

Belgien, Luxemburg

CHRISTIAN FRANCK

Der Weg zum Zieldatum 1999, dem Inkrafttreten der Wirtschafts- und Währungsunion, sowie die Regierungskonferenz 1996 über die Reform des Maastrichter Vertrages waren die beiden Hauptthemen der Europapolitik Belgiens und Luxemburgs. Auf belgischer Seite verkündete der Premierminister Jean-Luc Dehaene, daß sich das voraussichtliche Haushaltsdefizit 1997 unterhalb von 3% des BIP befinden wird. Die Überzeugung ist groß, daß Belgien trotz der Verschuldung der gemeinsamen Währung beitreten wird, wenn es im Frühjahr 1998 zur Auswahl derjenigen Mitgliedstaaten kommt, die den ersten Teilnehmerkreis für den Euro bilden. Auf luxemburgischer Seite wird besonders unterstrichen, daß das Großherzogtum alle Konvergenzkriterien erfüllt.

In Vorbereitung auf die Regierungskonferenz verabschiedeten die Beneluxländer am 7. März 1996 ein gemeinsames Memorandum. Es legt den Schwerpunkt auf die Vertiefung der Politikbereiche der Union, die es erlaubt, die zehn potentiellen neuen Mitglieder aufzunehmen, ohne daß der Integrationsprozeß gefährdet ist. Die Steuerharmonisierung, für die Belgien die qualifizierte Mehrheitsentscheidung wünscht, ist ein Objekt von Unstimmigkeiten zwischen Brüssel und Luxemburg.

Der Weg zur 3%-Marke

Am 1. Oktober präsentierte der belgische Premierminister Jean-Luc Dehaene der Volkskammer den Haushaltsentwurf für 1997. Als „Jahrhunderthaushalt“ oder „historischer Haushalt“ von Kommentatoren bezeichnet, sieht der Entwurf ein voraussichtliches Defizit von 2,8% des BIP und eine Verschuldung von 127% des BIP vor. Für das Jahr 1996 lag das Defizit bei 3,4% und die Verschuldung bei 130%. Abgesehen davon hatte Belgien 1996 die anderen Konvergenzkriterien erfüllt: die Inflationsrate lag 1996 bei 2,1%, die der langfristigen Zinssätze bei 6,4%.

Im Gegensatz zu Belgien, das hofft, seine Partner von seiner Zulassung zur gemeinsamen Währung überzeugen zu können, erfüllte das Großherzogtum Luxemburg auch bereits 1996 alle Maastrichtkriterien: Der Haushaltsüberschuß lag bei 0,9% des BIP, die öffentliche Verschuldung bei 7,8% des BIP, die Inflation bei 1,4% und das langfristige Zinsniveau bei 6,4%.¹ Bei seinem Besuch in Paris im Februar 1996 unterstrich der Premierminister und Finanzminister Jean-Claude Juncker, daß Luxemburg das einzige Land sei, das alle Konvergenzkriterien erfülle, was beweise, „daß man kein großes Land sein muß, um leistungsfähig zu sein“.² Luxemburg ist sich sicher, dem Euro anzugehören und schließt jegliche Verschiebung des für 1999 vorgesehenen Inkrafttretens der gemeinsamen Währung aus.³

Für den Stabilitätspakt, der die Begrenzung des Haushaltsdefizites zwischen den Ländern des Euro über den Beitritt hinaus verlängern soll, wollten die Belgier und Luxemburger zusammen mit den Franzosen die deutsche Strenge über den Sanktionsautomatismus bei einer Überschreitung der 3% des BIP lockern. Die Niederlande hingegen hatten für die deutsche Strenge mehr Verständnis. Juncker und Finanzminister Maystadt forderten, daß man die wirtschaftliche Konjunktur berücksichtigen solle und daß die Auferlegung von Sanktionen Gegenstand der politischen Bewertung sein müsse. Eine Rezession von mehr als 1,5% müsse ein Defizit von mehr als 3% „erlauben“ und bei 0,75% bis 1,5% sollte bewertet werden, ob das zeitweilige exzessive Defizit zu tolerieren sei. Diese Diskussionen, die im Vorfeld des Europäischen Rates von Dublin am 13./14. Dezember 1996 stattfanden, haben letztendlich zu einem Kompromiß über den Stabilitätspakt geführt. Man einigte sich auf eine Rezession von 2%, bei der im Falle eines übermäßig hohen Defizites der Sonderfall in bezug auf die Sanktionen eintritt.

Für Belgien wie für Luxemburg erscheint der Beitritt in die Währungsunion als ein politischer Gewinn: Er bietet eine Teilnahme an den Währungsentscheidungen innerhalb des Gouverneurrates der Europäischen Zentralbank. Dabei wird sich Luxemburg mit einer Zentralbank ausstatten, die dann in ihrem eigenen Namen am Rat der Gouverneure teilnimmt. Die WWU wird daher das Ende der belgisch-luxemburgischen Währungsassoziation darstellen.

Die Regierungskonferenz

Neben den Vorbereitungen im Hinblick auf die dritte Phase der WWU bestand das zweite Hauptereignis des Jahres 1996 in der Eröffnung der Regierungskonferenz zur Revision des Maastrichter Vertrages. Die beiden Regierungen hatten ihre Positionen zu den Themen der Regierungskonferenz bereits festgelegt: Das luxemburgische „aide-mémoire“ vom 30. Juni 1995 und die Mitteilung der belgischen Regierung an das Parlament vom 13. Oktober 1995. Am 7. März 1996, anlässlich des Gipfels von Den Haag, verabschiedeten die drei Benelux-Staaten ein gemeinsames Memorandum. Dieses Dokument setzt die Vertiefung der europäischen Integration an die Spitze der Regierungskonferenz, deutlich vor die institutionellen Modifikationen, die die zukünftige Erweiterung der Union verlangt.⁴ Die Politikbereiche konsolidieren und sich anschließend den Institutionen annehmen, um neue Mitglieder aufnehmen zu können: das ist Inhalt des Programmes der Benelux-Staaten.

Die Vertiefung ist jedoch Streitpunkt zwischen Brüssel und Luxemburg. Für die belgische Regierung bietet die Regierungskonferenz Gelegenheit, einen gemeinsamen Sockel im Sozialschutz und in den Umwelt- und Steuermaßnahmen zu zementieren – mit Entscheidungen, die in diesen Bereichen mit qualifizierter Mehrheit getroffen werden würden.⁵

Die belgischen Äußerungen über die Steuerharmonisierung mit qualifizierter Mehrheitsentscheidung provozierte regelmäßig Gegenreaktionen des Großherzogtums. Steuerangelegenheiten gehören zu den Bereichen, für die Luxemburg Ein-

stimmigkeit wünscht. „Es erscheint mir bedenklich, sie durch qualifizierte Mehrheit zu ersetzen“, so erklärte Juncker, „da Steuerentscheidungen eine gewisse Wahl der Gesellschaft vorschreiben. Das bedeutet deswegen nicht, daß wir unsere Harmonisierungsbemühungen abbrechen sollten. Aber wenn man die Steuerlandschaft harmonisiert, dann muß man auch die soziale Landschaft harmonisieren. Das eine ohne das andere geht nicht“.⁶

Die luxemburgische Position besteht nicht darin, eine Steuerharmonisierung auf die Kapitalertragssteuer zu begrenzen oder sie gar ganz abzulehnen. „Es wäre absurd, die Steuerpolitik einzig auf die Fragen nach den Steuern auf Ersparnisse zu begrenzen. Man muß alle Steueraspekte berücksichtigen, wenn man ein harmonisiertes Steuersystem veranschlagen will“, erklärte der Außenminister Jacques F. Poos vor den Abgeordneten.⁷ Die luxemburgische Regierung möchte, daß man die gesamten Steuerdispositionen untersucht, die imstande sind, eine ungerechte Steuerkonkurrenz zu provozieren. Unter diesem Gesichtspunkt müssen die Gesellschaftssteuer, die Vermögenssteuer, die Gesetzgebung für holdings sowie die von bestimmten Entwicklungszonen angebotenen steuerlichen Begünstigungen genauso Teil der Steuerharmonisierung sein wie die Kapitalertragssteuer. Der luxemburgische Premierminister hat in diesem Sinne eine Initiative der luxemburgischen Präsidentschaft für die zweite Hälfte des Jahres 1997 angekündigt.⁸

Wenn man die Einstimmigkeit für Steuerangelegenheiten nur als Ausnahme betrachten will, muß man dies auch für Elemente der Sozialpolitik tun, wie zum Beispiel bei der Höhe des Mindestlohnes, der Teilzeitarbeit, beim Elternurlaub, der Hausarbeit, die alle die Konkurrenz berühren und auch eine bestimmte Gesellschaftsform darstellen.⁹

Beschäftigung, Dritte Säule und GASP

Die Sozial- und Beschäftigungspolitik werden als Hauptthemen der Vertiefung gesehen. Brüssel und Luxemburg gehen davon aus, daß die Beschäftigungspolitik der nationalen Kompetenz vorbehalten bleibt, aber daß gemeinschaftliche Aktionen in diesem Bereich verstärkt werden müssen. Die beiden Länder fordern die Eingliederung des Sozialprotokolls des Maastrichter Vertrages in den eigentlichen Vertrag. Der belgische Premierminister setzt sich auch für die Einschreibung bestimmter sozialer Grundrechte in Bereichen der Staatsbürgerschaft ein, insbesondere das Recht auf Arbeit, auf gleiche Entlohnung, auf Streik und auf kollektive Verhandlung.¹⁰

Die Vergemeinschaftung von Bereichen der Dritten Säule, so zum Beispiel der Asylpolitik, der Einwanderungsfrage und der Außengrenzüberschreitungen, die den freien Personenverkehr und die Integration des Schengener Abkommens in die Europäische Union betreffen, findet in den Beneluxländern einen Konsens. Die belgischen Positionen darüber finden sich in einer Rede des Außenministers Derycke anläßlich eines internationalen Seminars in Brüssel über die Reform der Dritten Säule wieder.¹¹ Für die zu überführenden Bereiche verlangt der belgische

Minister die qualifizierte Mehrheit und die Anwendung des Mitentscheidungsverfahrens nach Art. 189b. Er fügte hinzu, daß „die Kooperation in Polizei- und Justizangelegenheiten ohne Zweifel für eine gewisse Zeit noch unter der Regie einer intergouvernementalen Kooperation fortzuführen ist“. Es ist hier darauf hinzuweisen, daß infolge der Ermordung der entführten jungen Mädchen, deren Körper im Sommer gefunden wurden – eine Affäre, die zu einem beeindruckenden „weißen Marsch“ von fast 300.000 Menschen Ende Oktober in Brüssel geführt hat – Belgien die Initiative übernommen und eine Gemeinsame Aktion nach Artikel K.3 EUV vorgeschlagen hat, um besser gegen Menschenhandel und sexuellen Mißbrauch von Kindern vorgehen zu können. Diese Aktion sieht hauptsächlich vor, innerhalb von Europol eine spezielle Unterabteilung einzurichten, die die Datenlage in Hinblick auf verschwundene Kinder in Europa zentralisiert.¹²

In bezug auf die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik insistiert das Memorandum der Benelux-Staaten auf die Rolle der Kommission und ist nicht für die französische Idee einer Einrichtung einer die EU repräsentierenden hohen Persönlichkeit. Das Memorandum besteht ebenfalls auf die Notwendigkeit von qualifizierten Mehrheitsentscheidungen für gewisse Bereiche oder bestimmte Aktionen und plädiert für die Finanzierung der operationellen Ausgaben durch den Haushalt der EU. Die drei Länder sprechen sich für eine progressive Fusion der EU mit der WEU aus.

Belgien hat in der zweiten Hälfte des Jahres 1996 die Präsidentschaft der WEU ausgeübt. In der Erwartung der Entscheidungen der Regierungskonferenz in bezug auf die Beziehung EU-WEU und der Entscheidungen des atlantischen Gipfels im Juli 1997 in den Bereichen, die das Verhältnis WEU-NATO betreffen, bemühte sich die Präsidentschaft, die operationelle Entwicklung der WEU weiterzuverfolgen. Im Rahmen des WEU-Rates von Ostende am 19. November wurde die Westeuropäische Rüstungsorganisation gegründet, die eine künftige europäische Rüstungsagentur erahnen läßt.¹³

Die Institutionen

Die institutionelle Frage ist eine ambivalente Angelegenheit für die Beneluxländer. Auf der einen Seite bietet die Regierungskonferenz die Gelegenheit, die absolute Mehrheit im Rat und das Verfahren der Mitentscheidung (Kodezision) auszuweiten und somit den gemeinschaftlichen Charakter der Entscheidungsfindung zu verstärken, auf das die Benelux-Staaten viel Wert legen. Darüber hinaus drohen jedoch die Anpassung der Institutionen und die Erweiterungsperspektive das Gewicht und die Präsenz der kleinen Staaten zu schwächen. Daher eine gewisse Vorsicht, vor allem in Brüssel und in Luxemburg bei diesem Thema. Auf belgischer Seite war man immer der Auffassung, daß die institutionelle Debatte erst am Ende der Regierungskonferenz aufkommen dürfe und daß Konzessionen, die Belgien im Hinblick auf die neue Stimmgewichtung im Rat machen wird, vom Fortschritt in der Vertiefung der Politikbereiche und der Ausweitung der Mehrheitsentscheidung abhängig

sein werden. Zum Abschluß des Europäischen Rates von Dublin Mitte Dezember bestätigte Dehaene: „Die institutionellen Fragen sowie die Differenzierungsdebatte werden am schwierigsten zu lösen sein, denn es wird eine Balance zwischen den nationalen Interessen und den europäischen Interessen hergestellt werden müssen. Meine Position wird ziemlich unterschiedlich sein, je nachdem, ob der Akzent auf das Intergouvernementale oder das Supranationale gelegt werden wird.“¹⁴

Das Memorandum der Beneluxländer spricht sich dafür aus, daß die Kommission „der Motor der Union bleibt“ – ein Ausdruck, der häufig vom Premierminister benutzt wurde. Es verteidigt auch die Präsenz eines Staatsangehörigen pro Mitgliedstaat in der Kommission. Luxemburg scheint unnachgiebiger zu sein, gefolgt von Belgien, in bezug auf die drastische Reduzierung der Anzahl der Kommissare. Belgien seinerseits verfolgt einen maximalen Standpunkt zur Ausweitung der qualifizierten Mehrheitsabstimmung und zum Verfahren der Mitentscheidung, das generell eingeführt werden sollte, mit einigen wenigen Ausnahmen (insbesondere bei der Revision der Verträge, Beitrittsentscheidungen und der Anwendung der offiziellen Amtssprachen). Nachdem sich die Niederlande beim „schwarzen Montag“ im September 1991 die Finger verbrannt hatten, als die Regierung föderalistisch orientierte Formulierungen für den Vertrag von Maastricht vorschlug, die von allen Delegationen, mit Ausnahme der belgischen, abgelehnt wurden, scheinen die Niederlande nunmehr zu mehr Lockerungen in diesen Fragen bereit zu sein.¹⁵ Belgier und Luxemburger lehnen auf jeden Fall eine neue Stimmgewichtung zwischen den großen und kleinen Staaten ab. Doch auch wenn die Benelux-Staaten gegenüber einer neuen Stimmgewichtung im Rat, die das Gewicht der großen Staaten verstärken würde, ablehnend eingestellt sind, so akzeptieren sie dennoch ein System der doppelten Mehrheit, das besagt, daß die qualifizierte Mehrheit der Stimmen einer demographischen Mehrheit in der Europäischen Union entspricht.

Um der Erweiterung entgegenzutreten, ist für die Benelux-Staaten eher die „Differenzierung“ und die „engere Zusammenarbeit“ eine Priorität, denn die Reform der Kommission und die Gewichtung der Stimmen im Rat. „Belgien betrachtet die differenzierte Integration nicht als ein Ziel an sich, sondern eher als letztes Mittel, um Blockaden zu vermeiden“, erklärte Dehaene.¹⁶ Diese engere Zusammenarbeit soll es einer Gruppe von Staaten erlauben, die es wollen und die es können, in der Integration weiter voranzugehen. Aber diese differenzierte Integration muß gewissen Regeln unterliegen. Sie darf nicht zum Nachteil eines guten Funktionierens des Binnenmarktes und des *acquis communautaire* führen. Die belgische Auffassung von Differenzierung sieht vor, daß diese sich innerhalb des institutionellen Rahmens der Union abspielt, daß alle Mitgliedstaaten der Vorreitergruppe irgendwann folgen können und, so präzisierte der belgische Premierminister, daß „der Schlüssel zum Motor, bevor die verschiedenen Geschwindigkeiten gestartet werden, der Kommission anvertraut wird“, und daß die Entscheidung, eine engere Zusammenarbeit einzugehen, mit qualifizierter Mehrheit innerhalb der Union getroffen wird. Diese Auffassung wird von Den Haag und Luxemburg geteilt. Auf seiten des Großherzogtums betont man jedoch, daß die Steuerharmonisierung bei der Kapita-

lertragssteuer nicht Objekt einer engeren Zusammenarbeit sein kann, ohne daß es für das Funktionieren des Binnenmarktes zum Nachteil sein wird.¹⁷

Anmerkungen

Übersetzt aus dem Französischen von Melanie Morisse, freie Mitarbeiterin am Centrum für angewandte Politikforschung am Geschwister-Scholl-Institut der Ludwig-Maximilians-Universität München.

- 1 Für das Jahr 1996 stehen die Referenzwerte für die Kriterien Inflationsrate und langfristiger Zinssatz bei 2,6% bzw. 8,3%.
- 2 Zitat in Agence Europe v. 8.2.1996. Der Kommissionsbericht vom November 1996 über den Fortschritt bei den Konvergenzkriterien nennt vier Länder, die alle Maastrichtkriterien erfüllen: Luxemburg, Irland, Dänemark und die Niederlande.
- 3 Vgl. ebd.
- 4 Memorandum Belgiens, der Niederlande und Luxemburgs v. 7.3.1996 im Hinblick auf die Regierungskonferenz.
- 5 Vgl. zu diesem Thema die Mitteilung der Regierung v. 13.10.1995 und auch die Rede des Premierministers: The IGC 1996, The Belgium approach, Kopenhagen, 8.3.1996.
- 6 Interview mit Jean-Claude Juncker im Figaro, zitiert nach Agence Europe v. 8.2.1996.
- 7 Erklärung über die Außenpolitik gegenüber der Abgeordnetenversammlung am 27.2.1997.
- 8 Rede des Ministerpräsidenten Juncker anlässlich des 10. Geburtstages des Forex Luxembourg am 8.3.1997.
- 9 Die Beziehung zwischen Steuerharmonisierung

und Sozialharmonisierung wurde vom luxemburgischen Premierminister bereits in einem Interview in Le Soir v. 29.9.1995 erläutert.

- 10 Ansprache des Premierministers Dehaene bei der Eröffnungsveranstaltung des „Intercontinental simulation of European Institutions“ in Brüssel am 3.1.1996.
- 11 Internationales Seminar über die Reform der Dritten Säule. Vortrag des Außenministers Erik Derycke am 7.11.1996.
- 12 Gespräch mit dem Premierminister Dehaene in der International Herald Tribune v. 1.11.1996.
- 13 Über die belgische Präsidentschaft in der WEU, siehe: Franck, C., D. Hermans: L'UEO et la présidence belge du second semestre 1996 (Centre de recherche et d'information socio-politiques, Courrier Hebdomadaire, Nr. 1560-1561), Brüssel 1997.
- 14 Zitiert nach Agence Europe v. 15.12.1996.
- 15 Zu den verschiedenen Positionen zwischen den Beneluxstaaten vgl. Kerremans, Bart: Belgique, de Benelux en de IGC, in: International Spectator, Juni 1996, S. 311-322.
- 16 Vortrag von Dehaene „L'Union européenne à l'aube du 21e siècle“, Fondation Carlos de Ambers, Madrid, 21.10.1996.
- 17 Außenpolitische Erklärung gegenüber der Abgeordnetenversammlung, vgl. ebd.

Weiterführende Literatur

- Andersen, Cecilia: European Union policy-making and national institutions. The Case of Belgium, in: Andersen, Svein S. (ed.): The European Union: how democratic is it?, London 1996, S. 83-100.
- Baas, Anke: The Netherlands in face of its community obligations 1984-95, in: Common Market Law Review 6 (1996), S. 1197-1244.
- Derycke, Erik: Der Beitrag Belgiens zur Sicherheit im euro-atlantischen Raum, in: NATO-Brief 6 (1996), S. 3-6.
- Van den Nieuwenhof, Jozef: Les banques belges

s'adaptent à l'Euro, in: Revue des Affaires européennes 2 (1996), S. 111-116.

- Widdershoven, Rob/de Lange, Roel: Europäische Einflüsse auf das nationale Verwaltungsrecht aus der Sicht der einzelnen Mitgliedstaaten. Dutch report, in: Schwarze, Jürgen (Hrsg.): Das Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß. Zur Konvergenz der mitgliedstaatlichen Verwaltungsrechtsordnungen in der Europäischen Union, Baden-Baden 1996, S. 529-565.