

Brok, Elmar et al.

**Article**

## Der Vertrag von Amsterdam

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Brok, Elmar et al. (1997) : Der Vertrag von Amsterdam, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 77, Iss. 7, pp. 375-389

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/137500>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Der Vertrag von Amsterdam

*Mit dem Vertrag von Amsterdam wurden die vertraglichen Grundlagen der EG bzw. EU innerhalb von einem Jahrzehnt – nach der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986 und dem Vertrag von Maastricht von 1992/93 – zum dritten Mal geändert.*

*Was wurde im Vertrag von Amsterdam festgelegt? Welche Integrationsfortschritte wurden erzielt? Wie ist das eingefügte Beschäftigungskapitel zu bewerten?*

Elmar Brok

## Kein Papiertiger: der Vertrag von Amsterdam

Dem Amsterdamer Vertrag über die Europäische Union ist es nicht viel anders ergangen als seinem vielgescholtenen Vorgänger, dem Vertrag von Maastricht. „Damals viel Rauch um nichts, jetzt noch mehr Rauch um überhaupt nichts“, titelte ein Kommentator in Anlehnung an die beliebten Spielfilmfolgen. Diese harsche Beurteilung mag im groben die öffentliche Meinung über den neuen Vertrag umreißen, die sich bislang mehr mit den Unzulänglichkeiten als mit den positiven Aspekten befaßt hat.

Diese Einschätzung wird dem Dokument, das den Rahmen für die Entwicklung der Europäischen Union in den nächsten entscheidenden Jahren bildet, nicht gerecht. Zwar ist der Vertrag von Amsterdam, gemessen an den Erwartungen einer zukünftigen Verfassung der Union, kein grandioser Fortschritt – eine Auffassung, die die Staats- und Regierungschefs der EU in ihren Stellungnahmen teilen, in denen sie die erreichten Fortschritte loben, aber zugleich auf weiterhin ungelöste Probleme hinweisen.

### Stufenweise Integration

Bei der Bewertung des neuen Vertrages ist es notwendig, klar zu sehen, daß der Prozeß der euro-

päischen Einigung von den Mitgliedstaaten immer als ein sich in aufeinanderfolgenden Stufen vollziehender Prozeß der Vertiefung und Verdichtung des Zusammenschlusses der europäischen Völker angelegt war. Keine Stufe war jemals als die letzte, jede war vielmehr als ein Übergang zur nächsten gedacht. Seit ihrem Beginn wird die europäische Einigung von Reformdiskussionen unterschiedlicher Intensität und Zielsetzung begleitet. Am Anfang dieses Prozesses, dessen Highlights die Einheitliche Europäische Akte von 1986 und der Maastrichter Vertrag von 1992 darstellen, standen die Beschlüsse der Staats- und Regierungschefs, die freien demokratischen Völker Mittel- und Westeuropas zunächst zur Europäischen Gemeinschaft, später zur Europäischen Union zusammenführen zu wollen.

Vor diesem Hintergrund muß man bei einer qualitativen Einordnung des Amsterdamer Vertrages berücksichtigen, daß dieser Integrationsprozeß zwischen 1985 und 1997 dramatisch vorangeschritten ist und daß in dieser Zeit mehr erreicht wurde als zwischen 1958 und 1985. Der Prozeß der „Vertiefung und Verdichtung des

Zusammenschlusses der europäischen Völker“ hat jetzt, nach den Vereinbarungen von Amsterdam, ein Stadium erreicht, das damals niemand für möglich gehalten hätte. Bei aller notwendigen Kritik sollte dies nicht aus den Augen verloren werden, und die Unzulänglichkeiten mancher Detailregelungen sollten nicht den Blick auf das Ganze verstellen.

### Europäisches Parlament als Gewinner

Ein weiterer Punkt, der in die kritische Würdigung des revidierten Vertrages einfließen sollte, ist die Berücksichtigung des Verhältnisses zwischen Erwartungen und Ergebnissen. Natürlich hat jede der beteiligten Parteien ihre Meßlatte für die Regierungskonferenz hoch gesteckt: zum einen, um das möglichste zu erreichen, zum anderen aber auch, um der oft im Vorfeld einer solchen Konferenz laut werdenden Kritik an „angestrebten Minimalkonsensen“ zu begegnen. Unter diesem Gesichtspunkt ist das Europäische Parlament der eindeutige Gewinner in dem Poker um die Ergebnisse von Amsterdam.

Durch die mit großer Ernsthaftigkeit eingeforderte Weiterent-

wicklung seiner Rechte ist das Europäische Parlament jetzt ein entscheidender Faktor der europäischen Politik und ein vollgültiges Parlament geworden. Keine wichtige Entscheidung kann mehr ohne Zustimmung oder Mitentscheidung des Europäischen Parlaments getroffen werden. Zusätzlich zu den bisherigen fünfzehn Fällen der Mitentscheidung in der Gemeinschaftsgesetzgebung erhält das Europäische Parlament Mitentscheidungsrechte in acht neuen und fünfzehn schon bisher im Vertrag enthaltenen Fällen. Wichtige neue Bereiche in der Mitentscheidung sind die Beschäftigungspolitik, die Sozialpolitik, die Gleichberechtigung, der Umweltschutz, der Gesundheitsschutz, das Aufenthalts- und Niederlassungsrecht, die Verkehrspolitik, die Entwicklungspolitik, die Betrugsbekämpfung oder die Transparenz.

Ein zusätzliches Zustimmungsrecht erhält das Europäische Parlament bei der Ernennung des Kommissionspräsidenten und bei Sanktionen gegenüber einem Mitgliedstaat bei Grundrechtsverletzungen. Das Mitentscheidungsverfahren selbst ist durch die Streichung der 3. Lesung vereinfacht worden, wodurch das Europäische Parlament im größeren Teil der „normalen“ Gesetzgebung zum gleichberechtigten Partner neben dem Rat wird. Zusammen mit der beschlossenen Reduzierung der Zahl verschiedener Entscheidungsverfahren wird es den Bürgern sehr viel leichter möglich, die entsprechenden Verantwortlichkeiten bei den verschiedenen Gemeinschaftsinstitutionen festzumachen.

Und schließlich ist, über die Verbesserung der eigenen Rechte hinaus, auch vielen anderen Prioritäten des Europäischen Parla-

ments in der Regierungskonferenz Rechnung getragen worden, so z.B. mit der Einfügung eines neuen Beschäftigungskapitels, der Integration des Sozialprotokolls in den Vertrag, der verbindlichen Selbstverpflichtung zur Respektierung von Grundrechten inklusive der entsprechenden Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofes. Die-

Die Autoren  
unseres  
Zeitgesprächs:

*Elmar Brok, 51, MdEP, ist Vorstandsmitglied der Europäischen Volkspartei im Europäischen Parlament; er ist Vertreter des Europäischen Parlaments bei der Regierungskonferenz.*

*Prof. Dr. Rudolf Hrbek, 56, lehrt Politikwissenschaft an der Universität Tübingen.*

*Prof. Dr. Simon Bulmer, 43, ist Professor of Government und Direktor der European Policy Research Unit der University of Manchester; Prof. Dr. Martin Burch, 46, ist Reader in Government an der University of Manchester. Sie leiten derzeit ein Forschungsprojekt des britischen Economic and Social Research Council über die britische Exekutive und die europäische Integration.*

*Prof. Dr. Rolf Hasse, 55, lehrt Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wirtschaftspolitik an der Universität der Bundeswehr Hamburg, und ist Direktor am Europa Kolleg Hamburg, Institut für Integrationsforschung; Dr. Achim Wolter, 27, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Wirtschaftspolitik der Universität der Bundeswehr Hamburg und ehemaliger Kollegiat am Europa Kolleg.*

se Ergebnisse dürfen wir nicht herunterreden, sondern wir müssen sie jetzt zugunsten der Demokratie und der Bürger in der Union nutzen und umsetzen. Es wird von besonderer Wichtigkeit sein, diesen neuen Status, den sich das Parlament konsequent erkämpft hat, im Vorfeld der nächsten Wahlen zum Europäischen Parlament 1999 zu betonen, da viele Bürger immer noch ein anderes, schwächeres Bild im Kopf haben, das noch aus den Zeiten des Europäischen Parlaments als „Europäische Parlamentarische Versammlung“ mit bloßer Beratungsfunktion herrührt.

### Vertrag der sozialen Balance

Daß nicht alle Erwartungen an die anspruchsvolle Gipfelagenda erfüllt werden konnten, lag auch an der „gipfeltypischen“ Überlagerung mit einem fast alles beherrschenden Thema, das das Endergebnis positiv dominierte. In Amsterdam war es die in nahezu allen Mitgliedstaaten prekäre Arbeitsmarktsituation. Während die Einheitliche Europäische Akte den Binnenmarkt und der Maastrichter Vertrag die Währungsunion begründet hat, ist der Amsterdamer Vertrag ein Vertrag der sozialen Balance geworden. Das revidierte Regelwerk kann damit durchaus für sich in Anspruch nehmen, ein großer Fortschritt im europäischen Integrationsprozeß zu sein, insbesondere auch, weil bereits im Vorfeld des Gipfels die Bürger und ihre Anliegen in den Mittelpunkt der Beratungen gerückt waren.

Mit der Einbeziehung der Sozialcharta, des Sozialprotokolls und eines Beschäftigungskapitels sowie neuen Bürgerrechten ist eine soziale Balancierung des Vertrages erreicht worden. Damit wird zugleich denjenigen Kritikern der Wind aus den Segeln genommen,

die die „Maastrichter“ EU hauptsächlich als eine von Technokraten regierte Wirtschaftsunion ohne Bezug zum Bürger sehen. Denn der zweite „Gewinner“ des Gipfels von Amsterdam ist ohne Zweifel der Bürger.

Neben den bereits erwähnten „sozialen“ Bestimmungen gibt es viele im Text gestreute neue Bestimmungen im Vertrag, die alle direkt oder indirekt den Anliegen der Bürger dienen, so z.B. Bestimmungen zu Transparenz und öffentlichem Zugang zu Dokumenten, dem Kampf gegen Betrug, den Datenschutz, eine Nichtdiskriminierungsklausel, Erklärungen z.B. zum Tierschutz oder zur Bedeutung des Sports und eine Erklärung, die den Bestandsschutz für Kirchen garantiert. Aus vielen Briefen von Bürgern und privaten Interessenvereinigungen, die mich als Vertreter des Europäischen Parlaments in der Regierungskonferenz bereits in deren Vorfeld erreicht haben, weiß ich, daß diese Themen der Öffentlichkeit besonders am Herzen lagen, ebenso wie die Verbesserung der Bestimmungen zur Innen- und Justizpolitik.

### **Fortschritte in der Innen- und Justizpolitik**

In diesem Bereich ist ein ganz entscheidender Fortschritt erreicht worden. Aufgrund der Erkenntnis, daß die bisherige zwischenstaatliche Zusammenarbeit nicht weiterführt, sind Teile der Innen- und Justizpolitik in die Gemeinschaftskompetenz überführt worden, namentlich die Bereiche Asyl, Visa- und Immigrationspolitik, Standards der Außengrenzkontrollen sowie die Zusammenarbeit in Zivilrechts- und Zollsachen. Damit wird für diese Bereiche jetzt der klassische Integrationsansatz Monnets eingeführt, dessen wichtigstes Element die Zuständigkeit der Gemeinschaftsinstitutionen ist.

Dies ist der richtige Weg, um volle Handlungsfähigkeit der Gemeinschaft in den genannten Bereichen auf Dauer zu erreichen. Zunächst kann in diesen neu „vergemeinschafteten“ Bereichen der Rat nur einstimmige Beschlüsse fassen; fünf Jahre nach Inkrafttreten des Vertrags wird überprüft, ob insgesamt oder teilweise zu Mehrheitsentscheidungen mit automatischer Mitentscheidung des Europäischen Parlaments übergegangen wird. Noch besser wäre es gewesen, wenn die Überführung in Mehrheits-/Mitentscheidung nach Fristablauf automatisch erfolgt wäre. Mein Vorschlag ist, die Abstimmung im Rat über die Einführung von Mehrheitsentscheidungen in der Innen- und Justizpolitik schon vor Ablauf der vorgesehenen fünf Jahre und vor der ersten Erweiterungsrunde durchzuführen. Auf diese Weise verbessern wir ohne den Aufwand einer neuen Regierungskonferenz entscheidend unsere Handlungsfähigkeit, die wir für die Erweiterung brauchen.

Außerdem sind in der Innen- und Justizpolitik die Rechte des Europäischen Gerichtshofes erheblich verbessert worden. In den Bereichen, die in die 1. Säule überführt werden (z.B. Asyl, Immigration), müssen letztinstanzliche Gerichte Fragen, die für ihre Entscheidung erheblich sind, dem Europäischen Gerichtshof zur Vorabentscheidung vorlegen. Ausgenommen von der Zuständigkeit werden Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und der Gewährleistung der inneren Sicherheit. In den in der 3. Säule verbleibenden Bereichen gelten nun übergreifend teils obligatorische (Rechtmäßigkeit von Rahmenbeschlüssen, Auslegungstreitigkeiten zwischen Mitgliedstaaten), teils fakultative (von Mitgliedstaaten erteilbares Vorlage-

recht für nationale Gerichte) Zuständigkeiten. Durch die beträchtliche Ausweitung des Zuständigkeitsbereichs des Europäischen Gerichtshofes werden die Einschränkungen des Vorlagerechts für nicht-letztinstanzliche Gerichte zumindest kompensiert.

Nicht unerwähnt bleiben sollte der Bereich der Grundrechte, dessen Verbesserungen zu mehr Akzeptanz und Bürgernähe bei den Bürgern Europas beitragen werden, auch wenn hier die „große Lösung“, d.h. ein Katalog von Grund- und Menschenrechten, nicht erreicht wurde. Zum erstenmal ist im Vertrag eine ausdrückliche Sicherung freiheitlich-demokratischer und rechtsstaatlicher Grundrechte auf Unionsebene enthalten. Ebenfalls eingefügt wurde die Befugnis des Europäischen Gerichtshofes zur Kontrolle der Grund- und Menschenrechte, wie sie in der Europäischen Menschenrechtskonvention des Europarates niedergelegt sind, sowie ein Sanktionsmechanismus bei Verletzung durch einen Mitgliedstaat. Ebenfalls neu ist eine verstärkte Klausel zur Gleichberechtigung von Mann und Frau mit der Möglichkeit von Positivmaßnahmen.

### **Ausweitung der Gemeinschaftsaktivitäten**

Fortschritte sind auch im Bereich der Gemeinsamen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu verzeichnen. Die Repräsentation der Union wird verbessert durch die Benennung eines Hohen Vertreters – eine Aufgabe, die vom Generalsekretär des Rates wahrgenommen werden wird. Eine Frühwarn- und Strategieplanungseinheit wird eingerichtet, die insofern eine Verbesserung darstellt, als die Hoffnung besteht, daß diese Einheit, insbesondere durch die Einbeziehung von Kommissionsmitarbeitern, die Interessen der

Union als Ganzer ihrer Arbeit zugrunde legen wird. Zur Zeit ist es oft eher so, daß die unterschiedlichen Interessen der Mitgliedstaaten ein kohärentes Handeln in der Außenpolitik verhindern.

Neu ist auch die vorsichtige Einführung begrenzter Mehrheitsentscheidungen in diesem Bereich: Grundsätzliche strategische Entscheidungen im Außenministerrat und im Europäischen Rat werden einstimmig erfolgen; im Rahmen einstimmig festgelegter Strategien sind Mehrheitsentscheidungen über konkrete Aktionen und Standpunkte vorgesehen. Allerdings kann ein Mitgliedstaat unter Berufung auf ein im einzelnen dargelegtes nationales Interesse die Abstimmung verhindern. Trotz der

Änderung der Entscheidungsverfahren in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik ist daher eine Blockade nach wie vor möglich, so daß die erreichten Verbesserungen bei der Troika, der Planungseinheit und der Außenrepräsentanz ins Leere gehen könnten. Zudem ist zwar eine Leitlinienkompetenz des Europäischen Rates für die Westeuropäische Union (WEU) und die Übernahme der WEU-Petersberg-Aufgaben in den Vertrag aufgenommen worden, aber es gibt nach wie vor keine eindeutige Integrationsperspektive EU-WEU. Negativ ist weiterhin zu bewerten, daß es keine durchgreifende Verbesserung der Außenwirtschaftszuständigkeit der Gemeinschaft gibt. Hier drohen unter Umständen Integrationsrückschritte.

Der Amsterdamer Vertrag ist ein Schritt in die richtige Richtung, ist jedoch auch von zahlreichen Unvollkommenheiten und Versäumnissen gekennzeichnet. Deshalb müssen weitere Vertragsanpassungen folgen. In der Zukunft muß auch über neue Verfahren und Ansätze zur Gemeinschaftsreform nachgedacht werden. Auf die Dauer brauchen wir eine wirkliche verfassungsgebende Versammlung unter Einschluß des Europäischen und der nationalen Parlamente anstatt Regierungskonferenzen, deren Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit häufig durch ein Übermaß an administrativen Bedenken und Beharren auf den Besitzstand an Zuständigkeiten beeinträchtigt werden.

---

Rudolf Hrbek

## Der Vertrag von Amsterdam – eine neue Etappe im EU-Integrationsprozeß

---

**M**it dem Vertrag von Amsterdam wurden die vertraglichen Grundlagen der EG/EU innerhalb von etwas mehr als einem Jahrzehnt zum dritten Mal geändert. Sowohl die Einheitliche Europäische Akte (EEA) von 1986 als auch der Vertrag von Maastricht (1992/93) galten als Schritte zur Vertiefung der Gemeinschaft. Beidemal wurde der Aufgaben- und (Mit-) Verantwortungsbereich der EG bzw. EU erweitert, indem neue Handlungsmöglichkeiten und neue und zusätzliche Instrumente eingefügt wurden. Und beidemal wurde das Entscheidungssystem mit seinen Institutionen und Verfahren weiter ausdifferenziert.

Erinnern wir uns: Der Vertrag von Maastricht wurde als ehrgeizi-

ger und sehr weitgehender Reformschritt interpretiert. Er schuf die Europäische Union (EU), die als aus drei Pfeilern bestehende Konstruktion beschrieben wurde. Pfeiler 1 umfaßt die nochmals ganz wesentlich veränderten Bestimmungen über die EG, mit einer Ausweitung des Aufgaben- und Verantwortungsbereichs (insbesondere Schaffung der Wirtschafts- und Währungsunion), einer nochmaligen Ausdifferenzierung des Entscheidungssystems und der Formulierung des Subsidiaritätsprinzips. Bestimmungen über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und die Zusammenarbeit in den Bereichen Inneres und Justiz stellen die Pfeiler 2 und 3 dar; diese bleiben zwar

streng intergouvernemental, sind aber doch erkennbar an das Gemeinschaftssystem angelehnt.

### Ziele und Erwartungen

Wie ist auf diesem Hintergrund der Vertrag von Amsterdam zu bewerten, bringt er eine erneute Vertiefung der mittlerweile 15 Staaten umfassenden Gemeinschaft, ermöglicht er sie wenigstens, oder ist das mit teilweise sehr weitgehenden Erwartungen verknüpfte Vorhaben als Mißerfolg einzustufen? Die Beantwortung der Frage muß sich an den Zielen und Erwartungen, die sich auf die Regierungskonferenz zur Vertragsänderung und -ergänzung bezogen, orientieren. Diese lassen sich aus

der überaus umfangreichen Tagesordnung ablesen.

Zum einen enthielt der Vertrag von Maastricht nicht nur den klaren Auftrag zur Abhaltung einer Regierungskonferenz zur Revision des Vertrags, sondern gab dazu auch einzelne Tagesordnungspunkte vor. Zum zweiten war auf die Erfahrungen mit dem überaus langwierigen und sehr kontroversen Ratifikationsverfahren zu reagieren, welches auf eine Überforderung großer Teile der „Unionsbürger“ durch die teils sehr ehrgeizigen Ziele des Vertrags schließen läßt; dieses ganz neue Klima europapolitischer Unsicherheit zeigte sich aber nicht nur während des Ratifikationsverfahrens, sondern beispielsweise auch anlässlich der Wahlen zum Europäischen Parlament 1994 und ganz allgemein im europapolitischen Diskurs. Zu berücksichtigen waren drittens weitere Erfahrungen mit einzelnen Bestimmungen des Vertrags von Maastricht in Verbindung mit Anforderungen, die einerseits aus den Gesellschaften der Mitgliedstaaten, andererseits aus dem internationalen Umfeld an die EU herangetragen wurden. Viertens galt es, die EU auf die bevorstehende Osterweiterung vorzubereiten, und schließlich konnte jeder Mitgliedstaat weitere Punkte auf die Tagesordnung setzen (darauf gehen beispielsweise Formulierungen zur Bestandssicherung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und des öffentlich-rechtlichen Sparkassensystems in Deutschland zurück).

Zusammengefaßt sollte die EU bürgernäher, effizienter und fit für die Erweiterung werden. Mehr Akzeptanz und damit Legitimation sollte die EU durch größere Transparenz – also auch Vereinfachung – der Entscheidungsverfahren, durch das Aufgreifen von Problemen, die den Menschen vorrangig wichtig waren (z.B. Arbeitsmarkt,

Umwelt, innere Sicherheit) und durch eine Operationalisierung des Subsidiaritätsprinzips erhalten. Die Effizienz des Gemeinschaftshandelns sollte dadurch verstärkt werden, daß die intergouvernementalen Aushandlungsprozessen unterworfenen Materien der Pfeiler 2 und 3 in das Gemeinschaftsverfahren von Pfeiler 1 überführt werden, daß die Entscheidungsverfahren gestrafft und ihre Vielfalt reduziert werden und daß insbesondere auch Mehrheitsentscheidungen im Rat zur Regel und einstimmige Entscheidungen zur immer selteneren Ausnahme werden. Um eine größere Zahl neuer Mitglieder aufzunehmen, ohne daß dies zur Paralyse des Entscheidungsverfahrens führt, wurde dessen Reform für unabdingbar gehalten (Begrenzung der Zahl der Kommissions-Mitglieder, Neugewichtung der Stimmen der Mitgliedstaaten im Rat).

Sowohl die bisherigen Erfahrungen in der Gemeinschaftsentwicklung, vor allem aber auch die generelle europapolitische Stimmung, die durch einen erkennbaren Rückgang des „Permissive Consensus“ gegenüber weiteren ehrgeizigen Vertiefungsschritten gekennzeichnet war, sprachen deutlich gegen die Möglichkeit eines großen Sprungs, also einer substantiellen Vertiefung der EU. Allenfalls ein bescheidenes Reformpaket, welches mindestens Chancen für weiteren Integrationsfortschritt eröffnet, erschien realisierbar. Nach insgesamt etwa zweijähriger Vorbereitungs- und Verhandlungszeit wurde der Vertrag von Amsterdam vom Europäischen Rat im Juni 1997 abschließend beraten; die Unterzeichnung durch die Außenminister ist für Oktober 1997 vorgesehen; mit dem Abschluß der Ratifikationsverfahren wird für Sommer 1998 gerechnet.

### Ambivalente Beurteilung

Bezogen auf Ziele und Erwartungen gibt der neue Vertrag ein uneinheitliches Bild; das erklärt die Ambivalenz in den ersten Urteilen, aber auch das Nebeneinander diametral entgegengesetzter Urteile, von „ein sehr gutes Ergebnis“ bis zu „enttäuschend“ und „Mißerfolg und Versagen“.

Es handelt sich wieder um ein recht umfangreiches Vertragswerk. Der noch nicht endgültig redigierte und in eine amtliche und allgemein akzeptierte Fassung gebrachte Entwurf des Vertrags (er liegt in einem 145 Seiten umfassenden Text vor) gliedert sich in fünf Hauptabschnitte.

□ Abschnitt I („Freiheit, Sicherheit und Recht“) überführt wesentliche Bereiche des Dritten Pfeilers (Asyl, Einwanderung, Kontrolle an den Außengrenzen der EU, Status von Drittlands-Angehörigen, Zollzusammenarbeit) in den ersten Pfeiler und unterwirft sie damit dem gemeinschaftlichen Beschlußverfahren. Dem steht aber gegenüber, daß Entscheidungen zunächst für fünf Jahre vom Rat einstimmig getroffen werden und daß Großbritannien und Irland weiterhin Grenzkontrollen vornehmen. Weiterhin werden Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu Grundprinzipien der EU erklärt, deren Verletzung durch Mitgliedstaaten Sanktionen nach sich zieht; es können Maßnahmen für Anti-Diskriminierung und für Datenschutz getroffen werden.

□ Abschnitt II („Die Union und die Bürger“) sieht einen neuen Titel „Beschäftigung“ vor. Die Union erhält weder Rechtssetzungsbefugnisse, noch ist die Einleitung von ausgabewirksamen Beschäftigungsprogrammen vorgesehen; die Bestimmungen zielen eher auf eine bessere Abstimmung der na-

tionalen Politiken auf diesem Gebiet, wobei mit Mehrheit beschlossene Empfehlungen vorgesehen sind. Schon während der Diskussionen war dieser Punkt Gegenstand intensiver ordnungspolitischer Auseinandersetzungen und dürfte es bleiben.

Allgemeine Zustimmung fand, daß die Bestimmungen über Sozialpolitik jetzt für alle Mitgliedstaaten, auch für Großbritannien, gelten. Umweltschutz wird als Querschnittsaufgabe definiert und damit verstärkt. In einem Protokoll werden Kriterien und Verfahrensregeln für die Anwendung des in Art. 3b formulierten Subsidiaritätsprinzips formuliert, wobei Experten die Auswirkungen dieser ergänzenden Vorschriften für eher gering halten. Dem Anliegen größerer Transparenz dienen neue Bestimmungen über das Recht auf Zugang zu Dokumenten der EU-Organe, wobei abzuwarten bleibt, was dies in der Praxis im einzelnen verändert und für den Unionsbürger bedeutet.

□ Abschnitt III („Eine effiziente und kohärente Außenpolitik“) bringt institutionelle Neuerungen, nämlich die Einrichtung einer Planungs- und Analyseeinheit im Rats-Sekretariat, einen (politischen) Generalsekretär für die GASP und schließlich eine neue Troika, an der dieser und das zuständige Mitglied der Kommission beteiligt sind. Die sogenannten „Petersberg-Aufgaben“ („humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen“) werden in den EU-Vertrag aufgenommen. Operative Ausgaben im Bereich der GASP werden aus Mitteln des EU-Haushalts beglichen, und es wird die Möglichkeit vorgesehen, daß internationale

Abkommen im Namen der EU abgeschlossen werden. Auf eine Rechtspersönlichkeit EU konnten sich die Regierungen nicht einigen. Insbesondere am britischen Widerstand scheiterte die Integration der WEU in die EU; hier wurde vereinbart, ein Jahr nach Inkrafttreten des neuen Vertrags einen Plan für das weitere Prozedere zu erarbeiten.

Offenbleibt, was die „gemeinsame Strategie“ als neues GASP-Instrument sein wird; auf dieser Grundlage erfolgende Durchführungsbeschlüsse sollen mit qualifizierter Mehrheit gefaßt werden, wobei die Möglichkeit der sogenannten „konstruktiven Enthaltung“, die Maßnahmen nicht verhindert, aber den sich enthaltenden Staat von der Mitwirkung entbindet, besteht. Ebenso vorgesehen ist das Geltendmachen vitaler nationaler Interessen im Sinne des Luxemburger Kompromisses von 1966, der die Veto-Praxis begründet und gerechtfertigt hat. Die Bestimmungen über Außenwirtschaftsbeziehungen der EU können sich künftig auch auf Dienstleistungen und Rechte des geistigen Eigentums erstrecken, wobei eine einstimmige Ratsentscheidung erforderlich ist.

□ Im Abschnitt IV („Die Organe der Union“) finden sich auf der einen Seite vielfach geforderte Reformen: die Reduzierung der Beschlußverfahren, die Ausdehnung des Mitentscheidungsverfahrens auf weitere Politikbereiche und damit eine Stärkung des Europäischen Parlaments, die Straffung des Mitentscheidungsverfahrens, die Stärkung der Position des Kommission-Präsidenten. Dem steht allerdings die Nichteinigung in zwei zentralen Reformvorhaben gegenüber: was die Größe der Kommission betrifft, wurde keine Obergrenze beschlossen, weil kein

Mitgliedstaat auf die Entsendung des eigenen Kommissionsmitglieds verzichten wollte. Der Kompromiß sieht vor, daß auch nach der ersten Erweiterung der EU jeder Mitgliedstaat ein Kommissionsmitglied benennen kann, „sofern zu diesem Zeitpunkt die Stimmengewichtung im Rat – sei es durch Neugewichtung oder durch Einführung einer doppelten Mehrheit – geändert worden ist“. Die Kompromißformel läßt erkennen, daß auch in der Frage der Stimmengewichtung im Rat kein Konsens erzielt werden konnte. Die Vertagung dieser beiden für das Entscheidungssystem essentiellen Fragen dürfte eine nicht unerhebliche Belastung für Beitrittsverhandlungen werden.

□ Der Abschnitt V („Engere Zusammenarbeit – Flexibilität“) enthält Vorkehrungen, die es einer Gruppe von Mitgliedstaaten ermöglichen sollen, weitergehende Integrationsschritte einzuleiten, an denen sich zunächst nicht alle beteiligen. Was die überaus wichtige Frage des Auslösemechanismus für Flexibilität betrifft, wurde – als Regelfall – die qualifizierte Mehrheitsentscheidung vorgesehen; jeder Staat hat allerdings die Möglichkeit, unter Berufung auf den Luxemburger Kompromiß vitale nationale Interessen geltend zu machen und zu widersprechen.

Der knappe Überblick läßt sicherlich erkennen, warum die Bewertung des Vertrags von Amsterdam ambivalent oder gegensätzlich ausfällt. Neben Bestimmungen, die an den Vertrag gerichteten Erwartungen entsprechen, stehen andere Bestimmungen, die die nationale Komponente stärken oder die so vage und mit einer Reihe von Kautelen versehen formuliert sind, daß eine einigermaßen tragfähige und begründete Bewertung erst im Lichte konkreter Er-

fahrungen mit der Anwendung und Wirkung dieser Bestimmungen möglichst sein wird.

#### **Zwischenstaatliche Aushandlungsprozesse**

Der Vorgang der Vertragsrevision wird immer wieder mit dem Verfahren der „Verfassungsgebung“ verglichen bzw. gleichgesetzt. Bei der Regierungskonferenz (das gilt für die EEA und den Vertrag von Maastricht ebenso wie jetzt für den Vertrag von Amsterdam) handelt es sich aber mitnichten um eine Konstituante, die in systematischer Arbeit und in einem großen Wurf die Vertrags-(= „Verfassungs“-)Grundlagen einer dann ein für allemal „fertigen“ Europäischen Union ausarbeiten würde. Bei der Regierungskonferenz geht es um zwischenstaatliche Aushandlungsprozesse zwischen Regierungen, die über die Finalität

der EU alles andere als einig sind. So stellt auch diese letzte Regierungskonferenz und ihr Ergebnis, der Vertrag von Amsterdam, lediglich eine neue Etappe im Integrationsprozeß dar. Es ist davon auszugehen, daß weitere Regierungskonferenzen folgen werden, auf denen die vertraglichen Grundlagen der EU erneut angepaßt und verändert werden.

Als Etappe im Integrationsprozeß ist der Vertrag von Amsterdam ebenso positiv zu bewerten wie seine beiden Vorgänger: Er stellt einen neuen Rahmen dar, der durch konkretes Handeln ausgefüllt werden kann. Die von der luxemburgischen Präsidentschaft (im zweiten Halbjahr 1997) vorgesehene Durchführung eines sogenannten Beschäftigungsgipfels zeigt, worum es sich dabei handeln kann. So wie in dieser

Frage bieten viele andere der neuen Bestimmungen Ansatzpunkte für eine dynamische Fortsetzung des Integrationsprozesses im Sinne einer Vertiefung der EU.

Nicht vergessen werden darf bei einer Würdigung des Ergebnisses der Regierungskonferenz, daß auf ihr auch der Stabilitätspakt zur Wirtschafts- und Währungsunion förmlich besiegelt wurde, die zweifellos das wichtigste Element einer Vertiefung der EU darstellt. Und für die Weiterentwicklung der EU insgesamt ist neben der Umsetzung der Bestimmungen des Vertrags von Maastricht die Bewältigung aller Punkte ausschlaggebend, die auf der „Agenda 2000“ stehen, wie insbesondere die Osterweiterung, die Reform der Agrar- und Strukturpolitik und die Entscheidung über das künftige Haushalts- und Finanzsystem.

---

Simon Bulmer, Martin Burch

## **Maastricht II und danach: Großbritannien doch am Herzen Europas?**

---

**D**ie Verhandlungen über den Vertrag von Amsterdam waren sehr langwierig. Ziel von „Maastricht II“ war es, sich mit einigen wichtigen Mängeln im politischen System der Europäischen Union hinsichtlich der Legitimität, der Transparenz und der Demokratie und mit Effizienzfragen im Zusammenhang mit der Erweiterung der EU auf 25 oder gar 30 Staaten zu befassen. Zum Teil stellten diese Mängel ungelöste Probleme aus dem Maastrichter Vertrag dar. Entsprechend war die Regierung Kohl vom geringen Fortschritt in Richtung auf eine politische Union besonders enttäuscht. Zum Teil

entstanden diese Mängel aber auch aus der problematischen Rezeption des Maastrichter Vertrages während der Ratifizierungsphase. Versuche, diese Unzulänglichkeiten zunächst in der „Reflexionsgruppe“ und dann in der Regierungskonferenz anzusprechen, schlugen fehl, weil es nicht gelang, über eine Reihe von Fragen einen Konsens zu erzielen.

Als Haupthindernis für die Arbeit der Regierungskonferenz erwies sich die britische Regierung unter Premierminister John Major. Bei der britischen Wahl vom 1. Mai 1997 errang Tony Blair allerdings einen erdrutschartigen Sieg, der zu

der Bildung einer Labour-Regierung führte. Oberflächlich unterscheidet sich die Politik der neuen Regierung nicht wesentlich von der ihrer Vorgänger. Aber ihr konstruktiver Ansatz in der Diplomatie war neu, und die geänderten Rahmenbedingungen in der EU, unter anderem die Wahl einer sozialistischen Regierung in Frankreich, legen die Vermutung nahe, daß der Amsterdamer Gipfel und der „Maastricht II“-Vertrag eine wichtige Phase in der Europäischen Union einleiten können.

Paradoxerweise scheint es so, als hätte die Amsterdamer Ratssitzung der neuen britischen Re-



gierung den Spielraum verschafft, John Majors – 1991 in Bonn angekündigten – unglückseligen Versuch, Großbritannien am Herzen Europas zu plazieren, in die Tat umzusetzen. „Maastricht II“ kann insofern die entscheidende Wende bei der Neugestaltung der Integrations-Agenda und der Allianzen in der EU darstellen. Die diesbezügliche Bedeutung des Amsterdamer Gipfels steht in diesem Beitrag stärker im Vordergrund als die Analyse des Vertragsinhalts.

**Am Herzen Europas oder halbherzig?**

Das Bestreben der Regierung John Majors, am Herzen Europas zu sein, wurde durch das Wohlwollen unterstützt, mit dem er seitens der europäischen Politiker im Dezember 1990 als Nachfolger von Mrs. Thatcher empfangen wurde. Zur Zeit der Maastrichter Ratssitzung im Dezember 1991 war Major bereits mit zwei Vorschlägen zu supranationalen politischen Entwicklungen konfrontiert worden, die ernste Probleme für seine Regierung darstellten. Das Sozialkapitel wurde als Herausforderung für die Reformen der Gewerkschaften und des Arbeitsmarktes empfunden, die eine Schlüsselstellung bei der konservativen Wirtschaftspolitik im vorangegangenen Jahrzehnt einnahmen. Die Währungsunion war eine

ernste Bedrohung der nationalen Souveränität, eine Frage, die den britischen Widerstand schon seit dem Schuman-Plan von 1950 anhaltend geprägt hatte<sup>1</sup>. Nachdem die Regierung Major im April 1992 mit nur einer geringen parlamentarischen Mehrheit von 21 Sitzen wiedergewählt wurde, war sie im Hinblick auf Fragen der europäischen Integration zunehmend gespalten<sup>2</sup>. Die Entscheidung, die britische Ratifizierung des Maastrichter Vertrages angesichts des dänischen „Nein“ im Referendum vom Juni 1992 zu verschieben, gab den Gegnern des Vertrages innerhalb der eigenen Partei Gelegenheit, sich zu organisieren. Von diesem Zeitpunkt an war die Uneinigkeit der Konservativen über die Integration nicht länger eine rein innere Angelegenheit, sondern wurde in andere europäische Arenen exportiert.

Die britische Präsidentschaft in

der zweiten Jahreshälfte 1992 wurde mit der Begründung kritisiert, einzelne Minister hätten EU-Ämter mißbraucht, um nationale Ziele zu verfolgen<sup>3</sup>. Die britische Ratifizierung des Maastrichter Vertrages wurde durch die Streitigkeiten bei den Konservativen bestimmt, und die „Euroskeptiker“ erlangten wegen der parlamentarischen Arithmetik überproportionale Bedeutung. Die Verhandlungen in der Reflexionsgruppe und in der Regierungskonferenz wurden durch die britische Behinderungspolitik zunehmend erschwert. Das Weißbuch der Regierung über die Regierungskonferenz war eine Reaktion auf die Auffassung der Hinterbänkler und enthielt wenig in Hinblick auf eine positive Agenda<sup>4</sup>. Die BSE-Krise von 1996 reduzierte die Glaubwürdigkeit der britischen Regierung weiter, besonders als sie eine Politik der Nicht-Kooperation bei den Entscheidungen der EU vor dem Gipfel in Florenz verfolgte. Innerhalb der Regierungskonferenz führte dies zu einer Debatte über „Flexibilität“, in der

<sup>1</sup> Vgl. S. Bulmer: Britain and European Integration: Of Sovereignty, Slow Adaption and Semi-Detachment, in: S. George (Hrsg.): Britain and the European Community: The Politics of Semi-Detachment, Oxford 1992, S. 1-29.

<sup>2</sup> Am Ende der Legislaturperiode hatte die Regierung Major aufgrund von Nachwahlen keine Mehrheit mehr und war von schätzungsweise acht extrem euroskeptischen Abgeordneten abhängig.

<sup>3</sup> Vgl. P. Ludlow: The UK Presidency: A View from Brussels, in: Journal of Common Market Studies, Vol. 31 (1993), Nr. 2, S. 246-260.

<sup>4</sup> Vgl. A Partnership of Nations: The British Approach to the European Union Intergovernmental Conference 1996, CM 3181, Her Majesty's Stationery Office, London 1996; S. Bulmer: Erwartungen an die Regierungskonferenz 1996, in: S. Magiera, H. Siedentopf (Hrsg.): Die Zukunft der Europäischen Union – Integration, Koordination, Dezentralisierung, Schriften zum Europäischen Recht, Bd. 35, Berlin 1997, S. 227-232.

Dirk Berendes

**Nachträgliche Auflagen im Atomrecht**

**Eine Untersuchung insbesondere zur Frage der Genehmigungsbedürftigkeit der vom Betreiber zur Erfüllung nachträglicher Auflagen beabsichtigten Maßnahmen**

1997, 217 S., brosch., 79,- DM, 577,- öS, 72,- sFr, ISBN 3-7890-4614-0  
(Nomos Universitätsschriften – Recht, Bd. 234)

 **NOMOS Verlagsgesellschaft · 76520 Baden-Baden**

diskutiert wurde, ob für eine Kerngruppe von Ländern eine raschere Integration möglich wäre. Dies wurde als erstes in einem Papier einer Gruppe von Abgeordneten der CDU/CSU (Schäuble/Lamers) über Kerneuropa ins Gespräch gebracht. Die Integration mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten bezog sich auf die Staaten, die eine Verzögerungsstrategie betrieben. Die Integration müßte in diesem Sinne nicht mit der Geschwindigkeit vorankommen, die vom „langsamsten Schiff des Geleitzugs“ vorgegeben würde, offensichtlich eine Anspielung auf Großbritannien. Vor der Wahl waren die britischen Beiträge zu wesentlichen Politikfragen in der EU, wie die europäische Wettbewerbsfähigkeit und die Umweltpolitik, durch Unruhen in der Konservativen Partei und Konflikte mit EU-Partnern auf anderen politischen Gebieten unterminiert.

#### **Die Eurodiplomatie der neuen Labour-Regierung**

Die neue Labour-Regierung trat ihr Amt mit politischen Vorstellungen an, die sich nicht wesentlich von denen ihrer Vorgänger unterschieden<sup>5</sup>. Der substantielle Unterschied bestand darin, daß sie bereit war, dem Sozialkapitel zuzustimmen. Wenige Tage nach der Regierungsübernahme bestätigte Außenminister Robin Cook diese Bereitschaft, und die daraus folgenden Änderungen wurden später in den Vertrag von Amsterdam übernommen. Allerdings gibt es zwei weitere wichtige Unterschiede zur Politik der Konservativen. Erstens ist die neue Regierung entschlossen, einen positiveren Ansatz in der Eurodiplomatie zu verfolgen. Zweitens hat die Regierung Blair eine massive Parla-

mentsmehrheit von 176 Sitzen, die die wenigen Euroskeptiker in der Partei marginalisiert. Sie hat die EWU-Frage als potentielle Quelle innerparteilicher Uneinigkeit dadurch neutralisiert, daß sie die Unterstützung der Öffentlichkeit durch ein Referendum für den Fall suchen würde, daß die Entscheidung zum Beitritt zur Einheitswährung ansteht. Allerdings wird eine solche Entscheidung innerhalb dieser fünfjährigen Parlamentsperiode für unwahrscheinlich gehalten.

Auch unter ihrem neuen Führer, William Hague, ist sich die Konservative Partei über die Europapolitik nicht einig und kaum in der Lage, die Politik der neuen Regierung zu kritisieren, ohne ihre eigene Spaltung zu offenbaren. Die Labour-Regierung hat aus der Uneinigkeit der Regierung Major gelernt und Peter Mandelson, Blairs erfolgreichen Wahlkampfmanager, als Minister für die Präsentation und das Management der Politik in das Kabinett berufen. Die Regierung profitiert von politischen Rahmenbedingungen im Inland, die für die Entwicklung einer europapolitischen Strategie günstig sind: Rahmenbedingungen, die weder John Major noch die Labour-Premiers vor Blair hatten<sup>6</sup>.

Der reibungslose Übergang zu einer positiven Labour-Politik in bezug auf die europäische Integration läßt sich zum Teil dem politischen Management in der Partei zuschreiben: Er ist aber hauptsächlich auf die Neutralität des britischen öffentlichen Dienstes zurückzuführen. Anders als der neue französische Premierminister, Lionel Jospin, einen Monat später, mußten Blair und seine Regierung nicht erst auf neue politische Be-

amte warten, bevor politisch gehandelt werden konnte. Vielmehr hatten höhere Whitehall-Beamte bereits seit einigen Monaten das Schatten-Kabinett der Labour-Partei über die derzeit akzeptierten politischen Prozesse informiert, so daß es kein politisches Vakuum gab. Schattenaußenminister Robin Cook wurde zudem von Sir Michael Butler beraten, einem ehemaligen Ständigen Repräsentanten bei der EU, der in den verschiedenen EU-Hauptstädten war und Hintergrundinformationen gesammelt hatte, so daß die neue Labour-Regierung im Vorfeld der Sitzung in Amsterdam auf der Höhe des Standes der Verhandlungen der Regierungskonferenz war. Die Verhandlungsführung durch britische Beamte und Diplomaten wurde auf einen integrationsfreundlicheren Ansatz eingestellt, gleichwohl mußten sie sich aus einigen Positionen, die von ihren vorherigen konservativen Vorgesetzten vertreten worden waren, geschickt herauswinden.

#### **Geänderte Rahmenbedingungen**

Die Wahl der Regierung Blair war nur eine von vielen wichtigen Veränderungen in den Wochen vor Amsterdam. Sowohl Frankreich als auch Deutschland erlebten unruhige Zeiten im Inland. Die Abfuhr, die Präsident Chirac nach seiner vorzeitigen Auflösung der Nationalversammlung erteilt wurde, brachte eine neue Regierung unter Jospin an die Macht. Dies war nicht nur eine viel größere Überraschung als die Wahl Blairs, die Auswirkung der Kohabitation auf die französische Europapolitik war (und bleibt) zudem unvorhersehbar. Die Regierung von Bundeskanzler Kohl wurde mit internen Schwierigkeiten konfrontiert, weil sie beabsichtigte, die Goldreserven der Bundesbank neu zu be-

<sup>5</sup> Vgl. Das Parteiprogramm der Labour-Partei: *New Labour because Britain deserves better*, London 1997, S. 36-39.

<sup>6</sup> Harold Wilson (1974-1976), James Callaghan (1976-1979).

werten, um den Weg zur Erfüllung der Konvergenzkriterien für die EWU zu ebnen. Der peinliche Rückzug der Regierung nach dem Widerstand der Bundesbank schwächte Kohls Position. Außerdem fehlte der Bundesregierung – anders als in der Situation vor Maastricht – ein klares „Projekt“ für diese Regierungskonferenz. Ohne die Führung eines Kanzlers, der seine Richtlinienkompetenz ausnutzt, wurde eine relativ unkoordinierte Politik in Amsterdam artikuliert, nicht zuletzt auch im Hinblick auf die Frage einer zunehmenden Anwendung der Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat. Die Politik schien durch einzelne Bundesministerien oder durch die Bundesländer bestimmt zu sein und nicht durch eine klare Linie.

Zudem schufen die Spannungen zwischen der Regierung Jospin und ihren deutschen Partnern über den Abschluß des Stabilitätspaktes vor dem Gipfel in Amsterdam Unstimmigkeiten zwischen den beiden Staaten, die charakteristischerweise sowohl das Fundament der Integration im allgemeinen als auch von Vertragsänderungen im besonderen bildeten.

#### **Der Gipfel und der Vertrag von Amsterdam**

Nach dem anfangs langsamen Fortschritt in Richtung auf eine Vertragsreform nahm das Tempo im Mai drastisch zu. Der Wunsch der neuen französischen Regierung, den Inhalt des Stabilitätspaktes zu überprüfen, der ebenfalls auf dem Gipfel beschlossen werden sollte, öffnete kurz vor Amsterdam eine neue Front und stellte eine weitere Herausforderung für die deutsch-französischen Beziehungen dar. Auf den ersten Blick hätten die französischen Bedenken hinsichtlich eines ausge-

wogeneren Ansatzes bei der EWU sowohl zu den Bedenken der Labour-Partei gepaßt, daß die EWU eine über die Konvergenzkriterien hinausgehende reale Konvergenz der europäischen Volkswirtschaften nach sich ziehen sollte, als auch zu den Plänen der neuen Regierung, Arbeitsplätze zu schaffen. Tatsächlich aber weckten die französischen Vorschläge im Hinblick auf eine „Wirtschaftsregierung“ Sorgen über einen möglichen ökonomischen Interventionismus und potentielle Belastungen des EU-Budgets, was dazu führte, daß sich Großbritannien mehr der deutschen Position annäherte. Bei der Suche nach einer Lösung dieses Konfliktes wurde viel Kraft verbraucht, so daß einige schwierige institutionelle Probleme in Hinblick auf die Regierungskonferenz bis zum Ende des Gipfels einfach nicht gelöst werden konnten.

Aus Sicht der Labour-Regierung schien der Amsterdamer Gipfel und „Maastricht II“ ihre Auffassung zu bestätigen, daß sie durch eine positivere Diplomatie – einschließlich der Verteidigung des nationalen Interesses – mehr erreichen kann. Der positive Ansatz wurde dadurch deutlich, daß das britische „opt-out“ durch die Übernahme des Sozialkapitels, die Unterstützung des Beschäftigungskapitels im Vertrag, die Stärkung der Rechte des Europäischen Parlaments, die zunehmende Anwendung des Mehrheitsstimmrechts im Ministerrat (einschließlich auf politischen Gebieten, auf denen Deutschland nicht zustimmen wollte) und die Stärkung der Menschenrechte beendet wurde. Bei all diesen Fragen hatte die konservative Regierung eine Politik der Verzögerung verfolgt.

Bei anderen Fragen war die Verteidigung der nationalen Inter-

essen beharrlicher: bei den Grenzkontrollen im neuen Bereich „Freiheit, Recht und Sicherheit“, dem Widerstand gegen eine Ausweitung der Zuständigkeiten des Gerichtshofes, bei der Blockade von Mehrheitsentscheidungen beim Rat über Rechts- und Innere Angelegenheiten und bei der Begrenzung solcher Entscheidungen bei der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und bei der Blockade der Entwicklung einer Europäischen Verteidigungsidentität durch die Einbeziehung der Westeuropäischen Union in die EU.

Auf den meisten Gebieten, auf denen die britische Regierung eine Verzögerungspolitik betrieb, war sie nicht isoliert. So erhielten die irische und dänische Regierung ebenfalls besondere Bestimmungen im Bereich „Freiheit, Recht und Sicherheit“; und die neutralen Staaten hatten auch Bedenken in Hinblick auf die europäische Verteidigungsidentität. Tony Blair und Robin Cook können zu Recht behaupten, daß sie einen positiven Beitrag zum Amsterdamer Vertrag geleistet, die britischen Interessen vertreten und die Isolation vermieden haben.

Die Ergebnisse des Amsterdamer Vertrages sind relativ bescheiden. Zwar stärkt er in gewisser Hinsicht die Rechte der supranationalen Institutionen, sein Beitrag, die EU auf ihre Erweiterung vorzubereiten, ist jedoch recht begrenzt. Insbesondere bei der Formulierung der Vertragsbestimmungen über die „verstärkte Kooperation“ scheint eher die Verzögerungspolitik der vorherigen britischen Regierung zum Zuge gekommen zu sein, denn hier scheinen die Vereinbarungen eher darauf zugeschnitten zu sein, solchen Staaten, die nicht beabsichtigen, sich an einer bestimmten Aktion zu beteiligen, entgegenzukommen,

als auf solche Staaten abzielen, die bereit sind teilzunehmen, aber noch nicht soweit sind. Die Staaten Mittel- und Osteuropas zählen wahrscheinlich zu der letztgenannten Kategorie. Andere institutionelle Fragen in bezug auf die Zahl der Kommissare und die Gewichtung der Stimmen im Ministerrat sind einfach verschoben worden, wenn auch im Protokoll zu dem Amsterdamer Vertrag festgelegt wird, daß diese Fragen vor der nächsten EU-Erweiterung gelöst werden müssen.

### **Großbritannien und die Agenda der EU**

Die Labour-Regierung war in der Lage, den Amsterdamer Gipfel und die Revision des Maastrichter Vertrages dafür zu nutzen, Großbritanniens Fähigkeit, eine positive Rolle bei der Gestaltung der Europäischen Union zu spielen, wiederherzustellen. Einige Beobachter sehen vielleicht Parallelen zu der anfänglichen Wärme, die die Regierung John Majors 1991 empfing, bevor deren Politik von einer Gruppe Euroskeptiker diktiert wurde. Unserer Auffassung nach ist die Situation jedoch eine ganz andere und die Regierung Blair hat die Möglichkeit, eine positive Agenda in der EU vorzubringen. Gerade weil die britische Präsidentschaft in der ersten Hälfte 1998 ansteht, spielt die Europa-Politik der Labour-Regierung eine Rolle.

Die überwältigende Mehrheit der Labour-Regierung schützt sie vor einem parlamentarischen Veto, das die europäische Integration zu einem derart unangenehmen Thema für die Vorgänger Blairs im Premierministeramt gemacht hatte<sup>7</sup>. Die britische Regierung war in der Vergangenheit durch die Euroskeptiker stark blockiert – nunmehr hat sie beträchtlich an

Autonomie gewonnen. Zudem handelt es sich um eine Regierung mit einem „missionarischen“ Ansatz und einer reformerischen Agenda. Wenn ihre Energie nicht durch inländische Reformen aufgebraucht wird, kann sie einen großen Einfluß auf eine positive Gestaltung der anstehenden Aufgabe nach Amsterdam haben.

Die britische Präsidentschaft wird sich mit einer Reihe von vorgegebenen politischen Fragen befassen müssen. Die schwierige Entscheidung über die EWU steht an, und ihr Agnostizismus gegenüber Kosten und Nutzen der Einheitswährung sollte der Labour-Regierung eine leidenschaftslose Position bei der Entscheidungsfindung ermöglichen (und vielleicht zu einer eigenen Positionsbestimmung beitragen). Die Regierung wird auch mit den ersten Verhandlungen über die von ihr stark befürworteten Erweiterung befaßt sein. Zu ihren Aufgaben werden auch die ersten Verhandlungen über die zukünftige Finanzierung der EU zählen. Das Land, das jeweils die Präsidentschaft innehat, hat zudem die Möglichkeit, seine eigenen Initiativen zu verfolgen. Die europäische Wettbewerbsfähigkeit steht hier sicher im Mittelpunkt des Interesses. Die Regierung hat zu dieser Frage bereits eine Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz von Lord Simon, dem ehemaligen Vorsitzenden der BP und jetzigen Minister für europäischen Handel und Wettbewerbsfähigkeit, gebildet.

Die Europäische Ratssitzung in

<sup>7</sup> Zum parlamentarischen Veto vgl. K. Armstrong, S. Bulmer: United Kingdom, in: D. Rometsch, W. Wessels (Hrsg.): *The European Union and member states*, Manchester 1996, S. 253-290.

<sup>8</sup> Vgl. S. von Oppeln: Verlust politischer Gestaltungskraft? Der deutsch-französische Motor erlahmt, in: *Internationale Politik*, 52. Jg. (1997), H. 5, S. 53-60.

Amsterdam verpflichtete sich zu weiteren Entwicklungen auf dem Gebiet der Beschäftigung, der Wettbewerbsfähigkeit und des Wachstums; dies paßt gut zu den Prioritäten der Labour-Regierung. Diese ist an der Vervollständigung des Binnenmarktes (z.B. durch den in Amsterdam vorgelegten „Aktionsplan für den Binnenmarkt“ der Kommission) und an Arbeitsmarktflexibilität interessiert, beides aber im Kontext der Schaffung von Arbeitsplätzen.

Wenn es gelänge, die bilateralen Beziehungen mit den Partnern in der EU zu verbessern, sollte es möglich sein, während der Präsidentschaft Unterstützung für eine solche Agenda zu finden. Wenn die Präsidentschaft nicht von der EWU dominiert wird, ist die britische Regierung in einer Position, die EU-Agenda in einer Zeit zu gestalten, in der die Europapolitik des Kanzlers Kohl anscheinend an Schwung verliert und die französisch-deutschen Beziehungen weniger stabil als in der Vergangenheit sind<sup>8</sup>.

Arbeitsmarktflexibilität und Wettbewerbsfähigkeit werden als die wichtigsten Voraussetzungen für den Erfolg der EWU angesehen. Möglicherweise ist die Aufmerksamkeit, die die Regierung Blair diesen Themen während ihrer Präsidentschaft widmen wird, zusammen mit Jospins Wirtschaftsregierung ironischerweise die notwendige Ergänzung zum EWU-Projekt von Kanzler Kohl. Wenn dies richtig ist, wird Tony Blair Großbritannien mit Erfolg dort plazieren können, wo es seine Vorgänger gern gehabt hätten, nämlich am Herzen Europas. Tatsächlich könnte die Labour-Regierung, auch wenn dies eher spekulativ ist, erheblich bei der Integration beteiligt sein und sich schließlich auch selbst an der EWU beteiligen.

Achim Wolter, Rolf H. Hasse

## Gemeinsame Beschäftigungspolitik: Überfällig oder überflüssig?

Nach langem Tauziehen haben sich die Europäischen Staats- und Regierungschefs auf dem Amsterdamer Gipfel vom 16./17. Juni 1997 auf eine Ergänzung und Neufassung des Maastricht-Vertrags verständigt. Auch wenn der Amsterdamer Vertrag noch ratifiziert werden muß, wird er bereits heute von allen EU-Regierungen als Meilenstein in Richtung auf die geplante Vertiefung und Erweiterung der Gemeinschaft bewertet.

Möglich geworden ist dieses Ergebnis des Amsterdamer Gipfels erst durch die rasche Beilegung der zuvor ausgebrochenen deutsch-französischen Kontroverse über eine stärker beschäftigungswirksame Ausrichtung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes ("Stabilitätspakt"). Zuvor schien es lange Zeit so, als würde das Vorhaben, die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU) aus dem Amsterdamer Vertrag auszuklammern, eingehalten. Durch die Einfügung eines eigenen Beschäftigungskapitels in den Vertrag ist jedoch der wirtschaftspolitische Rahmen für die EWWU und die Europäische Zentralbank (EZB) grundlegend verändert worden. Der Amsterdamer Vertrag stellt das Ziel eines hohen Beschäftigungsniveaus neben das der Geldwertstabilität, das den Vertrag von Maastricht prägt.

Diese Ergänzung wirkt auf den ersten Blick überfällig, da die Massenarbeitslosigkeit in der EU unbestritten eine ernste wirtschaftliche

und politische Herausforderung ist. Unbestritten ist aber auch, daß es zu ihrer Bewältigung geeigneter Strategien bedarf. Diesbezüglich enthält das Beschäftigungskapitel zahlreiche Elemente, die den Amsterdamer Vertrag zu einer ordnungspolitisch falschen Weichenstellung werden lassen.

Positiv zu werten ist zwar, daß die Kontroverse um den „Stabilitätspakt“ und das Beschäftigungskapitel offenlegt, daß in der EU auch nach Maastricht gravierende Meinungsunterschiede über die Grundlagen der Wirtschaftspolitik fortbestehen. Das neue „Sowohl als auch“ bezüglich der Ziele Geldwertstabilität und hohe Beschäftigung birgt jedoch die Gefahr großer Zielkonflikte, die den Europäischen Einigungsprozeß dauerhaft belasten könnten. Deshalb ist das Beschäftigungskapitel im Amsterdamer Vertrag nicht überfällig, sondern vielmehr überflüssig und sogar kontraproduktiv. Seine Annahme belegt, daß die mangelnde ordnungspolitische Klarheit der deutschen Seite ein integrationspolitisches Problem geworden ist. Sie verunsichert die EU-Partner und schafft eine konfliktträchtige europäische Wirtschaftsverfassung – beides schlechte Voraussetzungen für die anstehende Osterweiterung der EU.

### Streit um die ordnungspolitische Konzeption

Historisch betrachtet ist der Maastricht-Vertrag von 1992 der vierte Anlauf, die EU in eine Wäh-

rungsunion zu überführen. Aufgrund der Festlegungen des EG-Vertrages (Art. 3a, 102a, 105, 107, 109, 109e) auf ein Primat der Preisstabilität, auf eine offene Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb sowie auf eine weisungsunabhängige Zentralbank bietet sich zum ersten Mal eine realistische Chance, in Europa eine einheitliche, stabile Währung zu verwirklichen.

Allerdings hat sich um diese Regelungen von Beginn an ein heftiger ordnungspolitischer Grundsatzzstreit innerhalb der EU entzündet. Während diese Festlegungen für Deutschland unabdingbare Voraussetzung für die Teilnahme an der EWWU sind, weisen andere EU-Mitgliedstaaten eine lange Tradition staatlicher Eingriffe in die Geldpolitik auf. Entsprechend wird der Maastricht-Vertrag vielfach als Einschränkung der bisherigen politischen Gestaltungsfreiheit empfunden. Um seinen wirtschaftspolitischen Handlungsspielraum zu wahren, hat insbesondere Frankreich seit Maastricht zahlreiche Vorstöße unternommen, als politisches Gegengewicht zur währungspolitischen Zentralisierung die in der EU dezentral geregelte Wirtschaftspolitik gemeinschaftsweit zu koordinieren. Dabei hat die Wachstums- und Beschäftigungspolitik seit 1992 immer größere Bedeutung gewonnen:

□ Bereits 1993 empfahl das gleichermaßen marktwirtschaftliche wie interventionistische Ansätze enthaltende Weißbuch für Wachs-

tum und Beschäftigung der Europäischen Kommission, als Beitrag zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit die industriepolitischen Kompetenzen der EU, z.B. im Bereich der Infrastrukturnetze zu stärken.

□ In den Schlußfolgerungen des Essener Gipfels vom Dezember 1994 wurden die EU-Mitgliedstaaten erstmals aufgefordert, Maßnahmen in den beschäftigungspolitisch prioritären Bereichen Bildung und Ausbildung, beschäftigungsintensives Wachstum, Lohnnebenkosten, Arbeitsmarktpolitik und Langzeitarbeitslosigkeit zu ergreifen. Zugleich wurde die Kommission ersucht, dem Rat jährlich über die Fortschritte der Mitgliedstaaten zu berichten.

□ 1995 wurde von Schweden im Rahmen der Reflexionsgruppe vorgeschlagen, den Maastricht-Vertrag um ein Beschäftigungskapitel zu ergänzen.

□ Im Dezember 1996 wurde der von deutscher Seite angeregte „Stabilitätspakt“, der eine Gefährdung der gemeinsamen Geldpolitik durch unkoordinierte Budgetpolitiken verhindern soll, auf dem Dubliner Gipfel zwar um den Aspekt Wachstum erweitert und auf Art. 103 ausgedehnt, gleichzeitig aber mit seinen stabilitätspolitischen Elementen gebilligt. Auf den zu erwartenden Souveränitätsverlust reagierte Frankreich mit der Forderung nach einer „europäischen Wirtschaftsregierung“. Diese sollte einen Ansatz zur wirtschaftspolitischen Koordinierung auf Gemeinschaftsebene sowie ein politisches Gegengewicht zur EZB darstellen. In dem von der Regierungskonferenz vorgelegten Entwurf für die Neufassung des Maastricht-Vertrags erschien außerdem erstmals offiziell ein Beschäftigungskapitel.

□ Seinen bisherigen Höhepunkt erreichte der innereuropäische

Streit um die Wirtschaftsverfassung der EU im Vorfeld des Gipfels von Amsterdam nach dem Sieg der Sozialisten bei den französischen Parlamentswahlen. Gebunden durch die eigenen Wahlversprechen sahen sich die Sozialisten derart kurz nach Regierungsantritt zunächst nicht in der Lage, den „Stabilitätspakt“ in der in Dublin beschlossenen Form mitzutragen. Statt dessen verlangten sie seine Ausweitung zu einem Stabilitäts- und Beschäftigungspakt, der die ursprüngliche Stabilitätsorientierung massiv in Frage gestellt hätte.

#### Der Kompromiß von Amsterdam

Die befürchtete Lähmung des primär mit Fragen der institutionellen Reform der EU befaßten Gipfels von Amsterdam konnte durch intensive deutsch-französische Konsultationen noch vor dem eigentlichen Gipfelauftritt vermieden werden. Der dabei gefundene und am ersten Konferenztag auch von den anderen EU-Mitgliedstaaten gebilligte Kompromiß sieht im einzelnen folgende Punkte vor:

□ Der „Stabilitätspakt“ wird unverändert, d.h. in der auf dem Gipfel von Dublin gebilligten Form verabschiedet.

□ Mit dem „Stabilitätspakt“ verbunden wird eine Entschließung des Europäischen Rates über Wachstum und Beschäftigung, die Leitlinien über die bessere Koordination der nationalen Wirtschaftspolitiken nach Art. 102a und Art. 103 EG-Vertrag zugunsten eines hohen Beschäftigungsniveaus festlegt. Die Entschließung erkennt zwar die Hauptverantwortung der Mitgliedstaaten für die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit an, fordert aber eine stärker beschäftigungspolitische Ausrichtung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik,

die den auf dem Gipfel von Essen beschlossenen Maßnahmen Rechnung trägt. Außerdem sollen, ohne daß zusätzliche Finanzmittel zur Verfügung gestellt werden, bei der Kreditvergabe der Europäischen Investitionsbank (EIB) verstärkt Beschäftigungseffekte berücksichtigt, bestehende EU-Programme stärker beschäftigungswirksam ausgerichtet und soll ab 2002 auf den Reservefonds der EGKS zurückgegriffen werden.

□ In den Vertragstexten von Amsterdam wird das Ziel eines hohen Beschäftigungsniveaus stärker verankert. Im Unionsvertrag wird es in Art. B eingefügt, im EG-Vertrag in Art. 2 stärker betont und in Art. 3 aufgenommen. Zudem wird der EG-Vertrag um ein eigenes Beschäftigungskapitel ergänzt. Dieses fordert die Mitgliedstaaten und die Kommission zur Formulierung einer koordinierten Beschäftigungsstrategie auf und erklärt die Beschäftigungspolitik zu einer Angelegenheit von gemeinsamem Interesse. Der EU wird die Kompetenz übertragen, die Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten zu unterstützen und gegebenenfalls zu ergänzen. Ferner kann der Ministerrat Pilotprojekte initiieren, die insbesondere auf den Informationsaustausch und die Förderung innovativer Politikansätze abzielen. Weiterhin kann der Ministerrat jährlich mit qualifizierter Mehrheit Leitlinien verabschieden, zu denen die Mitgliedstaaten Berichte vorlegen müssen. Ebenfalls mit qualifizierter Mehrheit kann der Ministerrat auf der Grundlage dieser Berichte Empfehlungen an die Mitgliedstaaten aussprechen. Zusätzlich richtet der Ministerrat neben dem Ausschuß für Wirtschaftspolitik einen Beschäftigungsausschuß ein, der die Beschäftigungssituation in der EU überwachen soll.

□ Im November 1997 wird unter

luxemburgischer Präsidentschaft ein Sondergipfel für Beschäftigungsfragen durchgeführt.

### Quadratur des Kreises?

Die in Amsterdam versammelten Staats- und Regierungschefs geben vor, Ihnen sei mit obigem Kompromiß die Quadratur des Kreises gelungen: Die EWWU sei in ihrem Kern nicht berührt und der Beschäftigungskrise in Europa würde adäquat Rechnung getragen. Bei näherer Betrachtung zeigt sich jedoch, daß der Konflikt zwischen beiden Zielen nur über-tüncht worden ist: Aus wirtschaftspolitischer Sicht vermag das Beschäftigungskapitel in der in Amsterdam beschlossenen Form kaum zur Lösung der derzeitigen Beschäftigungskrise in Europa beizutragen. Ordnungspolitisch betrachtet stellt es daher keine überfällige Ergänzung, sondern eine überflüssige Aufblähung des EG-Vertrages dar, die die bisherige, eindeutig auf die Geldwertstabilität ausgerichtete Konzeption der EWWU nachhaltig gefährdet.

Aufgabe der Wirtschaftspolitik ist die Auswahl adäquater Mittel zur Erreichung politisch festgelegter ökonomischer Ziele. Aus dieser Perspektive bildet ein hohes Beschäftigungsniveau in Europa ohne Zweifel ein anzustrebendes Ziel. Äußerst fraglich ist jedoch, inwieweit eine gemeinsame europäische Beschäftigungspolitik, selbst wenn sie ohne zusätzliche staatliche Ausgabenprogramme auskommt, ein geeignetes Mittel ist, um dieses Ziel zu erreichen.

Theoretisch werden staatliche Eingriffe in den Marktprozeß in der Regel mit der Existenz von Marktversagen legitimiert. Im Falle des Arbeitsmarktes dienen vor allem die Heterogenität des Gutes Arbeit, Informationsasymmetrien und Marktmacht zur Erklärung von Arbeitslosigkeit und damit zur

Rechtfertigung einer staatlichen Beschäftigungspolitik. Die Wurzel der Arbeitslosigkeit in der EU liegt jedoch in erster Linie im unzureichenden Funktionieren der Arbeits- und teilweise auch der Gütermärkte: Jede andere Politik als eine Verminderung der Regulierungen wäre daher ein Kurieren an den Symptomen. Anstatt bestehenden Verzerrungen weitere hinzuzufügen, sollte vielmehr dem Marktmechanismus auf dem Arbeitsmarkt durch Flexibilisierung wieder Geltung verschafft werden. Ebenso wichtig wäre die Schaffung eines Wirtschaftsklimas, das die Hervorbringung von Innovationen sowie deren rasche Umsetzung in marktfähige Güter und Dienstleistungen unterstützt.

Der dadurch schon sehr restriktive Spielraum für eine europäische Beschäftigungspolitik verringert sich noch weiter, wenn man das Prinzip der Tarifautonomie berücksichtigt: Fast alle EU-Mitgliedstaaten überlassen die Lohnfindung auf dem Arbeitsmarkt den Tarifpartnern, so daß für staatliche Eingriffe nur der vorwettbewerbliche Bereich bleibt, will man nicht durch gemeinschaftliche Aktivitäten die Verantwortung der Tarifparteien für die Arbeitslosigkeit noch weiter vergesellschaften. Eine derartige Verzerrung von Verantwortung und Haftung würde sofort eintreten, wenn trotz der strukturellen Probleme nachfragestimulierende Programme eingesetzt würden. Maßnahmen im vorwettbewerblichen Bereich wie z.B. die Förderung von Bildung und Ausbildung fallen aber nach dem Subsidiaritätsprinzip eindeutig in die Verantwortung der Mitgliedstaaten. Ein Tätigwerden der Gemeinschaft in diesem Bereich würde nationale Aktivitäten verdrängen und so den Systemwettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten schwächen.

Aus dieser Einsicht heraus wird das Beschäftigungskapitel zwar auf reine Pilotprojekte beschränkt, die durch Umschichtungen in den bestehenden Sozial- und Struktur-fonds finanziert werden sollen. Selbst dies ist jedoch nicht unproblematisch, da so neue Zielkonflikte, z.B. zwischen Kohäsions- und Beschäftigungspolitik entstehen. Schließlich können die transeuropäischen Netze nicht dort entlanggeführt werden, wo in den Mitgliedstaaten die größte Unterbeschäftigung herrscht!

Als Fazit läßt sich festhalten, daß das Beschäftigungskapitel im Amsterdamer Vertrag als wirtschaftspolitische Maßnahme zur Lösung der Beschäftigungsprobleme in der EU untauglich ist, wenn über Anregungen zur strukturellen Reform der Arbeitsmärkte hinaus eigene Maßnahmen ergriffen werden. In diesem Fall kriecht es lediglich neue Zielkonflikte und schafft illusionäre Erwartungen bei den Wirtschaftssubjekten sowie eine Option für Moral hazard bei den Tarifparteien. Wenn dieses Kapitel überhaupt eine sinnvolle Funktion erhalten soll, dann in seiner ordnungspolitischen Ausrichtung gemäß Art 3a, indem es dem „Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb verpflichtet“ wird. Dazu muß der Binnenmarktprozeß für die Gütermärkte konsequent vollendet und durch einen analogen Prozeß der marktwirtschaftlichen Gestaltung der Arbeitsmärkte ergänzt werden. Hier alleine läßt sich eine Initiativfunktion der Gemeinschaft ableiten, ohne daß die Tarifautonomie ausgehöhlt und das Subsidiaritätsprinzip verletzt werden.

### Gravierende Akzentverschiebung

Wenn aber das Beschäftigungskapitel wirtschaftspolitisch ein

ambivalentes Mittel zur Lösung der europäischen Beschäftigungskrise ist, warum wurde es dann in den EG-Vertrag aufgenommen? Aus politökonomischer Sicht liegt die Erklärung nahe, daß die europäischen Bürger durch kosmetische Maßnahmen über die Ratlosigkeit vieler Politiker hinweggetäuscht werden sollen. Aus ordnungspolitischer Perspektive drängt sich ferner der Verdacht auf, daß die eigentliche Ursache im seit 1957 andauernden, vornehmlich französisch-deutschen Streit um die Wirtschaftsverfassung der EU liegen könnte. In diesem Kontext stellt die Aufnahme eines Beschäftigungskapitels in den EG-Vertrag nämlich eine gravierende Akzentverschiebung dar. Sie hat zur Folge, daß die Schaffung eines hohen Beschäftigungsstandes faktisch als wirtschaftspolitisches Ziel gleichwertig neben das der Geldwertstabilität tritt. Zwar sind dem beschäftigungspolitischen Handeln der Kommission formal noch enge Grenzen gesetzt, die „Büchse der Pandora“ ist aber schon weit geöffnet:

□ Bereits jetzt kann es trotz der Zusicherung, die gemeinsame Beschäftigungspolitik werde alleine aus Umschichtungen finanziert, zu faktischen Ausgabenerhöhungen kommen, da Überschüsse in den Sozial- und Strukturfonds, die sonst an die nationalen Haushalte zurückfließen, beschäftigungsorientiert verwandt werden sollen.

□ Es steht zu befürchten, daß beschäftigungspolitische Maßnahmen künftig von der EU-Kommission im Rahmen ihres diskretionären Handlungsspielraums initiiert werden, ohne sie dem (eh nur mit qualifizierter Mehrheit entscheidenden) Ministerrat vorzulegen.

□ In den nächsten Vertragsrunden um die Neugestaltung des EG-Ver-

trags ist eine sukzessive Ausweitung der beschäftigungspolitischen Kompetenzen der Gemeinschaft zu erwarten. Mittelfristig wird dies auch zur Zubilligung eigener Finanzmittel führen.

□ Die von deutscher Seite eingebauten Bremsen werden sich im politischen Prozeß als wirkungslos erweisen: So ist der Begriff „Pilotprojekt“ weit dehnbar und die Ablehnung ihrer neuen beschäftigungspolitischen Aufgaben durch die EIB unwahrscheinlich.

### **Etappensieg des Interventionismus**

Insgesamt stellt die Aufnahme eines Beschäftigungskapitels in den Amsterdamer Vertrag einen Etappensieg des Interventionismus im Streit um die ordnungspolitische Konzeption der EU dar. Erleichtert wurde er durch die in Deutschland anstehenden Bundestagswahlen, die es der deutschen Delegation inopportun erscheinen ließen, eine beschäftigungspolitisch unpopuläre Haltung einzunehmen. Gleichzeitig hat Deutschland mit dieser Akzentverschiebung jedoch möglicherweise die Hypothek für eine stabilitätsorientierte europäische Geldpolitik und ein reibungsloses Funktionieren der EWWU vergrößert. Die eigentlichen Problembe- reiche der EWWU sind nämlich die Arbeitslosigkeit sowie ihre schlep- pend und unsachgemäße Bewältigung. Jede Verzögerung oder Verhinderung einer parallelen marktwirtschaftlichen Gestaltung der Güter- und Arbeitsmärkte untergräbt die wirtschaftliche Konvergenz und erschwert so eine gemeinsame Geldwertsicherungs- politik der EZB.

Zusätzlich kann auch der „Stabilitätspakt“ durch das Beschäftigungskapitel an Biß verlieren, wenn künftig europäische Be-

schäftigungspolitiken gewählt werden, die die haushaltspolitischen Konsolidierungsanstrengungen der Mitgliedstaaten gemäß Art. 104c konterkarieren. Dadurch wiederansteigende Haushaltsdefizite würden zudem Inflationsrisiken erzeugen und die EZB so zu Zinserhöhungen zwingen, die dann ihrerseits über Wachstumseinbußen zu weiteren Beschäftigungsverlusten führen könnten. Dies spricht allerdings aus ökonomischer Sicht nicht gegen eine stabilitätsorientierte Geldpolitik. Im Gegenteil ist letztere, indem sie ein wachstumsförderndes Klima schafft, eine zwingende Voraussetzung für eine erfolgreiche Arbeitsmarktpolitik. Dafür muß sie aber von der Budgetpolitik unterstützt und nicht unterminiert werden.

Aus dieser Optik bildet die gemeinsame Beschäftigungspolitik wahrscheinlich einen ersten Präzedenzfall für künftig zu erwartende Politikmuster in der EU: Um sich dem durch den „Stabilitätspakt“ kodifizierten Druck auf die nationale Budgetpolitik zu entziehen, könnte es für die Mitgliedstaaten zunehmend attraktiver werden, bisher national getätigte Ausgaben auf die europäische Ebene zu verlagern. Dieser Prozeß ist bislang durch die Finanzverfassung der EU verhindert worden, die jegliche Kreditaufnahme verbietet. Der eigene Zugang zum Kapitalmarkt ist jedoch ein ernsthafter Wunsch der Kommission, so daß der EWWU für die Zukunft durchaus auch von dieser Seite Gefahr drohen könnte. Beschäftigungspolitisch hätte daher auf dem Gipfel von Amsterdam eher der Gefahr, den „Stabilitätspakt“ durch Ausgabenverlagerungen zu unterlaufen, ein Riegel vorgeschoben werden sollen, anstatt die entsprechende Pforte mit dem Beschäftigungskapitel einen ersten Spalt breit zu öffnen.