

CONV 224/02

CONTRIB 77

BEGELEIDENDE NOTA

van: het secretariaat

aan: de Conventie

Betreft: Bijdrage van de heer Hannes Farnleitner, lid van de Conventie, en van de heer Gerhard Tusek, plaatsvervangend lid van de Conventie:

"Een gemeenschappelijk buitenlands beleid voor de Europese Unie"

De secretaris-generaal van de Conventie heeft van de heer Hannes Farnleitner, lid van de Conventie, en van de heer Gerhard Tusek, plaatsvervangend lid van de Conventie, de in de bijlage opgenomen bijdrage ontvangen.

Eine gemeinsame Außenpolitik für die Europäische Union

Beitrag von Hannes Farnleitner, Mitglied des Konvents,
und Gerhard Tusek, stellvertretendes Mitglied des Konvents

Die Diagnose ist alt, sie ist unbefriedigend, aber sie trifft nach wie vor zu: „Europa“, die Europäische Union, bringt international politisch nicht jenes Gewicht auf die Waagschale, das seiner Wirtschaftskraft und seinen konkreten finanziellen Leistungen entsprechen würde.¹ In den internationalen Institutionen fehlt eine gemeinsame Außenrepräsentanz – UNO, IWF, WTO –, und man hat insgesamt den Eindruck, in einer unipolaren Welt zu leben, in der die USA den Ton angeben.

Wir haben jetzt im Konvent, und in der anschließenden RK, die historische Gelegenheit, **zur Therapie** zu schreiten und die strukturellen Änderungen zu beschließen, damit **Europa endlich zum global player aufsteigt**.

Dabei kann es natürlich **kein Patentrezept** geben. Die Schwachstellen der Außenbeziehungen der Union sind so unterschiedlich wie die Außendimension vielfältig ist. Auch die **Lösungen** werden **von Bereich zu Bereich variieren** müssen. Von zentraler Bedeutung erscheint es mir, den Zug in Fahrt zu setzen und **erste wesentliche Schritte** rasch anzugehen.

Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

„**Auch die größten europäischen Länder sind auf der weltpolitischen Bühne nur mittelgroß**“, hat der frühere deutsche Außenminister **Hans-Dietrich Genscher** einmal formuliert. Seit dem 11. September steht eines unwiderruflich fest: Keiner der europäischen Nationalstaaten ist den neuen außenpolitischen Herausforderungen auf sich allein gestellt gewachsen. Zu ihrer eigenen Selbstbehauptung bedürfen die europäischen Länder deshalb der **Handlungsfähigkeit der Union**.

Gerade im Bereich der klassischen Außenpolitik und im Vergleich mit den Vereinigten Staaten wird der EU immer wieder vorgeworfen, zu zögerlich zu sein, die europäischen Positionen zu wenig vermitteln und damit eine Durchsetzung der EU-Interessen nicht gewährleisten zu können. In der Welt von heute würde die **Schaffung effektiver europäischer Strukturen in der Außenpolitik keine Duplizierung** darstellen, sondern einen klaren **europäischen Mehrwert** erzeugen.

Dieser Logik hat sich auch dieser **Konvent** auf seiner Apriltagung angeschlossen und ein stärkeres Zusammenrücken Europas v.a. in der **Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik** gefordert.

In **organisatorischer Hinsicht** bedeutet dies, dass die Union einen **echten europäischen „Außenminister“** braucht, der **Beauftragter und Sprecher der nationalen Außenminister** sein und die **EU-Außenpolitik verstärkt sichtbar** machen soll. Die neue Funktion würde eine **Kombination aus den Positionen** darstellen, die heute **Chris Patten** und **Javier Solana** einnehmen, sollte **institutionell - mit einem Sonderstatus - bei der Kommission angesiedelt** sein, **auf den Apparat der Europäischen Kommission einschließlich der Außenvertretungen zurückgreifen** können und **über die Budgetmittel sowie – parallel zu den Mitgliedstaaten - über ein Initiativrecht** verfügen, die ihm die Aktionsfähigkeit geben, die seine Aufgabe erfordert.

¹ Europas Anteil am Welthandel beträgt 21%, aber es zahlt 36% des UN-Budgets, 55% der humanitären Leistungen und 57% im Bereich der EZA. In manchen Regionen, wie dem Balkan, sind es 85%.

Mit der Frage der Effektivität der EU-Außenpolitik eng verbunden ist die Frage der **Entscheidungsfindung**. Angesichts einer **größer werdenden Zahl von Mitgliedstaaten** stellt sich die Frage, inwieweit **außenpolitische Beschlüsse im Rat verstärkt mit qualifizierter Mehrheit** getroffen werden **müssen**, um in Zukunft die internationale Handlungsfähigkeit der Union zu gewährleisten. Man könnte dagegen einwenden, dass die EU bisher nicht einmal die schon vorhandenen Möglichkeiten zur Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit anwendet und zweifelsohne die Einführung weiterer Mehrheitsentscheidungen von vielen mit großer Skepsis gesehen wird. Im Rahmen unserer Konventionsdiskussionen müssen wir uns aber auch mit Fragen beschäftigen, die unsere nationalstaatlichen Sensibilitäten berühren. **Qualifizierte Mehrheitsentscheidungen würden – bei gebührender Berücksichtigung vitaler Interessen einzelner Mitgliedsstaaten - die Möglichkeit zu effektiverem Handeln im Bereich der Außenaktionen eröffnen.**

Militärische Belange würden davon freilich ausgenommen bleiben.

Kohärenz der Außenbeziehungen

Die Sicherstellung der **Kohärenz der EU-Außenhilfe** muss weiterhin eines der wichtigsten Ziele von Reformbestrebungen bleiben.

Innerhalb der **Kommission** sollten daher **klare Zuständigkeiten** gegeben sein (GD Relex : GD Entwicklung) und **Doppelgleisigkeiten** zwischen EK und EuropeAid **abgebaut** werden.

Was den **Rat** betrifft, so ist die Kohärenz der EU-Außenhilfe eine im Sinne des ER Sevilla „klassische“ Aufgabe für die **Ratsformation „Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen“**.

Eine Europäische Vertretung in den Internationalen Finanzinstitutionen, IWF und G-7

Die EU-Mitgliedstaaten haben gemeinsam über **rund 30 % der Quoten im Internationalen Währungsfonds** (Euro-Zone rund 23%), während die **USA** nur über **17%** verfügen. Nichtsdestoweniger bestimmen die USA, und in zweiter Linie die G-7, die wichtigsten IWF-Themen und Entscheidungen. Im IWF muss es uns Europäern gelingen, unser **Abstimmungsverhalten** mittelfristig besser aufeinander abzustimmen und langfristig eine **einheitliche EU-Stimmrechtsgruppe** zu bilden.

Auf dieses langfristige Ziel haben sich auch die **Finanzminister** auf ihrer **informellen Frühjahrstagung in Oviedo** verständigt. Es gibt kein Argument, warum wir die erforderlichen Zwischenschritte einer **formalisierten Koordination** nicht rasch in Angriff nehmen sollten. Ein **gemeinsames Auftreten und gemeinsames Stimmverhalten aller am Euro beteiligten Staaten** wäre eine wirkungsvolle Plattform, von der aus die EU dann für eine zuverlässige Ordnung auf den globalen Finanzmärkten und für eine funktionierende Aufsicht über verantwortungslos spekulierende Finanzhäuser eintreten könnte.

Ein erster sichtbarer Erfolg eines gemeinsamen Auftretens wäre – entsprechend dem Übereinkommen über den IWF – die Verlegung des Sitzes des IWF nach Europa.²

² Art. XIII Abschnitt 1: Der Fonds hat seine Zentrale im Hoheitsgebiet des Mitglieds mit der größten Quote in den Hoheitsgebieten anderer Mitglieder können Vertretungen oder Geschäftsstellen errichtet werden.

Im wichtigen Forum der **G-7/8** tritt die Union sogar mit wechselnden Rollen auf. Wenn uns die Erfahrung zeigt, dass das internationale Gewicht Europas umgekehrt proportional zur Zahl seiner Vertreter steht, so folgt daraus, dass es bei G-7/8-Gipfeln einen **gemeinsamen Vertreter und eine gemeinsame Position der Europäischen Union** geben sollte.

Dieselbe Logik gilt selbstverständlich auch für den **Sicherheitsrat der Vereinten Nationen**.

Entwicklungszusammenarbeit

Das **internationale Profil** der EU im Bereich EZA muss gestärkt werden (nicht nur ‚global payer‘, auch ‚global player‘). Hand in Hand mit einer verstärkt europäischen Außen- und Sicherheitspolitik bedarf es auch einer **weiteren „Europäisierung“** der europäischen Entwicklungspolitik.

Die EU muss dabei die **Möglichkeiten und Vorteile**, die die Gemeinschaftsmethode bietet, entsprechend nützen. Die **Kommission** kann auf internationaler Ebene glaubwürdiger und damit effektiver als Nationalstaaten agieren, da sie niemals einer auf nationale Vorteile und Sonderabsichten ausgerichteten Interessenspolitik bezichtigt werden kann.

Angesichts des hohen Mitteleinsatzes können außerdem Hebelwirkungen erzielt werden. Die Union sollte bei den verschiedenen Instrumenten der EU-Außenaktion **Konditionalitäten** berücksichtigen und auf diese Weise die Zusammenarbeit der Vertragspartner auch in jenen Bereichen einfordern, die aus Sicht der Union von grundlegender Bedeutung sind.

Auch die **Eingliederung des Entwicklungsfonds in das Gemeinschaftsbudget** wäre ein logischer Schritt in Richtung Stärkung der Effizienz und Visibilität.

Wichtig wären auch entsprechende strukturelle Maßnahmen, durch die **Entscheidungen** – von der strategischen Planung bis zur Durchführung von Programmen und Projekten der gemeinschaftlichen Außenhilfe – **beschleunigt** werden könnten. Die neue Haushaltsordnung („**Sunset clause**“) sollte hier bereits eine deutliche Verbesserung bringen, vor allem auch im Hinblick auf eine Vermeidung von allzu großen noch abzuwickelnden Verpflichtungen.

Zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben muss die **Kommission** mit den entsprechenden **Ressourcen** ausgestattet werden (vgl. etwa das neu eingerichtete EuropeAid Co-operation Office zur Erhöhung der Visibilität der EU-Außenaktion).

Handel

Die Situation im Bereich des Außenhandels kann **durchaus positiv bewertet werden**. Aus diesem Grunde sollten **am institutionellen Gefüge** daher auch **keine tiefgreifenden Änderungen** vorgenommen werden. Verbesserungen der „relativen Effizienz“ im Bereich Gemeinsame Handelspolitik könnten im Wege einer effizienten **EU-internen Koordinierung in WTO-Fragen** sichergestellt werden, was insbesondere angesichts der neuen **WTO-Verhandlungsrunde**, wo die EG in weiten Bereichen als treibende Kraft auftritt, von großer Bedeutung ist.

Eine gemeinsame Außenpolitik ist für alle Mitgliedstaaten ein schwieriger Sprung über den eigenen Schatten. Angesichts der globalen Herausforderungen werden Europas Bürger dafür Verständnis und Unterstützung aufbringen. Zu Recht erwarten sie, dass Europas Außenpolitik die wirtschaftliche Stärke widerspiegelt.