

Belgien, Niederlande, Luxemburg*

CHRISTIAN FRANK

Am 19. November 1985 trafen sich die drei Ministerpräsidenten der Beneluxstaaten in Brüssel. Seit 1975 finden solche Treffen traditionell kurz vor den Sitzungen des Europäischen Rats statt. Vor dem Luxemburger Gipfeltreffen, das die Regierungskonferenz über die Einheitliche Europäische Akte zum Abschluß bringen sollte, bestimmten Jacques Santer, Ruud Lubbers und Wilfried Martens die Hauptziele, die sie in den folgenden Luxemburger Verhandlungen benennen und für die sie plädieren wollten. Zweifellos dominierte 1985 die Ausarbeitung der Einheitlichen Europäischen Akte die Europapolitik der drei Länder. Darüber hinaus markierten die Beitrittsverhandlungen, die Einigung über die Getreidepreise und die Eureka-Initiative das europapolitische Tagesgeschehen für die Beneluxstaaten.

Engagement für die Süderweiterung

Der Beitritt Spaniens und Portugals stellte für die Beneluxländer eher ein institutionelles und budgetäres Problem dar und weniger ein handelspolitisches. Die Produktpalette in den beiden iberischen Ländern unterscheidet sich so stark von derjenigen in Belgien, den Niederlanden und in Luxemburg, daß letztere sich aus der lebhaften Diskussion um Mittelmeerprodukte und Fischerei während der Beitrittsverhandlungen heraushalten konnten¹. Alle drei Staaten sprachen sich stattdessen immer wieder für einen zügigen Fortgang der Verhandlungen aus und ebenso für eine entsprechende Erhöhung der Eigenmittel der Gemeinschaft. Im Februar zeigte sich der belgische Außenminister Tindemans beunruhigt über den offensichtlichen Mangel an Willen, sich über die strittigen Probleme zu einigen: „Wenn es uns nicht gelingt, geeignete Lösungen für schwierige Fragen zu finden, verliert die Gemeinschaft ihre Glaubwürdigkeit.“² Er ließ auch erkennen, daß Diskussionen über die Zukunft der Gemeinschaft wenig Sinn hätten, solange die derzeitigen Probleme nicht gelöst werden könnten.

Gegen eine renationalisierte Agrarpolitik

War die Agrarpolitik 1984 durch die Rationalisierung des Milchsektors gekennzeichnet, so bildete 1985 der Getreidesektor den Hauptdiskussionspunkt. Diesmal waren es Belgien und die Bundesrepublik Deutschland, die sich einer

* Übersetzung aus dem Französischen von Sabine Pag, Institut für Europäische Politik, Bonn.

Preissenkung widersetzen. Allerdings sonderte sich die belgische Delegation von der deutschen ab, als der deutsche Minister Kiechle, der gegen eine Herabsetzung um mehr als 0,9% war, den Kompromißvorschlag einer Senkung seitens der italienischen Präsidentschaft um 1,8% zurückwies. Am 12. Mai 1985 stimmten Italien, Belgien, die Niederlande und Luxemburg einer Abstimmung über das italienische Angebot zu. Aber die Bundesrepublik Deutschland lehnte diese Abstimmung ab und berief sich auf die Verteidigung eines vitalen Interesses. Da die fünf anderen Delegationen (Großbritannien, Frankreich, Dänemark, Griechenland, Irland) die Möglichkeit eines Veto unter Berufung auf ein vitales Interesse respektierten, wurde die Entscheidung auf einen späteren Zeitpunkt verschoben. Aber nach der Erhöhung der Mehrwertsteuerrückstattung an die deutschen Bauern im Jahre 1984 bezeugte die Weigerung Kiechles, eine Abstimmung über die Getreidepreise zuzulassen, einen fortschreitenden Wandel des Gemeinschaftsverhaltens der Bundesrepublik Deutschland. Vielleicht leitete sie einen Wandel der deutschen Agrarpolitik ein, die nun eher dazu neigt, die bisherige Preisstützung durch das freie Spiel der Marktkräfte und den direkten nationalen Einkommenszuschuß an die Bauern zu ersetzen. Die Tendenz zur ‚Renationalisierung‘ der Agrarpolitik erregte jedenfalls die Sorge der belgischen Regierung: „Wenn man die Markt- und Preispolitik abbaut, geht man auf nationale budgetäre Interventionen und die Renationalisierung der Agrarpolitik zu“, erklärte der belgische Staatssekretär für Landwirtschaft, De Kersmaeker³.

Bedenken gegen Eureka

Wenn auch der Europäische Rat von Mailand am 28. und 29. Juni von der Einberufung der Regierungskonferenz über die institutionelle Wiederbelebung beherrscht war, so drückte er doch auch seine Unterstützung der französischen Eureka-Initiative aus. Gerade die Delegationen der Beneluxländer bestanden auf einer Erörterung des Technologiebereichs, trotz der Hast am Sitzungsende. Sie unterstützten die Vorschläge der Kommission für eine gemeinschaftliche Technologiepolitik und forderten das Einrichten einer Verbindung zwischen Gemeinschaftsaktionen und Eureka.

Vor der Pariser Sitzung zum Start von Eureka im Juli hatte Tindemans den Vorbehalt der kleinen Staaten gegen intergouvernementale Vermittlungsstellen und ihre Bevorzugung eines Gemeinschaftsverfahrens wiederholt, was auch für den Technologiebereich galt. „Für die kleinen Staaten ist es wesentlich, im Technologiebereich die Garantien zu besitzen, die der Vertrag und die europäischen Institutionen bieten.“⁴ Der Hinweis auf den Gemeinschaftsrahmen ließ nicht nur die Verteidigung der Interessen der ‚Kleinen‘ erkennen; er setzte auch den strategischen Wert der Gemeinschaft beim Kampf gegen die Hauptmängel ins rechte Licht: „Wenn bei Erweiterung der europäischen Aktivitäten nicht auf die Gemeinschaft zurückgegriffen wird, heißt das, daß die Gemeinschaft zwar weiter vor sich hin vegetieren kann, daß aber, wenn es um Erneue-

rung, um neue Fortschritte geht, nach anderen Formeln gesucht wird. Dies wäre tödlich für die europäische Konstruktion.“⁵

Die niederländische Einstellung zu Eureka ist ähnlich. Einem Artikel des N.R.C. Handelsblad mit dem bezeichnenden Titel „Eureka blockiert Europa“, ist zu entnehmen, daß sich die Haager Regierung für ihre Präsidentschaft im ersten Halbjahr 1986 vornahm, eine Verbindung zwischen den Eureka-Projekten und den im Rahmen einer gemeinschaftlichen Technologiepolitik gestarteten Initiativen zu gewährleisten⁶. Um eine Zersplitterung der europäischen Anstrengungen ‚a la carte‘ zu verhindern, wollten die Beneluxstaaten das Programm französischer Herkunft in die Gemeinschaftsaktivitäten einbinden. Daher wiesen sie den in Hannover während des zweiten Treffens zu Eureka am 5. und 6. November 1985 vorgelegten Vorschlag zurück, ein Eureka-Sekretariat in Straßburg einzurichten. Sie wollten diese Aufgabe der Kommission der Europäischen Gemeinschaften anvertrauen⁷, oder sie wenigstens daran teilhaben lassen.

Die Einberufung einer Regierungskonferenz als 1. Etappenziel

Das Hauptereignis von 1985 waren jedoch die Verhandlungen über die Einheitliche Europäische Akte. Der Dooge-Bericht⁸, der Mitte März fertiggestellt worden war, hatte die Einberufung einer Regierungskonferenz angeregt, die einen Vertrag zur Europäischen Union ausarbeiten sollte. Der Europäische Rat von Mailand Ende Juni folgte dieser Empfehlung. Dort wollten die Delegationen der Beneluxstaaten die italienische Präsidentschaft in ihrer Entschlossenheit, eine solche Konferenz einzuberufen, unterstützen. Um dieses Ergebnis zu erreichen, mußten die belgische, die niederländische und die luxemburgische Delegation zunächst zwei Vorschläge ablehnen, einen britischen und einen deutsch-französischen, die beide dazu neigten, einer wirklichen institutionellen Verhandlung über die Europäische Union auszuweichen.

Anfang Juni in Stresa hatte Sir Geoffrey Howe anläßlich eines Außenministertreffens verschiedene pragmatische Verbesserungen des institutionellen Systems vorgeschlagen⁹. Es handelte sich um eine Art Wohlverhaltenskodex bei der Anwendung des EWG-Vertrags. Die Beneluxländer waren der Ansicht, daß die britischen Vorschläge darauf hinausliefen, eine tiefere Diskussion der institutionellen Fragen zu vermeiden. Die drei Regierungen weigerten sich, eine Gelgenheit, auf dem Weg zur Europäischen Union voranzuschreiten, die sich lange nicht mehr ergeben würde, vorübergehen zu lassen. Daher kam der Widerspruch zu dem britischen Ansatz und auch zu der in letzter Minute vorgelegten deutsch-französischen Initiative, die für den Entwurf des Vertrags zur Europäischen Union als alleinigen Inhalt die bestehenden Gemeinschaftskompetenzen und -regeln vorsah, zu denen die gesetzliche Kodifizierung der EPZ hinzugefügt wurde. Die Beneluxländer konnten sich weder damit zufrieden geben, daß sich die institutionelle Wiederbelebung nur auf einen einzigen Wohlverhaltenskodex beschränkte, noch einer Einengung des Begriffs ‚Europäische

Union', auf die EPZ zustimmen. Außerdem unterstützten sie energisch die italienische Präsidentschaft, die auf der Basis von Artikel 236 EWG die Einberufung einer Regierungskonferenz zur Änderung des EWG-Vertrages und zur Kodifizierung der EPZ anstrebte¹⁰.

Die Regierungskonferenz begann im September und sollte beim Europäischen Rat im Luxemburg am 2. und 3. Dezember abgeschlossen werden. Die Verhandlungen wurden von der luxemburgischen Präsidentschaft geleitet. Es war bekannt, daß diese auf zwei Aspekte abzielte: auf die Gemeinschaft selbst und auf die EPZ. Beim ersten Punkt war die Vollendung des Binnenmarktes, der ein grenzenloser Raum mit Gewährleistung von freiem Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr werden sollte, eines der Hauptziele. Seit dem Mailänder Gipfel war der Gedanke einer Verbindung zwischen der Verbesserung des institutionellen Gefüges und der Verwirklichung des Binnenmarktes bis 1992 gefördert worden, besonders von der Kommission und den Beneluxländern. Im Auftrag des niederländischen Parlaments hatte der Staatssekretär des Außenministeriums unterstrichen, daß die Verbesserung des Entscheidungsprozesses „ein gutes Instrument zur Erreichung substantieller und präziser Ziele“¹¹ sein müßte. Folglich wurde vorgeschlagen, die Einstimmigkeit durch die qualifizierte Mehrheit zu ersetzen, um die für den Binnenmarkt nötigen Maßnahmen schneller ergreifen zu können¹². Das gleiche Entscheidungsverfahren war für die Ausführung einer Gemeinschaftspolitik im Forschungs- und Technologiebereich vorgesehen. Aber sie bezeichnete gleichzeitig einen Bereich, in dem auch die ‚institutionellen Minimalisten‘, wie z.B. die Briten, einen Fortschritt in der Gemeinschaft wünschten.

Was den zweiten Punkt betrifft, die EPZ, so war die Zweckmäßigkeit einer Kodifizierung der seit 1970 auf der Grundlage des Davignon-Berichts entwickelten Verfahren allgemein anerkannt. Aber die Größe und die Rolle eines EPZ-Sekretariats und der Bezug zur Sicherheitspolitik waren umstrittene Fragen. Ferner war auch nicht klar, ob die beiden Verträge – die Revision des Vertrags von Rom und derjenige zur EPZ – in einer einheitlichen Akte zur Europäischen Union vereinigt werden sollten oder nicht.

Gemeinsam für weitreichende Reformen

Der Zusammenhalt der Beneluxländer war bei der Regierungskonferenz sehr stark. Am 19. November trafen sich die drei Premierminister in Brüssel¹³ und legten die fünf Hauptziele fest, die beim Luxemburger Rat vereinbart werden sollten¹⁴.

- die Schaffung des Binnenmarktes bis zum 31. Dezember 1992,
- die häufigere Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit, um dieses Ziel rechtzeitig bis 1992 erreichen zu können,
- die Ausstattung des Europäischen Parlaments mit zusätzlichen Kompetenzen,
- die Entwicklung einer Wirtschafts- und Währungsunion,

– die Mobilisierung des technologischen Potentials im Rahmen einer europäischen Technologiegemeinschaft.

Welchen Hindernissen und Widerständen begegneten die Beneluxstaaten? Die Mehrheitsabstimmung zur Vollendung des Binnenmarktes stieß bei Großbritannien, Griechenland und Dänemark auf Vorbehalte. Mittlerweile haben allerdings auch sie dieser Vertragsänderung zugestimmt. Die Beneluxstaaten befürchteten auch, daß sich die Mitgliedstaaten in mißbräuchlicher Weise auf Ausnahmen von harmonisierten Normen berufen werden; eine Kontrolle durch die Kommission, ob diese Ausnahmen begründet sind, würde erlauben, dieser Tendenz entgegenzuwirken.

Die erneute Bestätigung des Ziels der Wirtschafts- und Währungsunion, die Angliederung der Übereinkunft über das Europäische Währungssystem an die Währungsbestimmungen des EWG-Vertrages werden von Brüssel als eine Bedingung zur Verwirklichung der Europäischen Union angesehen. „Wenn . . . die Währungsfrage nicht in den auszuarbeitenden Verträgen erwähnt wird, wenn bei den übrigen Punkten Ausnahmen dazu führen, daß man nicht so recht weiß, wo es lang geht, . . . dann bedeutet die Rede von einer ‚Europäischen Union‘ die Täuschung der Öffentlichkeit“, erklärte Tindemans¹⁵. Der Hinweis auf das Europäische Währungssystem wurde wenig geschätzt von London, das nicht am EWS teilnimmt, und von Bonn, das nicht zu einer Wiederankurbelung der Pläne für eine Wirtschafts- und Währungsunion neigt. Dahingegen wünschte Belgien, daß wieder mehr von der Leistungsfähigkeit der Gemeinschaft hinsichtlich der Währung gesprochen wird. Die niederländische Regierung war bei diesem Thema zuerst skeptisch, schloß sich der belgischen Sicht jedoch nach dem Beneluxtreffen vom November an. Die Bezugnahme der Präambel der Einheitlichen Europäischen Akte auf das 1972 festgelegte Ziel der Wirtschafts- und Währungsunion und die Aufnahme eines Hinweises auf „dank der Zusammenarbeit im Rahmen des Europäischen Währungssystems und dank der Entwicklung der ECU gewonnene Erfahrungen“ in einem neuen Artikel 102 a des EWG-Vertrages bedeuteten für die Beneluxländer eine minimale Zufriedenheit in diesem Bereich.

Was die Bewilligung zusätzlicher Kompetenzen für das Europäische Parlament betrifft, so wurde dies von den Briten und besonders von den Dänen nicht gern gesehen. Die belgische These lautete, daß die Rolle des Parlaments aufgewertet werden muß, ohne daß die der Kommission geschwächt wird. Brüssel setzte sich für ein Verfahren ein, daß dem Parlament in festgelegten Materien die Befugnis gäbe, den Rat zu einer zweiten Lesung zu zwingen. Das Parlament sollte Ratsvorlagen abändern, ja sogar ganz ablehnen können. Im Falle einer Abänderung sollte die Kommission ihren Vorschlag unter Berücksichtigung der Stellungnahme des Parlaments neu formulieren. Tindemans meinte ferner, daß dieser neue Vorschlag als angenommen angesehen werden sollte, falls der Rat in zweiter Lesung innerhalb von drei Monaten keinen Beschluß faßt, außerdem sollte der geänderte Vorschlag vom Rat nur mit Einstimmigkeit verab-

schiedet werden können¹⁶. Dieser Vorschlag wurde dann auf dem letzten Außenministertreffen der Regierungskonferenz am 16. und 17. Dezember abgelehnt. Wenn der Rat innerhalb von drei Monaten keinen Beschluß faßt, wird der neue Vorschlag hinfällig; er „gilt als nicht angenommen“¹⁷.

Bei der Konstruktion des gesamten Komplexes, die der Europäische Rat im Luxemburg bewerkstelligen sollte, widersetzten sich die Beneluxländer schließlich einem deutsch-französischen Entwurf, der die Nebeneinanderstellung von abgeändertem Vertrag und zukünftigem EPZ-Vertrag ‚Akte zur Europäischen Union‘ nannte. Der Europäische Rat, der sich über diese beiden Säulen erheben sollte, würde zum „Rat der Europäischen Union“ und von einem Generalsekretariat der Union unterstützt werden. Die Beneluxstaaten lehnten eine solche Struktur aus zwei Gründen ab. Erstens würde das Sekretariat die Kommission überlagern. Zweitens könnte der Begriff ‚Europäische Union‘ nicht auf einen Einigungsstand angewendet werden, der hinter den bescheidenen Vorschlägen des Tindemans-Bericht von 1976 zurückbleibt. In diesem Punkt setzte sich dann die belgische Interpretation durch: Die in Luxemburg beschlossene Akte wurde ‚Einheitliche Europäische Akte‘ benannt. Sie ist ein Schritt in Richtung auf eine Europäische Union; sie erreicht diese aber nicht.

Zwar gab der luxemburgische Premierminister, der die Präsidentschaft innehatte, zu, daß die Ergebnisse des Europäischen Rates von Luxemburg bescheiden waren, doch hob er hervor, daß der fade Beigeschmack eines allen Gehaltes entleerten Kompromisses vermieden worden war¹⁸. Besonders betonte er, daß in die starre Struktur des Entscheidungsprozesses eine Bresche geschlagen worden war durch die Ausdehnung der Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit auf die Artikel bezüglich der Errichtung des Binnenmarktes. Der luxemburgische Premierminister war außerdem der Ansicht, daß das „Verfahren der Zusammenarbeit“ dem Parlament eine wirkliche Beteiligung am Gesetzgebungsprozeß verschaffte. Santer deutete ferner an, daß die mögliche Zuflucht zu Artikel 236 EG-Vertrag den Weg zu eventuellen institutionellen Neuerungen im Währungsbereich nicht verschließt.

Anmerkungen

- 1 Allerdings muß erwähnt werden, daß die Freizügigkeit der Arbeitnehmer für Luxemburg problematisch war.
- 2 Äußerung zitiert nach der *Gazet van Antwerpen*, 20. Februar 1985.
- 3 Interview mit *La Libre Belgique*, 21. September 1985.
- 4 *La Libre Belgique*, 17. Juli 1985.
- 5 Ebenda. Davignon schien später der Weiterentwicklung Eureka weniger abgeneigt als Tindemans; vgl. *La Libre Belgique*, 17. Juli 1985.

6 Henrik Kleijn, „Eureka blokkeert Europa“, *N.R.C. Handelsblad*, 11. Dezember 1985.

7 Vgl. *De Financieel Economisch Tijd*, 21. November 1985.

8 Abgedruckt als Dokument Nr. 1 in diesem Band.

9 Unter diesen Vorschlägen fand sich etwa: die Mehrheitsabstimmung sollte für Entscheidungen der laufenden Geschäftsführung öfter angewendet werden; die Enthaltung sollte als einer Einstimmigkeit, wenn diese im Vertrag vorgesehen war, nicht entgegenstehend be-

- trachtet werden; die Zuflucht zu vitalen Interessen sollte vor dem Rat der Außenminister gerechtfertigt werden.
- 10 Die Unterstützung der Beneluxstaaten für die italienische Regierung hinsichtlich der Einberufung einer Regierungskonferenz war vor dem Mailänder Gipfel gesichert worden. Aber das Ergebnis des Rats vom 28. und 29. Juni zu diesem Punkt schien unsicher, vgl. Financieel Economisch Tijd, 24. Mai 1985.
 - 11 Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 1984-85, 18600 Hoofdstuk V, Verslag van een mondeling overleg, 4. Juli 1985.
 - 12 Von dieser Änderung des Entscheidungsverfahrens waren die Artikel 28, 57, 59, 70, 84, 99, und 100 betroffen.
 - 13 1975 hatten die Beneluxregierungen eine Erklärung zu ihrer Zusammenarbeit im europäischen Rahmen und auf multilateraler Ebene verabschiedet. In der Praxis stimmen sich die Beneluxstaaten vor jedem Europäischen Rat ab. Außer bei den Verkehrsministern gibt es vor den Treffen 'technischer' Räte keine regelmäßigen Abstimmungen; vgl. Lode Willemns, *Le Benelux et al Communauté européenne, cinq arguments*, doc.cite.p.
 - 14 Vgl. Communiqué der Beneluxstaaten, 19. November 1985.
 - 15 *La Libre Belgique*, 2. Dezember 1985.
 - 16 Vgl. *La Libre Belgique*, 17. Dezember 1985.
 - 17 Vgl. Art. 7 der Einheitlichen Europäischen Akte; sie ist abgedruckt als Dokument Nr. 7. in diesem Band.
 - 18 Vgl. den Konferenzbericht von Jacques Sarter vom 12. Dezember in Brüssel bei einer besonderen Sitzung des Centre For European Policy Studies, C.E.P.S., Newsletter, Winter 1985/86.

Weiterführende Literatur

- Deubner, Christian, Die Niederlande im Schatten der Bundesrepublik? In: *Integration*, Institut für Europäische Politik, Bonn 1984, Nr. 3, S. 167-170.
- Flesch, Colette, Le Luxembourg dans l'Europe communautaire des années 80, in: *Bulletin des documentation. Grand-Duché de Luxembourg*, Ministère d'Etat, Luxembourg 1983, Nr. 9, S. 25-32.
- Oberesch, Dieter, Die wirtschaftliche Integration der Benelux-Staaten, Köln: Heymann 1983, 286 S.
- Woyke, Wichard, Erfolg durch Integration. Die Europapolitik der Benelux-Staaten von 1947-1969, Bochum: Brockmeyer 1985, 419 S.