

Die Niederlande

ALFRED PIJPERS

Obwohl „Brüssel“ in der niederländischen Politik etwas fast Alltägliches ist – in den zurückliegenden Monaten vor allem wegen der verschiedenen Tierseuchen –, bedurften die Regierungskonferenz 2000 und der Vertrag von Nizza intensiver Vorbereitung. „Nizza“ lenkte die Aufmerksamkeit von Regierung und Parlament auch auf die aufkommende Diskussion über die Zukunft der Europäischen Union.

Regierungskonferenz 2000

Wie schon beim Amsterdamer Vertrag, hatten die Niederländer bei der Regierungskonferenz 2000 eine eher pragmatische Position und die auf dem Spiel stehenden nationalen Interessen fest im Blick.¹ Die Niederlande, als der größte der kleinen und mittelgroßen Mitgliedstaaten, versuchten ihre institutionellen „Rechte“ in einer wesentlich größeren Union hart zu verteidigen. Gleichzeitig wurde jeder föderalistische Bezug – in Maastricht noch bewusst hervorgehoben – still in den Hintergrund verbannt. Mit Blick auf Nizza präsentierte die Regierung vier Weißbücher, und das Parlament debattierte ausführlich. Umsichtig wurden Allianzen mit verschiedenen europäischen Partnern geschmiedet – nur am Ende mit Belgien nicht.²

Was die Left-overs von Amsterdam betraf, waren die niederländischen Positionen recht klar. Bei der Größe und der Zusammensetzung der Europäischen Kommission befürwortete die Regierung die Variante, die einen Kommissar pro Mitgliedstaat vorsieht. Als Kompromissvorschlag wurde ein Rotationssystem für die Zukunft nicht ausgeschlossen, allerdings nur nach dem Prinzip der Gleichheit und erst, wenn die EU mehr als 27 Mitglieder zählen würde.

Die neue Stimmenverteilung im Rat sollte nach niederländischer Ansicht in erster Linie aufgrund der demographischen Größe jedes Landes erfolgen. Der besonderen Stellung der Niederlande mit ihren 16 Millionen Einwohnern sollte Rechnung getragen werden.³ Am 19. Oktober 2000 präsentierten die Benelux-Staaten ein Memorandum, in dem die drei Länder ihren gemeinsamen Standpunkt zu den berühmten Left-overs und einigen damit zusammenhängenden Themen darlegten.⁴ In diesem Papier stimmten sie darin überein, „gleiche Lösungen für gleiche Situationen“ anzuwenden. Würden die großen Mitgliedstaaten dieselbe Stimmenanzahl bekommen, dann müsste dies auch für die Gruppe der „mittelgroßen“ Staaten, einschließlich Belgiens und der Niederlande, gelten.

Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit sollten auf mindestens vier Bereiche ausgedehnt werden: Asyl und Einwanderung („auf ein Höchstmaß“), Umwelt („auf

ein Höchstmaß“), Sozialpolitik („abgestuftes Voranschreiten“) und Finanzpolitik („vorsichtiges Voranschreiten“).⁵ Des Weiteren wurde die Lockerung der Kriterien für die verstärkte Zusammenarbeit, die im Amsterdamer Vertrag zu restriktiv formuliert seien, als „äußerst wichtig“⁶ angesehen. Schließlich wollte die niederländische Regierung das Augenmerk auf die sich entwickelnde Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) lenken.⁷ Zu diesem Zweck legte sie am 23. Oktober 2000 gemeinsam mit der italienischen Regierung der Regierungskonferenz ein Weißbuch vor, in dem sie ausführte, dass zumindest bestimmte institutionelle Elemente der europäischen militärischen Vorhaben in den neuen Vertrag aufgenommen werden sollten.

Reaktionen auf Nizza

In Nizza haben die 15 Mitgliedstaaten eine formale Lösung für die Left-overs von Amsterdam gefunden und so den Weg für die Erweiterung frei gemacht, die nach wie vor sehr hohe Priorität in der niederländischen Europapolitik genießt. Zweifellos hätte eine weitere Verhandlungsrunde über die Left-overs die Europäische Union in eine tiefe Krise gesteuert. Nizza war deshalb ein „kleiner, aber notwendiger Schritt vorwärts“, wie Premierminister Kok es ausdrückte. Außenminister Jozias van Aartsen nannte den Abschluss des Vertrags von Nizza aus demselben Grund sogar „erfolgreich“.⁸ Er sieht außerdem die genaueren Vereinbarungen für die ESVP als nützlich an, besonders die Einsetzung des Ausschusses für politische und Sicherheitsfragen (APS). Das garantiert, seiner Meinung nach, dass zuallererst die EU-15 als Kollektiv und nicht nur irgendein Ad-hoc-Gremium einiger (großer) Mitgliedstaaten die Hauptverantwortung für die Durchführung der ESVP tragen werden. Die Fortschritte bei der Ausweitung des Beschlussverfahrens mit qualifizierter Mehrheit wurden jedoch als eher enttäuschend angesehen.

Die Auseinandersetzung mit Belgien in den letzten Stunden der langen Nacht von Nizza traf auf wenig Verständnis. Abweichend vom Benelux-Memorandum vom 19. Oktober und trotz einer eindeutigen Vereinbarung zwischen Premier Wim Kok und seinem belgischen Kollegen Guy Verhofstadt, lehnten die Niederländer einen Vorschlag der französischen Präsidentschaft ab, das Prinzip der Gleichrangigkeit im Rat sowohl für die großen als auch für die mittelgroßen Staaten zu behalten. Sogar nachdem Deutschland eingewilligt hatte, dieselbe Stimmenzahl wie Frankreich zu erhalten, weigerten sich die Niederländer einzulassen und Belgien musste schließlich Zugeständnisse machen. Offensichtlich waren die niederländischen Unterhändler wiederum – wie schon in Amsterdam – bereit, sich auf einen ernsthaften Streit mit ihren südlichen Nachbarn einzulassen. Und das nur wegen einer einzigen zusätzlichen von letztendlich 345 Stimmen – als ob sie den Belgiern unter die Nase reiben wollten, dass die Kooperation der Benelux-Staaten ein Relikt der Vergangenheit ist. Das ist bestimmt nicht der offizielle niederländische Standpunkt, aber eine zufrieden stellende Erklärung kann nicht so leicht gegeben werden. Das Stimmengleichgewicht zwischen Belgien und den Niederlanden war schon immer eine wichtige (psychologische) Voraussetzung dafür, dass es im Benelux

reibungslos funktionierte. Das demographische Argument (16 Millionen Einwohner in den Niederlanden; nur 10 Millionen in Belgien) erklärt manches, aber nicht eine armseligen Stimme. Eine mögliche (aber inoffizielle) Erklärung für den Gewinn der zusätzlichen Stimme gegenüber den anderen Staaten mittlerer Größe ist, dass die Niederlande nun einen höheren Anspruch auf einen ständigen Sitz im EZB-Rat haben, wenn auch dieser sich in den kommenden Jahren über einen akzeptablen Umfang hinaus vergrößern wird. Plausibler ist die Ansicht, dass die Niederländer in den immer härter werdenden europäischen Verhandlungsrunden ihren Ruf, immer flexibel und am Ende entgegenkommend zu sein, loswerden wollen. Premierminister Kok sah keine negativen Folgen für den Benelux als Ergebnis von Nizza, der niederländische (liberale) Kommissar, Frits Bolkestein, betrachtete dagegen die eine zusätzliche Stimme nicht als Kompensation für die beschädigten Beziehungen zu Belgien.

Diese gemischten Gefühle wurden in der Zweiten Kammer unter Koalitions- wie Oppositionsparteien geteilt. Alle Parteien sprachen von einer verpassten Gelegenheit, im Integrationsprozess einen großen Sprung nach vorne zu machen. Besonders die Auseinandersetzung mit Belgien missfiel vielen Mitgliedern. Alle jedoch waren mit den flexibleren Kriterien für die verstärkte Zusammenarbeit und mit der (teilweisen) Integration der ESVP im neuen Vertrag zufrieden.⁹

Den Haag und die Post-Nizza-Agenda

Obwohl es in Nizza hauptsächlich um die Left-overs ging, wandten sich die Staats- und Regierungschefs auch anderen Themen zu, besonders jenen, die im Zuge der EU-Vertragsreform (wieder) auf die Tagesordnung kommen würden. In einer „Erklärung über die Zukunft der Union“ im Anhang des Vertrags von Nizza fordern die 15 Staaten eine „tiefere und weitere Debatte über die zukünftige Entwicklung der Europäischen Union“. Die Idee ist, einem Bericht der schwedischen Präsidentschaft in Göteborg am 15./16. Juni 2001 folgend, eine gemeinsame Erklärung zur Zukunft der Union im Dezember 2001 in Laeken anzunehmen. Die Debatte soll unter anderem die folgenden Fragen aufgreifen: eine klarere Kompetenzabgrenzung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten, den Status der Grundrechtecharta der Europäischen Union, die Vereinfachung der Verträge („ohne ihren Sinn zu verändern“) und die Rolle nationaler Parlamente im europäischen System.

Wenn dies auch noch keine Agenda für eine weit blickende Debatte über die berühmte „finalité politique“ der Union ist, klingen in der Post-Nizza-Agenda dennoch die föderalistischen Forderungen Joschka Fischers und anderer aus dem letzten Jahr an, und sie zwingen die niederländische Regierung dazu, über einige europäische Themen nachzudenken, denen sie lieber aus dem Weg gehen würde.

Die Niederlande haben immer die wirtschaftliche Integration bevorzugt, die sich auf starke Gemeinschaftsinstitutionen stützt und in einer stabilen Rechtsordnung wurzelt. Die Einsicht in die Notwendigkeit supranationaler Vereinbarungen war und ist immer noch im Wesentlichen auf den Binnenmarkt und einige eng damit zusammenhängende Politikbereiche, wie Währungsfragen, die Umwelt oder manche

sozialpolitische Aspekte beschränkt. Aber die niederländische Regierung hat sich immer gegen Schritte hin zu einer stärkeren politischen Union gesträubt, besonders in den Bereichen Außenpolitik und Verteidigung. Eine „Europäische Politische Union“ ist nur so lange von Nutzen, als das Konzept vage und unbestimmt bleibt.

Bis heute ist diese Grundeinstellung im Großen und Ganzen dieselbe geblieben, und es war daher nicht überraschend, dass die niederländische Reaktion auf die aufkommende Finalitäts-Debatte im vergangenen Jahr sehr kühl war. Außenminister Jozias van Aartsen hielt die Berlin-Rede von Joschka Fischer für unrealistisch. Er erachtete eine Diskussion über die „finalité politique“ als nicht sehr hilfreich, weder für die Regierungskonferenz noch in Bezug auf die Meinung der Bürger zur EU. Nach Nizza hat van Aartsen diese Ansicht noch einmal geäußert. In einer Rede vor der Niederländischen Gesellschaft für Internationale Politik stellte er fest, dass eine weit reichende Debatte über die Zukunft der Union sich nicht auf „abstrakte Ideen und ferne Perspektiven“ konzentrieren sollte, sondern auf handfeste Themen wie die Lebensmittelsicherheit, den Lebensunterhalt oder die innere Sicherheit. „Ich wage zu bezweifeln,“ sagte er, „ob Brüssel jemals Demonstrationen für oder gegen eine föderalistische Zukunftsvision oder den europäischen politischen Bereich (sic.) sehen wird. Ganz einfach, weil das in den Köpfen der meisten EU-Bürger nicht obenan steht.“¹⁰ Der niederländische Staatssekretär für Europapolitik, Dick Benschop, hat in ähnlicher Weise eine Diskussion über die endgültige politische Struktur der Union als „absurd“ bezeichnet.¹¹ Viele empfinden die europäische Integration deshalb als so erfolgreich, weil die Fortschritte Schritt für Schritt geplant und in konkreten Projekten verwirklicht wurden, ohne über das Ziel des Prozesses nachzudenken.

Das soll jedoch nicht heißen, dass die niederländische Regierung überhaupt keine Vorstellungen von der künftigen Gestalt der Union hat oder von der Attraktivität einer visionären europäischen Debatte. Aber anstatt eines föderalistischen Entwurfs oder eines kompletten Kompetenzkatalogs, bevorzugt sie es, auf bekannten Wegen voranzuschreiten – eine „evolutionäre Herangehensweise“.¹² Einige Aspekte stechen dabei hervor.

Erstens betrachtet die gegenwärtige niederländische Regierung den Nationalstaat als grundlegenden Rahmen und Bezugspunkt für die Organisation des politischen Lebens und besonders für das Funktionieren der Demokratie. Sie stellt explizit klar, dass die „Mitgliedstaaten die Grundlage der Europäischen Union bleiben, jetzt und in der Zukunft“.¹³

Zweitens sollte die „einzigartige“ institutionelle Struktur der Union mit ihrer Mischung aus intergouvernementalen und supranationalen Elementen im Wesentlichen dieselbe bleiben. Veränderungen der Machtverhältnisse zwischen den Institutionen oder zwischen den Institutionen und den Mitgliedstaaten können notwendig sein, aber diese Veränderungen sollten nicht den Aufbau als solchen sprengen. „Die erfolgreiche Gemeinschaftsmethode ist weiterhin von höchster Wichtigkeit für den europäischen Integrationsprozess.“¹⁴ Dies ist eine traditionelle niederländische Ansicht, die heute angesichts des festen Glaubens an die Verdienste des Nationalstaats fast ängstlich am Rand steht.

Diese eher verschwiegene Sicht der Zukunft der Europäischen Union hat sich auch auf die niederländische Vorgehensweise bei den einzelnen Punkten der Post-Nizza-Agenda niedergeschlagen, besonders was den Kompetenzkatalog, den Status der Grundrechtecharta und die Möglichkeit, einen Senat zu schaffen, angeht. Den Haag ist nicht sehr glücklich über die Idee, einen Kompetenzkatalog aufzustellen, der den 15 Staaten von den deutschen Bundesländern aufgedrängt wird, die bei jeder erfolgreichen Runde der EU-Vertragsreform über den Verlust von Zuständigkeiten besorgt sind. Es wird befürchtet, dass dieses Vorhaben zu endloser Zankerei führen könnte und letztendlich zu einer übermäßig starren Trennung der Kompetenzen zwischen der Union und den Mitgliedstaaten, die den Integrationsprozess lähmen könnte. Darüber hinaus lehnt die Regierung einen weiteren einschneidenden Transfer von Zuständigkeiten auf die europäische Ebene ab, sowohl in den bestehenden, als auch in neuen Politikbereichen. Letztere sollten hauptsächlich im nationalen Kontext behandelt werden, und die Europäische Union sollte nur als ein Instrument für die Koordination nationaler Positionen und für die Vorgabe grober Richtlinien genutzt werden.

Jedoch kann eine vernünftige und klare Teilung der Zuständigkeiten zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten, die auf den Prinzipien der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit basiert, die Transparenz der europäischen Institutionen verbessern und zu ihrer Legitimation beitragen. Als solche könnte sie auch ihren Beitrag zur Vereinfachung der Verträge leisten. Die niederländische Regierung weigerte sich in Nizza, der Grundrechtecharta Rechtsverbindlichkeit zu verleihen. Sie ist dennoch bereit, über den rechtlichen Status dieser Charta als Teil eines möglichen weiteren Prozesses der Verfassungsgebung der EU zu diskutieren. Sie lehnt eine europäische Verfassung nicht rundweg ab, betrachtet sie aber nicht als ein neues politisches und rechtliches Instrument für die Setzung europäischen Rechts, sondern viel mehr als eine verfeinerte Kodifizierung der bestehenden Verträge. Diese hätte „den Vorteil, den Tätigkeiten der Union und ihren Institutionen eine für die europäischen Bürger sichtbare Legitimation zu verleihen“.¹⁵ Die niederländische Regierung gebraucht das Konzept einer „Verfassung“ folglich in einem völlig anderen Sinn als Fischer dies tat.

Ähnliches kann man bei den Vorschlägen für einen europäischen Senat feststellen. In der aktuellen europäischen Debatte gibt es stark divergierende Ansichten, die mit dieser Bezeichnung verbunden werden. Manche halten den gegenwärtigen Rat für einen existierenden Senat, andere benutzen den Begriff für eine zweite Kammer des europäischen Parlaments.

Die Niederländer haben gemischte Gefühle. Einerseits nimmt man an, dass ein Europäisches Parlament mit zwei Kammern – eine, die sich aus den direkt gewählten Vertretern des Volkes zusammensetzt und die andere (der Senat) aus den Repräsentanten der Mitgliedstaaten – den demokratischen Prozess in Europa stärken könnte. Ein Senat könnte „ausgleichend zwischen den Institutionen wirken, indem er jeglichen übermäßigen zentralistischen Tendenzen entgegentritt“. Andererseits wird erkannt, dass bei der schon bestehenden Flut repräsentativer Organe (Rat, Europaparlament, Ausschuss der Regionen, Komitologie) eine zusätzliche Kammer

für die Transparenz des Entscheidungsprozesses nicht sehr hilfreich wäre. In der zweiten Kammer des niederländischen Parlaments wird die Idee des Senats als eine Möglichkeit zur besseren Kontrolle der Entwicklungen in der zweiten und dritten Säule verstanden. Aber die niederländischen Abgeordneten im Europäischen Parlament sind vehement gegen diesen Ausbau, was in der Tat noch mehr Fragen offen lässt.

Ob die Post-Nizza-Agenda tatsächlich eine „tiefere und weitergehende Debatte“ über die Zukunft der Europäischen Union in den Niederlanden anstoßen wird, ist höchst zweifelhaft. Europas wirtschaftliche Integration und die Gesetzgebung, die sie zur Folge hat, ist von Anfang an von weiten Teilen der Bevölkerung als selbstverständlich angenommen worden, dass eine Diskussion über das Kernanliegen der EU niemals aufgekommen ist. Nur einige Wissenschaftler bezweifeln die Segnungen der Währungsunion, und ab und zu kommt Kritik in Bereichen auf, wo die Niederländer einige nationale Gewohnheiten in Ehren halten, wie zum Beispiel die Mitwirkung der Polizei bei der Strafverfolgung. Erst vor kurzem sind auch gegen die Art und Weise, wie die Gemeinsame Agrarpolitik durchgeführt wird, Einwände vorgebracht worden, besonders wegen ihrer Auswirkungen auf die Lebensmittelsicherheit und den Tierschutz. Aber im Allgemeinen findet in der niederländischen Gesellschaft keine wirkliche europapolitische Debatte statt. Darin unterscheiden sich die Niederlande stark von beispielsweise Großbritannien. Sogar der Erweiterungsprozess wird (zum Leidwesen des Außenministeriums) kaum diskutiert, geschweige denn die fernen Perspektiven, die in Nizza angerissen wurden.

Anmerkungen

Übersetzt aus dem Englischen von Stephanie Heisele, Universität Passau.

- 1 Vgl. Langendoen, Marco, Alfred Pijpers: The Netherlands and the Treaty of Amsterdam: the mixed fruits of pragmatism, in: Laursen, Finn (Hrsg.): Negotiating the Treaty of Amsterdam (noch nicht veröffentlicht).
- 2 Eerste tot en met Vierde Notitie van de Nederlandse Regering over de IGC2000. Vgl.: <http://www.bz.buza.n-l/OriginalDocuments>.
- 3 De Staat van de Europese Unie 2000-2001, S. 28.
- 4 Benelux-memorandum over de IGC en de verdere toekomst van de Europese Unie. Vgl.: <http://www.bz.buza.nl/OfficialDocuments>.
- 5 Europe on the threshold, address by Mr Dick Benschop, 13 September 2000.

- 6 De Staat van de Europese Unie 2000-2001, Nr. 1.4.3., S. 10.
- 7 De Staat van de Europese Unie 2000-2001, Nr. 1.2.4., S. 5.
- 8 Vgl. http://www.europa-interactief.nl/nieuws/artikel_home.php3?id=331.
- 9 Vgl. die ganze Parlamentsdebatte: Second Chamber Parliamentary Year 2000-2001, 21 501-20, Nr. 146.
- 10 Rede Jozias van Aartsen, Den Haag, 13. März 2001.
- 11 NRC Handelsblad, 20. März 2001.
- 12 State of the European Union 2001, S. 15.
- 13 State of the European Union 2001, S. 14.
- 14 State of the European Union 2001, S. 8.
- 15 State of the European Union 2001, S. 14.

Weiterführende Literatur

- Del Grosso, N. Y.: Parlement en Europese integratie, Deventer 2000.
- Krop, Marnix, Henk Swarttouw (Hrsg.): De Groothoeklens. Europa in dertien bedrijven, Paris 2001.

- Pijpers, Alfred (Hrsg.): On Cores and Coalitions in the European Union, Den Haag 2000.
- Rood, Jan (Hrsg.): Europa onvoltooid? Beschouwingen over de finaliteit van de Europese integratie, Den Haag 2001.