



**RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 12. Mai 2014
(OR. en)**

9644/14

**CSDP/PSDC 290
COPS 117
POLMIL 51
CIVCOM 90
DEVGEN 123
JAI 293**

BERATUNGSERGEBNISSE

des	Rates
vom	12. Mai 2014
Nr. Vordok.:	9519/14 CSDP/PSDC 282 COPS 110 POLMIL 47 CIVCOM 85 DEVGEN 118 JAI 285 + COR 1
Betr.:	Schlussfolgerungen des Rates zum umfassenden Ansatz der EU

Die Delegationen erhalten anbei die vom Rat am 12. Mai 2014 angenommenen Schlussfolgerungen des Rates zum umfassenden Ansatz der EU.

SCHLUSSFOLGERUNGEN DES RATES ZUM UMFASSENDE ANSATZ DER EU
Tagung des Rates (Auswärtige Angelegenheiten) vom 12. Mai 2014

1. Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten können im internationalen Kontext ihre einzigartige Fähigkeit einbringen, verschiedene politische Maßnahmen und Instrumente – die sich vom Bereich der Diplomatie über Sicherheit und Verteidigung bis hin zu Finanzen, Handel, Entwicklung und Menschenrechten sowie Justiz und Migration erstrecken – in kohärenter und konsequenter Weise zu kombinieren. Dies trägt erheblich dazu bei, dass die EU in ihren Außenbeziehungen und als globaler Akteur eine positive und gestaltende Rolle spielen kann. Im Dezember 2013 hat der Europäische Rat dazu aufgerufen, die Effizienz und Wirksamkeit des umfassenden Ansatzes der EU weiter zu steigern. Der Rat begrüßt die Vorlage der gemeinsamen Mitteilung der Hohen Vertreterin und der Europäischen Kommission "EU-Gesamtkonzept für externe Konflikte und Krisen"¹ als einen wichtigen Schritt in diesem Prozess. In diesem Zusammenhang verweist der Rat auf seine Schlussfolgerungen vom November 2007 zu Sicherheit und Entwicklung², seine Schlussfolgerungen vom Dezember 2011³ und vom November 2013⁴ zur GSVP und die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Dezember 2013⁵.
2. Der Rat betont, dass der umfassende Ansatz nicht nur in einer allgemeinen Arbeitsmethode besteht, sondern auch in einem Bündel von konkreten Maßnahmen und Verfahren, die es der EU erleichtern, auf Grundlage einer gemeinsamen strategischen Vision und mit Hilfe der vielfältigen Instrumente, über die sie bereits verfügt, gemeinsam kohärentere und wirksamere politische Strategien, Arbeitsmethoden und Maßnahmen zu entwickeln, zu verankern und umzusetzen und entsprechende Ergebnisse zu erzielen. Seine Grundprinzipien sind für das breite Spektrum der außenpolitischen Maßnahmen der EU maßgeblich. In Krisen- und Konfliktsituationen und in fragilen Staaten ist ein derartiger umfassender Ansatz, der eine rasche und wirksame Reaktion der EU – auch in Form von Konfliktverhütung – ermöglicht, besonders dringend erforderlich.

¹ JOIN(2013) 30 final
² Dok. 15097/07.
³ Dok. 17991/11.
⁴ Dok. 15992/13.
⁵ Dok. EUCO 217/13.

3. Der Rat stellt fest, dass die Umsetzung der Grundsätze und Vorschläge der gemeinsamen Mitteilung und dieser Schlussfolgerungen des Rates ein gemeinsames Unterfangen ist, für das die EU-Organe und –Dienststellen sowie die Mitgliedstaaten in den Hauptstädten und vor Ort gemeinsam die Verantwortung tragen. Er verweist in diesem Zusammenhang auch auf die Bestimmungen im EU-Vertrag über die Kohärenz des auswärtigen Handelns selbst sowie im Zusammenwirken mit anderen Politikbereichen und auf die Verantwortung des Rates und der Europäischen Kommission, in diesem Sinne zusammenzuarbeiten. Diesbezüglich hebt er die Rolle der Hohen Vertreterin hervor, die zugleich Vizepräsidentin der Europäischen Kommission ist.
4. Der Rat stellt fest, dass die erste Stufe des umfassenden Ansatzes der EU darin bestehen muss, dass das jeweilige Land und/oder der jeweilige regionale Kontext, die Dynamik des Konflikts und die Ursachen einer Krisensituation frühzeitig, abgestimmt und gemeinsam analysiert werden. Diese frühzeitigen gemeinsamen Analysen sollten sich insbesondere auf bestehende Mechanismen und Prozessen stützen, wobei alle relevanten Bereiche des auswärtigen Handelns der EU – Diplomatie, Sicherheit, Entwicklung und gegebenenfalls humanitäre Hilfe, Justiz und Migration –in den Hauptstädten und vor Ort systematisch gebündelt werden sollten. Die EU-Delegationen, die Vertretungen der Mitgliedstaaten und die EU-Sonderbeauftragten – sie alle spielen eine zentrale Rolle, wenn es darum geht, Beiträge zu diesen gemeinsamen Analysen zu leisten und Empfehlungen für Maßnahmen der EU u.a. im Bereich der Konfliktverhütung auszusprechen. Besonders den EU-Delegationen kommt eine entscheidende Rolle zu, denn auf ihre Expertise wird in vielen Fragen, gegebenenfalls auch in Sicherheits- und Verteidigungsfragen, zurückgegriffen, wobei auch die Vertretungen der Mitgliedstaaten einbezogen werden.
5. Die Strategien und Prioritäten der EU sollten auf gemeinsamen strategischen Zielen und einer klaren gemeinsamen Vorstellung davon beruhen, was die EU in ihren Außenbeziehungen oder in einer bestimmten Konflikt- oder Krisensituation gemeinsam erreichen will. Der Rat stellt fest, dass sich die für das Horn von Afrika, die Sahelzone und kürzlich für den Golf von Guinea ausgearbeiteten regionalen Strategien als Rahmen für das Engagement der EU in zahlreichen Politikbereichen bewährt haben. In ähnlicher Weise werden auch die Arbeiten zu den Themen Cyber-Sicherheit und Gefahrenabwehr im Seeverkehr fortgesetzt. Der Rat würde es begrüßen, wenn auch künftig proaktiv solche regionalen und thematischen Strategien als Rahmen für die umfassende Reaktion der EU auf neue politische Entwicklungen und Herausforderungen, insbesondere in ihrer Nachbarschaft, ausgearbeitet werden. Desgleichen sollten die Arbeiten an den Gemeinsamen Rahmendokumenten, in denen die vielfältigen Interessen und Prioritäten der EU in bestimmten Ländern oder Regionen beschrieben werden, möglichst rasch vorangetrieben werden, und zwar auch in Bezug auf fragile und von Konflikten betroffene Länder.

6. Der Rat betont, dass Frühwarnung und Konfliktverhütung ausschlaggebend sind, wenn es gilt, das Risiko des Ausbruchs oder Wiederaufflammens gewaltsamer Konflikte zu begrenzen und menschliches Leid zu verhindern, wobei er auch auf das EU-Programm zur Verhütung gewaltsamer Konflikte und die Schlussfolgerungen des Rates von 2011 zur Konfliktverhütung verweist. Er begrüßt die bisherigen Fortschritte bei der Integration der Frühwarnfähigkeiten der EU, unter anderem durch die Schaffung eines Frühwarnsystems. Er erwartet, dass dieser Prozess bis Ende 2014 auf die ganze Welt ausgeweitet wird, und empfiehlt, in allen Organen den Meldemechanismus des Frühwarnsystems zu nutzen. Der Schritt von der Frühwarnung zum frühzeitigen Handeln ist entscheidend, wenn es darum geht, die Gefahr des Ausbruchs oder Wiederaufflammens von Konflikten zu begrenzen, und muss daher schnell und entschlossen erfolgen. Ferner erinnert der Rat an das "Konzept zur Stärkung der Vermittlungs- und Dialogfähigkeiten der EU" von 2009 und begrüßt die Arbeit der Organe und Mitgliedstaaten im Bereich der Vermittlung sowie andere neuere Initiativen zum Ausbau der Fähigkeiten oder zur Verstärkung des Engagements der EU in diesen Bereichen. Darüber hinaus begrüßt er die Errichtung des Europäischen Friedensinstituts als zusätzlicher unabhängiger Organisation im Bereich der Friedensvermittlung. Die von diesem Institut flexibel bereitgestellten Ressourcen sollten die der EU in diesem Bereich zur Verfügung stehenden Fähigkeiten weiter verstärken. Der Rat fordert außerdem eine engere Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen den einzelnen Lage- und Krisenbewältigungszentren der Union und der Mitgliedstaaten.
7. Der Rat unterstreicht, dass die EU – insbesondere in den Ländern oder Konfliktsituationen, in denen sie mit einer Vielzahl von Akteuren, Instrumenten und Interventionen präsent ist – ihr politisches Engagement, ihre GSVP-Missionen und -Operationen, ihre Entwicklungszusammenarbeit und -hilfe und anderen einschlägigen Tätigkeiten besser, frühzeitiger und systematischer miteinander verknüpfen muss. Er betont, dass die Instrumente und politischen Maßnahmen der EU – gleichzeitig oder nacheinander – strategisch kohärent eingesetzt werden müssen, damit wirksam gegen die eigentlichen Ursachen der Konflikte und Krisen vorgegangen werden kann. Was die Krisenbewältigung anbelangt, so weist der Rat erneut darauf hin, dass der GSVP, u.a. aufgrund ihrer zivilen und militärischen Expertise und zivil-militärischen Synergien, als wesentlichem Element des umfassenden Ansatzes der EU eine wichtige Rolle zukommt. Er hebt hervor, dass das Potenzial des politischen Rahmens für einen Ansatz zur Krisenbewältigung (PFCA) im Einklang mit den geltenden Empfehlungen für Krisenbewältigungsverfahren voll ausgeschöpft werden muss.

Ein umfassender Ansatz sollte erforderlichenfalls auch eine schnelle Reaktion der EU ermöglichen. Der Rat unterstreicht ferner, dass die GSVP und der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR) enger miteinander verknüpft und dass mehr Synergien zwischen GSVP- und RFSR-Maßnahmen sowie Maßnahmen in anderen Tätigkeitsbereichen der EU hergestellt werden müssen.

8. Der Rat weist darauf hin, dass GSVP-Missionen und -Operationen eine größere Wirkung erzielen, wenn sie Teil einer breiter angelegten Strategie der EU sind. Bei der Planung, Vorbereitung, Durchführung und Überprüfung von GSVP-Missionen und -Operationen sollten Informationen über Konflikt- und Krisensituationen, auch über das aktuelle Engagement der EU insgesamt, sowie diesbezügliche Analysen herangezogen werden. Des Weiteren betont der Rat, dass für einen reibungslosen Übergang von einer Form des Engagements der EU zu einer anderen, insbesondere für den Übergang von einer kurz- oder mittelfristigen Maßnahme zur längerfristigen Entwicklungszusammenarbeit und von GSVP-Missionen und -Operationen zu anderen Formen des EU-Engagements, eine frühere und besser koordinierte Planung erforderlich ist, damit mit den Maßnahmen der EU nachhaltige Ergebnisse erzielt werden. Die derzeitigen Arbeiten an Übergangsstrategien sollten daher vorrangig vorangetrieben werden. In diesem Zusammenhang unterstreicht der Rat außerdem, wie wichtig der Grundsatz der Eigenverantwortung der örtlichen Akteure ist und dass die Ergebnisse nachhaltig sein müssen. Darüber hinaus betont er, dass Lehren aus früheren Operationen, Missionen und Programmen gezogen werden müssen.
9. Der Rat unterstreicht, dass der umfassende Ansatz für alle Phasen eines Konflikts, einschließlich der Verhütung, der Frühwarnung, der Krisenbewältigung, der Stabilisierung und längerfristigen Friedenskonsolidierung und der Entwicklungszusammenarbeit gilt. Dauerhafte Ergebnisse werden oft erst nach längerer Zeit erreicht. Der Rat verweist auf seine Schlussfolgerungen zu Sicherheit und Entwicklung von 2007 und betont, dass Frieden und Sicherheit für die Entwicklung entscheidend sind, und umgekehrt. Er stellt ferner fest, dass staatliche Fragilität und Konflikte eine nachhaltige Entwicklung und die Reduzierung der Armut hemmen, humanitäre Krisen verursachen oder verschärfen und der Instabilität Vorschub leisten und Migrationsströme auslösen können.

10. Der Rat weist darauf hin, dass die EU bei ihrer Entwicklungszusammenarbeit nach wie vor die Ziele verfolgt, die im Vertrag von Lissabon, im Europäischen Entwicklungskonsens und in der Agenda für den Wandel niedergelegt sind. Er begrüßt, dass im Rahmen der Programmplanung für den Zeitraum 2014-20 Fortschritte bei der Verstärkung der Synergien zwischen der entwicklungspolitischen Programmplanung und der Gesamtpolitik der EU erzielt worden sind, und stellt fest, dass die Programmplanung und die gemeinsame Programmplanung in fragilen oder von Konflikten betroffenen Staaten u.a. gemäß den Grundsätzen des "New Deal" für das Engagement in fragilen Staaten sowie auf der Grundlage einschlägiger Fragilitätsbewertungen durchgeführt werden sollten. Er weist darauf hin, dass die Entwicklungsstrategien und -programme der EU im Hinblick auf ihre Wirksamkeit und ihre Ergebnisse verbessert werden müssen, auch gemäß den Grundsätzen der Globalen Partnerschaft für wirksame Entwicklungszusammenarbeit. Ferner nimmt er Kenntnis von den Gesprächen, die derzeit im OECD/DAC im Zusammenhang mit dem Rahmen für die Zeit nach 2015 über die Entwicklungsfinanzierung, einschließlich der öffentlichen Entwicklungshilfe, geführt werden.
11. Der Rat verweist auf die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Dezember 2013, denen zufolge für größtmögliche Kohärenz zwischen den diesbezüglichen Maßnahmen der EU und der Mitgliedstaaten zu sorgen ist, um Partnerländer und regionale Organisationen u.a. bei der Reform des Sicherheitssektors durch Schulungen, Beratung, Ausrüstung und gegebenenfalls Ressourcen zu unterstützen, so dass sie zunehmend selbst in der Lage sind, Krisen vorzubeugen oder sie zu bewältigen.
12. Der Rat bekräftigt ferner, dass sich die humanitäre Hilfe im Einklang mit den humanitären Grundsätzen und dem humanitären Völkerrecht und gemäß dem Europäischen Konsens über die humanitäre Hilfe ausschließlich am Bedarf der betroffenen Bevölkerung orientieren muss.

13. Ausgangspunkt für die Politik und die Maßnahmen der EU muss stets das Land oder der regionale Kontext sein, wobei die von dem betreffenden Land oder der betreffenden Region selbst gesteuerten Prozesse und die politischen Gegebenheiten und Bedürfnisse vor Ort zu berücksichtigen sind. Schließlich befinden sich dort die Sicherheitsrisiken, Krisensituationen und Entwicklungsproblemen, die es zu bewältigen gilt. Den EU-Delegationen kommt zusammen mit den Vertretungen der EU-Mitgliedstaaten eine wesentliche Rolle bei der Förderung eines kohärenten, koordinierten, umfassenden und effizienten Ansatzes der EU zu, insbesondere wenn es um die gemeinsame Analyse, die koordinierte Umsetzung von Programmen und die Vorbereitung und gemeinsame Nutzung politischer Berichte geht. Ebenfalls in Betracht gezogen werden sollte auch die gemeinsame Unterbringung der EU-Akteure vor Ort, wo immer dies möglich ist. Die Fortschritte, die in Bezug auf die gemeinsame Programmplanung bei der Entwicklungszusammenarbeit der EU erzielt wurden, können als Vorbild dienen, denn sie zeigen, wie die Anstrengungen der EU-Organe und der Mitgliedstaaten im Rahmen eines umfassenden Ansatzes auf Landesebene gebündelt werden können.
14. Der Rat stellt fest, dass die EU im Hinblick auf eine Steigerung der operativen Wirksamkeit noch stärker mit anderen zusammenarbeiten und ihren umfassenden Ansatz mit den Bemühungen und dem Engagement wichtiger internationaler Partner, etwa der Vereinten Nationen, der NATO, der OSZE, der Afrikanischen Union, anderer regionaler Organisationen sowie bilateraler Partner, die sich mit einem Konflikt oder einer Krisensituation befassen, abstimmen sollte, wobei der institutionelle Rahmen und die Beschlussfassungsautonomie der EU gebührend zu wahren sind. Er betont, wie wichtig die Eigenverantwortung der örtlichen Akteure sowie die Partner vor Ort sind. Des Weiteren hebt er hervor, wie wertvoll das Wissen und die Beiträge der Zivilgesellschaft, beispielsweise der NRO, Denkfabriken und Hochschulen, sowie des privaten Sektors sind.
15. Damit der umfassende Ansatz funktioniert, müssen die politischen Strategien und die gemeinsame strategische Vision in konkrete Maßnahmen, in bessere Arbeitsverfahren sämtlicher EU-Organe, -Dienststellen und -Mitgliedstaaten und in greifbare Ergebnisse umgesetzt werden. Im Rahmen des umfassenden Ansatzes der EU verpflichtet sich der Rat daher, seine Bemühungen bei den einschlägigen Prozessen und Initiativen zu verstärken, unter anderem durch die Umsetzung der in der gemeinsamen Mitteilung und in seinen vorliegenden Schlussfolgerungen dargelegten Schlüsselmaßnahmen, und fordert die Kommission und den EAD auf, dies ebenfalls zu tun.

16. Der Rat weist insbesondere darauf hin, dass es notwendig ist, den Aktionsplan für Resilienz umzusetzen, Finanzierungslücken zwischen Soforthilfe und Mitteln für die langfristige Entwicklung insbesondere bei lang anhaltenden Krisen, Konflikten und Situationen nach Konflikten zu schließen, die politischen Zusagen betreffend die gemeinsame Programmplanung der EU weiterhin einzuhalten, die Initiative zur Unterstützung von Drittstaaten und regionalen Organisationen in Krisensituationen voranzubringen, damit diese zunehmend in der Lage sind, Krisen aus eigener Kraft zu verhindern oder zu bewältigen; zudem gilt es, Probleme beim Übergang von GSVP-Missionen und -Operationen zu beheben und bei der Erfüllung der Zusagen hinsichtlich der Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung Fortschritte zu erzielen. Schließlich ruft der Rat dazu auf, den an Rechtsnormen orientierten, alle Menschenrechte einschließenden Ansatz weiter zu verstärken, die Arbeiten, die den Schutz von Zivilisten, Frauen und Kindern in bewaffneten Konflikten und die Bekämpfung von sexueller Gewalt in bewaffneten Konflikten betreffen, zu intensivieren, sich auch weiterhin für einen ehrgeizigen Rahmen für die Zeit nach 2015 einzusetzen, in dem Fragen des Friedens und der Sicherheit einen wichtigen Platz einnehmen, und ausgehend von seinen Schlussfolgerungen vom Dezember 2013 über die kürzlich durchgeführte Überprüfung des EAD weiter auf eine Verbesserung unserer Arbeitsweise, Ressourcennutzung und gemeinsamen Ergebnisse hinzuwirken.
17. In diesem Zusammenhang ersucht der Rat außerdem die Hohe Vertreterin und die Kommission, unverzüglich mit den Arbeiten zu beginnen, damit sie den Mitgliedstaaten vor Ende des ersten Quartals 2015 einen Aktionsplan vorgelegen können. Darin sollten sie darlegen, wie die in der gemeinsamen Mitteilung und in den vorliegenden Schlussfolgerungen des Rates genannten wichtigsten Maßnahmen in enger Zusammenarbeit mit den EU-Mitgliedstaaten konkret bei bestimmten Ländern und Regionen geplant und durchgeführt werden sollen, in welcher Weise die diesbezügliche Berichterstattung erfolgen soll und wie die Führungsstrukturen aussehen sollen. Dieser Aktionsplan wird regelmäßig überprüft, wobei die Fortschritte bewertet werden; auf dieser Grundlage werden regelmäßig, erstmals 2015, Fortschrittsberichte erstellt.