

Arend-Jan Boeckstijn

## Quo vadis? Niederländische Europapolitik im ersten Jahrhundert des neuen Jahrtausends\*

### *Einleitung*

In den letzten Jahren mußten sich die Bündnispartner der Niederlande an schrille Töne im Hinblick auf die niederländische Europapolitik gewöhnen. Das Image der Niederlande als verlässlicher EU-Partner war ins Kreuzfeuer geraten, und in einigen europäischen Hauptstädten runzelte man darüber die Stirn. Vor allem der inzwischen verstorbene Pim Fortuyn hielt sich mit drastischen Äußerungen nicht zurück. Seine Kritik galt nicht nur der in seinen Augen schlecht vorbereiteten großen Erweiterung der EU, die seiner Meinung nach das Ende der Union bedeuten könnte, sondern auch dem föderalistische Ideal im allgemeinen. Letzteres hielt er schlichtweg für unrealistisch. Schließlich war er ebenso wie die niederländische Regierung nicht mit den relativ hohen Netto-Zahlungen der Niederlande an die EU einverstanden. Das waren für die Niederlande in der Tat neue Töne. Traditionell dominierten sowohl im Parlament als auch in Teilen des Kabinetts föderalistische Stimmen. Daß diese föderalistische Haltung häufig instrumentalisiert wurde, war aber auch ausländischen Beobachtern nicht entgangen. Man versteckte dahinter geschickt, daß die Niederlande, als kleines Handelsland, den gemeinsamen Markt in erster Linie dazu nutzten, den Nachbarn ihre Tomaten zu verkaufen.

Was den Begriff Föderalismus angeht, kommt es allerdings häufig zu Mißverständnissen. Der reine Föderalismus, das Konzept der Vereinigten Staaten von Europa, hatte sich in den fünfziger Jahren nicht durchgesetzt. Einige Niederländer wie Mansholt, Kohnstamm, Klompé und Samkalden bedauerten dies, Ministerpräsident Drees aber betrachtete die Europäische Föderation als unhistorisch, unrealistisch und nicht wünschenswert. Er favorisierte die sogenannte Gemeinschaftsmethode, die implizierte, daß das europäische Integrationsprojekt nur zu einem Teil föderalistische Züge bekommen sollte. Der supranationale Europäische Gerichtshof (EuGH) und die europäische Gesetzgebung waren föderal. Der Europäische Ministerrat war natürlich intergouvernemental, wurde aber durch die Europäische Kommission einigermaßen im Zaum gehalten. Letzteres Organ war keine echte europäische Regierung, wohl aber das einzige Gremium, das Gesetzesvorschläge

\* Aus dem Niederländischen übersetzt von Katharina Garvert, M.A.

machen durfte. Sehr zum Bedauern Jean Monnets<sup>1</sup> bekam Europa einen Charakter *sui generis*, der zwischen einem machtlosen Staatenbund und einem föderalistischen Bundesstaat stand. Diese bereits 1957 durch die Gründungsväter getroffene Entscheidung bedeutete jedoch nicht, daß der klassische und reine Föderalismus vom Horizont verschwunden war. Vor allem einige niederländische Parlamentarier hielten daran fest, daß eine echte europäische Regierung, die auch tatsächlich durch ein handlungsfähiges europäisches Parlament entlassen werden könnte, die eleganteste Lösung für das Legitimitätsproblem der Gemeinschaft wäre. Diese Idee wurde jedoch nicht umgesetzt, weil nicht viele nationale Parlamente in Europa dazu bereit waren, ihre eigenen Befugnisse drastisch einzuschränken. Der einzige Fortschritt in diesem Zusammenhang war die spätere schrittweise Erweiterung der Befugnisse des Europäischen Parlaments.

So fuhr das europäische gemeinschaftliche Schiff weiter, während einige niederländische Parlamentarier am föderalen Modell festhielten. Bei dem berühmten Europäischen Gipfel in Maastricht im Dezember 1991 kam es jedoch zum Erdbeben. Die niederländische Regierung erlebte, als Gastgeber des Gipfels, einen schwarzen Montag. Während der Vorbereitungen zum Gipfel hatten die Niederlande vorgeschlagen, alle Politikbereiche inklusive der sich in Verhandlungen befindlichen neuen Politikfelder in die Gemeinschaftsmethode zu integrieren. Natürlich konnte das nicht auf einen Schlag realisiert werden, aber die niederländische Regierung legte Wert darauf, daß deutlich festgelegt wurde, daß alle Teilbereiche über kurz oder lang in das supranationale Modell integriert werden würden. Der niederländische Ansatz läßt sich sehr gut in eine organische Baumstruktur übersetzen, bei der die Äste bekannterweise demselben gemeinschaftlichen Stamm entspringen. Bereits während der Vorbereitungen zum Gipfel stellte sich heraus, daß der niederländische Vorschlag lediglich von Belgien und Deutschland unterstützt wurde. Aus Gründen, die bis heute noch ungeklärt sind, hielt die niederländische Regierung trotzdem an ihrem Vorschlag fest. Das Ergebnis läßt sich mit den Worten des damaligen niederländischen Außenministers Hans van den Broek beschreiben: Mit dem Vorschlag blamierte man sich bis auf die Knochen, denn innerhalb von zehn Minuten wurde er vom Tisch gefegt. Deutschland hatte offensichtlich in einem französisch-deutschen *Tête-à-tête* beschlossen, nicht weiter einen unrealistischen Vorschlag zu unterstützen. Das Ergebnis von Maastricht war eine Säulenstruktur, in der der supranationale Ansatz lediglich für die erste Säule, den Gemeinsamen Markt und das Gemeinschaftsrecht übernommen wurde. Die zweite Säule, die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, sowie die dritte Säule, die Innen- und Justizpolitik, blieben zur Gänze intergouvernemental.

Das Debakel in Maastricht führte bei einigen niederländischen Politikern zu einer kritischeren Haltung im Hinblick auf Europa. Nachdem deutlich geworden war, daß die Mehrheit der EU-Mitgliedsländer kein Bedürfnis hatte, den supranationalen Ansatz auf andere Bereiche als den des Gemeinsa-

<sup>1</sup> Siehe dazu R.T. GRIFFITHS, *The Netherlands and the Integration of Europe*, Amsterdam 1990. Siehe auch das Buch von J. GILLINGHAM, *European Integration 1950–2003. Superstate or New Market Economy?*, Cambridge 2003.

men Marktes auszudehnen, begann man nun über die sogenannte Finalität von Europa nachzudenken. Würde Europa jemals ein Staat werden? Viele niederländische Politiker begannen daran zu zweifeln. Vor allem der neue Vorsitzende der liberalen Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD), Frits Bolkestein, freundet sich mit der eher pragmatischen britischen Haltung an, die den Nachdruck auf die wirtschaftlichen Aspekte der europäischen Integration legte. Bolkestein vertrat den Standpunkt, daß Europa noch nicht bereit war für eine politische Union. Er befürwortete zwar nach langem Zweifeln die Währungsunion, befürchtete aber gleichzeitig, daß eine solch intensive Form der Zusammenarbeit nicht ohne stärkere politische Integration einhergehen könne. Er war jedoch nicht davon überzeugt, daß das eine das andere zwangsläufig nach sich ziehen würde. Der Bericht des Wissenschaftlichen Rats zur Regierungspolitik, der 1995 veröffentlicht wurde, atmete denselben Geist.<sup>2</sup> Der Bericht war unter der Leitung des heutigen Justizministers Piet Hein Donner verfaßt worden und verwarf explizit den Gedanken, daß Europa sich schnell zu einer Föderation umformen würde, falls es überhaupt jemals dazu kommen sollte. Dieses Ergebnis wäre früher sicher unmöglich gewesen. Wer sich mit den parlamentarischen Beratungen zwischen den fünfziger und den achtziger Jahren auseinandersetzt, stellt fest, daß alle damaligen Außenminister sich nicht zu weit vom föderalen Ideal entfernt haben. Hätten sie dies getan, wären sie ohne Zweifel im Parlament auf ernsthafte Opposition von seiten der Föderalisten gestoßen.

Auch die ernüchternden Erfahrungen die man auf dem Balkan mit der gemeinsamen europäischen Außenpolitik gemacht hatte, nährten entweder die Euroskepsis oder dienten als Ansporn, sich stärker um eine einheitliche Stimme in Europa zu bemühen. Das Ergebnis dieser Anstrengungen war ein etwas erfolgreicherer Auftreten in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre. Es blieb jedoch ein Traum, der EU staatliche Eigenschaften zuschreiben zu wollen. Neben der mangelnden Einstimmigkeit war die auch in der Bevölkerung wachsende Euroskepsis darauf zurückzuführen, daß die Niederlande seit 1990 mehr an die EU abgaben als sie erhielten. Der inflationäre Druck durch den Euro und der Werdegang des Wachstums- und Stabilitätspakts verminderten Enthusiasmus auf niederländischer Seite. Während seines Wahlkampfes appellierte Fortuyn an diese zunehmende Unzufriedenheit. Er lehnte den klassischen Föderalismus ab, verwirrte jedoch die Wähler, indem er Föderalismus und den supranationalen Ansatz über einen Kamm scherte. Nachdem er im Mai 2003 ermordet worden war, führten seine Anhänger seine Politik fort. Das Ausland wußte nicht mehr, wo die Niederlanden standen, und die erste Regierung Balkenende mußte den Preis dafür zahlen. Erst in der Rückschau wird deutlich, daß die Flügelkämpfe unter den politischen Erben von Fortuyn dem Image der Niederlande großen Schaden zugefügt und das Land isoliert haben. Die internen Streitigkeiten der Lijst Pim Fortuyn (LPF) haben die Handlungsfähigkeit der Regierung negativ beeinflusst, und im Endeffekt entstand erst während der zweiten Legislaturperiode Balkenendes eine eigenständige niederländische Europapolitik. Während die Anhänger Fortuyns im

<sup>2</sup> J.H. DONNER (Berichterstatter), *Europa, wat nu?*, Vorstudie Nr. 91 des Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 1995.

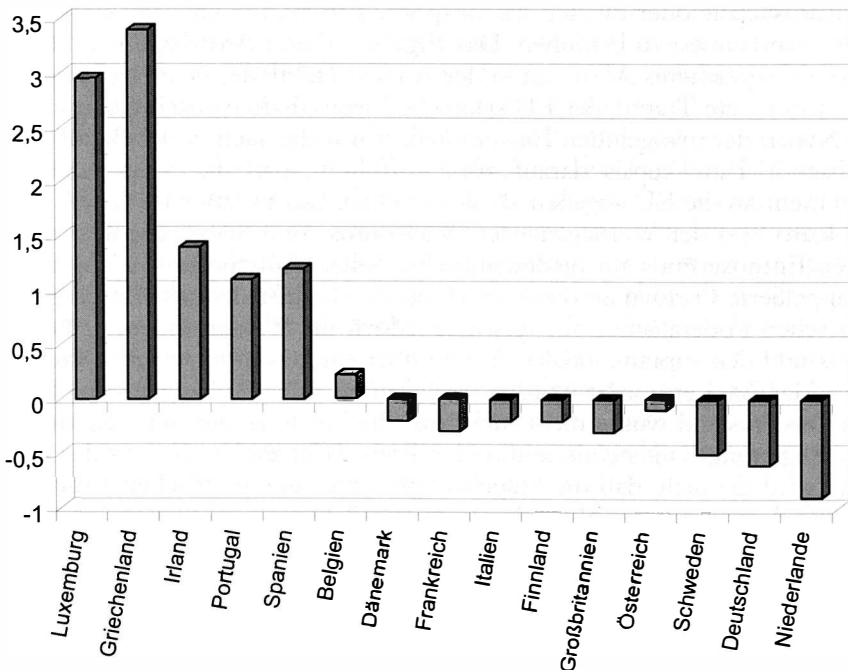
Streit untergingen, formulierte die niederländische Regierung (ohne die LPF) vier seriöse politische Ziele: 1) eine Verringerung der niederländischen Nettozahlungen an die EU; 2) die Aufrechterhaltung des berüchtigten Stabilitätspakts; 3) Fortschritte in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, ohne dabei die Befugnisse der NATO zu untergraben; 4) Rettung des supranationalen Ansatzes während des Europäischen Konvents.

Keines dieser Ziele wurde letztendlich erreicht. Im folgenden soll näher auf die schwierige niederländische Position in den Verhandlungen eingegangen werden.

### *Versuche zur Verringerung der niederländischen Nettozahlungen*

Seit einigen Jahren steht die Rolle der Niederlande als Nettozahler in der EU im Mittelpunkt der politischen Diskussion. Da der Finanzrahmen der EU mit weniger als einem Prozent des EU-Nationaleinkommens insgesamt nicht groß ist, ist auch der niederländische Beitrag zum EU-Haushalt, absolut betrachtet, nicht hoch. Politisch ist es jedoch schwierig zu vermitteln, daß der niederländische Pro-Kopf-Beitrag den dänischen um das Fünfache übersteigt. Dies wird aus Tabelle 1 ersichtlich.

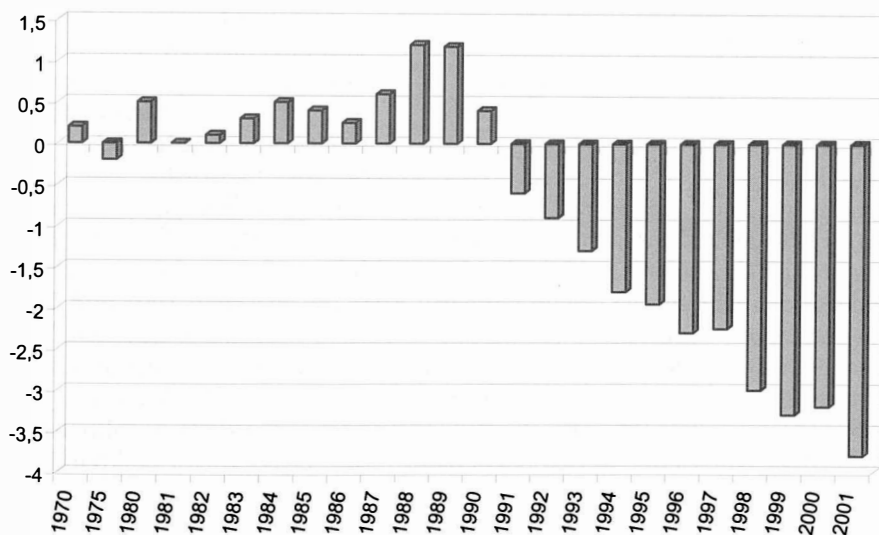
Tabelle 1: Netto-Beiträge der EU-Mitgliedsstaaten prozentual am Bruttonationaleinkommen im Jahr 2001.





In Tabelle 1 wird deutlich, daß die Niederlande im Jahr 2001 der größte Nettozahler der Europäischen Union waren. Dies gilt auch für die aktuelle Situation, doch Tabellen, die dies verdeutlichen, sind noch nicht freigegeben. Von daher gesehen gibt es gute Gründe, die niederländische Nettozahlerposition näher zu untersuchen. Tabelle 2 zeigt, daß diese im Jahr 1991 entstanden ist.

Tabelle 2: Niederländische Nettozahlungen an die EU in Milliarden Euro im Zeitraum 1970–2001.



Quelle: Niederländisches Finanzministerium.

Tabelle 2 macht deutlich, daß die Niederlande bis 1991 wenig Grund zur Klage hatten; erst seit 1991 kann man von einer Nettozahlerposition sprechen. Dies hängt damit zusammen, daß die Niederlande durch den in den achtziger Jahren eingeführten ‚Brittenrabatt‘, die MacSharry-Reformen zur Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) und die Zunahme der Strukturfonds zum Nettozahler geworden sind.<sup>3</sup>

Der ‚Brittenrabatt‘ war in den Verhandlungen um den Beitritt Großbritanniens zur Europäischen Gemeinschaft ausgehandelt worden. Nachdem die britischen Beitrittsgesuche einige Male abgewiesen worden waren, war dieses Land schließlich im Jahr 1973 der EG beigetreten. Vor dem britischen Beitritt hatte Frankreich eine dauerhafte Sicherung und Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik in die Wege geleitet. Schon während der Beitrittsverhandlungen war deutlich geworden, daß Großbritannien kaum von der GAP profitieren würde. Das Land produzierte selber relativ wenig landwirtschaftliche Produkte und würde darüber hinaus zukünftig durch die Zoll-

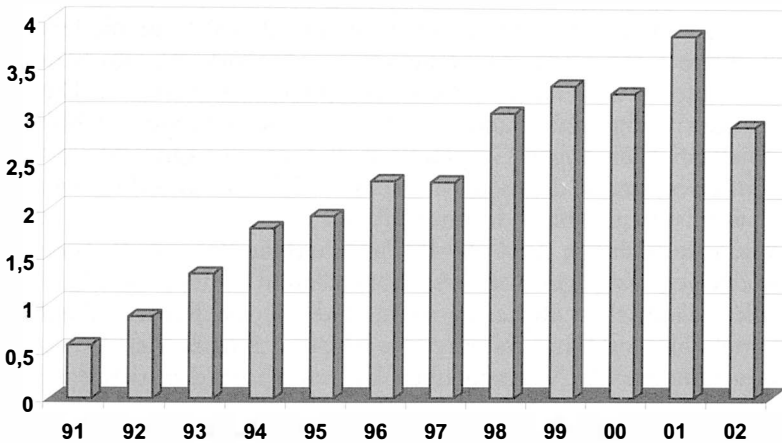
<sup>3</sup> W. ASBEEK BRUSSE/J. BOUMA/R.T. GRIFFITHS (Hrsg.), *De toekomst van het Europees gemeenschappelijk landbouwbeleid. Actuele vraagstukken en perspectieven voor Nederland*, Utrecht 2002.

mauern des Gemeinsamen Markts gezwungen werden, teure Agrarprodukte aus Europa zu beziehen, anstatt sie aus den wesentlich günstigeren Ländern des Commonwealth zu importieren. Da mit dem EG-Beitritt die Übernahme des europäischen Gemeinschaftsrechts verbunden ist, hatte Großbritannien keine Möglichkeit, schon während der Verhandlungen Veränderungen im Hinblick auf die GAP vorzunehmen. Es war also deutlich, daß das Land in der damaligen Europäischen Gemeinschaft zum Nettozahler werden würde. 1984 gelang es den Briten dann unter der Regierung von Margaret Thatcher, die umfangreichen Zahlungen an Europa zu verringern. Dies hatte natürlich Auswirkungen auf die anderen Mitgliedsstaaten; hierzu gehörten die Niederlande. Die niederländischen Beiträge stiegen kontinuierlich an, und für die Zeit ab 1991 kann man von einer Nettozahlerposition in Europa sprechen.

Auch die MacSharry-Reformen und die Aufstockung der Strukturfonds spielten hier eine Rolle. Während der Verhandlungen zur Einheitlichen Europäischen Akte war den ärmeren Ländern versprochen worden, die Strukturfonds zur Stärkung ihrer Wirtschaft zu erhöhen, damit diese später in einem liberalisierten Gemeinsamen Markt überleben können. Diese Aufstockung führte dazu, daß Den Haag mehr bezahlen mußte – gehören doch die Niederlande nicht zu den armen Ländern. Auch die zwischen 1993 und 1995 vom damaligen Kommissar für Agrarpolitik Ray MacSharry auf den Weg gebrachte Reform der Agrarpolitik war für die Niederlande ungünstig. Da die Reform eine Verschiebung von Preissubventionen hin zu Einkommenssubventionen beinhaltete, war sie vor allem für landwirtschaftliche Großbetriebe von Vorteil. Weil es nun in den Niederlanden im Vergleich zu Frankreich viel kleinere landwirtschaftliche Betriebe gibt, entpuppten sich auch diese Neuregelungen als Nachteil für das Land, und die Nettozahlerposition verschlechterte sich weiter.

Die niederländische Regierung setzte alles daran, diese Situation zu verändern, doch alle Versuche blieben erfolglos. Auch der im Jahr 1999 gefaßte und im Jahr 2002 ratifizierte Beschluß zu den EU-Eigenmitteln konnte das Blatt nicht wenden. Freilich verringerte sich der niederländische Anteil am britischen Rabatt, und die Niederlande durften für das Erheben von Einfuhrrechten und agrarische Abgaben höhere Kosten in Rechnung stellen. Doch dies hatte kaum Auswirkungen. Auch die Erweiterung der Europäischen Union kostete die Niederlande Geld. In Tabelle 3 wird deutlich, in welchem Maße sich die niederländische Nettozahlerposition im Zeitraum zwischen 1991 und 2002 verschlechterte.

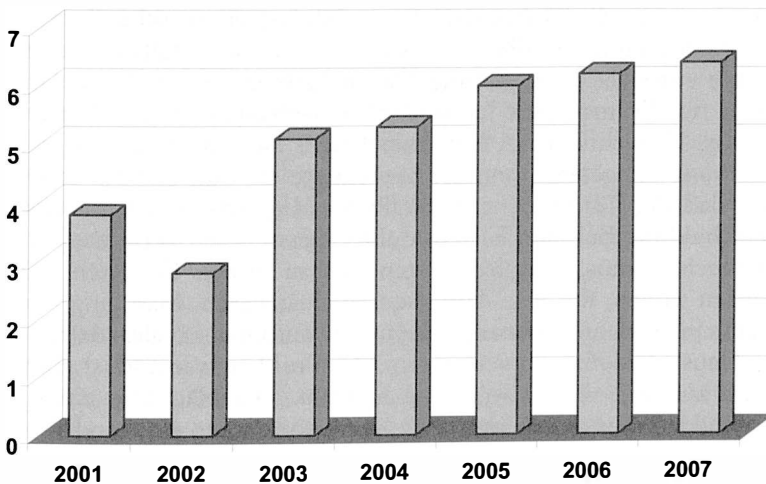
Tabelle 3: Niederländische Nettozahlungen in Milliarden Euro für die Jahre 1991–2002.



Quelle: Niederländisches Finanzministerium.

Die folgende Tabelle zeigt, daß die geringfügige Zahlungsabnahme des Jahres 2002 nur eine kurzzeitige Verbesserung bedeutete. Bei unveränderter Politik zeichnet sich im Gegenteil eine starke Zunahme im Zeitraum von 2003 bis 2007 ab.

Tabelle 4: Niederländische Nettozahlungen in Milliarden Euro für die Jahre 2001–2007.



Quelle: Niederländisches Finanzministerium.

Als Folge dieser Entwicklung wird der niederländische EU-Beitrag in diesem Zeitraum zwischen 0,9 und 1 Prozent des nationalen Bruttosozialprodukts schwanken. Das übersteigt jene 0,8 Prozent des Bruttosozialprodukts, die die niederländische Regierung für die Entwicklungszusammenarbeit zur Verfügung stellt. Es gibt keinen Grund zu der Annahme, daß sich die niederländische Nettoszahlerposition in Kürze verbessern wird, würde dies doch unvermeidlich eine Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik voraussetzen. Da aber Präsident Jacques Chirac und Bundeskanzler Gerhard Schröder im November 2002 in einem Vier-Augen-Gespräch die Reform der GAP bis ins Jahr 2011 verschoben haben, ist derartige in nächster Zeit sehr unwahrscheinlich.

Die Situation ist beunruhigend. Innerhalb der Europäischen Union gibt es keinen Konsens hinsichtlich der GAP-Reform, und die Reform der Strukturfonds ist in der gegenwärtigen Interessenkonstellation undenkbar. Die Hoffnung der niederländischen Regierung besteht darin, die Reform durch ihr Veto beim mehrjährigen Finanzrahmen der EU, der ‚Finanziellen Vorschau‘, erzwingen zu können. Die Vergangenheit hat jedoch gezeigt, daß das Veto der Niederlande auf diesem Gebiet durch Vetos anderer Länder in niederländischen Interessengebieten außer Kraft gesetzt werden kann. Damit wird dieses Thema die Verhandlungen innerhalb der EU auch in Zukunft vergiften. Darüber hinaus hat es zu einer von Geiz geprägten Haltung der EU im Hinblick auf die neuen Mitglieder beigetragen. Die Situation ist also nicht nur für die Niederlande, sondern auch für die EU als Ganzes unbefriedigend, und es besteht keine Aussicht auf Besserung.

### *Das Ende des Stabilitätspakts*

Auch der Stabilitätspakt gibt Anlaß zu Bedenken. Niederländische Verhandlungsführer hätten sich niemals mit der Einführung des Euro einverstanden erklärt, wenn sie gewußt hätten, daß der Stabilitätspakt so schnell am Ende sein würde. Hier ging es um die Frage, ob man den EU-Mitgliedsstaaten ohne eine echte europäische Regierung Haushaltsdisziplin auferlegen könne.<sup>4</sup> Die Lösung, für die man sich letztendlich entschieden hatte, sah auf dem Papier gut aus. Hinsichtlich des Haushaltsdefizits eines Mitgliedsstaates wurden Höchstwerte festgesetzt, und die berühmte ‚no bail out‘-Klausel sollte verhindern, daß die Europäische Zentralbank Mitgliedsstaaten mit einer zu hohen Verschuldung Beistand leisten mußte. Desweiteren vertraute man auf den Marktmechanismus. Mitgliedsstaaten mit zu hohen Defiziten müßten höhere Zinsen zahlen, um ihre Ausgaben zu finanzieren. Man ging also davon aus, daß eine rational arbeitende Regierung automatisch alles daransetzen würde, ihr Haushaltsdefizit zu verringern. Das Problem war und ist aber, daß Regierungen hin und wieder irrational handeln. Die Nachteile eines Ausscheiden aus der Währungsunion (WU) sind groß. Sollte ein Land der WU den Rücken zukehren, müßte es einen hohen Preis in Form von hohen Zinsen zahlen. Außerdem würde der Wechselkurs die neue nationale Währung

<sup>4</sup> Dieser Standpunkt hat eine lange Vorgeschichte. Siehe hierzu A. SZASZ, *Monetaire diplomatie. Nederlands Internationale Monetaire Politiek 1958–1987*, Leiden 1988.

stark unter Druck setzten. Offensichtlich disziplinieren diese Konsequenzen die Euro-Länder jedoch nicht.<sup>5</sup>

Vielleicht ist das alles auch kein Problem. Divergierende Zinsen sind nicht unbedingt inkompatibel mit einer Währungsunion, und ein hoher Kredit führt nicht immer zu einer Inflation. Die Geschichte mahnt jedoch zur Vorsicht. In der Vergangenheit konnten verschuldete Staaten der Versuchung nicht widerstehen, ihr Schwierigkeiten durch das Drucken neuer Geldscheine aus dem Weg zu räumen. Nach dem Ersten Weltkrieg sind einige Staaten auf diese Weise vorgegangen, und kurz nach 1990 hat auch Rußland einen solchen Weg mit desaströsen Ergebnissen gewählt. Hinzu kommt, daß die zunehmende Vergreisung das Problem nur noch dringender macht. Die Maastrichter Kriterien zum Haushaltsdefizit nehmen auf die Vergreisung und das Rentenproblem keine Rücksicht.<sup>6</sup> In Anbetracht der Tatsache, daß die Vergreisung zukünftig große Kosten mit sich bringen wird und einige Staaten ihre Renten aus der laufenden Neuverschuldung finanzieren, gäbe es Gründe genug, jetzt die Steuern zu erhöhen und die Ausgaben zu begrenzen, um somit langfristig gesehen die Inflation zu bekämpfen. Steuererhöhung und Ausgabenbegrenzung ist jedoch identisch mit politischem Selbstmord. Kein Wunder also, daß die Euro-Länder bis jetzt nur zögerlich Schritte in diese Richtung unternommen haben – obwohl drastische Schritte nötig wären. Erst vor kurzem hat eine Untersuchung gezeigt, daß die meisten EU-Länder ihre Ausgaben heute um mehr als 20 Prozent einschränken oder ihre Steuern um 10 bis 20 Prozent (bzw. ihre Einkommenssteuer um 10 bis 60 Prozent) erhöhen müßten.<sup>7</sup> Daß solche Maßnahmen ergriffen werden, ist aus politischen Gründen unwahrscheinlich.

Kann man in diesem Punkt etwas aus der Geschichte lernen?<sup>8</sup> Möglicherweise bietet die Österreichisch-Ungarische Währungsunion aus dem Jahr 1867 einen Ansatzpunkt für eine Analogie. Diese Union verfügte sowohl über eine gemeinsame zentrale Bank und budgetäre Autonomie als auch über eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik. Auch sie wurde von zu hohen Ausgaben heimgesucht und ging letztendlich an der Inflation des Ersten Weltkriegs zugrunde. Als weiteres Beispiel kann man die Lateinische Währungsunion aus dem Jahr 1865 anführen. Mitglieder dieser Union waren Frankreich, Italien, Belgien, die Schweiz und später Griechenland. Auch diese monetäre Union besaß eine gemeinsame zentrale Bank. Hier verschuldete das andauernde italienische Haushaltsdefizit, welches für die anderen Länder große Kosten mit sich brachte, im Jahr 1927 den Zusammenbruch des Sy-

<sup>5</sup> N. FERGUSON/L.J. KOTLIKOFF, *The Degeneration of EMU*, in: *Foreign Affairs*, März/April 2000.

<sup>6</sup> F. BOLKESTEIN, *Defusing Europe's Pensions Timebomb*, Rede in Brüssel am 06.02.2001, abrufbar unter der Internet-Adresse <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/01/52&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>.

<sup>7</sup> L.J. KOTLIKOFF/A.J. AUERBACH/M.S. FELDSTEIN (Hrsg.), *Generational Policy*, in: *The Handbook of Public Economics*, North Holland 2001.

<sup>8</sup> M. DE CECCO, *European Monetary and Financial Cooperation before the First World War*, in: *Rivista di Storia Economica* 9 (1992), S. 55–76.

stems.<sup>9</sup> Anhand dieser beiden Beispiele wird deutlich, daß Währungsunionen häufig an asymmetrischer Haushaltspolitik, die turnusgemäß durch Kriege verstärkt wird, scheiterten. Aus ökonomischer Sicht spricht einiges dafür, daß Kriege dieselbe Rolle spielen können wie die modernen Probleme der Vergreisung und der Renten. Wenn der Vergleich zulässig ist, wäre es nicht undenkbar, daß die Europäische Währungsunion irgendwann auseinanderbricht.

Wie dem auch sei – die Geschichte des Stabilitätspakts stimmt traurig. Im Jahr 2001 durchbrach Portugal als erstes Land die im Stabilitätspakt vorgesehene defizitäre Obergrenze von drei Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Die von der Kommission und dem Rat verhängten Sanktionen sahen eine Ausgabenbegrenzung zur Stabilisierung des portugiesischen Haushalts vor. Diese führte dazu, daß das Land in einer tiefen Rezession landete und in der Folge das Defizit des Landes im Jahr 2003 auf fünf Prozent stieg. Zum selben Zeitpunkt stellte die portugiesische Regierung fest, daß große Staaten mit zu hohen Haushaltsdefiziten ungestraft davonkommen. Im Jahr 2002 durchbrachen sowohl Frankreich als auch Deutschland die Drei-Prozent-Grenze. Die Kommission forderte auch hier Konsequenzen, aber der Rat der Wirtschafts- und Finanzminister (ECOFIN) weigerte sich schlichtweg, Sanktionen zu verhängen, und so entkamen beide Staaten im November 2003 einer Geldstrafe.

Die niederländische Regierung verfolgte diese Entwicklung mit Bedauern. Leider machte die Tatsache, daß die Niederlande selber im Jahr 2003 die Drei-Prozent-Grenze durchbrachen, Den Haag flügelahm. Trotzdem versuchte die Regierung im Rahmen des Konvents durchzusetzen, daß auch dem Europäischen Gerichtshof zukünftig eine Rolle in der Sicherung der Haushaltsdisziplin zukommen würde. Dieser Vorschlag konnte sich nicht durchsetzen, weil die Bundesrepublik Deutschland sich weigerte, über das Defizitverfahren zu verhandeln, solange die Niederlande ihren Vorschlag nicht zurückzogen. Zur selben Zeit besprach Deutschland im geheimen mit Italien, Griechenland und Polen den Vorschlag, die Macht der nationalen Finanzminister im Defizitverfahren zu Ungunsten der Kommission zu vergrößern. Kein Wunder, daß das Ergebnis des Konvents aus niederländischer Perspektive negativ war: Die Kommission legt fest, ab wann ein Haushaltsdefizit exzessiv ist, aber die Mitgliedsstaaten beschließen gemeinsam, welche Konsequenzen der Beschluß für das sündige Land haben soll. Von diesem Ergebnis war man in Den Haag nicht begeistert.

Es ist deutlich geworden, daß der heutige Stabilitätspakt ersetzt werden muß, und es wird unter Hochdruck an einer Neuformulierung gearbeitet. Drei Aspekte sind dabei wichtig. Als erstes muß der neue Stabilitätspakt das Sparen in Wachstumsperioden und nicht das Sparen während Rezessionen unterstützen. Ansonsten bleibt das System prozyklisch. Strukturelle Defizite müssen in Zusammenhang mit dem Konjunkturzyklus gesetzt werden. An zweiter Stelle muß eine Verbindung zwischen dem Haushaltsdefizit und dem Gesamtumfang der nationalen Schuld geschaffen werden. Es macht einen

<sup>9</sup> M. PERLMAN, *In Search of Monetary Union*, in: *Journal of European Economic History* 22 (1993), S. 313–332.

Unterschied, ob ein Staat mit einer nationalen Schuld von 20 Prozent des Bruttosozialprodukts oder mit einer Staatschuld von 120 Prozent des Bruttosozialprodukts die Drei-Prozent-Grenze nicht einhält. Abschließend ist es nach Meinung des niederländischen Ökonomen Buiters von allergrößter Wichtigkeit, daß es zu einer exakten und verbindlichen Interpretation der Politikziele kommt. Nur wenn in diesem Punkt Konsens herrscht, kann man sündige Länder zum Beispiel aus dem ECOFIN ausschließen.<sup>10</sup> Diese nützlichen Vorschläge helfen jedoch deshalb nicht weiter, weil Länder wie Frankreich, Deutschland und Italien keine Motivation haben, ein hartes System zu entwickeln und auch nicht zögern werden, ihr Veto einzusetzen. In diesem Kräfteverhältnis haben die Niederlande das Nachsehen.

### *Die Niederlande und die europäische Verfassung*

Es ist noch fraglich, ob sich die europäische Verfassung angesichts der Referenden, die in nicht weniger als zehn Mitgliedsstaaten ausgeschrieben werden, durchsetzen wird. Dennoch ist es wichtig, zu fragen, inwieweit es die niederländische Regierung geschafft hat, bei den Verhandlungen über die Verfassung ein gutes Ergebnis zu erzielen. Auch hier klafft eine Lücke zwischen den niederländischen Wünschen und den Verhandlungsergebnissen. Die Niederlande waren mit einer ganzen Reihe von Wünschen in die Verhandlungen gegangen. So forderte Den Haag:

- die Beibehaltung der Einstimmigkeit innerhalb des mehrjährigen Finanzplans, es sei denn, die niederländischen Nettozahlungen würden verringert;
- die Ausstattung der Europäischen Kommission mit mehr Befugnissen im Hinblick auf die Einhaltung des Stabilitätspakts;
- die Stärkung der Rolle des EuGH in diesem Zusammenhang;
- das Europäische Parlament muß den Präsidenten der Europäischen Kommission wählen;
- den nationalen Parlamenten solle die Möglichkeit eingeräumt werden, einen Subsidiaritätstest im Hinblick auf die EU-Gesetzgebung durchzuführen;
- die Fortführung des alten Systems der rotierenden Präsidentschaft anstelle der Einführung eines EU-Ratspräsidenten mit einer Amtszeit von 2,5 Jahren;
- die Betonung der jüdisch-christlichen Wurzeln der europäischen Kultur durch Aufnahme des Gottesbezugs im Text der Verfassung;
- die Unverbindlichkeit der Grundrechtscharta der EU (befürchtete doch die niederländische Regierung ebenso wie das britische Kabinett eine unerwünschte Einmischung der EU in die nationale Sozialpolitik);
- die Vergrößerung der Macht des Europäischen Parlaments. Dabei sollte das Mitentscheidungsverfahren auf eine größere Anzahl an Politikfeldern

<sup>10</sup> W.H. BUITER/C. GRAFE, *Patching up the Pact. Some Suggestions for Enhancing Fiscal Sustainability and Macroeconomic Stability in an Enlarged European Union*, in: *The Economics of Transition* 12 (2004), S. 67–102.

angewendet werden. Auf jeden Fall sollte das Parlament die Haushaltsbefugnis innerhalb der EU inklusive der Agrarausgaben bekommen.

Die VVD und Bolkestein hatten über diese Forderungen hinaus im Vorlauf der Verhandlungen verlangt, daß die Niederlande einen eigenen stimmberechtigten Kommissar behalten müssen. Diese Forderung übernahm die niederländische Regierung jedoch nicht.

Lediglich in vier der genannten Punkte konnten sich die Niederlande durchsetzen: bei der Beibehaltung der Einstimmigkeit innerhalb des mehrjährigen Finanzplans, bei der Einführung des Subsidiaritätsprotokolls für nationale Parlamente, bei der Beibehaltung der Unverbindlichkeit der Charta der Grundrechte und bei der Erweiterung des Mitentscheidungsverfahrens des Europäischen Parlaments in den Bereichen Gemeinsame Agrarpolitik, Asyl, Justiz und Handelsabkommen. In allen anderen Punkten hatte Den Haag verloren. Die Europäische Kommission erhielt im Rahmen des Stabilitätspakts lediglich das Recht, Verwarnungen gegenüber einem Mitgliedsland auszusprechen. Die EU-Mitglieder beschließen dann im Rat, wie die Verwarnung politisch umgesetzt werden soll. Der Europäische Gerichtshof hat keine Befugnisse im Bereich der Überwachung der Haushaltsdisziplin erhalten. Die VVD und Bolkestein mußten zu ihrem Bedauern feststellen, daß die Niederlande zukünftig auf einen permanenten Sitz in der Kommission verzichten müssen. Ab 2014 wird es eine kleinere Kommission mit 18 Mitgliedern geben. Dies impliziert, daß die Niederlande nicht häufiger als alle 10 bis 15 Jahre einen eigenen Kommissar in Brüssel haben werden. Letztendlich wurde beschlossen, daß nicht – wie von den Niederlanden gefordert – das Europäische Parlament, sondern der Europäische Rat den Präsidenten der Europäischen Kommission wählt. Gleichwohl muß das Europäische Parlament konsultiert werden. Schlußendlich verhinderte eine Gruppe von Mitgliedsstaaten unter Leitung Frankreichs die Aufnahme des Gottesbezuges und des Bezuges auf die jüdisch-christlichen Wurzeln der europäischen Kultur in die Verfassung.

### *Evaluation*

Jan Rood hat auf die unzulängliche Taktik der niederländischen Regierung in den Verhandlungen zur europäischen Verfassung hingewiesen.<sup>11</sup> Vor dem Jahr 2003 war die niederländische Haltung vor allem von Skepsis geprägt gewesen. Man zweifelte offenkundig daran, daß es den Konventmitgliedern gelingen würde, einen gut durchdachten Vorschlag zu erarbeiten. Erst ab Januar 2003 beteiligten sich die Niederlande wirklich an den Verhandlungen, indem sie sich hartnäckig gegen einen permanenten Vorsitzenden des Europäischen Rats widersetzen. Bis zum Ende des Konvents hielten sie an dieser Position fest. Da der permanente Ratspräsident für die größeren Mitgliedsstaaten eine *conditio sine qua non* war, war vorauszusehen, daß die Nieder-

<sup>11</sup> Siehe P.C.J. VAN GRINSVEN/J.Q.TH. ROOD, *Verdwaald in Europa: Nederland en de Europese Conventie*, in: *Internationale Spectator* 57 (2003), S. 273 f. Siehe auch DIES., *Het institutionele evenwicht in de Europese Conventie*, in: ebd., S. 407–414.



lande hier den kürzeren ziehen würden. Es war schade, daß die Niederlande an ihrer starren Haltung festhielten. Frankreich und Deutschland lancierten im April 2003 gemeinsam einen Plan, der eine Verstärkung der von den Niederlanden so geschätzten Gemeinschaftsmethode vorsah. Man war in beiden Ländern bereit, den Kommissionspräsidenten vom Europäischen Parlament wählen zu lassen. Angesichts der Tatsache, daß das Ergebnis der Verhandlungen die Wahl des Kommissionspräsidenten durch den Rat (nach Konsultation des Europäischen Parlaments) vorsieht, haben die Niederlande hier sicherlich Chancen verpaßt. Auch bei dem Punkt, bei dem sich die Niederlande letztlich durchsetzen konnten, nämlich die Einstimmigkeit in den Verhandlungen zum mehrjährigen Finanzplan beizubehalten, muß eine kritische Anmerkung gemacht werden. Im Prinzip ist ein mögliches Veto ein gutes Druckmittel in Verhandlungen, tatsächlich ist das Instrument allerdings plump. Ein Veto kann nämlich auch von anderen Mitgliedern gegen die von den Niederlanden gewünschte Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik eingesetzt werden. Es stellt sich also die Frage, ob die niederländische Politik hier wirklich den nationalen Belangen dient.

Den Niederlanden ist es, wie dargelegt, nicht gelungen, den Europäischen Gerichtshof mit in die Verantwortung für die Einhaltung der Haushaltsdisziplin einzubeziehen. Die großen Länder waren mit Unterstützung kleinerer verschuldeter Staaten nicht einmal bereit gewesen, darüber zu sprechen. Im Sommer des Jahres 2004 fällte der Europäische Gerichtshof das Urteil, der Rat hätte mit dem Beschluß vom November 2003, den Stabilitätspakt vorübergehend außer Kraft zu setzen, seine Kompetenzen überschritten. Dieses Urteil wurde von vielen als Sieg Brüssels über die nationalen Regierungen gewertet. Ob diese Einschätzung zutrifft, wird wohl erst die Zukunft erweisen. Die einflußreiche Zeitschrift *The Economist* stellte zu Recht fest, daß die meisten Gefechte zwischen der Kommission und den nationalen Regierungen durch die letzteren gewonnen werden.<sup>12</sup> Darüber hinaus hat der EuGH zwar das vorübergehende Einfrieren des Stabilitätspakts durch die Regierungen verurteilt, im selben Atemzug aber festgestellt, daß er nicht befugt ist, ein Urteil zu fällen, wenn sich der Rat weigert, die Empfehlungen der Kommission aufzugreifen. Die Verurteilung allein hilft den Niederlanden also nicht weiter, und es ist sehr wahrscheinlich, daß dieser Punkt während des für 2005 vorgesehenen niederländischen Referendums eine Rolle spielen wird.

Die niederländische Regierung hat wahrscheinlich Recht in der Annahme, daß die Interessen der kleinen Mitgliedsstaaten eher von der Europäischen Kommission als vom Rat der Europäischen Union vertreten werden. Gerade weil die Kommission das Initiativrecht hat und über die Ausführung der Beschlüsse wacht, kann sie sich nicht so einfach zum Sprecher der großen Mitgliedsstaaten machen. Im Rat ist das eher der Fall, weil die großen Länder häufig versuchen, Beschlüsse schon vor den Verhandlungen ‚vorzukochen‘. Wie dem auch sei, sollten die Niederlande mit ihrem Ausgangspunkt Recht haben, müßten sie zu ihrem Leidwesen feststellen, daß die Verfassung die Stellung des Rats zu Ungunsten der Kommission verstärkt hat. Sollte die Verfassung in Kraft treten, bedeutet das, daß die Position der Niederlande als

<sup>12</sup> *The European Union's Troubles. Stability and instability*, in: *The Economist* vom 15.07.2004.

Kleinstaat nicht einfacher wird. Die Kommission wird es dem Rat als dem Hüter der Belange der kleinen Länder in Zukunft noch schwieriger machen. Den Stabilitätspakt gibt es nur noch auf dem Papier, und die Niederlande werden nach 2014 keinen eigenen Kommissar mehr haben. Das Europäische Parlament ist zwar mächtiger geworden, aber der niederländische Einfluß auf das Gremium hat durch die Erweiterung um die neuen Mitglieder abgenommen. Die neuen Vorschriften zu den Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit, denen zufolge ein Entscheid im Rat mit 55 Prozent der Mitgliedsstaaten angenommen werden muß, deren Minister 65 Prozent der EU-Bevölkerung vertreten, machen es zwar den drei großen Mitgliedsstaaten unmöglich, ihre Meinung durchzusetzen. Dies bedeutet jedoch nicht, daß ein kleines Land wie die Niederlande an Einfluß gewinnen wird. Die Niederlande werden, mehr als jemals zu vor, auf die Suche nach erfolgversprechenden Koalitionen gehen müssen.

### *Die Niederlande – gefangen zwischen den unilateralen USA und der gespaltenen EU*

Traditionell haben die Niederlande immer versucht, wirtschaftliche Zusammenarbeit auf die EU und Außen- und Sicherheitspolitik auf den atlantischen Rahmen zu konzentrieren. Diese Haltung ist jedoch unter dem Einfluß der derzeitigen amerikanischen Regierung immer stärker unter Druck geraten. Die Befürworter der europäischen Zusammenarbeit im Bereich der Verteidigungspolitik haben die Irakkrise für das Plädoyer zugunsten einer eigenen EU-Planungseinheit genutzt. Soweit ist es nicht gekommen. Blair hat jedoch auf dem britisch-französischen Gipfeltreffen in St. Malo (3./4. Dezember 1998) einen Prozeß in Gang gesetzt, durch den es zum ersten Mal seit dem Zweiten Weltkrieg zu einer echten Verteidigungszusammenarbeit kommen könnte. Bis jetzt geht es noch um einen bescheidenen Ansatz, und es muß noch viel Wasser den Rhein hinunterfließen, bis alle Absprachen auch in die Tat umgesetzt worden sind.

Heißt dies, daß die Niederlande zukünftig ihre atlantische Tradition verleugnen müssen? Das wäre sehr töricht. Wie erfreulich es auch ist, daß die EU erste Schritte in Richtung auf eine Verteidigungszusammenarbeit macht – es erscheint doch sinnvoll, die Ergebnisse dieses Prozesses nicht zu überschätzen. Hier muß unter anderem auf einen Webfehler im Integrationsprozeß hingewiesen werden, der es schwierig macht, eine echte außenpolitische Integration zustande zu bringen. Nur Frankreich und Großbritannien verfügen über eigene Atomwaffen und einen eigenen Sitz im UN-Sicherheitsrat. Es liegt nicht auf der Hand, daß diese beiden mittelgroßen Länder, deren Machtposition im letzten Jahrhundert stets weiter erodiert ist, ohne weiteres bereit wären, auf ihren Sitz im Sicherheitsrat zu verzichten. So lange sie dies jedoch nicht tun, ist das Gerede über eine Gemeinsame Europäische Außenpolitik mehr oder weniger akademisch. Darüber hinaus hat die europäische Verfassung mit der Schaffung des neuen Postens eines EU-Außenministers in der Person des Vizepräsidenten der Europäischen Kommission auch ein neues Problem aufgeworfen. Es scheint beinahe unvermeidbar, daß der zukünftige Außenminister in Konflikte mit dem Vorsitzenden des Rats geraten

wird. Schließlich muß an dieser Stelle noch einmal die Gespaltenheit der EU, die durch die Irakkrise beinahe groteske Formen annimmt, betont werden. Frankreich, Deutschland und Spanien lehnen die amerikanische Irakpolitik schlicht und ergreifend ab. Frankreich hat sogar die Ambition, Leiter einer Gruppe ungebundener Länder in der Welt zu werden. Dem gegenüber stehen Länder wie Großbritannien, die Niederlande, Dänemark und Polen, die die USA militärisch im Irak unterstützen. Gespaltener könnte die Lage beinahe nicht sein.

Für die Schlußfolgerung, die atlantischen Bindungen müßten zu Grabe getragen werden, ist es zu früh; dafür ist das Ergebnis im Irak noch zu ungewiß. Etwas ist aber deutlich geworden: Die Gegner der USA haben inzwischen festgestellt, daß der Anti-Amerikanismus keine Basis für eine Neuausrichtung der EU ist. Dieser Umstand hat Guy Verhofstadt bei seiner Kandidatur für den Vorsitz der Europäischen Kommission einen Streich gespielt, letztendlich ist der atlantisch orientierte José Manuel Barroso in den Sattel gehoben worden. Solange Europa nicht in der Lage ist, mit einer Stimme zu sprechen, können es sich die Niederlande nicht erlauben, die atlantischen Bande zu lösen. Angesichts der Tatsache, daß die europäische Gespaltenheit ein Ergebnis unterschiedlicher historischer Traditionen ist, wird es wohl noch eine Weile dauern, bis auf diesem Gebiet Fortschritte gemacht werden können.

### *Schlußfolgerung*

Die niederländische Position innerhalb der EU hat sich nicht verbessert. Es sieht nicht so aus, als ob die Niederlande in Kürze weniger an die EU zahlen würden. Es sieht auch nicht danach aus, daß der alte Stabilitätspakt noch gerettet werden könnte, und es ist noch unklar, wann ein neuer Stabilitätspakt das Licht der Welt erblickt. Die Vorschläge der Europäischen Kommission vom September 2004 nehmen mehr Rücksicht auf den Konjunkturzyklus als auf die Größe der nationalen Verschuldung. Das ist im Prinzip gut, macht einen eventuellen neuen Stabilitätspakt aber undurchsichtiger und unberechenbarer als den alten. Es steht bereits die These im Raum, daß der neue Pakt genau aus diesem Grund eher eingehalten werden könnte.<sup>13</sup>

Es ist noch ungewiß, ob die Neuformulierung des Stabilitätspakts den niederländischen Belangen eher entspricht. Angesichts der Tatsache, daß die Regierungen heute aufgrund der kurzen Abstände zwischen den Wahlen nicht in der Lage sind, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, werden das Vergreisungs- und das Rentenproblem die Europäische Währungsunion vielleicht in ihren Grundfesten erschüttern. Auch auf institutionellem Gebiet ist die niederländische Position nicht einfacher geworden. In der europäischen Verfassung ist die Rolle des Rats gestärkt und die der Kommission geschwächt worden. Und das, obwohl die niederländische Regierung der Meinung ist, daß letztere die Hüterin der Belange der kleinen Mitgliedsstaaten ist. Die Niederlande stellen nicht mehr permanent einen eigenen Kommissar,

<sup>13</sup> *Another stab at the stability pact*, in: *The Economist* vom 08.09.2004.

und der Versuch Den Haags, die Befugnisse des Europäischen Gerichtshofs zu erweitern, ist im Sande verlaufen. In einer immer größer werdenden EU werden die Niederlande ein verschwindend kleiner Teil sein. Schlußendlich ist die althergebrachte atlantische Tradition Den Haags durch die Terroranschläge vom 11. September und die Irakkrise unter Druck gesetzt worden. Es geht jedoch zu weit, jetzt schon von einem definitiven Bruch zwischen den USA und Europa auszugehen. Dazu ist George W. Bush letztlich zu multilateral orientiert und Europa zu gespalten. Alles in allem gehen die Niederlande sowohl bekümmerter als auch weiser in das 21. Jahrhundert.