

Jan van der Harst

### Von der Vorhersehbarkeit zur Unsicherheit. Über die Veränderungen in der niederländischen Europapolitik der Nachkriegszeit\*

Als der niederländische Finanzminister Gerrit Zalm im Frühjahr 2004 mit harten Worten die Handhabung der Haushaltsrichtlinien des Stabilitätspaktes der Europäischen Union anmahnte und den deutschen und den französischen Finanzminister scharf attackierte, beschwor er damit Erinnerungen an die Anfangszeiten der europäischen Zusammenarbeit herauf. Damals, zur Zeit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl kurz nach dem Krieg, war es der niederländische Verhandlungsführer Dirk Spierenburg gewesen, der in den heftigen Beratungen sein Veto einlegte, um die französischen Vorschläge zur institutionellen Struktur dieser Gemeinschaft in eine für die Niederlande wünschenswerte Richtung abzuändern. Weder Spierenburg noch Zalm scheuten sich, ihre Verhandlungskollegen aus den größeren Mitgliedsstaaten unter Druck zu setzen, um ihr ambitioniertes Ziel zu verwirklichen.

Diese beiden Augenblicke sind einmalig. In der dazwischenliegenden Zeit bedient sich die Niederlande nur selten einer solchen zugespitzten Stellungnahme.<sup>1</sup> Nicht, daß das – als solches wahrgenommene – nationale Interesse vernachlässigt worden wäre, ganz im Gegenteil. Aber die aufeinander folgenden Regierungen entschieden sich für eine bescheidenere Haltung und vermieden eine allzu auffällige Betonung nationaler Vorlieben.

Dies war auch nicht verwunderlich. Die Beziehung zwischen den Niederlanden und Europa stand lange Zeit im Zeichen von Symbiose und Harmonie. Besonders auf Regierungs- und Parlamentsebene wurde eine intensive Zusammenarbeit zwischen den Ländern Westeuropas mit großem Beifall aufgenommen, und ihre Früchte – vor allem die auf wirtschaftlichem Gebiet – wurden begrüßt. ‚Europa‘ war lange Zeit aufgrund der Selbstverständlichkeit einer Beteiligung am europäischen Integrationsprozeß in der innenpolitischen Debatte kein Thema. Ob dies im Jahre 2005 immer noch so ist, ist eine offene Frage.

\* Aus dem Niederländischen übersetzt von Annegret Klinzmann, M.A.

<sup>1</sup> Das ‚Nein‘ von Minister Luns in den sechziger Jahren gegen die gaullistischen Pläne für ein politisches Europa ist hier die Ausnahme, die die Regel bestätigt. Vgl. F. WIELENGA, *Vom Feind zum Partner. Die Niederlande und Deutschland seit 1945*, Münster 2000, S. 101 ff.

Der vorliegende Aufsatz bietet einen Überblick über die Entwicklung der niederländischen Europapolitik von 1945 bis heute. Hierbei wird versucht die Frage zu beantworten, inwieweit das Ende des Kalten Krieges die niederländische Regierung gezwungen hat, ihre politische Ausrichtung, die bis 1990 gegolten hatte, zu ändern.

### 1945–1990

Die niederländische Europapolitik der Nachkriegszeit zeichnete sich, ebenso wie die Außenpolitik im weiteren Sinne, durch Konsens und Kontinuität aus. Die Haltungen von Regierung und Parlament hinsichtlich der erwünschten Richtung der europäischen Zusammenarbeit und Integration stimmten während der gesamten Periode von 1945 bis 1990 weitgehend überein, auch wenn sich die Zweite Kammer des niederländischen Parlaments in der Regel stärker in europäisch-föderalistischen Begriffen äußerte als das Kabinett.<sup>2</sup> Hinzu kam, daß man bei der breiten Öffentlichkeit kaum von einem Interesse an europäischen Themen sprechen konnte. Es war von untergeordneter Bedeutung, ob eine Mitte-Rechts- oder eine Mitte-Links-Regierung an der Macht war; die außenpolitischen Ausgangspunkte blieben im großen und ganzen die gleichen. Die politische Kontinuität wurde in dieser Zeit durch drei Ausgangspunkte gewährleistet, die für die niederländische Haltung im Nachkriegseuropa maßgeblich waren: 1) das Primat des Atlantizismus, das sich in einer dominanten sicherheitspolitischen Orientierung an den Vereinigten Staaten äußerte; 2) eine aktive Ausrichtung auf die Schaffung und Vertiefung einer europäischen wirtschaftlichen Zusammenarbeit und Integration – mit dem Akzent auf einer offen und demokratisch strukturierten Europäischen Gemeinschaft; 3) das Bemühen, mit Hilfe vor allem der Betonung supranationaler Werte und bindender Regelungen den Versuchen der größeren EG-Mitgliedsstaaten, die Gemeinschaft zu beherrschen („Direktoriums-bildung“), vorzubeugen und diese zu bekämpfen.<sup>3</sup>

1. *Das Primat des Atlantizismus.* Dieser Ausgangspunkt der niederländischen Außenpolitik hatte seinen Ursprung in dem Gedanken, daß in einem durch den Kalten Krieg geteilten Europa nur der Führer der westlichen Welt – die Vereinigten Staaten – mit Hilfe seiner in Form des Nordatlantischen Verteidigungsbündnisses (NATO) institutionalisierten Verbindung zu Europa die Sicherheit der Niederlande garantieren konnte. Hierdurch wurden die Grenzen der niederländischen Europapolitik festgelegt: Jede europäische politische Option wurde auf ihre möglichen Konsequenzen für das Funktionieren der NATO im allgemeinen und die niederländisch-amerikanischen Beziehungen

<sup>2</sup> Interview mit M. VAN DER GOES VAN NATERS, in: A.G. HARRYVAN/J. VAN DER HARST/S. VAN VOORST (Hrsg.), *Voor Nederland en Europa. Politici en ambtenaren over het Nederlandse Europeabeleid in de Europese integratie, 1945–1975*, Amsterdam 2001, S. 67.

<sup>3</sup> J.J.C. VOORHOEVE, *Peace, profits and principles. A study of Dutch foreign policy*, Den Haag 1979; P. SCHEFFER, *Een tevreden natie. Nederland en het wederkerend geloof in de Europese status-quo*, Amsterdam 1988; S. ROZEMOND, *Nederland in Europa. Een plaatsbepaling*, Den Haag 1986.

im besonderen hin untersucht.<sup>4</sup> Dort, wo europäische Politik die Effektivität oder Glaubwürdigkeit der NATO hätte antasten können, wurde auf sie verzichtet. Dies zeigte sich bereits in den frühen fünfziger Jahren während der Beratungen über die Bildung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG). Die niederländische Regierung hielt sich anfangs abseits, da sie befürchtete, die Gründung eines kontinentaleuropäischen Heeres untergrabe die amerikanische Führerschaft und damit das Funktionieren der NATO und bringe die Garantie der niederländischen Sicherheit in Gefahr. Erst nachdem die Vereinigten Staaten selbst geäußert hatten, die Pläne für eine europäische Verteidigung zu unterstützen, beschloß Den Haag, sich aktiv an den EVG-Verhandlungen zu beteiligen, die übrigens später – durch französisches Zutun – scheitern sollten.<sup>5</sup> In einem vergleichbaren Kontext torpedierte Außenminister Joseph Luns zu Beginn der sechziger Jahre einen Plan der gaullistischen französischen Regierung für die Gründung einer intergouvernementalen Europäischen Politischen Union. Wiederum fürchtete Den Haag den möglichen Schaden, den eine derartige von Paris dominierte Konstruktion dem atlantischen Bündnis zufügen könnte.<sup>6</sup> Die niederländische Neigung, die Außen- und Sicherheitspolitik so weit wie möglich mit der der NATO zu verknüpfen, förderte auch die Abneigung Den Haags gegen regelmäßige Spitzentreffen europäischer Staatsoberhäupter und Regierungschefs und führte dazu, daß Vorschläge für regelmäßige Beratungen zwischen den Außenministern in einer Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) lange verhindert wurden. Erst als in den siebziger Jahren die schärfsten Kanten des französisch-gaullistischen Konflikts mit den Vereinigten Staaten abgefeilt worden waren,<sup>7</sup> und auch unter dem Einfluß der Isolation, in die die Niederlande nach dem Ausbrechen der Ölkrise 1973 gerieten,<sup>8</sup> stimmte man schließlich der Institutionalisierung der EPZ und später auch den regelmäßigen Spitzentreffen in Form eines halbjährlichen Europäischen Rates zu. Allgemein kann gesagt werden, daß die niederländische Regierung und das Außenministerium mit Blick auf Initiativen, die auf eine sicherheits- und außenpolitische Zusammenarbeit und Integration in Europa abzielten, eine sehr zurückhaltende – oft sogar mißbilligende – Haltung einnahmen.

4 A. VAN STADEN, *Een trouwe bondgenoot. Nederland en het Atlantisch bondgenootschap, 1960–1971*, Baarn 1974.

5 J. VAN DER HARST, *The Atlantic Priority. Dutch Defence Policy at the Time of the European Defence Community*, Florenz 2003.

6 S.J. BODENHEIMER, *Political Union: a microcosm of European politics, 1960–1966*, Leiden 1967, S. 53–89 und 152–177. Siehe auch den Beitrag von A. KERSTEN in diesem Jahrbuch.

7 Besonders die französische Akzeptanz des britischen Beitritts zur Gemeinschaft spielte in diesem Rahmen eine wichtige Rolle. Siehe hierzu M. KWAST-VAN DUURSEN, *Nederland en een federaal Europa: kleine landen-politiek of ideaal van buitenlands beleid*, in: PH.P. EVERTS (Hrsg.), *Nederland in een veranderende wereld. De toekomst van het buitenlands beleid*, Assen 1991, S. 64.

8 Interview mit M.H.J.C. RUTTEN in: HARRYVAN/VAN DER HARST/VAN VOORST (wie Anm. 2), S. 224.

2. *Europäische Zusammenarbeit.* Das Gegenteil galt für die *wirtschaftlichen* Beziehungen. Das wichtigste Ziel der niederländischen Europapolitik nach 1945 war die Schaffung einer möglichst weitreichenden europäischen wirtschaftlichen Zusammenarbeit und späteren Integration. Für die Niederlande als Handelsnation war eine Öffnung der zum Stillstand gekommenen internationalen wirtschaftlichen Beziehungen im Europa der Nachkriegszeit eine Voraussetzung für Überleben und Wachstum. Der begrenzte Umfang des niederländischen Heimatmarktes machte jeden Versuch zu einer erweiternden Industrialisierung von dem Maß abhängig, in dem ausländische Absatzmärkte gefunden werden konnten. Die hierzu benötigte Handelsliberalisierung sollte gerade im Rahmen der europäischen Zusammenarbeit und Integration zustande kommen. So betrachtet stand der niederländische Einsatz für eine wirtschaftliche Integration in Europa vor allem für ein wohlverstandenes Eigeninteresse. Zunächst richtete Den Haag seine diesbezüglichen Bemühungen insbesondere auf die Organisation für Europäische Wirtschaftliche Zusammenarbeit (OEEC). Später wurde das regional begrenztere ‚Europa der Sechs‘, das aus Italien, Frankreich, der Bundesrepublik Deutschland und den drei Benelux-Ländern bestand, als Rahmen attraktiv, in dem – wie sich 1951 zeigte – eine Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) geschaffen werden konnte. Daraufhin waren es die genannten ‚ursprünglichen Sechs‘, die 1957 mit der Unterzeichnung der Römischen Verträge für eine Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) die Grundlage für die europäische Zollunion legten, für die der niederländische Außenminister Jan-Willem Beyen seit 1952 plädiert hatte. Auch nach dem Zustandekommen der EWG-Zollunion im Jahr 1968 sollten eine weitergehende Liberalisierung und das Ausräumen noch verbliebener Hemmnisse im Handels- und Zahlungsverkehr innerhalb der Gemeinschaft das primäre Ziel der niederländischen Europapolitik bleiben, wie die überzeugte Unterstützung der Verwirklichung des gemeinsamen Marktes und der Wirtschafts- und Währungsunion beweisen.

3. *Supranationalität und Offenheit.* Die allmählich doch erfolgreiche Befreiung des europäischen Handels führte zu einem kräftigen Wachstum der niederländischen Wirtschaft, aber sie hatte auch ihren Preis. Als relativ kleiner, regionaler Block von Ländern, unter denen einige über eine durchaus protektionistische politische Tradition verfügten, stellte die EWG für die niederländischen kommerziell-maritimen Interessen in Drittländern eine Bedrohung dar. Die traditionelle Angst der Niederländer, in einem protektionistisch-kontinentalen Block unter französischer oder französisch-deutscher Führung gefangen zu sein, war während der gesamten Periode des Kalten Krieges in Haager Führungskreisen deutlich spürbar<sup>9</sup> und führte zu einer unermüdlichen Kampagne für Offenheit und Ausweitung der Gemeinschaft und zu einer starken Betonung der demokratischen und – ab den frühen fünfziger Jahren – supranationalen Struktur der europäischen Institutionen. Dabei traten die Ziele ‚Offenheit‘ und ‚Ausweitung‘ in wiederholten Plädoyers für eine Einbeziehung Großbritanniens in die EWG-Verhandlungen in den Vordergrund.

<sup>9</sup> Nach KWAST-VAN DUURSEN war dies sogar die wichtigste Konstante, von der sich die übrigen Konstanten ableiteten (wie Anm. 7, S. 62).

Zunächst geschah dies in Form einer Kampagne für das Aufgehen der EWG in einer europäischen Freihandelszone und später, als letzteres mißlang, in Form eines unausgesetzten Drängens auf den wünschenswerten britischen Beitritt zur Gemeinschaft. Eine Mitgliedschaft des Vereinten Königreichs, und in seinem Kielwasser eine Mitgliedschaft Dänemarks, Norwegens und Irlands, sollte, so glaubte man in Den Haag, nicht nur den EWG-Markt und damit die niederländischen Absatzmöglichkeiten vergrößern, sondern ein Beitritt Englands würde auch den atlantischen Stellenwert der EWG verstärken und so die befürchtete französisch-deutsche Direktoriumsbildung effektiv verhindern helfen. Gemessen an diesem letztgenannten Ziel sollte sich die britische Mitgliedschaft in der Praxis für die Niederlande im übrigen als Enttäuschung erweisen, da das Vereinigte Königreich nach seinem Beitritt kontinentalen Direktoriumsneigungen nur unzureichend Paroli bot.<sup>10</sup> Dabei war die niederländische Haltung hinsichtlich der Direktoriumsbildung nicht ohne Ambivalenz: Oft waren bilaterale deutsch-französische Initiativen notwendig und – in den Augen der Niederländer – sogar erwünscht, um in den Augenblicken für Fortschritt zu sorgen, in denen die europäische Zusammenarbeit in eine Sackgasse zu geraten drohte.

Der niederländische Blick auf die *institutionelle* Gestaltung der europäischen Zusammenarbeit war immer eng mit den Zielen verbunden, die die Regierung sich mit ihrer Wirtschaftspolitik setzte. Ab dem Ende des Zweiten Weltkriegs bis etwa 1952 war im internationalen Verkehr die Betonung des Intergouvernementalismus die Regel gewesen. Infolgedessen hatten die Niederlande während der Verhandlungen, die zur Gründung der EGKS führten, noch eine weitgehende Einschränkung der Befugnisse der supranationalen Hohen Autorität angestrebt und wollten durch die Einsetzung eines ‚Wachhundes‘ in Form eines Ministerrates darauf achten, daß „die nationalen Interessen des Landes in ausreichendem Maße respektiert werden würden.“<sup>11</sup> Die Ministerschaft Beyens (1952–1956) führte hier zu einer Umkehr. Beyen und seine Nachfolger entschieden sich bewußt für eine Europäische Gemeinschaft mit einer überwiegend supranationalen Struktur, in Form von umfangreichen Befugnissen für Kommission, Parlament und Gerichtshof. Hierbei spielte föderaler europäischer Idealismus eine – wenn auch verhältnismäßig kleine – Rolle.<sup>12</sup> Von großer Bedeutung war der Gedanke, daß langfristig die Interessen der kleineren Mitgliedsstaaten am besten durch eine tatsächliche Übertragung nationaler Befugnisse auf die europäischen Einrichtungen gewährleistet sein würden. Nur auf der Grundlage einer starken gemeinschaftlichen Struktur könnten die getroffenen Vertragsbestimmungen respektiert und umgesetzt werden, und nur so könnte eine Dominanz der größeren

<sup>10</sup> Ebd.

<sup>11</sup> D.P. SPIERENBURG/R. POIDEVIN, *Histoire de la Haute Autorité de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier*, Brüssel 1993, S. 12–24.

<sup>12</sup> Koch geht noch weiter, indem er die Verwendung der Dichotomie Föderalismus–Intergouvernementalismus zur Charakterisierung der niederländischen Europapolitik völlig verwirft; er betont den ‚sui generis‘-Charakter der EU. Siehe K. KOCH, *De valse tweedeling van federalisme en intergouvernementalisme*, in: *Internationale Spectator* 55 (2001), S. 429–434.

Mitgliedsstaaten verhindert werden. Dies galt besonders für die damals für die Niederlande so wichtige Gemeinsame Agrarpolitik (GAP). Immer wieder äußerte Landwirtschaftsminister Sicco Mansholt in den fünfziger Jahren, daß die alleinige Ausarbeitung dieser Politik durch einen intergouvernementalen Ministerrat zu einem übermäßigen Einfluß landwirtschaftlicher Interessengruppen vor allem in Deutschland und Frankreich führe, was zur Folge habe, daß eine solche Politik entweder nicht zustande kommen werde, oder einen stark protektionistischen Charakter bekomme. Daher plädierte die niederländische Delegation während der GAP-Verhandlungen für eine institutionelle Struktur, in der eine von den Mitgliedsstaaten unabhängige Europäische Kommission den Kern bilden sollte. Darüber hinaus spiegelte diese pro-supranationale Stellungnahme die Erfahrungen wider, die man im Benelux-Verbund gemacht hatte: Tatsächliche wirtschaftliche Integration auf intergouvernementaler Grundlage erwies sich dort ja als eine ausgesprochen langfristige Angelegenheit. In dieser Hinsicht wirkte Benelux vor allem als Schreckensbild und Anti-Modell für die größere EG.<sup>13</sup>

Angeichts der Ziele, die der niederländischen Europapolitik zugrunde lagen – verwaltungsmäßige Schlagkraft im Dienste von Marktintegration und Schutz der kleineren Mitgliedsstaaten gegen eine Direktoriumsbildung – kann von einem ‚instrumentellen Supranationalismus‘ gesprochen werden, einem Konzept, das bis zum Ende des Kalten Krieges die niederländische Herangehensweise bestimmte. Von Kritikern der niederländischen Politik wurden die tatsächlichen supranationalen Absichten Den Haags durchaus angezweifelt. Supranationalismus sei von den Niederlanden als Argument eingesetzt worden, um bescheideneren Integrationsinitiativen den Garaus zu machen und vor allem, um jeden Ansatz zu sicherheits- und außenpolitischer Integration im EG-Verbund zu verhindern. Praktisch betrachtet lief die institutionelle Stellungnahme Den Haags in dieser Zeit auf eine möglichst weitgehende Verteidigung der Befugnisse der Europäischen Kommission gegen Versuche hinaus, die Macht in Richtung auf den Ministerrat und, später, den Europäischen Rat zu verschieben sowie auf das Eintreten für das Prinzip der Mehrheitsentscheidung gegenüber einer, vor allem von Frankreich verteidigten, Forderung nach Einstimmigkeit.<sup>14</sup> Daneben plädierten die Niederlande für eine Stärkung des demokratischen Gehalts der EG durch die Einführung direkter Wahlen, um die Befugnisse des Europäischen Parlaments auszuweiten.<sup>15</sup>

Zusammengefaßt bestimmten bis 1990 die besprochenen drei politischen Ausrichtungen die niederländische Europapolitik. Vor dem Hintergrund

<sup>13</sup> A.G. HARRYVAN, *Tussen voorbeeld en schrikbeeld. De doorwerking van de Benelux-ervaringen in de Europese integratie-politiek van Nederland en België, 1948–1958*, in: E.S.A. BLOEMEN (Hrsg.), *Het Benelux-Effect. België, Nederland en Luxemburg en de Europese integratie, 1945–1957*, Amsterdam 1992, S. 169–191.

<sup>14</sup> A.G. HARRYVAN/J. VAN DER HARST, *For once a united front. The Netherlands and the empty chair crisis of the mid-1960s*, in: W. LOTH (Hrsg.), *Crises and Compromises: The European project 1963–1969*, Baden-Baden 2001, S. 173–192.

<sup>15</sup> Interview mit M.H.J.C. RUTTEN in: HARRYVAN/VAN DER HARST/VAN VOORST (wie Anm. 2), S. 248 f.

einer geteilten und bipolaren Welt stellten die Wahrung der Sicherheit im NATO-Verband, die Verwirklichung eines Binnenmarktes in Europa, die (Wieder)einführung einer – qualifizierten – Mehrheitsentscheidung im Rat und die Ausweitung der Befugnisse von Kommission und Parlament die dominanten Eckpunkte für das politische Denken der Niederlande über Europa dar. Erst nach dem Ende des Kalten Krieges (1990) und auch unter dem Einfluß des Inkrafttretens des Vertrages von Maastricht (1992) sollte sich dies ändern.<sup>16</sup>

### *1990 bis heute*

Bei der Betrachtung der jüngsten Periode drängen sich viele Fragen auf. Was ist mit den Kernpunkten der niederländischen Europapolitik nach dem Fall der Mauer 1989 und der deutschen Wiedervereinigung 1990 geschehen? Inwiefern ist die niederländische Regierung in der Lage gewesen, die im vorherigen Abschnitt beschriebenen politischen Ausrichtungen in einer sich verändernden internationalen Umgebung aufrecht zu erhalten? Und inwieweit konnten Kontinuität in der geführten Politik und Konsens über die Politik gewahrt bleiben?

Zu Beginn der neunziger Jahre herrschte Unsicherheit über den zu verfolgenden außenpolitischen Kurs vor. Das Primat des Atlantizismus und der NATO war infolge des Fortfalls des großen Feindes im Osten unwiderruflich beschädigt. Die Implosion der Sowjetunion im Jahr 1991 und die Einführung von demokratischen Reformen in Mittel- und Osteuropa machten die Fortführung eines kraftvoll und bis an die Zähne bewaffneten atlantischen Bündnisses weniger notwendig. Die Vereinigten Staaten erwogen ab diesem Augenblick eine Neuausrichtung ihrer außenpolitischen Prioritäten und zogen als Vorgeschmack darauf einen erheblichen Teil ihrer Truppen aus Westeuropa ab. Die Koppelung der amerikanischen und der europäischen Sicherheit wurde hiermit zur Diskussion gestellt. Gleichzeitig gingen die europäischen Mitgliedsstaaten zu einer Senkung ihrer Verteidigungsausgaben über sowie zu einer Abschaffung der Wehrpflicht und einer Reduzierung ihrer bereitstehenden und zu mobilisierenden Truppeneinheiten.

Die Verringerung des amerikanischen Engagements in Europa und die Suche der NATO nach einer neuen Rolle mußten Folgen für die Gestaltung der niederländischen Außenpolitik haben. Untersucht man die Eckpunkte der Regierungspolitik zu Beginn der neunziger Jahre, so fällt auf, daß Den Haag sich zunächst für globale und paneuropäische Organisationen wie die Vereinten Nationen bzw. die KSZE (heute OSZE) eine gewichtige Rolle bei der Stabilisierung des zu jener Zeit unruhigen mittleren und östlichen Teils Europas wünschte.<sup>17</sup> Als 1991 in Jugoslawien der Bürgerkrieg ausbrach und vor allem in Bosnien die ethnischen Spannungen zwischen den Bevölke-

<sup>16</sup> A.G. HARRYVAN/J. VAN DER HARST, *Verschuijvingen in het Nederlandse Europabeleid*, in: *Transaktie* 26 (1997), S. 355–377.

<sup>17</sup> *Hoofdpunten van het Regeringsbeleid 1991*, Den Haag 1990, S. 38; *Hoofdpunten van het Regeringsbeleid 1993*, Den Haag 1992, S. 16–28.

rungsgruppen nicht mehr unterdrückt werden konnten, entschieden sich die Vereinten Nationen zur Entsendung von peace keeping forces, eine Operation, zu der auch die Niederlande – zunächst begeistert – einen Beitrag lieferten. Nach dem ernüchternden Abzug der niederländischen Friedensmission aus der Moslemenklave Srebrenica 1995 wurde jedoch die Ausrichtung von Regierung und Parlament auf die Vereinten Nationen grundlegend angepaßt. Schließlich waren nur die Vereinigten Staaten und die NATO in der Lage, in Bosnien (und 1994 im Kosovo) eine militärische Lösung zu forcieren. Da neben den Vereinten Nationen auch die EU nicht fähig war, eine wirkliche gemeinschaftliche Außen- und Sicherheitspolitik zustande zu bringen, wurde so die Vorreiterrolle der NATO – nach einer Übergangsperiode – im großen und ganzen rehabilitiert. Die niederländische Regierung sah mit Zufriedenheit, daß die Vereinigten Staaten Mitte der neunziger Jahre mit Blick auf Mittel- und Osteuropa die Initiative in der Sicherheitsdiskussion ergriffen, was unter anderem zum Beitritt verschiedener Länder Mittel- und Osteuropas zum Atlantischen Bündnis und der Gründung des NATO-Rußland-Rates führte.

Als Ende 1998 Großbritannien und Frankreich die Initiative zur Gründung einer europäischen Verteidigungsmacht ergriffen, die zum Teil innerhalb und zum Teil außerhalb des Rahmens der NATO operieren sollte, war die niederländische Regierung überrascht und reagierte zunächst zurückhaltend. Wie auch schon vor 1990 wies sie für den Fall der Entwicklung von eigenen europäischen Verteidigungskapazitäten neben der etablierten Zusammenarbeit im atlantischen Rahmen auf die Gefahren der Duplizierung und Ineffizienz hin.<sup>18</sup> Die Regierung zeigte sich erstaunt darüber, daß Großbritannien, das sich seit jeher am meisten der NATO als Partner verschrieben hatte, plötzlich für eine stärker europäisch ausgerichtete Sicherheitspolitik optierte. Wenig begeistert stimmte Den Haag den Vereinbarungen zu, die während der Europagipfel in Köln und Helsinki (1999) getroffen wurden. Im Innersten bevorzugten die Niederlande immer noch die sicherheitspolitische Bindung an Washington gegenüber einer autonomeren europäischen Verteidigungsanstrengung.<sup>19</sup>

Die politische Realität seit dem Gipfeltreffen in Köln liegt jedoch darin, daß sich die Regierung nicht länger einseitig den im EU-Verbund getroffenen Vereinbarungen entziehen kann. Nachdem in Helsinki einmal der Beschluß zur Bildung einer europäischen Interventionsmacht von 60.000 Soldaten gefallen war, reservierten die Niederlande als eines der ersten Länder tatsächlich Geld für die Implementierung der genannten Beschlüsse. Allerdings betonte die Regierung, daß sich die europäische Streitmacht innerhalb der von der NATO gesetzten Grenzen entwickeln müsse. Hier gab es eine Parallele zur Debatte um die EVG zu Beginn der fünfziger Jahre: Auch damals

<sup>18</sup> Diese Stellungnahme findet unter anderem ihren schriftlichen Niederschlag in: MINISTERIE VAN BUITENLANDSE ZAKEN (Hrsg.), *De Staat van de Europese Unie. De Europese Agenda 2000–2001 vanuit Nederlands perspectief*, Den Haag 2000, S. 45.

<sup>19</sup> Dies zeigte sich kürzlich in der Entscheidung für die Anschaffung des amerikanischen Kampfflugzeugs Joint Strike Fighter (als Nachfolger der F-16) anstelle eines Produkts aus europäischer Herstellung.

beschlossen die Niederlande, nach anfänglich heftigem Widerstand, sich ganz in den Dienst der Sache zu stellen, indem sie als erstes Mitgliedsland den Vertrag ratifizierten – selbstverständlich unter dem Vorbehalt, daß innerhalb des atlantischen Rahmens getroffene Vereinbarungen respektiert werden würden.

Im Jahr 2004 machten sich breite Schichten der niederländischen Gesellschaft Sorgen um die – in ihren Augen einseitige – Außenpolitik des amerikanischen Präsidenten George W. Bush. Die Beziehung zwischen Europa und den Vereinigten Staaten ist seit dem Amtsantritt der Regierung Bush unbestreitbar unter Spannung geraten. Dies hat die niederländische Regierung übrigens nicht davon abgehalten, die von den USA angeführte Intervention im Irak 2003 politisch zu unterstützen und danach für lange Zeit im Süden des Irak Friedenstruppen zu stationieren. So wundert es nicht, daß man sich von der vor allem von Frankreich, Deutschland und Belgien geäußerten Kritik an den amerikanisch-britischen Manövern in der Irakfrage distanzierte, wie auch von der von eben diesen Ländern ergriffenen Initiative zur Errichtung eines europäischen militärischen Hauptquartiers. Der traditionelle atlantische Reflex der außenpolitischen Elite in Den Haag weist eine bemerkenswerte Dauerhaftigkeit auf.

Der im vorhergehenden Abschnitt aufgezeigte Unterschied zwischen wirtschaftlicher und politischer Integration ist nach 1990 erhalten geblieben, wenn auch in erheblich weniger schwarz-weißer Form als vorher. Die Niederlande sind auch nach dem Ende des Kalten Krieges Befürworter einer Vertiefung der wirtschaftlichen und monetären Zusammenarbeit geblieben. Die – formale – Schaffung des gemeinsamen Marktes zum 1. Januar 1993 wurde sehr begrüßt, und die niederländische Regierung war eine der leidenschaftlichsten Anhängerinnen des Inkrafttretens der Wirtschafts- und Währungsunion zum 1. Januar 1999. Auf dem Weg zur Gründung einer Europäischen Zentralbank (EZB) und der Einführung einer gemeinsamen Währung warfen sich die Niederlande zum Anwalt für die Anwendung von strengen Konvergenzkriterien für Mitgliedsstaaten auf, die an der Wirtschafts- und Währungsunion teilnehmen wollten. Auch nach dem Inkrafttreten der Währungsunion drängten die Niederlande bei den teilnehmenden Ländern immer wieder auf Haushaltsdisziplin, indem sie die strikte Befolgung der Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts betonten. Die besonders von der französischen und der deutschen Regierung unternommenen Versuche, den Pakt zeitweise einzufrieren, wurden von Minister Zalm und seinesgleichen mit viel Argwohn und Widerstand behandelt.

Mit Blick auf eine weiterreichende *politische* Zusammenarbeit in Europa nahmen die Niederlande auch weiterhin eine eher abwartende als stimulierende Haltung ein. Eine Ausnahme stellte hier während des niederländischen EU-Vorsitzes in der zweiten Hälfte des Jahres 1991 die Lancierung eines auffallend einschneidenden Vorschlags für eine Europäische Politische Union (EPU) dar, die gleichzeitig mit der Europäischen Währungsunion Gestalt annehmen sollte. Dieser Vorschlag zielte vor allem darauf ab, eine dominante Position des Europäischen Rates in außenpolitischen Angelegenheiten zu verhindern. Stattdessen wurde für eine gewisse Supranationalisierung der Außenpolitik plädiert. So sollte die nach Meinung der Niederländer

seit den siebziger Jahren machtlos gebliebene Europäische Politische Zusammenarbeit durch eine tatkräftigere und effektivere Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik ersetzt werden müssen. Diese Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sollte Bestandteil einer unitären EU-Struktur und kein für sich stehender intergouvernementaler Pfeiler sein.<sup>20</sup> Hier handelte es sich unbestreitbar um eine ernsthafte Abweichung von der traditionellen Haager Politik. Noch nie zuvor hatte die Regierung so deutlich eine Lanze für die Europäisierung der Außenpolitik der Mitgliedsstaaten gebrochen. Zwei Faktoren können dabei zur Erklärung herangezogen werden. Der wichtigste betraf die allgemein herrschende Unsicherheit in Europa kurz nach dem Ende des Kalten Krieges mit Blick auf die zukünftigen Machtverhältnisse auf dem Kontinent. Die Vereinigten Staaten distanzieren sich zunächst von der europäischen politischen Bühne, die NATO war auf der Suche nach einer neuen Rolle, die Sowjetunion implodierte, die Instabilität in Mittel- und Osteuropa hatte sich manifestiert, und mit der deutschen Wiedervereinigung war im Herzen Europas plötzlich eine nicht nur wirtschaftliche, sondern auch politische Großmacht entstanden. Die unmittelbare Reaktion der politischen Elite in Den Haag war, das neue Deutschland so schnell wie möglich durch eine Beschleunigung sowohl der monetären als auch der politischen Zusammenarbeit in Europa in der EU zu verankern. Ein zweiter, hinzukommender Faktor war, daß die Formulierung der niederländischen Europapolitik im Außenministerium zu dieser Zeit stark von einer europäisch ‚angehauchten‘ Gruppe unter der Führung von Staatssekretär Piet Dankert dominiert wurde. Dieser Gruppe gelang es, das in dieser Hinsicht in der Regel zurückhaltende Ministerium vorübergehend für eine stärker europapolitisch ausgerichtete Stellungnahme zu gewinnen.<sup>21</sup> Im übrigen beschränkte sich der niederländische Vorschlag zu einer Europäischen Politischen Union auf die Stimulierung der außenpolitischen Zusammenarbeit. Die Verteidigungspolitik sollte ausdrücklich im Verantwortungsbereich des atlantischen Bündnisses bleiben.

Nach dem ruhmlosen Untergang des niederländischen Vorschlags zu einer Europäischen Politischen Union an einem ‚schwarzen Montag‘ im September 1991 entschied sich die Regierung wiederum für eine vorsichtige Haltung. Diese Vorsicht war die Folge des Erschreckens über die prompte und rigorose Zurückweisung der Haager Pläne durch die anderen Mitgliedsstaaten, vor allem aber wurde sie auch durch ein allmähliches Akzeptieren der neuen europäischen Verhältnisse nach der Hektik und der Unsicherheit verursacht, die die Zeit unmittelbar nach dem Ende des Kalten Krieges charakterisiert hatten. Darüber hinaus verdeutlichte der Krieg in Bosnien, daß die EU-Mitgliedsstaaten, ungeachtet der in Maastricht beschlossenen Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), vorerst nicht in der Lage waren, auf außen- und sicherheitspolitischem Gebiet glaubwürdig die Mus-

<sup>20</sup> *Hoofdpunten van het Regeringsbeleid 1991* (wie Anm. 17), S. 38.

<sup>21</sup> R. MEINES, *De Haagse zelfmoord*, in: *NRC Handelsblad*, 02.10.1991; siehe auch P. VAN WALSUM, *Verder met Nederland. De kritische terugblik van een topdiplomaat*, Amsterdam 2001, S. 62–64. *De Nederlandse voorbereiding van de IGC*, in: *Internationale Spectator* 49 (1995), S. 635.

keln spielen zu lassen. Das oben erwähnte wiedergewonnene Selbstvertrauen der NATO trug ab Mitte der neunziger Jahre weiter dazu bei, daß eine wirklich politisch integrierte EU für die niederländische Außenpolitik nicht mehr eine Priorität darstellte. Zwar unternahm der 1994 angetretene Außenminister Hans van Mierlo noch kurzzeitig Versuche, die Diskussion um eine Europäische Politische Union wieder aufleben zu lassen und die GASP zu einer gemeinschaftlichen Angelegenheit zu machen,<sup>22</sup> aber er erhielt von seinen Kabinettskollegen, seinem Ministerium und den europäischen Partnern nicht genug Unterstützung, um während des niederländischen EU-Vorsitzes in der ersten Hälfte des Jahres 1997 einen Durchbruch zu erzielen. Dies trug dazu bei, daß beim Gipfel in Amsterdam (Juni 1997) die Ergebnisse in diesem Zusammenhang gering ausfielen.

Dessenungeachtet hat innerhalb der EU nach und nach auf einer wachsenden Zahl von Gebieten eine enge Abstimmung der Außenpolitik stattgefunden. Auf vielen nicht strittigen Gebieten kann man seit Maastricht von einer spürbaren Multilateralisierung der Außenpolitik der Mitgliedsstaaten sprechen. Eine solche Entwicklung ist beispielsweise beim Knüpfen von langfristigen Partnerschaften mit anderen Weltregionen, besonders in Osteuropa, Lateinamerika und den palästinensischen Gebieten, sichtbar. Solche Partnerschaften haben außer einem wirtschaftlichen oft auch einen politischen Gehalt und berühren außer der Ebene der Europapolitik auch die der nationalen Innenpolitik.<sup>23</sup> Dies führt dazu, daß der Unterschied bei den niederländischen Vorlieben für politische und wirtschaftliche Integration zwar noch immer existiert, daß aber die Abgrenzung nicht mehr so scharf ist wie in der Vergangenheit.

Eine dritte Konstante der niederländischen Europapolitik während des Kalten Krieges betraf den Widerstand gegen eine formalisierte Dominierung der EG durch die größeren Mitgliedsstaaten. Es ist deutlich, daß sich die traditionelle Angst vor einer Direktoriumsbildung auch in der Zeit nach 1990 bemerkbar macht. Den Haag blickt mit Argwohn auf die regelmäßig stattfindenden Vier-Augen-Gespräche zwischen Präsident Jacques Chirac und Bundeskanzler Gerhard Schröder, ob es nun um europäische Landwirtschaft, den Stabilitätspakt oder institutionelle Reformen geht. Auch unter dem Einfluß der 2004 vorgenommenen Erweiterung der EU kann man in zunehmendem Maße von divergierenden Vorlieben der größeren und der kleineren Mitgliedsstaaten sprechen, wobei sich die Niederlande in der Regel in der zweiten Gruppe befinden. Die Unterschiede zwischen ‚groß‘ und ‚klein‘ traten unter anderem während der Verhandlungen über Verwaltungsreformen im Rahmen der Europäischen Verfassung zutage. Die Niederlande und die kleineren Partner wehrten sich lange, aber letztlich erfolglos, gegen die Einführung eines festen Vorsitzenden für den Europäischen Rat, da sie befürchteten, eine solche Person diene vor allem den Interessen der Größeren. Auch bei der Wahl eines geeigneten Modells für eine Stimmengewich-

<sup>22</sup> M. KWAST-VAN DUURSEN, *De Nederlandse voorbereiding van de IGC*, in: *Internationale Spectator* 49 (1995), S. 635.

<sup>23</sup> S. KEUKELEIRE, *Het buitenlands beleid van de Europese Unie*, Deventer 1998, S. 363–412.

tung bei Entscheidungen im Ministerrat gab es eine Blockbildung zwischen ‚groß‘ und ‚klein‘.

War das Königreich der Niederlande zu Zeiten des Kalten Krieges – gerade aus dem Blickwinkel des Schutzes der Interessen der kleineren Mitgliedsstaaten – ein überzeugter Anwalt für die Stärkung supranationaler Einrichtungen gewesen, so scheint es hier nach 1990 einen Umschwung gegeben zu haben. Die Haltung der Regierung hinsichtlich neuer Integrationsschritte ist nach dem Vertrag von Maastricht auffallend zurückhaltend. Diese Änderung der Haltung läßt sich auf zweierlei Weise erklären.

Zum einen hat es mit Blick auf das, was die Niederlande mit einer gemeinsamen europäischen Politik erreichen wollen, eine gewisse Sättigung gegeben.<sup>24</sup> Mit der Schaffung des Binnenmarktes und der von den Niederlanden so heftig gewünschten Währungsunion sind die wichtigsten Ziele der nationalen Europapolitik der Nachkriegszeit verwirklicht worden. Daher hält die Regierung es für wünschenswert, auf der Stelle zu treten. Noch immer setzt man sich sehr für die Feinjustierung im sogenannten ‚ersten Pfeiler‘ ein sowie für die strikte Befolgung der vereinbarten Haushaltsabsprachen und die Vollendung des gemeinsamen Marktes, aber auf Gebieten, die an die Wirtschafts- und Währungsunion angrenzen (Sozial- und Steuerpolitik, Arbeitsplätze, Lohnpolitik, usw.), äußern sich niederländische Politiker immer häufiger in Begriffen wie ‚politische Konkurrenz‘ und ‚offene Koordination‘ und weniger in Begriffen wie ‚politische Harmonisierung‘. Die Niederlande gelten als einer der Beschleuniger des sogenannten ‚Lissabon-Prozesses‘, der auf recht freibleibenden, nicht bindenden Vergleichen sozialökonomischer Leistungen der einzelnen Mitgliedsstaaten beruht und nicht auf einer bindenden Regelung aus Brüssel. Der gegenwärtige Außenminister Ben Bot sprach kürzlich sogar vom „Zurückbefördern“ europäischer Befugnisse in Richtung auf die Nationalstaaten.<sup>25</sup> In Den Haager Regierungskreisen verwendet man den Begriff Subsidiarität häufiger als zuvor.

Die Regierung ist sich natürlich der Tatsache bewußt, daß es nicht vernünftig wäre, die Bedeutung der supranationalen Institutionen der Europäischen Kommission, des Europäischen Gerichtshofes und des Europäischen Parlaments für die niederländische Position in der EU plötzlich zu bagatellisieren. Diese Institutionen bleiben äußerst wichtig. Dennoch ist die niederländische Akzeptanz der prominenten Rolle vor allem des Europäischen Rates innerhalb des Entscheidungsprozesses auffällig. Als der Europäische Rat 1974 gegründet wurde, fürchtete die niederländische Regierung eine Politisierung, eine Verstärkung des intergouvernementalen Charakters der Gemeinschaft und eine mögliche Dominierung der kleinen Mitgliedsstaaten durch die großen. Auch danach haben die Niederlande immer wieder versucht, die Entwicklung des Europäischen Rates zum tonangebenden Politikforum zu verhindern oder ihr zumindest den Wind aus den Segeln zu nehmen (siehe auch den bereits erwähnten Vorschlag zu einer Europäischen Politischen Union, die dem ‚schwarzen

<sup>24</sup> HARRYVAN/VAN DER HARST (wie Anm. 16), S. 372–374.

<sup>25</sup> R. VAN DEN BOOGAARD, *Bot gooit knuppel in het boenderhok*, in: *NRC Handelsblad*, 03.06.2004. Übrigens machte Bot für die Außenpolitik eine Ausnahme, bei der er nämlich gerade für ‚mehr Europa‘ eintrat.

Montag<sup>6</sup> voranging). Vor allem die Außenminister bewachten ängstlich ihr Territorium und wehrten sich gegen die Beschäftigung des Ministerpräsidenten mit außenpolitischen Angelegenheiten. Seit ‚Maastricht‘ ist hiervon jedoch immer weniger die Rede. Die Akzeptanz der einflußreichen Stellung des Europäischen Rates und der ‚Inlandisierung‘ der Europapolitik in Den Haager Regierungskreisen zeigt, daß die Niederlande versuchen, sich an die neuen Verhältnisse, wie sie sich nach dem Ende des Kalten Krieges auf EU-Ebene entwickelt haben, anzupassen.<sup>26</sup>

Dies ist ein zusätzliches Indiz dafür, daß das alte Ideal der Supranationalität an Kraft eingebüßt hat. Sogar das nationale Parlament, das früher ein europäischer Schrittmacher war, läßt in dieser Hinsicht kaum noch etwas von sich hören.

Die Änderung in der niederländischen Europapolitik läßt sich also in erster Linie aus dem Blickwinkel der Sättigung erklären. Eine andere Erklärung betont die Unsicherheit, mit der die nationale Politik seit 1990 umgeben ist. Die Vorhersagbarkeit der Politik, die es zu Zeiten des Kalten Krieges noch gab, ist verschwunden. Durch den Fortfall oder die abnehmende Bedeutung einiger der im vorstehenden genannten politischen Konstanten fehlt der Regierung zur Zeit der Kompaß, mit dessen Hilfe ihre Vorgänger nahezu blind segeln konnten. Selbstverständlich spielt hierbei das Problem der (Macht-) Position der Niederlande in einer immer größer werdenden EU eine Rolle. Waren die Niederlande ursprünglich einer der Sechs, mit einem – vielleicht unproportional – großen Einfluß auf die Politik der Gemeinschaft, so sind sie jetzt einer von 25 Mitgliedsstaaten in einer Union, die ihren geographischen Schwerpunkt seit Mai 2004 Richtung Osten verschoben hat. In der jüngsten Erweiterungsrunde zeigten sich die Niederlande als einer der zurückhaltendsten Mitgliedsstaaten, wobei sie den Akzent auf die Einhaltung von strengen Beitrittskriterien und langen Übergangsfristen legten. Diese Haltung stand in starkem Gegensatz zur traditionellen Politik von Offenheit und Flexibilität gegenüber den Beitrittskandidaten in der Zeit vor 1990. Die Zeiten von Beyen, Luns und Mansholt liegen inzwischen hinter uns, und es ist schwerer geworden, sich Gehör zu verschaffen.

Aus den obigen Ausführungen entsteht das Bild eines Landes, das sich in der Europäischen Union weniger zu Hause fühlt als dies in der Vergangenheit der Fall war. Dieses Bild wird noch verstärkt durch das Gezänk über die seit Anfang der neunziger Jahre gültige Position der Niederlande als ‚Nettozahler‘ (berechnet auf der Grundlage der nationalen Abgaben an die Union). Auch die Bürger äußern sich kritisch über die Teilnahme an einer weiterreichenden Integration in Europa. Es ist allerdings die Frage, ob die Regierung über eine wirkliche Alternative verfügt. Auf einem Symposium im März 2004 über *Nationales Interesse und Außenpolitik* zeigten sich die Sprecher bemerkenswert einmütig in ihrer Auffassung, daß die Zukunft der Niederlande in Europa liegt, nicht zuletzt, weil die atlantische ‚Rückfallposition‘ sich in den vergangenen Jahren als immer weniger haltbar erwiesen hat.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Notiz *De toekomst van de Europese Unie*, 08.06.2001 (DIE/373/2001).

<sup>27</sup> „Je Maintiendrai“, Bericht des Symposiums über *Nationales Interesse und Außenpolitik*, Niederländisches Außenministerium, Den Haag, 29.03.2004.

Abschließend kann festgestellt werden, daß sich die niederländische Europapolitik in der Zeit von 1990 bis 2005 im Vergleich zu der davorliegenden Periode verändert hat. Viele der alten Selbstverständlichkeiten sind in jüngster Zeit zur Diskussion gestellt worden. Die Kernpunkte der Politik der Zeit vor 1990 sind nicht mehr unversehrt, aber eine neue, eindeutige Europastrategie ist bis heute nicht an ihre Stelle getreten.

Dies hat zum Teil mit Unsicherheit zu tun. In einer größer werdenden Union sind die Niederlande immer weniger dazu in der Lage, sich Gehör zu verschaffen. Andererseits gibt es das erwähnte Element der Sättigung. Viele der ursprünglichen Ambitionen sind inzwischen verwirklicht worden. Unter Berufung auf den zuvor verwendeten Begriff ‚instrumentaler Supranationalismus‘ kann man sagen, daß jetzt die Phase erreicht worden ist, in der eine supranationale Vertiefung und die Wahrung der niederländischen Interessen ihre beinahe automatische Kongruenz verloren haben.