

Die Niederlande und die EG-Ratspräsidentschaft 1991*

1. Zum Charakter der EG und der EPZ

1.1. Die EG - eine Gemeinschaft sui generis

Die Europäische Gemeinschaft ist eine internationale Organisation, die weit über den klassischen Ansatz zwischenstaatlicher Zusammenarbeit hinausgeht. Charakteristisch für die EG ist neben der Komponente der Regierungszusammenarbeit ihr supranationaler Charakter. Supranationalität bedeutet hier die Übertragung gewisser Souveränitätsrechte der Mitgliedstaaten auf die Gemeinschaft bzw. deren Organe. Die EG verfügt also über eigene Hoheitsrechte und Befugnisse, eigene Organe und Verfahren. Ihre Entscheidungen schaffen bindendes Gemeinschaftsrecht in den Mitgliedstaaten. Somit ist eine neue öffentliche Gewalt institutionalisiert, die über Durchgriffscharakter verfügt. Ohne Transformation seitens nationaler Gesetzgebungsinstanzen werden von der EG Rechtsakte erlassen, die für die Mitgliedstaaten verbindlich sind. Die EG ist aber andererseits kein staatliches Gebilde föderaler Natur, auch wenn sie in vielem einem Staat ähnelt. Heute wird vielfach der Begriff EG-System genutzt, um damit sowohl die eigenständige Einheit als auch den neuen internationalen Akteur zu charakterisieren. Die Europäische Gemeinschaft hat sich zur bedeutsamsten internationalen Organisation in Europa entwickelt.

Die Europäische Gemeinschaft ist eine vertraglich vereinbarte supranationale Organisation. Das bedeutet, daß sie mehr als eine traditionelle internationale, auf spezielle Funktionen beschränkte Organisation ist. Bei ihr handelt es sich um einen qualitativ neuen Akteur im internationalen System, um eine internationale Organisation sui generis. Sie ist also mit anderen internationalen Organisationen nicht vergleichbar. Für ihre zur Zeit zwölf Mitgliedstaaten ist die EG sowohl eine Werte- und Sicherheitsgemeinschaft als auch ein Ordnungs- und Handlungsrahmen sowie eine zusätzliche Problemlösungsebene. Die Mitgliedstaaten haben auf die Gemeinschaft Kompetenzen transferiert, z.B. in der Agrar- und Handelspolitik, haben allerdings ihre eigene Handlungsfähigkeit nicht verloren. Sie sind innerhalb des EG-Institutionengefüges weiterhin vertreten.

Seit der Fusion der drei europäischen Gemeinschaften 1965 - (Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl/EGKS, gegründet 1951; Europäische Wirtschaftsgemeinschaft/EWG und Europäische Atomgemeinschaft/EURATOM oder EAG, gegründet jeweils 1957) - verfügt die EG über vier gemeinsame Organe. Es sind dies die Kommission, der (Minister)Rat, das Europäische Parlament und der Europäische Gerichtshof. Dazu kommt als Quasi-Organ seit 1975 der Europäische Rat. Seit der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) im Jahr

* Prof. Dr. Wichard Woyke ist apl. Professor für Politikwissenschaft an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster; Gregor Halff ist Doktorand am Institut für Politikwissenschaft der o.g. Universität.

1987 ist der Europäische Rat, eigentliches Lenkungsorgan der Gemeinschaft, nun ein offizielles Organ. Die Kommission gilt als europäisches Organ par excellence, das ursprünglich als Exekutive der Gemeinschaft die Vorstufe einer europäischen Regierung bilden sollte. Sie besteht aus 17 von den Regierungen im jeweiligen Einvernehmen auf vier Jahre ernannten Kommissaren, die nach ihrer Ernennung politisch von den nationalen Regierungen unabhängig sind und nur noch die europäische Identität repräsentieren sollen. Die Kommission ist Hüterin der Verträge, führt die Gemeinschaftspolitiken auf der Grundlage der Beschlüsse des Ministerrats oder in direkter Anwendung der Vertragsbestimmungen durch. Sie allein verfügt über das Initiativrecht und macht dem Ministerrat Vorschläge zur weiteren Entwicklung der Gemeinschaftspolitiken. Neben dem Initiativrecht besitzt die Kommission noch die Aufgaben der Überwachung der Arbeit der anderen Organe hinsichtlich der Konformität der Verträge. Sie repräsentiert die EG und verwaltet nicht zuletzt die Fonds und die gemeinsamen Programme sowie den Haushalt der EG.

Der (Minister)Rat der EG setzt sich aus je einem Minister der inzwischen zwölf Mitgliedstaaten zusammen. Er hat die Aufgabe, die Leitlinien für die Gemeinschaftspolitik in den verschiedenen Bereichen festzulegen. Er wird nur auf Vorschlag der Kommission tätig. Seine Verordnungen gelten in den Mitgliedstaaten wie Gesetze; er trifft somit verbindliche Beschlüsse über gemeinschaftliche Gesetzesvorhaben. Im Rat gibt es drei unterschiedliche Entscheidungsverfahren: Beschlüsse mit einfacher Mehrheit, mit qualifizierter Mehrheit oder einstimmiger Art. Das Europäische Parlament, das aus 518 Abgeordneten besteht, wirkt beratend im Entscheidungsprozeß mit und verfügt lediglich im Haushaltsbereich über echte Mitsprachebefugnisse. Der Europäische Gerichtshof, aus 13 Richtern bestehend, sichert die Wahrung des Rechts bei Auslegung und Anwendung des Gemeinschaftsrechts.

Die politische Besonderheit der EG im Kreise der internationalen Organisationen kommt vor allem in ihren Entscheidungsstrukturen zum Ausdruck. Unbestreitbar hat sich die Kommission innerhalb des Entscheidungsprozesses zum entscheidenden Akteur entwickelt, dem bereits im Vorfeld Bedeutung zukommt. Mit dem Initiativrecht hält die Kommission den Schlüssel zur EG-Politik in der Hand. Deshalb wird auch immer wieder gefordert, das Initiativrecht auf andere Institutionen zu übertragen. Jeder Entscheidungsprozeß beginnt formal mit einer Vorlage der Kommission. Strittige Probleme werden vom Ausschuß der Ständigen Vertreter (COREPER) behandelt, wodurch die Beteiligung der nationalen Regierungen am Entscheidungsprozeß sichtbar wird. Auf der Ebene des Ministerrats werden vor allem kontroverse Politiken - wie z.B. die Agrarpreise, Umweltrichtlinien etc. - entschieden. Sollte im Rat keine Übereinstimmung erzielt werden, wird auf der Ebene des Europäischen Rats - auf Chefebene - letztendlich entschieden. Meistens werden hier Verhandlungspakete geschnürt, so daß Vor- und Nachteile für die verschiedenen Mitgliedsländer ausgeglichen werden können. Die Kompetenzen des Europäischen Parlaments wurden seit Beginn der 70er Jahre behutsam erweitert, so daß seit der Verabschiedung der EEA bei der Aufnahme neuer Mitglieder sowie bei Assoziationsverträgen seine ausdrückliche Zustimmung erforderlich ist.

Innerhalb des Rates wird der Vorsitz von einem Land jeweils halbjährlich wahrgenommen. Das bedeutet, daß sowohl im Allgemeinen Rat - das ist der Rat der Außenminister - als auch im jeweiligen Fachrat der Vertreter des die Präsidentschaft innehabenden Landes den Vorsitz führt. Dem jeweiligen Präsidenten obliegt die Einberufung der Tagungen sowie die politisch außerordentliche Bedeutung der Aufstellung der Tagesordnung. Der Präsident leitet die Beratungen und Abstimmungen, hat allerdings kein besonderes Stimmgewicht. Er vertritt die Gemeinschaft nach außen, wobei sich in den letzten Jahren die Institution der 'Troika' herausgebildet hat. Das bedeutet, daß der amtierende Ratspräsident bei wichtigen Missionen außerhalb der EG sowohl von seinem Vorgänger als auch von seinem Nachfolger begleitet wird.¹

1.2. Die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ)

Während die Präsidentschaft in der EG vor allem für den Entwicklungsprozeß innerhalb der Gemeinschaft eine große Bedeutung hat, ist die Präsidentschaft in der EPZ für die Außenbeziehungen der EG außerordentlich wichtig. Seit 1970, also seit Beendigung der Übergangszeit der EWG, haben die Mitgliedsländer die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) institutionalisiert, um eine Koordinierung und Harmonisierung der Außenpolitiken, die nicht Gegenstand des EWG-Vertrags sind, zu gewährleisten. In der 1987 wirksam gewordenen Einheitlichen Europäischen Akte verpflichten sich die zwölf Mitgliedstaaten im Rahmen der EPZ zum Bemühen, "gemeinsam eine europäische Außenpolitik auszuarbeiten und zu verwirklichen" (Art.30,1 EEA). Die Mitgliedstaaten erklären sich bereit, schrittweise gemeinsame Grundsätze und Ziele in der Außenpolitik zu verwirklichen. Sie verpflichten sich ferner, einander in allen außenpolitischen Fragen von gemeinsamen Interesse zu unterrichten und zu konsultieren. Dadurch soll gewährleistet werden, daß durch gegenseitige Abstimmung und Angleichung ihrer Standpunkte sowie die Durchführung gemeinsamer Maßnahmen eine größere außenpolitische Handlungsfähigkeit der EG erreicht werden kann. Außerdem wird bekundet, "im Rahmen des Möglichen" darauf zu verzichten, Konsensbildung und gemeinsames Handeln zu behindern.

Organe der EPZ sind der Europäische Rat, die Außenminister, das Politische Komitee, die Botschaften der Zwölf sowie die europäische Korrespondentengruppe und die Arbeitsgruppen. Dabei kommt den Außenministern die größte Bedeutung zu, bilden sie doch den Kern der EPZ. Sie kommen mindestens viermal jährlich zu Tagungen zusammen. Die Rolle des Vorsitzenden der EPZ hat an Gewicht gewonnen, da er als Sprecher der Zwölf auftritt und er gleichzeitig verantwortlich ist für Initiativen, Koordinierung, die Vertretung und Führung der Geschäfte der EPZ.²

¹ Vgl. W. WOYKE, *Europäische Gemeinschaft - Stand und Entwicklung - Ein Grundriß*, Opladen 1989.

² Vgl. ebd.

2. Vorgaben für die niederländische Ratspräsidentschaft

Die Niederlande hatten in der zweiten Jahreshälfte vom 1. Juli bis zum 31. Dezember 1991 die Ratspräsidentschaft im Rat der EG übernommen und waren gleichzeitig mit dem Vorsitz in der EPZ betraut. Innerhalb der EG galt es vor allem, den Vertiefungsprozeß der Gemeinschaft fortzusetzen, der durch folgende drei Elemente gekennzeichnet wird: Binnenmarkt 1992; Wirtschafts- und Währungsunion sowie Politische Union. Die Realisierung des Binnenmarkts stand im Schatten anderer Entwicklungen im Jahr 1991: des Golfkriegs; des Umbruchs in Osteuropa und des Zusammenbruchs der Sowjetunion; des Bürgerkriegs in Jugoslawien sowie der Verhandlungen in der 'Uruguay-Runde' des GATT als externe Determinanten sowie der Entwicklung der EG zur Wirtschafts- und Währungsunion als interne Determinanten.

Auf dem 46. Europäischen Rat Mitte Dezember 1990 hatten sich die Staats- und Regierungschefs der EG-Mitgliedstaaten darauf verständigt, in Verhandlungen über den Ausbau der EG zu einer Politischen Union und zu einer Wirtschafts- und Währungsunion einzutreten. Als Vorgaben für die Politische Union wurden genannt:

- demokratische Legitimität;
- gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik;
- Europabürgerschaft;
- Ausweitung und Verstärkung der Tätigkeit der Gemeinschaft sowie
- Effizienz der Union³

Hinsichtlich der Wirtschafts- und Währungsunion nahm der Europäische Rat den Bericht des Ausschusses der Zentralbankpräsidenten sowie den von der Kommission vorgelegten Vertragsentwurf zur Kenntnis.⁴ So sollten im Jahr 1991 parallel Konferenzen über die Politische Union sowie die Wirtschafts- und Währungsunion abgehalten werden mit dem Ziel, die Ratifizierung bis Ende 1992 abzuschließen.

Unter der luxemburgischen Präsidentschaft wurde am 17. April 1991 ein Entwurf für einen Vertrag über die Politische Union sowie die Wirtschafts- und Währungsunion vorgelegt, der sozusagen als Arbeitsdokument auch für die niederländische Präsidentschaft gelten sollte, da die Regierungskonferenzen - wie von der luxemburgischen Präsidentschaft erhofft - im ersten Halbjahr 1991 nicht abgeschlossen werden konnten. Die Präsidentschaft Luxemburgs wurde durch den Ausbruch des Golfkriegs am 17. Januar 1991, aber noch mehr durch die Eskalation der Jugoslawienkrise in Anspruch genommen. So 'erbte' die niederländische Präsidentschaft den Vertragsentwurf wie auch die unter der luxemburgischen Präsidentschaft eingeleitete Politik gegenüber Jugoslawien. Der von Frankreich nachhaltig geprägte, von den Luxemburgern vorgelegte Entwurf für die Politische Union hatte eine Pfeilerstruktur der Europäischen Gemeinschaft als Grundlage. Neben der existierenden EG sollte mit separaten Verträgen eine institutionalisierte,

³ Vgl. W. WEIDENFELD, W. WESSELS (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 1990/91*, Bonn 1991, S. 441 f.

⁴ Vgl. ebd.

aber weitgehend intergouvernementale Zusammenarbeit in zwei neuen 'Pfeilern', der Außenpolitik und der Innen- und Justizpolitik, hergestellt werden. Jeder der drei Pfeiler - also EG, Außen- und Innen/Justiz sollte in letzter Instanz dem Europäischen Rat unterstehen.⁵

Neben der Politischen Union war eine andere Rahmenbedingung für die niederländische Präsidentschaft die eingeleitete Politik der Gemeinschaft gegenüber Jugoslawien. Sie ging aus vom Fortbestand und der Unterstützung des jugoslawischen Staats, so daß die *Frankfurter Allgemeine Zeitung* am 3. Juli 1991 zu folgender Beurteilung gelangte: " Zwar standen die Zwölf diesmal zusammen, als die drei Außenminister Luxemburgs, Italiens und der Niederlande - die 'EG-Troika'- zweimal nach Jugoslawien reisten, aber leider taten sie wieder das Falsche. Sie folgten mehr dem Einheitswillen der serbischen Kommunisten als dem Freiheitsdrang des slowenischen und kroatischen Volkes und ließen sich selbst durch die Panzer der zu allem entschlossenen jugoslawischen Zentralgewalt nicht von ihrem falschen Wege abbringen. Mehr noch, sie wollten nicht begreifen, daß ihre politische und finanzielle Hilfszusage an die Belgrader Zentralregierung deren hartes Vorgehen gegen die Slowenen und Kroaten gefördert hat".⁶

3. Die niederländische Ratspräsidentschaft und die Politische Union

3.1. Die Vorlage des niederländischen Entwurfs

Experten untersuchen ein Problem und erarbeiten eine Schlußfolgerung, Politiker entscheiden darüber - im Falle der 'Europäischen Politischen Union' gegen den Vorschlag des niederländischen Ratspräsidenten.

Vollkommen unerwartet präsentierten die Niederlande im September 1991 einen Entwurf, der der intergouvernementalen Regierungskonferenz zur Bildung einer 'Europäischen Politischen Union' als Verhandlungs- und Abstimmungsgrundlage dienen sollte.⁷ Den EG-Institutionen und allen Außenministern der Gemeinschaft lag nahezu unangekündigt ein detaillierter Plan vor, der alle vorherigen Entwürfe an föderativen und supranationalen Elementen bei weitem übertraf.

Die Niederländer plädierten in ihrem Entwurf für eine Integration der von den Luxemburgern genannten Politikbereiche in bereits vorhandene, bewährte Strukturen der EG. Es sollte verhindert werden, daß die Politische Union in drei mehr oder weniger stark voneinander getrennte Handlungsräume fragmentiert würde. Diese EG neuen Stils müßte von einer einheitlichen und supranationalen Exekutive geführt werden: einer auf Kosten des Ministerrats an Verantwortung, Handlungsspielraum und Zuständigkeitsbereichen gestärkte EG-Kommission.

⁵ Vgl. das 'Non-Paper' der luxemburgischen Präsidentschaft vom 17. April 1991.

⁶ *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (3. Juli 1991).

⁷ Vgl. *de Volkskrant* (25. September 1991).

Im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik sieht der Entwurf diese Stärkung der supranationalen EG-Kommission durch eine Kompetenzübertragung auf Kosten des intergouvernementalen Europäischen Rates vor. Dagegen waren bindende Mehrheitsbeschlüsse das Instrument, das Luxemburg dem Europäischen Rat übertragen wollte, um seine außenpolitische Handlungsfähigkeit zu erweitern. Über die generelle Ausrichtung der europäischen Sicherheitspolitik blieb der niederländische Entwurf dagegen zurückhaltend und unpräzise: lediglich zur Ergänzung der NATO und der WEU sollte sie dienen.

Im Hinblick auf das häufig gescholtene demokratische Defizit erhielt das Europäische Parlament in dem Vertragsentwurf die Möglichkeit, alle Mehrheitsbeschlüsse des Ministerrats mit seinem Veto zu verwerfen. Zusätzlich hätte es ein Mitbestimmungsrecht in einigen sekundären Bereichen erhalten. Gemäß dem luxemburgischen Entwurf hätte sich das Europäische Parlament mit einem Konsultationsrecht im Gesetzgebungsprozeß zufriedenzugeben.

Die niederländische Initiative machte die Zerrissenheit der Gemeinschaft offensichtlich: die sicherheitspolitischen Vorstellungen gingen eindeutig in die Richtung altbekannter britischer Auffassungen und richteten sich gegen den Wunsch einiger Festlandeuropäer, die militärische Sicherheit Westeuropas auf Kosten der USA in die eigene Hand zu nehmen. Die Aufwertung des Europäischen Parlaments zu einer echten Legislative ist dagegen ein aktueller Schwerpunkt der deutschen Europapolitik und Schreckensbild der Briten.

Der überraschende Impuls vom 24. September 1991 hätte aus dem Leitmotiv utopischer Sonntagsreden ein präzises Modell einer Politischen Union, die diesen Namen verdient, gemacht, an dem Absicht und Wirkung zukünftiger Europapolitik hätten gemessen werden können. Daß die Außenminister der anderen EG-Staaten diese unangekündigte Chance wahrnehmen würden, sich ihren angeblichen politischen Fernzielen vertraglich zu nähern, erwies sich allerdings als vollständige Fehleinschätzung. Mit Ausnahme des belgischen Außenministers Mark Eyskens wiesen die Außenminister am 30. September 1991 den niederländischen Entwurf sogar als Diskussionsgrundlage zurück. Der niederländische, supranational angelegte Plan erwies sich als Totgeburt.

Obwohl die Zahl der geäußerten inhaltlichen Gründe für das Veto fast so groß war wie die der Teilnehmer, wurde der Plan formal von den Außenministern verworfen: Innerhalb von sechs Wochen meinte man nicht zu einem unterschriftsreifen Entwurf für die Maastrichter Sitzung des Europäischen Rates zu kommen.⁸

Es wäre allerdings zu einfach, den Grund für diese "beispiellose Niederlage in der Geschichte der europäischen Diplomatie"⁹ nur in der Intransigenz der EG-Partner zu sehen. Bereits vor und während der sechsmonatigen Ratspräsidentschaft der Niederlande können folgende drei innenpolitische Entwicklungen als Keim dieses außenpolitischen Scheiterns ausgemacht werden:

⁸ Vgl. *The Times* (28. September 1991).

⁹ *Liberation* (15. November 1991).

1. eine öffentlich ausgetragene Kontroverse zwischen Außenminister van den Broek und Premierminister Lubbers über Verantwortung und Kompetenz in der Außenpolitik
2. die Dauerkritik des Parlaments an dem mangelnden europapolitischen Profil des Außenministeriums und
3. die latente Furcht der Niederländer vor einer Hegemonie der großen EG-Partner im Integrationsprozeß, insbesondere ihrer unmittelbaren östlichen Nachbarn. In der Rhetorik der Tagespolitik tritt diese Furcht in konkretisierter Form als Schreckensbild eines französisch-deutschen 'Direktoriums'¹⁰ oder sogar in personifizierter Form der "großen Hans-Dietrich Genscher Show" auf.¹¹

Obwohl diese drei Gründe Konfliktkonstellationen verschiedenster Art aufweisen, sind sie doch inhaltlich miteinander verknüpft und überlagern sich teilweise stark. Dies geht auf ein gemeinschaftliches Strukturmerkmal zurück. Denn letztlich handelt es sich, stark simplifiziert, um einen Profilierungs- und Positionierungsbedarf auf personeller, institutioneller und nationaler Ebene.

3.1.1. Die Kompetenzstreitigkeiten zwischen Außenminister van den Broek und Premierminister Lubbers.

Seit Mitte des Jahres 1990 bestand über die Verantwortung und Gestaltung der niederländischen Außenpolitik ein Meinungsunterschied zwischen dem *primus inter pares* 'Minister für Allgemeine Angelegenheiten' Ruud Lubbers und seinem christdemokratischen Partner der ersten Stunde, dem Außenminister Hans van den Broek. Ihr in die Öffentlichkeit gedrungener Briefwechsel wurde von den Zeitungen dankbar aufgegriffen, von der Vielzahl von Rundfunkanstalten des außenpluralen, stark segmentierten Rundfunksystems übernommen, machte eine steile Themenkarriere durch und eskalierte bald zur öffentlichen Kontroverse.

Im Gegensatz zum deutschen Bundeskanzler besitzt der niederländische Premierminister keine Richtlinienkompetenz in der Außenpolitik seines Landes. Die Federführung obliegt laut niederländischer Verfassung vollständig dem Chef des Außenamtes.

Die Interdependenz von Staaten, von ihren Problemfeldern und Handlungsbereichen hat aber im internationalen System der Gegenwart zu einer weitgehenden Einbettung außenpolitischer Entscheidungen in andere Politikbereiche eines jeden Landes geführt. Dies gilt besonders für die zwölf EG-Mitgliedstaaten. Auf gemeinsame, interdependente Probleme folgen gemeinsame, überstaatliche und zum Teil verbindliche Lösungsansätze in Form von Vorschlägen der EG-Kommission und Entscheidungen des EG-Ministerrats, die tiefgreifende innenpolitische Auswirkungen in der Zwölfergemeinschaft haben. Nichtsdestoweniger bleibt Europa auch in den Niederlanden eine Bastion der Außenpolitik, verfestigt durch einen im

¹⁰ Vgl. *NRC/Handelsblad* (22. Mai 1990).

¹¹ *Algemeen Dagblad* (5. Mai 1991).

Ressort ansässigen eigenen Staatssekretär. Vertritt der Premierminister die Niederlande im Ausland, ist er grundsätzlich an ein Mandat gebunden, das vom Außenministerium definiert und vom Kabinett verabschiedet wird.

Mit dem Anspruch, seine eigenen Kompetenzen auf Kosten des Außenministers erweitern zu müssen, widersprach der Premierminister erstmals diesem Exklusivrecht, das der Vielschichtigkeit der Europapolitik nicht länger gerecht wurde. Um seinen Kollegen im Europäischen Rat gleichzeitig nicht länger an Kompetenzen nachzustehen, forderte Lubbers schriftlich eine neue "koordinierende, initiiierende und beaufsichtigende Rolle" in der Europapolitik.¹² In seiner Antwort wies Außenminister van den Broek diesen Anspruch als inakzeptabel zurück. Nur eine geänderte Verfassung könne eine Erweiterung der Befugnisse des Premierministers legitimieren.¹³ Diese Option wurde aber in einer dafür eigens einberufenen parlamentarischen Sitzung ausgeschlossen. Die Mehrheit der '2. Kammer' weigerte sich, Lubbers Ansprüchen mit konstitutionellen Veränderungen zu entsprechen und forderte die Politiker auf, innerhalb des Kabinetts zu informellen Absprachen über ihre Rollen in der Europapolitik zu gelangen. Mit ihrer Haltung standen die Abgeordneten einer Konfliktlösung mit Hilfe einer juristischen Präzisierung der Rolle des Premierministers im Wege. Da der Konflikt sich aber immer weniger auf die beiden betroffenen Ämter bezog als auf die sie innehabenden politischen Akteure, legten sie damit den Keim für eine fortdauernde, latente europapolitische Rivalität. Beide Akteure versuchten fortan, Profillücken im Alleingang zu füllen.

Lubbers, dem seit langem Chancen und Ambitionen zugeschrieben werden, 1993 Jacques Delors als Präsident der EG-Kommission nachzufolgen, hatte schon während des Europäischen Gipfels in Dublin einen Vorstoß gewagt. Seine Vorstellung einer Europäischen Energiegemeinschaft war für seine Kollegen in Den Haag eine ebensolche Novität wie für die ausländischen Teilnehmer.

Das Konzept der Europäischen Politischen Union sollte dagegen die Meisterleistung van den Broeks werden - und gleichzeitig den Einfluß des Europäischen Rats, d.h. des Gremiums seines und aller anderen Regierungschefs reduzieren. Denn obwohl van den Broek bei der Formulierung des Entwurfs faktisch nur als Co-Autor neben Staatssekretär Dankert fungiert hatte, war er der politisch Verantwortliche. Von europapolitischem Ehrgeiz getrieben vernachlässigte er das außenpolitische Kalkül und Verhandlungsgeschick, nahm die im Vorfeld vorhandene Skepsis der EG-Partner nicht zur Kenntnis und scheiterte weniger ob des Inhalts als ob der Darbietung des Entwurfs.

3.1.2. Die europapolitischen Anforderungen an das Außenministerium

'Erneuerung in Kontinuität' (Vernieuwing in continuïteit) war der Titel des Konzepts für die bevorstehende Ratspräsidentschaft, das van den Broek und Staats-

¹² *NRC/Handelsblad* (31. Oktober 1990).

¹³ Vgl. A. JOUSTRA, *Primus Dominus*, in: *Elsevier* (10. November 1990), S. 43.

sekretär Dankert am 25. März 1991 dem Vorsitzenden der '2. Kammer' des Parlaments sandten.¹⁴ Wenn nicht schon ein frühes Omen für seine spätere Unberechenbarkeit, so ließ sich das Außenministerium unter diesem unpräzisen Anspruch doch alle Handlungsoptionen offen. In dem 'Non-Paper' legte das Ministerium seine inhaltlichen Schwerpunkte für die zweite Jahreshälfte von 1991 fest, nämlich:

- Vollendung des EG-Binnenmarktes;
- die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion;
- die Europäische Politische Union und
- die Pflege der Außenbeziehungen der EG

Der Vollendung des Binnenmarktes wurde eindeutig Priorität eingeräumt. Das 'Non-Paper' zeigte für dieses Ziel fünf Schlüsseldossiers auf: Steuerharmonisierung, freier Personenverkehr, Transport und Harmonisierung tiermedizinischer und botanischer Maßnahmen. In den Außenbeziehungen versprach man in erster Linie, sich für die Verhandlungen mit den EFTA-Staaten zu engagieren, um diese zu einem erfolgreichen Abschluß zu führen.

Die EPU, sechs Monate später omnipräsentes Thema in Den Haag, wurde noch lediglich "im Kielwasser" der Wirtschafts- und Währungsunion verortet, der "größten Ergänzung von Europa-1992".¹⁵ Im Gegensatz zu dem Binnenmarktprogramm war es für die Politische Union und die Wirtschafts- und Währungsunion schon "schwieriger, eine Indikation der während unserer Präsidentschaft zu behandelnden Schwerpunkte zu geben".¹⁶ Stattdessen griff das Papier den terminus technicus 'rolling programme' auf und stellte fest, daß "die Erfahrung (...) gelehrt hat, daß es Sache ist, die Kontinuität der Gemeinschaftsangelegenheiten zu fördern und in Gang zu halten".¹⁷ Das Außenministerium sprach sich lediglich vage für eine Behebung des demokratischen Defizits und für eine Verbesserung der Entscheidungsstruktur der EG aus und hoffte für viele neue Bereiche die langfristige Perspektive einer Vergemeinschaftlichung offen zu halten. Dieser ursprüngliche Mangel an politisch durchsetzbaren Idealen und Impulsen für die EPU sollte zur Achillesferse des niederländischen Ansatzes werden.

Aus unbekanntem Gründen verfügten die ehemaligen Kollegen Dankerts in der PvdA-Fraktion des Europäischen Parlaments noch vor der '2. Kammer' über 'Erneuerung in Kontinuität'. Somit erwies sich ihre Kritik, die sie vor der Kenntnisnahme des Papiers durch das Haager Kabinett und durch die '2. Kammer' äußern konnten, als richtungweisend. "Zu minimalistisch" und "viel zu wenig

¹⁴ Vgl. *Vernieuwing in continuïteit. Het Nederlandse Voorzitterschap van de EG 1991*, Unveröffentlichtes 'Non-Paper' vom 25. März 1991.

¹⁵ Ebd., S. 3.

¹⁶ Ebd., S. 4.

¹⁷ Ebd., S. 17.

ehrzeigig" lautete das Urteil über die geplante Vorgehensweise der Regierung.¹⁸ Dankert verteidigte das Konzept mit der Auffassung, daß neue Initiativen der Gemeinschaft nicht dienen würden und den erfolgreichen Abschluß laufender Verhandlungen behinderten.¹⁹

Die Stellungnahmen der PvdA-Fraktion in der '2. Kammer' entsprachen wenige Tage später denen der Sozialistischen Fraktion im Europäischen Parlament und wurden auch von den christdemokratischen Abgeordneten in Straßburg und Den Haag aufgegriffen. Ihre Äußerungen lassen sich in ein Meinungsklima hinsichtlich des Außenministeriums einordnen, das sich schon im Vorfeld der Ratspräsidentschaft herausgebildet hatte. Niederländische Politikwissenschaftler, wie der Leidener Universitätsdozent Ben Soetendorp, hatten dem Außenministerium schon seit geraumer Zeit europapolitische Schwäche bescheinigt. Die Komplexität der Europapolitik erfordere mehr als nur die im Außenministerium vorhandenen Kompetenzen.²⁰ Erst 'Erneuerung in Kontinuität' wurde zum Anlaß für die Konkretisierung dieses Meinungsklimas in spezifische Kritik. Und die kreierte im Gegensatz zur bisherigen, vagen öffentlichen Meinung einen politischen Druck auf das Außenministerium.

Schon Anfang März 1991 hatten Abgeordnete der '2. Kammer' gegenüber dem Außenministerium die generelle Forderung erhoben, es möge in seiner Europapolitik wenigstens "das letzte bißchen an demokratischer Kontrolle"²¹ in der EG im Auge behalten. In den Wochen nach der Präsentation des 'Non-Papers' bildete sich eine mehr oder weniger genau definierbare Erwartungshaltung des Parlaments und der Massenmedien heraus. Das Nachrichtenmagazin *Elsevier* vermutete beispielsweise im April eine "verborgene Tagesordnung"²² für die Ratspräsidentschaft und kündigte ohne hinreichende Plausibilität für die Zeit nach dem 1. Juli einen bis dahin ungeahnten Trumpf des Staatssekretärs Dankert an.

Mit Ausnahme der klerikal-konservativen Parteien ('Staatkundig Gereformeerde Partij', 'Gereformeerde Politiek Verbond', 'Reformatorisch Politieke Federatie') formulierten nahezu alle Mitglieder der '2. Kammer' Anfang Juni 1991 ihre Kritik in einem parlamentarischen Antrag. Darin forderten sie die Regierung (d.h. das Außenministerium) auf, die Ratspräsidentschaft für den Fortgang der Demokratisierung in der EG zu nutzen. Daneben legten die Abgeordneten die gewünschte föderale Richtung fest, in die sich die EG zu entwickeln habe und lehnten intergouvernementale Strukturen und Alternativen ab. Der Antrag enthielt eine implizite Drohung: die '2. Kammer' würde keinen Vertrag zur Bildung einer EPU ratifizieren, der das demokratische Defizit unangetastet lassen würde. Es folgten Dutzende

¹⁸ *de Volkskrant* (22. März 1991).

¹⁹ Vgl. ebd.

²⁰ Vgl. *Trouw* (24. Oktober 1991).

²¹ *NRC/Handelsblad* (21. März 1991).

²² F. VAN EMPEL u.A., *Verborgen agenda*, in: *Elsevier* (20. April 1991).

von Anträgen, die diese Position der '2. Kammer' gegenüber dem Außenministerium und dem restlichen Kabinett verfestigten.

Am 9. Juli reagierte Außenminister van den Broek mit der Spezifizierung der im 'Non-Paper' nur zögerlich geäußerten Vorstellungen und plädierte dafür, die Themenbereiche über die der Ministerrat mit Mehrheiten entscheiden könne, auszuweiten und das Europäische Parlament zu stärken.²³ Dennoch mangelte es diesen Ankündigungen bereits an Glaubwürdigkeit. Nach Ansicht der Liberalen im Europäischen Parlament vertraue kein Ausländer mehr auf die Vorsätze der Regierung. Die niederländischen Sozialdemokraten stellten fest, daß das Land inzwischen seine Vorbildfunktion im Integrationsprozeß verloren hätte.²⁴

Unter dem Handlungsdruck, der sich auf diese Weise seit März in Den Haag (aber auch in Straßburg) akkumuliert hatte, faßte das Außenministerium die enormen Anforderungen der Volksvertreter zusammen und formulierte sie in seinem E-PU-Entwurf. Doch das Ministerium scheiterte mit dem Entwurf weniger aufgrund des Inhalts als durch die Verwechslung von politisch Wünschbarem mit dem politisch Machbaren.

3.1.3. Die latente Furcht der Niederlande vor einer Hegemonie der größeren EG-Mitgliedstaaten

Das postkoloniale Zeitalter wird maßgeblich von dem Prinzip der formalen staatlichen Souveränität gekennzeichnet. War es bis in die sechziger Jahre Leitbild bei der Bildung neuer Staaten auf dem afrikanischen und dem asiatischen Kontinent, verschafft es nach seiner universalen, de-jure Durchsetzung jedem Staat eine mehr oder weniger angemessene Legitimation seines außenpolitischen Handelns. Aber auch heute müssen Kleinststaaten und Mittelmächte bei der Ausübung ihrer Rolle häufig erkennen, daß zwar das formale Prinzip, nicht aber die de-facto Gleichberechtigung von Staaten ein Strukturmerkmal des internationalen Systems ist und die Möglichkeiten, Rechte und Interessen durchzusetzen ungleich verteilt sind. Im Beziehungsgeflecht zwischen den mehr als 180 Nationalstaaten sind alte Parameter der Macht nicht ohne Ersatz erloschen.

Kleinere Staaten befinden sich aufgrund ihrer Position relativer Schwäche daher häufig auf der Seite von internationalen Organisationen, ja müssen für diese Partei ergreifen. Sie erkennen, daß die Aufnahme in einen Verbund mehrerer Einzelstaaten für sie keine automatische außenpolitische Machtreduktion bedeutet, solange ihre Interessen mit denen des Verbundes mehr oder weniger konvergieren. Im Gegenteil. In jedem Fall beschränken internationale Organisationen, besonders wenn sie supranational strukturiert sind, gewichtigere denkbare Gegenspieler und deren Machtpotential ungleich mehr als das eigene. Diese Erkenntnis liegt auch dem traditionellen, hohen Engagement der Niederlande im europäischen Integra-

²³ Vgl. *The Times* (10. Juli 1991).

²⁴ Vgl. *NRC/Handelsblad* (10. Juli 1991).

tionsprozeß zugrunde, dem sie den Ruf verdanken, das "europäischste Land der Zwölf"²⁵ zu sein.

Diese Haltung geht letztlich bis auf die Generalstaaten des 16. Jahrhunderts zurück. Ihre geopolitische Lage und föderalistische Herrschaftsstruktur hatten die Bildung zentraler politischer Instanzen immer verhindert. Ihr Unabhängigkeitsstreben und ihr Selbstbild bestanden maßgeblich aus der Abgrenzung vom spanisch-habsburgischen Katholizismus durch den eigenen Calvinismus, der inhärent egalitär war und ist. Die starke vertikale Segmentierung entlang konfessioneller Linien in der modernen niederländischen Gesellschaft führte später zu der Versäulung und zu der sogenannten 'Konkordanzdemokratie'.²⁶ Dieses auf gesamtgesellschaftliche Konsensbildung ausgerichtete Herrschaftssystem konnte nur von allen 'Säulen' gemeinsam getragen und legitimiert werden. Keine Subkultur durfte die anderen überflügeln und ihre Interessen auf Kosten anderer politisch artikulieren und durchsetzen.

Nur vor diesem Hintergrund werden einige Konstanten der niederländischen EG-Politik verständlich. Die alte Furcht vor einer Übermacht der Großen in der EG wird handlungsbestimmend in dem niederländischen Widerstand gegen institutionalisierte Intergouvernementalität und gegen einen "alles beherrschenden französisch-deutschen Block".²⁷

Schon 1974 verhinderten die Niederländer, daß der intergouvernementale Europäische Rat in der Abschlusserklärung des Pariser Gipfels überhaupt erwähnt wurde. Bis heute vertritt das Land nicht nur inhaltlich Positionen, die dem Intergouvernementalismus meistens widerstreben, sondern hegt gleichzeitig eine formale Skepsis gegenüber französischen und deutschen Initiativen. Setzt man eine gewisse Übereinstimmung der öffentlichen Meinung mit der veröffentlichten Meinung voraus, lebt diese Einstellung auch in weiten Teilen der Bevölkerung.

Die französisch-deutschen Vorstellungen setzen nach Ansicht der politischen Klasse zudem häufig die transatlantischen Beziehungen aufs Spiel, die für die Niederlande als Handels- und ehemalige Kolonialmacht historisch selbstverständlich geworden sind.

Mit der 'Bank-Affäre' von 1990 hatte der gefürchtete Block in der niederländischen Perzeption konkrete, nachweisbare Formen angenommen. Die Niederlande hatten sich lautstark um den Standort der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung und um die Besetzung ihres Spitzenpostens mit dem ehemaligen Minister Ruding beworben. Im Mai erhielten aber London und der Berater des französischen Präsidenten, Jacques Attali den Zuschlag.

Beeindruckt von diesem Prestigeverlust warnte der Premierminister vor den "Elementen eines Direktoriums"²⁸ und äußerte an anderer Stelle, daß die Gemein-

²⁵ *The European* (5. Juli 1991).

²⁶ Vgl. A. LIJPHART, *The Politics of Accomodation*, Berkeley 1968.

²⁷ *Die Zeit* (29. November 1991).

²⁸ *NRC/Handelsblad* (22. Mai 1990).

schaft erfolgreicher wäre, wenn Paris sich für Europa anstatt für die Achse Paris-Bonn entschied.²⁹ Außenminister van den Broek formulierte diese Mahnungen in außenpolitische Forderungen um, indem er erstmals für eine Stärkung der EG-Kommission plädierte um einem "automatischen Übergewicht der großen Mitgliedstaaten" und dem "Auskungeln" vorzubeugen.³⁰ Daraus leiteten niederländische Abgeordnete des Europäischen Parlaments und der '2. Kammer' das primäre Bedürfnis ihres Landes für die zweite Jahreshälfte von 1991 ab: "die französisch-deutschen Pläne zu hintertreiben".³¹

In den ersten Monaten der niederländischen Ratspräsidentschaft konnte das traditionelle Unbehagen nicht behoben werden. Vor allem Frankreich und Deutschland vertraten nämlich angesichts der Krise in Jugoslawien, des Putsches in der UdSSR und der Anerkennung der baltischen Republiken eigene, nationale Standpunkte, ohne den für derartige Vorstöße besonders sensibilisierten EG-Ratspräsidenten zu konsultieren. Die notwendige Neupositionierung der EG in der Welt habe die größeren Mitgliedstaaten machthungrig gemacht, stellte Staatssekretär Dankert fest.³²

Aber mit ihrem "einmaligen Affront gegen eine amtierende Präsidentschaft" (Wilfried Martens)³³ bestätigten Dumas und Genscher die niederländischen Befürchtungen erst nach der Verwerfung ihres EPU-Entwurfs vollends.

Noch während einer Sitzung des Außenministerrats, verließen die beiden Politiker den Verhandlungsort und steuerten mit dem Dienstwagen des niederländischen Außenministers das Pressezentrum an. Es setzte eine groteske Verfolgungsjagd ein, nach der die siegreichen Kollegen/Konkurrenten van den Broeks eine ungeahnte französisch-deutsche Initiative als Anfang der weiteren europäischen sicherheits- und verteidigungspolitischen Zusammenarbeit offenbarten. Der Überfall war nicht unvorbereitet: im Dezember 1990 hatte sich Frankreich der deutschen Unterstützung seiner verteidigungspolitischen Vorstellungen versichert und im Gegenzug eine Stärkung des Europäischen Parlaments hingewonnen.

Noch expliziter erfüllte Deutschland herrschende niederländische Vorurteile. Insbesondere in der Jugoslawien-Krise wurden die Deutschen zu Wortführern der Kritik an der Ratspräsidentschaft. Mit ihrer Einmischung trafen sie einen historisch und sozialpsychologisch zentralen Nerv der Niederlande.

Im September führte Genscher beispielsweise an, die deutschen Ansichten in der Frage seien unverändert, während die niederländischen "langsam in unsere

²⁹ Vgl. *NRC/Handelsblad* (2. September 1990).

³⁰ *NRC/Handelsblad* (12. Juli 1990).

³¹ *NRC/Handelsblad* (2. April 1991).

³² Vgl. *The Independent* (30. Oktober 1991).

³³ *Die Zeit ist nicht reif*, in: *Der Spiegel* 42 (1991), S. 18.

Nähe gerückt sind".³⁴ Es sind solche deutsche Stellungnahmen, die in niederländischer Politik und Presse als "einfach gefühllos, eben deutsch"³⁵ gelten.

Auf beiden Seiten der Grenze entstand der Vorwurf, mit eigenen Initiativen und Stellungnahmen von Mehrheiten in der Zwölfergemeinschaft abzuweichen. Bestand der ursprüngliche Gegensatz zwischen der Anerkennung der neuen Republiken einerseits und dem Erhalt des jugoslawischen Bundesstaates andererseits, verdichtete der Konflikt sich vor allem in den niederländischen Massenmedien bald auf einen persönlichen Antagonismus zwischen Genscher ("das große deutsche Maul"³⁶) und van den Broek (Opfer einer "wahren Hetze"³⁷ und "Hau-den-Lukas der deutschen Medien"³⁸).

Jede Beschlußfassung, die über nationale Rahmen hinausging, wurde einem der beiden Antipoden zugeordnet. Die Resolution des UNO-Sicherheitsrats, die der EG eine einheitliche sicherheitspolitische Rolle in der Jugoslawien-Krise zugestand, galt schon bald als persönlicher Sieg van den Broeks über den deutschen Außenminister.

"Die Kritik an der Bundesrepublik findet willige Ohren, sie macht sich bezahlt, wo man die Kritik an anderen Ländern neutral als Bestandteil des gesamten Informationspaketes konsumiert".³⁹ Nur eine deutsch-niederländische Kontroverse ließ die Personifizierung des Konflikts und die simplifizierende und daher konfrontative Berichterstattung durch die niederländischen Massenmedien zu. In jedem anderen transnationalen Interessenskonflikt wäre sie unvorstellbar gewesen. Das Verhältnis zwischen den beiden Politikern ("ein enges, aber schwieriges"⁴⁰) geriet somit zum Ausdruck des latenten Charakters der deutsch-niederländischen Beziehungen.

Neben dem Besatzungstrauma sind die Nachbarschaft und der Größenunterschied die bestimmenden Faktoren für das strukturell asymmetrische und sensible Verhältnis. Auch der Größenunterschied zwischen Deutschland und Belgien, dem nächstgrößeren, einzig anderen Nachbarstaat der Niederlande, ist für die niederländische Perzeption ausschlaggebend. (Weder die niederländischen Beziehungen zu Belgien, noch zu Frankreich, der anderen kontinentalen Macht, sind ähnlich komplex und empfindlich. Das gleiche gilt beispielsweise für die belgisch-deutsche

³⁴ *NRC/Handelsblad* (4. September 1991).

³⁵ *Süddeutsche Zeitung* (8. August 1991).

³⁶ *de Volkskrant* (20. September 1991).

³⁷ *Algemeen Dagblad* (28. September 1991).

³⁸ *NRC/Handelsblad* (17. September 1991).

³⁹ H. VON DER DUNK, *Holländer und Deutsche. Zwei politische Kulturen*, in: *Beiträge zur Konfliktforschung* 2 (1986), S. 64.

⁴⁰ *Die Zeit* (5. Juni 1991).

Nachbarschaft.) Bei grenzüberschreitender Zusammenarbeit und fortschreitender politischer Integration wächst das Bedürfnis des kleineren Landes, seine kulturelle und ideologische Identität zu unterstreichen. Diese Abgrenzung wird für das Selbstverständnis eines Volkes in besonderer Weise unverzichtbar, wenn der Integrationspartner von heute der Feind von gestern ist.

Europäischer als andere Länder, normatives Vorbild, Verfechter der föderativen Elemente in der Gemeinschaft gegen den Widerstand der größeren Mitgliedstaaten, Anwalt der kleinen EG-Mitgliedstaaten, im Schatten Deutschlands politisch unterbewertet - dies waren und sind wesentliche Elemente des niederländischen nationalen Selbstbildes. Die Europapolitik der politischen Klasse während des zweiten Halbjahres von 1991 lag mit diesen Facetten und Ansprüchen vollständig auf einer Linie. Von den Massenmedien weitgehend unterstützt, sahen die Politiker in der Ratspräsidentschaft die einmalige Gelegenheit, die Form und Geschwindigkeit des Integrationsprozesses im niederländischen Sinne zu bestimmen. Die EPU sollte unter anderem das wiedervereinigte Deutschland enger einbinden und niederländische Befürchtungen beheben, ohne aber eine sicherheitspolitische Alternative zum Atlantizismus zu werden. Die normative Richtigkeit ihrer Impulse ergab sich aus der immanenten Logik des Integrationsprozesses.

Die Mehrheitsfähigkeit des luxemburger Entwurfs mißachtend, hofften sie, sich stattdessen mit einem vollständig neuen, föderativen Konzept gegen große Mitgliedstaaten durchzusetzen und vor allem gegenüber Deutschland an Profil zu gewinnen. Die Niederlande würden als Ratspräsident zu "einer Art Supermacht in Europa".⁴¹

Gemessen an diesem hohen Anspruch, konnte das Scheitern des Entwurfs nicht auf eine diplomatische Niederlage beschränkt bleiben. Nach Ansicht des maßgeblichen niederländischen Presseorgans, des NRC/Handelsblad wurden neben van den Broek die gesamte Niederlande bestraft.⁴² Nicht nur die Realitätsferne der Vorschläge schadete dem internationalen Ansehen des Landes. Daß sich just die Niederlande eine Stagnation des Integrationprozesses hatten zuschulde kommen lassen, widersprach jedem bisher geäußerten nationalen Eigenlob. Die Blamage geriet zum vieldiskutierten Tiefpunkt des nationalen Selbstwertgefühls. Angesichts des "grenzenlosen niederländischen Masochismus" rief der PvdA-Abgeordnete van Traa das Land dazu auf, seinen Selbstrespekt nicht zu verlieren.⁴³

Zum diesem nationalen Psychodrama hätte es aber nicht zu kommen brauchen, wenn die Niederlande eine weniger spektakuläre aber konziliantere Haltung eingenommen hätten. Zumindest während der Ratspräsidentschaft, als zeitweilige Vertreter einer heterogenen Staatengemeinschaft, hätte ihnen diese Haltung besser gestanden. Eigeninteressen, wo nötig, zurückzustellen, die Gegensätze innerhalb der EG (hauptsächlich zwischen Deutschland, Frankreich und Großbritannien) auszugleichen und Verhandlungsspielraum und Konsenslösungen aufzuzeigen, sind die

⁴¹ *NRC/Handelsblad* (29. Juni 1991).

⁴² Vgl. *NRC/Handelsblad* (7. Oktober 1991).

⁴³ *NRC/Handelsblad* (7. Oktober 1991).

wichtigsten Aufgaben des Ratspräsidenten. Ziel sollte ein gemeinsamer Nenner und nicht die Realisierung ehrgeiziger Visionen sein. Nur diese Zielvorstellung hätte zu einem Arbeitspapier niederländischer Prägung geführt, das, zum ausgewogenen Entwurf gereift, alle Teilnehmer einer EG-Gipfelkonferenz zu unterzeichnen bereit gewesen wären. Der angestrebte internationale Prestigezuwachs des eigenen Landes hatte aber mit der Lancierung des föderativen EPU-Entwurfs eindeutig Überhand gewonnen. Was für viele andere Länder ein Widerspruch wäre, wurde durch die Niederlande aufgelöst: die traditionelle europäische Gesinnung ist zu einem Aspekt der nationalen Identität geworden.

Der Entwurf scheiterte daher weniger ob seines Inhalts als ob der Tatsache, daß seine Urheber nicht bereit waren, die herkömmliche niederländische Rolle in der EG zurückzustellen um die Rolle der Ratspräsidentschaft anzunehmen.

Der niederländische Entwurf hatte dennoch eine unbeabsichtigte positive Konsequenz für den Integrationsprozeß. Vor die Wahl gestellt, beriefen sich die EG-Partner nun auf den luxemburgischen Entwurf und unterstützten ihn mit einem breiteren Konsens als unmittelbar nach seiner Präsentation. Auch auf Seiten der Ratspräsidentschaft zog man Schlußfolgerungen aus dem Fiasko. Die EPU und die Vorbereitungen des Maastrichter Gipfels wurden zur Chefsache. Mit dem luxemburgischen Entwurf und einigen Teilen der niederländischen Vorschläge als Gesprächsgrundlage reiste Premierminister Lubbers durch die EG-Hauptstädte, sammelte verschiedene Standpunkte ein, erforschte Konsensbereitschaft und entwickelte daraus ein Arbeitspapier für den Europäischen Rat von Maastricht.

4. Der Europäische Rat von Maastricht

Der Europäischen Gemeinschaft gelang es, nicht zuletzt wegen dieser Anstrengungen des niederländischen Premierministers, das selbstgesteckte Ziel, bis Ende Dezember 1991 zu unterschriftsreifen Verträgen zu gelangen, zu erreichen. Zwar wurde in bezug auf die Politische Union kein revolutionärer Durchbruch erreicht, doch hat man einen weiteren Meilenstein auf dem Weg zu einer vertieften Gemeinschaft erreicht. So soll gemäß der Gipfelkonferenz von Maastricht die 'Europäische Union' das Dach für alle 12 Mitgliedsländer bilden. Aufgrund britischen Widerstands wird es noch zu keiner "föderativen Union" in absehbarer Zeit kommen, aber "eine immer engere Union unter den Völkern Europas" angestrebt. Faktisch wird damit der Text der Präambel des EWG-Vertrags von 1957 wiederholt.

Die neue 'Europäische Union' wird sich aus drei Säulen zusammensetzen, wobei die erste Säule die bestehenden EG-Verträge in erweiterter Form bilden. Durch sie erhält die EG mehr bzw. neue Kompetenzen, z.B. in der Umwelt-, Bildungs-, Verbraucherschutz- und Gesundheitspolitik wie auch bei gesamteuropäischen Verbundnetzen. Auch die Bestimmungen über die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) gehören zu dieser Säule wie auch die Aufwertung des Europäischen Parlaments. Es wird in Zukunft verstärkt sein Veto gegen Vorlagen der Kommission wie auch des Ministerrats einlegen können. Auch wird erstmals das Subsidiaritätsprinzip als Leitprinzip der Europäischen Union formuliert. Schließlich wird den Bürgern, die in einem anderen EG-Land als in ihrem Heimatland ihren

Wohnsitz haben, ein aktives und passives Wahlrecht auf Gemeindeebene gewährt.⁴⁴

Die zweite Säule der Union bildet die Außen- und Sicherheitspolitik. Allerdings werden diese Politiken nicht in den Vertragstext aufgenommen, sondern intergouvernemental geregelt. In der Außen- und Sicherheitspolitik soll der Europäische Rat die Entscheidungen über die Grundsatzfragen einstimmig treffen. Diese sind ab 1993 begrenzt auf folgende vier gemeinsame Aktionsbereiche: KSZE-Prozeß, Rüstungskontrolle und Abrüstungspolitik, Verbreitung von Nuklearwaffen und wirtschaftliche Aspekte der Sicherheit und Rüstungspolitik. In den Ausführungsbestimmungen sollen die Außenminister dann von Fall zu Fall mit qualifizierter Mehrheit befinden. Hier ist Streit vorprogrammiert, solange nicht definitiv geregelt ist, welches Grundsatzfragen sind und welche Probleme nicht als Grundsatzfragen zu gelten haben. Für die EG-Sicherheitspolitik gewinnt die Westeuropäische Union einen großen Stellenwert, denn "die EG kann die WEU ersuchen, Beschlüsse und Aktionen der Union mit verteidigungspolitischen Integrationen zu formulieren und durchzuführen. Das Verhältnis der WEU zur Nato wird dadurch nicht berührt, die WEU erhält eine Brückenfunktion zwischen 'Nato' und 'Europäischer Union'".⁴⁵

Die dritte Säule der Union besteht aus der Zusammenarbeit in der Innen- und Rechtspolitik. Hier wurde unter anderem die Kooperation in der Einwanderungs- und Asylpolitik sowie beim Kampf gegen das organisierte Verbrechen und das Rauschgiftunwesen vereinbart. Die Einrichtung von Europol als Kern einer künftigen europäischen Kriminalpolizei wurde beschlossen. Allerdings konnten sich Deutschland und Frankreich wie auch bei der Außen- und Sicherheitspolitik nicht durchsetzen, diese Bestimmungen in die Vertragstexte aufzunehmen.

5. Die niederländische Ratspräsidentschaft und die Wirtschafts- und Währungsunion

Anders als die Verhandlungen über die Politische Union waren in den Gesprächen über die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) weitgehend Fortschritte erzielt worden. Man konnte in diesem Bereich auf den Vorschlägen des Delors-Ausschusses wie auch der luxemburgischen Präsidentschaft aufbauen.

Die niederländische Regierung legte während ihrer Präsidentschaft im September 1991 einen Kranz von harten Bedingungen für die Mitgliedschaft in der WWU vor. Danach sollten bis zum Eintritt in die zweite Stufe der WWU - die erste begann am 1. Juli 1990 - die Beitrittskandidaten sicherstellen, daß ihre Geldentwertungsraten der Preisstabilität des in dieser Hinsicht stabilsten Landes nahekommten. Zweitens sollte die jährliche Neuverschuldung der öffentlichen Hand auf weniger als 3% zurückgeschraubt werden. Bis spätestens 1994 müßten die Kandidaten auch ihre nationale Valuten soweit stabilisiert haben, daß sie künftig ohne Abwertung in den Wechselkursbandbreiten des bereits existierenden Europäischen

⁴⁴ Vgl. *Neue Züricher Zeitung* (12. Dezember 1991).

⁴⁵ *Neue Züricher Zeitung* (12. Dezember 1991).

Währungssystems gehalten werden könnten. 1996 sollten dann nicht allein nur die Finanzminister oder die Regierungschefs darüber entscheiden, welche Länder diese Bedingungen erfüllt haben, sondern auch die Finanzmärkte sollten den Bewerbern ihr Vertrauen aussprechen.

Für die zweite Stufe der WWU, beginnend ab 1994, schlugen die Niederlande ein 'Europäisches Währungsinstitut' vor. Seine Aufgabe sollte in der Organisation einer immer stärkeren währungspolitischen Zusammenarbeit bestehen.⁴⁶ Mit diesem Arbeitspapier haben die Niederlande "selbst einem Gründungsmitglied der Gemeinschaft - Italien - das Fürchten gelehrt. Erstmals wurde der italienischen Öffentlichkeit bewußt, daß über den Kopf eines Mitgliedstaates hinweg der Eintritt einer Gruppe von EG-Staaten in die Endstufe der Währungsunion beschlossen werden konnte und Italien dabei seinen gesichert geglaubten europäischen Logenplatz einbüßen würde".⁴⁷

Doch aufgrund heftiger Kritik seitens der südlichen Mitgliedstaaten der EG zogen die Niederlande ihren Entwurf zurück, so daß erst auf der Gipfelkonferenz in Maastricht im Dezember 1991 ein Durchbruch in bezug auf die Wirtschafts- und Währungsunion erreicht werden konnte. Die Staats- und Regierungschefs kamen überein, in einem Stufenplan bis spätestens 1999 die WWU mit einer einheitlichen europäischen Währung zu errichten. Die laufende erste Stufe, begonnen am 1. Juli 1990 sowie die am 1. Januar 1994 beginnende zweite Stufe sollen die notwendigen Konvergenzvoraussetzungen für die Endstufe schaffen. Dazu wird ein Europäisches Währungsinstitut eingerichtet, das die Aufgabe erhält, die Währungs- und Finanzpolitik der Mitgliedsländer zu koordinieren. "Vor Ende 1996 berichtet die Brüsseler Kommission dem Ministerrat, wie weit die Zwölf mit ihren Vorbereitungen zur Währungsunion gediehen sind und welche Länder den Anforderungen an Preisstabilität, Haushaltsfinanzierung, Wechselkursstabilität und Zinsniveau entsprechen. Auf der Grundlage dieses Berichts entscheidet der Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit (das heißt mit mindestens 54 Stimmen und der Zustimmung von mindestens acht Ländern), welche Länder die Bedingungen erfüllen. Sind mindestens sieben Kandidaten startbereit, beschließt der Europäische Rat ebenfalls mit Mehrheit vor dem 31. Dezember 1996 das Datum, an dem die dritte Stufe der Währungsunion beginnt".⁴⁸

Um in die dritte Stufe der Währungsunion eintreten zu können, ist die Erfüllung folgender vier Kriterien für ein Land erforderlich: a) die Inflationsrate darf nicht mehr als 1,5 Prozentpunkte über der durchschnittlichen Inflation der drei Länder mit der geringsten Teuerungsrate liegen; b) der nominelle langfristige Zinssatz darf den Durchschnitt der drei Länder mit den tiefsten Ausleihungsraten um maximal 2 Prozentpunkte übersteigen; c) der Beitrittskandidat muß mindestens zwei Jahre "ohne starke Spannungen" am Wechselkursmechanismus des EWS

⁴⁶ Vgl. *Süddeutsche Zeitung* (10. September 1991).

⁴⁷ O. GARSCHAGEN, *Irrungen und Wirrungen einer EG-Präsidentschaft*, in: *EG-Magazin* 12 (1991), S. 9.

⁴⁸ *Die Zeit* (13. Dezember 1991).

teilgenommen haben und d) die jährliche Neuverschuldung darf 3% und die gesamte Staatsschuld 60% des Bruttosozialprodukts nicht überschreiten.

Mitte 1998 wird die Europäische Zentralbank als Nachfolgerin des Europäischen Währungsinstituts errichtet. Sie wird unabhängig, d.h. von jeglichen Weisungen der Regierungen frei sein. Priorität hat für die Europäische Zentralbank die Geldwertstabilität. So dürfen über die Zentralbank keine Haushaltsdefizite der öffentlichen Hand mit Hilfe der Notenpresse finanziert werden. Die Mitgliedstaaten behalten lediglich das Recht zur Ausgabe von Münzen.

Mit der WWU ist eine Entscheidung getroffen worden, die den europäischen Integrationsprozeß irreversibel macht. Zwar werden die Mitglieder der WWU anfangs nicht identisch mit den heutigen EG-Staaten sein, doch dürfte die monetäre Vereinigung sich auch positiv für den immer engeren Zusammenschluß im außen- und sicherheitspolitischen Bereich auswirken.

6. Die niederländische Ratspräsidentschaft und der jugoslawische Bürgerkrieg

Noch während der luxemburgischen Präsidentschaft verschärfte sich die Situation in Jugoslawien zunehmend und drohte bürgerkriegsähnliche Zustände anzunehmen. Bereits im Winter 1990/91 hatten Volksabstimmungen in Slowenien und Kroatien den Unabhängigkeitswillen der dortigen Bevölkerungen klar zum Ausdruck gebracht. Doch wollten sie ihre Unabhängigkeit in einem neuen, lose föderierten Jugoslawien erhalten, wobei die Zentralregierung die Kompetenz über die Außen-, Sicherheits- und Währungspolitik behalten sollte. Doch seitens der Zentralregierung erfuhren die slowenischen und kroatischen Begehren strikte Ablehnung. Daraufhin riefen zunächst Slowenien und dann Kroatien ihre Unabhängigkeit aus. Der nächste Schritt war die militärische Eskalation, so daß seit Juli in Kroatien der Bürgerkrieg zwischen Serbien - als vorgeblicher Vertreter des Bundes - und Kroaten tobt. Damit gab es zum ersten Mal in Europa seit dem Zweiten Weltkrieg einen richtigen Krieg, sieht man von der Zerschlagung des ungarischen Aufstands durch die Rote Armee im Jahr 1956 sowie den kurzfristigen Kriegen zwischen der Türkei und Griechenland wegen Zypern (1964 und 1975) ab. In dieser Situation war Europa gefordert, denn der Krieg auf dem Balkan bedroht auch übrige Teile des Kontinents. So sind allein in der Bundesrepublik Deutschland etwa 600.000 jugoslawische Gastarbeiter beschäftigt.

Europa mußte also reagieren, mußte also versuchen diesen Krieg mit europäischen Mitteln zu beenden. Doch Europa ist in Sicherheitsdimensionen noch eine Fiktion. Zwar gibt es die Institutionen der KSZE. Jedoch sind diese noch für die Regelung im intersystemaren Konfliktausgleich zwischen Ost und West geschaffen worden, so daß sie - vom jugoslawischen Bürgerkrieg überrascht - noch nicht ihre friedenssichernde Rolle spielen konnten. Als europäische Militärorganisation hätte die WEU eine Möglichkeit zum Eingriff gehabt; jedoch gibt es auch innerhalb dieser Institution zwischen den Mitgliedstaaten unterschiedliche Vorstellungen. So blieb als einzige europäische Organisation die EG, die eine Rolle im Jugoslawienkrieg spielen konnte. Für eine Intervention in solch einen Krieg stehen grundsätz-

lich folgende vier Möglichkeiten zur Verfügung: Gespräche, Sanktionen, Friedensherstellung (peace keeping) und bewaffnete Intervention.

So wurde während der niederländischen Ratspräsidentschaft das Problem einer einheitlichen Außenpolitik der EG von der Theorie in einer Politischen Union in den akuten Fall der Praxis des jugoslawischen Bürgerkriegs umgesetzt. Zunächst warnte der niederländische Außenminister noch vor Zersplitterung und Kleinstaaterei. Er befürchtete eine Kettenreaktion in Osteuropa. Dagegen plädierte der niederländische Außenminister für eine pluralistische Demokratie mit gesicherten Rechten für Minderheiten im zerstrittenen Vielvölkerstaat Jugoslawien. Doch van den Broek mußte sehr schnell erkennen, daß Deklarationen nicht gefragt waren, sondern daß nur noch Handlungen zu einer Begrenzung und vielleicht Beendigung des Bürgerkriegs würden führen können. So erfolgte unter seinem nachdrücklichen Einsatz die Anwendung der Strategie des Gesprächs. Van den Broek war sich nicht zu schade, mehrfach als Missionschef der Troika nach Jugoslawien zu reisen, um zu vermitteln und diese Versuche immer scheitern zu sehen.⁴⁹ Dagegen forderte der deutsche Außenminister Genscher immer wieder eine schnelle Anerkennung Sloweniens und Kroatiens, wogegen sich van den Broek heftig zur Wehr setzte.⁵⁰ Als nächstes Mittel zur Friedensherstellung wurde die Installierung einer Friedenskonferenz in Den Haag unternommen, auf der unter Federführung des EG-Beauftragten, des früheren britischen Außenministers Lord Carrington, mehrere Waffenstillstandsabkommen ausgehandelt wurden. Schließlich entsandte die EG Beobachter in das Kampfgebiet, die allerdings nur resignierend die Kämpfe zwischen Kroaten und Serben bilanzieren konnten.

Vier Monate nach Beginn ihres Engagements im Bürgerkrieg nahm die EG schließlich die Realität zur Kenntnis, als sie Sanktionen gegen Jugoslawien aussprach. Sie bekannte sich nun unmißverständlich "zu den Prinzipien, die allein den Völkern des zerbrochenen Balkanstaats Frieden bescheren können: keine gewaltsame Veränderung der Grenzen, Rückzug der Armee aus Kroatien, Unabhängigkeit der Republiken, die sie erstreben, und Respektierung der Minderheiten in den neu entstehenden Gemeinwesen"⁵¹. Und schließlich setzte die EG - auf Drängen Genschers und entgegen den ursprünglichen Vorstellungen der niederländischen Ratspräsidentschaft - im Dezember 1991 ihre bis dahin schärfste Waffe ein, in dem sie die Republiken Jugoslawiens zum 15. Januar anzuerkennen versprach, wenn sie den von der Gemeinschaft aufgestellten Kriterienkatalog erfüllen.

Wenngleich die niederländische Präsidentschaft hinsichtlich der Politik gegenüber Jugoslawien keine imposante Figur gemacht hat, so ist es ihr zumindest gelungen, die großen Staaten - wie z.B. Deutschland und Frankreich von einer eigenständigen Politik abzuhalten und die EG dazu geführt zu haben, eine Gemeinschaftsaußenpolitik gegenüber Jugoslawien zu betreiben. Nationale Alleingänge konnten durch sie verhindert werden. Sicherlich muß gefragt werden, ob eine nicht

⁴⁹ Vgl. *Süddeutsche Zeitung* (3. September 1991).

⁵⁰ Vgl. GARSCHAGEN (wie Anm. 47), S. 8.

⁵¹ *Die Zeit* (8. November 1991).

so rigide Haltung der Niederlande gerade hinsichtlich der Anerkennung der Teilrepubliken Kroatien und Slowenien nicht schon eher zu einer einheitlichen Politik und damit zu einer frühzeitigeren Lösung des Problems hätte führen können.