



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 9. Dezember 2014
(OR. en)

16384/14

CO EUR-PREP 46
POLGEN 182
RELEX 1012

VERMERK

Absender:	Vorsitz
Empfänger:	Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat
Betr.:	Weiteres Vorgehen im Anschluss an die Tagung des Europäischen Rates: Thematische Debatte über die Prioritäten der strategischen Agenda – Die Union als starker globaler Akteur

In diesem Vermerk wird der Sachstand im Bereich der fünften Priorität der im Juni 2014 angenommenen strategischen Agenda – "Die Union als starker globaler Akteur" – vor dem Hintergrund einiger der wichtigsten Leitlinien dargelegt. Der Rat soll hiermit einen Überblick über die von der neuen Hohen Vertreterin genannten Ziele in den einschlägigen Politikbereichen erhalten, der ihm als erste Grundlage für die Beratungen über weitere auf diesem Gebiet erforderliche Schritte dienen kann.

Die Union als starker globaler Akteur

Sowohl der Europäische Rat als auch der Rat haben mehrfach hervorgehoben, dass die jüngsten Ereignisse zeigen, wie rasch sich das strategische und geopolitische Umfeld der Union – nicht zuletzt an ihren östlichen und südlichen Grenzen – ändert. Die Instabilität in unserer weiteren Nachbarschaft hat ein historisch nie dagewesenes Ausmaß erreicht. Vor diesem Hintergrund muss sich die Europäische Union stärker auf der weltpolitischen Bühne einbringen.

Im Dezember 2013 hat der Europäische Rat die Hohe Vertreterin beauftragt, "die Auswirkungen der Veränderungen im globalen Umfeld zu bewerten" und 2015 "über die Herausforderungen und Chancen, die sich für die EU ergeben, Bericht zu erstatten". Es ist klar, dass sich dieses Umfeld deutlich, schnell und dramatisch verändert hat und dass die EU nicht einfach an ihrer derzeitigen Politik festhalten kann, als wäre nichts geschehen. Wir müssen – von einer gemeinsamen strategischen Warte aus – eine umfassende Bestandsaufnahme machen und Überlegungen anstellen, um uns zu vergewissern, dass unsere Konzepte sachgerecht und realistisch sind. Die Hohe Vertreterin hat ihre Absicht bekundet, eine breit angelegte und integrative Debatte anzustoßen, an der sich alle Betroffenen – nicht nur die EU-Organen und die Regierungen der Mitgliedstaaten, sondern auch alle mit Außenpolitik befassten Kreise im weiteren Sinne – beteiligen können.

Einige Vorarbeiten sind von den EU-Organen einschließlich des Europäischen Parlaments bereits gemeinsam unternommen worden; dies dürfte für die strategische Debatte, die nun folgen muss, hilfreich sein. Die Erfahrungen mit der europäischen Sicherheitsstrategie von 2003 zeigen, dass wir unbedingt gemeinsam strategische Überlegungen über die EU-Außenpolitik anstellen müssen, um festzulegen, wie wir auf der internationalen Bühne agieren wollen. Da sich die globalen und regionalen Rahmenbedingungen für uns radikal geändert haben, könnten gemeinsame strategische Überlegungen am Ende den Weg für eine neue europäische Sicherheitsstrategie bereiten.

Erhöhung unseres politischen Gewichts

Der Europäische Rat hat betont, dass die Kohärenz zwischen den außenpolitischen Zielen der Mitgliedstaaten und der EU gewährleistet und dass für eine bessere Koordinierung und Kohärenz zwischen den wichtigsten Bereichen des auswärtigen Handelns der EU wie Handel, Energie, Justiz und Inneres, Entwicklungs- und Wirtschaftspolitik gesorgt werden muss. Es gibt keinen Bereich der EU-Innenpolitik, der nicht auch eine auswärtige Dimension hätte.

In einem globalen Umfeld, das sich dramatisch verändert hat, wird es immer schwieriger werden, die europäischen Interessen und Werte zu schützen und ihnen Geltung zu verschaffen, wenn die Europäer nicht ihre Kräfte und Ressourcen stärker bündeln und gemeinsam handeln. Unser Ziel muss es sein, als EU-Organe geschlossen aufzutreten und geschlossen zu handeln, um zu bekräftigen, dass die EU ein wahrhaft globaler Akteur ist.

Angesichts wachsender internationaler Herausforderungen kann die EU nur dann etwas erreichen, wenn alle Akteure der Mitgliedstaaten und der EU an einem Strang ziehen. Es ist unbedingt notwendig, dass weiterhin auf allen Ebenen und regelmäßig eine Zusammenarbeit mit und zwischen den Mitgliedstaaten stattfindet. Wenn es darum geht, strategische Prioritäten für die EU-Außenpolitik festzulegen und sicherzustellen, dass sie von allen Mitgliedstaaten uneingeschränkt mitgetragen werden, ist eine engere Koordinierung erforderlich, und zwar nicht nur zwischen den verschiedenen Instrumenten des auswärtigen Handels der EU, sondern auch in Bezug auf die Beiträge, die die Mitgliedstaaten in den Bereichen, für die sie nach wie vor zuständig sind, leisten können. Dazu hat der Rat (Auswärtige Angelegenheiten) begonnen, seine Arbeitsmethoden zu überprüfen, um die Effizienz seiner Beratungen und seiner Beschlussfassung zu erhöhen.

Dank der Struktur der neuen Kommission wird es leichter sein, eine konsequente und kohärente auswärtige Agenda für die EU aufzustellen. Indem die für die Außenbeziehungen zuständigen Mitglieder der Kommission ihre Arbeit koordinieren und eng mit ihren anderen Amtskollegen, deren Portefeuilles für die Außenbeziehungen von großem Belang sind, zusammenarbeiten, können sie in den Zuständigkeitsbereichen der Kommission die notwendigen strategischen Leitlinien vorgeben, gemeinsame Ansätze entwickeln und die Politik nach innen und nach außen effizienter gestalten.

Die uneingeschränkte Umsetzung der Maßnahmen, die der umfassende Ansatz der EU für externe Konflikte und Krisen vorsieht, sowie ein koordiniertes Vorgehen bei Aspekten der äußeren und der inneren Sicherheit sind nach wie vor ausschlaggebend für den Erfolg der EU. Die derzeitigen Krisen in der unmittelbaren Nachbarschaft der EU zeigen eindeutig, dass Europa auch in dieser Hinsicht konzertiert handeln muss.

Im Zuge der beispiellosen politischen Ereignisse in unserer Nachbarschaft ist deutlich geworden, dass wir alle in Europa für die Energieversorgungssicherheit verantwortlich sind und dass wir geschlossen auftreten und geschlossen handeln müssen. Die Anstrengungen zur Umsetzung der Europäischen Strategie für Energieversorgungssicherheit müssen gut koordiniert werden.

Auftreten als starker Partner für die Länder in unserer Nachbarschaft

Die Europäische Union hat die äußerst wichtige Aufgabe, Stabilität, Wohlstand und Demokratie in den Ländern in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft auf dem europäischen Kontinent, im Mittelmeerraum, in Afrika und im Nahen Osten zu fördern.

Um ihre globale Verantwortung wahrzunehmen, muss sie zu einer treibenden Kraft in ihrem Teil der Welt werden, und zwar nicht nur in ihrer engeren, sondern auch in ihrer weiteren Nachbarschaft – in den Nachbarländern unserer Nachbarländer. Da Krisen keinen Aufschub dulden, muss die EU an verschiedenen Schauplätzen der Welt gleichzeitig ein wirksamer Akteur sein.

Für die Nachbarländer mit einer Beitrittsperspektive ist die unverminderte Glaubwürdigkeit der Erweiterungspolitik der Union die beste, wenn nicht die einzige Garantie für einen dauerhaften Wandel hinsichtlich Demokratie, Stabilität und wirtschaftlicher Entwicklung. Die EU-Politik wird darauf gerichtet sein, den Ländern mit einer Beitrittsperspektive zu helfen, demokratische und wirtschaftliche Reformen durchzuführen, die Rechtsstaatlichkeit zu wahren, die wirtschaftspolitische Steuerung und Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern, institutionelle Kapazitäten und eine funktionierende öffentliche Verwaltung aufzubauen und Brücken zu ihren Nachbarländern zu schlagen. Dabei wird sich die Union weiter von Artikel 49 des EU-Vertrags, vom erneuerten Konsens über die Erweiterung sowie von den politischen Vorgaben des Europäischen Rates und des Rates leiten lassen. Für die Erweiterung gelten faire und strikte Bedingungen, und ihr Tempo wird weiterhin in erster Linie von den Reformen abhängen, die die einzelnen Kandidatenländern vorweisen können, wobei jedes Land nach seinen eigenen Leistungen beurteilt wird. In welchem Tempo die laufenden Beitrittsverhandlungen voranschreiten können, wird sich nach den Reformfortschritten des jeweiligen Bewerberlandes – vor allem im Bereich der Rechtsstaatlichkeit – richten (Übernahme von Verantwortung und Qualität sollten wichtiger sein als Schnelligkeit), wobei die europäischen Interessen zu berücksichtigen sind.

Die EU wird im Rahmen ihrer Nachbarschaftspolitik vor allem versuchen, ihre politischen und wirtschaftlichen Verbindungen zu ihren südlichen und östlichen Nachbarländern auszubauen. Hierzu bedarf es einer engen Zusammenarbeit zwischen Behörden und sonstigen Interessenträgern auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene. Die Kommission und der EAD haben bereits eine Überprüfung der Europäischen Nachbarschaftspolitik eingeleitet mit dem Ziel, diese Politik weiterzuentwickeln und zu verstärken, um die Stabilität an Europas Grenzen zu erhöhen und den Nachbarländern zu helfen, damit sie stabile demokratische Institutionen aufbauen und erhalten und ihren Wohlstand mehren können, indem sie die Vorteile der Assoziierungsabkommen mit der EU in vollem Umfang nutzen. Dabei werden folgende Grundsätze ausschlaggebend sein: Für jedes der betreffenden Partnerländer sollten maßgeschneiderte Lösungen gefunden werden, das europäische Interesse (Sicherheit, Wohlstand, Zukunftsperspektiven für die Bürger dieser Länder und Minderung des Migrationsdrucks auf die EU) sollte im Vordergrund stehen, auf Entwicklungen muss flexibel reagiert werden können, und den östlichen und südlichen Nachbarländern sollte jeweils die gleiche Aufmerksamkeit geschenkt werden.

Die EU wird auch künftig in unterschiedlicher Form mit ihren Nachbarländern im Osten zusammenarbeiten, um diese in ihren Bemühungen um Sicherheit, institutionelle Reformen, politische Prozesse und die Bewältigung von Herausforderungen in den Bereichen Wirtschaft und Energie zu ermutigen und zu unterstützen. Die Union wird zudem ihre Beziehungen zu Russland überdenken müssen. Gleichzeitig muss sie ihre Aufmerksamkeit im selben Maße auf den Süden richten, damit sie im Nahen Osten wirksam agieren, einen gemeinsamen Rahmen für ein konzertiertes Vorgehen gegen ISIL entwickeln, den scheiternden Staaten große Beachtung schenken und überdies die erforderliche Unterstützung für erfolgreiche Reform- und Übergangsanstrengungen leisten kann. Zudem muss sie sich angesichts der politischen, technologischen und klimatischen Entwicklungen auch verstärkt dem hohen Norden und der Arktis zuwenden.

Migrations- und Mobilitätsprobleme müssen bei der EU-Nachbarschaftspolitik stets vergewahrt und berücksichtigt werden. Die Migrationspolitik sollte das auswärtige Handeln der EU weiterhin mitbestimmen, wobei das Augenmerk besonders auf die unmittelbare Nachbarschaft, die Migrationsrouten und die Herkunfts- und Transitländer gelenkt werden sollte. Der Gesamtansatz für Migration und Mobilität (GAMM) ist nach wie vor der übergeordnete Rahmen für die externe Migrationspolitik der EU, wobei vier Ziele im Vordergrund stehen: effizientere Gestaltung der legalen Migration und Förderung einer gut gesteuerten Mobilität, Verhütung und Bekämpfung der illegalen Migration und Beseitigung des Menschenhandels, Erzielung möglichst positiver Auswirkungen von Migration und Mobilität auf die Entwicklung sowie Förderung des internationalen Schutzes. Zentrale Bestandteile dieses Kooperationsrahmens sind auch in Zukunft Mobilitätspartnerschaften und gemeinsame Agenden für Migration und Mobilität, die Zwischenziele, Zusagen und besondere Unterstützungsmaßnahmen vorsehen und in denen auf Mobilitäts- und Sicherheitsfragen und den Umstand, dass die Rückkehr und Rückübernahme illegaler Einwanderer erleichtert werden muss, eingegangen wird.

Sicherheit ist und bleibt ein gleichermaßen wichtiger Bestandteil der Migrationspolitik; dies gilt auch für die externe Dimension. Menschenhandel und Schleusung haben sich zum Kerngeschäft der organisierten Kriminalität und der Terroristennetze entwickelt, und die gemischten Ströme aus Konfliktgebieten müssen genau beobachtet werden. Das Problem der ausländischen Kämpfer, das zwar nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit den Migrationsströmen steht, ist eine spezielle Frage, die gebührend behandelt werden muss. In dieser Hinsicht sollte die aktive Zusammenarbeit der Außen- und der Innenminister, insbesondere in Bezug auf die justizielle und polizeiliche Zusammenarbeit und den Austausch von Informationen, verstärkt werden. Wir müssen die Kohärenz und die Komplementarität der externen und der internen Aspekte der EU-Sicherheitspolitik gewährleisten.

Zusammenarbeit mit unseren globalen strategischen Partnern

Die Zusammenarbeit mit unseren globalen strategischen Partnern, insbesondere unseren transatlantischen Partnern, bei einer großen Bandbreite von Themen – von Handel und Cybersicherheit über Menschenrechte und Konfliktverhütung bis hin zu Nichtverbreitung und Krisenmanagement – bleibt ein zentraler Aspekt der EU-Außenbeziehungen auf bilateraler Ebene und in multilateralen Foren.

Der Handel ist eine wichtige Quelle für Wachstum und Beschäftigung in der EU und sollte daher angemessen berücksichtigt werden. Die noch laufenden Verhandlungen mit den Vereinigten Staaten und Japan sowie die erfolgreich abgeschlossenen Verhandlungen mit Kanada über ein umfassendes Wirtschafts- und Handelsabkommen sind richtungsweisend. Gleichzeitig zählt die Handelspolitik zu den wichtigsten außenpolitischen Instrumenten der Union. Um sicherzustellen, dass die Handelspolitik auf die außenpolitischen Ziele abgestimmt ist und die Außenpolitik ergänzt, wird in der Gruppe "Außenpolitisches Handeln" der Kommission derzeit ein gemeinsamer Ansatz entwickelt. Dabei wird den Beziehungen der EU zu den AKP-Staaten besondere Beachtung geschenkt. Die Handelspolitik kann nämlich entscheidend dazu beitragen, die Armut zu beseitigen und die Volkswirtschaften der Länder voranzubringen, ihre Integration in die Weltwirtschaft zu fördern und sie zur Achtung von Werten, etwa der Menschenrechte, Arbeitnehmerrechte und des Umweltschutzes, anzuhalten.

Die Menschenrechte zählen weiterhin zu den übergeordneten Prioritäten der Union und dienen als Richtschnur für die Beziehungen zu Drittstaaten, internationalen Organisationen und zur Zivilgesellschaft. In dieser Hinsicht sind der Strategische Rahmen und der Aktionsplan der EU, mit denen sich die Union verpflichtet hat, die Menschenrechte in allen Bereichen ihres auswärtigen Handelns "ohne Ausnahme" zu fördern, ein entscheidender Schritt nach vorn. Die Anstrengungen müssen nun auf die Umsetzung zugeschnitten sein, d.h. auf die Fortsetzung und Ausweitung bewährter Verfahren, insbesondere darauf, dass bei allen internationalen Übereinkommen Menschenrechtsklauseln ausgehandelt werden, dass bei GSVP-Missionen Menschenrechtsbelangen Rechnung getragen wird und dass die Terrorismusbekämpfungspolitik der EU mit den Menschenrechten in Einklang steht. Die Kommission wird sich bemühen, die Menschenrechte in allen wichtigen Politikbereichen, wie Migration, Entwicklung, Umwelt, Internet Governance, Handel, Investitionen sowie Technologie und Wirtschaft, durchgängig zu berücksichtigen. In diesem Zusammenhang hat die Union begonnen, ihre Zusammenarbeit mit ihren strategischen Partnern und Gesprächspartnern in internationalen und regionalen Organisationen zu vertiefen, regelmäßige Kontakte mit NRO und Gruppen der Zivilgesellschaft zu pflegen und sich eng mit den Mitgliedstaaten abzustimmen. Ferner hat sie begonnen, Entwicklungs- und Migrationspolitik enger miteinander zu verknüpfen und diese Verknüpfung auch in den Strategischen Rahmen der EU für Menschenrechte und Demokratie zu übernehmen.

Neben ihren Bemühungen um eine gemeinsame Asylpolitik muss die EU verstärkt versuchen, den Aufbau von Kapazitäten in den Aufnahme- und Transitländern zu unterstützen, damit diese Länder ihre internationalen Verpflichtungen erfüllen können.

Bei der Bewältigung von Krisen kann die Union auf wichtige und zuverlässige Partner zählen, in erster Linie im Rahmen der transatlantischen Partnerschaft, die mehr denn je von strategischer Bedeutung ist, und zwar sowohl in sicherheitspolitischer als auch in wirtschaftlicher Hinsicht. Überdies arbeitet sie weiter mit anderen – regionalen und internationalen – Organisationen zusammen, angefangen von den Vereinten Nationen, der NATO und der OSZE über den Europarat bis hin zur Liga der Arabischen Staaten, Union für den Mittelmeerraum und Afrikanischen Union. Wir haben gemeinsame Aufgaben und wir haben eine gemeinsame Agenda. Dies gilt für den Klimaschutz, der Teil unserer Außenpolitik ist und dies in noch stärkerem Maße werden muss. Dies gilt auch für die Menschenrechte; hier fällt den Europäern insbesondere die Verantwortung zu, eine kohärente Agenda auszuarbeiten, die unsere internen Politiken einbezieht.

Ausbau der Zusammenarbeit bei Sicherheits- und Verteidigungsfragen

Der Ausbau der Zusammenarbeit bei Sicherheits- und Verteidigungsfragen ist entscheidende Voraussetzung dafür, dass die EU weltweit ihren Zusagen und Verpflichtungen nachkommen kann. Hierzu gehört, dass

- die gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik in vollständiger Komplementarität mit der NATO gestärkt wird,
- sichergestellt wird, dass die Mitgliedstaaten die erforderlichen zivilen und militärischen Fähigkeiten, auch durch Bündelung und gemeinsame Nutzung, aufrechterhalten und weiterentwickeln, und
- für eine stärkere europäische Verteidigungsindustrie gesorgt wird.

Die Bemühungen um eine Wiedereinführung gemeinsamer strategischer Bewertungen und Ansätze tragen ebenfalls wesentlich zu einer Neubelebung der gemeinsamen Anstrengungen im Verteidigungsbereich bei. Dass alles für eine stärkere Bündelung der Verteidigungsanstrengungen und -ressourcen spricht, liegt auf der Hand und ist weitgehend unbestritten, aber die konkrete Umsetzung bereitet nach wie vor Schwierigkeiten. Der EAD bleibt ein wertvolles Instrument, das den Mitgliedstaaten dank der engagierten, konstruktiven Zusammenarbeit seiner vielen Akteure hilft, ihre Aufgaben, die sie sich selbst gestellt haben, zu erreichen. EAD und Kommission arbeiten immer enger zusammen, insbesondere im Bereich Forschung und Technologie.

Die Staats- und Regierungschefs haben im Rahmen des Europäischen Rates bekräftigt, dass sie in Verteidigungsfragen zusammenarbeiten wollen; sie haben eine Liste von ausgewählten vorrangig zu realisierenden Kooperationsprojekten ausgewählt und Fortschrittsberichte angefordert. Die Verwirklichung eines echten europäischen Marktes für Verteidigungsgüter ist entscheidende Voraussetzung dafür, dass die Verteidigungsindustrie in Europa auf lange Sicht über eine gesunde Basis verfügt und dass wir in der Lage sind, unsere Streitkräfte kosteneffizient auszustatten. Die Arbeit an der Bewertung der Auswirkungen des Pakets zur verteidigungspolitischen Zusammenarbeit und zur Verteidigungsindustrie in Europa von 2009 hat inzwischen begonnen.

Die Bestimmungen des Vertrags über die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit gehören nach wie vor zum ungenutzten Potenzial des Vertrags.