

CONV 839/03

CONTRIB 375

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

des: Sekretariats

für den: Konvent

Betr.: Beitrag der Mitglieder des Konvents Herrn Barnier und Herrn Vitorino :
"Der Gemeinsame Dienst für Auswärtiges Handeln"

Der Generalsekretär des Konvents hat den in der Anlage wiedergegebenen Beitrag der Mitglieder des Konvents Herrn Barnier und Herrn Vitorino erhalten.



EUROPÄISCHE KOMMISSION
GENERALSEKRETARIAT

Brüssel, 24 Juni 2003

Der Gemeinsame Dienst für Auswärtiges Handeln

Beitrag von Herrn Barnier und Herrn Vitorino zum Europäischen Konvent

Der Gemeinsame Dienst für Auswärtiges Handeln

Die folgenden Überlegungen zu einem künftigen Gemeinsamen Dienst für Auswärtiges Handeln dienen der Begriffsklärung. Die hiermit in Verbindung stehenden Fragen sind zunächst verwaltungstechnischer Natur und sollten daher nicht Eingang in den Verfassungsvertrag finden. Die bestehenden Verträge enthalten keinerlei Aussagen zu derartigen Details und der Verfassungsvertrag sollte daher auch nicht die Hände künftiger Generationen unnötig binden. Ausserdem enthält der Verfassungsvertrag die erforderlichen Rechtsgrundlagen für diesbezügliche Entscheidungen (siehe insbes. Art. III-300, III-242, 2. Absatz, III-225, 2. Absatz and III-329). Der entscheidende Artikel des Verfassungsvertrages zum künftigen EU-Aussenminister lautet:

Art. I-27: Der Aussenminister ⁽¹⁾

- (1) Der Europäische Rat ernennt mit qualifizierter Mehrheit mit Zustimmung des Präsidenten der Kommission den Außenminister der Union. Dieser leitet die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Union. Der Europäische Rat kann das Mandat des Außenministers nach dem gleichen Verfahren beenden.
- (2) Der Außenminister trägt durch seine Vorschläge zur Festlegung der gemeinsamen Außenpolitik bei und führt sie im Auftrag des Rates durch. Er handelt ebenso im Bereich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik.
- (3) Der Außenminister ist einer der stellvertretenden Präsidenten der Europäischen Kommission. Er ist dort mit den Außenbeziehungen und der Koordinierung der übrigen Aspekte des auswärtigen Handelns der Union betraut. Bei der Wahrnehmung dieser Zuständigkeiten in der Kommission und ausschließlich im Hinblick auf diese Zuständigkeiten unterliegt er den Verfahren, die für die Arbeitsweise der Kommission gelten.

Fussnote ⁽¹⁾ Die Einrichtung einer Gemeinsamen Europäischen Stelle für auswärtiges Handeln, die den Minister unterstützen soll, wird in einer Erklärung/Teil III behandelt.

Der Gemeinsame Dienst für Auswärtiges Handeln wird unter der Leitung des EU-Aussenministers stehen. Dessen Amtssitz wird sich zusammensetzen aus den Diensten der Kommission und des Generalsekretariats des Rates. Der Dienst wird auch die Unionsdelegationen (s. Art. III-225, 2. Absatz) - gegenwärtig noch die Kommissionsdelegationen in Drittländern und die Verbindungsbüros des Rates in New York und Genf - umfassen.

Amtssitz

Der Zweck der Aufgabe der Säulenstruktur der geltenden Verträge und die Einrichtung des Amtes des Aussenministers ist es, der Union die Verfolgung einer tatsächlich gemeinschaftlichen und kohärenten Aussenpolitik zu ermöglichen, indem GASP, ESVP, Handelspolitik, Entwicklungspolitik, Humanitäre Hilfe, Aussenwirtschaftspolitik, auswärtige Aspekte des Bereiches Inneres/Justiz, Umweltpolitik, Verkehrspolitik, Landwirtschaftspolitik, Beziehungen der Union mit seinen unmittelbaren Nachbarn (inkl. Beitrittsverhandlungen) sowie jeder weitere Aspekt der Unionspolitiken mit Drittstaaten-Bezug miteinander verbunden werden. All diese Politiken sollten in einer kohärenten Aussenpolitik, die alles, was derzeit als "GASP/ESVP" und das was derzeit noch "Auswärtiges Handeln der Gemeinschaft" bezeichnet wird, zusammengefasst werden. Javier Solana hat dies in seinem Papier für den Europäischen Rat in Thessaloniki so dargestellt:

“...wir sind stärker, wenn wir gemeinsam handeln. In den vergangenen Jahren haben wir verschiedene Instrumente geschaffen, von denen jedes seine eigene Struktur und Aufgabe hat. Es kommt jetzt darauf an, die verschiedenen Instrumente und Fähigkeiten zusammenzubringen: Europäische Hilfsprogramme, militärische und zivile Fähigkeiten der Mitgliedstaaten und andere Instrumente wie den Europäischen Entwicklungsfonds. Sie alle können unsere Sicherheit und die von Drittstaaten beeinflussen. Sicherheit ist die erste Voraussetzung für Entwicklung. Unser Ziel sollte es daher sein, durch ein kohärenteres und umfassenderes Vorgehen Synergieeffekte zu erzeugen. Diplomatische Bemühungen, Entwicklungs-, Handels- und Umweltpolitik sollten das selbe Ziel verfolgen.”

Im Lichte dieses Strebens und vor dem Hintergrund der Entscheidung, den EU-Aussenminister zum Zwecke grösserer Kohärenz auch als Vizepräsidenten der Kommission einzusetzen, einen Gemeinsamen Europäischen Dienst für Auswärtiges Handeln zu schaffen, der institutionell von anderen Diensten der Kommission und des Ratssekretariats, die die Verantwortung für diese enorme Agenda tragen, abgetrennt würden. Das würde zu Doppelungen, Verlust finanzieller Kontrolle und massiver Ineffizienz führen.

Was allerdings möglich und eventuell wünschenswert wäre, ist die Formalisierung des Konzepts einer "Relex-Familie", so wie sie bereits innerhalb der Kommission besteht (ohne aber notwendigerweise bestehende Strukturen beizubehalten). Diese Familie umfasst die DG External Relations (inklusive des Dienstes für die Delegationen), DG Trade, DG Development, DG Enlargement, EuropeAid Co-operation Office, European Humanitarian Aid Office und einige auswärtige Aspekte der DG ECFIN. Die Dienste, die derzeit für den Hohen Repräsentanten und den Rat (inkl. Policy Unit, Lagezentrum, External Relations Directorate) arbeiten, gehören zur selben

Gruppe. Da der Aussenminister auch den Vorsitz des Rates Auswärtige Beziehungen führen wird (Art. III-192), wird er Personal für diese wichtige Funktion benötigen. All diese wichtigen Dienste zusammen könnten als "Gemeinsamer Europäischer Dienst für Auswärtiges Handeln" bezeichnet werden. Die Einrichtung eines solchen Dienstes könnte dazu beitragen, nach innen wie nach aussen die Entschlossenheit der Union, eine integrierte, kohärente Politik zu verfolgen, zu verdeutlichen. Der Aussenminister wäre sozusagen der Familienvater dieses Dienstes, der dennoch auch im Dienst anderer Kommissare stehen würde.

Der Aussenminister hätte eine direkte Verantwortung für jene Bereiche des Dienstes, die man heute als "GASP/ESVP" (inkl. der Teil der DG Relex, der sich mit GASP/ESVP-Aspekten nach derzeitiger Definition befasst) bezeichnet. Hier würde der Aussenminister als Träger des Ratsmandats fungieren (*Art. I-27.2*).

Innerhalb des Gemeinsamen Dienstes für Auswärtiges Handeln dagegen würde der Aussenminister auch - in koordinierender Funktion - mit anderen Kommissaren zusammenarbeiten, die vornehmlich Zuständigkeiten im Bereich "auswärtige Beziehungen und Politiken der Gemeinschaft" besitzen. Hier wäre der Aussenminister an "*Kommissions-Prozeduren*" (*Art I-27.3*) gebunden.

Die Verwaltungsentscheidungen, die für die Errichtung eines solchen Dienstes erforderlich sind, können auf Grundlage der oben genannten Artikel des Verfassungsvertrages getroffen werden. Spezifische Verwaltungsvereinbarungen können dann zu einem späteren Zeitpunkt innerhalb der Institutionen selbst getroffen werden.

Die Unionsdelegationen

Die Unionsdelegationen in Drittstaaten, die (nach *Art. III- 225.2*) in die Zuständigkeit des Aussenministers fallen, sollten ebenfalls Teil des Gemeinsamen Dienstes für Auswärtiges Handeln sein. Deren derzeitige Rolle ist im Anhang dargestellt.

Art. 20 des Maastrichter Vertrages verpflichtet die Delegationen und die diplomatischen Vertretungen der Mitgliedstaaten zur Zusammenarbeit bei der Umsetzung Gemeinsamer Standpunkte und Aktionen.

Unter der Zuständigkeit des Aussenministers werden die Delegationen eine immer wichtigere Rolle bei der Erarbeitung gemeinsamer Positionen der Mitgliedstaaten spielen. In diesem Zusammenhang können nationale Diplomaten und andere Experten, die an die Delegationen als sogenannte "nationale Experten" oder Experten mit zeitlich befristeten Verträgen ("temporary agents") abgeordnet werden, einen wertvollen Beitrag leisten, indem sie wichtige Erfahrungen beisteuern. Diese Resource sollte weiter entwickelt werden.

Delegationsleiter und Personal können aus Brüssel und aus Mitgliedstaaten rekrutiert werden, wobei

der Rat in deren Ernennung eine wichtige Rolle spielen könnte. Der Rat (und die Mitgliedstaaten) hätten somit mehr Einfluss bei der Auswahl des Delegationspersonals (inkl. deren Leiter), das nicht unbedingt nur aus der Kommission stammen muss.

Aus praktischen Erwägungen - und aus Gründen der Finanzkontrolle - sollten die Delegationen aber unter ausschliesslicher Kontrolle der Kommission bleiben. Dies ist von besonderer Bedeutung, da die Arbeit der Delegationen (auch nachdem sie Unionsdelegationen geworden sind) vor allem dort geleistet wird, wo die Kommission die Hauptzuständigkeit hat (z.B. Entwicklungszusammenarbeit, Wirtschaft/Handel, siehe auch Anhang).

ANNEX I: DIE DERZEITIGE ROLLE DER DELEGATIONEN (GGÜ. DEM ORIGINAL LEICHT GEKÜRZTE FASSUNG)

1. DIE AUFGABE DER DELEGATIONEN

Die Delegationen der Europäischen Kommission dienen den Interessen der EU in 123 Ländern¹ und fünf Sitzen internationaler Organisationen (OECD, OSCE, UN, WTO²). Sie vollführen folgende, aus den Verträgen abgeleitete Aufgaben:

- (1) Darstellung der Unionspolitiken
- (2) Erstellung von Länderberichten und -analysen
- (3) Verhandlungsführung auf Grundlage eines Mandates (von Handel über Justiz/Inneres bis hin zu verschiedenen auswärtigen Aspekten von Gemeinschaftspolitiken wie z.B. Verkehr)
- (4) Umsetzung von Unionspolitiken (unter besonderer Beachtung der auswärtigen Aspekte von Gemeinschaftspolitiken), insbes. Entwicklungszusammenarbeit.
- (5) Unterstützung anderer EU-Institutionen, wie z.B. des Hohen Repräsentanten (der logistische Unterstützung sowie Kenntnis von der politischen Berichterstattung erhält) oder des Europäischen Parlaments. Ebenfalls von Bedeutung ist die Unterstützung der lokalen Ratspräsidentschaft (die Delegationsleiter nehmen regelmässig an Troika-Missionen teil und unterstützen die Ratspräsidentschaft in vielerlei Hinsicht)

Die Rolle der Delegationen in der Verwaltung der Entwicklungshilfe verdient besondere Beachtung vor dem Hintergrund ihrer im Rahmen der von der Kommission zur Effizienzsteigerung der Entwicklungshilfe im Jahre 2000 beschlossenen Dezentralisierung gestiegenen Bedeutung. Das zugrundeliegende Konzept ist die Überlegung, dass alles, was vor Ort besser entschieden und geregelt werden kann, nicht in Brüssel entschieden und geregelt werden sollte. In der Praxis bedeutet dies, dass die Delegationen mit ihrer Meinung zum Planungsprozess beitragen und direkte Verantwortung bei der Identifizierung, der Implementierung und Abwicklung von Projekten haben.

Zu diesem Zweck erhält der Leiter einer Delegation Finanzvollmachten von der Kommission, wodurch die Verantwortung gegenüber der Haushaltsbehörde und dem Europäischen Rechnungshof sichergestellt ist. Bei der Haushaltsführung unterliegt der Delegationsleiter der Charta der nachgeordnet bevollmächtigten Anweisungsbefugten.

Die erste Dezentralisierungswelle wurde im Jahr 2001 (21 Delegationen), im Jahr 2002 die zweite abgeschlossen (26 Delegationen, inkl. Kabul-Büro und Bosnien-Delegation). Die dritte Welle beginnt jetzt für weitere 30 Delegationen, wodurch die Gesamtzahl auf 79 steigt.

¹ Siehe Liste der Delegationen im Anhang. Delegationen in Beitrittsländern werden nach Beitritt zu EU Repräsentanzen umgewandelt.

² Der Rat hat zwei Büros (New York and Geneva), die formell zur EG Delegation gehören.

Im Rahmen des "Evian-Prozesses", der von Rat und Kommission gemeinsam unter französischer Ratspräsidentschaft begonnen wurde, werden die Delegationen in wachsendem Masse eine wichtige Rolle bei der Koordinierung auf lokaler Ebene der EU-Strategie und mit anderen Gebern spielen. Mit einem jährlichen Budget von annähernd 5000 Mio Euro (unbeachtlich des Europäischen Entwicklungsfonds - 13000 Mio. Euro über 5 Jahre im 9. EEF) betreut die Kommission 15 % der EU-Entwicklungshilfe und 50 % der humanitären Hilfe der EU. Um den Nutzen von EU-Mitteln zu maximieren und die inakzeptabel hohe Belastung für Partnerländer zu mindern, haben die Delegationen den Auftrag, in Synergie mit den Mitgliedstaaten zu arbeiten.

2. DELEGATIONSMITTEL

Mit Stand Juni 2003 beträgt das Delegationspersonal 4.751 Bedienstete (davon 954 Kommissionsbeamte und 26 nationale Experten; die übrigen sind Ortskräfte oder Vertragsangestellte aus Europa)

Haupttätigkeitsfelder des Personals sind die Verwaltung von Entwicklungshilfe sowie Handel und bilaterale Aspekte. Selbst in Washington arbeiten nur 11 von 90 Bediensteten in der Politischen Abteilung (diese beinhaltet auch J/I, Bildungsprogramme und die Neue Transatlantische Agenda). In Cairo ist nur eine Person (von ca. 60 Bediensteten) hauptamtlich mit politischer Berichterstattung befasst (weitere 7 sind u.a. mit Handel und Presse befasst, die Gesamtheit der ca. 60 übrigen Bediensteten kümmert sich um Entwicklungshilfe). In Nicaragua (Managua), wo ein Bediensteter sich sowohl mit Handel als auch politischer Berichterstattung befasst, ist das Verhältnis noch eindeutiger.
