

DIE EU IM AUFBRUCH

DER VERTRAG VON AMSTERDAM

Der Europäische Rat von Amsterdam am 16. und 17. Juni 1997 hat Schlagzeilen gemacht: "Weniger Demokratie wagen" destillierte "Die Zeit" als Fazit heraus, der "Rheinische Merkur" fühlte sich als Zeuge einer "Amsterdamer Springprozeession", die "Süddeutsche Zeitung" verbuchte das Treffen der Staats- und Regierungschefs und des Präsidenten der Europäischen Kommission als "Gipfel der Reförmchen". Der Vertrag von Amsterdam hat das große Medieninteresse, das ihm zuteil wurde, verdient; die ebenso griffigen wie abwertenden Wortspiele unterschätzen jedoch, was wirklich in ihm steckt. Der Vertrag verändert die Europäische Union, indem er sie weiterentwickelt: Er bereitet die Basis für eine nach innen wie außen effizientere Union und ebnet den Weg für die Aufnahme neuer Mitglieder. Und wie anders als mit "Reform", ließe sich diese Leistung auf den Punkt bringen? Zwar sind nicht alle Fortschritte, die die Europäische Kommission und die Bundesrepublik Deutschland gewünscht hatten, erreicht worden. Der neue Vertrag setzt jedoch ein ambitioniertes Programm für die kommenden Jahre fest.

I. RÜCKBLICK

Von Maastricht nach Amsterdam

Die Vertragsrevision, die mit dem Amsterdamer Gipfel ihren Abschluß gefunden hat, ist im Vertrag von Maastricht angelegt. Laut Vertragstext sollte sich 1996 eine Regierungskonferenz vor allem mit der Gemeinsamen Außen- und Sicherheits- sowie der Innen- und Justizpolitik befassen. Doch rasch wurde deutlich, daß die geplante Revision umfassender ausfallen mußte. Zum einen erwarten die Bürger zu Recht, daß die EU dort handelt, wo nationale Politik an ihre Grenzen stößt. Dies gilt für die Bekämpfung der internationalen Kriminalität ebenso wie für die Reaktion auf Kriege und Krisen. Zum andern warfen die Beitrittsanträge von Zypern und von zehn Staaten Ost- und Mitteleuropas ein grelles Licht auf die Mängel im institutionellen Gefüge der EU: Ohne straffere Entscheidungsprozesse droht die ursprünglich für sechs Mitgliedstaaten entworfene Konstruktion bei einer Erweiterung aus den Fugen zu geraten. Die Bürger erwarten von der EU verständliche und nachvollziehbare Entscheidungswege. Das Vertrauen in die Arbeitsweise der EU läßt sich nur verbessern, wenn Subsidiarität und Transparenz erfahrbar werden, das heißt, wenn die Bürger wissen, wann die EU tätig wird und wie ihre Institutionen funktionieren. Aus dem angestauten Reformbedarf ergaben sich vier Programmschwerpunkte für die Regierungskonferenz. Die EU sollte: - bürgernäher werden

- demokratischere und effizientere Institutionen bekommen

- nach außen handlungsfähiger sein
 - Kriminalität wirksam bekämpfen
- Ein Thema freilich, das sich möglicherweise beim Stichwort Maastricht-Revision aufdrängt, fehlt in der Liste: der Euro. Zwar besteht zwischen der Regierungskonferenz und der Vorbereitung auf die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion, die am 1. Januar 1999 beginnen wird, eine zeitliche Parallelität. Eine Neuverhandlung dieses Vertragskapitels stand jedoch ausdrücklich nicht auf der Reform-Agenda.

Nichts für schwache Nerven

"Es war eine schwere Geburt, aber es war nicht lebensgefährlich - nur manchmal etwas unangenehm", bilanzierte der niederländische Regierungschef Wilhelm Kok, Gastgeber beim Gipfel in Amsterdam, am Ende der Regierungskonferenz. Der Europäische Rat, also die Staats- und Regierungschefs aller Mitgliedsländer und ihre Außenminister zusammen mit dem Präsidenten der Kommission, hatte die Verhandlungen am 29. März 1996 in Turin eröffnet, der Europäische Rat beendete sie auch. Als sich die Gipfelteilnehmer am 17. Juni in der niederländischen Hauptstadt auf den neuen Vertrag einigten, hatten die Akteure der Regierungskonferenz allen Grund, erleichtert und zufrieden aufzuatmen. Hinter ihnen lagen 15 Monate intensiver Verhandlungen, 33 mal hatten die Vertreter der Außenminister und der Kommission seit Beginn der Konferenz getagt, um die 13 Sitzungen ihrer Amtschefs - für Deutschland also Außenminister Dr. Klaus Kinkel, für die Kommission ihr Präsident Jacques Santer - vorzubereiten. Chef der deutschen Delegation und Beauftragter des Außenministers war Staatsminister Dr. Werner Hoyer. Für die Europäische Kommission nahm Kommissar Marcelino Oreja an den Verhandlungen teil. Zwei Vertreter des Europäischen Parlaments, der deutsche EVP-Abgeordnete Elmar Brok und die französische Sozialistin Elisabeth Guigou, waren an den Beratungen beteiligt.

Schon vor dem Abschluß der Regierungskonferenz unkten manche Zeitungen, daß am Ende "doch wieder nur ein Kompromiß" stehe. Was wie eine kluge Prognose daherkommt, erweist sich als Banalität. Denn der von allen Mitgliedstaaten getragene Kompromiß ist das Bewegungsgesetz der europäischen Integration. In der Regierungskonferenz verhandelten Vertreter von Staaten mit unterschiedlichen Verfassungen und Traditionen - Unterschiede, die gerade in Fragen der inneren Sicherheit und der Außen- und Sicherheitspolitik spürbar werden. Darüber ergebnisorientiert zu verhandeln, setzt die Fähigkeit voraus, eigene Interessen zu formulieren und die Interessen der anderen zu respektieren. Gerade deshalb ist der Vertrag von Amsterdam ein Kompromiß im besten Sinne: nicht Ausdruck von Schwäche, sondern von Hartnäckigkeit und Sensibilität.

Der Weg hat sich gelohnt

Der Vertrag von Amsterdam markiert ein Etappenziel und entwirft ein realistisches Arbeitsprogramm für die nächsten Wegabschnitte. Die wichtigsten Neuheiten:

- Weite Bereiche der Innen- und Rechtspolitik werden zu einer "echten" Gemeinschaftspolitik. Ziel ist es, den freien Personenverkehr EU-weit zu ermöglichen und gleichzeitig den

Mißbrauch der Freizügigkeit zu bekämpfen

- Die Rechte der Bürger werden gestärkt: der neue Vertrag weitet die Rechtsgrundlage für ein Tätigwerden der EG gegen Diskriminierungen aus und schreibt die Gleichstellung von Mann und Frau als Gemeinschaftsaufgabe fest
- Beschäftigungs- und Sozialpolitik werden aufgewertet: der Vertrag enthält ein eigenes Beschäftigungskapitel; die Sozialpolitik wird von allen Mitgliedstaaten mitgetragen
- Die EU wird nach außen sichtbarer und handlungsfähiger: ein Generalsekretär wird der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik ein Gesicht geben; die Entscheidungsverfahren werden gestrafft und Mehrheitsentscheidungen werden eingeführt
- Die EU kann in Krisensituationen wirksamer agieren: humanitäre, friedenserhaltende und friedensschaffende Maßnahmen sind in den Vertrag aufgenommen worden; die Perspektive einer Integration der Westeuropäischen Union in die EU ist vorgezeichnet
- Die Reform der Institutionen wurde in Angriff genommen: das Europäische Parlament und die Europäische Kommission gehen aus der Regierungskonferenz deutlich gestärkt hervor.

Daß die Regierungskonferenz innerhalb der vorgesehenen Zeit ein substantielles Ergebnis vorlegen kann, kommt nicht nur der EU, sondern auch den Beitrittskandidaten zugute. Wegen des erfolgreichen Abschlusses können die Beitrittsverhandlungen pünktlich zum Jahresbeginn 1998 in die erste Runde gehen.

II. ÜBERBLICK: Der neue Vertrag

1. Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

Offene Grenzen sichern - Kriminalität bekämpfen

Zum Schüleraustausch an ein südenlisches Collage, zum Studium nach Paris, zum Urlaub in die Toskana sowieso - ein derart europäischer Lebenswandel ist noch nicht alltäglich, aber eben auch nicht mehr ungewöhnlich. Ob als Tourist oder Geschäftsmann, als Au-Pair-Mädchen oder Rentner - schon jeder hat die Vorzüge des Binnenmarktes erlebt, ohne sie freilich der EU zuzuschreiben. Während die Vorteile als selbstverständlich hingenommen werden, fokussiert sich das Interesse vor allem auf den Mißbrauch der Freizügigkeit, insbesondere auf die grenzüberschreitende Kriminalität. Zwar geht der Vorwurf, die offenen Grenzen hätten diese Art des Verbrechens erst möglich gemacht, ins Leere, gleichwohl ist die EU auf diesem Gebiet besonders gefordert. Der Vertrag von Amsterdam trägt diesen hohen Erwartungen Rechnung, ohne die anderen Maßnahmen zu vernachlässigen, die den freien Personenverkehr begleiten, namentlich die Asyl- und Visapolitik sowie die Grenzkontrollen. Eng damit verknüpft ist eine weitere wichtige Aufgabe: die Verhütung und Bekämpfung des Rassismus und der Fremdenfeindlichkeit.

Während der Schritt aufs Neuland der gemeinsamen Innen- und Justizpolitik in Maastricht seinerzeit verständlicherweise vorsichtig ausfiel, wagen sich die Mitgliedstaaten mit dem Vertrag von Amsterdam in mehrfacher Hinsicht weiter vor. Um wirksamer gegen die internationale Kriminalität vorgehen zu können, wird Europol zu einer Polizeibehörde mit

künftig auch operativen Befugnissen ausgebaut. Bislang hatte die in Den Haag ansässige Behörde vor allem die Aufgabe, Informationen zu sammeln, zu analysieren und auszutauschen. Künftig werden die Beamten von Europol zusammen mit den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten in gemeinsamen Teams in die Ermittlung eingreifen können. Auch für die nationalen Polizei-, Zoll- und Justizbehörden erleichtert der Vertrag die grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Grenzüberschreitende Observation und Nacheile werden darüber hinaus ganz praktisch die Arbeit der Polizei erleichtern: Bei der Verfolgung von Straftätern sollen nationale Polizeiteams nicht mehr an der Grenze zum benachbarten Mitgliedsstaat haltmachen müssen.

Der Abbau der Personenkontrollen an den Binnengrenzen findet sein Pendant in der verstärkten Kontrolle an den Außengrenzen der Gemeinschaft. Diese Verknüpfung sichert der Vertrag von Amsterdam in doppelter Weise ab: zum einen durch die Integration des Schengener Abkommens, zum anderen durch die Vergemeinschaftung der Regelung für die Außengrenzen. Konkret bedeutet dies: innerhalb der nächsten fünf Jahre nach Inkrafttreten des Vertrags werden die Kontrollen an den Grenzen zwischen EU-Staaten vollständig abgeschafft und gemeinsame Standards für die Kontrollen an den Außengrenzen erarbeitet. Nur für Großbritannien und Irland werden über diese Frist hinaus Sonderregelungen möglich sein.

Der neue gemeinschaftliche Ansatz wirkt sich auch auf das Entscheidungsverfahren aus. In einigen Bereichen, für die bisher auf dem Weg der Regierungszusammenarbeit, das heißt durch Vereinbarungen der Regierungen oder völkerrechtliche Verträge, entschieden wurde, gelten dann die Spielregeln der "EU-Gesetzgebung". Für die nächsten fünf Jahre zeichnet sich bei den Außengrenzenregelungen, der Visapolitik und dem Einreise- und Aufenthaltsrecht für Personen aus Nicht-EU-Staaten sowie bei Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung folgendes Szenario ab: Die Initiative kann von Kommission oder den Mitgliedstaaten ausgehen, das Europäische Parlament wird angehört, der Rat entscheidet einstimmig. Nach dieser fünfjährigen Testphase kann der Rat beschließen, fortan mit qualifizierter Mehrheit zu entscheiden und dem Europäischen Parlament das Mitentscheidungsrecht zu geben. Bei der Visapolitik geht dieser Übergang automatisch, also ohne vorherigen Ratsbeschluß.

Auch die Asyl-, Zuwanderungs- und Flüchtlingspolitik wird vergemeinschaftet. Dabei geht es nicht darum, Flüchtlinge und Asylbewerber zu einer "Zuwanderungslast" zu degradieren, die von der "Festung Europa" ferngehalten werden soll. Ziel der gemeinsamen Politik in diesem Bereich ist vielmehr, einheitliche Standards zu schaffen und die mit der Aufnahme von Flüchtlingen verbundenen Lasten solidarisch zu verteilen. Dies ist gerade im Interesse Deutschlands, das die meisten Flüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien aufgenommen hat.

Stichwort: Schengener Abkommen

Am 14. Juni 1985 beschlossen Deutschland, Frankreich und die Benelux-Staaten im luxemburgischen Grenzort Schengen: "Die Binnengrenzen dürfen an jeder Stelle ohne Personenkontrolle überschritten werden". Um die möglichen Nebenwirkungen offener

Grenzen aufzufangen, einigten sich die Schengen-Staaten in einem Durchführungsabkommen auf einen Katalog von Sicherheitsmaßnahmen. Auch Italien, Griechenland, Spanien und Portugal, sind inzwischen beigetreten, ebenso wie die neuen EU-Mitglieder Finnland, Schweden und Österreich. Norwegen und Island sind assoziierte Schengen-Mitglieder. In Amsterdam waren die fünfzehn Staaten der Meinung, daß die Schengen-Themen zu einem der Schwerpunkte der europäischen Integration werden müssen. So wird die Schengen-Zusammenarbeit in die EU integriert. Nur Großbritannien und Irland können weiterhin wegen ihrer Insellage ihre nationalen Grenzkontrollen beibehalten. Sonderregelungen gelten auch für Dänemark.

Tradition verpflichtet: eine Union des Rechts Negative Diskriminierungen jeder Art auszuschließen ist für demokratisch verfaßte Staaten eine Selbstverständlichkeit - oder vielleicht doch nicht? Der Vertrag von Amsterdam spricht Klartext: Die Europäische Union wird künftig gegen die "Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Zugehörigkeit, der Religion oder des Glaubens, des Alters oder der sexuellen Orientierung" vorgehen. Darüber hinaus wurde die Gleichstellung von Mann und Frau als eine der Gemeinschaftsaufgaben festgeschrieben. Frauenförderung erhält eine sichere rechtliche Grundlage. Die Kritik, daß Vertragsbestimmungen die Wirklichkeit nicht verändern, greift zu kurz. Gerade weil sie im Vertrag stehen, können ihnen die Europäische Kommission mit ihren Initiativen und der Europäische Gerichtshof mit seiner Rechtsprechung zum Durchbruch verhelfen.

Schon die EWG war mehr, als der Name versprach. Sie bildete nicht nur eine Wirtschafts-, sondern auch eine Wertegemeinschaft. Staaten, die dazu gehören wollen, müssen demokratisch verfaßt sein und die Grundrechte achten. Daß die Europäische Union in dieser Tradition steht, macht ihre Geburtsurkunde, der Maastrichter Vertrag, deutlich. In ihm haben die Mitgliedstaaten die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten verankert. Der Vertrag von Amsterdam gibt jedoch der EU noch weitaus wirkungsvollere Mittel an die Hand, um die Bürger gegen Grundrechtsverletzungen durch das Handeln der EU-Organe zu schützen. Der Europäische Gerichtshof erhält mit dem neuen Vertrag die Zuständigkeit in Menschenrechtsfragen, das heißt, er überprüft, ob die Grundrechte in der Praxis eingehalten werden. Staaten, die anhaltend die "Grundsätze der Freiheit, der Demokratie und der Achtung der Menschenrechte, der Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit" mißachten, müssen mit Sanktionen rechnen. Die Folgen für einen vom Europäischen Rat festgestellten Rechtsbruch können - dies muß der Rat entscheiden - zum Verlust des Stimmrechts bishin zur Aussetzung von Leistungen der Union, auch finanzieller Art, reichen.

Mit dem Vertrag von Maastricht haben die Mitgliedstaaten die Unionsbürgerschaft begründet. Konkret heißt das: alle Staatsbürger eines Mitgliedslandes genießen Freizügigkeit in der EU, sie dürfen, wenn sie in einem anderen Mitgliedsland leben, dort an Europa- und Kommunalwahlen teilnehmen, sie erhalten konsularischen Schutz durch Auslandsvertretungen anderer Mitgliedstaaten, und sie dürfen Petitionen beim Europäischen Parlament einreichen.

Diese Rechte reichen jedoch offenbar nicht aus, um den Menschen die Angst vor einem anonymen und zugleich immer mächtiger erscheinenden Apparat namens EU zu nehmen. Ein bezeichnendes Beispiel dafür, daß die EU diesen Eindruck entkräften kann: Eine unabhängige Kontrollinstanz wird künftig darüber wachen, daß die EU-Organe bei personenbezogenen

Informationen die Datenschutzbestimmungen einhalten.

2. Die Bürger und die Union

Das größte Problem gemeinsam angehen: mehr Beschäftigung in Europa

Der Vertrag von Amsterdam spricht an, was für 18 Millionen Menschen in Europa traurige Wirklichkeit ist und wovor sich Millionen andere fürchten: Arbeitslosigkeit. Dem Thema Beschäftigung ist ein eigenes Kapitel gewidmet, ein hohes Beschäftigungsniveau wurde als Ziel der Unionspolitiken fixiert. Die Beschäftigungsdimension muß jetzt in allen Gemeinschaftspolitiken berücksichtigt werden. Gewiß, Vertragsbestimmungen vollbringen kein Job-Wunder. Wohl aber wollen die Europäische Kommission und die Mitgliedsstaaten mit genauer aufeinander abgestimmten Maßnahmen dem Vertragsziel näher kommen. Das heißt konkret: die Beschäftigungssituation zu analysieren, Erfahrungen auszutauschen, Leitlinien für die Mitgliedstaaten festzulegen und deren Verwirklichung zu kontrollieren. Allgemeine Beschäftigungsprogramme wird es nicht geben, für vielversprechende Pilotprojekte werden jedoch Mittel bereitstehen.

Diese koordinierte Beschäftigungsstrategie soll dazu beitragen, dem Arbeitsmarkt Impulse zu geben. Die Verwirklichung des in Amsterdam bekräftigten Vertragszieles ist untrennbar mit zwei europäischen Großprojekten verknüpft: mit der Vollendung des Binnenmarktes und mit der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion. Ihre Ziele, mehr Wachstum und mehr Wettbewerbsfähigkeit für Europa, sind der Humus, auf dem Arbeitsplätze entstehen können. Der Binnenmarkt liefert dafür das beste Beispiel. Durch ihn wurden bis heute fast eine Million Arbeitsplätze geschaffen.

In Amsterdam wurde ein Arbeitsprogramm formuliert, das nun der Konkretisierung bedarf. Die Staats- und Regierungschefs werden sich dem Thema Arbeitslosigkeit auf einem Beschäftigungsgipfel am 20. und 21. November erneut stellen.

Ein soziales Europa - für alle und mit allen

Bislang hat Großbritannien nur an einem Teil der europäischen Sozialpolitik mitgewirkt. Auf dem Gipfel von Amsterdam ist das Vereinigte Königreich unter seinem neuen Regierungschef Tony Blair wieder ins Boot zurückgekehrt. Dieser Schritt an Bord ist nicht nur von atmosphärischer, sondern von praktischer Bedeutung, bildet doch eine gemeinsame Sozialpolitik das Pendant zur Freizügigkeit. Daß beispielsweise Bestimmungen zum Schutz von Leben und Gesundheit der Arbeitnehmer oder die Gleichbehandlung von Mann und Frau im Arbeitsleben EU-weit gelten, erleichtert die Mobilität der Arbeitnehmer innerhalb der EU.

Für Großbritannien bedeutet der Wiedereinstieg in die europäische Sozialpolitik auch ein Abschied von Traditionen. Gerade das Beispiel der Richtlinie über Euro-Betriebsräte macht deutlich, wieviel Überzeugungsarbeit in Amsterdam geleistet worden ist. Großbritannien kannte bisher Mitbestimmungsrechte der Arbeitnehmer nur in sehr eingeschränktem Maße.

Durch die Übernahme der Richtlinie haben britische Arbeitnehmer, die in Firmen mit mehreren Niederlassungen in der EU beschäftigt sind, das Recht, angehört und unterrichtet zu werden.

Ein soziales Europa umfaßt indessen nicht nur jene, die Arbeit haben. Europäische Sozialpolitik berücksichtigt auch, daß viele bei der Suche nach Arbeit und gesellschaftlicher Integration auf Hilfe angewiesen sind. Der Vertrag von Amsterdam gibt der Union die rechtliche Grundlage, soziale Ausgrenzung zu bekämpfen beziehungsweise Maßnahmen zur Integration besonders benachteiligter Gruppen zu ergreifen.

Testfall Alltag: Umweltschutz, Verbraucherschutz, Gesundheitsschutz

Umweltschutz muß Grenzen überwinden - zwischen Staaten und zwischen Politikbereichen. Der Vertrag von Amsterdam antwortet auf diese doppelte Herausforderung. Das neue, mit dem Begriff der "nachhaltigen Entwicklung" umrissene Vertragsziel, geht über die bisherige Formulierung "umweltverträgliches Wachstum" hinaus. Mit der Orientierung am Konzept der "nachhaltigen Entwicklung" macht die EU deutlich, daß sie sich nicht nur innerhalb ihrer Grenzen, sondern weltweit für eine umweltgerechte Entwicklung stark macht. Für sich selbst legt die EU hohe Maßstäbe an: Sie verpflichtet sich mit dem Vertrag dazu, jede Gemeinschaftspolitik gleichsam auf ihre Umweltverträglichkeit hin zu testen. Wer höhere Maßstäbe anlegen will - dies war ein besonderes Anliegen der Bundesregierung -, darf dies mit Billigung der Kommission tun, wenn dabei die Regeln des Binnenmarktes unverletzt bleiben. Ein bürgernahes Europa, wie es der Vertrag von Amsterdam formuliert, läßt Raum für nationale Besonderheiten, sofern sie zum gemeinsamen Ziel führen.

Bisweilen ist die EU so bürgernah, daß ihre alltägliche Präsenz kaum auffällt. Ob es um die Sicherheit von Kinderspielzeug, die Rechte des Kunden bei Haustürgeschäften oder um einheitliche Regelungen für die Offerten von Pauschalreisen geht: Die EG hat schon eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um die Verbraucher im Alltag vor unliebsamen Überraschungen zu schützen. Doch Fälle wie die Rinderseuche BSE haben die Bürger an der Wirksamkeit des Verbraucherschutzes zweifeln lassen. Der Vertrag von Amsterdam schreibt nicht zuletzt aufgrund dieser Erfahrung ausdrücklich das Recht der Verbraucher fest, sich zu informieren und in Vereinigungen ihre Interessen durchzusetzen.

Auch im Gesundheitsschutz setzt die EU mit dem Vertrag von Amsterdam hohe Mindeststandards fest. Deutlichstes Indiz: Bestimmte Maßnahmen in den Bereichen Veterinärwesen und Pflanzenschutz, für die bisher die Bestimmungen der Landwirtschaftspolitik galten, fallen nun in den Bereich der Gesundheitspolitik. Diese Kompetenzverlagerung wirkt doppelt. Sie stellt höhere Anforderungen an das Produkt und verbessert die demokratische Kontrolle insofern, als das Europäische Parlament in Fragen der Gesundheitspolitik mitentscheidet.

So gegenwärtig die EU im Alltag auch ist, sie nimmt Rücksicht auf die im Föderalismus verwurzelten deutschen Besonderheiten. Die Anerkennung der Spezifität des öffentlich-rechtlichen Rundfunks macht sich ebenso im täglichen Leben bemerkbar wie die Befugnis Deutschlands, zur Erfüllung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse

sein traditionelles System der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute zu erhalten. In beiden Fällen muß gewährleistet sein, daß die Handels- und Wettbewerbsbedingungen in der Gemeinschaft nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt werden, das dem Interesse der Gemeinschaft zuwiderläuft.

Den Testfall Alltag wird der Vertrag also in einem doppelten Sinne bestehen müssen: dort wo er ihn verändert und dort, wo er Vertrautes läßt.

Einblick erwünscht: mehr Transparenz

Akzeptanz der Europäischen Union in der Bevölkerung setzt Transparenz voraus: das heißt zum einen muß Zugang zu Information bestehen, zum andern müssen die Entscheidungsprozeduren nachvollziehbar sein. Der Vertrag von Amsterdam setzt an beiden Punkten den Hebel an: Jeder Unionsbürger bekommt das einklagbare Recht, Dokumente der Kommission, des Europäischen Parlaments und des Rates einzusehen. Mehr Information und mehr Transparenz wird es auch bei den Finanzen der EU geben. Die Ergebnisse der Rechnungsprüfungen werden im Amtsblatt veröffentlicht, darüber hinaus wurden die Kontrollbefugnisse des Rechnungshofes auf alle Einrichtungen, die Mittel aus dem EU-Haushalt bekommen, ausgedehnt.

Um das komplizierte und je nach Politikbereich anders gewichtete Zusammenspiel der Institutionen transparenter zu machen, reduziert der Vertrag die Zahl der Verfahren zur Beteiligung des Europäischen Parlaments auf drei: Zustimmung, Mitentscheidung und Anhörung. Darüber hinaus wird das Europäische Parlament dem Rat im Mitentscheidungsverfahren gleichgestellt.

Doch was nützt der offenste Zugang zu den gewünschten Papieren, wenn der Inhalt sich allenfalls einem juristisch versierten Spezialpublikum erschließt? Und wie läßt sich vermitteln, daß es nicht einen einzigen grundlegenden Vertrag gibt, sondern gleich vier (die drei Gründungsverträge und den EU-Vertrag), gespickt mit Protokollen und Erklärungen? In Amsterdam sind nun zum ersten Mal überhaupt seit Bestehen der Verträge obsolet gewordene Bestimmungen gestrichen worden, um die Texte zu entschlacken und damit lesbarer machen. Allerdings ist es noch nicht gelungen, sich auf eine konsolidierte Fassung der Verträge einigen. Dies bleibt eine Aufgabe für die Zukunft.

Klare Aufgabenverteilung: das Subsidiaritätsprinzip

Das Subsidiaritätsprinzip wurde zwecks einer klaren Arbeitsteilung zwischen Brüssel und den Mitgliedstaaten - vor allem auf Initiative Deutschlands - im Maastrichter Vertrag erstmals vertraglich verankert. Der neue Vertrag beantwortet die Schlüsselfrage "Wer tut was?" präziser als bisher. Die EU kann nur in Bereichen, in denen sie nicht ausschließlich kompetent ist, tätig werden, wenn zwei Bedingungen erfüllt sind: die Möglichkeiten der Mitgliedstaaten reichen nicht aus, und die EU kommt mit ihren Mitteln besser zum Ziel. Der Vertrag hebt zudem ausdrücklich hervor, daß dabei die Beweislast immer bei der EU liegt. Die Kommission begründet ihre Vorschläge für eine Gemeinschaftsmaßnahme detailliert. Diese klare

Abgrenzung und die Orientierung am Prinzip der Verhältnismäßigkeit waren ein besonders Anliegen der Bundesregierung und der Bundesländer. Auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips achten freilich nicht nur die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten. Der Ausschuß der Regionen, den der Vertrag von Maastricht als engagierten Wächter der regionalen Interessen eingesetzt hat, wird durch die Vertragsrevision sowohl organisatorisch als auch in seinen Anhörungsrechten gestärkt.

Wer allerdings Subsidiarität nur als Schutzschild gegenüber einem vermeintlichen EU-Superstaat versteht, sieht nur die eine Seite der Medaille. Subsidiarität schützt nicht nur vor einem Zuviel an europäischen Richtlinien, sondern auch vor einer Rückkehr zu nationalen Alleingängen.

3. Die Union in der Welt

Besser planen, schneller entscheiden, wirksamer handeln: die gemeinsame Außenpolitik

Der Krieg im ehemaligen Jugoslawien hat besonders klar vor Augen geführt: Wenn die EU ihre Interessen zur Geltung bringen will, muß sie handlungsfähiger werden, die Sichtbarkeit und Kontinuität ihrer Außenpolitik erhöhen und für ein geschlossenes Auftreten Sorge tragen.

Die Handlungsfähigkeit ist durch die Reform des Beschlußverfahrens deutlich gestärkt worden. Erreicht wird dies durch eine Differenzierung zwischen Grundsatzentscheidungen, die auch in Zukunft einstimmig erfolgen werden, und Durchführungsbeschlüssen, für die in der Regel Mehrheitsentscheidungen vorgesehen sind. Dafür wird den Mitgliedstaaten eingeräumt, bei Fragen von besonderem nationalen Interesse, das im einzelnen zu begründen ist, eine Mehrheitsentscheidung aussetzen zu können. Dies ist letztlich akzeptabel, da der jeweilige Mitgliedstaat hierfür einen hohen Preis bezahlt. Der Rat kann dann die Frage mit qualifizierter Mehrheit an die Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat zur Entscheidung verweisen.

Um in Zukunft die Unterscheidung in Grundsatzentscheidungen und Durchführungsbeschlüsse zu ermöglichen, ist ein neues Instrument, die gemeinsame Strategie, geschaffen worden. Gemeinsame Strategien werden vom Europäischen Rat in Bereichen angenommen, in denen wichtige gemeinsame Interessen der Mitgliedstaaten bestehen. Alle Entscheidungen zur Umsetzung solcher gemeinsamen Strategien werden dann in der Regel mit qualifizierter Mehrheit getroffen. Ist ein Beschluß mit Ausgaben verbunden, so werden diese aus dem EU-Haushalt bestritten. Das Europäische Parlament hat für diese Ausgaben das volle Budgetrecht, das heißt, es ist an der Bereitstellung der Mittel nach dem normalen Haushaltsverfahren beteiligt.

Zur Erhöhung von Sichtbarkeit und Kontinuität ist der Generalsekretär des Rates mit zusätzlichen Funktionen im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) ausgestattet worden. Als Hoher Vertreter für die GASP trägt er künftig zur Formulierung und Durchführung von Entscheidungen bei und vertritt die Union im Rahmen der reformierten

Troika zusammen mit dem Ratsvorsitz und der Kommission. Konnte der frühere US-Außenminister Henry Kissinger noch verkünden, er habe vergeblich nach der "Telefonnummer Europas" suchen müssen, werden seine Nachfolger im State Department unter einer Brüsseler Nummer den richtigen Ansprechpartner an den Hörer bekommen.

Um das geschlossene Auftreten der Union nach außen zu gewährleisten, wird dem Generalsekretär eine neue Planungs- und Frühwarneinheit zuarbeiten, der Experten der Mitgliedstaaten, der Kommission, des Rates und der Westeuropäischen Union (WEU) angehören werden. Sie sollen die internationale Entwicklung beobachten, deren Auswirkungen auf die EU abschätzen und dem Rat konkrete Handlungsoptionen vorschlagen. "Schon wieder ein neue Institution", mag mancher Betrachter jetzt stöhnen. Die Arbeit der Einheit hat jedoch ganz praktische Folgen: Die Außenminister werden künftig einheitliche Dossiers mit Lagebewertungen in den Händen halten und ihre Beratungen von einer einheitlichen Basis aus beginnen. Der Hohe Vertreter wird in der Lage sein, die EU wirkungsvoll nach außen zu vertreten, und auch die Erfolgskontrolle wird so verbessert werden.

Daß nicht mehr erreicht wurde, hat manchen enttäuscht. Aber verstärkter Übergang zu Mehrheitsentscheidungen, Beauftragung des Generalsekretärs mit Funktionen des Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Reform der Troika und Schaffung der neuen GASP-Einheit werden im Zusammenspiel, Handlungsfähigkeit Sichtbarkeit und Kontinuität sowie geschlossenes Auftreten der Union deutlich stärken. Dies ändert freilich nichts daran, daß auch auf absehbare Zeit die Mitgliedstaaten und nicht die Institutionen der EU in einer zwischenstaatlich organisierten Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik die eigentlichen Träger gemeinsamer Außenpolitik bleiben. Da aber die einzelnen Mitgliedstaaten den Herausforderungen in der Außenpolitik in Zukunft noch weniger alleine gewachsen sein werden als in der Vergangenheit, wird sich auch von daher ein immer stärkerer Druck zu gemeinsamem Handeln entwickeln. Für dieses gemeinsame Handeln steht nun seit Amsterdam ein deutlich verbessertes Instrumentarium zur Verfügung.

Vom Krisenmanagement zur Verteidigungspolitik

Wer die Bilder aus Kriegs- und Krisengebieten vor Augen hat, könnte auf den Gedanken kommen: "Hauptsache, es hilft überhaupt jemand, ganz gleich unter welcher Flagge". Der Vertrag von Amsterdam bietet die Chance, die gemeinsame Außenpolitik der EU durch humanitäre Einsätze, friedenserhaltende - und friedensschaffende Aktionen sichtbarer und glaubwürdiger zu machen. Die EU kann zu diesem Zweck die Westeuropäische Union (WEU) mit der Ausführung einer Aktion beauftragen. Bereits mit der Petersberger Erklärung vom 19. Juni 1992 hatten die Mitgliedstaaten des Beistandspaktes das Aufgabenspektrum der WEU-Streitkräfte um diese Einsätze erweitert. Die Einbettung dieser sogenannten Petersberg-Aufgaben in den Vertrag von Amsterdam schafft Klarheit in punkto Beschlußfassung, Finanzierung und Zielsetzung der gemeinsamen Aktion. Allerdings gilt für die Entscheidungen mit militärischen Folgen das Einstimmigkeitsprinzip.

Außen- und Sicherheitspolitik geht über die Fähigkeit, auf Krisen zu reagieren, hinaus. Gerade im Hinblick auf die Erweiterung nach Osten braucht die EU eine eigene sicherheits- und

verteidigungspolitische Identität. Vom Krisenmanagement zu einer europäischen Verteidigungspolitik sind freilich viele Schritte nötig. In welche Richtung sie führen sollen, hängt - wie bei anderen grundlegenden politischen Fragen auch - vom Europäischen Rat ab. Der Vertrag von Amsterdam gibt den Staats- und Regierungschefs die Leitlinienkompetenz für die Westeuropäische Union in sicherheits- und verteidigungspolitischen Fragen. Damit werden auch jene Staaten stärker in die Beschlußfassung einbezogen, die nicht WEU-Mitglieder, wohl aber Beobachter bei der WEU sind, also Dänemark, Finnland, Irland Österreich und Schweden. Der Vertrag von Amsterdam eröffnet darüber hinaus die Perspektive für eine Integration der WEU in die EU. Ein Jahr nach Inkrafttreten des Vertrages soll an detaillierteren Konzepten für eine intensivere Verknüpfung gefeilt werden.

Auf allen Etappen des hier skizzierten Weges hat der Deutsche Bundestag übrigens ein wichtiges Wort mitzusprechen. Auch bei künftigen europäischen Aufgaben, zum Beispiel bei der Entsendung von Bundeswehrkontingenten, ist sein Placet erforderlich.

Stichwort: Flexibilität

Die Wirtschafts- und Währungsunion könnte für die Flexibilitätsregelung Pate gestanden haben. Hier gehen Staaten auf der Basis festgelegter Kriterien eine engere Verbindung ein, ohne andere davon auszuschließen. Künftig können Staaten, die schneller und weiter in der Integration voranschreiten wollen, dies auch in anderen Bereichen tun. Damit die Kreise besonders integrationswilliger Länder keine Zentrifugalkraft in der EU freisetzen, knüpft der Vertrag von Amsterdam die engere Zusammenarbeit an eine Reihe von Bedingungen: Flexible Regelungen sind möglich, wenn die Ziele mit den grundlegenden Verträgen konform gehen, die Mehrheit der Mitgliedstaaten daran teilnehmen und der Kreis offen bleibt für "Nachzügler". Den Startschuß für die Tempomacher der Integration gibt der Ministerrat auf Vorschlag der Kommission. Er entscheidet mit qualifizierter Mehrheit, ob eine engere Zusammenarbeit beginnen soll. Über die spätere Aufnahme von Nicht-Teilnehmern entscheidet die Kommission im Gemeinschaftsbereich.

4. Die Union und ihre Institutionen

Eine entscheidende Rolle: das Europäische Parlament

"Das Parlament zählt zu den großen Gewinnern der Regierungskonferenz", bilanzierte die "Frankfurter Allgemeine Zeitung" nach dem Amsterdamer Gipfel. Die Schubkästen Gewinner und Verlierer erfassen zwar das Ergebnis nur unzureichend, treffend an der Titelzeile ist freilich, daß das Europäische Parlament gestärkt aus der Regierungskonferenz hervorgeht. Der Vertrag von Amsterdam weitet den Anwendungsbereich der gleichberechtigten Mitentscheidung deutlich aus. Eine entscheidende Rolle spielt das Parlament künftig bei den neuen Vertragsbestimmungen zur Förderung der Beschäftigung, in der Sozialpolitik, dem Gesundheitswesen der Betrugsbekämpfung und beim Datenschutz. In vielen Bereichen, in denen der Maastrichter Vertrag bisher das Parlament in der weitaus schwächeren Form der Zusammenarbeit oder Anhörung in die Entscheidung eingebunden hat, wird jetzt das

Mitentscheidungsverfahren angewandt. Die wichtigsten betreffen Diskriminierungsverbot, Freizügigkeit, Umweltschutz, Verkehrspolitik, berufliche Bildung und transeuropäische Netze. Im Unterschied zu den bisherigen Bestimmungen sind Parlament und Rat in Zukunft gleichberechtigt.

Um in einer erweiterten EU effektiv von seinen Rechten Gebrauch machen zu können, hatten sich die Parlamentarier schon vor der Regierungskonferenz eine "Selbstbeschränkung" in punkto Größe auferlegt. Die Zahl der Abgeordneten wird auf 700 begrenzt. Den Wahlen zum Europäischen Parlament soll künftig ein einheitliches Wahlverfahren zugrundeliegen. Die Chancen dafür, daß dies schon bei den nächsten Europawahlen im Jahre 1999 der Fall sein wird, stehen gut.

Gestärkt in die nächste Runde: die Europäische Kommission

Die Kommission wird sich künftig stärker am Muster nationaler Regierungen orientieren. Konkret bedeutet dies: Das Europäische Parlament kann nicht nur, wie dies zur Zeit der Fall ist, die Kommission entlassen. Es wird künftig den von den Staats- und Regierungschefs designierten Kommissionspräsidenten bestätigen. Dieser stellt dann im Einvernehmen mit den Mitgliedstaaten sein Kollegium zusammen, welches sich erneut einem abschließenden Zustimmungsvotum des Europäischen Parlaments stellt. Darüber hinaus bekommt der Kommissionspräsident, ähnlich wie der deutsche Bundeskanzler gegenüber seinen Ressortchefs, eine Art Richtlinienkompetenz. Unabhängig von den neuen Vertragsbestimmungen hat die Kommission schon eine weitgehende Umstrukturierung ihrer Verwaltungsstruktur angekündigt. Anders als es ein gern gepflegtes Vorurteil will, bedeutet der Vertrag nicht "mehr Macht für Brüssel", sondern ein Mehr an demokratischer Legitimität für eine in der politischen Führung gestärkte Kommission.

Um die Handlungsfähigkeit der Kommission nach der nächsten Erweiterungsrunde zu wahren und zu entwickeln, soll sie sich in einer erweiterten Union zunächst aus nur einem Mitglied pro EU-Staat zusammensetzen. Allerdings ist diese Änderung an eine Neugewichtung der Stimmen im Ministerrat geknüpft. Das bedeutet, daß sich die Union rechtzeitig vor der nächsten Erweiterungsrunde im Rahmen einer Regierungskonferenz mit den institutionellen Fragen befassen muß.

Der Ministerrat: immer öfter mit Mehrheit

Wenn Beschlüsse zur Beschäftigung, Sozialvorschriften, Betrugsbekämpfung, Forschung und Gesundheit auf der Tagesordnung stehen, wird der Ministerrat in Zukunft mit qualifizierter Mehrheit entscheiden. Um die Beschlußfassung und Handlungsfähigkeit in einer sich erweiternden EU zu gewährleisten, hätten sich viele ein breiteres Spektrum an Mehrheitsentscheidungen gewünscht. Die Notwendigkeit effektiver Entscheidungsverfahren stößt jedoch auf ein Problem, das sich aus dem Erfolg der bisherigen Integration ergibt. Wer über den aktuellen Integrationsstand hinausgeht, dringt in Kernbereiche der nationalen Souveränität vor, die entweder verfassungsrechtlich geschützt sind oder, wie zum Beispiel in Steuerfragen, die Staatsfinanzen empfindlich berühren.

Neben dieser systemimmanenten Schwierigkeit muß die EU eine weitere Aufgabe meistern: der Begriff der qualifizierten Mehrheit bedarf einer neuen Definition. Würde die derzeitige Stimmengewichtung bei der nächsten Erweiterung einfach fortgeschrieben, so käme die Mehrheitsentscheidung in eine Schieflage. Es könnte zum Beispiel möglich sein, daß ein Beschluß zwar mit der Mehrheit der gewichteten Stimmen gefällt wird, diese Stimmen jedoch gerade noch 50 Prozent der Bevölkerung der EU repräsentieren. Diese demokratische Lücke könnte - in einer für alle Mitgliedstaaten annehmbaren Weise - entweder durch eine Neugewichtung der Stimmen oder aber durch die Einführung der doppelten Mehrheit gefüllt werden. Dann müßte zusätzlich zum Ratsbeschluß geprüft werden, ob hinter den Stimmen auch eine ausreichende Bevölkerungsmehrheit steht. In Amsterdam gelang der Durchbruch noch nicht, doch die EU wird rechtzeitig vor einer Erweiterung auf 20 Mitglieder zu einer Lösung finden.

Stichwort: Stimmengewichtung im Rat

Erfordert der Vertrag für Beschlüsse die qualifizierte Mehrheit, hat jedes Land mehrere Stimmen. Wie viele, richtet sich nach der Bevölkerungsstärke, ohne die Proportionen exakt abzubilden. So hat Luxemburg mit zwei Stimmen zwar ein Fünftel des deutschen Gewichts (10), jedoch bei weitem nicht ein Fünftel der deutschen Einwohnerzahl. Diese Übergewichtung soll eine gewisse Schutzrolle spielen, damit auch die kleinere Mitgliedstaaten bei den EU-Beschlüssen aktiv mitmachen können. Die Aufnahme von vor allem kleineren und mittleren Staaten hat jedoch im Laufe der vorangegangenen Erweiterungen zu Verzerrungen geführt.

III. AUSBLICK

Der Vertrag unter der Lupe

Am 2. Oktober 1997 haben die 15 Außenminister in Amsterdam den neuen Vertrag unterzeichnet. Anschließend wird das Dokument, entsprechend den nationalen Verfassungsbestimmungen, zur Ratifizierung vorgelegt. In Deutschland müssen Bundestag und Bundesrat dem Vertrag zustimmen. Für beide ist der Vertrag keine Überraschung: Sie haben die Revision in jeder Phase eng begleitet und standen während der Verhandlungen in einem ständigen Meinungsaustausch mit der Bundesregierung.

Zwischen der Unterzeichnung des Vertrags von Maastricht am 7. Februar 1992 und seinem Inkrafttreten lagen fast 21 Monate. Würde das derzeitige Ratifizierungsverfahren etwas zügiger verlaufen, wäre es 1999 an der deutschen EU-Präsidentschaft, erste Erfahrungen mit dem neuen Vertrag zu sammeln.

Bis hierher und viel weiter

Wie weit soll die EU gehen? Die Frage verlangt nach einer ebenso politischen wie

geographischen Antwort. Der Vertrag von Amsterdam reflektiert den Stand des derzeit Möglichen, um Fortschritte in beiden Dimensionen, das heißt Vertiefung und Erweiterung, zu ermöglichen. Die EU wird an und mit ihren Aufgaben wachsen. Eine der künftigen Aufgaben - die Vollendung der institutionellen Reform - schreibt der Vertrag selbst vor; vier weitere diktiert der politische Kalender:

die Erweiterung der EU um die zehn assoziierten mittel- und osteuropäischen Staaten und Zypern: der Europäische Rat hat beschlossen, daß die Verhandlungen hierzu Anfang 1998 beginnen werden. Die Vorschläge der Kommission liegen seit Juli vor.

- der Eintritt in die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion am 1. Januar 1999: Sie vervollständigt die wirtschaftspolitische Integration. Als Ergänzung zum Binnenmarkt ist der einheitliche Währungsraum eine notwendige Antwort auf die Globalisierung der Märkte.
- die Reform der Strukturfonds und die Weiterentwicklung der Agrarpolitik: eine Neuordnung beider Bereiche erfüllt mehrere Zwecke: sie ist wichtig im Zusammenhang mit dem Beitritt der mittel- und osteuropäischen Staaten, fördert den inneren Zusammenhalt und verbessert die Wettbewerbsfähigkeit der EU.
- die Definition eines neuen Finanzrahmens für die EU für die Zeit nach 1999 Die wirtschaftliche Verflechtung hat sich als Motor der Integration bewährt und wird sowohl für die derzeitigen Mitglieder als auch für die beitrtrittswilligen Staaten die treibende Kraft bleiben. Der Erfolg und die Überzeugungskraft der EU hängen nicht zuletzt davon ab, ob es ihr gelingt, die Kräfte zu bündeln und als "global player" im internationalen Wettbewerb mitzuhalten.

Den ökonomischen Ansatz weiterzuverfolgen bedeutet indessen nicht, die Eintragungen auf der Agenda 2000 nach dem Prinzip "Weiter so" abzuarbeiten. Die wirtschaftliche Integration war nie Selbstzweck, sondern diente dem politischen Ziel, Frieden, Stabilität und Wohlstand in Europa zu sichern. Die EU hat die historische Chance, unter Einbeziehung Rußlands und eingebunden in die transatlantische Partnerschaft dieses Ziel zu erreichen.

Manchem mögen die großen Worte von einem zweiten europäischen Gründungsakt zu sehr die "Agenda der Politiker" und zuwenig die "Agenda der Bürger" widerspiegeln. Doch der Eindruck täuscht. Die EU kann nur ökonomisch und politisch zum "global player" avancieren, wenn die Mitgliedstaaten die Probleme ihrer Bürger - Arbeitslosigkeit, innere und äußere Sicherheit, die Sorge um eine saubere Umwelt - solidarisch angehen und erfolgreich lösen. Der Vertrag von Amsterdam bietet ein Programm zur Lösung dieser Herausforderungen. Was also könnte bürgernäher sein, als ihn mit Leben zu erfüllen?