

## Elmar Brok, Die "Agenda 2000" der EU: Am Anfang war die Regierungskonferenz (Dezember 1997)

**Quelle:** Aussenwirtschaft. Dezember 1997, Nr. IV. [s.l.]: Schweizerisches Institut für Aussenwirtschafts-, Struktur- und Regionalforschung. . "Die "Agenda 2000" der EU: Am Anfang war die Regierungskonferenz", auteur:Brok, Elmar , page:503-522.

**Urheberrecht:** (c) Rüegger Verlag Zürich/Chur 1997, www.rueggerverlag, info@rueggerverlag.ch

**URL:**

[http://www.cvce.eu/obj/elmar\\_brok\\_die\\_"agenda\\_2000"\\_der\\_eu\\_am\\_anfang\\_war\\_die\\_regierungskonferenz\\_dezember\\_1997-de-add6a6d2-9d43-43c8-afcf-29dd8544fa53.html](http://www.cvce.eu/obj/elmar_brok_die_)

**Publication date:** 28/02/2013

## Die «Agenda 2000» der Europäischen Union: Am Anfang war die Regierungskonferenz

Elmar Brok, Mitglied des Europäischen Parlaments

Wieder einmal sieht sich die Europäische Union mit einer Reihe von großen Herausforderungen konfrontiert. Die nächsten Jahre nach der Jahrtausendwende werden entscheidende Weichenstellungen für die künftige Entwicklung der Europäischen Union bringen. Diese unter dem Stichwort «Agenda 2000» zusammengefassten europäischen Themen von historischer Tragweite umfassen vor allem die Fortführung der Ergebnisse der vor wenigen Wochen zu Ende geführten Regierungskonferenz 1996 zur Revision des Maastrichter Vertrags Werkes, den Eintritt in die 3. Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion, die Erweiterungsverhandlungen mit ost- und südosteuropäischen Staaten und die Neuregelung der Finanzierung der EU nach Auslaufen des geltenden Beschlusses 1999, einschließlich der Überprüfung von Agrar- und Strukturpolitik. Zwischen all diesen Themen bestehen politische Zusammenhänge. So war z.B. eine Reform der Arbeitsweise der Gemeinschaftsinstitutionen bei der Regierungskonferenz unerlässlich, damit eine erweiterte Gemeinschaft handlungsfähig bleibt. Im Rahmen der Erweiterung wiederum sind die längerfristigen Finanzierungsfragen zu klären.

Der Europäische Rat hat 1993 auf seiner Tagung in Kopenhagen beschlossen, dass die Kandidatenländer Mittel- und Osteuropas, die dies wünschen, Mitglieder der EU werden können, wenn sie entsprechende Bedingungen erfüllen, mit anderen Worten *beitrittsfähig* sind. Was hingegen die *Erweiterungsfähigkeit* der Europäischen Union betrifft, so hat der Rat auf das Erfordernis der «Fähigkeit der Union, neue Mitglieder aufzunehmen, dabei jedoch die Stosskraft der europäischen Integration zu erhalten», hingewiesen. Damit wurde die herausragende Bedeutung der Regierungskonferenz 1996 für den Osterweiterungsprozess unterstrichen und die Begriffe Vertiefung und Erweiterung in die richtige zeitliche Reihenfolge gebracht. Denn der erfolgreiche Abschluss der Reformkonferenz ist *conditio sine qua non* für die erfolgreiche Abwicklung der übrigen Aufgaben der «Agenda 2000», weil die Union dafür effiziente Institutionen und Strukturen, stabile demokratische Abstützung und einen einheitlichen Willen braucht sowie die Fähigkeit, diesen durchzusetzen. Grund genug also, vor dem Hintergrund der «Agenda 2000» einmal die Ergebnisse der Regierungskonferenz einer bewertenden Analyse zu unterwerfen.

### **1. Etappe der «Agenda 2000»: Die Revision des Maastrichter Vertrages**

Die Staats- und Regierungschefs der EU haben am 18. Juni 1997 die Regierungskonferenz zur Revision des Maastrichter Vertrages abgeschlossen, die im März 1996 in Turin eröffnet worden war und der sechsmonatliche Vorbereitungsarbeiten im Rahmen der sogenannten Reflexionsgruppe vorgeschaltet waren. Auf 146 Seiten hat die niederländische Präsidentschaft die vereinbarten Veränderungen am Maastrichter Vertrag, dessen Struktur im wesentlichen unverändert bleibt, niedergelegt. In den ersten öffentlichen Verlautbarungen bezeichneten die Regierungen der Mitgliedstaaten den Abschluss als Erfolg, wobei sie je nach den eigenen Prioritäten verschiedene Punkte aus den Vertragsänderungen besonders hervorhoben. Man räumte ein, dass einige institutionelle Fragen noch nicht geklärt werden konnten, fügte aber gleichzeitig hinzu, dass hierzu vor Abschluss der anstehenden Erweiterungsverhandlungen immer noch Gelegenheit sei.

Die Beurteilungen des Vertrags von Amsterdam in Presse, Funk und Fernsehen fielen demgegenüber deutlich negativer aus. Man konzentrierte sich stark auf die Fragen, zu deren Lösung die letzte Nacht von Amsterdam dann doch zu kurz war - die Stimmengewichtung im Rat oder die Zusammensetzung der Kommission im Zuge der anstehenden Erweiterungsrounden - und verteilte nur sehr verhaltenes Lob für die tatsächlich zustande gekommenen Vertragsänderungen in dem einen oder anderen Bereich. Vielleicht wäre die Gesamtbeurteilung des Vertrags von Amsterdam ja anders ausgefallen, wenn die Verschiebung der nicht lösbaren Fragen gleich zu Beginn verkündet worden wäre, und wenn der Europäische Rat nicht nur mit einer Einigung bei allen anderen Punkten der Vertragsrevision, sondern auch mit einer nächtlichen Einigung beim Stabilitätspakt und dem neuen Pakt für Beschäftigung, die ja beide bereits am Anfang des Treffens abgeschlossen wurden, zu Ende gegangen wäre.

Unabhängig von den «Marketing»-Anstrengungen der Beteiligten und der Beobachter unmittelbar nach

Konferenzabschluss: Wie fällt eine nüchterne Bilanz des Vertrags von Amsterdam aus, wo wurde wirklich Fortschritt erzielt, welche Fragen wurden nur unzureichend oder gar nicht gelöst und welche Schlussfolgerungen für die Zukunft sind daraus zu ziehen? Aus der Sicht der Forderungen und Erwartungen des Europäischen Parlaments (EP) ist in der Tat ein Dreiklang zu konstatieren: In einer Reihe von Bereichen sind die Ergebnisse zufriedenstellend bis gut. In einigen anderen Punkten kann nur die Praxis in der Zukunft zeigen, ob die vereinbarten Vertragsänderungen tatsächlich die angestrebten Verbesserungen bringen. Schließlich gibt es einen Bereich, in dem die Konferenz schlicht versagt hat.

### *Im Dienst der Bürger: Die Institutionen und ihre Entscheidungsprozesse*

Die Reform der Institutionen war eine hinsichtlich der Erweiterung besonders wichtige Aufgabe der Regierungskonferenz. Im Hinblick auf eine Union mit 20 oder 30 Mitgliedern ging es im wesentlichen um die Frage der Funktionsfähigkeit: Wie kann sichergestellt werden, dass die neue Union auch mit erhöhter Mitgliederzahl funktionsfähig bleibt, insbesondere unter Berücksichtigung des Umstands, dass sie nach Amsterdam umfangreichere Befugnisse haben wird? Welche Arbeitsmethoden werden benötigt, wieviel Mitglieder sollen die Organe haben, welche Regelungen sollen für ihre Beschlussfassung gelten? Wie kann man eine erweiterte Union mit mehr Bürgern auf eine glaubwürdigere demokratische Grundlage stellen? Kurz, es ging darum, sicherzustellen, dass «mehr» nicht letzten Endes «weniger» bedeutet.

Es ist sicherlich berechtigt, festzustellen: Wenn es einen Gewinner in der Regierungskonferenz gibt, dann das EP. Zu den heute geltenden Fällen kommen 23 zusätzliche Fälle von Mitentscheidung hinzu, so dass nunmehr in 38 Fällen das EP mitentscheidet. Insgesamt gilt dieses Verfahren dem Grunde nach überall dort, wo der Rat mit Mehrheit entscheidet, mit Ausnahme der Agrarpolitik. Wichtige neue Bereiche in der Mitentscheidung sind z.B. Beschäftigungs- und Sozialpolitik, Gleichberechtigung, Umwelt- und Gesundheitsschutz, Aufenthalts- und Niederlassungsrecht, Verkehrs- und Entwicklungspolitik, Betrugsbekämpfung und Transparenz. Das Mitentscheidungsverfahren selbst wurde vereinfacht, so dass insgesamt Rat und Parlament jetzt gleichberechtigte Partner im größeren Teil der normalen Sekundärgesetzgebung werden. Der lange drohende Rückschritt von Haushaltsrechten des Parlaments im 2. Pfeiler konnte vermieden werden. Über die bestehenden Zustimmungsrechte bei neuen Beitritten, Assoziierungsabkommen und einigen internationalen Verträgen erhält das EP neue Zustimmungsrechte bei der Verhängung von Sanktionen gegen Mitgliedstaaten bei Verletzung von Grund- und Menschenrechten und bei der Ernennung des Kommissionspräsidenten. Mit der Überführung wichtiger Bereiche der Innen- und Justizpolitik in die Gemeinschaftszuständigkeit wird das EP wie die anderen Gemeinschaftsinstitutionen für diese Bereiche zuständig. Neu aufgenommen in den Vertrag werden Rechtsgrundlagen für ein Statut für die europäischen Abgeordneten und die Möglichkeit, das Wahlverfahren zum EP auf Basis der gemeinsamen Grundsätze festzulegen. Kurz gesagt: das EP wird endgültig zu einem entscheidenden Faktor der Europäischen Politik und einem vollgültigen Parlament, da kaum eine wichtige Entscheidung mehr ohne seine Zustimmung oder Mitentscheidung getroffen werden kann. Es wird künftig sehr wichtig sein, diesen Umstand immer wieder hervorzuheben, insbesondere im Vorfeld der nächsten Europawahlen (1999), da bei vielen Bürgern immer noch die Vorstellung besteht, das EP sei eine parlamentarische Versammlung mit lediglich beratender Funktion ohne wirkliche Entscheidungsrechte, kurz: ein Papiertiger.

Mit Blick auf die Erweiterung wurde eine Höchstgrenze von 20 Kommissionsmitgliedern festgesetzt, solange die Union nicht mehr als 20 Mitgliedstaaten hat. Ein Jahr nach einem weiteren Anwachsen der Mitgliederzahl wird diese Frage und die Frage der Zusammensetzung und Arbeitsweise der anderen Organe in einer neuen Regierungskonferenz überprüft. Die Mitgliedstaaten können künftig nur zusammen mit dem nunmehr durch die Zustimmung des EP demokratisch legitimierten Präsidenten der Kommission die Kommissionsmitglieder auswählen; der Präsident kann Ressorts verteilen und entziehen und erhält, ähnlich wie z.B. der Bundeskanzler in Deutschland, eine Leitlinienkompetenz. Diese Veränderungen bedeuten ein großes neues Potential für die Kommission. Nationale Rechnungsprüfungsbehörden werden zur Zusammenarbeit mit dem Europäischen Rechnungshof verpflichtet, der seinerseits Klagebefugnis beim Europäischen Gerichtshof erhält. Der Ausschuss der Regionen erhält erweiterte Konsultationsrechte, die Verwaltungs- und Geschäftsordnungsautonomie und die Möglichkeit der Konsultierung durch das EP. Die Entscheidung des Europäischen Rats von Edinburgh zur Frage der Sitze europäischer Institutionen wird als Protokoll in das Primärrecht des Vertrags übernommen. Das neue Protokoll über nationale Parlamente

verpflichtet die Regierungen zu verbesserter und fristgerechter Information und übernimmt eine redaktionell verbesserte Version der alten Erklärung zur Zusammenarbeit der Europaausschüsse/des EP in der gemeinsamen Konferenz COSAC.

In den vergangenen 18 Monaten investierten die Delegationen einen ganz beträchtlichen Anteil ihrer Verhandlungen in die Diskussion des Konzepts der «verstärkten Zusammenarbeit» oder «Flexibilität». Vereinbart wurde schließlich eine Regelung, wonach in der Gemeinschaftszusammenarbeit (1. Pfeiler) sowie der in der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit verbleibenden Bereiche der Innen- und Rechtspolitik (3. Pfeiler) eine Mehrheit von Mitgliedstaaten eine engere Zusammenarbeit bei der Erfüllung der Ziele des Vertrags vereinbaren kann, wenn diese Zusammenarbeit den Besitzstand der Union nicht gefährdet, sich innerhalb der Institutionen der Union vollzieht und allen zunächst nicht teilnehmenden Mitgliedstaaten, die dies können und wollen, offensteht. Ein Mitgliedstaat kann unter Berufung auf ein im einzelnen dargelegtes nationales Interesse eine solche Abstimmung verhindern; eine Mehrheit kann die betreffende Frage dem Europäischen Rat zur einstimmigen Beschlussfassung vorlegen. Das EP hat in diesem Zusammenhang immer darauf bestanden, dass dieses Konzept nicht die gemeinsame Rechtsordnung der Gemeinschaft gefährden darf. Diese Gefahr scheint nun weitgehend gebannt. Die Kommission muss als Hüterin der Verträge jeden Einzelfall prüfen und diesem formell zustimmen. Im Rahmen jedes Falles von «engerer Zusammenarbeit» gelten die gleichen institutionellen Regeln wie bei einer Behandlung des entsprechenden Themas unter allen Mitgliedstaaten, d.h. Kommission, Parlament und Gerichtshof sind innerhalb jedes Anwendungsfalles so beteiligt, als wenn die entsprechende Materie mit allen 15 Mitgliedstaaten gemeinsam behandelt worden wäre entsprechend den Beteiligungsregeln, die dann jeweils gegolten hätten. Bislang erster und einziger Anwendungsfall ist die Einbeziehung des Schengener Übereinkommens in den EU-Vertrag, an dem sich Großbritannien und Irland auch aufgrund ihrer geographischen Sondersituation nicht beteiligen. Es bleibt abzuwarten, ob es angesichts der richtigerweise recht einengenden Bedingungen für den Beginn einer derartigen «engeren Zusammenarbeit» zu weiteren Anwendungsfällen kommt. Vorzuziehen ist, wie es auch der Vertrag zum Ausdruck bringt, eine Zusammenarbeit aller Mitgliedstaaten.

Wichtig und positiv ist weiterhin die Verringerung der Zahl unterschiedlicher Entscheidungsverfahren zwischen EP und Rat in der EU von 22 auf 3. Z.B. wurde das Verfahren der Zusammenarbeit außer für den Bereich Wirtschafts- und Währungsunion gänzlich gestrichen. Dadurch wird es den Bürgern sehr viel leichter möglich, nachzuvollziehen, wer für was in der Union verantwortlich ist. Einer der Hauptgründe für die sich in den letzten Jahren ausbreitende Euroskepsis war nicht zuletzt, dass es selbst für Fachleute oft sehr schwierig war, genau zu verstehen oder zu erklären, welche der drei Institutionen - Kommission, Rat oder Parlament - welche Rolle im Entscheidungsprozess spielt. Daher wurde, selbst wenn der Verantwortliche für eine negative Entscheidung eigentlich nur ein einzelner oder eine Gruppe von Mitgliedstaaten war, die zu oft der Versuchung nicht widerstehen konnten, ihren nationalen «politischen Giftmüll» auf dem Weg über Brüssel zu entsorgen, pauschal «Brüssel» oder die europäische Integration insgesamt zum Schuldigen erklärt. Durch die neue Transparenz aufgrund der reduzierten und gestrafften Entscheidungsverfahren wird diese Versuchung vermindert, denn die Mitgliedstaaten werden nun verstärkt damit rechnen müssen, durchschaut zu werden. Außerdem besteht nunmehr die Möglichkeit, sich über das Abstimmungsverhalten jedes einzelnen Mitgliedstaats im Rat zu informieren, und das Recht des Zugangs der Öffentlichkeit zu Dokumenten von Rat, Kommission und Parlament wurde vertraglich fixiert. Bei der Vereinbarung über die Modalitäten und Grenzen dieses Rechts ist das EP im Wege der Mitentscheidung beteiligt. Es wird dieses Recht dafür nutzen, Regelungen zu vereinbaren, die gerade bezüglich Rat und Kommission so großzügig wie irgend möglich sind und nur in wirklich berechtigten Fällen Ausnahmen von der Regel zugestehen. In diesen Zusammenhang gehört auch eine neu aufgenommene Erklärung, die das Bürgerrecht auf Kontakt mit den Unionsinstitutionen in der vom Bürger gewählten Amtssprache präzisiert.

#### *Exkurs: Eine Union für die Bürger*

Nicht unmittelbar etwas mit der «Agenda 2000» zu tun hat der Themenkomplex, der sich mit den die Bürger unmittelbar betreffenden Politiken befasst. Im Hinblick auf die ungemein wichtige Akzeptanz der Union durch die Bürger jedoch bedarf auch dieser Bereich einer kurzen Erläuterung. Der Vertrag von Amsterdam berücksichtigt hier eine ganze Reihe weiterer Forderungen des EP.

Der Vertrag enthält erstmals eine ausdrückliche Sicherung freiheitlichdemokratischer und rechtsstaatlicher Grundsätze auf Unionsebene. Eingefügt wurde ebenfalls die Befugnis des Europäischen Gerichtshofs in Luxemburg zur Kontrolle der Grund- und Menschenrechte, wie sie in der Europäischen Menschenrechtskonvention des Europarats niedergelegt sind, sowie ein Sanktionsmechanismus bei Verletzung dieser Grundrechte durch einen Mitgliedstaat. Die Verbesserungen im Bereich Grundrechte werden zu mehr Bürgernähe und Akzeptanz der Europäischen Union bei den Bürgern beitragen, auch wenn hier die «große Lösung», d.h. ein Katalog von Grund- und Menschenrechten, nicht erreicht wurde.

Es wurde ein neues Kapitel über die Beschäftigung in den Vertrag implementiert. Damit werden ein hohes Beschäftigungsniveau ausdrücklich zum Ziel der EU erklärt, die Arbeitsmarktlage bei der Festlegung der wirtschaftspolitischen Leitlinien berücksichtigt, eine Grundlage für eine europäische Beschäftigungsstrategie geschaffen, eine gemeinschaftsweite Koordinierung der Beschäftigungspolitik einschließlich des Erlasses von Leitlinien und einer jährlichen Bewertung nationaler Maßnahmen vorgesehen und (begrenzte finanzielle) Anreize ermöglicht, um die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in diesem Bereich zu fördern und ihre eigenen Maßnahmen zu unterstützen. Das bislang nur für 14 Mitgliedstaaten geltende Abkommen über die Sozialpolitik, das soziale Mindeststandards gewährleistet, wird nach entsprechender Zustimmung Großbritanniens in leicht verbesserter Form voll in den Vertrag aufgenommen. Der Vertrag bezieht sich nun ausdrücklich auf die Sozialcharta des Europarats von 1961 bzw. des Europäischen Rats von 1989. Waren mit der Einheitlichen Europäischen Akte 1985 der Binnenmarkt und mit dem Maastricht-Vertrag von 1991 die Währungsunion begründet worden, so gibt der Vertrag von Amsterdam 1997 dem europäischen Vertragswerk die bislang fehlende soziale Balance. Das Beschäftigungskapitel entspricht in seinen Grundzügen den Prioritäten und Forderungen einer Mehrheit des EP, die sich auf folgende Punkte geeignet hatte: Zuständig und verantwortlich für die Beschäftigungslage sind in erster Linie die Mitgliedstaaten und nicht die EU; die Ausrichtung und Koordinierung der europäischen Politiken sollte mit Blick auf ihre Beschäftigungswirkungen dennoch verbessert werden; hierzu können auch Programme beitragen, die einen begrenzten finanziellen Beitrag aus dem Gemeinschaftshaushalt erfordern. Es ist eindeutig klargestellt, dass diese Pilot- oder Demonstrationsprogramme aus den bestehenden Fonds gezahlt werden, die hierfür nicht erhöht werden; dadurch geht von dem Beschäftigungskapitel kein Druck durch finanzielle Verpflichtungen auf die Erreichung der Konvergenzkriterien der Währungsunion aus. Über die Beschäftigungsleitlinien und die Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigung entscheidet der Rat mit Mehrheit (im Gegensatz zu den Strukturfonds). Ein neues Protokoll zur Subsidiarität stellt sicher, dass einerseits die europäische Ebene nicht jede Frage an sich zieht, die auch auf nationaler oder regionaler Ebene behandelt werden kann, andererseits aber auch in ihren Zuständigkeiten gestärkt wird, wenn sie ein Problem besser lösen kann. Stärker betont wird darüber hinaus das Erfordernis, Umwelt- und Gesundheitsschutz bei der Festlegung und Durchführung aller Gemeinschaftspolitiken zu berücksichtigen, die Ziele einer nachhaltigen Entwicklung und des Verbraucherschutzes deutlicher als bisher festgelegt. All dies sind Verbesserungen, die insbesondere den Interessen der Bürger entgegenkommen.

#### *Für einen europäischen Raum der Sicherheit: die Innen- und Justizpolitik*

Eines der Schwerpunktthemen der Regierungskonferenz war die Frage, wie angesichts der allgemein als völlig unzureichend eingeschätzten Ergebnisse die Effizienz der bisherigen rein zwischenstaatlichen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Innen- und Rechtspolitik, die mit dem Maastricht-Vertrag erstmals unter den EU-Mitgliedstaaten vereinbart worden war, verbessert werden kann.

Ein ganz bedeutender, in seiner langfristigen Tragweite kaum zu überschätzender Fortschritt liegt in der Entscheidung aller 15 Staats- und Regierungschefs, wichtige Bereiche der Innen- und Rechtspolitik aus der zwischenstaatlichen in die Gemeinschaftszusammenarbeit zu überführen, nämlich die Bereiche Visa, Asyl, Immigration, Standards der Außengrenzkontrollen, Rechtshilfe in Zivilsachen und die Zollzusammenarbeit. Dies bringt u.a. eine Zuständigkeit der Unionsinstitutionen mit sich: das Initiativrecht der Europäischen Kommission - wobei die Mitgliedstaaten in den ersten fünf Jahren ein Mitinitiativrecht erhalten - die demokratische Kontrolle durch das EP, die rechtliche Kontrolle durch den Europäischen Gerichtshof. Damit hat sich erneut die «Methode Monnet» - Integration über gemeinschaftliche Institutionen - gegenüber der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit, nach der bislang die gemeinsame Innen- und Rechtspolitik

ausschließlich betrieben wurde, durchgesetzt. Dahinter steht die Erkenntnis, dass nur auf diese Weise die dringend notwendige Fortentwicklung möglich ist. Insofern ist das erzielte Ergebnis auch weitaus positiver zu bewerten, als es beispielsweise eine (nicht erfolgte) Anwendung des Mehrheitsprinzips unter Beibehaltung der reinen zwischenstaatlichen Zusammenarbeit gewesen wäre.

Unter diesem Aspekt ist es auch hinnehmbar, dass mit Ausnahme der Visapolitik in diesen neu vereinigten Bereichen der Rat nur einstimmige Beschlüsse fassen kann. Fünf Jahre nach Inkrafttreten des Vertrags wird dann überprüft, ob insgesamt oder teilweise zu Mehrheitsentscheidungen mit automatischer Mitentscheidung des EP übergegangen wird. Durch die nun vereinbarten Vertragsrevisionen ist in der Innen- und Rechtspolitik die Gefahr einer Entparlamentarisierung, vor der gerade das EP im Verlauf der Regierungskonferenz eindringlich gewarnt hat, gebannt. Bei einstimmiger Beschlussfassung im Rat kann die parlamentarische Kontrolle von jedem nationalen Parlament ausgeübt werden, bei Mehrheitsentscheidung durch das Mitentscheidungsrecht des EP, das zudem wesentlich erweiterte formelle Anhörungsrechte im verbleibenden 3. Pfeiler erhält.

In diesem nach wie vor zwischenstaatlich organisierten Bereich verbleiben jetzt im wesentlichen nur die Bereiche Polizei- und Justizzusammenarbeit. Es ist zu hoffen, dass die dort vereinbarten Vertragsänderungen - z.B. das neue Instrument der Rahmenrichtlinie mit Umsetzung auf nationaler Ebene, der klarere Aufgabenkatalog für die Fortentwicklung der operativen Befugnisse von Europol - die dringend notwendige Dynamisierung der Zusammenarbeit fördern kann. Positiv ist auf jeden Fall festzuhalten, dass das Schengener Übereinkommen, das bisher außerhalb des Vertrages plazierte war, mit Ausnahmeregelungen für Großbritannien, Irland und Dänemark in den Vertragsrahmen der Europäischen Union integriert wird.

Im Bereich der Innen- und Justizpolitik innerhalb der ersten Säule müssen letztinstanzliche nationale Gerichte Fragen, die für ihre Entscheidung erheblich sind, dem Europäischen Gerichtshof zur Vorabentscheidung vorlegen. Ausgenommen von der Zuständigkeit werden Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und der Gewährleistung der inneren Sicherheit. Durch diese beträchtliche Ausweitung des Zuständigkeitsbereichs des EuGH werden die Einschränkungen des Vorlagerechts für nicht-letztinstanzliche Gerichte zumindest kompensiert. Insgesamt ist aufgrund der verbesserten Kontrolle durch das Europäische und die nationalen Parlamente sowie durch den Europäischen und nationale Gerichtshöfe in einem sensiblen, die Rechte der Bürger unmittelbar betreffenden Bereich wie der Innen- und Rechtspolitik ein deutlicher qualitativer Schritt nach vorne getan.

#### *Akteur auf der Weltbühne: Die Reform der Außen- und Sicherheitspolitik*

Es ist vielleicht noch verfrüht, ein ähnliches Urteil auch über die Ergebnisse der Vertragsrevision zur Gemeinsamen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu fällen. Zweifellos ist zwar der vertragliche Handlungsrahmen verbessert worden. Wesentliche Neuerungen liegen neben einer Neuformulierung der Aufgaben und Zielbestimmungen in der Einrichtung einer Strategieplanungs- und Frühwarn Einheit und der Aufwertung des Generalsekretärs des Rats, der zusammen mit dem (noch zu ernennenden) Außenkommissar und dem jeweiligen Ratsvorsitz die Union in einer neu definierten Troika nach außen hin repräsentiert. Die Einbindung der Europäischen Kommission in die Troika und von Kommissionsbeamten in die Strategieplanungseinheit bietet die Chance für eine stärkere Berücksichtigung der Interessen der Union als Ganzes. Es wird jedoch vom politischen Willen der Mitgliedstaaten und von der Nutzung des großen Potentials, das in der Kommissionseinbindung in die Planungs- und Analyseeinheit liegt, abhängen, ob dieser verbesserte Handlungsrahmen auch tatsächlich genutzt wird und die Union nach außen hin den dringend notwendigen Zugewinn an Handlungsfähigkeit erreichen kann, und um tatsächlich einen gemeinschaftlichen Mehrwert gegenüber dem kleinsten gemeinsamen Nenner aus 15 Einzelanalysen zu erzielen.

Von besonderer Bedeutung ist die Revision des Entscheidungsverfahrens in diesem Bereich: Danach werden künftig nur noch außenpolitische Beschlüsse grundsätzlicher, strategischer Art im Europäischen Rat der Staats- und Regierungschefs oder, falls notwendig, von den Außenministern mit Einstimmigkeit gefasst, während über die Umsetzung dieser Beschlüsse in Form von gemeinsamen Maßnahmen, Erklärungen o.a. von den Außenministern mit Mehrheit abgestimmt wird. Bislang musste dagegen schon über eine

gemeinsame Maßnahme als solche im Konsens abgestimmt werden. Allerdings kann ein Mitgliedstaat unter Berufung auf ein im einzelnen dargelegtes nationales Interesse eine solche Mehrheitsabstimmung verhindern. Eine Mehrheit von Mitgliedstaaten kann dann erreichen, dass die entsprechende Frage dem Europäischen Rat vorgelegt wird. Es wird insbesondere darauf ankommen, wie sich das revidierte Entscheidungsverfahren bewährt, das eine Entscheidungsblockade durch einen einzelnen, nicht kooperativen Mitgliedstaat zwar erschwert, aber immer noch ermöglicht. Sollte hier in der Praxis kein qualitativer Sprung erfolgen, können die Verbesserungen weitgehend ins Leere laufen.

Eher bescheiden sind auch die Verbesserungen bezüglich der gemeinsamen Verteidigungspolitik. Zwar sind der Einbezug der Petersberg-Aufgaben der WEU in den EU-Vertrag mit der Teilnahmemöglichkeit auch für die Nicht-WEU-Mitglieder sowie die Gewährung einer Leitlinienkompetenz des Europäischen Rates gegenüber der WEU für diesen Bereich durchaus positiv zu würdigen, zumal dadurch eine Annäherung der Arbeit der beiden Organisationen in der Praxis vorgezeichnet ist. Angesichts der divergierenden Prioritäten von Mitgliedern bzw. Nicht-Mitgliedern von NATO und WEU könnten jedoch ehrgeizigere Ziele der stufenweisen WEU-Integration in die EU, die immer noch unter dem Vorbehalt einer späteren einstimmigen Beschlussfassung stehen, noch nicht realisiert werden, selbst wenn hierzu jetzt keine neuerliche Vertragsänderung mehr erforderlich ist.

Bedenklich ist der weitgehend ausgebliebene Fortschritt im Bereich Außenwirtschaftsbeziehungen. Aufgrund unzähliger Einzelvorbehalte war es nicht möglich, die Einbeziehung von Dienstleistungen und geistigem Eigentum in die heute bereits für den Warenhandel geltenden Abstimmungsregeln mit qualifizierter Mehrheit im Rat durchzusetzen. Hier gilt vielmehr vorläufig das Konsensprinzip fort. Dadurch drohen Integrationsrückschritte: Da künftig internationale Abkommen häufig alle Bereiche umfassen und nicht mehr nur wie bisher z.B. auf den Warenhandel konzentriert sind, dürfte es kaum noch möglich sein, Verhandlungsmandate für die Kommission mit Mehrheit im Rat zu verabschieden, und zwar auch nicht mehr für den Warenhandel. Da Einstimmigkeit sehr viel schwerer zu erreichen ist, wird es der Gemeinschaft entsprechend schwerer fallen, nach außen hin mit einer Stimme zu sprechen.

Dagegen ist die interinstitutionelle Vereinbarung zwischen Rat und Parlament zur Finanzierung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik zu begrüßen. Damit wurde das Haushaltsrecht des Parlaments auch in diesem Bereich grundsätzlich akzeptiert und eine systemwidrige Einstufung als «obligatorische Ausgabe», über die Mitgliedstaaten allein entscheiden können, verhindert. Gleichzeitig behält die Exekutive ein Ausmaß an Handlungsfähigkeit, wie es auch den nationalen Verfassungstraditionen entspricht.

#### *Regierungskonferenz und Erweiterung: Die offenen Fragen*

Unmittelbar nach dem Europäischen Rat von Amsterdam konzentrierten sich die kritischen Kommentare stark auf die Nichteinigung bei der Neuordnung der Stimmgewichtung im Ministerrat und die Unklarheit über die langfristige Zusammensetzung der Kommission. Noch problematischer ist jedoch die nur sehr zögerliche Ausdehnung von Mehrheitsentscheidungen im Rat. Das EP hat immer die Ansicht vertreten, dass nur eine substantielle Ausdehnung des Anwendungsbereichs von Mehrheitsentscheidungen ohne Erhöhung der Schwelle für die qualifizierte Mehrheit ein Abgleiten der Gemeinschaft in eine gehobene Freihandelszone verhindern kann, insbesondere mit Blick auf die anstehende Erweiterung auf 20 oder sogar mehr Mitgliedstaaten.

Der Vertrag von Amsterdam sieht eine Klärung der Frage der künftigen Stimmgewichtung vor dem ersten neuen Beitritt vor. Die Beitrittsverhandlungen werden Anfang 1998 beginnen und werden durch diese ungeklärte Frage sicher nicht erleichtert. Das Parlament hat in der Frage der Stimmgewichtung keine Position für die eine oder andere der zuletzt verhandelten Optionen bezogen, sondern vielmehr versucht, die Wogen der Erregung, die schon vor Amsterdam von diesem Thema ausgingen, zu glätten. Der Amsterdamer Vertrag sieht weiterhin vor, dass ein Jahr vor dem Beitritt des sechsten neuen Mitgliedstaats die Frage der «Zusammensetzung und Arbeitsweise der Organe» in einer neuen Regierungskonferenz überprüft wird. Die Kommission hat bei der Vorlage der «Agenda 2000», in der sie die Aufnahme von Beitritts Verhandlungen mit zunächst sechs Kandidaten anregt, vorgeschlagen, diese Regierungskonferenz bereits vor dem ersten Beitritt einzuberufen, um neben der Frage der Stimmgewichtung auch die Zusammensetzung der

Kommission und die offen gebliebene Ausdehnung von Mehrheitsentscheidungen zu klären. Dieser Vorschlag verdient volle Unterstützung. Dabei sollten auch die im Amsterdamer Vertrag bereits vorgesehenen Klärungen bezüglich des Übergangs zu Mehrheitsentscheidungen in der Innen- und Rechtspolitik und in der Außenwirtschaft mit einbezogen werden.

Trotz der noch nicht erfolgten Einigung beim Thema Stimmengewichtung ist der Zeitplan zum Beginn der Beitrittsverhandlungen in sechs Monaten nicht gefährdet. Bei allem Verständnis für die in diesem Zusammenhang deutlich gewordenen Sorgen und Wünsche der kleineren wie der großen Mitgliedstaaten sei auch daran erinnert, dass die Vertretung der Bürger entsprechend den Bevölkerungszahlen der einzelnen Mitgliedstaaten, der Systematik eines föderalen Staates folgend, in erster Linie durch das EP und nicht durch die Staatenkammer, den Ministerrat, erfolgt. In einem föderalen System ist die Staatenkammer üblicherweise der Ort, an dem die kleineren Länder besonders geschützt werden. Die Nichteinigung in diesem Bereich bietet die Chance, dies künftig einzubringen. Dieser Aspekt sollte zudem sowohl bei der Verteilung der Sitzzahl unterhalb der Obergrenze von 700 als auch bei den Grundsätzen für das Wahlverfahren zum EP nicht aus dem Auge verloren werden. Für die Effizienz der Arbeit der Kommission dürfte im übrigen weniger ihre Größe, als vielmehr eine verbesserte interne Struktur ausschlaggebend sein. Hierfür wurden mit dem Amsterdamer Vertrag durch Verleihung zusätzlicher Rechte an den Präsidenten und seine stärkere demokratische Legitimierung, die ihn mehr als bisher in die Rolle eines europäischen Regierungschefs rücken, wichtige Weichen gestellt.

Sicher sind mit dem Amsterdamer Vertrag nicht alle Forderungen und Erwartungen erfüllt worden. Dies war auch nicht zu erwarten. Es war von vornherein klar, dass die Regierungskonferenz einen Kompromiss zwischen den anfangs oft widersprüchlichen Wünschen finden musste. Dies ist zu einem großen Teil gelungen. Durch den Amsterdamer Vertrag haben vor allem das EP und die Berücksichtigung der konkreten Sorgen der Bürger eine Stärkung erfahren. Er ist von daher ein weiterer wichtiger Schritt auf dem Weg dazu, das europäische Einigungswerk abzusichern und unumkehrbar zu machen.

Durch den Vertrag ist zwar der Weg für Verhandlungen mit den beitrittswilligen Länder geebnet. Es sind jedoch erhebliche Zweifel angebracht, ob der so revidierte Vertrag die gesamte Osterweiterung tragen kann. Die Nichteinigung zur Frage der Stimmengewichtung gibt aber Gelegenheit darauf hinzuwirken, dass vor dem ersten Beitritt auch noch andere institutionelle Anpassungen vorgenommen werden. Dies gilt insbesondere für die Ausdehnung des Anwendungsbereich von Mehrheitsentscheidungen: für die vergemeinschafteten Bereiche der Innen- und Rechtspolitik und für die Außenwirtschaftspolitik könnten die entsprechenden Beschlüsse bereits vor Ablauf der Frist von fünf Jahren nach Inkrafttreten getroffen werden. Auch könnten beispielsweise die Entscheidungsverfahren in der Strukturpolitik rasch auf den Prüfstand gestellt werden, denn im Zusammenhang mit dem vor 1999 notwendigen neuen Eigenmittelbeschluss müssen Struktur- und auch Agrarfonds überprüft werden, und gerade in der Strukturpolitik kommt die Einstimmigkeit aufgrund der Blockademöglichkeit jedes einzelnen Mitgliedstaats die Nettozahler unter dem Strich teuer zu stehen.

Das EP hat an der Regierungskonferenz auf der Ebene der Beauftragten der Regierungen mit zwei Mitgliedern regelmäßig teilgenommen. Es war nicht immer leicht, die Sicht der einzigen europäischen Institution mit direkter demokratischer Legitimation gegenüber den Bedenken einer Vielzahl von durchaus hochqualifizierten und motivierten Beamten aus den Mitgliedstaaten zu Gehör zu bringen. Vielleicht sollte diese Erfahrung Anlass dazu sein, von Seiten des Europäischen wie der nationalen Parlamente vor künftigen Regierungskonferenzen stärker die politischen Ziele und Herausforderungen zu artikulieren, damit nicht wie oft in der zu Ende gegangenen Konferenz eine defensiv-zuständigkeitsorientierte Sicht, sondern vielmehr eine problemlösungsorientierte Sicht mit Blick auf die übergeordneten Ziele den Gang der Dinge bestimmt.

## **2. Etappe der «Agenda 2000» - die Erweiterung**

Die von der Europäischen Kommission vorgelegte «Agenda 2000» spricht die Fragen an, die sich der EU zu Beginn des 21. Jahrhunderts stellen werden: Stärkung der Union sowie ihrer Politiken und Erweiterung in einem soliden finanziellen Rahmen.



Die zweifellos größte Herausforderung, der sich die Europäische Union in den nächsten Jahren stellen muss, ist die Erweiterung. Die große Zahl der Beitrittsaspiranten - Polen, Ungarn, Slowakei, Rumänien, Lettland, Estland, Litauen, Tschechien, Türkei, Zypern und Malta - ist zum einen Beweis für die ungeheure Attraktivität der EU als Friedens-, Wohlstands- und Wertegemeinschaft, stellt aber zum anderen die Union vor die schwierige Aufgabe, über das Ob, das Wann und das Wie zu dieser Beitrittswünsche zu entscheiden. In Kopenhagen hat der Europäische Rat seine grundsätzliche Aufnahmewilligkeit verkündet. Dieser Beschluss resultiert aus der Erkenntnis «der historischen Bedeutung der Überwindung der Teilung des europäischen Kontinents und der Notwendigkeit, feste Grundlagen für die Gestalt des zukünftigen Europas zu schaffen.», vor dessen Realisierung beide Partner, EU und Beitrittsaspiranten, tiefgreifende Reformen zu absolvieren haben. Nicht nur muss die Union sich durch Reformen erweiterungsfähig machen, sondern auch die Kandidaten müssen an ihrer Beitrittsfähigkeit gemäß den 1993 in Kopenhagen vereinbarten politischen und wirtschaftlichen Kriterien arbeiten. Die Europäische Kommission hat 1995 vom Europäischen Rat in Madrid den dreifachen Auftrag bekommen,

- eine Studie zu den Auswirkungen der Erweiterung auf die Gemeinschaftspolitiken, insbesondere die Agrar- und Strukturpolitik, anzufertigen;
- ein Gesamtdokument über die Erweiterung zu erstellen, das sowohl ihre Stellungnahmen zu den einzelnen Beitrittsanträgen enthält als auch ein Gesamtkonzept zur Lösung der mit der Erweiterung zusammenhängenden Fragen und
- unmittelbar nach der Regierungskonferenz eine Mitteilung über den künftigen Finanzrahmen - der jetzige läuft 1999 aus - unter Berücksichtigung der Erweiterungsperspektive vorzulegen.

Diesem Auftrag ist die Kommission mit der Vorlage ihrer «Agenda 2000» im Juli 1997 nachgekommen. In einem ersten Schritt wurde eine Analyse der Beitrittsanträge durchgeführt.

Bei der Beitrittsfähigkeit der Kandidaten geht es vor allem um die demokratischen Vorbedingungen, die wirtschaftlichen Perspektiven sowie um die Fähigkeit, den gemeinschaftlichen Besitzstand zu übernehmen. Wesentliche Merkmale der Union sind die demokratischen Grundsätze und die Achtung der Grundrechte. Daher sind institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische Ordnung, die Wahrung der Menschenrechte und die Achtung der Minoritätenrechte unverzichtbare Bestandteile, die nicht verhandelbar sind und für die es auch keine Übergangsfristen geben kann. Die zweite Gruppe von Kriterien betrifft das Bestehen einer gut funktionierenden und wettbewerbsfähigen Marktwirtschaft sowie ein angemessener Rechts- und Verwaltungsrahmen im öffentlichen und privaten Sektor. Ein Bewerberland, das diese Voraussetzungen nicht mitbringt, könnte nicht wirklich integriert werden; die Mitgliedschaft wäre der Wirtschaft eines solchen Landes eher abträglich und würde das Funktionieren der Gemeinschaftsmechanismen stören. Die dritte Gruppe von Kriterien betrifft die Bereitschaft des Beitrittsbewerbers, das Gemeinschaftssystem zu übernehmen, sowie seine Fähigkeit, es konkret umzusetzen. Zu dem Besitzstand der Gemeinschaft gehören Inhalt, Grundsätze und politische Ziele der Verträge einschließlich des Vertrages von Amsterdam, das Folgerecht und die Rechtsprechung des Gerichtshofes, die Erklärungen und Entschließungen der Gemeinschaft sowie die internationalen Abkommen und Abkommen zwischen Mitgliedstaaten, die die Tätigkeit der Gemeinschaft betreffen.

Mit fortschreitender Entwicklung des rechtlichen, wirtschaftlichen und politischen Rahmens der Union ist es immer schwieriger geworden, die mit der Mitgliedschaft verbundenen Auflagen zu erfüllen. Allerdings können für die Übernahme dieser Rechte und Pflichten durch einen neuen Mitgliedstaat in den Beitrittsverhandlungen technische Anpassungen, zeitweilige - nicht dagegen dauernde - Abweichungen sowie Übergangsregelungen vereinbart werden.

Auf der Grundlage ihrer Prüfungen hat die Europäische Kommission vorgeschlagen, Beitrittsverhandlungen mit Ungarn, Polen, Estland, der Tschechischen Republik, Slowenien sowie Zypern aufzunehmen mit der Maßgabe, dass diese Länder noch erhebliche Anstrengungen vor einem Beitritt unternehmen müssen. Die anderen Länder seien aber nicht grundsätzlich abgewiesen, vielmehr müssen sie noch größere Reformen vor der Aufnahme der Beitrittsverhandlungen durchführen. Der Rat muss nun binnen sechs Monaten ab Ende der Regierungskonferenz unter Berücksichtigung ihrer Ergebnisse und der Kommissionsvorschläge die notwendigen Beschlüsse über den Beginn der Beitrittsverhandlungen fassen

sowie darüber, welche Länder in die erste Phase der Verhandlungen einbezogen werden sollen. Die Dauer der Beitrittsverhandlungen selbst, die 1998 beginnen könnten, ist schwer abzuschätzen. Im Falle Österreichs, Schweden und Finnlands waren sie nach dreizehn Monaten abgeschlossen, während sie für Spanien und Portugal fast sieben Jahre dauerten. Es muss auch eine Debatte darüber geführt werden, ob die Beitrittsverhandlungen nicht mit allen Ländern gleichzeitig begonnen werden sollten, was nicht bedeutet, dass sie auch mit allen gleichzeitig abgeschlossen werden müssen. Die Kommission sollte ein klares Mandat zur entsprechenden selbständigen Differenzierung und Entscheidung während der Verhandlungen haben. Der Beitrittsprozess der mittel- und osteuropäischen Länder wird von der EU durch vielfältige Maßnahmen unterstützt und dürfte für die einzelnen Länder sehr unterschiedlich lange Zeitspannen erfordern, die sich bis zur Vollmitgliedschaft mit allen Rechten und Pflichten in die Phasen der Vorbereitung, Beitrittsverhandlung, Ratifikation der Verträge und Gültigkeit von Übergangsregelungen gliedern.

*Exkurs: Die weiteren Punkte der «Agenda 2000»*

Auch die Umsetzung der 3. Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion sowie die bis zum Jahre 1999 anstehenden Reformen der Agrarpolitik, der Kohäsionspolitik und der Finanzierung der Gemeinschaft gehören zu den großen künftigen Aufgaben der Union. Die unter anderem für die Abrundung des europäischen Binnenmarktes immens wichtige währungspolitische Integration ist auf einem guten Weg - in Amsterdam wurde der Stabilitätspakt endgültig verabschiedet, und die französische Regierung hat sich durch ihre Haushaltsbeschlüsse endgültig für den zeitgerechten Weg in die Währungsunion entschieden. Dies sind Belege für den politischen Willen der Mitgliedstaaten, die Wirtschafts- und Währungsunion wie geplant vollenden zu wollen. Wegen ihrer Bedeutung auch für die Erweiterung seien außerdem einige Eckpunkte der Reformen in der Agrar- und Strukturpolitik kurz erwähnt:

- Die gemeinsame Agrarpolitik soll weiterhin eine zentrale Politik der Union bleiben. Um aber die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft zu erhalten und den ländlichen Raum zu entwickeln, wird eine Weiterentwicklung der erfolgreichen Reform von 1992 nötig. Die Europäische Kommission schlägt eine Ausrichtung der Preise auf die Weltmarktpreise vor, als Ausgleich sollten die Landwirte vermehrt direkte Beihilfen erhalten. Eine derartige Reform kann nicht nur die Position der EU innerhalb der WTO verbessern, sie wird auch für die gegenwärtigen EU-Mitglieder eine Senkung der Preise bedeuten. Für die neuen Mitglieder werden die Preise zwar steigen, aber dadurch wiederum wird die Gefahr von neuen Überschüssen reduziert. Die Landwirtschaft soll im übrigen demnächst stärker als ein Element des sozialen und ökonomischen Ausgleichs verstanden werden, das gleichzeitig auch zum Schutz der Umwelt beiträgt.
- Der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt, die Kohäsionspolitik, wird auch in Zukunft einer der europäischen Hauptpfeiler sein. Die Kommission tritt daher weiter für eine Verringerung der regionalen Unterschiede und eine Unterstützung der Regionen im wirtschaftlichen Übergang ein. Um die Effizienz und Sichtbarkeit der Strukturpolitiken zu erhöhen, sollten die «Ziele» auf drei verringert werden, und statt mehr als 50% der Bevölkerung sollten künftig nur noch 40% von Gemeinschaftshilfen profitieren können. Für die Jahre 2000 bis 2006 sind für die 15 gegenwärtigen Mitgliedstaaten 230 Mrd. Ecu und für die neuen Mitgliedsländer 45 Mrd. vorgesehen. Für die derzeitige Union bedeutet das eine Erhöhung um 15%; die Mittel sollen dann stärker konzentriert werden.
- Der künftige Finanzrahmen für die Jahre 2000 bis 2006 soll im Rahmen der derzeitigen Marge von 1,27% des Bruttosozialproduktes bleiben. Innerhalb dieses Spielraums sollen nach Auffassung der Kommission die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik, die Beibehaltung der Kohäsion und eine Weiterentwicklung der internen Politiken, insbesondere der Forschungs- und Entwicklungspolitik, der Bildungs- und Ausbildungspolitik und der transeuropäischen Netze möglich sein. Außerdem könnte mit diesem Finanzrahmen eine erste Erweiterung finanziert werden. Möglich soll dies durch eine verstärkte Konzentration der Strukturmittel werden.

*Die Gründe für eine baldige Osterweiterung*

Oftmals werden Stimmen laut, die bezweifeln, dass die Erweiterung der EU Sinn macht, zum jetzigen Zeitpunkt oder grundsätzlich. Es wird darauf verwiesen, dass die Union bereits jetzt, mit fünfzehn

Mitgliedern, am Rande ihrer Kapazitäten stehe und oftmals nicht in der Lage sei, nach außen geschlossen aufzutreten oder im Innern zu gemeinsamen Politiken, Strategien und Entscheidungen zu kommen. Davon abgesehen, dass, wie oben beschrieben, unter anderem genau dies die Gründe für die Fortentwicklung der Union im Innern, für Vertiefung und Reformen sind, gibt es aus mehreren Gründen keine Alternative für die Erweiterung.

Die Europäische Union ist ihrem Gründungsvertrag nach auf die Mitgliedschaft aller beitriffsfähigen europäischen Staaten hin angelegt. Bereits in der Präambel des EWG-Vertrages verbanden die Vertragspartner ihr Bestreben, durch die Gründung der Gemeinschaft Frieden und Freiheit zu wahren, ausdrücklich mit der «Aufforderung an die anderen Völker Europas, sich diesen Bestrebungen anzuschließen». Die politische Zielsetzung der Europäischen Union, «die Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas», wie sie in der Präambel des Maastrichter Vertrages festgeschrieben wurde, ist dem Grunde nach ein friedens- und sicherheitspolitisches Anliegen. Die europäische Integration, die wirtschaftliche und politische Verflechtung ihrer Mitgliedstaaten dient dabei als Mittel zur Beseitigung der Ursachen politischer Konflikte. Die Erweiterung der Union bedeutet einen weiteren großen Schritt auf dieses Ziel hin.

Die historisch notwendige Osterweiterung der EU muss vorangetrieben werden, um die ökonomische und politische Sicherheit und Stabilität unserer Nachbarländer zu entwickeln. Dies ist das umfassendste Argument für die Osterweiterung, das gegenüber partikularen, nationalen und finanziellen Erwägungen allzu leicht in Vergessenheit gerät. Die EU mit ihrer gemeinschaftlichen, verbindlichen Rechtsordnung hat zu so viel Vertrauen, Interessenverknüpfung und Mechanismen friedlicher Konfliktlösung geführt, dass Krieg zwischen den Mitgliedsländern unvorstellbar geworden ist. Die langfristige Sicherung des Friedens kann einen Preis und Investitionen erfordern, bevor sie sich bezahlt macht. Dies liegt nicht nur im Interesse Europas als Ganzem, sondern z.B. hat auch und gerade Deutschland schon aufgrund seiner geographischen Lage Interesse daran, dass die Friedensfähigkeit, die die EU im Innern bewiesen hat, nach Osten exportiert wird. Infolge eines Beitritts wird Deutschland die Vorteile einer zentraleren Lage in der Union gemessen können. Andererseits hätte es am meisten an den Folgen zu tragen, die ein langes Aufschieben oder gar ein Scheitern der Osterweiterung in Form von erneuten politischen oder wirtschaftlichen Krisen nach sich ziehen könnte.

Deutschland hat sich stets in besonderer Weise für eine baldige Osterweiterung eingesetzt, wie andererseits die Südländer der Union sich intensiver der Belange der EU gegenüber den Drittstaaten am Mittelmeer angenommen haben. Sowohl im Osten als auch im Süden ist die EU mit einer Wohlstandsgrenze mit enormem Gefälle umsäumt - ein Zustand, der potentielle Gefahren für beide Seiten birgt. Für die mittel- und osteuropäischen Länder ist die Mitgliedschaft in der EU oder wenigstens eine greifbare Perspektive dorthin am besten geeignet, politische Stabilität zu fördern, aus der allein das günstigste Investitionsklima für stetiges Wirtschaftswachstum zu erwarten ist. Andererseits wird die weitere Vergrößerung des Binnenmarktes von derzeit 370 Millionen Verbrauchern infolge der Erweiterung in ganz Europa das Wirtschaftswachstum fördern und neue Beschäftigungsmöglichkeiten bieten.

Mit dem Ende des Ost-West-Konfliktes ist die Möglichkeit entstanden, das Ziel einer immer engeren Union der Völker Europas zu erreichen. Die grundsätzliche Aufnahmewilligkeit der EU und der dringliche Beitrittswunsch der mittel- und südosteuropäischen Länder haben den Ausgangspunkt für die in Kürze beginnenden Erweiterungsverhandlungen mit den genannten Ländern geschaffen. In ihren Gründungsverträgen hat sich die EU zur Aufnahme beitriffswilliger Staaten selbst verpflichtet. Von der Umsetzung und Weiterführung der in der Regierungskonferenz erzielten integrativen Fortschritte und der Reformvorhaben im Rahmen der «Agenda 2000» wird es abhängen, was für eine Union den Beitrittsaspiranten bei ihren Beitritts Verhandlungen gegenübersteht - eine effizienz- und legitimitätsgestärkte Union, oder aber eine Union, in der partikulare Interessen den Ton angeben.