

Sven Pastoors

## Der Wandel der europapolitischen Konzeptionen der Niederlande in den neunziger Jahren

Die Europäische Gemeinschaft (EG) sah sich in den neunziger Jahren vor mehrere große Herausforderungen gestellt, wie zum Beispiel die Vollendung des Binnenmarktes, die Gründung der Europäischen Union (EU) und der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) sowie die Neugestaltung der Beziehungen zu den mittel- und osteuropäischen Ländern (MOEL). Da die einzelnen EG-Staaten zum Teil sehr unterschiedliche Ziele in der Europapolitik verfolgten und auch nur begrenzt bereit waren, weitere Kompetenzen an die europäischen Institutionen abzugeben, kam es zu heftigen Auseinandersetzungen über den Aufbau und die Aufgaben einer EU.

Wie reagierten die Niederlande auf diese Veränderungen? Um diese Frage zu beantworten, soll ein kurzer Überblick über den Wandel der europapolitischen Konzeptionen der Niederlande in den neunziger Jahren geboten werden.

### *1. Die europapolitischen Konzeptionen der Niederlande*

Der Fall der Berliner Mauer 1989 und das Ende des Ost-West-Konflikts veränderten Anfang der neunziger Jahre nachhaltig die Machtverhältnisse im internationalen System. Die unerwarteten und tiefgreifenden politischen Veränderungen hatten weitreichende Folgen für Europa und die ganze Welt. Die niederländische Regierung sah sich deshalb gezwungen, die bisherigen Grundsätze ihrer Außenpolitik zu überdenken.

Am 6. Juni 1990 präsentierten der niederländische Außenminister Hans van den Broek und der Staatssekretär für auswärtige Angelegenheiten Piet Dankert eine aktualisierte Version der Nota *Verder bouwen aan Europa*. Während in der ersten Version noch wirtschaftspolitische Interessen an erster Stelle standen, rückten van den Broek und Dankert nun die Vertiefung und Föderalisierung der Europäischen Gemeinschaft in den Vordergrund. Die beiden Politiker reagierten mit dieser Nota vor allem auf die veränderten Machtverhältnisse im internationalen System. Leendert Bal und Jan Rood stellen zu Recht fest, daß die Nota eine Reaktion auf die deutsche Einheit und die ‚sanfte Revolution‘ in Osteuropa darstellte.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> L. BAL/J. ROOD, *Verbreiding en verdieping van de Europese Unie als dilemma in het Nederlands Europabeleid*, in: P. EVERTS (Hrsg.), *Dilemma's in de Buitenlandse Politiek van Neder-*

Das Ideal eines föderalen und demokratischen Europas stand auch im Mittelpunkt des Konzepts für die niederländische Ratspräsidentschaft, das van den Broek und Dankert im März 1991 vorlegten. In der Nota mit dem Titel *Vernieuwing in Continuïteit* benannten die beiden Politiker die Vollendung des Binnenmarkts, die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion und die Europäische Politische Union (EPU) als Schwerpunkte der niederländischen Ratspräsidentschaft, wobei sie der Vollendung des Binnenmarktes oberste Priorität einräumten.<sup>2</sup> Außerdem kündigten sie an, im Rahmen der Verhandlungen über die Politische Union das demokratische Defizit innerhalb der EG abzubauen und die Entscheidungsstrukturen der Gemeinschaft verbessern zu wollen.<sup>3</sup> Konkrete Maßnahmen, wie dies erreicht werden sollte, nannten sie jedoch nicht.

Die beiden strategischen Ziele, Vollendung der wirtschaftlichen Integration und Einbindung Deutschlands in die Strukturen der EG, kamen im niederländischen Vertragsentwurf für die EPU deutlich zum Ausdruck. Der niederländische Entwurf ging zwar weit über den luxemburgischen hinaus und übertraf alle vorherigen Entwürfe an föderativen und supranationalen Elementen, jedoch nur in den Bereichen, in denen dies den niederländischen Eigeninteressen nutzte. Das luxemburgische Drei-Säulen-Modell und den Vorschlag, die Westeuropäische Union (WEU) wiederzubeleben und dem Europäischen Rat zu unterstellen, lehnten die Niederlande strikt ab. Der niederländische Entwurf sah dagegen vor, die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) zwar in die bestehenden Strukturen der EG mit einzubeziehen, sämtliche Sicherheitsfragen jedoch eng mit der NATO abzustimmen.<sup>4</sup>

Marja Kwast-van Duursen vermutet, die Regierung habe mit ihrer hohen Forderung, die GASP zu vergemeinschaften, eine umfassende Zusammenarbeit auf diesem Gebiet vereiteln wollen.<sup>5</sup> Die Niederlande hätten auf den Erhalt der bestehenden Strukturen gesetzt. Eine Verschlechterung der Beziehungen zu den Vereinigten Staaten oder eine Schwächung der bestehenden Strukturen innerhalb der EG hätte deshalb auf jeden Fall verhindert werden sollen. Daß sich hinter dem niederländischen Vertragsentwurf ein strategischer Schachzug verbarg, um eine Vertiefung der Integration in bestimmten Bereichen zu verhindern, kann jedoch bezweifelt werden. Der Grund für die niederländische Initiative zur Vergemeinschaftung der Außenpolitik dürfte vielmehr der Wunsch gewesen sein, im Bereich der Außen- und Sicherheits-

land, Leiden 1996, S. 51.

<sup>2</sup> Vgl. *Vernieuwing in Continuïteit*, Brief des Außenministers und des Staatssekretärs des Außenministeriums an den Vorsitzenden der Zweiten Kammer vom 25.03.1991, Kamerastuk 22 052 (1), Vergaderjaar 1990–1991, S. 4.

<sup>3</sup> Vgl. ebd., S. 5.

<sup>4</sup> Vgl. *Auf dem Weg zur Europäischen Union. Vertragsentwurf der niederländischen Präsidentschaft vom 24. September 1991*, abgedruckt in W. WEIDENFELD (Hrsg.), *Maastricht in der Analyse*, Gütersloh 1994 (im folgenden zitiert als *Niederländischer Vertragsentwurf*), Titel I: Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Artikel A-B, S. 324 f.

<sup>5</sup> Vgl. M. KWAST-VAN DUURSEN, *Nederland en Europa: het Atlantisch voorbehoud*, in: *Internationale Spectator* 5 (1991), S. 283–285.

politik die Entstehung eines ‚Direktorats‘, bestehend aus den drei großen EG-Ländern Deutschland, Frankreich und Großbritannien, zu vereiteln. Eine Zusammenarbeit auf intergouvernementaler Ebene sollte deshalb auf jeden Fall abgewendet werden.

Diese Ansicht teilt auch Jan Albert Schoneveld. Die derzeit bekannten Fakten, so Schoneveld, reichten vollkommen aus, „[...] um zu belegen, daß die Niederlande die Präsidentschaft als Chance ergriffen haben, um ‚die Dynamik der supranationalen Entwicklung‘ zurück in die Verhandlungen zu bringen.“<sup>6</sup> Dabei habe es sich jedoch weniger um eine gut geplante Strategie gehandelt: „Der Entwurf, der zum ‚Schwarzen Montag‘ führen sollte, muß eher gesehen werden als ein letzter, wenn auch nicht optimal vorbereiteter Versuch, den intergouvernementalen Trend in der Gemeinschaft zu stoppen.“<sup>7</sup>

Der niederländische Vertragsentwurf sah außerdem vor, daß das Europäische Parlament (EP) künftig in allen Politikfeldern – bis auf die Agrarpolitik und den Abschluß von Handelsverträgen – das Recht erhalten sollte, Entscheidungen mit absoluter Mehrheit abzulehnen. In diesem Fall sollte ein Vermittlungsausschuß die Entscheidungen treffen.<sup>8</sup> Im Vergleich zum luxemburgischen Entwurf sollten auch der Kommission mehr Kompetenzen eingeräumt werden. So sollte sie zum Beispiel im Bereich der GASP die Möglichkeit erhalten, dem Rat eigene Entwürfe vorzulegen und gemeinsame Aktionen zu initiieren.<sup>9</sup> Für alle vergemeinschafteten Bereiche strebten die Niederlande somit vor allem eine Stärkung der supranationalen Organe an. Die Niederlande erhofften sich hiervon einen gewissen Schutz vor unausgeglichene Machtverhältnissen. In dem für die Niederlande sensiblen Bereich der Innen- und Justizpolitik lehnten die Regierungen dagegen Kompetenzübertragungen strikt ab. In diesem Bereich sollte die Zusammenarbeit ausschließlich auf intergouvernementaler Basis stattfinden.<sup>10</sup> Ein Grund hierfür dürfte die Befürchtung gewesen sein, eine Vergemeinschaftung der Justizpolitik könne die zum Teil äußerst liberale Gesetzgebung in den Niederlanden gefährden. Dies stellte für die anderen EU-Staaten jedoch kein Problem dar, da auch die meisten anderen Mitgliedsstaaten zu dem Zeitpunkt noch nicht bereit waren, im Bereich der Innen- und Justizpolitik weitere Kompetenzen an die EU abzugeben.

Der Vertrag von Maastricht (EUV) orientierte sich letztlich in den meisten Punkten am luxemburgischen Vertragsentwurf. Die zentralen Elemente des niederländischen Entwurfs, wie die Stärkung des supranationalen Charakters, die Aufnahme der Außen- und Sicherheitspolitik in die bestehenden EG-Strukturen oder die Stärkung des EP, fanden kaum Eingang in den EUV. Während im niederländischen Entwurf noch das Wort ‚föderal‘ in den

<sup>6</sup> J.A. SCHONEVELD, *Tussen Atlantica en Europa. Over opkomst en ondergang van de spagaat in de Nederlandse buitenlandse politiek*, Dissertation Universiteit Leiden 2000, S. 189.

<sup>7</sup> Ebd., S. 189.

<sup>8</sup> Vgl. *Niederländischer Vertragsentwurf* (wie Anm. 4), Artikel 149 a, S. 332.

<sup>9</sup> Vgl. ebd., Titel I: Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Artikel B, S. 324 f.

<sup>10</sup> Vgl. ebd., Artikel 220 a, S. 343 f.

Grundsätzen vorgesehen war,<sup>11</sup> sprach der EUV stattdessen vom „Prozeß der Schaffung einer immer engeren Union der Völker Europas.“<sup>12</sup> Das Europäische Parlament wurde zwar durch den EUV aufgewertet, aber nicht so deutlich, wie es die Niederländer in ihrem Vertragsentwurf vorgesehen hatten.

### 1.1 Von Maastricht nach Amsterdam

An den strategischen Zielen der niederländischen Europapolitik änderte sich auch im Vorfeld des Vertrages von Amsterdam wenig. Anstelle des angestrebten Machtausgleichs rückte jedoch die wirtschaftliche Integration wieder stärker in den Vordergrund.

Um eine weitere diplomatische Niederlage wie am ‚Schwarzen Montag‘ zu verhindern, begann die niederländische Regierung bereits im Sommer 1994 mit den Vorbereitungen für die Regierungskonferenz zur Reform des Vertrages von Maastricht. Unter Leitung des neuen Außenministers Hans van Mierlo erarbeitete das niederländische Außenministerium zu jedem der zentralen Themen – Erweiterung und Vertiefung, GASP, Zusammenarbeit im Bereich der Innen- und Justizpolitik und Reform der Institutionen – eine umfangreiche *Discussienota*.<sup>13</sup> Diese Positionspapiere spiegelten insgesamt eine äußerst pragmatische und realistische Haltung in der niederländischen Europapolitik wider. Die Regierung kündigte in den Papieren an, sie wolle die Säulenstruktur der EU beibehalten und keine neuen Ziele für eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik setzen. Das Ziel eines föderalen Europas wurde mit keinem Wort mehr erwähnt.

In einem Bericht über den Stand der Vorbereitungen auf die Regierungskonferenz zur Revision des EUV mit dem Titel *Tussen Madrid en Turijn: Nederlandse prioriteiten aan de vooravond van de IGC van 1996* benannte die Regierung ihre generellen Verhandlungspositionen. Neben den institutionellen Fragen standen vor allem die Vollendung des gemeinsamen europäischen Binnenmarktes, die Stärkung des Gerichtshofes, der Kommission und des Europäischen Parlaments im Bereich der Innen- und Justizpolitik und die Übernahme des Schengener Abkommens in den Besitzstand der EU ganz oben auf der Wunschliste der niederländischen Regierung.<sup>14</sup>

Außenminister van Mierlo forderte bei der Präsentation der niederländischen Ratspräsidentschaft vor dem EP, nationale Interessen beiseite zu stellen. So appellierte er an seine europäischen Kollegen: „Laßt uns in Amsterdam alles daran setzen, die weitere Integration sicherzustellen. Die institutio-

<sup>11</sup> Vgl. ebd., Grundsätze, Artikel 1, S. 305.

<sup>12</sup> Präambel, EUV, S. 342.

<sup>13</sup> Vgl. T. DE BRUIJN, *Enkel Amsterdam*, in: H.H.J. LABOHM (Hrsg.), *De waterdragers van het Nederlandse Europabeleid. Terugblik op 40 jaar DGES*, Den Haag 1997, S. 254.

<sup>14</sup> Vgl. *Tussen Madrid en Turijn: Nederlandse prioriteiten aan de vooravond van de IGC van 1996*, Brief des Außenministers und des Staatssekretärs des Außenministeriums an den Vorsitzenden der Zweiten Kammer vom 09.02.1996, Kamerstuk 24 609 (1), Vergaderjaar 1995–1996, S. 6 f.

nelle Reform ist ein Muß!“<sup>15</sup> Auch Ministerpräsident Wim Kok erklärte während einer Pressekonferenz im April 1997, jede Möglichkeit müsse ausgeschöpft werden, um die Chancen für zukunftsweisende Schritte zu nutzen. Für ihn gebe es keine Alternative zur Vertiefung der europäischen Integration.<sup>16</sup> Kok und van Mierlo betonten wiederholt, von nationalen Prioritäten könne keine Rede sein, ‚Dienst an der europäischen Sache‘ laute die Devise. Laut Rood dienten die Niederlande ihren nationalen Interessen allerdings gerade dadurch am besten, daß sie ihre Interessen der Ratspräsidentschaft unterordneten.<sup>17</sup>

Mit Ausnahme der Bereiche Grundrechte und Beschäftigung, für die sich vor allem Belgien, Irland, Österreich und die skandinavischen Länder stark gemacht hatten, schlugen sich in den meisten anderen Bereichen die Forderungen aus den vier *Discussienota's* des Außenministeriums nieder. Dies gilt besonders für die Nota zur Erweiterung und Vertiefung sowie für die Nota zur Zusammenarbeit im Bereich der Innen- und Justizpolitik. Vor allem das letzte der beiden Papiere, das nicht nur eine kritische Analyse der Zusammenarbeit im Bereich der Innen- und Justizpolitik seit der Unterzeichnung des Vertrags von Maastricht, sondern auch konkrete Reformvorschläge enthielt, hatte großen Einfluß auf die entsprechenden Regelungen im Vertrag von Amsterdam (EUV-A). Sowohl die Vorschläge zur Schaffung des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und zur Stärkung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) als auch zur Übernahme des Schengener Abkommens in den Besitzstand der ersten Säule fanden sich im EUV-A wieder.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> Vgl. [http://www.eu.nl/europa\\_van\\_morgen/archief/evm1\\_97/mierlo.htm](http://www.eu.nl/europa_van_morgen/archief/evm1_97/mierlo.htm). Am 28. Februar trat der Konvent zur Zukunft Europas in Brüssel zu seiner konstituierenden Sitzung zusammen. Seine Aufgabe bestand darin, Lösungsvorschläge zu formulieren, um die Handlungsfähigkeit einer erweiterten EU sicherzustellen. Gleichzeitig sollten die demokratische Legitimation und die Transparenz der Union und ihrer Organe sichergestellt werden. Der Konvent sollte ein allen EU-Bürgern offen stehendes Diskussionsforum sein, mit dem die Europäische Union Bürgernähe beweisen wollte. Die beteiligten Regierungen verpflichteten sich deshalb, sämtliche Dokumente in Bezug auf die Verhandlungen im Konvent im Internet zu veröffentlichen. Die niederländische Internetseite [http://www.eu.nl/europa\\_van\\_morgen](http://www.eu.nl/europa_van_morgen), die eigens zu diesem Zweck eingerichtet wurde, wurde jedoch bereits wenige Tage nach Beendigung des Konvents wieder aus dem Netz genommen. Der Großteil der Dokumente ist seitdem leider nicht mehr zugänglich. Mein Abruf datiert vom 09.08.2002.

<sup>16</sup> [http://www.eu.nl/europa\\_van\\_morgen/archief/evm8\\_97/kok.htm](http://www.eu.nl/europa_van_morgen/archief/evm8_97/kok.htm) (09.08.02).

<sup>17</sup> Vgl. J. ROOD, *De angst van het Nederlandse voorzitterschap*, in: *Internationale Spectator* 3 (1997), S. 128–130.

<sup>18</sup> Vgl. DE BRUIJN (wie Anm. 13), S. 254 f. Der damalige Staatssekretär für auswärtige Angelegenheiten Michiel Patijn schätzt, daß die niederländischen Formulierungen in Bezug auf die Schaffung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, die Integration des Schengener Abkommens in die Strukturen der EG und den Stabilitätspakt zu 85 Prozent in den Amsterdamer Vertrag übernommen wurden. Vgl. Interview mit dem Ständigen Vertreter des Königreichs der Niederlande bei der NATO

### 1.2 Die Europapolitik der zweiten violetten Koalition

Nachdem die wirtschaftliche Integration mit der Revision des EUV in Amsterdam aus niederländischer Sicht weitgehend abgeschlossen war, kam es zu einer deutlichen Akzentverschiebung in der Europapolitik. Da der Binnenmarkt aus Sicht der niederländischen Regierung vollendet und die funktionale Integration an ihre Grenzen gekommen war, suchte sie nach einem neuen Leitbild. Dieses sah der niederländische Staatssekretär für auswärtige Angelegenheiten Dick Benschop in einem europäischen Netzwerk, einer der Union und dem gemeinsamen Besitzstand nebengeordneten Form für bilaterale Zusammenarbeit.

Wie schon im Vorfeld des Vertrags von Amsterdam<sup>19</sup> nahmen die Niederländer auch während der Verhandlungen über den Vertrag von Nizza eine eher pragmatische Position ein und behielten ihre nationalen Interessen fest im Blick. Im November 1999 stellte die Regierung in der Zweiten Kammer des Parlaments ihre Positionen zur Regierungskonferenz 2000 vor: Sie wolle den Erweiterungsprozeß entschieden unterstützen und erreichen, daß die Politik in der Union gestärkt, flexibler, demokratischer und transparenter werde. Die in Nizza zu behandelnden Fragen sollten allerdings nicht überhand nehmen. Die Regierung lehnte es außerdem ab, in Nizza über neue Befugnisse für die EU zu verhandeln. Der Schwerpunkt solle daher eindeutig auf den institutionellen Reformen liegen. Themen wie die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) oder die Ausarbeitung einer Grundrechte-Charta sollten parallel besprochen werden.

Bei den Verhandlungen über die left-overs von Amsterdam kam das strategische Ziel des Machtausgleichs und des Machterhalts wieder deutlich zum Ausdruck. In Bezug auf die Größe und Zusammensetzung der Kommission befürwortete die Regierung das Modell, das einen Kommissar pro Mitgliedstaat vorsah. Das Rotationsmodell wurde zwar nicht generell ausgeschlossen, es sollte allerdings erst angewandt werden, wenn die EU mehr als 27 Mitglieder zählen würde. Im Bereich der verstärkten Zusammenarbeit betonte die niederländische Regierung, daß diese für Nachzügler offen bleiben müsse, um zu vermeiden, daß sich eine Kerngruppe abschotte und die verstärkte Zusammenarbeit somit zu einer Desintegration führe.<sup>20</sup>

Während der Verhandlungen über den Vertrag von Nizza (EUV-N) grenzten sich die Niederlande sowohl von den anderen kleinen Mitgliedstaaten als auch von den fünf großen EU-Ländern ab, obwohl sie sich nach eigenem Verständnis zu beiden Gruppen zugehörig fühlten. Trotz oder vielleicht

in Brüssel und ehemaligen Staatssekretär für auswärtige Angelegenheiten (1994–1998), Michiel Patijn, am 11.09.2003 auf dem Gelände des Generalsekretariats der NATO in Brüssel.

<sup>19</sup> In vier wichtigen Punkten – Größe und Zusammensetzung der Kommission, Stimmgewichtung im Rat, Ausweitung der Entscheidungen im Rat mit qualifizierter Mehrheit und Voraussetzungen für eine verstärkte Zusammenarbeit – war es in Amsterdam zu keiner Einigung gekommen. Diese Punkte werden deshalb auch als die left-overs von Amsterdam bezeichnet.

<sup>20</sup> Vgl. [http://www.eu.nl/europa\\_van\\_morgen/archief/jubileum/benschop/pdf](http://www.eu.nl/europa_van_morgen/archief/jubileum/benschop/pdf) (09.11.2004), S. 8.

gerade wegen dieses ‚Identitätsproblems‘ versuchte Kok auf dem Gipfel in Biarritz zwischen den beiden Seiten zu vermitteln und stieß im Zusammenhang mit dem Streit über die Größe und Zusammensetzung der Kommission einen Kompromiß an: Jedes Land sollte vorläufig weiterhin einen Kommissar nach Brüssel entsenden. Erst nachdem die Kommission auf 28 Mitglieder angewachsen war, sollte eine neue Regelung gefunden werden.<sup>21</sup>

In der Frage der Stimmverteilung im Rat zeigte sich Kok dagegen hart. Falls die großen Staaten künftig mehr Stimmen erhalten sollten als bisher, würden auch die Niederlande ein größeres Stimmengewicht einfordern. Den Haag wollte in diesem Fall mehr Stimmen erhalten als Belgien und Griechenland.<sup>22</sup> Die Stimmverteilung im Rat sollte aus niederländischer Sicht in erster Linie auf der Basis der demographischen Größe eines Landes erfolgen. Dabei sollte vor allem der „Stellung der Niederlande mit ihren 16 Millionen Einwohnern Rechnung getragen werden.“<sup>23</sup>

In den Niederlanden hielt sich die Begeisterung über den EUV-N in Grenzen: Ministerpräsident Wim Kok bezeichnete den Vertragsabschluß als „kleinen, aber notwendigen Schritt vorwärts.“<sup>24</sup> Außenminister van Aartsen begrüßte besonders die für die ESVP vereinbarte Bildung eines Ausschusses für Politische und Sicherheitsfragen. Auf diese Weise trügen künftig alle 15 EU-Staaten als Kollektiv die Verantwortung für die ESVP, und nicht ein Ad-hoc-Gremium einiger großer Mitgliedsstaaten. Positiv hob die Regierung außerdem die Neustrukturierung des EuGH, die Flexibilisierung der verstärkten Zusammenarbeit und nicht zuletzt die marginale Aufwertung der Niederlande bei der Neugewichtung der Stimmen hervor. Enttäuscht zeigte sich die Regierung Kok dagegen über die geringe Ausweitung des Beschlußverfahrens mit qualifizierter Mehrheit. Für die nicht in die qualifizierte Mehrheit überführten Bereiche wollte sie deshalb die neuen Regelungen der verstärkten Zusammenarbeit anwenden.<sup>25</sup> Die Auseinandersetzungen mit Belgien über die Stimmverteilung im Rat, die fast zu einem Scheitern des Gipfels geführt hätten, stießen in den Niederlanden auf wenig Verständnis. Für das Verhalten der niederländischen Regierung werden verschiedene Erklärungsmuster angeführt, die im wesentlichen davon ausgehen, „daß die Niederländer in den immer härter werdenden europäischen Verhandlungsrunden ihren Ruf, immer flexibel und am Ende entgegenkommend zu sein, loswerden wollen.“<sup>26</sup>

<sup>21</sup> Vgl. [http://www.eu.nl/europa\\_van\\_morgen/archief/evm14\\_00/247248249.pdf](http://www.eu.nl/europa_van_morgen/archief/evm14_00/247248249.pdf) (09.11.2004).

<sup>22</sup> Vgl. B. VAN DER VELDEN, *Noch servet noch tafellaken, Tussenpositie Nederland in EU-debat*, in: *NRC-Handelsblad*, 24.10.2000, S. 7.

<sup>23</sup> Vgl. A. PIJPER, *Die Niederlande*, in: *Jahrbuch der Europäischen Integration* 21 (2001), S. 373.

<sup>24</sup> Vgl. ebd., S. 368.

<sup>25</sup> Vgl. ebd.

<sup>26</sup> Ebd., S. 369.

### 1.3 *Debatte über die Zukunft Europas*

Da die niederländische Regierung den Gipfel in Nizza als den vorläufigen Endpunkt der Vertragsreformen betrachtete, stand sie der Debatte über die Zukunft der Europäischen Union<sup>27</sup> eher skeptisch gegenüber. In der niederländischen Europapolitik hatte der Schwerpunkt stets auf der wirtschaftlichen Integration gelegen, die sich auf starke, supranationale Institutionen und eine stabile Rechtsordnung stützt. Die Einsicht in die Notwendigkeit von Kompetenzübertragungen an die EU beschränkte sich auf den Binnenmarkt und die damit verbundenen Politikfelder. Die niederländische Regierung hatte sich deshalb stets gegen Schritte gewandt, die zu einer stärkeren politischen Union – besonders in den Bereichen der Außen- und Sicherheitspolitik – hätten führen können.

Die niederländische Regierung stimmte einer neuen Regierungskonferenz im Jahr 2004 deshalb erst nach anfänglichen Bedenken zu. Alfred Pijpers konstatiert, daß die von Joschka Fischers Berliner Rede vorgezeichnete Post-Nizza-Agenda die niederländische Regierung schließlich dazu gezwungen habe, über einige europäische Themen nachzudenken, denen sie lieber aus dem Weg gegangen wäre.<sup>28</sup> Mit Blick auf den Post-Nizza-Prozeß erklärte sie, daß ein ‚evolutionäres‘ Voranschreiten der Integration einem föderalistischen Entwurf oder einem Kompetenzkatalog vorzuziehen sei. Die niederländische Regierung wollte lieber an der bewährten Gemeinschaftsmethode festhalten.

Eine europäische Verfassung lehnte die niederländische Regierung nicht grundsätzlich ab, sie betrachtete diese allerdings weniger als ein neues Instrument zur weiteren Vertiefung der Integration, sondern vielmehr als eine Möglichkeit zur Vereinfachung der bestehenden Verträge. Pijpers stellt in diesem Zusammenhang fest, daß das Ergebnis einer Diskussion über eine europäische Verfassung aus niederländischer Sicht ausschließlich „eine verfeinerte Kodifizierung der bestehenden Verträge“<sup>29</sup> sein sollte.

Die aus supranationalen und intergouvernementalen Elementen bestehende Struktur der EU sollte auf jeden Fall aufrechterhalten werden. Die Niederlande wollten lediglich eine Modifikation im Verhältnis zwischen den Institutionen und den Mitgliedsstaaten vornehmen. Die niederländische Regierung konnte sich zwar mit einer offenen verstärkten Zusammenarbeit anfreunden, diese sollte aber nicht entsprechend der französischen Vorschläge zu einer geschlossenen ‚Avantgarde‘ führen. Die von Fischer anvisierte europäische Föderation der Nationalstaaten lehnten die Niederlande ebenso

<sup>27</sup> Im Kern der Debatte sollten vier Fragen diskutiert werden: 1) Wie ist eine dem Subsidiaritätsprinzip entsprechende Verteilung der Kompetenzen zwischen der EU und den Mitgliedstaaten zu gewährleisten? 2) Welchen Status soll die Grundrechte-Charta der EU erhalten? 3) Wie können die Verträge ohne inhaltliche Änderungen klarer und transparenter gemacht werden? 4) Welche Rolle sollen die nationalen Parlamente in der EU spielen? In Anlehnung an die left-overs von Amsterdam, deren Klärung an die Regierungskonferenz von Nizza verwiesen worden war, wurden diese Punkte auch als die left-overs von Nizza bezeichnet.

<sup>28</sup> Vgl. PIJPERS (wie Anm. 23), S. 369.

<sup>29</sup> Ebd., S. 371.

ab wie weitere Kompetenzübertragungen auf die EU. Die Union sollte in den Bereichen, die nicht unmittelbar mit dem Binnenmarkt verknüpft waren, auch in Zukunft nur als ein Instrument zur Koordination nationaler Positionen und zur Formulierung grober Richtlinien dienen.

Einen guten Erklärungsansatz für das Verhalten der niederländischen Regierung bietet Alfred Pijpers. Er vermutet, daß die Europäische Politische Union für die Niederlande nur so lange erstrebenswert gewesen sei, wie das Konzept vage und unbestimmt blieb. Da sich an dieser Grundeinstellung auch nach Nizza nichts geändert hatte, überraschte es ihn nicht weiter, daß die niederländische Regierung auf die Diskussion über die Finalität des europäischen Integrationsprozesses eher kühl reagiert habe.<sup>30</sup> Der wahre Grund für die niederländische Skepsis gegenüber einer Europäischen Verfassung dürfte jedoch in erster Linie die Angst vor einer Verschiebung des machtpolitischen Gleichgewichts innerhalb der EU zu Lasten der Niederlande gewesen sein.

Abschließend kann konstatiert werden, daß die Niederlande ihre nationalen Eigeninteressen während des Untersuchungszeitraums jederzeit klar im Blick hatten. Das im europäischen Ausland weitverbreitete Bild von den „nahezu idealen Europäern“<sup>31</sup> konnte nur zustande kommen, da die strategischen Ziele der Niederlande bis zur Mitte der neunziger Jahre weitgehend mit der europäischen Agenda identisch waren.

## 2. Die strategische Ausrichtung der Niederlande

Im Laufe der neunziger Jahre kam es zu einem deutlichen Wandel der strategischen Grundausrichtung der Niederlande. Ausschlaggebend für diesen Paradigmenwechsel waren die Veränderungen im internationalen System. Auch die niederländische Europapolitik stand unter dem Eindruck der deutschen Wiedervereinigung und der Transformationsprozesse in den MOEL, die in den Niederlanden wegen ihrer sicherheitspolitischen Auswirkungen für ganz Europa mit Argusaugen beobachtet wurden.<sup>32</sup> Da ihre Möglichkeiten, den Veränderungen der Machtverhältnisse innerhalb der EG entgegenzuwirken, sehr begrenzt waren, versuchten die Niederlande, das institutionelle Gleichgewicht innerhalb der EG zu festigen und, wo möglich, den Einfluß der supranationalen Organe noch zu stärken. Auf diese Weise wollten sie die Bildung eines deutsch-französischen Direktorats und somit einen Verlust an Einfluß verhindern. Eine Rückkehr zur Gleichgewichtspolitik sollte auf jeden Fall verhindert werden.

Während sich die Niederlande 1992 bei der Gründung der WWU dank der Unterstützung durch die Bundesregierung weitestgehend mit ihren Vorstellungen durchsetzen konnten, kam es bei der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) zu einer schweren diplomatischen Niederlage, dem sogenannten ‚Schwarzen Montag‘. Zum Scheitern des niederländischen Ver-

<sup>30</sup> Vgl. ebd., S. 369 f.

<sup>31</sup> Vgl. H. SCHMIDT, *Die Selbstbehauptung Europas. Perspektiven für das 21. Jahrhundert*, Stuttgart 2000, S. 154.

<sup>32</sup> Vgl. M. BRANDS, *Vanuit de luwte in de drup*, in: *Internationale Spectator* 1 (1993), S. 6.

tragsentwurfs für die EPZ hatte eine Vielzahl von Fehlern und Versäumnissen beigetragen. Die Ursachen für die Niederlage lagen weniger bei einzelnen Personen, als vielmehr bei den Strukturen innerhalb der niederländischen Regierung, insbesondere des Außenministeriums. So arbeiteten die einzelnen niederländischen Akteure häufig unabhängig voneinander und ohne sich im Vorfeld ausreichend untereinander abgestimmt zu haben. Van den Broek hatte seinen Entwurf für den EUV außerdem zu einem äußerst ungünstigen Zeitpunkt vorgelegt. Ihm fehlte die Zeit, um auf die europäischen Partner ausreichend einwirken zu können. Eine erfolgreiche Persuasionspolitik war unter diesen Voraussetzungen nicht möglich. Abschließend kann resümiert werden, daß in Bezug auf die Verhandlungen über die EPZ keine klare Strategie erkennbar war.

In den folgenden Jahren (1992–1996) kam es in den Niederlanden zu einem außenpolitischen Paradigmenwechsel, der letztlich zu einer nachhaltigen Änderung der strategischen Grundausrichtung führte. Einerseits ließ die Bindung der Niederlande an die USA aufgrund des Falls des ‚Eisernen Vorhangs‘ sowie ihre Vorliebe für Großbritannien wegen der zunehmend offenen, europapolitischen Skepsis der britischen Regierung deutlich nach. Die atlantische Bindung genoß im Bereich der Sicherheitspolitik zwar weiterhin höchste Priorität, eine europäische Verantwortung für die internationale Sicherheit schlossen die Niederlande aber grundsätzlich nicht mehr aus. Andererseits erfolgte seit 1993 eine konsequente Annäherung an Deutschland, Frankreich und die beiden Benelux-Partner. Die enge Zusammenarbeit mit diesen vier Ländern war auch einer der Hauptgründe, wieso es den Niederlanden gelang, sich bei den Verhandlungen über den Vertrag von Amsterdam mit den meisten ihrer Forderungen durchzusetzen.

Mit ihrer Strategie, die „Zügel in die Hand zu nehmen, [...] die europäische Zusammenarbeit voranzubringen“<sup>33</sup> und als „Brückenbauer“<sup>34</sup> zwischen den Mitgliedsstaaten pragmatische Kompromißlösungen zu finden, waren die Niederlande bei den Verhandlungen über den EUV-A relativ erfolgreich. Auch wenn die institutionellen Reformen gering blieben, gelang es der niederländischen Regierung, den Stabilitätspakt zu retten, einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu schaffen, das Schengener Abkommen in den Besitzstand der EG zu überführen, die schnelle Integration der WEU in die bestehenden Strukturen zu verhindern und den Revisionsvertrag fristgerecht zu verabschieden.

Dank der guten Zusammenarbeit mit Deutschland, einer aktiven Persuasionspolitik und eines gut funktionierenden Regierungsapparats gelang es Kok und van Mierlo im Gegensatz zu ihren Vorgängern Lubbers und van den Broek, in den entscheidenden Momenten im Rat eine Mehrheit der Länder für ihre Vorschläge zu gewinnen. Die beiden präsentierten sich dabei als ein eingespieltes Team. Für ihr Ziel, in Amsterdam eine Einigung über die Reform des Vertrags von Maastricht zu erreichen, stellten Kok und van Mierlo bewußt nationale Interessen zurück. Die niederländische Zurückhaltung

<sup>33</sup> Vgl. ROOD (wie Anm. 17), S. 128.

<sup>34</sup> Vgl. F. VAN BEUNINGEN, *Interimmanagement vanuit Den Haag*, in: *Internationale Spectator* 12 (1997), S. 463.

hinsichtlich ihrer eigenen Interessen war offiziell dem Gemeinschaftssinn geschuldet. Rood ist jedoch der Überzeugung, daß sie vor allem auf die Unsicherheit der Niederlande über ihre Rolle in der Europäischen Union zurückzuführen war.<sup>35</sup> Neben dem erwähnten Identitätskonflikt dürften jedoch vor allem die schlechten Erfahrungen während der letzten Ratspräsidentschaft für die niederländische Zurückhaltung ausschlaggebend gewesen sein.

Trotz der guten Zusammenarbeit mit ihren europäischen Nachbarn während der Verhandlungen über den Vertrag von Amsterdam hatten die Niederlande im Vorfeld des Gipfels von Nizza große Probleme bei ihrer ‚Partnersuche‘. Ein Grund für diese Orientierungslosigkeit war ein tiefgreifendes Identitätsproblem der niederländischen Regierung. In einem Interview erklärte Wim Kok im Oktober 2000 am Rande der Verhandlungen über den EUV-N, die Niederlande verstünden sich selbst sowohl als „den größten der Kleinstaaten“ als auch als „den kleinsten der Großen“.<sup>36</sup> Die niederländische Regierung gab sich jedoch alle Mühe, aus der Not eine Tugend zu machen. So erklärte sie, dank dieses Identitätsproblems sähe sie sich als die geeignete Vermittlerin zwischen den Interessen der Großmächte und der Kleinstaaten innerhalb der EU. Auch wenn die niederländische Regierung mit dieser Strategie einzelne Erfolge erzielen konnte, gehörte sie letztlich in mehreren Punkten zu den Verlierern des Gipfels.

Auch bei der Debatte über die Zukunft der europäischen Union wirkte die niederländische Regierung in gewissem Maße orientierungslos. Michiel Patijn beschreibt die Niederlande entsprechend als „ein in ideologischer Hinsicht unentschlossenes Land mit einer katalysatorischen Funktion.“<sup>37</sup> Es scheint, als habe die niederländische Regierung nicht gewußt, wie sie auf die Finalitätsdebatte reagieren sollte. Anstatt sich konstruktiv an der Diskussion zu beteiligen, spielte die niederländische Regierung auf Zeit, vermutlich in der Hoffnung, daß die Debatte über eine europäische Verfassung letztlich doch noch am Widerstand der britischen Regierung scheitern würde.

### 3. Fazit

Die Niederlande befürworteten in den neunziger Jahren vornehmlich die wirtschaftliche Integration. Einer politischen Zusammenarbeit gegenüber nahmen sie dagegen eine eher reservierte Haltung ein. Ihre stets auf die supranationale Vergemeinschaftung ausgerichteten europapolitischen Präferenzen, wie die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen oder die Stärkung der Gemeinschaftsorgane, lassen sich auf die beiden strategischen Ziele, das Machtgleichgewicht innerhalb Europas auszutarieren und die EU zu einer ‚unitären Rechtsgemeinschaft‘ auszugestalten, zurückführen. Dabei spielten auch die außenpolitischen Traditionen der Niederlande eine große Rolle. Als atlantisch-orientierter, liberaler Handelsstaat traten die Niederlande stets für einen supranationalen Auf- und Ausbau der Europäischen Gemeinschaft ein.

<sup>35</sup> Vgl. ROOD (wie Anm. 17), S. 131.

<sup>36</sup> VAN DER VELDEN (wie Anm. 22).

<sup>37</sup> Interview mit PATIJN (wie Anm. 18).

Auf diese Weise versuchten sie, einer möglichen Hegemonie der großen Mitgliedsstaaten, vor allem jedoch Deutschlands und Frankreichs, entgegenzuwirken. Solange die westeuropäischen Staaten als Mitglieder einer supranationalen Gemeinschaft miteinander verhandelten, konnte das deutsch-französische Tandem niemanden vor vollendete Tatsachen stellen. Ein weiterer Vorteil einer supranationalen Rechtsordnung lag darin, daß die Niederlande dank der komplexen Machtverhältnisse innerhalb der EU über die Möglichkeit verfügten, mit Hilfe geschickter Allianzen und einer guten Sachpolitik Einfluß auf die europäische und die internationale Politik auszuüben.

Seit Beginn des Integrationsprozesses waren die Niederlande zwar stets vehemente Befürworter der europäischen Integration im Bereich der Wirtschaft, basierend auf gemeinschaftlichen Organen und Regeln. Sämtliche Regierungen hatten es jedoch vermieden, ein klares Bild des von ihnen gewünschten Endzustands des Integrationsprozesses zu entwerfen. Föderale Ideen spielten zwar lange Zeit eine herausragende Rolle bei der niederländischen Standortbestimmung zur europäischen Integration, sie wurden jedoch nie genauer präzisiert. Noch im Vorfeld der Verhandlungen über den Maastrichter Vertrag drängte die Zweite Kammer die niederländische Regierung, sich für ein föderales Europa einzusetzen. Das Streben nach einem immer engeren Verbund zwischen den europäischen Völkern wurde somit zwar jahrzehntelang verfolgt, dennoch versuchten die niederländischen Regierungen lange Zeit, konkrete Schritte zur Schaffung einer Politischen Union sowie eine engere Zusammenarbeit im Bereich der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu verhindern.

Die nach eigenen Aussagen föderalen Ansätze in der Europapolitik waren schwach ausgeprägt. Als sich der damalige Staatssekretär für auswärtige Angelegenheiten, Piet Dankert, 1992 mit der Forderung „Kein Markt ohne Staat“<sup>38</sup> klar für eine Politische Union aussprach, standen erneut wirtschaftliche Aspekte im Vordergrund. Ganz in diesem Sinne betonten die Niederlande stets den prozessualen Charakter des europäischen Integrationsprozesses. Noch zu Beginn des Post-Nizza-Prozesses lehnte die Regierung deshalb eine Debatte über die europäische Finalität strikt ab. Die Niederlande unterstützten zwar das Subsidiaritätsprinzip, im Zusammenhang mit der Erklärung zur Zukunft Europas sprachen sie sich aber zum Schutz einer funktionalen Integrationsdynamik gegen eine klare Kompetenzabgrenzung durch eine mögliche Verfassung aus. Eine europäische Verfassung sollte aus Sicht der niederländischen Regierung lediglich zur Vereinfachung der Verträge und zu einer Erhöhung der Transparenz und Legitimität führen.

Auch wenn die Niederlande besonders zu Beginn der neunziger Jahre in einigen deutschen Medien als ‚selbstlose‘ und idealistische Europäer dargestellt wurden, hatten sie ihre nationalen Eigeninteressen stets fest im Blick. Dabei waren die Vollendung der wirtschaftlichen Integration, die bessere Einbindung des geeinten Deutschlands in die Strukturen der EG und der NATO sowie der Machtausgleich zwischen den europäischen Großmächten die wichtigsten strategischen Ziele der niederländischen Europapolitik.

<sup>38</sup> Vgl. P. DANKERT, *Europese integratie: verdiepen om te kunnen verbreden*, in: *Internationale Spectator* 3 (1992), S. 140–147.