



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 08.06.2006
KOM(2006) 278 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION
an den Europäischen Rat vom Juni 2006**

**Europa in der Welt — Praktische Vorschläge für
mehr Kohärenz, Effizienz und Sichtbarkeit**

1. NEUE HERAUSFORDERUNGEN

Seit Beendigung des Kalten Krieges hat sich die Welt sehr rasch verändert. Europa ist mit starkem wirtschaftlichem Wettbewerb und neuen Sicherheitsbedrohungen konfrontiert. Die reifen Volkswirtschaften Europas haben zwar zahlreiche Stärken, leider aber unter schleppendem Wachstum und alternden Bevölkerungen. Das ökonomische Machtgleichgewicht hat sich verschoben. Länder wie China und Indien verzeichnen ein rasches Wachstum, und der Wettbewerb um den Zugang zu Rohstoffen, Energiequellen und Märkten nimmt zu. Terrorismus, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, regionale Konflikte, gescheiterte Staaten und organisierte Kriminalität bleiben die dringendsten Probleme.

Europa hat das Potenzial, diesen Herausforderungen gerecht zu werden und an den Chancen, die die aufstrebenden Märkte und die Globalisierung bieten, teilzuhaben. Als offene Gesellschaft ist es imstande, Menschen, Ideen und neue Technologien aufzunehmen. Die Erweiterungen der letzten dreieinhalb Jahrzehnte haben die Fähigkeit der EU zur Förderung von Stabilität und Wohlstand und den Erfolg dieses Modells der regionalen Integration unter Beweis gestellt. Mit einer Gesamtbevölkerung von 470 Millionen und einem Viertel des Welteinkommens macht die EU heute mehr als ein Fünftel des Welthandels aus. Mehr als die Hälfte der weltweiten Entwicklungs- und humanitären Hilfe stammt von uns. Die europäischen Länder leisten einen entscheidenden Beitrag zu allen wichtigen weltweiten Organisationen. Das EU-Modell der Zusammenarbeit und Integration ist ein Anziehungspunkt für benachbarte und fernere Länder.

Die EU hat in den letzten fünfzig Jahren eine Reihe von außenpolitischen Instrumenten politischer, wirtschaftlicher, handelspolitischer und finanzieller Art entwickelt, mit denen wir unsere Interessen und Werte schützen und voranbringen können. In den Bereichen, in denen die Mitgliedstaaten eine engere Zusammenarbeit für notwendig hielten, sind vor nicht langer Zeit weitere Instrumente hinzugekommen. Ein Hoher Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik wurde ernannt, um Reichweite und Effizienz der EU-Außenpolitik zu steigern. Zur Unterstützung des zivilen Krisenmanagements wurden militärische Instrumente eingerichtet.

Mehr und mehr wirkt sich die interne Politik der EU – z.B. in den Bereichen Umwelt, Energie, Wettbewerb, Landwirtschaft und Fischerei, Verkehr, Bekämpfung von Terrorismus und illegaler Einwanderung, Umgang mit weltweiten Pandemien – auf die internationalen Beziehungen aus und spielt eine zentrale Rolle für den außenpolitischen Einfluss der EU. Umgekehrt hängen viele EU-internen Politikziele davon ab, wie wirksam außenpolitische Maßnahmen zum Einsatz kommen.

Das vorliegende Papier geht der Frage nach, wie wir die außenpolitischen Herausforderungen, vor denen Europa steht, im gegenwärtigen Vertragskontext bewältigen können, indem wir die verfügbaren internen und externen Politikinstrumente kohärenter und effizienter nutzen. Ziel ist es nicht, die Diskussion über die Zukunft des Verfassungsvertrags wieder aufzunehmen oder die Zuständigkeiten der verschiedenen institutionellen Akteure in Frage zu stellen. Vielmehr sollen pragmatische Vorschläge gemacht werden, wie die Union die gemeinsame Zielsetzung unserer Außenpolitik klar definieren und sicherstellen kann, dass hierfür auch die notwendigen Politikinstrumente zur Verfügung stehen.

Auf dieser Basis wird in dem Papier vorgeschlagen, dass die Mitgliedstaaten und die EU-Organe gemeinsam folgende Fragen angehen:

- Wie kann die EU-Außenpolitik so formuliert und umgesetzt werden, dass sie künftigen Bedrohungen und Chancen gerecht wird?
- Wie können Effizienz und Wirkung der EU-Politik und -Maßnahmen erhöht werden, indem alle verfügbaren Instrumente der externen und internen Politik kohärenter eingesetzt und die besonderen Kompetenzen und Stärken der Mitgliedstaaten und Organe genutzt werden?
- Wie kann die demokratische Rechenschaftspflicht und Sichtbarkeit der EU-Politik und -Maßnahmen und damit ihre Akzeptanz in der Öffentlichkeit erhöht werden?

2. STÄRKEN DER EU-AUßENPOLITIK

Die EU-Bürger erwarten, dass die EU ihren erheblichen internationalen Einfluss nutzt, um für ihre Interessen einzutreten. Unsere internationalen Partner erwarten, dass Europa seine globale Verantwortung wahrnimmt. Um diesen Erwartungen gerecht zu werden, muss die EU die Stärken ihrer Außenpolitik effizienter einsetzen. Die Europäische Sicherheitsstrategie von 2003 beruht auf dem Gedanken, dass die EU größeren Einfluss nehmen kann, wenn sie geschlossen auftritt, denn das Ganze ist mehr als die Summe seiner Teile. In zahlreichen Feldern der EU-Außenpolitik hat sich dieser Grundsatz schon fest etabliert.

Erweiterung. Die EU begann mit sechs Mitgliedstaaten und zählt deren inzwischen fünfundzwanzig. Durch die sukzessiven Beitrittsverhandlungen hat die EU dazu beigetragen, dass sich Frieden und Stabilität, wirtschaftlicher Wohlstand, Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit in Europa verbreitet haben. Dank strenger Beitrittskriterien in Kombination mit einer glaubhaften Beitrittsperspektive kommen Stabilisierung und Reform in den Kandidatenländern erheblich rascher voran.

Europäische Nachbarschaftspolitik. Auch diese spielt in der EU-Außenpolitik eine wesentliche Rolle und soll beitragen, die Attraktivität und den Einfluss Europas geltend zu machen, wobei der Aufbau von Institutionen und die Reform im Mittelpunkt stehen. Der Erfolg der Europäischen Nachbarschaftspolitik hängt davon ab, dass ein breites Spektrum von externen und internen Politikbereichen aktiv darin eingebunden wird.

Handel und Wettbewerbsfähigkeit. Die EU hat sich von Anfang an für eine schrittweise Öffnung der Weltmärkte und ein auf Regeln basierendes Welthandelssystem eingesetzt, das die für Investitionen nötige Berechenbarkeit und größere Auswahl bietet. Dieser Ansatz hat dazu beigetragen, dass mit der Zeit eine neue Dynamik entstanden ist, die die Union international wettbewerbsfähiger macht, die Preise senkt und die Auswahl für den Verbraucher vergrößert. Gleichzeitig sind durch den verbesserten Marktzugang für Produkte aus den Entwicklungsländern auch dort mehr Arbeitsplätze, Wachstum und Investitionen entstanden.

Entwicklung. Die neue Entwicklungsstrategie und die umfassende Politik gegenüber Afrika, der Karibik und dem Pazifik belegt die maßgebende Rolle der EU bei der Verwirklichung der Millenniumsziele und beim effektiven Multilateralismus im Kontext der Globalisierung. Die neue Finanzielle Vorausschau und der Zehnte Europäische Entwicklungsfonds bieten eine

Reihe von Finanzierungsinstrumenten mit gezielten Vorgaben im Bereich Governance, Menschenrechte, Wahlbeobachtung, Friedenssicherung, Investitionsklima und regionale Integration. Ergänzt wird dies durch neue Vereinbarungen für die gemeinsame Programmplanung und ein mit den Mitgliedstaaten abgestimmtes Vorgehen vor Ort.

Strategische Beziehungen, politischer Dialog und GASP. Die EU pflegt vertragliche Beziehungen und den politischen Dialog mit einer Vielzahl von strategischen Partnern und regionalen Gruppierungen weltweit. Dazu gehören auch die Zusammenarbeit mit den Vereinigten Staaten bei der inneren Sicherheit und Terrorismusbekämpfung, der Energiedialog mit Russland und die Partnerschaften mit anderen großen Energieproduzenten und ihren Organisationen, Menschenrechtsdialog mit vielen Ländern sowie die Gespräche mit China und Indien über eine weltweit nachhaltige Entwicklung. Wir sind überzeugte Verfechter des Multilateralismus und spielen in den maßgebenden internationalen Organisationen und Foren über die Vertretungen der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft eine wichtige Rolle. Durch die GASP ist die EU inzwischen besser in der Lage, in wichtigen außenpolitischen Fragen Position zu beziehen, und die volle Einbeziehung der Kommission hat zur Kohärenz mit der Gemeinschaftspolitik beigetragen.

Katastrophenbewältigung, Krisenmanagement und Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP). Die EU leistet mit einem breiten Spektrum von Politikmaßnahmen einen wichtigen Beitrag zum Krisenmanagement. Nicht nur bei den jüngsten Krisen in Afghanistan, im Irak und in den vom Tsunami betroffenen Ländern, sondern auch beim Aufbau staatlicher Strukturen und in Nachkrisensituationen in Aceh sowie bei der Konfliktbeilegung und Konfliktprävention in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien haben humanitäre Hilfe, Zivilschutz und Wiederaufbau eine zentrale Rolle gespielt. Diese Instrumente greifen mit der wachsenden ESVP-Kapazität der EU bei der allgemeinen Krisenbewältigung ineinander. So verdeutlichen die militärischen und polizeilichen Einsätze beispielsweise in Bosnien und Herzegowina, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien und der Demokratischen Republik Kongo sowie die Reaktion auf die Herausforderungen im Kosovo die eindrucksvolle Entwicklung der ESVP und die Bedeutung einer wirksamen Interaktion zwischen allen maßgeblichen Politikinstrumenten. Krisenmanagementeinsätze sind ein sehr sichtbarer Bestandteil der EU-Außenpolitik.

3. AUSSENWIRKUNG EU-INTERNER POLITIK

Die interne und die auswärtige Politik der EU sind untrennbar miteinander verbunden. Im Vertrag wurde von Anfang an anerkannt, dass es ohne den gemeinsamen Zolltarif und die gemeinsame Handelspolitik keinen Binnenmarkt geben kann. Die Einführung des Euro erforderte eine gemeinsame Währungspolitik, mit direkten außenpolitischen Konsequenzen. Ähnliche Überlegungen gelten für verschiedene andere Politikbereiche – z.B. Landwirtschaft und Fischerei, Regionalpolitik, Beschäftigung und Soziales, Umwelt, Migration und Grenzkontrolle, Terrorismusbekämpfung und Verkehr (namentlich Luftfahrt) – in denen die Fortentwicklung der internen Politik natürlicherweise eine aktivere Rolle der EU in der Außenpolitik nach sich gezogen hat. In vielen dieser Bereiche teilen sich die Mitgliedstaaten und die Gemeinschaft die Verantwortung für den Schutz und die Vertretung der EU-Interessen nach außen, so dass die Herstellung von Kohärenz besondere Herausforderung beinhaltet. Doch immer mehr Politikbereiche und -instrumente wirken sich auch auf die Außenbeziehungen der EU aus und müssen daher bei den außenpolitischen Zielen der EU berücksichtigt werden:

Im Kontext der **Lissabon-Agenda** – unserem Bündnis für Wachstum und Beschäftigung – sind interne und externe Politik in einer Welt, die von offenen Märkten, freiem Kapitalverkehr und globalisierten Finanzmärkten geprägt ist, voneinander abhängig. Die Wirtschafts- und **Währungsunion** hat dazu geführt, dass der Euro zur zweitwichtigsten internationalen Reserve- und Handelswährung aufgerückt ist, was der EU weltweit erheblichen Einfluss verleiht. Das Problem der Vertretung der EU in internationalen Wirtschafts- und Währungsinstitutionen ist jedoch noch nicht gelöst. Die **Vollendung des Binnenmarkts** hat bewirkt, dass für Schlüsseltechnologien weltweit EU-Standards eingeführt wurden. Beispiele sind die Anwendung europäischer Normen und Verordnungen in der chinesischen Automobilindustrie und bei der Lebensmittelsicherheit sowie die GSM-Norm für die Mobilkommunikation, schnurlose Telefone und die Technologien, die viele Millionen Kunden weltweit mit Breitbanddiensten versorgen. Die **Wettbewerbspolitik** ist ein wichtiges Regulierungsinstrument, etwa um internationalen Kartellen oder dem Missbrauch marktbeherrschender Stellungen zu begegnen. Zwar geht es bei der EU-Wettbewerbspolitik um den Schutz des Binnenmarkts, doch sind die Unternehmen, an die sich Kartell- und Fusionsentscheidungen richten, in den meisten Fällen weltweit tätig. Gemeinsam trägt die EU-Politik auf diesen Feldern dazu bei, mit der Schaffung eines fairen Wettbewerbsumfeldes, in dem sich der internationale Handel frei entfalten kann, die Wettbewerbsfähigkeit der EU nach außen zu stärken.

Bei der Reaktion der Weltgemeinschaft auf **zentrale Fragen**, die an den Landesgrenzen nicht Halt machen, wie Klimawandel, Pandemien und verantwortungsbewusster Umgang mit Entwicklung und Handel gentechnisch veränderter Erzeugnisse, nimmt die EU eine Vorreiterrolle ein. Dank ihrer Expertise und Erfahrung dank ihrer Strategie für nachhaltige Entwicklung und beim Thema Klimawandel, Luft- und Wasserverschmutzung und anderen transnationalen Umweltgefahren konnte die EU einen maßgeblichen Beitrag zu den einschlägigen internationalen Verhandlungen leisten, bei denen Regulierungsstandards festgelegt wurden und zahlreichen Ländern und Regionen, die mit denselben Problemen zu kämpfen haben, ein Beispiel gegeben wurde. Der Einfluss der EU auf internationale Umweltstandards hat zu fairen Wettbewerbsbedingungen für EU-Unternehmen beigetragen und das Exportpotenzial unserer sauberen Technologien erhöht. Auch drängen zahlreiche Drittländer auf eine Mitarbeit an EU-Programmen in den Bereichen Forschung, Bildung und Verkehr (GALILEO).

Die rasche Entwicklung der EU-Politik in den Bereichen Energie sowie Justiz und Inneres spiegelt sich in der außenpolitischen Dimension dieser Themen wider. Die Debatte über die **Energiapolitik** – die durch die Unterstützung des Europäischen Rates für das jüngste Grünbuch der Kommission bestätigt wurde – hat das zentrale Ziel der EU deutlich gemacht, darauf hinzuwirken, dass ein bestimmter Mindestanteil der Energie in der EU aus sicheren und CO₂-armen Quellen stammt. Ob uns dies gelingen wird, hängt in entscheidendem Maße sowohl von der Wirksamkeit unserer internen Politik, u.a. in den Bereichen Entwicklung energieeffizienter Technologien, Wettbewerb, Diversifizierung der Energieversorgung, Vollendung des Energiebinnenmarkts und dessen Ausweitung auf die entsprechenden ENP- und EWR-Länder durch Erweiterung des Vertrags zur Gründung der Energiegemeinschaft, als auch von unseren Beziehungen zu den wichtigsten Lieferanten, Durchleitungsländern und anderen Großabnehmern ab.

Die **Vollendung des europäischen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts** und die **Bekämpfung des Terrorismus** sind von entscheidender Bedeutung für unsere innere Sicherheit und stehen zu Recht ganz oben auf der politischen Tagesordnung. Eine umfassende und ausgewogene Migrationssteuerung wird immer wichtiger, um gute und stabile

Beziehungen zu unseren Nachbarn zu sichern, den Anforderungen unserer Arbeitsmärkte gerecht zu werden und unsere Außengrenzen besser zu schützen. Diese Maßnahmen sind unerlässlich, wenn wir der Bedrohung durch das organisierte Verbrechen und insbesondere den Menschen- und Drogenhandel Herr werden wollen. Ebenso verlangt der Kampf gegen den weltweiten Terrorismus eine koordinierte Reaktion der Innen- und Außenpolitik.

4. MEHR KONSENS UND KOHÄRENZ

Wenn sich die Regierungen der Mitgliedstaaten der Herausforderung und der Verantwortung, eine kohärente und effiziente Außenpolitik zu formulieren, stellen, müssen sie bedenken, was zwangsläufig oder sinnvollerweise besser auf EU-Ebene im Rahmen der Vertragsbestimmungen erreicht werden kann. Die Kommission leistet ihren Beitrag dazu in Form von Analysen und Vorschlägen, die das gemeinsame Interesse der EU widerspiegeln.

Der Erfolg der EU-Außenpolitik hängt von dreierlei ab:

- * zu allererst von der politischen Einigkeit der Mitgliedstaaten darüber, welche Ziele über die EU erreicht werden sollen. Dies setzt eine enge Partnerschaft zwischen den EU-Organen und die klare Konzentration auf eine begrenzte Zahl von strategischen Prioritäten voraus, bei denen Europa den entscheidenden Unterschied machen kann, anstatt die Anstrengungen auf alle Bereiche zu verteilen. Dies ist die *Conditio sine qua non*;
- * zweitens davon, ob die verfügbaren Politikinstrumente für die anstehende Aufgabe geeignet, mit den nötigen Mittel ausgestattet und eindeutig überlegen sind;
- * drittens der Rolle und Verantwortung der EU-Organe und dem rechtlichen Rahmen.

Selbst wenn der politische Wille ausreicht, fehlt es der EU – ganz wie einzelnen Staaten – doch an Schlagkraft, wenn ungelöste Spannungen bestehen oder die verschiedenen Bereiche der Politik nicht stimmig ineinander greifen. Es muss ständig und mit Nachdruck daran gearbeitet werden, die Komplementarität der verschiedenen politischen Maßnahmen zu stärken und die verschiedenen Ziele (z.B. in den Bereichen Handel, Landwirtschaft, Entwicklung, Umwelt oder Migration) miteinander in Einklang zu bringen. Die EU ist darüber hinaus gefordert, die Kohärenz zwischen europäischer und einzelstaatlicher Politik zu gewährleisten.

Unbefriedigende Abstimmung zwischen den verschiedenen Akteuren und Politikfeldern führt dazu, dass die EU politisch wie wirtschaftlich an Einflussmöglichkeiten verliert. Obschon sich die Koordinierung bereits verbessert hat, gibt es doch noch beträchtliche Möglichkeiten, die verschiedenen Instrumente und Stärken besser miteinander zu verzahnen, sei es innerhalb der Kommission, zwischen Rat und Kommission oder auch zwischen den EU-Organen und den Mitgliedstaaten. Geschwächt wird die Wirkung der EU-Politik auch dadurch, dass es ihrer Vertretung nach außen an Profil und Kontinuität fehlt. Gemeinschaftliche und zwischenstaatliche Verfahren müssen im Rahmen der bestehenden Verträge miteinander kombiniert werden, wobei nicht institutionelle Theorien oder Dogmen entscheidend sein dürfen, sondern einzig die Frage, wie das gewünschte Ergebnis am besten zu erreichen ist.

Der Verfassungsvertrag sieht eine Reihe wesentlicher institutioneller Veränderungen vor, die die Kohärenz der EU-Außenpolitik verbessern sollen. Dazu zählen die Ernennung eines Außenministers, der zugleich Vizepräsident der Kommission ist, ferner die Ernennung eines

Präsidenten mit zweieinhalbjähriger Amtszeit durch den Europäischen Rat, um die Union in Fragen der GASP zu vertreten, die Schaffung eines europäischen Auswärtigen Dienstes, die Rechtspersönlichkeit für die EU, das Ende der rotierenden Ratspräsidentschaft und andere Bestimmungen zur Außenpolitik.

Diese Ziele des Verfassungsvertrags sind nach wie vor berechtigt und würden den Handlungsspielraum für die außenpolitischen Herausforderungen der EU vergrößern. Doch auch im Rahmen der gegenwärtigen Verträge könnten verschiedene Schritte in Erwägung gezogen werden.

5. DER WEG NACH VORN — PRAKTISCHE SCHRITTE

Die Bewältigung der in diesem Papier dargelegten Herausforderungen ist eine gemeinsame Aufgabe. Damit Europa sein ganzes Gewicht in die Waagschale werfen kann, müssen wir das meiste aus unseren gemeinsam Ressourcen auf europäischer und nationaler Ebene machen. Unter Nutzung ihrer jeweiligen Stärken müssen alle Akteure enger zusammenarbeiten, um die kollektive Wirkung der Union zu maximieren. Insbesondere auf die Bedeutung der internen Politik für die Außenbeziehungen, beispielsweise in Bereichen wie Umwelt, Justiz und innere Sicherheit, Verkehr und Energie, wo die EU über beispiellose Erfahrung und Einflussmöglichkeiten verfügt, muss stärker geachtet werden, auch bei der Verwaltung der Gemeinschaftspolitik durch die Kommission.

5.1. Bessere Strategieplanung

Über den allgemeinen Rahmen für die EU-Außenpolitik, der durch die in den Verträgen verankerten Ziele abgesteckt wird, besteht schon heute ein hochgradiger Konsens. Zusammen mit der Europäischen Sicherheitsstrategie 2003 werden die Grundlagentexte durch eine umfassende Sammlung von ausführlicheren Schlussfolgerungen des Rates, Strategiepapieren, Programmplanungsdokumenten für Finanzhilfen u.ä. ergänzt. Die Entschlüsse und Berichte des Europäischen Parlaments vervollständigen die außenpolitische Strategieplanung. Die Festlegung von strategischen Zielen und politischen Prioritäten auf geographischer wie auch auf thematischer Ebene könnte jedoch erheblich systematischer erfolgen, damit sich die Wahl der Politikinstrumente nach dem jeweiligen Politikziel richtet (und nicht umgekehrt).

- Die Kommission will die interne Kohärenz und Effizienz ihres Inputs für die EU-Außenpolitik in allen ihren Zuständigkeitsbereichen verbessern. Die Maßnahmen zur Verbesserung der Strategieplanung und Prioritätensetzung sollen fortgeführt werden, um in außenpolitischen Fragen geografisch wie thematisch den richtigen Policy-mix sicherzustellen. Dies umfasst vor allem folgende Bereiche:
- Die Kommission wird die Rolle der dem Präsidenten unterstellten Kommissionsmitgliedergruppe „Außenbeziehungen“ in Bezug auf die Festlegung von strategischen Prioritäten stärken. Die Gruppe soll um weitere Kommissionsmitglieder mit einschlägigen Aufgabenbereichen erweitert werden und spezifische geografische und thematische Fragen in Ad-hoc-Gruppen erörtern. Diese Erörterungen sollten laufend fortgeführt werden, beispielsweise um sicherzustellen, dass interne Politikthemen, die bei bilateralen Gipfeltreffen oder in internationalen Verhandlungen zur Sprache kommen sollen, rechtzeitig vorbereitet werden. Bei thematischen Fragen werden auch andere Kommissionsmitgliedergruppen einen Beitrag leisten, um ein kohärenteres Vorgehen und eine klarere Prioritätensetzung durch das Kollegium sicherzustellen. Das gesamte

Kollegium wird häufiger Orientierungsaussprachen zu wichtigen geografischen oder thematischen Fragen führen. Die Kommission wird den Hohen Vertreter einladen, sich den Arbeiten der Gruppe Außenbeziehungen, insbesondere der Strategieplanung anzuschließen.

- Die Kommission wird ihre Berichterstattungs- und Analysekapazitäten sowohl in Brüssel als auch in ihren Delegationen ausbauen und dafür sorgen, dass beim Einsatz von Ressourcen und Know-how flexibler auf sich wandelnde Bedürfnisse reagiert werden kann und die Fortbildung ausgebaut wird. Dadurch dürfte sich ihr Input für den Ausschuss der Ständigen Vertreter, das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK) und die einschlägigen Arbeitsgruppen des Rates sowie die Ausschüsse des Parlaments verbessern. Gegebenenfalls könnten die Delegationsleiter zur Mitwirkung an den Arbeiten von Ratsgruppen eingeladen werden.
- Die Kommission hat sich gegenüber dem Europäischen Parlament zu einem regelmäßigen Dialog über die Strategiepapier-Entwürfe und zur angemessenen Berücksichtigung des Standpunkts des Parlaments bei der Umsetzung der Strategien verpflichtet.

Durch folgende Maßnahmen könnte die Basis für die Zusammenarbeit zwischen Kommission, Hohem Vertreter und Rat bei der Strategieplanung und insbesondere bei der Formulierung gemeinsamer Bewertungen, Strategien und Aktionen verbessert werden:

- Alle sechs Monate sollten der jeweils antretende Präsident des Europäischen Rates und sein Außenminister in informellem Rahmen mit dem Präsidenten der Europäischen Kommission, dem für Außenbeziehungen zuständigen Kommissionsmitglied und dem Hohen Vertreter zu einer Standortbestimmung in der EU-Außenpolitik zusammenkommen. Weitere Kommissionsmitglieder könnten hinzugezogen werden.
- Die Politikdiskussionen im Rat und seinen Arbeitsgruppen sollten grundsätzlich auf Basis gemeinsamer Papiere stattfinden, denen eine intensivere Zusammenarbeit und engere Kontakte zwischen den Kommissionsdienststellen und dem Politischen Stab des Rates vorausgehen.
- Gipfeltreffen mit wichtigen Partnern sollten frühzeitiger vorbereitet werden, um festzulegen, welche Themen der internen Politik angesprochen werden sollen. Dazu sollte eine rechtzeitige Aussprache im Coreper gehören, um Kohärenz bei der Vorbereitung externer und interner Politikfragen zu gewährleisten.
- Rat und Kommission sollten nach Wegen suchen, den gegenseitigen Austausch von Berichten und anderen Informationen, auch von Delegationen der Kommission und EU-Sonderbeauftragten, zu verbessern. Dies könnte auch die gemeinsame Nutzung von Berichterstattungs- und Analysekapazitäten beinhalten, unter anderem durch das Lagezentrum im Ratssekretariat und die Krisenzentrale in der Kommission.
- Eine engere Abstimmung zwischen Ratssekretariat und Kommissionsmitarbeitern in diesen Bereichen dürfte eine solidere Grundlage dafür schaffen, dass die Mitgliedstaaten im Rat und gegebenenfalls auch auf der Ebene des Europäischen Rates eine Strategie festlegen können.
- Der Rat könnte die frühzeitige Koordinierung verbessern, um die Konsensbildung in EU-relevanten Fragen zu fördern, die in multilateralen Organisationen (UNO, IFIs),

informellen Gremien (G-7/G-8, G-20) und sonstigen globalen Foren sowie regionalen Organisationen zur Diskussion stehen. Dort, wo die Gemeinschaft bereits als Mitglied in UN-Einrichtungen oder multilateralen und regionalen Organisationen vertreten ist, hat sich die Abstimmung der EU-Position im Rat zwischen den Mitgliedstaaten, dem Ratsvorsitz und der Kommission bereits fest etabliert. Diese sollte – in Form einer Gemeinschaftsvertretung – soweit möglich auf andere Foren übertragen werden und unter anderem die gemeinsame Festlegung künftiger Tagesordnungspunkte, die Vorabverteilung von Analysen und Grundsatzpapieren an alle Mitgliedstaatenvertreter, die gemeinsame Vorstellung der EU-Position gegenüber Partnerländern durch die Kommission und den Vorsitz in den Hauptstädten wichtiger Drittländer und eine verstärkte Präsenz von Kommissionsexperten zur Erleichterung der Koordinierung durch den Ratsvorsitz umfassen. Die Mitgliedstaaten könnten sich gegenüber Drittländern aktiv für eine uneingeschränkte Beteiligung der Kommission beispielsweise an der Vertretung des Eurogebiets nach außen im Rahmen der G-7, der G-20 oder dem Forum für Finanzstabilität einsetzen.

5.2. Mehr Effizienz und Wirkung durch bessere Umsetzung

Selbst wenn die EU klare Ziele im Auge hat und sich über ihr Vorgehen einig ist, werden Wirkung und Effizienz unserer Maßnahmen doch häufig durch uneinheitliche Aussagen und langsame wie komplizierte Durchführungsverfahren beeinträchtigt. In folgenden Bereichen muss die EU daher über Maßnahmen nachdenken:

- Sobald die EU eine Politikentscheidung getroffen hat, muss sichergestellt sein, dass sie von allen Akteuren bei diplomatischen und öffentlichen Aussagen sowie bei der Politikformulierung verinnerlicht wird. Dies beinhaltet eine verstärkte Koordinierung in Brüssel ebenso wie eine bessere Nutzung des Netzwerks von Kommissionsdelegationen, EU-Sonderbeauftragten und diplomatischen Vertretungen der Mitgliedstaaten, damit unsere Partner klare Botschaften erhalten, die mit einer Stimme ausgesprochen werden.
- Innerhalb der Kommission müssen neue Arbeitsmethoden und Verfahren entwickelt werden, damit Politikentscheidungen „in Echtzeit“ auf neueste Entwicklungen reagieren, wobei der Grundsatz der gemeinsamen Verantwortung (Kollegialität) erhalten bleiben soll.
- Im Krisenfall könnte dies die Nutzung der bestehenden internen Koordinierungsmechanismen und deren effizienteren Einsatz im externen Kontext beinhalten.
- Die Finanz- und Beschaffungsverfahren müssen (unter anderem auch bei der Verwaltung des GASP-Haushalts und der Krisenmanagement-Instrumente) kürzer und flexibler werden, wobei die Grundsätze der Transparenz, der Rechenschaftspflicht und der wirtschaftlichen Haushaltsführung in vollem Umfang zu achten sind. Die Außenfinanzierungsinstrumente der EU werden derzeit mit Unterstützung des Rates und des Europäischen Parlaments rationalisiert, um die Durchführung von Finanzhilfen im Rahmen der neuen Finanziellen Vorausschau zu verbessern und zu vereinfachen. Die Kommission hat zudem unlängst weitere Vorschläge für eine dahingehende Vereinfachung der Haushaltsordnung vorgelegt.
- Die Kommission wird Vorschläge für eine verstärkte Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und dem Europäischen Parlament bei politisch heiklen Einsätzen und Projekten unterbreiten, die aus dem Gemeinschaftshaushalt finanziert werden

(insbesondere in Bezug auf die Bereitstellung personeller und finanzieller Ressourcen der Mitgliedstaaten).

5.3. Bessere Zusammenarbeit zwischen EU-Organen und Mitgliedstaaten

Zur Unterstützung dieser Politikmaßnahmen kann das gegenseitige Verständnis durch eine bessere Zusammenarbeit und eine gemeinsame Diplomatiekultur der verschiedenen Akteure der EU-Außenpolitik noch beträchtlich verbessert werden.

- Die Kommission bereitet ein intensiviertes Personalaustauschprogramm mit den diplomatischen Vertretungen der Mitgliedstaaten und dem Ratssekretariat vor, in das Mitarbeiter in Delegationen ebenso einbezogen werden sollen wie am Hauptsitz.
- Die Mitgliedstaaten könnten ihre Bildungsprogramme für den diplomatischen Dienst auch den im Bereich Außenbeziehungen tätigen Mitarbeitern der EU-Organen öffnen. Kommission und Rat könnten Diplomaten der Mitgliedstaaten die Teilnahme an Fortbildungen auf EU-Ebene ermöglichen. Die Mitgliedstaaten könnten ihre Mitarbeiter besser in EU-Themen schulen.
- Rat und Kommission sollten anregen, dass die Ämter des Delegationsleiters und des EU-Sonderbeauftragten unter Achtung der im EG-Vertrag festgelegten Zuständigkeiten und unter Wahrung des Gleichgewichts zwischen den Organen gegebenenfalls in einer Person vereint werden, beispielsweise im westlichen Balkanraum. Dabei sollte auf die positiven Erfahrungen in Skopje zurückgegriffen werden, mit dem Ziel, die Präsenz der EU in Sarajewo und Priština soweit wie möglich zusammenzufassen. Andernorts wird die Kommission ihre Zusammenarbeit mit den EU-Sonderbeauftragten fortsetzen und sie weiterhin in ihrer Tätigkeit unterstützen.
- Die Vertreter der Mitgliedstaaten in den Leitungsgremien multilateraler Organisationen sollten sich auf geeigneter Ebene mit den EU-Organen abstimmen, um in Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse auf gemeinsame Standpunkte hinzuwirken.
- Die Delegationen der Kommission werden den Hohen Vertreter uneingeschränkt unterstützen. Ebenso könnten die EU-Sonderbeauftragten enger in die Tätigkeiten und Länderbesuche der Kommission eingebunden werden. Die Delegationen werden auch die Ausschüsse und Abordnungen des Europäischen Parlaments bei deren Länderbesuchen unterstützen. Die EU sollte erneut über eine gemeinsame Nutzung von Räumlichkeiten und Unterstützungsdiensten durch die Vertretungen der Mitgliedstaaten und der EU in Drittländern nachdenken.
- Bei der konsularischen Hilfe, vor allem im Krisenfall, muss die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten ausgebaut werden. Zu prüfen ist, inwieweit die Delegationen der Kommission hier eine unterstützende/ergänzende Funktion wahrnehmen können.

5.4. Mehr Rechenschaftspflicht und Sichtbarkeit

Die EU-Außenpolitik muss rechenschaftspflichtiger werden. Dem Europäischen Parlament und den Parlamenten der Mitgliedstaaten kommt hier eine maßgebliche Rolle zu. Erforderlich sind unter anderem:

- ein regelmäßigerer Austausch zwischen den zuständigen Gremien des Europäischen Parlaments und Hohem Vertreter/Sonderbeauftragten sowie Mitgliedern der Kommission. Außerdem sollten geeignete Regelungen getroffen werden, damit EU-Sonderbeauftragte und Delegationsleiter Beiträge zu den Arbeiten des Europäischen Parlaments leisten.

Außerdem muss die EU-Außenpolitik der Öffentlichkeit besser vermittelt und deren Unterstützung gewonnen werden:

- Verstärkung der „Public Diplomacy“ in **Drittländern**, um für Politik und Modell der EU zu werben und die Sichtbarkeit der EU-Außenpolitik und -Entwicklungshilfe sowie der Katastrophenhilfe (anhand von konkreten Beispielen, nicht nur Zahlen) zu erhöhen.
- Sensibilisierung für die EU als solche, z.B. über das EU-Besucherprogramm und Stipendienprogramme für Drittländer, und Sensibilisierung **innerhalb der EU**, um die EU-Außenpolitik effizienter zu vermitteln.
- **Innerhalb der EU** Förderung der Beteiligung der Bürger an öffentlichen Debatten über die EU-Außenpolitik durch die Mitgliedstaaten und die Organe.
- Bei gemeinsamer Zuständigkeit von Kommission und Rat gemeinsame Erklärungen an Öffentlichkeit und Presse. Ausbau der Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten und EU-Organen bei der Informationspolitik zu außenpolitischen Themen, sowohl in der EU als auch in Drittländern.

6. SCHLUSSFOLGERUNG

Im vorliegenden Papier wird die Auffassung vertreten, dass engere und durch gegenseitige Unterstützung geprägte Beziehungen zwischen allen beteiligten Akteuren sowohl auf EU- als auch auf Mitgliedstaaten-Ebene Vorteile für die Außenpolitik der EU bringen würden. Auf kurze Sicht mag es einzelnen Akteuren und Institutionen vorteilhaft erscheinen, sich den Handlungsspielraum zu bewahren, der ihnen aus der autonomen Ausübung ihrer Befugnisse erwächst. Auf mittlere und lange Sicht kann die EU den Mitgliedstaaten erwiesenermaßen bei der Verwirklichung ihrer außenpolitischen Ziele helfen. Die Gesamteffizienz und damit auch der weltweite Einfluss der EU hängen davon ab, dass alle verfügbaren Instrumente zur Erreichung außenpolitischer Ziele optimal eingesetzt werden. Die in diesem Papier vorgeschlagenen praktischen Maßnahmen fußen auf der Überzeugung, dass Flexibilität, die Erzielung eines Mehrwerts in der Außenpolitik und die Entwicklung gemeinsamer Ansätze der Mitgliedstaaten und der Organe ganz oben auf unserer Tagesordnung stehen müssen.