachtet werden sollte. Ferner sei es wichtig, sicherzustellen, dass alle internen und externen Politiken der EU sich gegenseitig unterstützten und kohärent seien. Die Gruppe nahm Kenntnis von den Bemerkungen des Kommissionsmitglieds Nielson, dass im Hinblick auf eine größere Effizienz des entwicklungspolitischen Vorgehens der EU die Mitgliedstaaten sich im Rahmen der Bestimmung der Politik auf EU-Ebene stärker auf das festlegen müssten, was sie auf nationaler Ebene tun.

56. Große Unterstützung fand der Gedanke, den Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) in den Gemeinschaftshaushalt einzubeziehen, wodurch der EEF den gleichen Verfahren wie die übrigen Bereiche der Finanzhilfe der Gemeinschaft unterliegen würde. Eine derartige Einbeziehung müsste mit einer Verbesserung der Wirksamkeit der EG-Entwicklungsprogramme und ihrer verstärkten Ausrichtung auf die Armutsbekämpfung einhergehen. Einige Mitglieder äußerten ferner die Meinung, dass eine solche Einbeziehung in den Haushalt so gestaltet werden sollte, dass keinesfalls der Umfang der für die AKP-Länder bestimmten Hilfe reduziert werde.
57. Die Gruppe stellte außerdem fest, dass die humanitäre Hilfe die Besonderheit aufweist, dass für sie die Grundsätze der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit gelten, und dies nicht nur aufgrund internationaler Verpflichtungen, sondern auch aufgrund des Erfordernisses sicherzustellen, dass die Unterstützung tatsächlich und ohne zusätzliche Gefährdung für das Leben der Hilfeleistenden ihr Ziel erreicht.

**c) Finanzierung der GASP**

58. Die Gruppe war sich darin einig, dass die Effizienz im GASP-Bereich eng mit der Frage angemessener Ressourcen - sowohl was deren Umfang als auch was die einschlägigen Verfahren betrifft - verbunden ist. Der derzeit für die GASP bestimmte Teil des Haushalts hat sich für die Umsetzung der zur Unterstützung der EU-Außenpolitik als notwendig erachteten Maßnahmen als unzureichend erwiesen und die gegenwärtigen Verfahren sind für eine rasche Finanzierung der Aktionen zu schwerfällig. Um ein unverzügliches und angemessenes Handeln der Union zu ermöglichen, ist eine ausreichende Haushaltsflexibilität sowohl in Bezug auf den Umfang der Mittel als auch in Bezug auf die betreffenden Verfahren erforderlich. In der Gruppe gab es eine breite Unterstützung dafür, das gegenwärtige System zu vereinfachen und zu verbessern und stärker mit dem Bedarf der Union in Einklang zu bringen. Insbesondere wurde das Beispiel der Finanzierung der Sonderbeauftragten genannt; für diese sollten

angemessene Mittel aus dem Gemeinschaftshaushalt bereitgestellt und dazu möglicherweise schnellere Verfahren vorgesehen werden. Es wurde außerdem vorgeschlagen, einen größeren Anteil (5-10 %) an den wichtigsten Hilfsprogrammen nicht einem konkreten Zweck zuzuweisen, um so die Union in die Lage zu versetzen, im Falle unerwarteter Krisen oder neuer politischer Prioritäten umgehend reagieren zu können.

59. Die Gruppe vertrat die Auffassung, dass die Person, die die Funktion des Hohen Vertreters wahrnimmt, mehr Einfluss auf die Verwendung des GASP-Haushalts haben und die Möglichkeit haben sollte, Initiativen vorzuschlagen. Einige schlugen vor, dass der Hohe Vertreter für die Finanzierung von ihm zur Umsetzung seines Mandats als notwendig erachteter Maßnahmen aus dem Gemeinschaftshaushalt über eine gewisse Autonomie verfügen sollte. Einige Mitglieder schlugen vor, dieser Person eine derartige Autonomie für einen spezifischen beschränkten Teil des GASP-Haushalts einzuräumen. Die Gruppe stellte insbesondere fest, dass im Rahmen des Gemeinschaftshaushalts ein wirksamer Mechanismus vorgesehen werden muss, über den die Person, die die Funktion des Hohen Vertreters wahrnimmt, in dringenden Fällen die vorbereitenden Maßnahmen für zivile Krisenbewältigungsoperationen finanzieren könnte. Bei der Nutzung dieser Ressourcen sollten klare Leitlinien des Rates zugrunde gelegt werden, es müsste die Zustimmung des PSK erforderlich sein und die von der Haushaltsbehörde festgelegten Obergrenzen des Haushalts sollten nicht überschritten werden<sup>5</sup>. Die Gruppe nahm Kenntnis von den derzeitigen Verfahren im Bereich der humanitären Hilfe, wo die Entscheidungsbefugnis bis zu einem gewissen Grade beim ECHO-Direktor/zuständigen Kommissionsmitglied liegt. Die Gruppe nahm ferner Kenntnis von den Informationen der Kommission über den Krisenreaktionsmechanismus, mit dem eine rasche Reaktion im Rahmen des Krisenmanagements ermöglicht werden soll. Die Gruppe war sich außerdem darin einig, dass die Verwaltung der Mittel weiterhin Aufgabe der Dienststellen der Kommission sein und unnötige Doppelarbeit vermieden werden soll und dass die Grundsätze der Haushaltskontrolle und Entlastung weiterhin Anwendung finden sollten.

#### **d) Die Rolle des Europäischen Parlaments**

60. Was die Rolle des EP in der GASP anbelangt, so nahm die Gruppe zur Kenntnis, dass gemäß den geltenden Bestimmungen von Artikel 21 EUV die Anhörung zu den wichtigsten Aspekten und den grundlegenden Weichenstellungen sowie die Unterrichtung über die Entwicklung der GASP vorgeschrieben ist. Sie kam überein, diesen Artikel dergestalt zu ergänzen, dass die Person, die das Amt des Hohen Vertreters bekleidet, förmlich in diese Aufgaben einbezogen wird. Darüber hinaus war sich die Gruppe einig, dass für einen regelmäßigen Gedankenaustausch zwischen dem EP und den einzelstaatlichen Parlamenten über Fragen der GASP gesorgt werden sollte.

---

<sup>5</sup> Es sollten auch Möglichkeiten zur Finanzierung von Krisenmanagementsätzen, die eine Verteidigungskomponente beinhalten, aufgezeigt werden (siehe die Empfehlungen der Gruppe VIII).

61. In Bezug auf die Handelspolitik waren mehrere Mitglieder der Auffassung, dass das EP stärker einbezogen werden sollte, und sie verwiesen in diesem Zusammenhang auf den Bericht der Gruppe III.

## **VI. Internationale Übereinkünfte**

62. Die Gruppe hob die Bedeutung der Arbeiten der Gruppe III "Rechtspersönlichkeit" und deren Relevanz für die Frage der Vertretung nach außen hervor. Sie erinnerte daran, dass der Konvent sich der Empfehlung angeschlossen hat, der Europäischen Union ausdrücklich eine einheitliche Rechtspersönlichkeit zu verleihen. Ferner wurde festgestellt, dass es sinnvoll wäre, in einen möglicherweise neu gegliederten Abschnitt des Vertrags über das außenpolitische Handeln der EU (siehe Nummer 14) Bestimmungen - am besten nur eine einzige Bestimmung - über das Aushandeln und den Abschluss internationaler Übereinkünfte aufzunehmen, in denen geregelt wäre, wer in diesem Zusammenhang im Namen der Union handelt. In (einer) derartigen Bestimmung(en) könnte entsprechend der Empfehlung der Gruppe III vorgesehen sein, dass der Rat die Eröffnung von Verhandlungen genehmigt, die Verhandlungsrichtlinien erlässt und die Übereinkünfte abschließt. Demzufolge wären Änderungen der spezifischen Verfahrensregelungen entsprechend dem von der jeweiligen Übereinkunft erfassten Thema nicht unbedingt erforderlich. Einige Mitglieder befürworteten eine Regelung, nach der das Europäische Parlament jeder internationalen Übereinkunft, einschließlich der Übereinkünfte zu Fragen der internationalen Handelspolitik, zustimmen muss (dies würde den Wegfall der gegenwärtigen Ausnahmeregelung nach Artikel 300 Absatz 3 EGV bedeuten).
63. Was die Verhandlungsführung anbelangt, so würde der derzeitige Artikel 300 EGV gelten, wenn die geplante Übereinkunft ausschließlich in den derzeitigen Zuständigkeitsbereich der Gemeinschaft fiele; die Artikel 24 bzw. 38 EUV fänden Anwendung, wenn die Übereinkunft ausschließlich unter den derzeitigen Titel V oder Titel VI fiele. In Bezug auf Übereinkünfte, die zugleich in den Gemeinschaftsbereich und zugleich unter die derzeitigen Titel V und/oder VI EUV fallen (inzwischen unter dem Begriff "cross-pillar mixity" bekannt), stellte die Gruppe fest, dass als Lösung entweder der Abschluss von zwei verschiedenen Übereinkünften oder der Abschluss einer einzigen Übereinkunft gewählt werden könnte, und empfahl, dass als Ziel möglichst der Abschluss einer einzigen Übereinkunft angestrebt werden sollte. In letzterem Falle würde das Verfahren für die Aushandlung und den Abschluss der Übereinkunft vom Rat unter Berücksichtigung des Hauptgegenstands der Übereinkunft und ihrer Rechtsgrundlage bestimmt. In diesem Zusammenhang würde der Rat festlegen, wer die Verhandlungen im Namen der Union führt, d.h. ob die Person, die die Funktion des Hohen Vertreters wahrnimmt, und die Kommission gemeinsam oder aber die Kommission oder der Hohe Vertreter allein unter Aufsicht eines Ausschusses verhandeln.

## VII. Dienststellen und Außenvertretung

64. Was die organisatorischen Aspekte der Dienststellen betrifft, so vertrat die Gruppe die Ansicht, dass eine Reihe von Empfehlungen unabhängig von den auf der obersten Ebene vereinbarten institutionellen Lösungen beschlossen werden könnte. Sie stimmte dahin gehend überein, dass eine Duplizierung der Dienststellen, dass Doppelarbeit vermieden werden sollte. Die Gruppe war sich darin einig, dass der Person, die das Amt des Hohen Vertreters wahrnimmt, unbedingt ein ausreichender Mitarbeiterstab in Brüssel zur Verfügung stehen muss; ihr Mitarbeiterstab müsse mit entsandten Diplomaten sowie mit Beamten der Kommission und des Ratssekretariats verstärkt werden. Durch die zeitlich befristete Entsendung von Mitarbeitern der nationalen diplomatischen Dienste könne die Synergie mit den Mitgliedstaaten verstärkt und die Fähigkeit zur politischen Analyse weiter ausgebaut werden. Einige Mitglieder schlugen vor, dass das Politische und Sicherheitspolitische Komitee stärker als bisher die Aufgabe übernehmen sollte, den Hohen Vertreter politisch zu beraten.
65. Die Gruppe war der Auffassung, dass die derzeitigen Regelungen zur Außenvertretung der EU in multilateralen Foren nicht klar genug sind, und vertrat die Ansicht, dass die Union wirksamer und überzeugender in der Welt auftreten könne, wenn sie nur eine einzige Vertretung hätte. Einige meinten, dass angesichts der verschiedenen Tätigkeitsbereiche und der unterschiedlich gestalteten Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten eine Aufspaltung der Vertretung jedoch unvermeidlich sei. Die Gruppe war sich darin einig, dass die Mitgliedstaaten die Koordinierung ihrer Standpunkte in internationalen Organisationen und Konferenzen dahin gehend verbessern sollten, dass sie sich auf einheitliche EU-Standpunkte und eine Strategie zu ihrer Unterstützung verständigen. Zudem war sich die Gruppe darin einig, dass bei Vorliegen eines abgestimmten Unionsstandpunkts die Union möglichst mit einer Stimme sprechen sollte. Zudem wurde angeregt, dass die EU-interne Koordinierung in Bezug auf den VN-Sicherheitsrat verbessert werden könnte.
66. Nach Ansicht der Gruppe ist das Problem der EU-Vertretung in internationalen Organisationen eine komplizierte und zugleich heikle Frage. Die Mitglieder äußerten sich anerkennend über die Klarheit und Effizienz, mit der die EG von der Kommission im Bereich der Handelspolitik vertreten wird. Einige Mitglieder waren der Ansicht, dass in den anderen Politikbereichen, bei denen die Mitgliedstaaten sich darauf verständigt haben, dass die Zuständigkeiten auf supranationaler Ebene wahrgenommen werden, die Vertretung in den internationalen Gremien gemäß internen Vereinbarungen erfolgen sollte. Während mehrere

Mitglieder für eine Vollmitgliedschaft der EU in internationalen Organisationen plädierten, hielten einige Mitglieder dies für problematisch, da es nach ihrem Dafürhalten zu Kollisionen mit den Rechten der Mitgliedstaaten führen werde, ohne den Einfluss der Union jedoch wesentlich zu verbessern. Die Gruppe stellte fest, dass die Satzungen der internationalen Organisationen in den Bereichen, die in die Zuständigkeit der Union fallen, geändert werden müssten, bevor die Union ihnen beitreten kann. Die Gruppe war sich darin einig, dass die Union sich nach Möglichkeit bemühen sollte, Änderungen an den Satzungen der internationalen Organisationen herbeizuführen, um Mitglied werden zu können. Durch die Vertretung der Union werde die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten als Völkerrechtssubjekte und ihr Status in den internationalen Organisationen nicht berührt. Dies werde dazu beitragen, dass die Fähigkeit der internationalen Organisationen, für eine bessere Weltordnungspolitik zu sorgen, insgesamt gestärkt wird. Die dem Euro-Raum angehörenden Mitglieder der Gruppe, denen sich andere anschlossen, befürworteten eine einzige Vertretung des Euro-Raums in den IFI. Einige Mitglieder betonten, dass Entscheidungen in den IFI Maßnahmen der Mitgliedstaaten nach sich ziehen würden; daher regte die Gruppe an, dass nach einer Lösung gesucht werden sollte, die die einzige Vertretung und die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten miteinander in Einklang bringe. Die Kommission wurde ersucht, sich dieser Frage anzunehmen und Vorschläge auszuarbeiten.

67. Was die Außenvertretung im Rahmen der bilateralen Beziehungen betrifft, so ließe sich nach Einschätzung der Mitglieder durch eine Verbesserung der derzeitigen Regelungen mehr Klarheit und Kontinuität erreichen. Die Lage sei besonders unbefriedigend in Bezug auf die Treffen im Rahmen des politischen Dialogs, bei denen die Standpunkte der EU durch zu viele Personen (Vorsitz, Hoher Vertreter, Troika, Kommission, Mitgliedstaaten) zum Ausdruck gebracht würden. In der Diplomatie hänge sehr viel vom Vertrauen und von den persönlichen Beziehungen ab. Daher solle die Person, die das Amt des Hohen Vertreters bekleidet, die Vertretung der Union wahrnehmen; dies werde dazu beitragen, dass die Union weltweit besser wahrgenommen wird und ihr Auftreten an Eindeutigkeit und Kontinuität gewinnt.
68. Einige Mitglieder äußerten die Ansicht, dass es einen ständigen Präsidenten des Europäischen Rates geben sollte, der die Vertretung auf höchster politischer Ebene (Staats- und Regierungschefs) wahrnimmt. Die Mehrheit der Mitglieder sprach sich dagegen aus. Nach Ansicht der Gruppe sollte dieser Vorschlag wegen der weit reichenden institutionellen Folgen im Plenum des Konvents erörtert werden.

69. Was die Auslandsvertretungen betrifft, so plädierte die Gruppe für die Einrichtung einer EU-Diplomatenschule zur Ausbildung junger Diplomaten und zur Weiterbildung und eines diplomatischen Dienstes der EU parallel zum diplomatischen Dienst der Mitgliedstaaten sowie für eine engere Zusammenarbeit zwischen den Außenstellen der Union und den Missionen der Mitgliedstaaten. Die Gruppe sprach sich dafür aus, die derzeitigen Außenstellen der Kommission in EU-Außenstellen umzuwandeln, und einige regten die Einrichtung von EU-Botschaften an. Diese sollten in GASP-Fragen der Person, die das Amt des Hohen Vertreters bekleidet, und in den übrigen Fragen des außenpolitischen Handelns der Kommission unterstehen. Sie würden mit Beamten der Kommission und des Ratssekretariats sowie mit abgeordnetem Personal der nationalen diplomatischen Dienste besetzt. Diese EU-Außenstellen/-Botschaften könnten auch beauftragt werden, den Dienst für die Mitgliedstaaten mit zu versehen, die in dem betreffenden Land über keine eigene Vertretung verfügen. Auch wurde hervorgehoben, dass die diplomatischen Vertretungen der Mitgliedstaaten eng mit den EU-Außenstellen zusammenarbeiten sollten, und dass sie auch aufgefordert werden sollten, die Person, die das Amt des Hohen Vertreters bekleidet, zu unterstützen und mit Informationen zu versorgen.

---

## WORKING DOCUMENTS – WG VII – EXTERNAL ACTION

Date	WD	DRAFTER	Title
23.09.	1	<i>Mr Göran Lennmarker</i>	Proposal to the European Convention on EU trade policy
24.09.	2	<i>Mr Elmar Brok</i>	Letter from Mr Brok to Mr Dehaene
02.10.	3	<i>Mr Alain Lamassoure</i>	Déclaration des principes des relations extérieures de l'Union
04.10.	4	<i>Mr Louis Michel</i>	Intervention
08.10.	5	<i>Mr. Alain Lamassoure</i>	Politique Étrangère : Quel Rôle Pour L'Union Européenne ?
15.10.	6	<i>Secretariat</i>	Les capacités des institutions de l'Union européenne en matière d'action extérieure
15.10.	7	<i>Secretariat</i>	Principals and objectives of EU external action
15.10.	8	<i>Mr Javier Solana</i>	Address
15.10.	9	<i>Mr Poul Nielson</i>	Address
15.10.	10	<i>Mr Pascal Lamy</i>	Intervention
28.10.	11	<i>Mr Adrian Severin</i>	Promoting the community method in the External actions of the EU
28.10.	12	<i>Mr Michael Attalides</i>	Comments on Principles and Objectives of EU external action
29.10.	13	<i>Mr Michel Barnier</i>	Comments on Principles and Objectives of EU external action
29.10.	14	<i>Secretariat</i>	Une réflexion relative à certains aspects financiers des actions extérieures
29.10.	15	<i>Secretariat</i>	Les bases juridiques, compétences, instruments et procédures de décision dans l'action extérieure de l'Union européenne
4.11.	16	<i>Mr Bobby Mc Donagh</i>	Improving the efficiency and effectiveness of the CFSP
5.11.	17	<i>Mr Gunter Pleuger</i>	Double hat
7.11.	18	<i>Ms Danuta Hübner</i>	External representation of the EU
8.11.	19	<i>Ms Teija Tiilikainen</i>	Towards a more effective EU in international relations
8.11.	20	<i>Mr Louis Michel</i>	Les Relations extérieures de l'union européenne
8.11.	22	<i>Mr Bobby McDonagh</i>	Comments on Legal Personality
8.11.	23	<i>Mr Göran Lennmarker</i>	EU external action
11.11.	24	<i>Cion Doc. presented by Mr Michel Barnier</i>	CFSP financing: CFSP budget execution during the last 3 years and Flexibility in financing CFSP
11.11.	25	<i>Mr Bobby McDonagh</i>	Comments on Principles and Objectives of EU external action
11.11.	26	<i>Mr Elmar Brok</i>	The External Representation of the European Union
12.11.	27	<i>Mr Peter Hain</i>	Reform of EC Development Policy
15.11.	29	<i>Mr Christopher Patten</i>	Intervention at joint meeting with WG VIII 14/11/2002
21.11.	48	<i>Mr Poul Nielson</i>	Note on Humanitarian Assistance
21.11.	49	<i>Mr Pierre Lequiller</i>	Comment parvenir à la convergence des politiques étrangères des Etats membres et des actions extérieures de l'Union européenne ?
21.11.	50	<i>Mr Gijs de Vries</i>	Improving joint actions in CFSP
25.11.	53	<i>Mr Hans Martin Bury</i>	Some Questions and Answers regarding the 'Double Hat' of High-Representative and Commissioner for External Relations
03.12.	55	<i>Mr Iñigo Méndez de Vigo</i>	Towards the establishment of a common European diplomacy
03.12.	56	<i>Mr Peter Hain</i>	Recommendations on development cooperation