

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Manfred J. M. Neumann

Ist Europa schon reif für die Währungsunion?

Peter Bofinger

Der Euro vor der Einführung

Gisela Müller-Brandeck-Bocquet

Der Amsterdamer Vertrag zur Reform
der Europäischen Union

Ergebnisse, Fortschritte, Defizite

Christian Pippan

Die Europäische Union nach Amsterdam:
Stärkung ihrer Identität auf internationaler Ebene?

Zur Reform der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU

B 47/97

14. November 1997

Manfred J. M. Neumann, Dr. rer. pol., geb. 1940; seit 1981 Professor für Wirtschaftliche Staatswissenschaften, insb. Wirtschaftspolitik, und Direktor des Instituts für Internationale Wirtschaftspolitik der Universität Bonn; Mitglied u. a. des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium für Wirtschaft (Vorsitzender).

Zahlreiche Veröffentlichungen zur Geldtheorie und Geldpolitik sowie zu Fragen der internationalen Wirtschaftspolitik.

Peter Bofinger, Dipl.-Vwt., Dr. rer. pol., geb. 1954; Studium der Volkswirtschaftslehre an der Universität des Saarlandes; seit 1992 o. Prof. für Volkswirtschaftslehre, Geld und internationale Wirtschaftsbeziehungen an der Universität Würzburg.

Zahlreiche Veröffentlichungen zu Fragen der Geldtheorie und internationalen Wirtschaftspolitik; zuletzt: (zus. mit Julian Reischle und Andrea Schächter) Geldpolitik: Ziele, Institutionen, Strategien und Instrumente, München 1997.

Gisela Müller-Brandeck-Bocquet, Dr. rer. pol., geb. 1956; Vertretungsprofessorin an der Universität Würzburg.

Veröffentlichungen u. a.: Die institutionelle Dimension der Umweltpolitik. Eine vergleichende Untersuchung zu Frankreich, Deutschland und der Europäischen Union, Baden-Baden 1996, sowie mehrere Artikel zu integrationspolitischen Fragen in politikwissenschaftlichen Fachzeitschriften.

Christian Pippan, Mag. iur., geb. 1967; Vertrags- und Projektassistent am Institut für Völkerrecht und internationale Beziehungen der Karl-Franzens-Universität Graz.

Veröffentlichungen in juristischen Fachzeitschriften, u. a. im Austrian Journal of Public and International Law (AJPIIL) und in der Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRVR).



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn. – <http://www.bpb.de>

Redaktion: Dr. Klaus W. Wippermann (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Hans G. Bauer.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 54290 Trier, Tel. 06 51/9 79 91 86, möglichst Telefax 06 51/9 79 91 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 7,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

Ist Europa schon reif für die Währungsunion?

Nicht mehr sehr lange wird die D-Mark wahren, sollten sich die Hoffnungen der Befürworter einer termingerechten Verwirklichung der Europäischen Währungsunion erfüllen. Daß es so kommen könnte, dafür sprechen die von der Europäischen Kommission publizierten Schätzungen der für 1997 zu erwartenden staatlichen Defizite der Mitgliedsländer der Europäischen Union. Nimmt man diese Angaben für bare Münze, dann wird die Währungsunion sogar mit elf Ländern beginnen können. Allerdings zeigen die Erfahrungen, daß diesbezügliche Angaben der Kommission mit einer gehörigen Portion Skepsis zu genießen sind.

Die endgültigen politischen Entscheidungen über den Beginn der Währungsunion und die Zusammensetzung der Ländergruppe werden im Mai 1998 fallen. Kurz danach, im Juni 1998, werden wir einen runden Geburtstag feiern können: die D-Mark wird dann 50 Jahre alt sein. Wir werden uns dann daran erinnern, daß die D-Mark den Wiederaufstieg Deutschlands zu Wohlstand nicht einfach begleitet, sondern daß sie ihn nachhaltig gefördert hat durch eine im internationalen Vergleich eindrucksvolle Stabilität nach innen und folgerichtig eine zunehmende Aufwertung gegenüber anderen Währungen der Welt. Es gibt keine Währung, die über die vergangenen 50 Jahre gesehen stabiler gewesen wäre als die D-Mark, nicht einmal der Schweizer Franken konnte da ganz mithalten. Der D-Mark vertrauen nicht nur die Bürger dieses Landes, sondern ihr vertraut die Welt. So wurde sie zu der führenden Weltreservewährung nach dem US-Dollar.

Geldwertstabilität ist eine unabdingbare Voraussetzung für das Wachstum der Wirtschaft und für das Wohlergehen aller. Die Bürger unseres Landes wissen das, und sie haben gelernt, wie schwierig es ist, die Stabilität der Währung sogar in einem Land zu bewahren, in dem es bei allem politischen Streit doch einen Grundkonsens gibt über die Bedeutung von Geldwertstabilität. Die Tatsache, daß zirka zwei Drittel der Bevölkerung eine Verschiebung der Währungsunion befürworten, sollte nicht hochfahrend als Ausdruck irrationaler Ängste vor dem Euro abgetan werden. Die Wirtschaftsgeschichte ist reich an Beispielen hochinflationierter Währungen, die schließlich beerdigt werden mußten. Historisch gesehen ist es dagegen ein einmaliger

Vorgang, daß ein Land eine stabile Währung aufgibt zugunsten einer gemeinschaftlichen Währung mit anderen Ländern, über die es keine Erfahrungen gibt. Die Hoffnung der Befürworter eines termingerechten Beginns ist, daß es auch nach Beginn der Währungsunion einen vergleichbaren Stabilitätskonsens in den anderen Ländern der Europäischen Union geben wird. Das darf aber aufgrund der langen historischen Erfahrungen auch heute noch bezweifelt werden. Zwar haben sich in Europa, ja weltweit, die Inflationsraten eindrucksvoll zurückgebildet. Aber daraus zu schließen, daß es von nun an immer so bleiben werde, daß sich etwa alle vom Saulus zum Paulus gewandelt hätten, das wäre doch zu einfach gedacht. Daher sind die Bürger zu Recht skeptisch, daß der Euro eine ebenso gute Währung sein wird, wie es die D-Mark bisher war. Es sollte der Politik zu denken geben, daß sie es bisher nicht geschafft hat, das notwendige Vertrauen für den Euro zu erwerben. Da hilft es wenig, Angst als „die größte Feindin des europäischen Fortschritts“ auszumachen. Wer Angst abbauen will, darf sich nicht mit hohlen Sprüchen behelfen, sondern muß konkret und ungeschminkt über die mit der Währungsunion verbundenen Probleme sprechen.

Die Errichtung der Europäischen Währungsunion ist ein politisches Ziel, dessen Rang sich aus dem übergeordneten politischen Ziel einer sowohl politischen wie wirtschaftlichen Integration der Länder Europas ergibt. Wer dieses große Ziel akzeptiert, wird nicht fragen, ob die Errichtung der Währungsunion überhaupt sinnvoll ist. Ohne Zweifel entspricht die Errichtung der Währungsunion der langfristigen Logik des europäischen Integrationsprozesses ebenso wie die Errichtung einer Politischen Union, mit der es ja bisher nicht weit her ist. Für Realisten ist der deutsche Traum von einer föderal geprägten Politischen Union vorerst ausgeklärt. Tatsächlich greift er dem, was mittelfristig politisch machbar ist, zu weit voraus. Die Einführung der Währungsunion dagegen ist durchsetzbar. Aber, so ist zu fragen, ist die Europäische Union politisch und ökonomisch schon reif für den Übergang zum Euro? Es sollte klar sein, daß der erfreuliche Rückgang der Inflationsraten für sich genommen kein hinreichendes Argument darstellt, diesen großen Schritt zu tun. Es geht vielmehr um eine nüchterne Prüfung, ob die politischen und ökonomischen

mischen Anwendungsbedingungen für den Termin 1999 stimmen. Ein zu frühzeitiger Beginn der Währungsunion birgt die Gefahr eines Scheiterns, das den europäischen Einigungsprozeß auf lange Zeit zurückwerfen könnte. Auch deshalb darf sich kein Politiker, der auf die Entscheidung Einfluß hat, die Antwort zu leicht machen.

I. Staatsdefizite 1997: Die Drei-Prozent-Grenze

Im Vordergrund des öffentlichen Interesses steht die Entwicklung der staatlichen Defizite der Mitgliedsländer des Jahres 1997, und es wird viel darüber spekuliert, wie nahe die Länder der im Vertragswerk von Maastricht festgesetzten Obergrenze von drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts kommen werden. Zugleich wird darüber gestritten, ob die Maßgabe von drei Prozent als 3,0 Prozent zu interpretieren ist oder ob sich nicht auch ein Ergebnis von beispielsweise 3,3 Prozent damit vereinbaren läßt. Diese Diskussion ist verständlich, wenn man bedenkt, daß es lange Zeit gängige politische Meinung war, den Bürgern zu versprechen, daß die Bundesregierung auf einer strikten Einhaltung der Konvergenzkriterien bestehen werde. Neuerdings tönt es anders. Politiker, die dem politischen Lager der Koalition angehören, verweisen darauf, daß man nicht päpstlicher sein solle als der Papst und schon gar nicht, wenn es um die Teilnahme anderer Länder gehe. Das ist schwer einzusehen, denn die Währungsunion soll eine un-auflösbare Schicksalsgemeinschaft sein. Da ist es ein Gebot der Vernunft zu prüfen, ob die Partner aktiv für Stabilität eintreten werden oder ob man damit rechnen muß, daß einzelne den anderen zur Last fallen werden.

II. Die erreichte Konsolidierung muß nachhaltig sein

Im Hinblick auf die Bedeutung des Defizitkriteriums sind zwei Umstände zu bedenken. Zum ersten verlangt der Vertrag von Maastricht nicht, daß ein Defizit den Grenzwert von 3,0 Prozent nicht übersteigen darf. Defizite müssen lediglich „in der Nähe“ des Grenzwerts liegen. Die Politik verfügt also über Spielraum für eine weichere Interpretation und Länder, die es nötig haben, werden darauf pochen. Hier liegt eine Gefahr.

Zweitens, und das ist wichtiger, die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte muß nachhaltig sein. In dem kürzlich von Wolfgang Schäuble, Michael Glos, Rudolf Seiters und Karl Lamers verfaßten Positionspapier wird das so interpretiert, daß die Entscheidung über den Teilnehmerkreis der Währungsunion „aufgrund der erzielten Ergebnisse in 1997 und im Lichte der Soll-Zahlen für 1998“ gefällt werden sollte. Zwar sind Soll-Zahlen mit Vorsicht zu betrachten, weil es Finanzministern bekanntlich nicht allzu schwer fällt, Zahlen aufzuschreiben und im Parlament beschließen zu lassen, für die keine hinreichende Grundlage besteht, aber der Ansatz ist richtig.

Allerdings wird darauf zu achten sein, daß die Angaben für 1998 nicht ebenfalls an der Grenze von drei Prozent liegen. Sie müssen vielmehr deutlich niedriger liegen und das heißt bei weniger als 2,5 Prozent. Wenn rückläufige Defizite nicht vorgewiesen werden können, so kann von einer nachhaltigen Haushaltskonsolidierung nicht die Rede sein. Man darf nicht vergessen, daß im Grunde eine tiefer greifende Prüfung der längerfristigen Haushaltsstrukturen erforderlich wäre. Für die Fragilität der deutschen Haushaltslage spricht beispielsweise, daß es bisher nicht zu bindenden Vereinbarungen über die Beachtung der Maastricht-Vorschriften durch die Bundesländer gekommen ist. Andererseits ist dieser Fehler harmlos im Vergleich zu der unzureichenden Sanierung des italienischen Staatshaushalts. Zwar haben sich die italienischen Haushaltszahlen bemerkenswert verbessert. Dazu hat die Erwartung beigetragen, Italien werde von Beginn an an der Währungsunion teilnehmen können. Das hat den Rückgang der italienischen Zinssätze und damit der hohen Zinslast im italienischen Staatshaushalt begünstigt. Aber es ist leider auch viel Kosmetik im Spiel. Wenn es nicht gelingt, die italienische Sozialversicherung durchgreifend zu sanieren, dann wird es immer wieder zu hohen gesamtstaatlichen Defiziten kommen. Italien ist ein klares Beispiel dafür, wie wichtig es ist, Strukturen zu prüfen. Wo es an politischer Stabilität fehlt, kann es keine dauerhafte Budgetdisziplin geben.

III. Nicht von Kosmetik blenden lassen

Der Streit um die Zahl 3,0 mag manchem als müßig erscheinen. Er ist es nicht. Zwar ist es rein makroökonomisch betrachtet, beispielsweise im Hinblick auf negative Zinseffekte, unerheb-

lich, ob ein Defizit 3,0 oder etwa 3,2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts beträgt. Aber wenn man schon bei der Entscheidung über den Eintritt in die Währungsunion den Nachweis einer nachhaltigen Haushaltskonsolidierung großzügig behandelte, dann beginge man einen folgenreichen Fehler. Nicht nur beschädigte man damit die eigene Glaubwürdigkeit, man setzte vor allem das falsche Signal für das finanzpolitische Verhalten der Mitgliedsländer nach Beginn der Währungsunion. Dabei ist zu berücksichtigen, daß die für das Jahr 1997 vorgewiesenen Ergebnisse ohnehin besser aussehen werden, als es der tatsächlichen Lage entspricht. Alle Länder profitieren von dem ungewöhnlich niedrigen Zinsniveau, das die öffentlichen Zinsausgaben und damit die Defizite unter Normal hält. Dabei wird es nicht bleiben. Die absehbaren Preisauftriebstendenzen in Deutschland werden die Bundesbank zwingen, das kurzfristige Zinsniveau allmählich höher zu schleusen. Weiter ist zu bedenken, daß fast überall zu Maßnahmen gegriffen wurde, die einmalig verschönernd wirken, aber nicht dauerhaft sind. Erinnert sei nur an die Einmaleinzahlung der französischen Telekom in den Staatshaushalt. Auf diese Weise hat Frankreich sein Defizit um fast 0,5 Prozent des französischen Bruttoinlandsprodukts herunter manipuliert. Daß Brüssel das für zulässig erkannte, wird nicht verwundern. Aber daß Politiker, die das Problem der Nachhaltigkeit erkannt haben, das hinnehmen, ist schwer zu verstehen.

Es gibt einen weiteren Aspekt, warum eine seriöse Prüfung der Beitrittsfähigkeit unverzichtbar ist. Wenn es nicht wirklich zutrifft, daß sich die Mitgliedsländer auf dem Pfad dauerhaft rückläufiger Defizite befinden, dann besteht die Gefahr, daß der Stabilitätspakt zu frühzeitig angewendet werden muß, aber nicht angewendet werden wird. Befinden sich die Defizite der Mitgliedsländer zu Beginn der Währungsunion zu nahe an der Drei-Prozent-Marke, dann genügt ein negativer konjunktureller Schock, um die Defizite in die verbotene Zone zu bringen. Sollte eine größere Zahl von Mitgliedstaaten davon betroffen werden, so besteht die Gefahr, daß sie sich darauf verständigen, die Bestimmungen des Paktes nicht anzuwenden. Zwar kann ein Land, dessen Defizit in Rede steht, im Europäischen Rat nicht mit darüber abstimmen, ob sein Defizit als „exzessiv“ zu bewerten ist. Aber das bedeutet nicht viel, wenn sich andere Länder in vergleichbarer Lage befinden, also gleichermaßen auf Geben und Nehmen angewiesen sind. Wird der Stabilitätspakt schon beim ersten einschlägigen Fall nicht konsequent angewendet, dann wird er nie mehr angewendet werden. Das sollte nicht riskiert werden.

IV. Der Stabilitätspakt

Der Stabilitätspakt soll sichern, daß auch in der Währungsunion finanzpolitische Disziplin gewahrt wird. Der Vertrag von Maastricht wurde in dieser Hinsicht unzureichend ausgehandelt. Der Pakt soll daher gewissermaßen nachträglich Korsettstangen einziehen. Er zielt darauf, erstens das in Art. 104 c EG-Vertrag vorgesehene Verfahren zur Feststellung eines exzessiven Defizits zu präzisieren, zweitens die Drohung von Sanktionen für den Fall mangelnder Haushaltsdisziplin wirksam zu operationalisieren und damit dieses Instrument zu schärfen und drittens das gesamte Feststellungs- und Sanktionsverfahren zu beschleunigen.

Eine wichtige Bestimmung des Paktes besteht in der Verpflichtung der Mitgliedsländer, mittelfristig einen nahezu ausgeglichenen oder gar einen Überschuß aufweisenden Haushalt anzustreben. Wenn es schon heute so weit wäre, dann könnte man der Währungsunion gelassener entgegensehen. Dann wäre nämlich gesichert, daß für den Fall negativer makroökonomischer Schocks ein hinreichender Spielraum verbliebe, die Defizite unterhalb der Drei-Prozent-Grenze zu halten. Aber einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen erfordert, durch Ausgabenkürzung das strukturelle Defizit zu beseitigen. Davon sind praktisch alle Mitgliedsländer heute noch weit entfernt. Das trifft insbesondere auch für Deutschland zu, wie sich an den verzweifelten Bemühungen des Bundesfinanzministers, für 1997 überhaupt die Drei-Prozent-Marke zu erreichen, ablesen läßt.

Der Pakt sieht vor, daß die Länder mehrjährige Stabilitätsprogramme vorlegen sollen, in denen sie ihre Haushaltsziele ausweisen und einen Anpassungspfad für die Defizite festlegen. Es handelt sich um eine Art mittelfristige Finanzplanung, die – wie wir aus den deutschen Erfahrungen wissen – in der Regel Makulatur ist, weil sie verständlicherweise auf in der Regel zu optimistischen Prognosen über Wirtschaftswachstum, Arbeitslosigkeit und Steuereinnahmen aufgebaut wird. Auch eine jährliche Aktualisierung ändert an der Tendenz des „Schönrechnens“ nichts.

Der Stabilitätspakt bestimmt, daß Kommission und Rat (Ecofin) anhand dieser Programme und der aktuellen Entwicklung prüfen, ob Anlaß zu einer Frühwarnung besteht. Gegebenenfalls soll der Rat Empfehlungen aussprechen. Überschreitet das Defizit eines Landes die Drei-Prozent-Marke, so ist zu entscheiden, ob das Defizit als übermäßig einzustufen ist und damit Folgen hat. Ein Defizit wird als Ausnahme und damit als nicht übermäßig

eingestuft, wenn es auf ein außergewöhnliches Ereignis oder auf einen Wirtschaftsrückgang von zwei Prozent oder mehr zurückzuführen ist. Das ist akzeptabel. Bei einem Rückgang des Bruttoinlandsprodukts um weniger als zwei Prozent kann die Kommission das Defizit als übermäßig kennzeichnen. Sie muß es aber nicht tun. Hier ergibt sich eine offene Flanke, weil die Einschätzung der Kommission praktisch das weitere Verfahren prägt, auch wenn der Europäische Rat anders entscheiden könnte. Sofern ein Wirtschaftsrückgang weniger als zwei Prozent, aber mindestens 0,75 Prozent beträgt und die Kommission das Defizit als übermäßig feststellt, gestattet der Pakt dem Mitgliedstaat, gegenüber dem Rat Einwendungen folgender Art zu erheben: Die Rezession sei plötzlich eingetreten, oder die Volkswirtschaft leide unter kumulierten Wachstumsverlusten im Vergleich zu früheren Trends. Insbesondere die letztgenannte Qualifikation ist äußerst schwammig und bietet daher Spielraum für Entschuldigungen, die das Land vor Konsequenzen bewahren. Wäre es etwa Deutschland bei seinen hohen Defiziten der vergangenen Jahre schwerkelfallen zu argumentieren, es leide unter kumulierten Wachstumsverlusten im Vergleich zu früheren Trends?

Insgesamt ist zu schließen, daß ein Defizit von der Kommission allenfalls dann als exzessiv bezeichnet werden wird, wenn die Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts positiv ist oder, falls sie negativ ist, jedenfalls nicht die Marke von 0,75 Prozent überschreitet. Aber sogar in diesen Fällen muß der Rat nicht (mit qualifizierter Mehrheit; Art. 104c Abs. 6 EG-Vertrag) ein übermäßiges Defizit feststellen. Er wird sich um so schwerer tun, wenn für mehrere Länder gleichzeitig diese Vermutung gilt. Das wird aufgrund des relativ engen Konjunkturverbundes der Mitgliedsländer häufiger der Fall sein. Nun darf zwar – wie oben erwähnt – der jeweils betroffene Staat nicht über seinen eigenen Fall abstimmen, wohl aber über die Berechtigung gleichzeitiger Defizite anderer Länder. Das lädt zu Kollusion ein.

Anzuerkennen ist, daß das an die Feststellung eines übermäßigen Defizits sich anschließende Verfahren der Mahnungen bis zum Verhängen von Sanktionen präzisiert und zeitlich konkretisiert wird. Das vorgesehene Verfahren erscheint in sich schlüssig. Es enthält aber Fußangeln. Ein weit wirksames Verfahren hätte eine automatische Verhängung von Sanktionen vorgesehen, ausgelöst vom Bericht der Kommission. Das konnte nicht durchgesetzt werden. Der Vorteil wäre gewesen, daß der betroffene Mitgliedstaat Gründe hätte vortragen müssen, die den Rat zur Aufhebung der Sanktionen veranlassen konnten. Eine Aufhebung von Sanktionen wäre politisch weniger leicht zu

erreichen als die Verhinderung des Verhängens von Sanktionen. Allerdings muß man sich darüber im klaren sein, daß der Stabilitätspakt nur Wirkung haben wird, sofern einerseits Kommission und Rat ihn konsequent anwenden, die Mitgliedsländer andererseits ihnen aber selten dazu Anlaß geben. Anderenfalls wird sich der Pakt schnell abnutzen, insbesondere dann, wenn er gleich zu Beginn der Währungsunion angewendet werden muß. Letztlich dürften finanzielle Bußen, mit denen der Pakt droht, nicht durchzusetzen sein.

V. Dauerhaft disziplinierte Finanzpolitik unerlässlich

Mancher mag sich fragen, ob das Insistieren auf dauerhaft disziplinierter Finanzpolitik nicht etwas übertrieben ist. Zunächst ist zu bedenken, daß nicht nur Inflation, sondern ebenso Staatsverschuldung ein süßes Gift ist, dessen negative Wirkungen auf die Entwicklung von Staatshaushalten und Gesamtwirtschaft anfänglich kaum auffallen. Wenn man etwas weiter zurückschauend die Entwicklung der Staatsfinanzen der europäischen Länder ansieht, dann wird deutlich, warum die Staatsverschuldung zu einem Dauerproblem geworden ist. Man hat sich seit den frühen siebziger Jahren zu gut damit eingerichtet, Defizite als normal anzusehen und ein allmähliches Ansteigen des relativen Schuldenstands für unbedenklich zu halten. Als diese Politik begann, hat man das gut begründen können mit der keynesianischen Botschaft, wonach das Verschulden in einer Rezession unbedenklich sei, weil im nachfolgenden Aufschwung reichlicher fließende Steuereinnahmen es ermöglichen, die Schulden wieder zu tilgen. Letzteres wurde aber unterlassen. Es wurde lediglich die Neuverschuldung reduziert. Da aber das Zinsniveau an den Kapitalmärkten in aller Regel höher ist als die normale Wachstumsrate der Volkswirtschaften und damit der Steuereinnahmen, entsteht bei Unterlassen von Tilgung eine Art „Schneeballeffekt“. Und zwar erzwingt das steigende Schuldenniveau selbst bei unverändertem Zinsniveau steigende Zinsausgaben, die ihrerseits das jeweils folgende Defizit und damit die Neuverschuldung vergrößern. Wartet man mit einer Konsolidierung der Staatsfinanzen zu lange, dann kann es leicht dazu kommen, daß die erforderlichen Einschnitte zu schmerzhaft erscheinen und daher politisch kaum mehr durchgesetzt werden können.

Ein Entwicklungstrend zu übermäßiger Staatsverschuldung bedroht das reale Wachstum der Volks-

wirtschaften, weil mit der Belastung des Kapitalmarktes das reale Zinsniveau heraufgetrieben wird und damit arbeitsplatzschaffende, private Investitionen verdrängt werden, die sonst zum Zuge gekommen wären. Dies wäre weniger bedenklich, wenn sichergestellt werden könnte, daß die öffentliche Verschuldung nur der Finanzierung wachstumsfördernder öffentlicher Investitionen in die Infrastruktur dient. Aber die Praxis vieler Länder – wie derzeit auch Deutschlands – zeigt, daß ein erheblicher Teil der Neuverschuldung Staatskonsum finanziert. Das läßt sich allenfalls in einer Ausnahmesituation rechtfertigen, also in einer schweren Rezession. Die hohe Arbeitslosigkeit kann nicht zur Begründung herangezogen werden, weil sie struktureller Natur und zur Normalität geworden ist. Bei einer Schuldenfinanzierung von staatlichem Konsum entsteht eine öffentliche Zinslast, der keine irgendwie gearteten Erträge gegenüberstehen. Zukünftigen Generationen wird es überlassen, für den Konsum ihrer Vorfahren zu bezahlen.

Solange ein Land der Währungsunion nicht angehört, mag es das halten, wie es will. Wenn es aber der Währungsunion beitrifft, dann hat es zu beachten, daß undisziplinierte Finanzpolitik negative Rückwirkungen hat für alle anderen Mitgliedsländer. Die zinstreibende Wirkung einer übermäßigen Beanspruchung des Kapitalmarkts durch einzelne Mitgliedsländer wirkt sich bei gemeinsamer Währung auf die Kreditkosten aller anderen Länder und auf die Investitionsbedingungen ihrer Unternehmen aus. Zwar ist die Zinswirkung aufgrund des größeren Währungsgebiets geringer, aber ohne effektive Begrenzungen der Verschuldung könnte das einzelne Regierungen dazu verleiten, noch weniger als früher auf nachhaltige Konsolidierung hinzuarbeiten.

Der hohe Rang der Schuldenkriterien ergibt sich nicht zuletzt aus der Notwendigkeit, der Geldpolitik der Europäischen Zentralbank den Rücken frei zu halten. Verstrickung in übermäßige Staatsverschuldung und die drückende Zinsbelastung der öffentlichen Haushalte, die sie mit sich bringt, läßt unvermeidlich dazu ein, nach dem altbekannten Ausweg expansiver Geldpolitik zu suchen. Zwar haben die Mitgliedsländer nicht zu bestimmen, wie die Europäische Zentralbank ihre Geldpolitik führt. Aber das muß sie nicht hindern, nach niedrigen Zinsen zu rufen und politischen Druck auf die Bank auszuüben. Der Disput zwischen Bundesregierung und Bundesbank über die Frage einer Sonderausschüttung von Buchgewinnen auf Gold und Devisenreserven hat gezeigt, daß auch ein Statut der Unabhängigkeit nicht gegen Pressionsversuche feilt.

VI. Das Problem hoher Arbeitslosigkeit

Einen wichtigen Aspekt der Währungsunion, der lange Zeit in der öffentlichen Diskussion keine Rolle spielte, bildet das Problem der hohen Arbeitslosigkeit. Im Vertrag von Maastricht war von diesem Problem nicht die Rede. Es bedurfte der Forderung Frankreichs nach Aufnahme eines Beschäftigungskapitels in den Vertrag, daß dieser Aspekt der Währungsunion mehr Aufmerksamkeit erfährt. Die Befürworter einer termingerechten Einführung des Euro weisen allerdings den Gedanken weit von sich, daß es für die Funktionsfähigkeit der Währungsunion und für die Stabilität des Euro auch von Bedeutung sein könnte, ob die nationalen Arbeitsmärkte im Gleichgewicht sind, ob die Arbeitslosigkeit in einzelnen Ländern sehr hoch ist und daher wirtschafts- und sozialpolitisch ein vorrangiges Problem bildet oder ob sie relativ gering ist, ob bereits geeignete Maßnahmen ergriffen worden sind, die zu mehr Beschäftigung führen werden, oder ob man die Inangriffnahme dieses Problems verschiebt auf die Zeit nach Beginn der Währungsunion.

Die Struktur der Arbeitslosigkeit ist sehr unterschiedlich in Europa. Legt man anstatt der nationalen Angaben die vom statistischen Amt der Europäischen Gemeinschaften Eurostat ermittelten standardisierten Arbeitslosenquoten zugrunde, die die Zahl der Arbeitslosen in Prozent der zivilen Erwerbsbevölkerung ausdrücken, so ergibt sich folgendes Bild: In der Europäischen Union betrug die Arbeitslosigkeit im Durchschnitt der siebziger Jahre 4,2 Prozent. Sie stieg dann rasch auf mehr als das Doppelte im Durchschnitt der achtziger Jahre an, und zwar auf 9,3 Prozent. Seitdem hat sie weiter zugenommen und liegt derzeit bei knapp elf Prozent. In den meisten Mitgliedsländern ist die Arbeitslosigkeit in der jüngsten Zeit nicht mehr weiter angestiegen, aber eine deutliche Trendumkehr ist auch nicht zu konstatieren. Vor allem unterscheiden sich die erreichten Niveaus sehr stark. Die höchsten Arbeitslosenquoten sind in Spanien (20 Prozent), Finnland (14 Prozent), Frankreich (12,6 Prozent) und Italien (12,4 Prozent) zu verzeichnen. Die niedrigsten Arbeitslosenquoten haben Luxemburg (4 Prozent), Österreich (4,5 Prozent) und Holland (5,5 Prozent). Hierzulande ist die Arbeitslosigkeit mit mehr als elf Prozent, laut amtlicher Statistik, bzw. knapp zehn Prozent, laut Eurostat, so hoch wie nie zuvor, wenngleich sie noch etwas unterhalb des europäischen Durchschnitts liegt. Aus der sehr unterschiedlichen Situation ergeben sich unterschiedliche Interessenlagen.

Es muß damit gerechnet werden, daß Länder mit sehr hoher Arbeitslosigkeit darauf drängen werden, Gemeinschaftsprogramme in Gang zu setzen.

VII. Der Euro schafft keine zusätzlichen Arbeitsplätze

Eine gleichsam regierungsoffizielle These lautet, die Währungsunion werde zusätzliche Arbeitsplätze schaffen. Das wäre erfreulich. Die These ist aber leider falsch. Die Währungsunion wird Effizienzgewinne bringen, weil sie die Transaktionskosten und Informationskosten der Unternehmen wie der Bürger im grenzüberschreitenden Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr senkt. Mit der Einführung des Euro werden die Kosten des Umtauschs und der Absicherung gegen Wechselkursschwankungen entfallen, und die Preise für Güter und Dienstleistungen werden über die nationalen Grenzen hinweg unmittelbar vergleichbar werden. Das zusammengenommen wird den Waren- und Dienstleistungsaustausch in Europa noch weiter intensivieren, wird die Integration der Märkte vertiefen und damit effizienzsteigernd wirken. Aber Effizienzgewinne werden sich nicht in zusätzliche Arbeitsplätze umwandeln lassen, weil die Arbeitsmärkte der meisten Mitgliedsländer zu inflexibel geworden sind. Die anhaltend hohen Arbeitslosenzahlen in Deutschland, Frankreich oder Italien sprechen eine deutliche Sprache.

Es darf nicht übersehen werden, daß die Ausschöpfung von Effizienzgewinnen sich in Form einer Verschärfung des innereuropäischen Wettbewerbs vollziehen wird, der den Strukturwandel weiter beschleunigen wird. Ein Beispiel bildet die Bank- und Finanzwirtschaft, in der die Fusionswelle noch ansteigen wird. Hier wie in anderen Bereichen muß mit einer Verschärfung des Rationalisierungsdrucks und mit einem Abbau von Mitarbeitern gerechnet werden. Gesamtwirtschaftlich gesehen wäre das nicht problematisch, wenn man darauf zählen könnte, daß an anderer Stelle vermehrt Arbeitsplätze entstehen werden. Aber das setzt eine wesentlich größere Flexibilität der Arbeitsmärkte voraus, als sie bisher gegeben ist.

Die Währungsunion wird nicht zu einer Lösung des Beschäftigungsproblems in Europa beitragen, sondern es tendenziell verschärfen. Das Instrument des Wechselkurses, das die Wirkungen von Schocks zwischen Mitgliedsländern abpuffern kann, steht nach Beginn der Währungsunion nicht mehr zur Verfügung, eben weil es nur noch die gemeinsame Währung gibt. Innereuropäische Verzerrungen der relativen Preise können daher künf-

tig nur noch durch entsprechende Anpassungen von Lohnniveau und Lohndifferenzierung abgebaut werden. Die Lohnpolitik muß diszipliniert auch den Part der Wechselkurspolitik übernehmen, damit gesamtwirtschaftliche Schäden vermieden werden können. Auf hinreichende Lohnanpassung ist aber kaum zu rechnen, solange es dabei bleibt, daß Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften unangefochten über Lohnniveau, Lohnstruktur und Arbeitsbedingungen bestimmen können. Im Unterschied zu den Gütermärkten versagen die Arbeitsmärkte, weil ihre Fähigkeit zur Stabilisierung außer Kraft gesetzt ist. Daran wird sich wenig ändern, solange man sich scheut, sich des politisch brisanten Themas einer durchgreifenden Deregulierung der Arbeitsmärkte ernsthaft anzunehmen.

VIII. Wird der Euro die Tariflohnpolitik disziplinieren?

Es gibt Befürworter einer frühzeitigen Währungsunion, die das anders sehen. Sie setzen darauf, daß die veränderten Bedingungen der Währungsunion die Tarifpartner zu mehr Selbstdisziplin anhalten werden. Aber was spricht dafür, daß die nationalen Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften durch den Euro diszipliniert werden könnten? Richtig ist, daß in der Währungsunion kein Land mehr Rückgriff nehmen kann auf das alte Rezept, die negativen Konsequenzen einer zu großzügigen Lohnpolitik für die Beschäftigung notfalls durch eine korrigierende Abwertung der nationalen Währung aufzufangen. In der Währungsunion führt jede Veränderung von Nominalöhnen in einem Mitgliedsland unmittelbar zu einer Veränderung der Wettbewerbsposition dieses Landes im Rahmen des Binnenmarktes. Wird daher Lohnpolitik undiszipliniert geführt, kommt es unvermeidlich zu weiterer Arbeitslosigkeit in diesem Land und, falls der lohnpolitische Kurs nicht korrigiert wird, zu einer Verbesserung der Beschäftigungslage in Partnerländern. Arbeitsplätze wandern gleichsam aus.

Man kann das am Beispiel der seit langem bestehenden faktischen Währungsunion zwischen Deutschland und Holland studieren. Die holländische Volkswirtschaft ist sehr eng mit der deutschen verflochten und ebenso produktivitätsstark. Aber in Holland wurde seit Anfang der neunziger Jahre dafür gesorgt, daß der Anstieg der Lohnkosten je Produkteinheit unter dem Anstieg der deutschen Lohnkosten blieb. Das ist der Hauptgrund, warum in Holland die Arbeitslosigkeit in den vergange-

nen Jahren abgenommen hat. Ein Abbau der Arbeitslosigkeit setzt voraus, daß der Anstieg der Arbeitskosten zurückbleibt hinter dem durch technischen Fortschritt ermöglichten Anstieg der Produktivität. In der Zukunft mag mehr als bisher bedacht werden, daß die Tariflohnpolitik darüber entscheidet, ob Arbeitsplätze abwandern oder zuwandern. Aber ist das mehr als eine vage Hoffnung? Warum sollte die Währungsunion Einsichten befördern, die bisher in den Wind geschlagen wurden? Wußte man etwa nicht um den Zusammenhang zwischen den Kosten der Arbeit und der Menge der Arbeitsnachfrage? Hat nicht der Ministerpräsident eines Bundeslandes mit hoher Arbeitslosigkeit gerade das Ende der Bescheidenheit propagiert?

IX. Beschäftigungskapitel erlaubt Verantwortung abzuschieben

Bis zum Beginn der Währungsunion bleibt klar, daß die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit eine nationale Aufgabe ist. Nach Beginn der Währungsunion besteht die nicht zu unterschätzende Gefahr, daß in Ländern, wo die Arbeitslosigkeit besonders drückend ist, politisch argumentiert werden wird, die nationalen Probleme seien nur zum Teil hausgemacht. Es bedürfe deshalb europäischer Initiativen zum Abbau der Arbeitslosigkeit und einer Geldpolitik, die den Euro nicht zu hart werden läßt. Diese Entwicklung ist bereits eingeleitet. Frankreich hat ihr den Weg gebahnt, indem es auf dem europäischen Gipfel von Amsterdam durchsetzte, daß in den Vertrag von Maastricht ein Beschäftigungskapitel eingefügt wird. Darin wird die Förderung der Beschäftigung als ein gemeinschaftliches Ziel festgeschrieben und der Grund für eine „koordinierte Beschäftigungsstrategie“ gelegt. Es soll beschäftigungspolitische Leitlinien geben, eine Koordinierung soll angestrebt werden, und es sollen europäische Pilotprojekte eingerichtet werden können.

Die Bundesregierung hat sich zu Recht gegen eine auch nur partielle Verlagerung der Verantwortlichkeiten für die Beschäftigung von der nationalen auf die europäische Ebene gewehrt. Die hohe Arbeitslosigkeit ist eben nicht Folge einer unzureichenden Gesamtnachfrage auf europäischer Ebene. Daher besteht kein Bedarf für Koordination. Mit der Übertragung beschäftigungspolitischer Kompetenz auf die europäische Ebene nimmt man den Druck von den Tarifparteien, eine zurückhaltende Lohnpolitik zu betreiben. Leider hat die Bundesregierung schließlich doch nach-

geben müssen und sich von der Zusage beruhigen lassen, daß es zu keinen neuen Kosten für die Mitgliedstaaten kommen werde. Realistisch betrachtet ist das aber nur eine Frage der Zeit.

X. Ruf nach mehr Transfers wird die Folge sein

Das Beschäftigungskapitel wird längerfristig zum Kristallisationspunkt für expansive Gemeinschaftsprogramme werden und der Kommission als Ansatzpunkt dienen, den zentralen Haushalt auszuweiten und dafür eigene Einnahmequellen zu fordern. Der Ruf nach gemeinschaftlicher Konjunkturstimulierung und schließlich auch nach ausgleichenden Transferzahlungen wird unvermeidlich kommen. Im Zuge dieser Entwicklung wird es als folgerichtig erscheinen, auch eine Koordination der Beschäftigungsmaßnahmen mit der Geldpolitik der Europäischen Zentralbank zu verlangen. Dabei wird man sich darauf berufen können, daß die Europäische Zentralbank im Vertrag von Maastricht darauf verpflichtet worden ist, die allgemeine Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft zu unterstützen. Zwar gilt das nur insoweit, als das Ziel der Preisstabilität dadurch nicht beeinträchtigt wird, aber das ist bekanntlich eine Frage der Interpretation. Man darf nicht verkennen, daß auch eine weitgehend unabhängige Zentralbank sich auf Dauer solchen Forderungen nicht entziehen kann, wenn sie von einer größeren Anzahl von Mitgliedstaaten vorgetragen werden und in der Öffentlichkeit Resonanz finden. Es war daher ein strategischer Fehler, den Vertrag von Maastricht um ein Beschäftigungskapitel zu ergänzen.

Realistisch betrachtet ist es illusionär, darauf zu rechnen, daß der Euro eine ebenso stabile Währung wie die D-Mark werden wird. Das Ziel der Preisstabilität wird zwar überall bejaht. Aber in den meisten Partnerländern wird ihm nicht der gleiche Rang zuerkannt wie hierzulande. Daher gibt es auch weniger Hemmungen, eine aktive Wechselkurspolitik zu betreiben. Folgerichtig wird in Frankreich argumentiert, der Euro müsse als Instrument der Handelspolitik eingesetzt werden. Konkret bedeutet das, daß wir uns auf französische Initiativen werden einstellen müssen, der Europäischen Zentralbank allgemeine Wechselkursorientierungen für die Manipulation des Wechselkurses zum Dollar vorzugeben. Auch hier gilt, daß die Europäische Zentralbank nicht folgen muß, und ebenso, daß es letztlich eine Frage der Hartnäckigkeit und der öffentlichen Resonanz ist, wer sich durchsetzen wird.

XI. Verschiebung nicht tabuisieren

Die Währungsunion bildet den Schlußstein der sehr erfolgreichen wirtschaftlichen Integration Europas. Aber diesen Schlußstein bereits 1999 einzusetzen, wäre doch verfrüht. Wichtige, schwierige Hausaufgaben sind nicht erledigt worden. Mit der in den meisten Ländern hohen Arbeitslosigkeit wird eine schwerwiegende Hypothek in die Währungsunion eingebracht, die für die Stabilität des Euro wenig Gutes erwarten läßt. Diese Einschätzung folgt aus der Analyse, sie ist nicht Ausdruck von Angst. Die Option der Verschiebung sollte daher nicht leichtfertig in den Wind geschlagen werden. Es mag durchaus sein, daß eine Verschiebung der Währungsunion um drei bis fünf Jahre an der Beschäftigungslage in den Mitgliedsländern wenig ändern würde, weil der politische Mut oder die Fähigkeit zu grundlegenden Reformen fehlt.

Aber eine Verschiebung würde jedenfalls verhindern, daß eine Reihe von Mitgliedsländern die Währungsunion mit fragiler finanzpolitischer Lage beginnt. Die Verschiebung würde ihnen den Zeitbedarf verschaffen, ihre Haushalte wirklich durchgreifend zu sanieren. Ein Beginn der Währungsunion ohne Defizite dürfte es der Bevölkerung erleichtern, dem Euro den notwendigen Vertrauensvorschuß zu gewähren. Befürworter eines termingerechten Beginns argumentieren, eine Verschiebung werde einzelne Länder dazu veranlassen, in den Bemühungen um Konsolidierung nachzulassen. Aber das hieße doch, daß die finanzpolitischen Anstrengungen nur betrieben werden, um die Währungsunion zu erreichen. Wenn es so wäre, dann könnte man nicht darauf vertrauen, daß diese Politik nach Beginn der Währungsunion fortgesetzt werden wird. Dann sollte man sich eingestehen, daß die Währungsunion verfrüht ist, weil auf weichen Grund gebaut.

Der Euro vor der Einführung

I. Übersicht

Die lange Übergangsphase, die im Vertrag von Maastricht für die Einführung der Europäischen Währungsunion (EWU) vorgesehen worden ist, geht nun langsam zu Ende. Obwohl seit der Unterzeichnung dieses Abkommens nun schon fast sieben Jahre vergangen sind, besteht zumindest in Teilen der deutschen Bevölkerung noch immer eine deutliche Verunsicherung über die Auswirkungen dieses Regimewechsels. Bei der großen Tragweite, die der Übergang von der D-Mark zu einer europäisch verfaßten Geld- und Währungsordnung bedeutet, ist dies nicht überraschend. Um so wichtiger ist es daher, daß Klarheit zumindest über die zentralen Fragen besteht:

Wird der Euro eine ebenso harte Währung wie die D-Mark werden? Welche Vorteile haben die deutschen Unternehmen und Arbeitnehmer von der Einführung des Euro zu erwarten? Ist damit zu rechnen, daß die Europäische Währungsunion zu ähnlich hohen Transfers führen wird wie die deutsch-deutsche Währungsunion? Welche Risiken ergeben sich daraus, daß das Instrument der Wechselkursanpassung von 1999 an nicht mehr zur Verfügung stehen wird? Kann eine gemeinschaftliche europäische Geldpolitik auch dann funktionieren, wenn es auf absehbare Zeit nicht möglich sein wird, eine umfassende politische Union in Europa zu installieren?

Im folgenden soll versucht werden, Antworten hierfür zu entwickeln. Dabei sollen – soweit wie möglich – sehr robuste theoretische Wirkungszusammenhänge verwendet werden, wobei es allerdings in der Natur volkswirtschaftlicher Theoreme liegt, daß alle zukunftsgerichteten Aussagen mit einer gewissen Unsicherheit behaftet sind.

II. Wird der Euro so stabil wie die D-Mark?

In ihrer fast fünfzigjährigen Geschichte war die D-Mark neben dem Schweizer Franken eine der weltweit stabilsten Währungen. Gleichwohl belief sich der durchschnittliche jährliche Kaufkraftver-

lust in Deutschland auf immerhin knapp 3 Prozent – mit Spitzenwerten von 7,0 Prozent im Jahr 1973 und 6,3 Prozent im Jahr 1981. Einige deutsche Ökonomen vertreten nun die Meinung, daß der Euro diesem Standard nicht gerecht werden kann: „Die Europäische Zentralbank wird – trotz weitgehender Unabhängigkeit – Preisstabilität in Europa nicht durchsetzen, weil es für sie aufgrund unterschiedlicher Interessen der nationalen Entscheidungsträger keinen genügend starken Anreiz gibt, dies zu wollen.“¹

Aus theoretischer Sicht hängt es vor allem von drei Faktoren ab, wie hoch die Inflationsrate einer bestimmten Währung ausfällt: der Geldpolitik, der Lohnpolitik und – mit großen Einschränkungen – der Fiskalpolitik.

1. Zur Geldpolitik der Europäischen Zentralbank

Es ist in der Ökonomie heute sicherlich unstrittig, daß Inflation in erster Linie als ein monetäres Phänomen anzusehen ist². Es wird also vor allem am geldpolitischen Kurs der Europäischen Zentralbank (EZB) liegen, ob der Euro eine harte oder eine weiche Währung werden wird. Während es nun sicherlich nicht möglich ist, die Entscheidungsprozesse der zukünftigen Mitglieder des EZB-Rates konkret vorherzusagen, bietet die intensive theoretische Diskussion zur Unabhängigkeit der Notenbank eine recht verlässliche Grundlage, um zumindest die große Richtung der EZB-Politik zu prognostizieren. In den letzten 25 Jahren hat sich nämlich weltweit ein recht eindeutiger Zusammenhang zwischen dem Grad an Notenbankunabhängigkeit und der Geldwertstabilität gezeigt; d. h. Notenbanken, die ihre Entscheidungen frei von politischer Einflußnahme treffen konnten, waren in der Regel sowohl willens als auch fähig, eine niedrige Inflationsrate anzu-steuern.

1 Memorandum führender deutscher Wirtschaftswissenschaftler zur Währungsunion vom 11. Juni 1992, Tz. 5, in: Peter Bofinger, Politische Ökonomie einer Europäischen Zentralbank, in: ders./Stefan Collignon/Ernst-Moritz Lipp (Hrsg.), Währungsunion oder Währungschaos? Was kommt nach der D-Mark, Wiesbaden 1993, S. 233.

2 „Jede große Inflation ist durch monetäre Expansion erzeugt worden.“ Milton Friedman, Die Rolle der Geldpolitik, in: Karl Brunner/Hans G. Monissen/Manfred J. M. Neumann (Hrsg.), Geldtheorie, Köln 1974, S. 325.

Aus theoretischer Sicht ist dieser Zusammenhang recht einfach zu erklären. Unabhängigkeit einer Notenbank bedeutet vor allem, daß die Regierung keine direkten Anweisungen an die Notenbankleitung geben darf, daß die geldpolitischen Entscheidungsträger für Zeiträume bestellt werden, die länger sind als die nationalen Legislaturperioden, und daß Geldpolitik auch nicht auf indirektem Wege (insbesondere in der Form einer notenbankfinanzierten Staatsverschuldung) von der Regierung unterlaufen werden kann.

Im Ergebnis ist es einer Regierung dann nicht möglich, in die laufende Geldpolitik einzugreifen. Auf längere Sicht steht es den Politikern allerdings durchaus offen, unfähige Notenbanker nicht wiederzuerennen oder auch die Notenbankverfassung zu modifizieren. Für die Verantwortlichen in der Notenbank bedeutet dies, daß sie bei ihren geldpolitischen Entscheidungen grundsätzlich mit einem längerfristigen Zeithorizont zu operieren haben. Es ist aus ihrer Sicht also wenig sinnvoll, eine inflationäre Geldpolitik zu betreiben, deren positive Effekte bekanntlich vor allem kurzfristiger Natur sind, während auf längere Sicht die Nachteile eindeutig überwiegen. Konkret: Für einen Notenbankmanager, der noch eine Amtszeit von z. B. fünf Jahren vor sich hat, besteht so kaum eine Veranlassung, eine kurzfristige Konjunkturstimulierung zu betreiben. Selbst wenn er damit einer gerade regierenden Partei zu Gefallen sein wollte, müßte er damit rechnen, daß diese Partei in fünf Jahren nicht mehr an der Macht ist oder aber daß die Politiker dann die heutige konjunkturelle Unterstützung schon längst vergessen und nur noch die unzureichende Stabilitätspolitik der Notenbank vor Augen haben.

Es liegt also in der Logik der Notenbankunabhängigkeit begründet, daß die Geldpolitik dann unter einer längerfristigen Perspektive geführt wird³. Damit ist es wenig wahrscheinlich, daß eine unabhängige Notenbank eine rein kurzfristig angelegte inflatorische Geldpolitik betreiben wird, wie man sie in den siebziger Jahren in zahlreichen europäischen Ländern mit politisch abhängigen Notenbanken hat beobachten können.

3 Der für den Zentralbankrat der Deutschen Bundesbank allgemein beobachtete „Thomas-Becket-Effekt“ ist also kein spezifisch deutsches Phänomen, sondern als ein grundsätzliches Charakteristikum unabhängiger Notenbanken anzusehen. Unter diesem Effekt versteht man, daß sich in der Regel alle Mitglieder des deutschen Zentralbankrates für eine stabilitätsorientierte Geldpolitik eingesetzt haben, unabhängig von welchem politischen Lager sie ernannt worden waren. Thomas Becket (1118–1170) hat sich als Erzbischof von Canterbury vehement gegen die Einflußnahme des Königs im kirchlichen Bereich gewehrt, obwohl er in seiner Jugend ein Freund und Ratgeber von Heinrich II. gewesen war.

Entscheidend für die Stabilität des Euro ist dabei, daß die Verfassung der EZB, wie sie in den Artikeln 105 bis 109b des Vertrags von Maastricht fixiert worden ist, allen theoretischen Ansprüchen an eine stabilitätsorientierte Notenbankverfassung uneingeschränkt genügt⁴. Im Vergleich zum Bundesbankgesetz weist die Währungsordnung der EZB sogar deutliche Vorzüge auf: Als Bestandteil des EG-Vertrages können die dafür einschlägigen Bestimmungen nur dann geändert werden, wenn eine solche Modifikation von allen 15 EU-Ländern ratifiziert wird. Das Statut der EZB besitzt damit gleichsam Verfassungsrang. Das Bundesbankgesetz kann demgegenüber jederzeit durch eine einfache Gesetzesänderung angepaßt werden. Auch die Zielformulierung ist für die EZB deutlicher als für die Bundesbank. Während die EZB eindeutig auf das Ziel der Preisstabilität verpflichtet ist, spricht das Bundesbankgesetz nur von der Aufgabe, „die Währung zu sichern“ (Artikel 3).

Alles in allem ist aufgrund der hohen Unabhängigkeit der EZB davon auszugehen, daß ihre Entscheidungsträger in gleicher Weise wie die Mitglieder des Zentralbankrates der Bundesbank bestrebt sein werden, ihre Entscheidungen unter einem längerfristigen Zeithorizont zu treffen. Damit ist es wenig wahrscheinlich, daß die Inflationsrate in Deutschland von 1999 an systematisch höher sein wird, als dies in den letzten 50 Jahren der Fall gewesen ist. Die Erfahrung mit der Deutschen Bundesbank verdeutlicht aber auch, daß man von der EZB nun nicht eine durchschnittliche Inflationsrate von Null erwarten sollte. Zum einen zeigen viele Studien, daß es wegen statistischer Probleme durchaus angemessen ist, auch eine Inflationsrate von rund zwei Prozent noch mit „Geldwertstabilität“ gleichzusetzen⁵. Zum anderen kann es im Fall gravierender Angebotschocks, wie z. B. den Ölkrisen der frühen siebziger und achtziger Jahre, durchaus sinnvoll sein, nicht unmittelbar zu einer stabilitätskonformen Infla-

4 Verbesserungsbedürftig wäre hier allenfalls die Vorschrift, wonach die Amtszeit der nationalen Notenbank-Präsidenten mindestens fünf Jahre betragen muß. Doch findet man zum einen in einer Reihe der nationalen Notenbankgesetze längere Amtszeiten, und zum anderen wird auch bei einer Fünfjahresfrist noch eine sehr weitgehende Absicherung der Geldpolitik vor kurzfristiger politischer Einflußnahme gewährleistet. Von den Kritikern der EWU wird häufig auch der Punkt ins Feld geführt, daß die EZB über keine uneingeschränkte Kompetenz bezüglich der Festlegung des Außenwertes des Euro verfügt. Solche weitreichenden Vollmachten sind bisher noch keiner Notenbank in der Welt eingeräumt worden, für die Stabilität des Euros sind sie auch nicht von zentraler Bedeutung. Vgl. dazu P. Bofinger (Anm. 1), S. 48 ff.

5 OECD, Inflation Objectives in the Medium to Longer Term, in: OECD Economic Outlook, Vol. 55, Washington, D. C. 1994, S. 34 f.

tionsrate zurückzukehren. Die Bundesbank hat daher in solchen Phasen mit dem Konzept eines „unvermeidlichen Preisanstiegs“ operiert⁶.

2. Zum Einfluß der Lohnpolitik

In der aktuellen Debatte wird häufig übersehen, daß der Lohnpolitik eine wichtige Bedeutung für die Geldwertstabilität zukommt. Bei einer zurückhaltenden Lohnpolitik sind die Preisauftriebstendenzen grundsätzlich gering. Die Notenbank kann sich dann darauf verlegen, eine eher passive Haltung einzunehmen. In Phasen mit aggressiven Verteilungskämpfen und einem daraus resultierenden Kosten- und Inflationsdruck kann eine unabhängige Notenbank zwar ebenfalls Geldwertstabilität durchsetzen, sie muß dafür aber nicht unerhebliche Einbußen beim Output und der Beschäftigung hinnehmen. Ein gutes Beispiel hierfür ist die deutsche Geldpolitik in den Phasen der beiden Ölkrisen.

Umgekehrt zeigt die Erfahrung aus dieser Zeit auch, daß es vor allem Länder mit abhängigen Notenbanken und starken Verteilungskämpfen gewesen sind, die besonders unter der Inflation zu leiden hatten⁷. Für die EZB ergibt sich daraus ein recht positiver Ausblick. Schon jetzt ist deutlich zu erkennen, daß der Einfluß der Gewerkschaften und damit auch die Streikaktivitäten in ganz Europa erheblich zurückgegangen sind. Bei der hohen Arbeitslosigkeit in allen EU-Ländern und dem eher noch steigenden Wettbewerbsdruck durch Niedriglohnländer in Osteuropa und Asien ist auf absehbare Zeit nicht damit zu rechnen, daß es in den EWU-Ländern zu ähnlichen Verteilungskämpfen kommen wird wie in den siebziger Jahren. In den Anfangsjahren der EZB dürfte also kaum mit größeren Belastungen durch die Lohnpolitik zu rechnen sein. Es ist daher auch kaum wahrscheinlich, daß die EZB unmittelbar mit der politisch schwierigen Aufgabe konfrontiert werden wird, eine Kosteninflation mittels einer Rezession brechen zu müssen.

3. Die Rolle der Fiskalpolitik

Die Bedeutung der Fiskalpolitik für die Geldwertstabilität wird in der derzeitigen politischen Diskussion weithin überschätzt. Es trifft zwar zu, daß alle großen Inflationen auf eine exzessive Ausgabenpolitik des Staates zurückzuführen sind. Dabei wird aber übersehen, daß dies zugleich voraussetzt, daß die Staatsdefizite von der Notenbank finanziert werden. Genau dessen waren sich die

Autoren des Vertrages von Maastricht bewußt. Deshalb haben sie in Artikel 104 jegliche Kreditgewährung der EZB (sowie der nationalen Notenbanken) an öffentliche Schuldner in den EU-Ländern ausdrücklich untersagt. Unter diesen Bedingungen sind die Staaten also gezwungen, ihre Defizite stets über den Kapitalmarkt und das Bankensystem zu finanzieren. Ein Zusammenhang zwischen den Staatsdefiziten und dem Geldangebot der EZB ist daher grundsätzlich nicht gegeben.

Es ist folglich aus theoretischer Sicht überhaupt nicht nachzuvollziehen, wenn einige deutsche Politiker die Härte des Euro davon bestimmt sehen, ob die Haushaltsdefizite im Jahr 1997 über oder unter der völlig willkürlich gesetzten Marge von 3,0 Prozent des Bruttoinlandsprodukts liegen⁸. So hat z. B. Deutschland im Jahr 1996 eine – auch für deutsche Verhältnisse – sehr niedrige Inflationsrate von 1,5 Prozent erreichen können, obwohl das Defizit rund einen halben Prozentpunkt über dem Schwellenwert von 3,0 Prozent lag. Der sehr geringe Einfluß der Neuverschuldung auf die Inflationsrate zeigt sich auch bei internationalen Querschnitts- und Längsschnittsanalysen⁹.

Ganz offensichtlich ist es in der Öffentlichkeit noch nicht hinlänglich deutlich geworden, daß sich die gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Fiskalpolitik mit dem Vertrag von Maastricht grundlegend gewandelt hat. Bei einer politisch abhängigen nationalen Notenbank bedeuteten hohe Staatsdefizite in der Tat ein hohes Inflationsrisiko: Der Staat finanzierte sich entweder unmittelbar bei der Notenbank, oder die Regierung nutzte die politisch abhängige Geldpolitik, um ihre ausstehenden Staatsschulden inflatorisch zu entwerten.

Da es in solchen Ländern zudem auch noch umfangreiche Kapitalverkehrskontrollen gab, blieb den Privaten oft keine andere Wahl, als eine solche Behandlung zähneknirschend zu tolerieren. Mit dem Vertrag von Maastricht, der jegliche Kapitalverkehrskontrollen innerhalb der Gemeinschaft ausschließt, wird das traditionelle Inflationsrisiko einer überhöhten Staatsverschuldung in ein Insolvenzrisiko transformiert. Wenn also die Haushaltspolitik in einzelnen EU-Ländern Anlaß zur Sorge geben sollte, dann nur deshalb, weil sich daraus eine Situation entwickeln könnte, die zur Insolvenz eines Mitgliedstaates führt. Nachteilig hierbei wäre

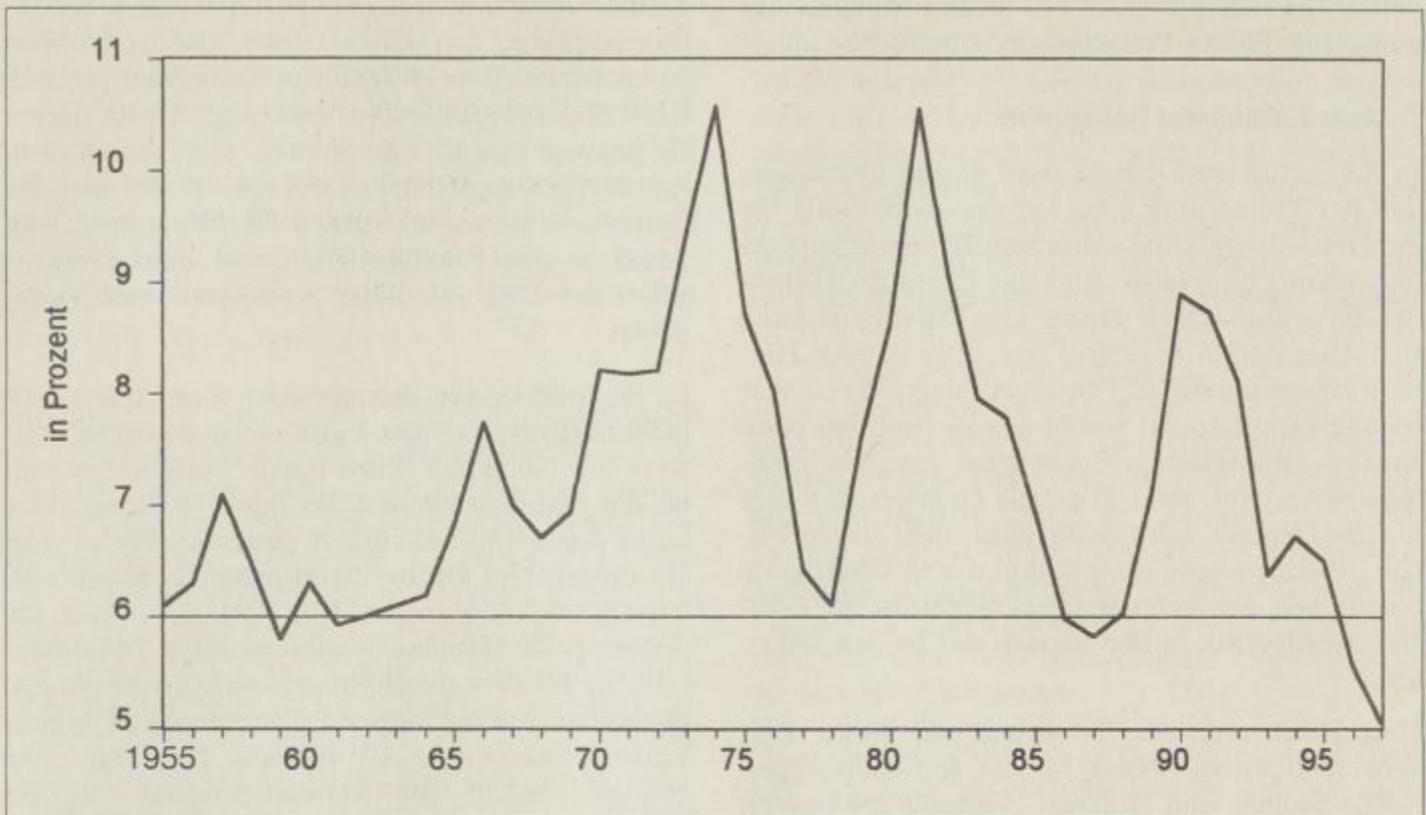
6 Deutsche Bundesbank, Die Geldpolitik der Deutschen Bundesbank, Frankfurt am Main 1995, S. 83.

7 Peter Bofinger/Carsten Hefeker/Kai Pflieger, Stabilitätskultur in Europa, Stuttgart 1997.

8 Die Autoren des Vertrages von Maastricht haben hierbei einen Wert gewählt, der eine Schuldenquote von 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts konstant hält. Dabei bleibt aber wiederum offen, wieso gerade eine Relation von 60 Prozent, die dem EU-Durchschnittswert der Jahre 1990/91 entsprach, für jedes einzelne EU-Land als optimal angesehen wird.

9 Vgl. P. Bofinger u. a. (Anm. 7).

Schaubild 1: Umlaufrendite festverzinslicher Wertpapiere



Quelle: Deutsche Bundesbank.

allein, daß nunmehr die anderen Länder für diese Schulden – zumindest teilweise – einstehen müßten¹⁰, um die Stabilität des betreffenden nationalen Finanzmarktes zu sichern. Problematisch ist eine hohe Staatsverschuldung heute also wegen ihrer innergemeinschaftlichen Verteilungswirkungen, nicht aber wegen ihrer inflationären Impulse.

Mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt wurde ein Versuch unternommen, solche Prozesse von Anfang an zu vermeiden. M. E. wäre es für die fiskalpolitische Disziplin in Europa darüber hinaus sehr hilfreich, wenn Staatskredite in den bankenaufsichtsrechtlichen Bestimmungen der Gemeinschaft nicht mehr als völlig sichere Aktiva behandelt würden. Eine gewisse Risikovorsorge der Banken für den Fall eines Staatsbankrotts könnte erheblich dazu beitragen, einen solchen „worst case“ grundsätzlich zu verhindern¹¹.

10 Der Vertrag von Maastricht schließt eine gemeinschaftliche Haftung für die Schulden eines einzelnen Mitgliedslandes zwar explizit aus (Artikel 104 b), im Fall einer Zahlungskrise ist jedoch davon auszugehen, daß es auch ohne eine rechtliche Verpflichtung zu einem – zumindest teilweisen – Einstehen für die Verbindlichkeiten eines insolventen Landes kommen wird.

11 Siehe dazu Peter Bofinger, Disziplinierung der öffentlichen Haushalte durch den Markt – nicht durch starre Regeln und Bürokraten, in: Wirtschaftsdienst, 77 (1997) 1, S. 12–15; Karin Keil, Die Finanzmärkte als Instrument zur Disziplinierung der Fiskalpolitik. Diplomarbeit zur Erlangung des Grades einer Diplomkauffrau an der Bayerischen Julius-Maximilians-Universität Würzburg, Würzburg 1996.

4. Die Einschätzung der Finanzmärkte

Die hier vorgetragene Prognose eines „harten“ Euro deckt sich sehr weitgehend mit der Einschätzung der internationalen Finanzmärkte. Wichtigster Indikator für die Inflationserwartungen der Anleger sind die langfristigen Zinsen. Diese setzen sich zusammen aus einer „realen“ Komponente, d. h. einer Ertragsrate, die der Konsumverzicht in einem Umfeld ohne Inflation erbringen würde, und einem Ausgleich für die erwartete Inflationsrate. Da sich die Realzinsen eher träge entwickeln, kann man daher an den Schwankungen der langfristigen Zinsen recht gut die Inflationserwartungen der Marktteilnehmer ablesen.

Für die Umlaufrendite der D-Mark, die einen gewogenen Durchschnitt von längerfristigen Zinssätzen abbildet, zeigt sich dabei ein erstaunlicher Befund (Schaubild 1). Während diese Rate in der gesamten Nachkriegszeit nie nennenswert unter der Schwelle von sechs Prozent lag, bewegt sie sich seit zwei Jahren deutlich darunter. Da sich nun der Anlagezeitraum der entsprechenden Titel deutlich in die Zeit nach 1998 erstreckt, sind die Anleger weltweit offensichtlich der Überzeugung, daß der Euro eher eine noch stabilere Währung als die D-Mark werden wird.

Wenig überzeugend ist dabei die manchmal geäußerte Behauptung, die Abwertung der D-Mark gegenüber dem Dollar, die vom Frühjahr 1996 bis

zum Sommer 1997 andauerte, sei ein Indiz für ein Mißtrauen gegenüber dem Euro. Bei dieser Sichtweise würde man verkennen, daß derartige Schwankungen beim D-Mark/Dollar-Kurs in der Vergangenheit recht häufig aufgetreten sind, ohne daß dies mit einem Euro-Effekt hätte erklärt werden können. Zur Verdeutlichung der Größenordnungen sei auf die Abwertung der D-Mark in der Phase von 1980 bis 1985 verwiesen, wo eine Bewegung des Dollarkurses von rund 1,80 DM auf bis zu 3,47 DM aufgetreten war.

III. Die Vorteile der Währungsunion

Noch immer findet man recht häufig die Auffassung, die Währungsunion bringe für Deutschland keinerlei wirtschaftliche Vorteile. Wenn diese Vorstellung weit verbreitet ist, liegt dies vor allem daran, daß die Bedeutung des Wechselkurses für den Arbeitsmarkt meist weder in der ökonomischen Theorie¹² noch in der wirtschaftspolitischen Diskussion vollständig erfaßt wird.

1. Währungsunion und Beschäftigung

Unstrittig dürfte sein, daß die nationalen Arbeitsmärkte mit dem Prozeß der Globalisierung zunehmend in ein wechselseitiges Konkurrenzverhältnis treten. Die international agierenden Unternehmen fragen Arbeitskräfte dort nach, wo sie – unter Berücksichtigung der Produktivität – am billigsten verfügbar sind. Der Preis, zu dem die nationalen Arbeitsmärkte Arbeitskräfte anbieten, wird dabei bestimmt durch die nationalen Lohnkosten und den Wechselkurs. Damit die nationalen Lohnkosten international vergleichbar werden, müssen sie über einen gemeinsamen Wechselkurs, z. B. gegenüber dem US-Dollar, umgerechnet werden. Bei dieser Sichtweise wird unmittelbar deutlich, daß Wechselkursschwankungen nicht anders zu beurteilen sind als Änderungen der Lohnkosten durch nationale Tarifabschlüsse. Das bedeutet auch, daß man den weithin geteilten Befund zu hoher Löhne

12 In der traditionellen „realen Außenhandelstheorie“ wird die internationale Arbeitsteilung ohne jeden Rekurs auf den Wechselkurs beschrieben. In der „monetären Außenwirtschaftstheorie“ wird zwar der Wechselkurs erklärt, offen bleibt jedoch, wie sich Wechselkursschwankungen auf die Wettbewerbsfähigkeit und die Beschäftigung auswirken. Wie man beispielsweise an dem bekannten Lehrbuch von Klaus Rose und Karlhans Sauernheimer, *Theorie der Außenwirtschaft*, München 1996¹², nachprüfen kann, werden diese beiden Teile der Außenwirtschaftstheorie üblicherweise völlig separat dargestellt. Für einen ersten Versuch einer Synthese vgl. Peter Bofinger, *Die internationale Wettbewerbsfähigkeit ganzer Volkswirtschaften. Ein Phänomen auf der Suche nach einer Theorie*, in: *Kredit und Kapital*, 28 (1995) 4, S. 467–497.

mit Fug und Recht auch als eine Situation eines zu hohen Wechselkurses diagnostizieren kann.

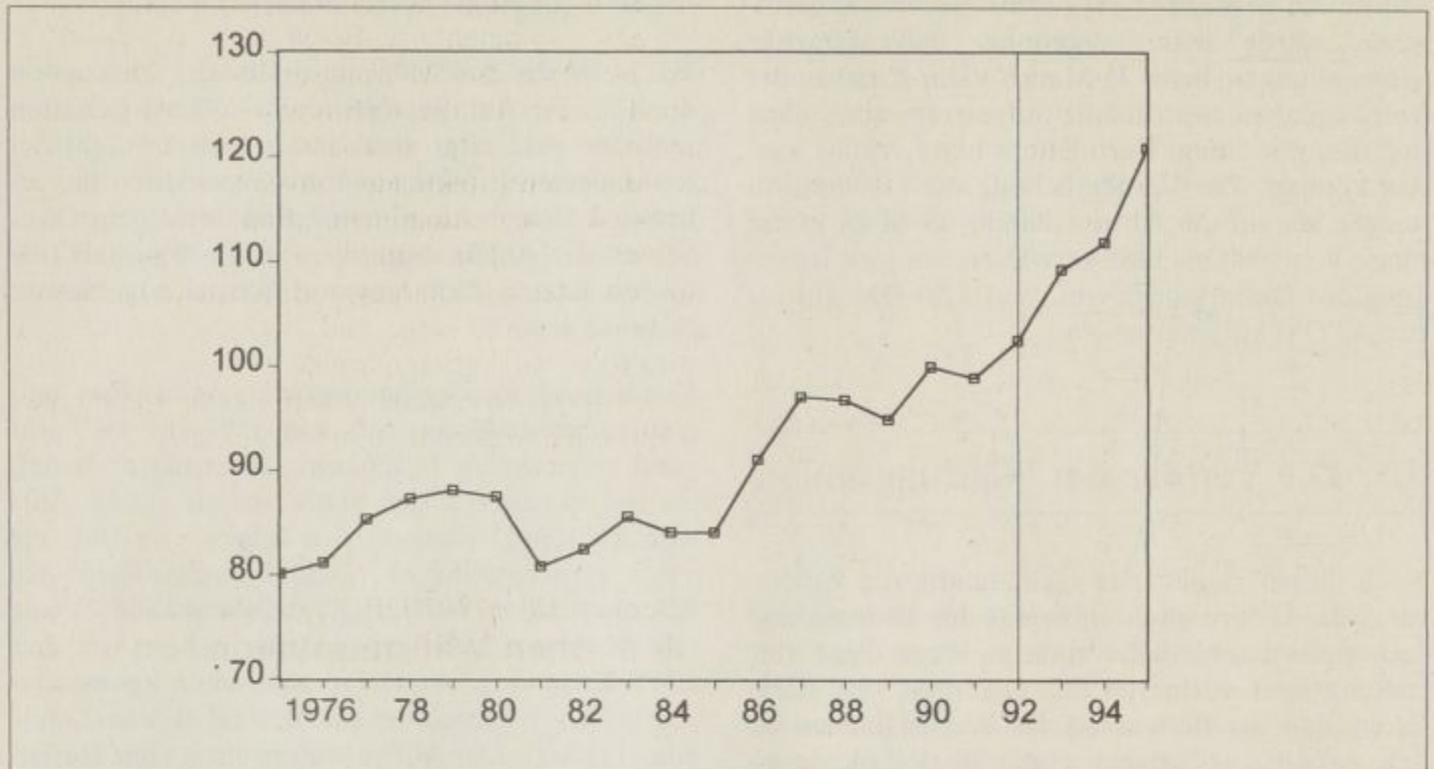
Wie sehr die beschäftigungspolitische Diskussion noch im Denken geschlossener Volkswirtschaften verhaftet ist, zeigt sich daran, daß fast nahezu jeder deutsche Wirtschaftswissenschaftler die zu hohen Löhne beklagt¹³, während doch viele Ökonomen der Auffassung sind, daß die Wechselkurse in den letzten fünf Jahren durchaus angemessen gewesen seien.

Der massive Beschäftigungsrückgang in West- und Ostdeutschland, der sich von 1992 bis 1997 auf rund zweieinhalb Millionen Arbeitsplätze belief, ist also in erheblichem Maße auf die starke Aufwertung der D-Mark in den Jahren von 1992 bis 1995 zurückzuführen. Nach Berechnungen des Internationalen Währungsfonds (Schaubild 2) war das deutsche Lohnkostenniveau schon vor den EWS-Krisen als überhöht anzusehen (gemessen am realen Wechselkurs auf der Basis von Lohnstückkosten). Die Aufwertungsphasen vom Herbst 1992, Sommer 1993 und Frühjahr 1995 haben diese Situation noch erheblich verschärft. Von 1991, dem letzten „ruhigen“ Jahr im EWS, bis 1995 ergab sich eine Aufwertung der D-Mark gegenüber den EU-Währungen um 17,2 Prozent. In der gleichen Zeit betrug der Anstieg der deutschen Lohnstückkosten in nationaler Währung lediglich 7,2 Prozent.

Die Währungsunion bringt damit eindeutige Vorteile für den deutschen Arbeitsmarkt und die deutsche Wirtschaft insgesamt. Im Warenaustausch mit den EU-Ländern, auf die etwa 60 Prozent des deutschen Außenhandels entfallen, schafft sie das Aufwertungsrisiko der D-Mark für immer aus der Welt. Damit entfällt ein ganz erheblicher Risikofaktor des „Standorts Deutschland“. Während Investoren unter den Verhältnissen des Status quo immer davon ausgehen müssen, daß eine Anlage, die sich bei den aktuellen Wechselkursen „rechnet“, jederzeit über Nacht obsolet werden kann, nur weil die D-Mark einen erneuten Aufwertungs-schub erfahren hat, führt die Währungsunion dazu, daß Planungssicherheit geschaffen wird. Wer in Deutschland investiert und sich damit langfristig bindet, kann sich dann darauf verlassen, daß die gegebenen Kostenrelationen während der Laufzeit des Projekts nur noch von den nationalen Tarifabschlüssen bestimmt werden. Auch diese sind nicht vollständig prognostizierbar, doch halten sich die möglichen Abweichungen in einigermaßen geringen Grenzen.

13 Eine wichtige Ausnahme ist Heiner Flassbeck, *Wirtschaftspolitik im Zeichen von Globalisierung und Arbeitslosigkeit*, unveröffentlichtes Manuskript.

Schaubild 2: Realer Außenwert der D-Mark berechnet auf Lohnstückkostenbasis* (1990 = 100)



* Real effective exchange rate based on relative normalised unit labour costs (1990 = 100, data refer to the former Federal Republic of Germany)

Quelle: IMF Financial Statistics.

Oft wird dieser Argumentation entgegengehalten, die kräftige Exportentwicklung des Jahres 1997 zeige, daß es kein Kostenproblem in der deutschen Industrie gebe. Doch hier werden Ursache und Wirkung verwechselt. In der Tat sind die deutschen Unternehmen heute wieder sehr wettbewerbsfähig. Allerdings liegt das zum einen an der bereits erwähnten Abwertung der D-Mark und zum anderen daran, daß erhebliche Rationalisierungsmaßnahmen durchgeführt worden sind, um sich auch noch bei dem überhöhten internationalen Kostenniveau am Weltmarkt halten zu können. Der Preis ist die hohe Arbeitslosigkeit. Die anhaltende Unsicherheit über die weitere Wechselkursentwicklung erklärt somit auch, wieso es trotz der eingetretenen D-Mark-Schwäche nicht zu nennenswerten Neueinstellungen gekommen ist. Unternehmen, die ihre Produktionsstruktur unter großen Mühen den Wechselkurs- und Kostenrelationen des Jahres 1995 angepaßt haben, schrecken sicherlich zu Recht davor zurück, ihre Belegschaften wieder nachhaltig auszuweiten.

Von einigen Kritikern der Währungsunion wird in diesem Zusammenhang darauf verwiesen, daß die D-Mark auch in den siebziger und achtziger Jahren stark aufgewertet worden sei, ohne daß dies zu größeren Problemen geführt habe. Dabei wird jedoch übersehen, daß wir es heute mit einer grundlegend anderen Situation als damals zu tun haben. In diesen Phasen war die Inflationsrate in

Deutschland deutlich geringer als in den meisten anderen Ländern. Eine Aufwertung der D-Mark bedeutete damals, daß die deutschen Unternehmen auf einen gewissen Teil ihres Preis- und Kostenvorsprungs verzichten mußten. In den neunziger Jahren sind die Unterschiede in den Inflationsraten der EU-Länder verschwindend gering. Mit einer Höherbewertung der D-Mark kam es dann also unmittelbar zu einer Beeinträchtigung der deutschen Wettbewerbsfähigkeit.

Die Währungsunion bietet also für Deutschland die große Chance, das erhebliche Standortrisiko gravierender Aufwertungen ein für allemal aus der Welt zu schaffen. Damit besteht die berechtigte Hoffnung, daß es – nach den verschwindend geringen ausländischen Direktinvestitionen der letzten Jahre – in Zukunft wieder möglich sein wird, verstärkt ausländische Investoren für Deutschland zu interessieren.

2. Währungsunion und Geldpolitik

Auch ein zweiter wichtiger Vorteil der Währungsunion wird in der aktuellen Diskussion meist wenig beachtet. Er resultiert aus der Tatsache, daß es in Europa mit dem Binnenmarkt und den stark verbesserten Kommunikationstechnologien sehr bald zu einem einheitlichen Finanzmarkt kommen wird. Die Ländergrenzen werden also für Finanztransaktionen bald kaum mehr eine Rolle spielen.

So ist zum Beispiel damit zu rechnen, daß selbst Sichtguthaben vermehrt bei ausländischen Banken geführt werden, da es mit dem Internet relativ einfach ist, über solche Konten zu verfügen. Eine Studie von Christopher Johnson¹⁴ faßt diese Entwicklungen wie folgt zusammen: „Competition, deregulation, the euro and new technologies are accelerating the process of change which has been going on for many years already.“

Bei diesen Entwicklungen würde es auf mittlere Sicht als wenig zweckmäßig erscheinen, wenn die Geldpolitik für diesen Finanzraum in der Hand von vierzehn¹⁵ unabhängigen Notenbanken liegen würde. Schon in den letzten Jahren sind durch die hohen Auslandsguthaben deutscher Anleger immer wieder Probleme für die Geldmengenzpolitik der Bundesbank aufgetreten.

Mit dem Europäischen Zentralbanksystem verfügt Europa über ein institutionelles Arrangement, bei dem gewährleistet ist, daß die Geldpolitik im europäischen Finanzbinnenmarkt gleichsam aus einem Guß sein wird. Aus deutscher Sicht ist es dabei besonders vorteilhaft, daß die zukünftige gemeinschaftliche Geld- und Währungsordnung in allen wichtigen Punkten dem bewährten Modell des Bundesbankgesetzes entspricht.

3. Währungsunion und Transaktionskosten

Zu den „handfesten“ Vorteilen der Währungsunion zählt sicherlich auch, daß damit in Europa die Kosten des Umtauschs von Währungen entfallen. Vor allem für die Unternehmen bedeutet das eine erhebliche Kosteneinsparung, da sie bei Importen und Exporten innerhalb der EU keine Kurssicherung mehr vornehmen müssen. Für die privaten Haushalte entfällt bei Auslandsreisen der Währungsumtausch, wobei die damit verbundenen Einspareffekte allerdings nicht allzu hoch einzuschätzen sind.

Neben diesen direkten Wirkungen dürften die wichtigeren Vorteile der Währungsunion jedoch darin zu sehen sein, daß es über den Euro zusätzlich zu einem stärkeren Wettbewerb auf den europäischen Finanzmärkten kommen wird¹⁶. Für die

14 Christopher Johnson, *Too many banks in Europe: the survival of the fittest*, A report based on an IBM/MORI survey commissioned by IBM United Kingdom Limited, 14 July 1997.

15 Belgien und Luxemburg bilden seit langem eine Währungsunion mit gemeinschaftlicher Geldpolitik.

16 Siehe dazu die Studie von Chr. Johnson (Anm. 14), S. 17: „Nine European bankers in 10 think that EMU will reduce the number of banks, and 30 per cent see it as the most important single cause of change in banking. EMU is linked in bankers' minds with two other major causes of change – new technology and competition.“

Banken entfällt dann das Wechselkursrisiko, das bisher in der Regel noch mit einem Auslandsengagement verbunden war. Es ist daher zu erwarten, daß es durch die Währungsunion zu günstigeren Konditionen für die Kreditnehmer und Anleger kommen wird. Die Studie von Johnson faßt die kombinierten Effekte aus Euro und Finanzbinnenmarkt wie folgt zusammen: „Bank customers can expect to benefit from greater transparency in interest rates and charges, and from alternatives to traditional bank loans and deposits. Banks will have to go on cutting margins and fees to become more competitive, while reducing costs and increasing volume to become more profitable.“¹⁷

IV. Die Erfahrungen der deutsch-deutschen Währungsunion von 1990

Von den Kritikern der Währungsunion werden die Erfahrungen mit der deutsch-deutschen Währungsunion häufig als ein Beleg dafür herangezogen, daß die Europäische Währungsunion zu erheblichen Transfers von den reicheren EU-Ländern (vor allem Deutschland) in die wirtschaftlich schwächeren Regionen der Gemeinschaft führen müsse. Dieses Argument ist besonders suggestiv, weil das Ausmaß der Netto-Zahlungen von West nach Ostdeutschland in der Tat erheblich ist: Seit 1990 belaufen sich die jährlichen Netto-Transfers auf rund 150 Mrd. DM.

Doch trotz ihrer großen Popularität ist die Analogie zwischen der EWU und der deutsch-deutschen Währungsunion völlig unangebracht. Bei der DDR handelte es sich um ein sozialistisches und vom Weltmarkt völlig isoliertes Wirtschaftssystem, das mit der Übernahme der D-Mark gleichsam über Nacht den harten Bedingungen des marktwirtschaftlichen Wettbewerbs ausgesetzt wurde. Alle potentiellen Mitgliedsländer der EWU sind demgegenüber Marktwirtschaften, die spätestens seit der Vollendung des Binnenmarktes Ende 1992 realwirtschaftlich eng miteinander verzahnt sind. Da es keinen entwickelten Devisenmarkt für die „Mark der DDR“ gab, mußte zudem der Kurs für die Umstellung auf die D-Mark im Juli 1990 unter großer Unsicherheit bestimmt werden. Zumindest im nachhinein dürfte außer Zweifel stehen, daß der Umstellungssatz 1 : 1 für die Stromgrößen (insbesondere die Löhne) nicht dem wirtschaftlichen Leistungsgefälle zwischen West und Ost entsprach. Demgegenüber können bei der EWU weitgehend

17 Ebd., S. 20.

die schon seit Jahren am Markt vorherrschenden Wechselkursrelationen übernommen werden. Als besonders gravierend erwies sich die rasche Annäherung der Ostlöhne an das westdeutsche Niveau, die unmittelbar nach der Währungsumstellung einsetzte¹⁸. Auch hierbei handelt es sich um ein singuläres Phänomen, das in keinem der EWU-Teilnehmerländer zu erwarten ist. Zu einem so gravierenden Abkoppeln der Löhne von der Produktivität konnte es nur deshalb kommen, weil die ostdeutsche Wirtschaft in den Jahren 1990/91 noch weit von den Verhältnissen einer Marktwirtschaft entfernt war. Die Mehrzahl der Unternehmen war noch nicht privatisiert, womit es keine privaten Kapitaleigner gab, die sich der mit diesen Lohnerhöhungen verbundenen Entwertung des Kapitalstocks hätten entgegensetzen können. Auch die Gewerkschaften waren damals erst im Aufbau begriffen, womit es den westdeutschen Gewerkschaften leicht fiel, in Ostdeutschland eine Politik der Lohnangleichung durchzusetzen, die vor allem im Interesse der westdeutschen Arbeitnehmer lag.

In der EWU sind ähnliche Entwicklungen kaum zu erwarten. Unter dem Einfluß des hohen weltweiten Wettbewerbs zwischen den nationalen Standorten und der allgemein hohen Arbeitslosigkeit ist es völlig unwahrscheinlich, daß beispielsweise die Tarifpartner in Portugal eine Politik verfolgen könnten, die zu einer raschen Annäherung der Löhne an das deutsche Niveau führen würde.

Alles in allem ist das Beispiel der deutsch-deutschen Währungsunion also völlig ungeeignet, um mögliche Entwicklungen in der Europäischen Währungsunion zu prognostizieren. So gesehen ist also auch nicht damit zu rechnen, daß es von 1999 an zu einem erhöhten Transferbedarf innerhalb der EWU kommen wird.

V. Zum Verlust des Wechselkurses als Anpassungsinstrument

Viele Ökonomen sehen den Hauptnachteil der Währungsunion darin, daß dann der Wechselkurs innerhalb Europas nicht mehr als Anpassungsinstrument zur Verfügung steht. Diese Argumentation, die auf der „Theorie optimaler Währungsräume“¹⁹ basiert, besitzt einen richtigen

18 Vgl. dazu insbesondere Gerlinde Sinn/Hans-Werner Sinn, Kaltstart. Volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung, Tübingen 1991.

19 Eine Übersicht über diese Theorie und die wichtigste Literatur findet man bei Peter Bofinger, Europa: Ein optimaler Währungsraum, in: Europäische Integrationsprobleme aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht, hrsg. von Bernhard

theoretischen Kern, sie entbehrt aber jeglicher empirischen Basis.

Im Grunde bezieht sich diese Theorie auf den in Kapitel III.1 herausgearbeiteten Zusammenhang, wonach die internationale Wettbewerbsfähigkeit eines nationalen Arbeitsmarktes gleichermaßen vom nationalen Lohnniveau wie vom Wechselkurs abhängt. Wichtige Annahmen der Theorie optimaler Währungsräume sind, daß ein Land jeweils nur ein Produkt herstellt und daß die Löhne nach unten inflexibel sind. Kommt es nun zu einem gravierenden Rückgang der Nachfrage für das Produkt eines bestimmten Landes, so kann dieses nur dann Vollbeschäftigung beibehalten, wenn der Wechselkurs angepaßt wird. Die Abwertung ist also ein Substitut für die per Annahme ausgeschlossene Nominallohnsenkung. Schließt man jetzt durch die Währungsunion den Wechselkurs als Anpassungsinstrument aus, dann führen solche Schocks („reale asymmetrische Schocks“) verstärkt zu Arbeitslosigkeit. Befürchtet wird dabei auch, daß damit erhöhte Transferzahlungen innerhalb der EU erforderlich werden.

In ihrer Schlichtheit hat diese Theorie durchaus eine gewisse Anziehungskraft. Bei genauerem Hinsehen erweist sie sich jedoch als völlig ungeeignet, um mögliche Fehlentwicklungen in der EWU zu prognostizieren. Problematisch ist schon die Annahme, daß sich jedes Land auf jeweils nur ein Gut spezialisiert, das in keinem anderen Land produziert wird. Alle europäischen Volkswirtschaften weisen demgegenüber eine stark diversifizierte Produktpalette auf. Damit ist es von vornherein wenig wahrscheinlich, daß es zu Nachfrageveränderungen kommen kann, die nur ein einzelnes EU-Land betreffen und dabei so groß sind, daß sich daraus gravierende gesamtwirtschaftliche Probleme ergeben²⁰.

Wenn die Länder mehrere Produkte gleichzeitig produzieren, führt eine Anpassung mittels des Wechselkurses dazu, daß zwar ein Nachfrageschock in einem Sektor behoben werden kann, gleichzeitig werden damit aber Störungen bei allen anderen Gütermärkten hervorgerufen. Als ein gesamtwirtschaftlich wirkendes Instrument ist der Wechselkurs eben nur dann in der Lage, Vertei-

Gahlen/Helmut Hesse/Hans Jürgen Ramser, Tübingen 1994, S. 125–152.

20 Dementsprechend findet man in der umfangreichen Literatur zu „optimalen Währungsräumen“ auch kaum empirische Beispiele für „reale asymmetrische Schocks“. Oft verwiesen wird dabei lediglich auf das Verhältnis zwischen Deutschland und dem Rest der EU in der Phase der deutsch-deutschen Währungsunion. Dabei handelte es sich aber nicht um eine Verschiebung der Nachfrage vom Gut eines Landes zum Gut eines anderen Landes, sondern um eine deutsche Mehrnachfrage, die auch die anderen EU-Länder erfaßte.

lungsstörungen effizient zu beseitigen, wenn jedes Land nur ein einziges Gut produziert. Besonders fragwürdig ist schließlich die Annahme, daß der Wechselkurs in verlässlicher Weise auf reale asymmetrische Schocks reagiert. In der gesamten Literatur zu optimalen Währungsräumen gibt es keine einzige Arbeit, die hierfür einen Beweis erbringt. Statt dessen findet man aber eine Fülle von ökonomischen Studien zu flexiblen Wechselkursen, die einstimmig zu dem Ergebnis kommen, daß auf kurze und mittlere Sicht überhaupt keine stabilen Zusammenhänge zwischen fundamentalen ökonomischen Faktoren und dem Wechselkurs bestehen²¹. Die für die Argumentation der Euro-Kritiker so zentrale Ausgleichsfunktion des Wechselkurses entbehrt also jeglicher empirischer Basis. Man könnte hier allenfalls die Erfahrungen mit dem EWS in den achtziger Jahren anführen, wo es den Politikern immer wieder gelungen ist, die Wechselkurse so anzupassen, daß wirtschaftliche Spannungen zwischen den Teilnehmerländern verhindert werden konnten. Doch nach den EWS-Krisen der Jahre 1992/93 und der danach beschlossenen Ausweitung der Bandbreiten (von $\pm 2,25$ auf ± 15 Prozent) ist der Rückweg in diese Welt der stufenflexiblen Kurse versperrt. Jeder, der heute für eine Verschiebung der Währungsunion oder einen völligen Verzicht auf den Euro plädiert, muß damit rechnen, daß in Europa ein System flexibler Kurse vorherrschen wird. Dessen Unberechenbarkeiten zeigen die aktuellen Kapriolen des britischen Pfundes sehr deutlich.

Mit ihrer Ausrichtung auf Nachfrageschocks läßt die Theorie optimaler Währungsräume zudem völlig unberücksichtigt, daß es in der Vergangenheit vor allem überhöhte nationale Lohnabschlüsse gewesen sind, die einen Bedarf an Wechselkursänderungen hervorgerufen haben. Auch hier gilt natürlich, daß man – bei gleichsam flexiblen Wechselkursen – eine Kompensation durch den Wechselkurs nicht einfach voraussetzen kann. Mit dem Eintritt in die Währungsunion ist jedoch zusätzlich mit einer Verhaltensänderung der Tarifpartner zu rechnen. Da nun allgemein feststeht, daß überhöhte Löhne nicht mehr einfach durch den Wechselkurs ausgeglichen werden, wird es von vornherein zu vorsichtigeren Abschlüssen kommen. Mit den Worten von Olaf Sievert heißt dies: „Der unausdrückliche nationale Vorbehalt, daß man auf gravierende Lohnfehler mit Wechselkursveränderungen antworten kann, um die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen wiederherzustellen, fällt weg. Gottlob. Er gehört zu den schädlichsten Einladungen zum Fehlverhalten, mit deren Folgen die

Wirtschaftspolitik zu tun hat. Gewerkschaftler und Arbeitgeber in Europa haben teilweise schon in den achtziger Jahren diese Lektion gelernt – im Zuge der allgemeinen Härtung des EWS. Mit der Schaffung der Währungsunion werden die Verantwortlichkeiten allen vollständig klar sein.“²²

Empirisch läßt sich Sieverts Argumentation recht gut untermauern, wenn man einmal die Lohnentwicklungen in denjenigen EU-Ländern betrachtet, die seit 1987 nahezu feste Wechselkurse gegenüber der D-Mark aufweisen. Hier kann man durchweg feststellen, daß die Tarifpartner bemüht waren, Abschlüsse unterhalb der deutschen Lohnerhöhungen zu vereinbaren. Im Ergebnis hat sich damit der Abstand zwischen den deutschen Tarifen und Lohnkosten in Ländern wie Frankreich, Belgien und den Niederlanden erheblich vergrößert.

So gesehen ist es also unproblematisch, wenn der Wechselkurs als Anpassungsinstrument entfällt. Die Währungsunion schafft klare Spielregeln für den „Wettbewerb der Länder und Regionen um Arbeitsplätze“²³ und vermeidet somit von vornherein die lohnpolitischen Fehlentwicklungen, die in der Vergangenheit immer wieder eine Wechselkursänderung erfordert haben.

VI. Währungsunion und politische Union

Zum festen Repertoire einiger Euro-Gegner zählt die Behauptung, ohne politische Union sei die europäische Währungsunion (EWU) nicht überlebensfähig. Da eine solche weitreichende Integration auf absehbare Zeit nicht zu erwarten ist, sagt man damit letztlich nichts anderes, als daß man den Euro besser bis auf weiteres vertagen solle. Die ausschließlich strategische Funktion dieses Arguments wird deutlich, wenn man sich einmal fragt, wie die EWU zu beurteilen wäre, wenn es 1999 gleichzeitig zu einer weitgehenden politischen Union in Europa kommen würde.

Für die EZB wären die Effekte recht eindeutig. Sie hätte es dann nicht mehr mit 15 autonomen Nationalstaaten zu tun, sondern mit einer europäischen Bundesregierung. Auch wenn die Unabhängigkeit der EZB im Vertrag von Maastricht gut verankert ist, hätte es die Bank dann sicherlich schwerer, sich gegenüber politischen Pressionen

22 Olaf Sievert, Geld, das man nicht selbst herstellen kann – Ein ordnungspolitisches Plädoyer für die Europäische Währungsunion, in: P. Bofinger/S. Collignon/E.-M. Lipp (Anm. 1), S. 17.

23 Ebd.

21 Vgl. Peter Isard, Exchange Rate Economics, Cambridge 1995.

zur Wehr zu setzen. Dies würde vor allem daraus resultieren, daß man es dann nicht nur mit einem einheitlichen Konjunkturzyklus, sondern auch mit einem gemeinsamem Wahlzyklus in der EU zu tun hätte. Gravierende Probleme könnten auch daraus resultieren, daß es in einem europäischen Bundesstaat zu einer Aufweichung der nationalen Verantwortlichkeiten in der Beschäftigungspolitik kommen würde. Die in einem einheitlichen Staatsgebilde anzustrebende Gleichheit der Lebensverhältnisse würde eine mit den Produktivitätsunterschieden nicht zu vereinbarende Lohnangleichung begünstigen. Und anders als unter den Bedingungen des integrationspolitischen Status quo, wo Transfers in ärmere EU-Regionen stets an eine ausdrückliche Zustimmung der reichen Länder gekoppelt sind, hätte man es in der politischen Union voraussichtlich mit einem quasi automatisch wirkenden Finanzausgleich zu tun.

Wenig überzeugend sind die Argumente, mit denen die Notwendigkeit der politischen Union für eine funktionsfähige EWU hergeleitet wird. Dies gilt vor allem für die Verweise auf gescheiterte Münzunionen. Abgesehen davon, daß einige dieser Arrangements durchaus ein langes Leben hatten – die lateinische Münzunion (Frankreich, Italien, Schweiz, Belgien und Griechenland) hielt sich immerhin von 1865 bis 1926 –, hat diese Analogie soviel Plausibilität wie der Vergleich einer Pferdekutsche mit einem modernen Pkw. Bei den Münzunionen handelte es sich um rein münztechnische Abkommen, die in der Phase der Gold- und Silberwährung für eine supranationale Normierung der Münzen in bezug auf den Gold- und Silbergehalt sorgten. Was damals überhaupt nicht zur Diskussion stand, war die Frage einer gemeinsamen Geldpolitik der Mitgliedsländer. Diese wurde damals – gleichsam passiv – durch die weltweite Gold- und Silbergewinnung bestimmt. Kurz, die Probleme, die sich den Münzunionen stellten – insbesondere die unvermeidbaren Schwankungen des Wertes von Gold und Silber – werden sicherlich keine Rolle für die EWU spielen. Und für die heute zentrale Frage, wie die EZB eine optimale Geldpolitik unter den Bedingungen definitiver Papierwährungen konzipieren soll, sind die historischen Beispiele schlichtweg irrelevant.

Begründet wird der Bedarf an einer politischen Union schließlich auch damit, daß mit der EWU ein erhöhter Bedarf an innergemeinschaftlichen Transfers entstünde, da Auf- und Abwertungen

nicht mehr als wirtschaftspolitische Ausgleichsinstrumente eingesetzt werden könnten. Dies führt wieder auf die bereits diskutierte und verneinte Frage, ob der Wechselkurs tatsächlich in der Lage ist, landesspezifische Schocks gezielt aufzufangen.

VII. Zusammenfassung

Der Euro hat gute Aussichten, eine mindestens ähnlich stabile Währung wie die D-Mark zu werden: Die Geldpolitik wird in der Hand einer unabhängigen Zentralbank liegen. Von der Lohnpolitik ist auf absehbare Zeit kein nennenswerter Kostendruck zu erwarten. Die Fiskalpolitik in den EU-Ländern bedarf sicherlich einer nachhaltigen Konsolidierung. Negative Effekte auf die Geldpolitik sind jedoch weitgehend auszuschließen, da eine Finanzierung von Haushaltsdefiziten durch die EZB im EG-Vertrag ausdrücklich untersagt wird. Die Vorteile der Währungsunion für die deutsche Wirtschaft bestehen darin, daß der Euro das Standortrisiko unberechenbarer D-Mark-Aufwertungen weitgehend beseitigen wird. Damit wird es auch für ausländische Investoren wieder attraktiver werden, sich in Deutschland zu engagieren. Zudem sorgt das Europäische Zentralbankensystem dafür, daß der europäische Finanzmarkt über eine effiziente und stabilitätsorientierte Geld- und Währungsordnung verfügen wird. Wenig begründet sind Befürchtungen, wonach die Währungsunion zu einem erhöhten Transferbedarf innerhalb der EU führen wird. Unangebracht ist auch der Verweis auf die Erfahrungen der deutsch-deutschen Währungsunion, da es dabei in erster Linie um ein Problem der Wirtschaftstransformation ging und nicht um einen währungspolitischen Zusammenschluß von hochentwickelten Industrieländern. Nicht überzeugend ist auch der Verweis auf die sogenannte Theorie optimaler Währungsräume, wonach der Wechselkurs ein effizientes Anpassungsinstrument bei länderspezifischen Störungen darstelle. Hierbei wird vor allem übersehen, daß sich flexible Wechselkurse in der Praxis nur selten nach fundamentalen volkswirtschaftlichen Faktoren ausrichten. Eine politische Union ist für die Funktionsweise der Währungsunion auf absehbare Zeit nicht erforderlich. Im Gegenteil: In einem europäischen Bundesstaat könnte es sehr leicht zu Prozessen kommen, die die Funktionsfähigkeit der Währungsunion beeinträchtigen.

Der Amsterdamer Vertrag zur Reform der Europäischen Union

Ergebnisse, Fortschritte, Defizite

I. Einleitung

Auf dem Gipfeltreffen in Amsterdam vom 16. bis 18. Juni 1997 haben die europäischen Staats- und Regierungschefs eine Reform der Unionsverträge (EUV und EGV) beschlossen. Diese geänderten Verträge wurden am 2. Oktober 1997 von den EU-Außenministern unterzeichnet, so daß nun die Ratifizierungsverfahren in den einzelnen Mitgliedstaaten in die Wege geleitet werden können.

Diese Reform des europäischen Integrationswerkes war bereits im Maastrichter Vertrag vom 7. Februar 1992 vorgesehen, um die weitreichenden Beschlüsse zur Schaffung einer Europäischen Union und der Wirtschafts- und Währungsunion zu überprüfen. Erheblicher Reformdruck hatte sich aber auch angesichts des Ende 1995 gefaßten Beschlusses, einige der mittel- und osteuropäischen Reformstaaten in die Gemeinschaft aufzunehmen, ergeben. Die künftige Osterweiterung rückte die Frage in den Vordergrund, wie die 1957 für sechs Mitgliedstaaten konzipierte EWG künftig mit 20 oder mehr Mitgliedstaaten und deutlich angestiegener innerer Heterogenität noch handlungsfähig bleiben kann. So hatte sich ein Großteil der äußerst umfangreichen und intensiven Reformvorarbeiten mit Aspekten institutioneller Neuerungen befaßt. Da solche institutionellen Neuerungen aber Macht und Einfluß in der Gemeinschaft neu verteilen und gewichten würden, war dieser Reformaspekt äußerst umstritten. Der fundamentale Dissens über Ausmaß und Stoßrichtung der nötigen Reformen war bereits an der Rezeption des Ende 1995 vorgelegten Westendorp-Berichts ablesbar; dieser in eineinhalbjähriger Arbeit von einer hochrangigen Reflexionsgruppe vorbereitete Bericht enthielt zwar eine große Anzahl ehrgeiziger und zugleich praktikabler Reformvorschläge, konnte unter den Mitgliedstaaten jedoch keinen Konsens stiften. Auch die am 29. März 1996 in Turin eingesetzte und mit dem Amsterdamer Gipfeltreffen beendete Regierungskonferenz war konstant von deutlichen Meinungsverschiedenheiten geprägt. Hinzu kam, daß

die Auseinandersetzungen um die Konvergenzkriterien der Währungsunion die gesamte Reformdebatte überschattete.

Der „Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie zur Änderung einiger damit zusammenhängender Rechtsakte“ – so der offizielle Titel – hatte zunächst meist negative Reaktionen ausgelöst, weil das zentrale Reformziel institutioneller Veränderungen klar verfehlt wurde. Dennoch beinhaltet der neue Vertrag eine Vielzahl an Beschlüssen mit beachtlichem Innovationspotential. Die wichtigsten dieser Neuerungen sollen im folgenden vorgestellt und erläutert werden¹.

II. Grundrechte, Nicht-Diskriminierung

Der neue Vertrag erhebt „die Grundsätze der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit“ zu „allen Mitgliedstaaten gemeinsamen“ Rechtsgrundsätzen. Damit erfolgt im neu formulierten Artikel F EUV² eine Aufwertung des gemeinschaftlichen Grundrechtsschutzes, der durch eine Betonung der sozialen Grundrechte im neuen Absatz 4 der Präambel ergänzt wird. Außerdem hat sich die Union mit Sanktionsmitteln gegen solche Mitgliedstaaten ausgestattet, die diese Rechtsgrundsätze verletzen. So kann der Europäische Rat künftig nach Zustimmung des

1 Vgl. Wolfgang Wessels, Der Amsterdamer Vertrag – Durch Stückwerkreformen zu einer effizienten, erweiterten und föderalen Union?, in: *Integration*, (1997) 3, S. 117.

2 Am 11. 7. 1997 wurde in Brüssel der „Entwurf des Vertrags von Amsterdam in seiner endgültigen Form“ vorgelegt (SN 3111/97 CAB). Dieser Entwurf enthält noch nicht die in Zukunft gültige Durchnummerierung der Vertragstitel und -artikel. Da der neue Vertrag frühestens ab 1999 gültig sein wird, arbeitet der vorliegende Beitrag noch mit der bisher gültigen Numerierung. Weiterhin war der Verfasserin eine vom Auswärtigen Amt erarbeitete „Gegenüberstellung der geltenden Verträge (EGV, EUV) mit dem Amsterdamer Vertrag“ sehr hilfreich.

Parlaments einstimmig eine schwerwiegende und anhaltende Verletzung der gemeinsamen Grundsätze feststellen und mit qualifizierter Mehrheit „bestimmte Rechte ... einschließlich der Stimmrechte des Vertreters der Regierung dieses Mitgliedstaates im Rat, aussetzen“ (Art. F 1 EUV). Dieses bemerkenswerte Sanktionsmittel, das auch im EGV eine Entsprechung findet (Art. 236), ist als Mahnung an künftige Unionsmitglieder gemeint, die Grundrechte penibel einzuhalten. Schließlich wird in den Artikeln 2 und 3 c EGV die Gleichbehandlung von Männern und Frauen und die Beseitigung von Ungleichheiten zur Aufgabe der Gemeinschaft erklärt.

In Fachkreisen wird scharf kritisiert, daß weder der Beitritt der Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention noch die Formulierung eines gemeinschaftlichen Grundrechtskatalogs erfolgt ist; angesichts des Selbstverständnisses der Union als „Wertegemeinschaft“ seien dies inakzeptable Defizite³.

III. Justiz und Inneres

Im Endstadium der schleppenden Verhandlungen der Regierungskonferenz hatte sich bereits abgezeichnet, daß allenfalls im Bereich der dritten Säule (Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres) nennenswerte Erfolge zu erreichen waren. Diese Richtung war im Rahmen der deutsch-französischen Zusammenarbeit, des sprichwörtlichen „Motors für Europa“, eingeschlagen worden, als Präsident Chirac und Kanzler Kohl im Juni 1996 die europapolitische Initiative ergriffen und bei den Partnerstaaten weitreichende Reformen im Bereich Sicherheit, Justiz und Inneres eingeklagt hatten⁴.

In Amsterdam wurde eine weitgehende Vergemeinschaftung der dritten Säule und des Schengen-Abkommens⁵ beschlossen, d. h., daß diese Politikbereiche in den vergleichsweise stark harmonisierten Bereich der ersten Säule, also in den EG-Ver-

trag, überführt wurden. So wird im dritten Teil des EGV „Die Politiken der Gemeinschaft“ ein neuer Titel III a „Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend die Freizügigkeit“ eingefügt, der die Gemeinschaft zum „schrittweisen Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ befähigen soll. Laut Zusatzprotokollen müssen sich Großbritannien, Irland und Dänemark an diesen Maßnahmen nicht beteiligen, haben aber jederzeit die Möglichkeit des „opting-in“⁶.

Die Fristen für die vollständige Eingliederung der Visa-, Asyl-, und Einwanderungspolitik sowie des Schengen-Abkommens in den Geltungsbereich des EGV sind großzügig bemessen: Innerhalb von fünf Jahren erläßt der Rat Maßnahmen zur „Gewährleistung der Freizügigkeit“, zu den „Kontrollen an den Außengrenzen, Asyl und Einwanderung sowie zur „Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität“ (Artikel 73 i a EGV), weiterhin auch „Maßnahmen im Bereich der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit“, die der Bekämpfung der Kriminalität dienen und auf ein „hohes Maß an Sicherheit abstellen“ (Artikel 73 i e). Neben den Inhalten des Schengen-Abkommens, das recht lapidar in Artikel 73 j vergemeinschaftet wird⁷, sind somit auch alle Fragen der Grenzkontrollen, der Visa-, Asyl-, Flüchtlings- und Einwanderungspolitik (Art. 73 k) während der Übergangsfrist der einstimmigen Beschlußfassung des Rats unterworfen, der „auf Vorschlag der Kommission oder auf Initiative eines Mitgliedstaates und nach Anhörung des Europäischen Parlaments“ tätig wird. Nach Ablauf der Fünfjahresfrist entfällt automatisch das Ko-Initiativrecht der Mitgliedstaaten. Zu diesem Zeitpunkt muß auch der Rat einstimmig beschließen, in welchen Bereichen der gemeinsamen Innen- und Rechtspolitik zu Mehrheitsentscheidungen und einer besseren Beteiligung des Europäischen Parlaments im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens übergegangen werden kann; nur bei der Visapolitik wird dieser Übergang automatisch erfolgen (Art. 73 o Abs. 2 u. 3). Das Verfahren des Artikel 189 b EGV räumt dem Parlament vergleichsweise große Gestaltungsspielräume ein, zumal seine Überarbeitung im Amsterdamer Vertrag zu größerer Effizienz der

3 So Roland Bieber in seinem Vortrag „Die Reform der dritten Säule“ auf der Tagung des Arbeitskreises Europäische Integration, der ECSA-Austria und der ECSA-Suisse vom 18. bis 20. 9. 1997 in Basel.

4 Vgl. Gisela Müller-Brandeck-Bocquet, Reform der Europäischen Union: Deutsch-französische Initiativen, in: Dokumente, (1996) 6, S. 456–461.

5 Das am 14. 6. 1985 zwischen den Benelux-Staaten, Deutschland und Frankreich unterzeichnete Schengen-Abkommen sieht den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen vor; es wurde durch drei weitere Abkommen ergänzt und von allen EU-Mitgliedstaaten bis auf Großbritannien und Irland unterzeichnet.

6 In der aktuellen Debatte wird die Vielzahl der „opting-in“- und „opting-out“-Möglichkeiten, die in den zu zahlreichen Protokollen und Erklärungen zum Vertrag ihren Niederschlag gefunden haben, heftig kritisiert.

7 Die Vergemeinschaftung des Schengen-Abkommens gestaltet sich in der Praxis komplex: Im „Protokoll über die Einbeziehung des Schengen-Besitzstandes in den Rahmen der EU“ behalten sich die heutigen Schengen-Staaten eine „engere Zusammenarbeit“ vor, außerdem werden Dänemark weitreichende „opting-out“-Möglichkeiten eingeräumt. Island und Norwegen werden an der Schengen-Zusammenarbeit assoziiert.

Parlamentsarbeit führen dürfte. Allem Anschein nach versuchte die Regierungskonferenz hier, der vorübergehenden, aber massiven Beschneidung der Parlamentsrechte und des Initiativrechts der Kommission sowie den nur beschränkten Zuständigkeiten des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) in diesen so sensiblen Politikbereichen durch die Inaussichtstellung einer demokratischen Zukunft die nötige Akzeptanz zu verschaffen. Für die kommenden fünf Jahre gelten folglich im neu vergemeinschafteten Bereich des Titel III a Regeln, die sich deutlich von den ansonsten in der ersten Säule gültigen unterscheiden⁸.

Durch die Überführung zentraler Bereiche der bisherigen gemeinsamen Innen- und Justizpolitik in die erste Säule hat sich die materielle Basis der verbleibenden dritten Säule naturgemäß merklich verringert; diese umfaßt künftig schwerpunktmäßig Belange des Strafrechts und der polizeilichen Zusammenarbeit. In Titel VI EUV „Bestimmungen über die polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen“ werden deutlich effizientere Verfahren geschaffen: Mußte bisher in der dritten Säule vorrangig mit Hilfe von ratifizierungspflichtigen Übereinkommen gearbeitet werden⁹, so steht hier jetzt ein neues, der Richtlinie des EG-Vertrags nachgebildetes Instrument, der sogenannte Rahmenbeschluß, zur Verfügung. Hier ist künftig das Parlament anzuhören, die Zuständigkeit des EuGH hängt jedoch vom Einverständnis des einzelnen Mitgliedstaates ab (Art. K 7 EUV). Verfügten bisher in der dritten Säule allein die Mitgliedstaaten über das Initiativrecht, so hat nun auch die Kommission hieran teil. Artikel K 2 Abs. 2 EUV beauftragt den Rat, innerhalb von fünf Jahren das Europäische Polizeiamt Europol mit operativen Befugnissen auszustatten, insbesondere die Zusammenarbeit der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten zu erweitern und zu erleichtern. Auch die justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen soll wesentlich vertieft werden. So wird die Entwicklung gemeinsamer strafrechtlicher Grundsätze und Tatbestandsmerkmale in Aussicht gestellt (Art. K 3 e EUV). Schließlich ermöglicht Artikel K 12 EUV eine engere Zusammenarbeit (vgl. dazu weiter unten) in diesen Politikbereichen.

Auch wenn die neue, gestärkte und verschlankte dritte Säule erst noch mit Leben gefüllt werden muß, stellen die erzielten Neuerungen eine

8 Botschafter Manfred Scheich, Ständiger Vertreter Österreichs bei der EU, spricht zur Charakterisierung dieses neuartigen Konstrukts daher von einer „1. Säule bis“ (Tagung des Arbeitskreises Europäische Integration, der ECSA-Austria und der ECSA-Suisse vom 18. bis 20. 9. 1997 in Basel).

9 In der bisherigen dritten Säule wurde jedoch auch häufig auf die flexibleren Instrumente der gemeinsamen Standpunkte und gemeinsamen Maßnahmen zurückgegriffen.

wesentliche Verbesserung zum Status quo dar. Die Öffentlichkeit und die Parlamente auf mitgliedstaatlicher und europäischer Ebene werden aber dafür Sorge zu tragen haben, daß die künftige gemeinsame Rechts- und Innenpolitik, insbesondere die Befugnisse von Europol¹⁰, rechtsstaatlichen Kriterien voll genügen.

IV. Beschäftigungs- und Sozialpolitik

Auf große, meist kritische Resonanz ist hierzulande der Beschluß zugunsten einer gemeinsamen, konzertierten europäischen Beschäftigungspolitik gestoßen. Auf das Drängen mehrerer Mitgliedstaaten, insbesondere Frankreichs unter dem neuen sozialistischen Premierminister Jospin, hin wurde die Zielbestimmung eines hohen Beschäftigungsniveaus sowie ein eigenes Beschäftigungskapitel in den Amsterdamer Vertrag aufgenommen. Neben der Erwähnung beschäftigungspolitischer Ziele in der allgemeinen Zielbestimmung des Artikel B EUV sowie in der Aufgabenbestimmung der Artikel 2 und 3 EGV bekennen sich die Mitgliedstaaten auch im neuen Titel VI a des EGV zur „Entwicklung einer koordinierten Beschäftigungsstrategie“ und zur „Förderung der Qualifizierung, Ausbildung und Flexibilität der Arbeitnehmer“ (Art. 109 n). Daß es sich ausschließlich um „weiche“ Politikinstrumente handelt, wird in den weiteren Bestimmungen deutlich: „Die Mitgliedstaaten betrachten die Förderung der Beschäftigung als Angelegenheit von gemeinsamem Interesse und stimmen ihre diesbezüglichen Tätigkeiten . . . im Rat aufeinander ab“ heißt es in Artikel 109 o, und weiter: „Die Gemeinschaft trägt zu einem hohen Beschäftigungsniveau bei, indem sie die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten fördert und deren Maßnahmen in diesem Bereich unterstützt und erforderlichenfalls ergänzt“ (Art. 109 p). Es wird ein Beschäftigungsausschuß eingerichtet, der die einschlägigen Politiken der Mitgliedstaaten durch Stellungnahmen begleitet (Art. 109 s). Auf dem Luxemburger Sondergipfel Ende November sollen erstmals beschäftigungspolitische Koordinationsstrategien diskutiert werden¹¹.

10 Am 10. 9. 1997 billigte der Bundestag mit der Koalitionsmehrheit die Europol-Konvention, nachdem die FDP ihre gravierenden Bedenken „aus europapolitischer Raison“ – so der FDP-Fraktionssprecher Max Stadler – hintangestellt hatte. Weiterhin heftig umstritten ist das sog. Immunitätsprotokoll, das eine Verfolgung von Straftaten, die von Europol-Angehörigen im Amt begangen werden, nur mit Einschränkungen zuläßt. Dieses Protokoll wird in einem separaten Gesetz behandelt werden, vgl. Süddeutsche Zeitung vom 11./12. 9. 1997.

11 Die Kommission hat inzwischen einen Vorschlag unterbreitet, dem zufolge die Gemeinschaft sich das konkrete Ziel

Der künftigen gemeinsamen Beschäftigungspolitik werden jedoch keine eigenen Mittel zur Verfügung gestellt, allenfalls werden Umschichtungen aus den üppigen Struktur- und Regionalfonds vorgenommen; auch Kredite der Europäischen Investitionsbank könnten herangezogen werden. Insbesondere die Bundesregierung hatte sich mit Erfolg gegen EG-weite milliardenschwere Arbeitsbeschaffungsprogramme gewehrt. Das neue Beschäftigungskapitel kann vermutlich allenfalls Politik und Wirtschaft zu mehr Verantwortung und Solidarität mit den rund 18 Millionen Arbeitslosen in der Union aufrufen – „kein Patentrezept für mehr Jobs“¹².

In den geänderten Artikeln 117–120 EGV wird das Europäische Sozialabkommen in den EG-Bereich übernommen. Das Abkommen war während der Verhandlungen zum Maastrichter Vertrag das größte Hindernis gewesen, da Großbritannien eine sozialpolitische Gemeinschaftskompetenz kategorisch ablehnte – so hatte es 1989 auch die Sozialcharta nicht unterzeichnet. Erst der Machtwechsel in London im Mai 1997 brachte den Kurswechsel, der die Vergemeinschaftung des Sozialabkommens ermöglichte.

Künftig kann der Rat gemäß dem Verfahren des Artikel 189b EGV (Mitentscheidung) in einigen Bereichen – wie bei den Arbeitsbedingungen, dem Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz und der Bekämpfung sozialer Ausgrenzung – sozialpolitische Mindestvorschriften erlassen (Art. 118 Abs. 2); bei beschäftigungspolitischen Belangen, bei Fragen der Arbeitnehmervertretung sowie beim sozialen Schutz der Arbeitnehmer ist allerdings Einstimmigkeit gefordert (Art. 118 Abs. 3). Insgesamt bleibt dieser Politikbereich recht unverbindlich, da mehrfach auf die in den einzelnen Mitgliedstaaten bestehenden Bedingungen und technischen Regelungen verwiesen wird.

V. Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

Mit Sicherheit war es eines der dringlichsten Anliegen der Regierungskonferenz, bei der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Union substantielle Fortschritte zu erreichen, denn die ungenügende Ausgestaltung

der Schaffung von 12 Millionen Arbeitsplätzen in den kommenden fünf Jahren setzen soll. Dies wurde von den Mitgliedstaaten umgehend abgelehnt, vgl. Süddeutsche Zeitung vom 9. 10. 1997.

12 Andreas Oldag, in: Süddeutsche Zeitung vom 21./22. 6. 1997.

dieses Politikfeldes im Maastricht-Vertrag hat dem internationalen Ansehen der Europäischen Union in hohem Maße geschadet – man denke an ihr klägliches Versagen in Bosnien. So hatte auch die erste Initiative, die Kanzler Kohl gemeinsam mit Staatspräsident Chirac anstieß, vorrangig dieses Ziel vor Augen. In ihrem Baden-Badener Brief vom 7. Dezember 1995 hatten sie den Ausbau und die Vertiefung der GASP gefordert und konkrete Vorschläge unterbreitet, die in der Regierungskonferenz intensiv diskutiert wurden.

In der Tat beinhalten die neuen Regelungen des Amsterdamer Vertrags wichtige Veränderungen der GASP, die eine Verfeinerung des Instrumentariums bedeuten und die Möglichkeit flexiblierter Zusammenarbeit eröffnen. Artikel J 2 EUV legt einen hierarchischen Instrumentenkatalog fest, wobei die „Bestimmung der Grundsätze und der allgemeinen Leitlinien“ sowie die – neu eingeführte – „gemeinsame Strategie“ vom Europäischen Rat im Konsens, also einstimmig beschlossen werden müssen. Die niederrangigeren Instrumente der „gemeinsamen Aktion“ und des „gemeinsamen Standpunktes“ werden vom Rat mit qualifizierter Mehrheit angenommen. Neben der Aufwertung des Europäischen Rats ist eine weitere Verbesserung im Vergleich zum Maastrichter Vertrag in der präziseren Definition der einzelnen Instrumente in Artikel J 3, 4 und 5 EUV zu sehen.

Diese Fortschritte konnten jedoch nur erreicht werden, weil den Mitgliedstaaten zweifacher Schutz vor unliebsamen GASP-Beschlüssen der Partnerstaaten eingeräumt wurde¹³. So bestimmt Artikel J 13 Abs. 1, daß der Rat seine Beschlüsse zwar einstimmig faßt, dem einzelnen Mitgliedstaat wird aber ermöglicht, eine sogenannte „konstruktive Enthaltung“ zu praktizieren. In diesem Falle ist er „nicht verpflichtet, den Beschluß durchzuführen, akzeptiert jedoch, daß der Beschluß für die Union bindend ist. Im Geiste gegenseitiger Solidarität unterläßt der betreffende Mitgliedstaat alles, was das ... Vorgehen der Union beeinträchtigen oder behindern könnte“. Übt ein Mitgliedstaat konstruktive Enthaltung, so kann der Rat mit Zweidrittelmehrheit entscheiden; dies bedeutet eine Flexibilisierung der GASP. Eine zweite Schutzmaßnahme zugunsten des einzelnen Mitgliedstaates wurde insofern geschaffen, als bei Beschlüssen über gemeinsame Aktionen und Standpunkte „ein begründungspflichtiges Veto in der Tradition des Luxemburger Kompromisses“

13 Vgl. Commission Européenne, Résultats de la CIG et du Conseil Européen d'Amsterdam du 16./17. Juin 1997, in: Nouvelles Universitaires Européennes, Nr. 201, September 1997, S. 6, 7.

besteht¹⁴: „Erklärt ein Mitglied des Rates, daß es aus wichtigen Gründen der nationalen Politik, die es auch nennen muß, die Annahme eines mit qualifizierter Mehrheit zu fassenden Beschlusses abzulehnen beabsichtigt, so erfolgt keine Abstimmung“ (Art. J 13 Abs. 2). In diesem Fall kann der Rat jedoch die Materie „zur einstimmigen Beschlußfassung“ an den Europäischen Rat verweisen.

Schließlich wurde auch die institutionelle Ausstattung der GASP verbessert. In ihrem bereits erwähnten gemeinsamen Brief vom 7. Dezember 1995 hatten Chirac und Kohl eine größere „Sichtbarkeit/visibilité“ der GASP gefordert, die Europas Machtanspruch weltweit besser Gehör verschaffen könnte. Doch in der Regierungskonferenz stritt man ausgiebig darüber, ob dieses Ziel besser durch die Berufung einer hochrangigen Persönlichkeit zum GASP-Repräsentanten erreicht würde – das wäre die französische Konzeption eines Monsieur PESC (Politique extérieure et de sécurité commune) – oder ob der Union mit der Ernennung eines niedriger platzierten Generalsekretärs besser gedient wäre; letzteres war die Position Deutschlands¹⁵. In Amsterdam einigte man sich darauf, den Generalsekretär des Rates mit der „Aufgabe eines Hohen Vertreters für die GASP“ zu betrauen. Zusammen mit dem Ratsvorsitzenden und dem Präsidenten der Kommission bildet er nun die reformierte Troika. Schließlich soll der effiziente Einsatz des verfeinerten GASP-Instrumentariums durch die Schaffung einer neuen „Strategieplanungs- und Frühwarnheit“ gewährleistet werden. Eine Erklärung benennt ausführlich die Aufgaben dieser Einheit.

Erwähnenswert sind weiterhin die Neuerungen im GASP-Titel, die sich auf eine gemeinsame Verteidigungspolitik beziehen. Hier ist einerseits der Wille der „Herren der Verträge“ zu erkennen, dieses Politikfeld in die GASP zu integrieren und die Westeuropäische Union (WEU) zum Instrument europäischer Verteidigungsanstrengungen auszubauen – durch die Übernahme der sogenannten Petersberg-Aufgaben¹⁶ in die GASP bindet sich die Union explizit an die operativen Kapazitäten der WEU. Andererseits jedoch wird klar herausgestellt, daß eine solche Integration einen Konsens unter den Mitgliedstaaten voraussetzt, der in

Amsterdam insbesondere wegen der ablehnenden Haltung Großbritanniens noch nicht gegeben war¹⁷. So heißt es zwar, daß der europäische Rat die allgemeinen Leitlinien der GASP „auch bei Fragen mit verteidigungspolitischen Bezügen“ bestimmt, und es wird wiederholt, daß die WEU „integraler Bestandteil der Entwicklung der Union“ ist (Art. J Abs. 1). Diese Norm bekennt auch, daß die GASP sämtliche Sicherheitsfragen der Union betrifft, „wozu auch die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik . . . gehört, die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte“. Die *Conditio sine qua non* wird jedoch im selben Satz formuliert: „. . . wenn der Europäische Rat dies beschließen sollte“. Da dies – wie bereits betont – derzeit nicht absehbar ist, wird die Verteidigungspolitik wohl das privilegierte Anwendungsfeld der im Vertrag eröffneten Möglichkeiten zur Flexibilität werden.

VI. Engere Zusammenarbeit – Flexibilität

Die bedeutsamste Neuerung von Amsterdam ist in der Einfügung mehrerer Flexibilisierungsklauseln in die Verträge zu sehen. Denn wenn auch schon in der Vergangenheit in einzelnen Bereichen flexible, d. h. nicht alle Mitgliedstaaten in gleicher Weise bindende Beschlüsse und Maßnahmen möglich waren – man denke an die Sozialcharta und die Währungsunion –, so galt doch bisher die gleichzeitige und einheitliche Harmonisierung vergemeinschafteter Politikbereiche als die dominante Integrationsmethode. Mit dem Flexibilisierungskonzept hingegen wird eine neue, auf Differenzierung und Abstufung basierende Integrationslogik begründet.

Angesichts ungenügender Integrationsfähigkeit bzw. mangelnden Integrationswillens einzelner Mitgliedstaaten wird in politischen und wissenschaftlichen Kreisen seit langem über verschiedene Modalitäten einer abgestuften oder differenzierten Integration, über ein Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten diskutiert¹⁸. Auch diese Thematik wurde durch den Baden-Badener Brief Chiracs und Kohls Ende 1995 auf die Agenda der

14 Claus Giering, Vielfalt in Einheit – die Flexibilisierung der europäischen Integration, in: Peter Böhringer/Jakob Walter (Hrsg.), Die Europäische Union: Wesen, Struktur, Dynamik, Zürich 1997 (i. E.).

15 Ein Monsieur PESC könnte das Gremium der EU-Außenminister entwerfen – so die Befürchtung von Außenminister Kinkel und seiner Kollegen aus den kleineren Mitgliedstaaten.

16 Diese Aufgaben umfassen den militärischen Schutz humanitärer Aktionen sowie friedenerhaltende und friedensschaffende Maßnahmen.

17 Vgl. Le Monde vom 19. 6. 1997.

18 Vgl. Werner Weidenfeld/Josef Janning, Das neue Europa – Strategien differenzierter Integration. Vorlage zum International Bertelsmann-Forum, Petersberg 19./20. 1. 1996; Claus Giering, Vertiefung durch Differenzierung – Flexibilisierungskonzepte in der aktuellen Reformdebatte, in: Integration, (1997) 2, S. 72–83; Christian Deubner, Deutsche Europapolitik: Von Maastricht nach Kerneuropa?, Baden-Baden 1995.

Regierungskonferenz gesetzt, hatten die beiden sich doch damals schon für eine Regelung engagiert, die es künftig „den Staaten, die dies wünschen, ermöglicht, im einheitlichen institutionellen Rahmen der Union eine verstärkte Zusammenarbeit zu entwickeln“. Nach einer positiven Rezeption der Partnerstaaten richteten die Außenminister de Charette und Kinkel am 17. Oktober 1996 einen gemeinsamen Brief an Kommissionspräsident Santer, der dem Konzept handhabbare Konturen verlieh. So hieß es in dem Dokument, daß die Flexibilisierung „eine Fortsetzung des Prozesses der Vertiefung des europäischen Einigungswerkes ermöglichen“ soll und mithin „nur nach vorne gerichtet“ sein dürfe. Verstärkte Zusammenarbeit soll „in allen drei Säulen (EG-Vertrag, GASP, Justiz und Inneres)“ ermöglicht werden¹⁹. Der deutsch-französische Diskussionsbeitrag wurde in den irischen „Vertragsentwurfrahmen“ aufgenommen, und unter niederländischer Ratspräsidentenschaft weiter entwickelt.

Diese Vorgaben wurden vom Amsterdamer Gipfel aufgegriffen und zu einer neuen, flexiblen Integrationsmethode ausgebaut, die ihren Niederschlag an verschiedenen Stellen des Vertrags gefunden hat. So ist zum ersten eine Generalklausel „Bestimmungen über eine engere Zusammenarbeit“ als Titel VIa in den Unionsvertrag aufgenommen worden. Artikel K 15 bis K 17 EUV präzisieren die Modalitäten einer Inanspruchnahme der Flexibilität, die mindestens die Mehrheit der Mitgliedstaaten umfassen muß. Die Initiative für solch eine engere Zusammenarbeit liegt allein bei den Mitgliedstaaten. Artikel K 16 präzisiert, daß zwar alle Mitgliedstaaten an den Beratungen zu einer verstärkten Zusammenarbeit teilnehmen können, daß jedoch nur die Vertreter der an der Zusammenarbeit beteiligten Mitgliedstaaten die Beschlüsse fassen. Die in Frage kommenden Regeln der Beschlußfassung, die qualifizierte Mehrheit und die Einstimmigkeit, beziehen sich „allein auf die betroffenen Mitglieder des Rats“ (Art. K 16 Abs. 1). Damit besitzen die an einer engeren Zusammenarbeit nicht beteiligten Mitgliedstaaten keine Vetomacht, auch dürfen sie „deren Durchführung nicht im Wege“ stehen (Art. K 15 Abs. 2). Rat und Kommission müssen das Parlament regelmäßig über die Entwicklung einer engeren Zusammenarbeit unterrichten.

Diese Generalklausel des Titel VIa bezieht sich theoretisch auf die zweite und dritte Säule. Da in

19 Vgl. Verstärkte Zusammenarbeit im Hinblick auf die weitere Vertiefung des europäischen Einigungswerkes. Gemeinsamer deutsch-französischer Diskussionsbeitrag vom 17. 10. 1996 für die Regierungskonferenz, abgedr. in: Dokumente, (1996) 6, S. 467–470.

der stark veränderten dritten Säule mit Artikel K 12 eine Spezialklausel zur Begründung einer engeren Zusammenarbeit verankert wurde, beschränkt sich die Anwendbarkeit der Generalklausel im wesentlichen auf die GASP, insbesondere – wie schon erwähnt – auf verteidigungs- und rüstungspolitische Kooperationsprojekte.

Die Flexibilität wurde jedoch auch in einem neuen Artikel 5a des EG-Vertrags festgehalten. Somit können sich künftig selbst im Kern- und Herzstück der europäischen Integration Gruppen von Mitgliedstaaten zur engeren Zusammenarbeit entschließen. Da die potentiell desintegrativen Wirkungen der Flexibilität offensichtlich sind, werden hier recht restriktive Voraussetzungen geschaffen, insbesondere darf engere Zusammenarbeit die Gemeinschaftspolitik nicht beeinträchtigen und die Wettbewerbsbedingungen zwischen den Mitgliedstaaten nicht verzerren (Art. 5 a Abs. 1 EGV).

Im Unterschied zur Generalklausel des EUV wird in der Flexibilitätsklausel des EGV dem Mitgliedstaat ein Vetorecht eingeräumt, das begründungspflichtig ist (Art. 5 a Abs. 2). Hier verfügen Kommission und Mitgliedstaaten über das Initiativrecht, wohingegen das Parlament nur Anhörungsrechte besitzt. Weiterhin obliegt es der Kommission sicherzustellen, daß ein Mitgliedstaat sich einer engeren Zusammenarbeit zu einem späteren Zeitpunkt anschließen kann (Art. 5 a Abs. 3). Da der Kommission weitreichende Kontroll- und Entscheidungsrechte eingeräumt wurden, ist davon auszugehen, daß sie – um den Integrationsbesitzstand zu wahren – den Rückgriff auf engere Zusammenarbeit deutlich zu begrenzen trachten wird. Hinzu kommt, daß sich derzeit kaum geeignete Anwendungsfelder für Flexibilität im EG-Bereich finden lassen. Mithin ist der Artikel 5 a EGV vorerst eher als ein „Strukturprinzip der Zukunft“²⁰ denn als praxisorientierte Dynamisierungsoption zu interpretieren. Gleichwohl lassen sich beispielsweise in der europäischen Umweltpolitik durchaus sinnvolle Szenarien engerer Zusammenarbeit entwerfen²¹.

VII. Reform des Institutionengefüges

Eine substantielle Neugestaltung der gemeinschaftlichen Institutionen war ohne Zweifel die

20 So Norbert Riedel, Mitglied des Arbeitsstabs Regierungskonferenz des Auswärtigen Amtes, in seinem Vortrag „Reform der Europäischen Union – Bilanz der EU-Regierungskonferenz“, der im Rahmen der 3. Würzburger Europarechtstage vom 18./19. 7. 1997 gehalten wurde.

21 Vgl. Gisela Müller-Brandeck-Bocquet, Flexible Integration – eine Chance für die europäische Umweltpolitik?, in: Integration, (1997) 4.

dringlichste Aufgabe der Regierungskonferenz, wird sie doch zu Recht als eine unverzichtbare Voraussetzung für die Erweiterungsfähigkeit der Union gewertet. Die anstehende Osterweiterung kann nur dann ohne negative Auswirkungen auf die Gemeinschaft bewältigt werden, wenn deren Entscheidungs- und Handlungsinstrumente der vergrößerten Mitgliederzahl angepaßt werden. Da die Regierungskonferenz in diesem zentralen Reformbereich nicht zu mutigen und innovativen Beschlüssen fand, wurde das Amsterdamer Gipfeltreffen in der Öffentlichkeit zumeist als Mißerfolg, als Versagen²² wahrgenommen. So war die Regierungskonferenz nicht fähig, über die künftige Struktur der Kommission und eine gerechtere Stimmenverteilung im Rat zu entscheiden und vertagte diese heiklen Themen schlicht. Der im „Protokoll über die Organe im Hinblick auf eine Erweiterung der Union“ gefundene Kompromiß besagt, daß am Status quo der 20köpfigen Kommission bis zur ersten Erweiterung festgehalten wird. Danach soll der Kommission jeweils nur noch ein Staatsangehöriger je Mitgliedstaat angehören, sofern „die Stimmengewichtung im Rat – sei es durch Neugewichtung oder durch Einführung einer doppelten Mehrheit²³ – in eine für alle Mitgliedstaaten annehmbaren Weise geändert worden ist“. Explizit wird hier „ein Ausgleich für jene Mitgliedstaaten gefordert, die die Möglichkeit aufgeben, ein zweites Mitglied der Kommission zu benennen“ (Art. 1 des Protokolls). Weiterhin muß spätestens ein Jahr, bevor die Union aus mehr als 20 Mitgliedern bestehen wird, eine umfassende Überprüfung aller institutionellen Bestimmungen vorgenommen werden (Art. 2 des Protokolls).

Von diesen Beschlüssen wird wahrscheinlich eine zweifache Wirkung auf die Osterweiterung ausgehen, eine zeitliche und eine numerische. So könnte Artikel 1 des Protokolls bewirken, daß die laut Kommissionsbeschluß Anfang 1998 aufzunehmenden Beitrittsverhandlungen mit sechs Kandidaten sich über mehr als die anberaumten vier Jahre hinziehen könnten, falls die Union sich auf keine neue Stimmengewichtung einigt. Die Forderung nach einer grundlegenden Reform der Institutionen für eine auf mehr als 20 Mitglieder angewachsenen Union schließlich könnte die Kräfte fördern,

die schon heute nur drei Staaten, nämlich Polen, Ungarn und Tschechien, aufnehmen wollen. Es ist allerdings auch vorstellbar, daß die Beitrittsverhandlungen den positiven Druck auf die Reformfähigkeit der Union entfalten, der in Amsterdam fehlte.

Jedenfalls ist die im „Protokoll über die Organe“ gefundene unbefriedigende Kompromißlösung – die inzwischen von Frankreich, Italien und Belgien vehement in Frage gestellt wird²⁴ – dafür verantwortlich, daß die zahlreichen weiteren, durchaus bemerkenswerte Beschlüsse über institutionelle Neuerungen bisher nicht ausreichend wahrgenommen wurden. Hier ist an erster Stelle die recht bedeutende Aufwertung des Parlaments zu nennen. Denn das in Maastricht geschaffene Mitentscheidungsverfahren des Artikel 198 b EGV, das dem Parlament beachtliche Legislativrechte gewährt, wurde auf viele weitere Vertragsbestimmungen, so beispielsweise auf Teile der Beschäftigungs-, Sozial-, Gesundheits- und Umweltpolitik, ausgedehnt. Außerdem ist das Verfahren gestrafft und damit verbessert worden, so daß hier ein demokratischer „Mehrwert“ festzustellen ist.

Der neugefaßte Artikel 137 EGV bestimmt, daß die Zahl der Abgeordneten 700 nicht überschreiten darf. Hier ist zu bedenken, daß – wenn es bei dem aktuellen Verteilungsschlüssel bleibt – schon durch eine Osterweiterung um drei Staaten diese Grenze überschritten wird²⁵, was Artikel 138 Absatz 2 aktivieren würde, in dem es heißt, daß bei einer Änderung der momentanen Sitzverteilung „eine angemessene Vertretung der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten gewährleistet“ sein muß. Dies ist angesichts der derzeit herrschenden krass unterschiedlichen Zahl an Bürgern, die ein Abgeordneter vertritt, eine heikle Forderung; impliziert sie mehr Gleichheit der Stimmen, oder soll sie Völker kleiner Mitgliedstaaten vor einer Majorisierung schützen? Auch diese Bestimmungen dürften bremsend auf die Beitrittsverhandlungen wirken.

Schließlich wurde dem Parlament noch das Zustimmungsrecht zur Ernennung des Kommissionspräsidenten eingeräumt – bisher mußte nur die Kommission als Ganzes vom Parlament bestätigt werden. Diese Neuerung ist insofern konsistent, als die Funktion des Präsidenten einen deutlichen Machtzuwachs erfahren hat; galt er bisher als Pri-

22 Le Monde titelte am 16. 7. 1997: *Echec des Quinze ... sur la réforme des institutions européennes* (Mißerfolg der Fünfzehn bei der Reform der europäischen Institutionen). Die Zeit sprach von einem „Fiasko“, in: Die Zeit vom 20. 6. 1997.

23 Eine Entscheidung muß neben der Stimmenmehrheit im Rat auch die Mehrheit der durch die Ratsmitglieder vertretenen Bevölkerung hinter sich haben. Dies ist heute gewährleistet, Neumitglieder werden aber das Gewicht der bevölkerungsreichen Mitgliedstaaten verringern.

24 Mitte September 1997 erklärten die drei Staaten, daß noch vor Beginn des Osterweiterungsprozesses eine „substantielle Reform der EU-Institutionen“ erfolgen müsse. Diese Forderung nach einem schnellen Nachbessern des Amsterdamer-Vertrages wird auch von Österreich, Luxemburg, Finnland und Schweden mitgetragen, vgl. Süddeutsche Zeitung vom 16. 9. 1997.

25 Vgl. W. Wessels (Anm. 1), S. 126.

mus inter pares, übt er nun eine Art Leitlinienkompetenz aus. Außerdem ist er künftig an der Auswahl der Kommissare beteiligt (Art. 158 u. 163 EGV).

Wegen des tiefgehenden Dissenses zwischen kleinen und großen Mitgliedstaaten über eine Änderung der Stimmengewichtung oder die Einführung doppelter Mehrheiten konnten keine grundlegenden Reformen zum Rat erzielt werden. In Amsterdam wurde lediglich eine minimale Ausweitung des qualifizierten Mehrheitsentscheids auf die Forschungspolitik vorgenommen. Allerdings ist hier zu bedenken, daß die beschriebene Aufwertung des Parlaments bzw. die Ausdehnung des Anwendungsbereichs des Mitentscheidungsverfahrens auch die Rechte des Rats schmälert. Doch obgleich die Liste dieser Ausweitung recht lang ist, darf nicht vergessen werden, daß es sich meist um Bereiche von geringer politischer Bedeutung handelt. Dies gab auch Bundeskanzler Helmut Kohl in seiner Regierungserklärung zum Europäischen Rat in Amsterdam unumwunden zu: „Weitergehende Fortschritte waren auf Grund der konkreten Interessen fast aller Mitgliedstaaten zu diesem Zeitpunkt nicht möglich . . . Auch wir, die Bundesregierung, haben uns in einer Reihe von Fragen aus guten Gründen gegen die Einführung von Mehrheitsentscheiden gewandt, da wir unsere wohlverstandenen nationalen Interessen auch in einer europäischen Überzeugung wahren wollten.“²⁶ Hiermit ist insbesondere die nun vergemeinschaftete Asylpolitik angesprochen, bei der der Kanzler in den Verhandlungen auf Einstimmigkeit als Entscheidungsregel bestanden hatte²⁷.

Als letztes Reformelement im Bereich Institutionen bleibt noch zu erwähnen, daß die einzelstaatlichen Parlamente zu einer stärkeren Beteiligung an der EU aufgerufen werden. Um dieses der Akzeptanz der EU in der europäischen Bevölkerung sicher dienliche Ziel zu erreichen, werden im „Protokoll über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union“ Übereinkommen geschlossen, die vorrangig die ausführliche und frühzeitige Information der nationalen Parlamente über Tätigkeit und Vorhaben der Union sicherstellen sollen. Weiterhin wird die seit 1989 bestehende Konferenz der Europa-Ausschüsse aufgefordert, „jeden ihr zweckmäßig erscheinenden Beitrag für die Organe der Europäischen Union zu leisten“. Zwar kann das Protokoll schwerlich einen Ausgleich für die bestehenden und oft beklagten Demokratiedefizite des europäischen Institutionengefüges darstellen; den-

noch könnte es den einzelstaatlichen Parlamenten dabei hilfreich sein, die oft geübte Zurückhaltung in europapolitischen Fragen aufzugeben, sich stärker als bisher geschehen in diese Entscheidungsprozesse einzuklinken, um hier die parlamentarische Kontrolle vorzunehmen, die vom Europäischen Parlament trotz seiner jüngsten Aufwertung noch nicht in vollem Umfang wahrgenommen werden kann.

VIII. Subsidiarität und Regionalität

Aus deutscher Sicht sind die beachtlichen Fortschritte, die bei der Präzisierung des Subsidiaritätsprinzips und der Aufwertung des 1992 geschaffenen Ausschusses der Regionen (AdR) erzielt wurden, besonders zu betonen.

Das „Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“, das das Ziel möglichst bürgernahe Entscheidungen betont, ist ein wichtiger Meilenstein auf dem Weg zu einer klareren und praktikableren Abgrenzung der Handlungskompetenzen regionaler, mitgliedstaatlicher und gemeinschaftlicher Ebenen. Denn bei der Anwendung des seit Maastricht in Artikel 3 b EGV verankerten Subsidiaritätsprinzips hatten sich in der Praxis eine Vielzahl strittiger Punkte ergeben, die auch durch verschiedene Ratsbeschlüsse und die im Oktober 1993 getroffene „Interinstitutionelle Vereinbarung . . . über die Verfahren zur Anwendung des Subsidiaritätsprinzips“ nicht endgültig bereinigt werden konnten.

In dem neuen Protokoll wird das Subsidiaritätsprinzip als „Richtschnur“ dafür bezeichnet, wie die Befugnisse der Union auszuüben sind. Zu Recht wird es als „dynamisches Konzept“ definiert, das je nach Sachverhalt zugunsten der höheren oder der niedrigeren Handlungsebene wirken kann. Um zu gewährleisten, daß alle Organe bei der Ausübung ihrer Befugnisse das Subsidiaritätsprinzip tatsächlich beachten, müssen künftig Rechtsetzungsvorhaben der Union darlegen, ob und warum ein Gemeinschaftsziel besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden kann; diese Rechtfertigung „muß auf qualitativen oder – soweit möglich – quantitativen Kriterien beruhen“ (Ziffer 4 des Protokolls). Somit müssen künftig beide Subsidiaritätskriterien – Notwendigkeits- und Besserklausel – erfüllt sein; in ihren bisherigen Berichten zur Subsidiarität hatte die Kommission mit den beiden Prüfinstrumenten des „komparativen Effizienztests“ und des „Mehrwert-

26 Bulletin, hrsg. vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn, 1. 7. 1997, Nr. 55, S. 633.

27 Vgl. Das Parlament vom 20. 6. 1997.

Tests²⁸ den Akzent eindeutig auf die Besserklausel gelegt.

Im Sinne des in Artikel 3 b EGV gleichfalls verankerten Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit plädiert das Protokoll zugunsten der Richtlinie als Rechtsetzungsinstrument anstelle der Verordnung. Künftig soll vorrangig mit Rahmenrichtlinien gearbeitet werden, die „den nationalen Behörden die Wahl der Form und der Mittel“ überlassen. Führt die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips nicht zum Tätigwerden der Gemeinschaft, so werden die Mitgliedstaaten explizit zu gemeinschaftsverträglichem Handeln²⁹ verpflichtet (Ziffer 6 und 8 des Protokolls).

Auch das Sprachrohr der europäischen Regionalität, der AdR, ist gestärkt worden. Mußte sich der Ausschuß bisher seinen organisatorischen Unterbau mit dem Wirtschafts- und Sozialausschuß teilen, so entfällt diese Bestimmung nun. Dies wird zwangsläufig zum Aufbau neuer Gremien und damit zu noch mehr EU-Bürokratie führen. Weiterhin erhält der Ausschuß erweiterte Anhörungsrechte, beispielsweise in der Beschäftigungs-, der Sozial- und Umweltpolitik, und kann künftig auch vom Parlament gehört werden.

Die deutschen Bundesländer haben die Fortschritte in Sachen Subsidiarität und Regionalität einhellig begrüßt. Obwohl sie ihre langjährige Forderung nach einem eigenständigen Klagerecht des AdR nicht durchsetzen konnten, sehen sie sich als „Gewinner von Amsterdam“ und haben sich deshalb in einem einstimmig gebilligten Bundesratsbeschuß bei der Bundesregierung ausdrücklich bedankt³⁰. Im Auswärtigen Amt bewertet man diese Erfolge skeptischer, da sie teuer erkaufte wurden. Weil die Bundesregierung die zentralen Länderforderungen dezidiert vertreten und den Partnern Zugeständnisse abringen mußte, habe sie dafür in anderen Materien, so der Beschäftigungspolitik, Entgegenkommen zeigen müssen³¹.

28 Mitteilung der Europäischen Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament zum Subsidiaritätsprinzip vom 27. 10. 1992, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), Reform der Europäischen Union, Gütersloh 1995, S. 311 ff.

29 Zu den Erfordernissen „gemeinschaftsverträglichem“ Handelns vgl. Fritz W. Scharpf, Autonomieschonend und gemeinschaftsverträglich: Zur Logik einer europäischen Mehrebenenpolitik, in: W. Weidenfeld, ebd., S. 75 ff.

30 Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 26. 6. 1997.

31 So Norbert Riedel während der 3. Würzburger Europarechtstage (Anm. 20).

IX. Schlußbetrachtung

Der Amsterdamer Vertrag stellt ein äußerst umfangreiches und wenig transparentes Vertragswerk dar. Es wurde deutlich, daß in manchen Bereichen die Folgewirkungen der Vertragsänderungen heute noch nicht recht abschätzbar sind. Dies trifft insbesondere auf das neugeschaffene, potentiell die bisherige Integrationslogik verändernde Konzept der „Engeren Zusammenarbeit – Flexibilität“ zu, das aber ganz offensichtlich Vorsorge für die ungewissen Zeiten nach der Osterweiterung treffen soll.

Die Frage lautet also, ob die erzielte Reform ausreichend ist, um die Gemeinschaft für die immense Herausforderung, die die bevorstehende Osterweiterung bedeutet, institutionell und instrumentell zu rüsten. Und obgleich die Union sich diese Frage in ihrem Schlußkommuniqué zum Amsterdamer Gipfel selbst positiv beantwortet hat, sind hier ernsthafte Zweifel angebracht. Diese werden insbesondere durch die eklatanten Defizite bei der Behandlung der Fragen genährt, wie die künftige Kommission strukturiert sein soll und wie das Gleichgewicht zwischen großen, bevölkerungsstarken und kleinen, bevölkerungsarmen Mitgliedstaaten durch geeignete Stimmenverteilung im Rat und im Parlament gewahrt werden könnte. Denn mit wachsender politischer, insbesondere außen- und sicherheitspolitischer Bedeutung der Union müssen die fundamentalen Repräsentations-, Legitimations- und Kontrollfunktionen demokratischer Regierungsart zunehmend auf europäischer Ebene garantiert werden. In diesen extrem heiklen Fragen hat der Amsterdamer Gipfel versagt.

Abschließend ist darauf hinzuweisen, daß die Frage der Erweiterungsfähigkeit der Union nicht nur in Amsterdam auf der Tagesordnung stand. Ebenso große Auswirkungen haben hier die Weichenstellungen, die im Rahmen der gemeinsamen Agrar-, Regional- und Strukturpolitik vorgenommen werden müssen. Denn jenseits institutioneller Vorsorge kann die Osterweiterung nur gelingen, wenn diese gemeinsamen Politikfelder grundlegend reformiert werden und wenn mit der bisherigen, extrem teuren Subventionspraxis gebrochen wird. Die Konturen dieses nötigen Kraftaktes hat die Kommission jüngst bei der Vorlage ihres Reformprogramms Agenda 2000 vorgegeben.

Die Europäische Union nach Amsterdam: Stärkung ihrer Identität auf internationaler Ebene?

Zur Reform der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU

I. Von Maastricht zu Amsterdam

Der im Februar 1992 in Maastricht abgeschlossene Vertrag über die Europäische Union (EUV) hatte bereits in seiner Präambel das Bekenntnis der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten zum Ausdruck gebracht, „die Identität und Unabhängigkeit Europas zu stärken, um Frieden, Sicherheit und Fortschritt in Europa und in der Welt zu fördern“. Die neu geschaffene Europäische Union sollte dementsprechend die Bildung einer eigenständigen „Identität auf internationaler Ebene“ zum erklärten Ziel haben (Art. B EUV), deren Behauptung nach außen vor allem durch eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) gewährleistet werden sollte. Die rechtliche Ausgestaltung sowie praktische Umsetzung der in Titel V des Unionsvertrages verankerten Bestimmungen zur GASP der Union (der sogenannten 2. Säule des EUV) waren in der Folge freilich vielfacher Kritik ausgesetzt. Zu zahnlos schienen die Bestimmungen der Art. J bis J.11 des Vertrages und zu schwerfällig die dort vorgesehenen Verfahren und Instrumente zu sein, um am oft zitierten Bild EU-Europas, wonach dieses sich ökonomisch als Riese, politisch jedoch als Zwerg darstelle, Entscheidendes ändern zu können. Wenngleich sich das rechtliche Instrumentarium der ausschließlich intergouvernemental verfaßten GASP in Einzelfällen für die Bündelung der verschiedenen mitgliedstaatlichen Auffassungen zu bestimmten außen- und sicherheitspolitischen Fragen als durchaus nützlich erwies, so konnte es doch nicht eine konsistente Präsenz der Europäischen Union als *global player* in der internationalen Arena gewährleisten. Dies wurde insbesondere deutlich, wenn es um internationale Krisenfälle ging, die ein rasches und geschlossenes Handeln der Union verlangt hätten, wie etwa im Fall der Konflikte auf dem Boden des ehemaligen Jugoslawien oder zuletzt in der Albanien-Krise. Die Liste der seit dem Inkrafttreten des Unionsvertrages im November 1993 erlassenen „Gemeinsamen Standpunkte“ und „Gemeinsamen Aktionen“ – der bei-

den Hauptinstrumente der GASP – verdeutlicht zwar ein inzwischen relativ umfängliches außenpolitisches Engagement der EU, ihr konkreter Inhalt offenbart aber gleichzeitig, daß die entsprechenden Maßnahmen oft nur unter Zugrundelegung eines Minimalkonsenses getroffen werden konnten¹. Zieht man zudem den Zeitpunkt der getroffenen Entscheidungen in Betracht, so zeigt sich auch, daß die Union in vielen Fällen eher reaktiv als aktiv agiert hat². Die Behauptung einer selbstbewußt nach außen getragenen Identität der Europäischen Union im Wege der Verfolgung einer konsequenten Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik erscheint im Lichte der bisherigen Erfahrungen daher tatsächlich „eher Vorstellung denn Wille“³ zu sein.

Auch der Vertragsentwurf von Amsterdam wurde von weiten Teilen der Öffentlichkeit und der Presse in ersten Reaktionen als ernüchternd bis enttäuschend eingestuft. Differenzierter sah allerdings das Europäische Parlament den neuen Vertrag, dessen Entwurf zwar insgesamt „hinter dem, was notwendig war“, zurückgeblieben sei, der aber doch „Fortschritte in einigen wichtigen Bereichen“ gebracht habe⁴. Mag es dem Parlament durchaus leichter gefallen sein, dem Vertrag von Amsterdam auch positive Seiten abzugewinnen, da es

1 Zwischen November 1993 und Juni 1997 wurden insgesamt 22 Gemeinsame Standpunkte und 18 Gemeinsame Aktionen angenommen.

2 So dauerte es etwa nach dem Ausbruch der Unruhen in Albanien am 10. Februar 1997 sechs Wochen, bis sich die Außenminister der EU anlässlich des Rattreffens vom 24. März – als Albanien bereits in Anarchie zu versinken drohte – zu ersten Maßnahmen durchringen konnten (Entsendung eines Expertenteams). Erst am 2. Juni 1997 erging schließlich ein Gemeinsamer Standpunkt zu Albanien betreffend humanitäre und finanzielle Hilfe sowie die Unterstützung bestimmter OSZE-, WEU- und Europaratsaktivitäten, vgl. ABl. L 153/97 vom 11. 6. 1997, S. 4.

3 Vgl. Gerhard Hafner, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik: eher Vorstellung denn Wille, in: Waldemar Hummer/Michael Schweizer (Hrsg.), Österreich und das Recht der Europäischen Union, Wien 1996, S. 123–148.

4 Vgl. Europäisches Parlament (26. Juni 1997), Entschließung zur Tagung des Europäischen Rates vom 16. und 17. Juni in Amsterdam; wiedergegeben in: Agence Europe, Nr. 2044 vom 3. 7. 1997, S. 1.

wegen der Vereinfachung und Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens im Vertrag über die Europäische Gemeinschaft (EGV) allgemein als institutioneller Hauptgewinner der Reformen betrachtet wird, so ist ihm in seiner Gesamtschätzung doch grundsätzlich recht zu geben. Ebenso wie schon der EU-Gründungsvertrag von Maastricht verlangt auch das komplexe Amsterdamer Vertragswerk eine differenzierte Analyse, die das Terrain vereinfachender Beurteilungen verläßt und eine für jeden Sachbereich gesondert vorzunehmende Bewertung im Auge hat⁵. Dabei wird sich herausstellen, daß dem Vertrag zwar unzweifelhaft Mängel anhaften, er jedoch den von Beginn an offenen Integrationsprozeß in manchen Bereichen auch ein Stück vorwärtsbringt⁶.

Vor diesem Hintergrund soll im folgenden schlaglichtartig der Frage nachgegangen werden, ob der nach dem Abschluß der Regierungskonferenz zur Revision des Maastrichter Vertrages in der Nacht vom 17./18. Juni 1997 in Amsterdam überarbeitete Unionsvertrag das Potential besitzt, eine substantielle Änderung der bisher allgemein als bescheiden eingestuften Bilanz der GASP der EU herbeizuführen. Unter Verzicht auf eine systematische Darlegung der rechtlichen Struktur der GASP, wie sie bereits vor Amsterdam bestand, liegt dabei der Schwerpunkt vor allem auf einer ersten Darstellung und Bewertung der im Entwurf vorgesehenen Änderungen und Ergänzungen in Titel V des Unionsvertrages. Grundlage der Erwägungen ist der Entwurf des Vertrages von Amsterdam, wie er der Öffentlichkeit am 19. Juni 1997 vorgestellt wurde⁷. Die konsolidierte Fassung des Vertrages, die anläßlich der Unterzeichnung des Textes am 2. Oktober 1997 vorgelegt wurde⁸, brachte freilich eine grundlegend neue Numerierung der Vertragsbestimmungen, die im folgenden bereits Berücksichtigung findet⁹.

5 Zu einer differenzierten, „politikfeldspezifischen“ Betrachtung gelangt in einer Gesamtschau auch Wolfgang Wessels, *Der Amsterdamer Vertrag – Durch Stückwerksreformen zu einer effizienten, erweiterten und föderalen Union?*, in: *Integration*, 20 (1997), S. 117–135.

6 Einen ersten systematischen Überblick über die durch Amsterdam eingetretenen Änderungen des Unionsvertrages liefern Stefan Griller/Dimitri P. Droutsas/Gerda Falkner/Katrin Forgó/Michael Nentwich, *Regierungskonferenz 1996: Der Vertrag von Amsterdam in der Fassung des Gipfels vom Juni 1997*, IEF Working Paper Nr. 27, Wien 1997.

7 CONF/4001/97 vom 19. 6. 1997.

8 CONF/4001/97 vom 2. 10. 1997.

9 Die bisherigen Art. J–Art. J-11 EUV werden nach der vorliegenden konsolidierten Fassung des Vertrages von Amsterdam durch die neuen Art. 11–Art. 28 EUV ersetzt. Selbst nach seiner Unterzeichnung bedarf der neue Vertrag zu seiner Rechtsgültigkeit selbstverständlich noch der Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten gemäß deren verfassungsrechtlichen Vorschriften.

II. Die Reform der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik

1. Stärkung der Kohärenz

Schon im Bericht der Reflexionsgruppe zur Vorbereitung der Regierungskonferenz vom Dezember 1995 war die Gestaltung einer „kohärenten Außenpolitik“ als besonderes Ziel der Vertragsrevision hervorgehoben worden¹⁰. Ein Jahr später bezeichnete der Vertragsentwurf des irischen Ratsvorsitzes (Dublin II) diesen Punkt als „eine der wichtigsten Prioritäten der Konferenz“¹¹. Das vorweg definierte Ziel der Schaffung einer *kohärenten* Außen- und Sicherheitspolitik deutete aber bereits an, worum es bei der Revision des Maastrichter Vertrages keinesfalls gehen sollte, nämlich um eine wie immer geartete Vergemeinschaftung des GASP-Bereichs oder auch nur von Teilen davon. Die seit den Tagen der Gründung der „Europäischen Politischen Zusammenarbeit“ („EPZ“) im Jahr 1970 festgeschriebene Trennung von außenpolitischer Kooperation im Rahmen der bis Maastricht auch so genannten, rein zwischenstaatlich organisierten „EPZ“ einerseits, und den supranationalen Verfahren im Rahmen der drei Gemeinschaften (EG, EGKS, EAG) andererseits¹² sollte auch in Amsterdam nicht angetastet werden. Wie schon die 1986 mit der Einheitlichen Europäischen Akte vertraglich institutionalisierte „EPZ“ vor ihr, war und ist auch die in Maastricht eingerichtete und nun in Amsterdam überarbeitete GASP intergouvernemental verfaßt. Um die „statische Sicherung“ des insofern dual konstruierten Unionsgebäudes – bestehend aus einer supranationalen und zwei intergouvernementalen Säulen¹³ – zu gewährleisten, wurde sowohl die allgemein-politische Steuerungsfunktion des Europäischen Rates als auch die Einrichtung eines „einheitlichen institutionellen Rahmens“ vertraglich verankert¹⁴. Mit dem Begriff des „einheitlichen institutionellen Rahmens“ wird die organmäßige Ausgestaltung der GASP angesprochen, nach der – mit Ausnahme des Gerichts-

10 Bericht der Reflexionsgruppe „Eine Strategie für Europa“, SN 520/1/95 vom 5. 12. 1995, S. 40 f.

11 „Allgemeiner Rahmen für einen Entwurf zur Revision der Verträge“, CONF/2500/96 vom 5. 12. 1996, S. 63.

12 Vgl. Elfriede Regelsberger/Philippe de Schoutheete de Tervarent/Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Foreign Policy of the European Union: From EPC to CFSP and Beyond*, Boulder – London 1997.

13 Auch die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (ZJI) verblieb als „3. Säule“ bekanntlich im zwischenstaatlichen Regelungsbereich.

14 Vgl. Günter Burghardt/Gerd Tebbe, *Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union – Rechtliche Struktur und politischer Prozeß*, in: *Europarecht*, 30 (1995), S. 1–20, 5.

hofs – die wichtigsten Institutionen der Europäischen Gemeinschaften (Rat, Kommission, Parlament) mittels „Organleihe“ mit unterschiedlichen Befugnissen auch im Bereich der 2. Säule aufscheinen. Dadurch sollte insbesondere die Kohärenz des Handelns der Union nach außen erleichtert werden, für deren Sicherstellung sowohl die Kommission als auch der Rat in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen verantwortlich sind, d. h. auf Grund der entsprechenden Kompetenzordnungen die Kommission vor allem im Bereich der EG-Außenwirtschafts- und Entwicklungspolitik, der Rat hingegen in der allgemeinen Außen- und Sicherheitspolitik der EU.

In Amsterdam wurde durch eine Ergänzung in Art. C EUV (künftig Art. 3 EUV) dem Rat und der Kommission die Zusammenarbeit zur Sicherstellung des Kohärenzgebotes ausdrücklich aufgetragen, was die Stellung dieses Gebotes als grundlegendes Strukturprinzip der Union im allgemeinen und ihres außenpolitischen Handelns im besonderen abermals verdeutlicht¹⁵. Auch durch die verstärkte Einbeziehung der Kommission in den Bereich der GASP, in dem sie ja im Unterschied zur 1. Säule keinerlei Initiativmonopol besitzt, kann ein Mehr an Kohärenz erwartet werden; dies vor allem, da eine intergouvernementale Beschlußfassung im Bereich der GASP in vielen Fällen eine gemeinschaftsrechtliche Umsetzung im Rahmen der EG verlangt. Schon bisher konnte daher die Kommission von sich aus dem Rat GASP-relevante Vorschläge unterbreiten, nun kann der Rat die Kommission auch auffordern, ihm geeignete Vorschläge zur Gewährleistung der Durchführung einer gemeinsamen Aktion zu unterbreiten¹⁶. Ob mit diesem Aufforderungsrecht des Rates auch eine Pflicht zur Vorlage eines Vorschlags seitens der Kommission verbunden ist, erscheint allerdings zweifelhaft. Zur effizienteren Wahrnehmung ihrer außenpolitischen Aufgaben und Befugnisse wurde in einer Erklärung zur Schlußakte auch eine Neugliederung der Kommissionsdienststellen angeregt und insbesondere die Benennung eines „Vizepräsidenten für die Außenbeziehungen“ als wünschenswert bezeichnet¹⁷.

15 Vgl. Matthias Pechstein, Das Kohärenzgebot als entscheidende Integrationsdimension der Europäischen Union, in: *Europarecht*, 30 (1995), S. 247–258.

16 Art. 14 [4] EUV neu bringt insofern eine weitere Präzisierung der programmatischen Feststellung im jetzigen Art. J.9 (künftig Art. 27 EUV), wonach die Kommission „in vollem Umfang“ an den Arbeiten im Bereich der GASP beteiligt ist.

17 Gegenwärtig sind vier Generaldirektionen der Kommission mit den politischen und wirtschaftlichen Außenbeziehungen der EG befaßt (DG I, DG IA, DG IB und DG VIII). Die für Außenstehende nicht leicht überblickbare Aufteilung folgt dabei sowohl thematischen wie geographischen Kriterien. Die Zuständigkeit für Angelegenheiten der Kommission

2. Positionierung der Union gegenüber den Mitgliedstaaten

Die GASP erstreckt sich schon heute auf sämtliche Bereiche der Außen- und Sicherheitspolitik, wengleich ihrem Aufgabenbereich durch die in Art. J.1 (künftig Art. 11 EUV) normierten Ziele Grenzen gesetzt sind¹⁸. Unklar bleibt jedoch, ob unter dem naturgemäß unbestimmten Begriff „Außenpolitik“ diejenige der EU oder diejenige der Mitgliedstaaten zu verstehen ist. In Art. J.1 [1] des Maastrichter Vertrages heißt es, „die Union und ihre Mitgliedstaaten erarbeiten und verwirklichen eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik ...“; und in Abs. [2] wird die „Stärkung der Sicherheit der Union und ihrer Mitgliedstaaten“ zu einem der Ziele der GASP erkoren. Demgegenüber spricht Art. 11 [1] EUV in der Fassung des Entwurfs von Amsterdam ausdrücklich nur mehr von der Erarbeitung und Verwirklichung einer „GASP der Union“, streicht die „Stärkung der Sicherheit der Mitgliedstaaten“ aus dem Zielkatalog und führt die Wahrung der „Unversehrtheit der Union“ als neues Ziel ein. Die Mitgliedstaaten werden in Art. 11 [2] des neuen EUV nur mehr bezüglich ihrer Loyalitäts- und Solidaritätspflichten angesprochen. Erfolgt durch diese Neuformulierung der Ziele der GASP die Abkoppelung der EU von ihren Mitgliedstaaten, und wird sie damit zu einer selbständigen rechtlichen Einheit, der ein von ihren Mitgliedern getrennter Wille zuordenbar ist? Die Frage muß wegen der nach wie vor fehlenden ausdrücklichen Rechtssubjektivität der Union letztlich wohl verneint werden. Dennoch bringen die neuen Zielbestimmungen der GASP eine deutliche Betonung der Position der Union gegenüber ihren Mitgliedstaaten zum Ausdruck, was durchaus als Versuch der Stärkung der Identität der Union, jedenfalls im „systeminternen“ Bereich, gedeutet werden kann.

3. Repräsentanz der Union nach außen

Nach wie vor vertritt der Vorsitz (also die jeweilige Ratspräsidentschaft) die Union in Angelegenheiten der GASP nach außen. Er wird dabei nun aber vom Generalsekretär des Rates unterstützt, der künftig die Aufgabe eines „Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspoli-

im Rahmen der GASP teilen sich zur Zeit Kommissionspräsident Santer und der auch für Mittel- und Osteuropa sowie die Länder der GUS zuständige Kommissar van den Broek (DG IA).

18 Art. J.1 nennt als Ziele die Wahrung der gemeinsamen Werte und grundlegenden Interessen, die Unabhängigkeit und Sicherheit der Union und ihrer Mitgliedstaaten, die Stärkung der internationalen Sicherheit und die Wahrung des Friedens, die Förderung der internationalen Zusammenarbeit sowie die Entwicklung und Stärkung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten.

tik“ übernimmt. In dieser Funktion trägt der Generalsekretär zur Formulierung, Vorbereitung und Durchführung politischer Entscheidungen bei und führt auf Ersuchen des Vorsitzes den politischen Dialog mit Drittstaaten. Der „Hohe Vertreter“ ersetzt künftig auch den Mitgliedstaat, der den vorhergehenden Vorsitz innehatte, in der sogenannten „Troika“. Diese wird nunmehr aus dem Vorsitz, dem Generalsekretär des Rates (der dabei von der Kommission unterstützt wird) und dem nachfolgenden Vorsitz gebildet. Wegen seiner lediglich unterstützenden und vertraglich eng umrissenen Funktionen ist der Generalsekretär/Hohe Vertreter nicht jener „EU-Außenminister“, der als „Mr. oder Mrs. GASP“ im Laufe der Regierungskonferenz mehrmals ins Spiel gebracht worden war; schon gar nicht kann seine Rolle etwa mit jener des Generalsekretärs der Vereinten Nationen oder der NATO verglichen werden. Eine gewisse Stärkung seiner Position ergibt sich allerdings aus der Tatsache, daß eine im Vertragsentwurf ebenfalls vorgesehene „Strategieplanungs- und Frühwarnereinheit“ (Erklärung zur Schlußakte) unter seiner Verantwortung im Generalsekretariat des Rates eingerichtet werden soll. Die neue Einheit wird unter anderem für die Überwachung und rechtzeitige Analyse sämtlicher in den GASP-Bereich fallender Entwicklungen zuständig sein und soll auf „Ereignisse und Situationen“, einschließlich potentieller politischer Krisen, frühzeitig hinweisen. Ihr Personal rekrutiert sich aus dem Generalsekretariat, den Mitgliedstaaten, der Kommission und der Westeuropäischen Union. Wie schon für die Arbeit des Generalsekretärs selbst, ist auch für dieses Gremium die Frage nach der konkreten Abgrenzung zu den Aufgaben des weiter bestehenden Politischen Komitees zu stellen. Die schon jetzt hinsichtlich der Vorbereitung von GASP-Aktivitäten bestehende unklare Konkurrenzsituation zwischen COREPER (Ausschuß der ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten in Brüssel) und Politischem Komitee (Versammlung der Direktoren der Außenministerien der Mitgliedstaaten) wird nun noch angereichert durch die Befugnisse des Generalsekretärs und der unter seiner Verantwortung stehenden Strategieplanungs-einheit. Insgesamt bleibt die Vertretung der Union nach außen wie bislang vielgestaltig. Zur Präsidentschaft und zur Kommission tritt nun noch der Hohe Vertreter der GASP¹⁹. Ob damit auf internationaler Ebene ein konsistenteres Bild des Ge-

19 Der Rat hat künftig auch die vertraglich gesicherte Möglichkeit, für besondere politische Fragen einen „Sonderbeauftragten“ zu ernennen (Art. 18 [5] EUV). Hier folgt der Entwurf der bisherigen Praxis; vgl. zuletzt die gemeinsame Aktion vom 25. 11. 1996 betreffend die Ernennung eines EU-Sonderbeauftragten für den Nahost-Friedensprozeß, ABl. L 315/96 vom 4. 12. 1996, S. 2.

samtgebildes „Europäische Union“ vermittelt werden kann, bleibt fraglich. Ohne Zweifel wird aber mit dem Hohen Vertreter ein gewisses Element der Kontinuität in die GASP eingeführt, in der ja der Vorsitz und die Troika regelmäßig einem personellen Wechsel unterliegen.

4. Ausweitung des Handlungsinstrumentariums

Als Mittel zur Erreichung der Ziele der GASP nennt der Maastrichter Vertrag die „Grundsätze und allgemeinen Leitlinien“ des Europäischen Rates sowie die vom Rat zu beschließenden „Gemeinsamen Standpunkte“ und „Gemeinsamen Aktionen“. Der Vertrag von Amsterdam fügt diesen Handlungsformen noch eine weitere hinzu – die „Gemeinsame Strategie“ (Art. 13 EUV). Gemeinsame Strategien werden in Bereichen, in denen wichtige gemeinsame Interessen der Mitgliedstaaten bestehen, vom Europäischen Rat auf Vorschlag des Rates beschlossen; ihre Durchführung obliegt wiederum dem Rat, der dazu „insbesondere“ gemeinsame Standpunkte festlegt und zu gemeinsamen Aktionen beschließt. Diese beispielhafte Aufzählung der Durchführungsmaßnahmen zu gemeinsamen Strategien deutet darauf hin, daß dem Rat bei der Umsetzung des neuen Instruments das gesamte Spektrum außenpolitischer Handlungsformen offensteht, also auch jene, die nicht ausdrücklich im EU-Vertrag genannt sind, wie Erklärungen, Demarchen, Memoranda etc. Auch ist die Annahme einer gemeinsamen Aktion oder eines gemeinsamen Standpunkts künftig keinesfalls davon abhängig, ob eine gemeinsame Strategie des Europäischen Rates vorliegt oder nicht. Liegt diese allerdings vor, so hat sie der Rat mittels der traditionellen Handlungsinstrumente umzusetzen. Offen läßt die neue Regelung jedoch die Frage, mit welcher Mehrheit die „Empfehlung“ einer gemeinsamen Strategie durch den Rat zustande kommt²⁰; auch bleibt unklar, wie weit das neue Steuerungsinstrument des Europäischen Rates reichen kann und soll; schließlich, wo die konkrete Abgrenzung zu den „Allgemeinen Leitlinien“ desselben Organs vorzunehmen ist, denn wie bisher werden sämtliche für die Durchführung der GASP erforderlichen Entscheidungen des Rates auf der Grundlage der allgemeinen Leitlinien des Europäischen Rates getroffen.

Sind also mit der Umsetzung und Anwendung des neuen Instruments der gemeinsamen Strategie noch einige Fragen verbunden, die erst durch die künftige Praxis einer Lösung zugeführt werden müssen, so hat der Amsterdamer Vertragsentwurf immerhin eine im Vergleich zur jetzigen Situation

20 Aufgrund der Regelung des neuen Art. J.13 [1] ist dazu offenbar Einstimmigkeit im Rat erforderlich.

deutlich konkretere Definition der beiden anderen grundlegenden Handlungsinstrumente gebracht. Demnach betreffen gemeinsame Aktionen „spezifische Situationen, in denen eine operationelle Aktion für notwendig erachtet wird“ (Art. 14 EUV), während in gemeinsamen Standpunkten „das Konzept der Union für eine bestimmte Frage geographischer oder thematischer Art“ bestimmt wird (Art. 15 EUV)²¹. Gemeinsame Aktionen und gemeinsame Standpunkte der Union sind für die Mitgliedstaaten unmittelbar verbindlich, gemeinsame Strategien hingegen richten sich ausschließlich an die Union und nehmen daher direkt nur diese bzw. deren Organe in die Pflicht.

5. Revision des Entscheidungsverfahrens

Der neue Art. 23 EUV in dem das Verfahren der Beschlußfassung in der GASP nun zusammenfassend geregelt ist, unterscheidet zwischen grundlegenden außenpolitischen Beschlüssen und Maßnahmen zur praktischen Umsetzung dieser Beschlüsse. Bei ersteren wird das Einstimmigkeitsprinzip grundsätzlich beibehalten, letztere werden – das Fehlen eines ausdrücklichen Protests eines Mitgliedstaates aus „wichtigen Gründen der nationalen Politik“ vorausgesetzt – mit qualifizierter Mehrheit beschlossen. Dieses an sich einfache Konzept entpuppt sich bei näherer Betrachtung mitunter allerdings als schwer verdauliche Lektüre: Sämtliche auf der Ebene des Europäischen Rates getroffenen Entscheidungen verlangen zunächst wie bisher die Einstimmigkeit, dies gilt daher insbesondere auch für das neue Instrument der gemeinsamen Strategie. Auch der Rat beschließt grundsätzlich einstimmig. Eine Beschlußfassung mit qualifizierter Mehrheit reicht jedoch aus, wenn es um die Umsetzung einer gemeinsamen Strategie (in welcher Form auch immer) oder um einen Beschluß zur Durchführung einer gemeinsamen Aktion oder eines gemeinsamen Standpunktes geht. Eine Einschränkung dieser im Vergleich zur Rechtslage nach dem Maastrichter Vertrag nun grundsätzlich weiter gehenden Möglichkeit zur Fassung von Mehrheitsbeschlüssen ergibt sich jedoch aus der Einführung einer Blockademöglichkeit für ein Mitglied des Rates, das sich auf „wichtige Gründe der nationalen Politik,

die es auch nennen muß“, beruft. Nach dem Modell des bereits überholt geglaubten „Luxemburger Kompromisses“ unterbleibt in einem solchen Fall die Abstimmung; der Rat kann allenfalls mit qualifizierter Mehrheit die Verweisung der Frage zur einstimmigen Beschlußfassung an den Europäischen Rat beschließen, der damit gleichsam zu einer Art Streitschlichtungsinstanz mutiert. Bei Maßnahmen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen ist eine Beschlußfassung mit qualifizierter Mehrheit in jedem Fall ausgeschlossen.

Läßt die Neuregelung über die Möglichkeit von Mehrheitsentscheidungen im Amsterdamer Vertragsentwurf insgesamt eine nur spärliche Effizienzsteigerung der GASP erwarten, darf man auf die praktischen Auswirkungen der Einführung der sogenannten „konstruktiven Enthaltung“ bei Einstimmigkeitsbeschlüssen im Rat jedenfalls gespannt sein. Während bisher die Stimmenthaltung eines Mitgliedes das Zustandekommen eines einstimmigen Beschlusses in der GASP – im Unterschied zum EG-Vertrag – verhinderte, wird künftig nach Art. 23 [1] EUV durch eine Stimmenthaltung das Zustandekommen eines Beschlusses nicht mehr verhindert. Sich der Stimme förmlich enthaltende Mitglieder sind nicht verpflichtet, den Beschluß durchzuführen, „akzeptieren jedoch, daß der Beschluß für die Union bindend ist“. Die betreffenden Mitgliedstaaten sind auch nicht verpflichtet, „zur Finanzierung von Ausgaben für Maßnahmen mit militärischen und verteidigungspolitischen Bezügen beizutragen“ (Art. 28 [3] EUV). Diese Formulierung legt freilich den Schluß nahe, daß sich der Stimme enthaltende Mitglieder im Falle von Beschlüssen ohne militärische bzw. verteidigungspolitische Bezüge – damit in der großen Mehrzahl der Fälle – sehr wohl verpflichtet sind, die finanziellen Auswirkungen eines entsprechenden Ratsbeschlusses über das EG-Budget mitzutragen. Verfügen jedoch jene Ratsmitglieder, die sich der Stimme enthalten, über mehr als ein Drittel der nach dem Verfahren des EG-Vertrages gewogenen Stimmen, so kann ein Beschluß in keinem Fall zustande kommen. Ein insofern mit einer qualifizierten Minderheit abgelehnter Beschluß kann nach dem Wortlaut des Entwurfs auch dann nicht saniert werden, wenn die sich der Stimme enthaltenden Mitglieder den Beschluß zwar nicht mittragen können oder wollen, sie es jedoch jenen, für die das nicht zutrifft, nicht verweigern wollten, die in Frage stehende Maßnahme zu beschließen und durchzuführen. Aus integrationspolitischer Sicht erweist sich diese Regelung durchaus als sinnvoll. Sie gewährleistet eine substantielle Unterstützung der in der GASP getroffenen Entscheidungen durch eine deutliche

21 Die bisherige Praxis entspricht diesem Schema nur teilweise. So sind in der Vergangenheit gemeinsame Standpunkte ergangen, die durchaus als eine operationell ausgerichtete Antwort auf spezifische Situationen gewertet werden können, wie die Verhängung von Waffenembargos gegen den Sudan (1994) oder Afghanistan (1996). Andererseits wurden gemeinsame Aktionen angenommen, die zweifellos konzeptiv und mit geographischem oder thematischem Schwerpunkt versehen waren, etwa betreffend den Stabilitätspakt für Europa (1993) oder die Region der Großen Seen (1996).

Mehrheit der Ratsmitglieder und geht insofern im sensiblen Feld der Außen- und Sicherheitspolitik über die – im GASP-Bereich nicht anwendbare – allgemeine Flexibilitätsklausel des neuen Unionsvertrages hinaus, nach der es ausreicht, wenn „mindestens die Mehrheit der Mitgliedstaaten“ von der engeren Zusammenarbeit betroffen ist²².

Praktisch relevant wird die neue Regelung zur konstruktiven Enthaltung in der GASP immer dann werden, wenn es um die Annahme von gemeinsamen Standpunkten, gemeinsamen Aktionen oder anderen Beschlüssen außerhalb des Rahmens einer gemeinsamen Strategie geht, die Maßnahme also gleichsam „selbständig“ ergeht²³. Im Fall der gemeinsamen Strategie selbst kommt eine konstruktive Enthaltung nicht in Betracht, da dieses Instrument im Europäischen Rat zur Beschlußfassung gelangt, der neue Art. 23 EUV sich aber nur auf das Entscheidungsverfahren im Rat bezieht. Eine Effizienzsteigerung durch die Einführung des Konzepts der konstruktiven Enthaltung ist daher nur zu erwarten, wenn die Definition und Anwendung des Instruments der gemeinsamen Strategie restriktiv erfolgen. Zu groß könnte sonst die Versuchung sein, durch die Einstufung einer geplanten Maßnahme als gemeinsame Strategie das Einstimmigkeitserfordernis zu erzwingen. Sofern es sich schließlich um Rechtshandlungen in Ausführung einer gemeinsamen Strategie oder zur Durchführung von gemeinsamen Standpunkten oder Aktionen handelt, erübrigt sich die Anwendung des Mechanismus der konstruktiven Enthaltung, da in diesen Fällen in Zukunft ohnehin mit Mehrstimmigkeit entschieden wird.

6. Vertragsschlußbefugnis

Anders als noch der irische Vertragsentwurf und das Addendum des niederländischen Vorsitzes enthält der Vertragsentwurf von Amsterdam keine ausdrückliche Bestimmung zur Rechtspersönlichkeit der Union. Insbesondere Großbritannien und

22 Die allgemeine Flexibilitätsklausel, die als neuer Titel VII in den EUV aufgenommen wird, soll – zusammen mit präzisierenden Bestimmungen im EG-Vertrag sowie in der 3. Säule – unter bestimmten Voraussetzungen die Begründung einer engeren Zusammenarbeit zwischen einzelnen Mitgliedstaaten ermöglichen, die sich dabei der Organe, Verfahren und Mechanismen der Verträge bedienen dürfen. In Zukunft werden Formen differenzierter Integration daher nicht nur in vertraglich ausdrücklich genannten Einzelfällen, sondern in nahezu allen Bereichen des EUV (theoretisch) möglich sein. Dies gilt in abgewandelter Form auch für die GASP, selbst wenn hier die Anwendung der Flexibilitätsklausel mangels ergänzender Bestimmungen nicht vorgesehen ist. Durch das Konzept der „konstruktiven Enthaltung“ sollte aber auch in der 2. Säule eine engere Zusammenarbeit zwischen einzelnen Mitgliedstaaten möglich sein.

23 Auch bei der Empfehlung einer gemeinsamen Strategie durch den Rat ist eine „konstruktive Enthaltung“ denkbar.

Frankreich schienen die im Addendum gemachten Vorschläge zu weit zu gehen, wonach die Union mit eigenständiger Rechtspersönlichkeit als Nachfolgerin der drei Gemeinschaften an deren Stelle getreten wäre²⁴. Damit erfährt auch die in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung intensiv geführte Debatte um die Rechtsnatur der EU ihre voraussehbare Fortsetzung. Nach bislang herrschender Meinung kommt der Union eine Völkerrechtssubjektivität trotz einer in dieser Hinsicht zumindest interpretationsbedürftigen Praxis grundsätzlich nicht zu, womit ihr auch die Einstufung als internationale Organisation im herkömmlichen Sinn verwehrt bleiben muß²⁵. Diese, gemessen an den realen Erfordernissen ebenso wie an den damit verbundenen Verantwortlichkeits- und Zurechnungsproblemen, unbefriedigende rechtliche Situation hat durch den Amsterdamer Vertrag keine definitive Lösung erfahren. Vielmehr hat der Vertragsentwurf durch die Schaffung einer unionsrechtlichen Abschlußkompetenz für internationale Abkommen in den Bereichen der GASP und der Polizeilichen und Justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen²⁶, bei gleichzeitiger Vorenthaltung einer allgemeinen Rechtspersönlichkeit der Union, für weitere Verwirrung in dieser Frage gesorgt. Soweit es die GASP betrifft und es zur Durchführung der sie regelnden Bestimmungen des Titels V erforderlich ist, kann der Rat künftig durch einstimmigen Beschluß den Vorsitz ermächtigen, Verhandlungen über den Abschluß völkerrechtlicher Übereinkünfte aufzunehmen. Auf Empfehlung des bei den Verhandlungen durch die Kommission unterstützten Vorsitzes kann der Rat sodann solche Übereinkünfte auf der Grundlage eines wiederum einstimmig zu fassenden Beschlusses abschließen. Da nach einer dem Vertrag beigelegten Erklärung diese Bestimmung sowie die auf ihrer Grundlage geschlossenen Übereinkünfte keine Übertragung von Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten auf die Union bewirken, wird der Regelung wohl eher der Charakter einer Verfahrens- als einer Kompetenznorm zuzuschreiben sein.

Wenngleich die nun gegebene Möglichkeit zum Abschluß völkerrechtlicher Verträge in der 2. und

24 Demzufolge sollten die bestehenden Rechtspersönlichkeiten der drei Gemeinschaften sowie die Rechtspersönlichkeit der Union zu einer in der Union konzentrierten Rechtspersönlichkeit verschmelzen; vgl. Addendum zum allgemeinen Rahmen für einen Entwurf zur Revision der Verträge, CONF/2500/96 vom 20. 3. 1997, S. 46 ff. Eine überarbeitete Fassung des niederländischen Addendums bildete die Grundlage für die Verhandlungen in Amsterdam (CONF/4000/97 vom 12. 6. 1997).

25 Vgl. etwa Matthias Pechstein, Rechtssubjektivität der Europäischen Union?, in: *Europarecht*, 31 (1996), S. 137–144.

26 Vgl. die neuen Art. 24 und Art. 38 EUV.

3. Säule grundsätzlich zu begrüßen ist, da sie zu einer Verstärkung der rechtlichen Position der Union im Außenverhältnis führt, so bleibt die völkerrechtliche Bedeutung und Einordnung der neuen Konstruktion durchaus fragwürdig. Die Auswirkungen der nun beschränkt eingeräumten Vertragsschlußkompetenz auf die Rechtsstellung der EU, die nach wie vor ohne förmliche Rechtspersönlichkeit auskommen muß, können hier nicht im einzelnen erörtert werden. Anzunehmen ist aber, daß die jetzige Regelung, zusammen mit der im neugeordneten Zielkatalog der GASP zum Ausdruck kommenden Aufwertung der Stellung der Union gegenüber ihren Mitgliedstaaten, jene argumentativ stärken wird, die schon bisher den Begriff der Internationalen Organisation für flexibel genug hielten, um auch die EU darunter subsumieren zu können²⁷.

7. Klärung der Finanzierungsfrage

Eine wichtige Neuregelung betrifft die Frage der Finanzierung von GASP-Aktivitäten. In der Vergangenheit war stets unklar, ob die Finanzierung eines konkreten Vorhabens im Rahmen der GASP über den regulären Haushalt der EG oder mittels einer Sonderfinanzierung zu direkten Lasten der EU-Mitgliedstaaten erfolgen soll. Ein entsprechender Beschluß darüber war vom Rat jeweils im Einzelfall zu treffen, wobei es je nachdem, welches System zur Anwendung gelangte, zu unterschiedlichen finanziellen Belastungen eines Mitgliedstaates kam. Nunmehr stellt Art. 28 [3] EUV klar, daß auch alle operativen GASP-Ausgaben aus dem Haushalt der EG finanziert werden²⁸, „mit Ausnahme der Ausgaben aufgrund von Maßnahmen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen und von Fällen, in denen der Rat einstimmig etwas anderes beschließt“. Diese Regelung ist nicht nur wegen der nun erfolgten Klärung der Finanzierungsfrage in bezug auf den Großteil der GASP-Aktivitäten zu begrüßen, sondern auch wegen der damit verbundenen Stärkung der Rolle des Europäischen Parlaments in der GASP, wodurch insbesondere bei eventuellen Mehrheitsbeschlüssen ein gewisses Element demokratischer Legitimation gesichert ist²⁹. Nach den Grundsätzen des EG-Haushaltsverfahrens tritt das Parlament dem Rat als zweite Haushaltsbehörde gegenüber. Seine Einflußmöglichkeiten sind dabei bei jenen Ausgaben am größten, die sich nicht zwin-

gend aus dem Vertrag ergeben. Eine dem Amsterdamer Vertrag angefügte interinstitutionelle Vereinbarung stellt dementsprechend fest, daß alle GASP-Ausgaben dieser Kategorie zuzuordnen sind, sieht jedoch Sonderbestimmungen für die konkrete Zusammenarbeit von Rat und Parlament bei der Ausführung dieser Ausgaben vor.

8. Ausbau der Sicherheits- und Verteidigungsperspektive

Bis zuletzt war unklar, ob es in Amsterdam zu einer Stärkung der Verteidigungsdimension der GASP kommen kann. Insbesondere die Festlegung einer definitiven gemeinsamen Verteidigungspolitik der EU und die Frage einer weitestgehenden Integration der Westeuropäischen Union (WEU) in die Europäische Union waren während der gesamten Dauer der Regierungskonferenz umstritten gewesen. Beides hatte im Sinne eines schrittweisen Vorgehens sowohl der Entwurf Dublin II als auch das niederländische Addendum vorgesehen. Deutschland und Frankreich haben – zusammen mit Italien, Belgien, Luxemburg und den Niederlanden – im Vorfeld von Amsterdam einen entsprechenden gemeinsamen Vorschlag zur WEU-Integration eingebracht³⁰. Dieser „Sechs-Staaten-Entwurf“ scheiterte aber letztlich am Widerstand Großbritanniens und der Neutralen. Immerhin brachte Amsterdam aber eine Konkretisierung der Sicherheits- und Verteidigungsdimension der Union, welche auch die jedenfalls potentielle Möglichkeit zum Einsatz militärischer Mittel miteinschließt.

Im Gegensatz zum Wortlaut des Maastricht-Vertrages, nach dem die GASP zwar sämtliche Fragen der Sicherheit der Union umfaßt, die Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik jedoch erst „auf längere Sicht“ erfolgen soll, wird im Amsterdamer Vertragsentwurf deutlicher festgestellt, daß zu den Fragen, welche die Sicherheit der Union betreffen, „auch die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik“ gehört (Art. 17 [1] EUV)³¹. Eine gemeinsame Verteidigung wird jedoch nach wie vor – ungeachtet des neuen GASP-Ziels der „Unversehrtheit der Union“ – aus dem Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik ausgeklammert. Ähnlich umständlich wie schon bisher wird dazu festgehalten, daß die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik „zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte“, wenn

27 Vgl. Werner Schroeder, Die Rechtsnatur der Europäischen Natur und verwandte Probleme, in: W. Hummer/M. Schweizer (Anm. 3), S. 3–22.

28 Bloße Verwaltungsausgaben gingen schon bisher zu Lasten des EG-Budgets.

29 Außerhalb der Finanzierungsfrage ist das Parlament in der GASP auch weiterhin auf Informations- und Anhörungsrechte beschränkt.

30 Vgl. Agence Europe, Nr. 6941 vom 24./25. 3. 1997, S. 4 f.

31 „In einer von den Mitgliedstaaten als angemessen erachteten Weise“ soll die zu schaffende gemeinsame Verteidigungspolitik auch durch eine rüstungspolitische Zusammenarbeit ergänzt werden (Art. 17 [1] EUV, letzter Satz).

der Europäische Rat dies beschließen und eine entsprechende Empfehlung an die Mitgliedstaaten richten sollte. Insoweit bleibt es also bei der rein perspektivischen Ausrichtung gemeinsamer Verteidigung. Das Handlungsfeld der so verstandenen „sämtlichen Fragen, welche die Sicherheit der Union betreffen“, wird in Art. 17 [2] EUV allerdings durch „humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen“ maßgeblich erweitert³². Diese Operationsfelder entsprechen den in der Petersberger Erklärung der WEU von 1992 genannten Aufgaben³³. Zur operativen Umsetzung des neuen Handlungsinstrumentariums soll die EU denn auch auf die WEU zurückgreifen können, mit der dazu enge institutionelle Beziehungen gepflegt werden. Wie bisher ist die WEU zwar „integraler Bestandteil der Entwicklung der Union“, bleibt jedoch als selbständige Einheit außerhalb der EU erhalten. Das von einigen Mitgliedstaaten verfolgte Ziel der schrittweisen Einbeziehung der WEU in die Union wurde aufgegeben zugunsten der bloßen Möglichkeit einer Integration der WEU in die Union für den Fall, daß der Europäische Rat dies beschließt und den Mitgliedstaaten die Annahme eines solchen Beschlusses im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften empfiehlt (Art. 17 [1] EUV). Sowohl für die volle Integration der WEU in die Union als auch für die mit diesem Schritt zwangsläufig einhergehende Festlegung einer gemeinsamen Verteidigung sieht der Amsterdamer Vertrag somit ein Verfahren vor, das keine weitere förmliche Vertragsänderung mehr verlangt. Ein einstimmiger Beschluß des Europäischen Rates in Verbindung mit einer allfälligen Ratifikation durch die Mitgliedstaaten ist ausreichend.

Bis auf weiteres ist die Union aber zur Durchführung der verteidigungspolitischen Aspekte der GASP auch weiterhin auf die Mitarbeit der WEU angewiesen. Anders als noch im Maastrichter Vertrag, nach dem die EU die WEU nur „ersuchen“ konnte, Entscheidungen und Aktionen mit verteidigungspolitischen Bezügen durchzuführen, heißt

32 Schon heute können „Fragen mit verteidigungspolitischen Bezügen“ – zu denen grundsätzlich auch die jetzt in Art. 17 [2] EUV ausdrücklich genannten Aktionsfelder gezählt werden können – von der EU aufgegriffen und der WEU mit dem Ersuchen um Umsetzung vorgelegt werden. Tatsächlich sind die Handlungsmöglichkeiten der Union jedoch eingeschränkt, insbesondere, da nach Art. J4 [3] EUV die Annahme gemeinsamer Aktionen zur Behandlung solcher Fragen ausgeschlossen ist. Im Amsterdamer Vertrag wird diese Beschränkung nicht mehr erwähnt.

33 Petersberger Erklärung der WEU vom 19. 6. 1992, in: Europa-Archiv, 47 (1992), D479–D485.

es jedoch nun, die Union „nimmt die WEU in Anspruch“, um entsprechende Beschlüsse auszuarbeiten und durchzuführen (Art. 17 [3] EUV). Mit dieser Formulierung sollte ein Ausgleich zwischen der bisherigen Regelung und dem insbesondere von Deutschland geforderten ausdrücklichen Weisungsrecht der EU gegenüber der WEU geschaffen werden. Eine gewisse hegemoniale Färbung ist der neuen Regelung freilich dennoch nicht abzusprechen, mag auch die Befugnis der EU zur „Inanspruchnahme“ der WEU weniger zwingend wirken als eine unmittelbare Weisungsbefugnis. Zusätzlich wurde eine Leitlinienkompetenz des Europäischen Rates gegenüber der WEU für all jene Angelegenheiten eingeführt, in denen die EU die WEU in Anspruch nimmt. Dies korrespondiert mit der allgemeinen Befugnis des Europäischen Rates, auch bei allen Fragen mit verteidigungspolitischen Bezügen im Rahmen der GASP die Grundsätze und allgemeinen Leitlinien der EU-Politik zu bestimmen, suggeriert aber fälschlicherweise, daß der Union gleichsam automatisch ein Verfügungsrecht über die WEU zusteht. Ebenso wie schon der Maastrichter Vertrag verlangt aber auch die jetzige Regelung eine ausdrückliche Zustimmung der in ihrem Bereich nach wie vor souveränen WEU, die inzwischen auch schon in die Wege geleitet wurde³⁴.

Da nicht alle Mitgliedstaaten der EU auch gleichzeitig WEU-Mitglieder sind (Dänemark, Irland, Finnland, Schweden und Österreich besitzen Beobachterstatus), stellt sich die Frage nach der Beteiligung der der WEU nicht als Vollmitglieder angehörenden EU-Staaten. Der Amsterdamer Vertrag sieht diesbezüglich vor, daß sich sämtliche Mitgliedstaaten der Europäischen Union „in vollem Umfang“ an der von der WEU vorzunehmenden Ausarbeitung und Durchführung von im Rahmen der GASP beschlossenen Petersberg-Missionen beteiligen können. Alle EU-Mitglieder, die sich den betreffenden Aufgaben anschließen, nehmen an der WEU-internen Planung und Beschlußfassung als gleichberechtigte Partner teil. Die dazu erforderlichen praktischen Regelungen werden vom Rat im Einvernehmen mit den Organen der WEU getroffen. Da GASP-Beschlüsse mit verteidigungspolitischen oder militärischen Bezügen im Rat stets Einstimmigkeit verlangen, ist auch im

34 Am 22. 7. 1997 wurde anlässlich einer Sondersitzung des WEU-Ministerrates der Entwurf einer „Erklärung zur Rolle der WEU und den Beziehungen zwischen der WEU und der EU sowie der NATO“ vorgestellt. Zur besseren Koordinierung sollen demnach unter anderem die jeweiligen Präsidenschaften von EU und WEU harmonisiert werden und die Sitzungen der Organe gemeinsam stattfinden. Die neue Analyseeinheit der EU soll zudem auf Einrichtungen der WEU zurückgreifen können; vgl. Neue Züricher Zeitung vom 23. 7. 1997, S. 3.

Falle einer Inanspruchnahme der WEU die Anwendung der „konstruktiven Enthaltung“ möglich, so daß nicht alle EU-Mitglieder an den geplanten Aktionen teilnehmen müssen, dies jedoch auf Wunsch auch dann tun können, wenn sie nicht Vollmitglieder der WEU sind. Ob sich daher insbesondere die neutralen EU-Staaten an solchen Aktionen beteiligen oder nicht, bleibt letztlich ihrer politischen Einschätzung und ihren verfassungsrechtlichen Möglichkeiten überlassen.

Die Europäische Union selbst erhält durch die neuen Bestimmungen zweifelsohne die Möglichkeit, eine bedeutendere Stellung in der europäischen Sicherheitsarchitektur einzunehmen, als dies bisher der Fall war. Einem selbständigen militärischen Krisenmanagement der EU sind jedoch auch weiterhin enge Grenzen gezogen. Ähnlich wie für die „Petersberg-Missionen“ der WEU gilt auch für ein künftiges Tätigwerden der Union im Rahmen der neuen Handlungsfelder, daß diese sich ausschließlich auf Situationen und Maßnahmen außerhalb des Unionsgebietes beziehen. Zudem haben sämtliche Maßnahmen im Rahmen des neuen Art. 17 EUV voll kompatibel mit der im Rahmen der NATO festgelegten Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu sein³⁵. Schließlich ist die Union bei der operativen Umsetzung von Entscheidungen mit verteidigungspolitischen Bezügen auf die Unterstützung der WEU und damit letztlich auch auf jene der NATO angewiesen. Denn trotz des Bekenntnisses der Mitgliedstaaten der WEU in der Petersberger Erklärung von 1992 zur Stärkung der operativen Rolle des Bündnisses verfügt die WEU nach wie vor über keine oder nur unzureichende eigene militärische Mittel und Fähigkeiten. Seit den NATO-Beschlüssen vom Januar 1994 in Brüssel, die zuletzt vor allem durch die Entscheidungen des Nordatlantikrats vom Juni 1996 in Berlin und Brüssel bekräftigt und ausgebaut wurden³⁶, besteht aber für die WEU die Möglichkeit, im Rahmen des CJTF-Konzepts der NATO (Combined Joint Task Forces) und nach Maßgabe des Grundsatzes der „trennbaren, jedoch nicht getrennten militärischen Fähigkeiten“ auf Ressourcen und Mittel der NATO zurückzugreifen. Die von der NATO angestrebte „Europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität“ soll es der WEU künftig ermöglichen, mit Unterstützung der NATO militärische Einsätze unter selbständiger politischer Kontrolle und strategischer Führung durchzuführen. Die WEU selbst hat mehrfach erklärt, bei der Durchführung von Petersberg-Aufgaben von der NATO-Offerte

Gebrauch machen zu wollen³⁷. Beschlüsse im Rahmen der GASP, die den Einsatz militärischer Mittel erforderlich machen, können also auch nach Amsterdam faktisch nur über die Schiene WEU-NATO eine operative Umsetzung erfahren.

III. Stärkung der internationalen Identität der Union?

Die Schwäche der GASP, wie sie durch den Maastrichter Vertrag 1992 eingerichtet worden war, ist im wesentlichen auf fünf Gründe zurückgeführt worden: das Fehlen einer präzisen Definition vitaler gemeinsamer Interessen; den auf Einstimmigkeit beruhenden Mechanismus der Entscheidungsfindung; das schwerfällige Finanzierungsverfahren; die mangelhafte Vertretung der Union nach außen; sowie den Mangel an politischem Willen, verbunden mit der Disharmonie nationaler Interessen³⁸. Betrachtet man die Neuerungen des Amsterdamer Vertragsentwurfs, so läßt sich der Versuch einer effizienzsteigernden Weiterentwicklung der GASP vor dem Hintergrund der genannten Problemfelder durchaus erkennen. Gleichwohl hinterläßt die Lektüre des Amsterdamer Entwurfs mehr als einmal den Eindruck, die Reform sei auf halbem Wege steckengeblieben. Zwar können in Bereichen, in denen wichtige gemeinsame Interessen der Mitgliedstaaten bestehen, nunmehr „Gemeinsame Strategien“ verabschiedet werden, diese verbleiben jedoch in den Grenzen eines unscharf formulierten Zielkatalogs, dessen Zielauswahl nach wie vor eine wenig nachvollziehbare Einschränkung des Aktionsradius der GASP bewirkt. Ebenso wurde das Prinzip der Einstimmigkeit zwar in mehr Fällen als bisher durchbrochen, alle wesentlichen Entscheidungen werden aber auch in Zukunft nur im Konsens fallen können. Dies muß freilich nicht bedauert werden, solange eben zugegeben wird, daß es bei der GASP nach wie vor mehr um die Koordinierung nationaler Außenpolitiken als um die Schaffung einer gemeinsamen europäischen Außenpolitik geht. Skeptischer mag da schon der Preis betrachtet werden, der für die Ausweitung der Möglichkeit von Mehrheitsentscheidungen zu bezahlen war, nämlich die Einbeziehung des Luxemburger Kompromisses – oder jedenfalls einer abgewandelten Form davon – in den Vertrag. Seine Konstruktion läuft, ebenso wie

37 Vgl. die Erklärungen des WEU-Ministerrats von Birmingham vom 7. 5. 1996 und von Ostende vom 19. 11. 1996.

38 Vgl. Mathias Jopp, Die Reform der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik – institutionelle Vorschläge und ihre Realisierungschancen, in: *Integration*, 18 (1995), S. 133–143.

35 Vgl. Art. 17 [1] EUV.

36 Vgl. die Erklärungen des Nordatlantikrats (Außenminister) vom 3. 6. 1996 in Berlin und vom 13. 6. 1996 (Verteidigungsminister) in Brüssel.

die Bestimmungen zur gemeinsamen Strategie oder zur gemeinsamen Verteidigungspolitik, auf eine beträchtliche Stärkung der Position des Europäischen Rates in der GASP hinaus, einem genuin intergouvernementalen Organ, in dem die Berücksichtigung nationaler Interessen das Maß aller Entscheidungen ist. Eine echte Verbesserung ist demgegenüber von den neuen Vorschriften über die Finanzierung von GASP-Maßnahmen zu erwarten, die nun klaren Vorgaben folgt. Gleiches kann von der Vertretung der Union nach außen nur schwer behauptet werden. Der „Hohe Vertreter“ für die GASP betritt zwar als ein neues Gesicht der Union die internationale Bühne, deren Erscheinungsbild nach außen bleibt jedoch auch weiterhin vielköpfig. Was schließlich den fehlenden politischen Willen anlangt, so ist hier nur zu wiederholen, was bereits an anderer Stelle zu Recht festgehalten wurde: „Gemeinsame europäische Außenpolitik hat politische Einheit nicht zur Folge, sondern zur Voraussetzung.“³⁹ Ohne den politischen Willen zur Gemeinsamkeit wird die Europäische Union daher – trotz der in Amsterdam erzielten Fortschritte – bei internationalen Krisenfällen, wie jenen im ehemaligen Jugoslawien, auch in Zukunft nicht zu einem raschen und effizienten Handeln in der Lage sein.

Die Behauptung der Identität der Union auf internationaler Ebene vermag auch der Vertrag von Amsterdam naturgemäß nicht allein aus sich heraus zu gewährleisten. Die offenbare Stärkung der Position der Union gegenüber den Mitgliedstaaten im neuformulierten Zielkatalog der GASP, die Maßnahmen zur Verbesserung der Kohärenz, die Einrichtung neuer Organe zur außenpolitischen Planung und Analyse und zur Vertretung der Union nach außen, die beschränkte Vertragsschlußbefugnis und die jedenfalls potentielle Eröffnung neuer Handlungsmöglichkeiten im Sicherheits- und Verteidigungsbereich sind jedoch grundsätzlich geeignet, zu einer Stärkung der Identität der Union nach außen beizutragen. Als größtes Hindernis mag sich in diesem Zusammenhang allerdings die Verweigerung einer eigenständigen Rechtspersönlichkeit für die Union erweisen, sofern deren implizites Vorliegen trotz der neuen Bestimmungen über eine eingeschränkte Vertragsschlußbefugnis wegen der eindeutig fehlenden Zustimmung der Mitgliedstaaten nicht angenommen wird. Dadurch wird eine selbständige, von den Mitgliedstaaten getrennte und nach außen gerich-

tete Willensbildung der Europäischen Union erheblich erschwert, was dem normierten Ziel der Behauptung einer internationalen Identität der Union nach wie vor rechtlich zuwiderläuft. Freilich muß darauf hingewiesen werden, daß die Behauptung der Identität der EU nach außen keinesfalls nur von der Ausgestaltung und Führung der GASP abhängig ist, sondern auch – vielleicht sogar vor allem – von der Gestaltung der Außenbeziehungen der sich ebenfalls unter dem Dach der Union befindlichen Europäischen Gemeinschaft. Art. C des Unionsvertrages spricht denn auch als Aktionsfelder für außenpolitische Maßnahmen der Union sowohl die Außen- und Sicherheitspolitik als auch die Wirtschafts- und Entwicklungspolitik an. Letztere fallen in den primären Zuständigkeitsbereich der Gemeinschaft, und insbesondere die Außenwirtschaftspolitik der EG ist für zahlreiche Drittstaaten um vieles bedeutender, als es Maßnahmen im Rahmen der GASP jemals sein können. Auch die gemeinschaftliche Entwicklungspolitik ist für die Staaten des Südens um vieles wichtiger als die Führung der GASP durch die Union, mag es auch im Einzelfall zu Überlappungen kommen. Ausdrücklich hat daher etwa die Kommission in ihrem Grünbuch zur Neugestaltung der Lomé-Partnerschaft mit den AKP-Staaten darauf hingewiesen, daß auch die Entwicklungszusammenarbeit „Teil der außenpolitischen Identität der Union“ ist⁴⁰.

„Die ‚europäische Identität‘, um die es sich in Wahrheit handelt, ist die politische Identität einer Europäischen Union“, schrieb Heinrich Schneider 1991⁴¹. In der Transformation der Europäischen Gemeinschaft zu einer Europäischen Union sah er eine herausragende Chance für die Gemeinschaft, von einer „Zweckorganisation zum Management von Interdependenzproblemen“ zum Organ einer nach innen wie nach außen sichtbaren „ideellen Identität“ zu werden⁴². In Maastricht wurde diese Transformation begonnen, in Amsterdam wurde sie nun fortgeführt. Der Vertrag von Amsterdam bringt der Europäischen Union nicht jene „ideelle Identität“, die Schneider im Auge hatte und deren Behauptung auf internationaler Ebene eines der wesentlichsten Ziele der Union ist. Er bringt die Union der Verwirklichung dieser Vision allenfalls ein kleines Stück näher.

40 Grünbuch über die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und den AKP-Staaten an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, KOM(96) 570 endg. vom 20. 11. 1996, S. vii.

41 Heinrich Schneider, Europäische Identität: Historische, kulturelle und politische Dimensionen, in: *Integration*, 14 (1991), S. 160–176, hier S. 160.

42 Ebd., S. 173.

39 Alfred Mechttersheim, Zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 1–2 (1996), S. 27–34, hier S. 29.

Manfred J. M. Neumann: Ist Europa schon reif für die Währungsunion?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 47/97, S. 3–10

Der Beitrag geht im wesentlichen auf zwei europäische Probleme ein: die hohe Arbeitslosigkeit und die unzureichende Konsolidierung der öffentlichen Haushalte. Die hohe Arbeitslosigkeit bildet eine schwerwiegende Hypothek für die Währungsunion. Der Euro wird keine Arbeitsplätze schaffen, sondern das Beschäftigungsproblem tendenziell verschärfen, weil er den Strukturwandel beschleunigen wird. Aufgrund der mangelnden Flexibilität der Arbeitsmärkte in den großen Mitgliedsländern wird das zu einem weiteren Ansteigen der Arbeitslosigkeit führen. Da Korrekturen des Wechselkurses nicht mehr möglich sein werden, wird die Lohnpolitik disziplinierter als bisher geführt werden müssen, um zu verhindern, daß Arbeitsplätze auswandern.

Viele Mitgliedsländer werden trotz kosmetischer Korrekturen mit Staatsdefiziten von rund drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts in die Währungsunion eintreten. Ein negativer Schock zu Ende 1998 wird daher ausreichen, die Defizite der konjunkturell miteinander verbundenen Länder in die verbotene Zone zu treiben. Dann besteht die Gefahr, daß die Mehrheit der Länder sich gegen die Anwendung des Stabilitätspaktes wenden wird. Eine Verschiebung würde es ermöglichen, die Haushalte durchgreifend zu sanieren. Der Euro begänne dann auf solider Grundlage.

Peter Bofinger: Der Euro vor der Einführung

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 47/97, S. 11–20

Trotz der langen Übergangsphase, die im Vertrag von Maastricht für die Einführung der Europäischen Währungsunion (EWU) vorgesehen worden ist, besteht in weiten Teilen der deutschen Bevölkerung noch immer eine deutliche Verunsicherung über die mit der Einführung des Euro zusammenhängenden Fragen.

Wird der Euro eine ebenso harte Währung wie die D-Mark werden? Welche Vorteile haben die deutschen Unternehmen und Arbeitnehmer von der Einführung des Euro zu erwarten? Ist damit zu rechnen, daß die Europäische Währungsunion zu ähnlich hohen Transfers führen wird wie die deutsch-deutsche Währungsunion? Welche Risiken ergeben sich daraus, daß das Instrument der Wechselkursanpassung von 1999 an nicht mehr zur Verfügung stehen wird? Kann eine gemeinschaftliche europäische Geldpolitik auch dann funktionieren, wenn es auf absehbare Zeit nicht möglich sein wird, eine umfassende politische Union in Europa zu installieren?

Gisela Müller-Brandeck-Bocquet: Der Amsterdamer Vertrag zur Reform der Europäischen Union. Ergebnisse, Fortschritte, Defizite

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 47/97, S. 21–29

Auf dem Gipfeltreffen in Amsterdam im Juni 1997 haben die europäischen Staats- und Regierungschefs eine Reform der Unionsverträge (EUV und EGV) beschlossen, die unter der Bezeichnung Amsterdamer Vertrag Anfang Oktober unterzeichnet wurde. Angesichts der immensen Herausforderung, die die bevorstehende Osterweiterung für die Europäische Union bedeutet, sind die Reformergebnisse insgesamt als ungenügend zu bezeichnen. So konnte der Europäische Rat sich insbesondere nicht auf eine nennenswerte, gleichwohl dringend nötige Anpassung des gemeinschaftlichen Institutionengefüges an die Anforderungen einer auf 20 oder mehr Mitglieder angewachsenen Union einigen.

Der Beitrag möchte es den Lesern ermöglichen, sich mit den Grundzügen des neuen Vertragswerkes vertraut zu machen, das allerdings von den Parlamenten der Mitgliedstaaten noch ratifiziert werden muß, so daß es voraussichtlich ab 1999 gültiges europäisches Primärrecht sein wird.

Christian Pippan: Die Europäische Union nach Amsterdam: Stärkung ihrer Identität auf internationaler Ebene? Zur Reform der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 47/97, S. 30–39

Der Maastrichter Vertrag über die Europäische Union hatte die Behauptung der Identität der Union auf internationaler Ebene zu einem ausdrücklichen Vertragsziel erklärt, das vor allem durch die Führung einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) erreicht werden sollte. Die konkrete Ausgestaltung der GASP erwies sich jedoch in zahlreichen Punkten als wenig geeignet, der Umsetzung dieses normierten Vertragsziels förderlich zu sein. Das Fehlen einer präzisen Definition gemeinsamer Interessen, das Erfordernis der Einstimmigkeit bei allen wesentlichen Beschlüssen, ungelöste Finanzierungsfragen, mangelnde Repräsentanz nach außen und fehlender politischer Wille zur gemeinsamen Lösung außenpolitischer Probleme wurden als hauptsächliche Mängel genannt. Der Vertrag von Amsterdam gewährleistet nicht von sich aus die Behauptung einer internationalen Identität der Union, er liefert dafür aber im Vergleich zum Maastrichter Vertrag doch deutlich bessere Voraussetzungen.