

Niederlande

ALFRED PIJPERS / JAN ROOD

Obwohl EU-Themen die Agenda nicht so beherrschten, wie dies in der Periode der niederländischen EU-Präsidentschaft der Fall war, wurden die niederländische Gesellschaft und Politik mit europäischen Themen in bedeutendem Maße konfrontiert. Der ausführlichen Berichterstattung und den Mediendebatten zufolge hat eine Reihe innenpolitischer Themen wirklich eine europäische Dimension bekommen. Im Wahlkampf vor den niederländischen Parlamentswahlen am 6. Mai 1998 spielten europäische Themen jedoch nur eine untergeordnete Rolle.¹ Das hängt zweifellos damit zusammen, daß die großen politischen Parteien in den Niederlanden zu den Hauptthemen der Europäischen Integration (Wirtschafts- und Währungsunion, EU-Erweiterung, Landwirtschafts- und Finanzpolitik) keine gravierenden Meinungsverschiedenheiten haben.

Drei Problemkreise haben die öffentlichen Gemüter ziemlich beschäftigt: (1) die Securitel-Affäre; (2) die Beschlußfassung vor der dritten Phase der WWU; (3) der Finanzbeitrag der Niederlande.

Die Securitel-Affäre

Am 30. April 1996 kam der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften mit der sogenannten Securitel-Verfügung zu dem Urteil, daß technische Verordnungen der Mitgliedstaaten, von denen die Europäische Kommission gemäß der Notifikationsrichtlinie (1984) nicht rechtzeitig in Kenntnis gesetzt wurde, "nicht anwendbar" sind, selbst wenn die Bestimmungen materiell dem gemeinschaftlichen Recht entsprechen. Ziel der Notifikationsrichtlinie ist die Kompatibilität nationaler technischer Verordnungen mit dem freien EG-Binnengüterverkehr, bevor diesen Bestimmungen Rechtskraft verliehen wird.

Anfang 1997 zeigte sich, daß die Niederlande in diesem Punkt ernste Versäumnisse aufweisen. Im Juni 1997 mußte der Wirtschaftsminister Wijers öffentlich bekennen, daß beinahe alle niederländischen Ministerien technische Verordnungen – insgesamt 368 – erlassen hatten, ohne Brüssel gemäß der Notifikationsrichtlinie zu informieren. Die Securitel-Verfügung erklärte eine große Anzahl niederländischer Gesetze, allgemeiner Maßnahmen in der Verwaltung und ministerieller Regelungen für nichtig.

Die Nachlässigkeit der Regierung zog große Rechtsunsicherheit für viele Bürger und Unternehmen nach sich. Verkehrssünder, denen eine Geldstrafe auferlegt wurde, hätten zum Beispiel mit dem Argument Einspruch erheben können, das Vergehen sei mit ungesetzlicher technischer Apparatur festgestellt worden und deshalb zu Unrecht auferlegt. Die Securitel-Affäre deckte auch eine dunkle Stelle in der behördlichen Beziehung zwischen den Niederlanden und der EU auf. In den mei-

sten Ministerien war man sich nicht bewußt, daß nationale Regelungen vor Inkrafttreten erst systematisch mit europäischem Recht in Übereinstimmung gebracht werden müssen. Zwar spielte „Securitel“ auch in anderen Mitgliedstaaten eine Rolle, doch war das Ausmaß der Affäre in den Niederlanden so groß, daß der schmerzhafte Mangel an europäischer Kenntnis in der amtlichen Hierarchie eines Mitbegründers der EG sichtbar wurde. Inzwischen sind die Korrekturen in der Gesetzgebung in vollem Gange und eine Reihe administrativer Maßnahmen sind eingeführt, damit sich eine derartige Situation nicht wiederholt.

Die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU)

Ein zweiter EU-Themenbereich, mit dem sich die niederländische Politik und Gesellschaft im vergangenen Jahr konfrontiert sahen, war die Beschlußfassung zur Einführung der dritten Stufe der Währungsunion ab 1. Januar 1999. Dieses Problemfeld beinhaltet drei wichtige Aspekte.

(1) Am unproblematischsten verliefen die technisch-juristischen Vorbereitungen zur Einführung des Euro. Das Bankgesetz der Niederlande wurde den neuen europäischen Bestimmungen angepaßt. Außerdem wurden zur Information von Öffentlichkeit und Unternehmen zahlreiche Aktionen ins Leben gerufen. Ein „Nationales Forum für die Einführung des Euro“ koordiniert die unterschiedlichen Aspekte. Die Strategie der Regierung ist es, die Informationskampagne in zwei Phasen durchzuführen: Die erste Phase umfaßt das Jahr 1998 und reicht bis in den Januar 1999; nach zweijähriger Pause beginnt im Jahre 2002, zum Zeitpunkt der Euro-Einführung, die zweite Phase. Man hat sich für diese Gangart entschieden, um einer allgemeinen Müdigkeit in der Öffentlichkeit zu entgehen. Die erste Phase in der Öffentlichkeitsarbeit verlief recht erfolgreich. Jedoch blieben viele Fragen – vor allem bei kleinen und mittleren Unternehmen – noch offen. Große Teile der Öffentlichkeit haben sich offensichtlich damit angefreundet, daß der harte niederländische Gulden – das Symbol für Wohlstand und nationale Identität – in absehbarer Zeit der europäischen Münze weichen wird. Ebenso wie in Deutschland hat eine Gruppe Wirtschaftswissenschaftler gegen die überzogenen Erwartungen in Sachen WWU protestiert.²

(2) Die Frage, welche Länder letztlich der WWU beitreten werden, war politisch eine viel heiklere Angelegenheit. Die liberale Regierungspartei (VVD) setzt sich – hier vor allem in Person des Parteiführers Frits Bolkestein und des Finanzministers Zalm – für eine strikte Einhaltung der Konvergenzkriterien ein. Die liberalen Politiker befürchteten, daß der Beitritt von Ländern mit disproportionalen Haushaltsdefiziten die WWU verwässern könnten, und daß die Länder mit ausgewogenen Haushaltsbudgets dafür einstehen müßten. Italien war wiederholt Zielscheibe der Kritik. Monatelang wurde befürchtet, daß Deutschland und Frankreich die WWU-Kriterien in dem vorgeschriebenen Zeitraum nicht erfüllen könnten, eine Verschiebung des WWU-Projektes wäre dann unvermeidlich gewesen.³

In den Monaten vor der Brüsseler Ratstagung, auf der die Entscheidung über die Beitrittskandidaten fiel, fanden intensive Gespräche und Beratungen zwischen

Bonn und Den Haag statt, vor allem zwischen Finanzminister Waigel und seinem niederländischen Kollegen Zalm, aber auch zwischen Bundeskanzler Helmut Kohl und dem niederländischen Ministerpräsidenten Wim Kok. Der deutschen Regierung lag, auch mit Blick auf die Bundestagswahlen im September 1998, viel an einer bedingungslosen Einhaltung der Maastrichter WWU-Kriterien. Da das deutsche Haushaltsdefizit jedoch selbst die Obergrenze von 3% überstieg, fungierte Den Haag als Sprachrohr, die italienische Regierung von der Aufstellung solider Reformpläne ihrer Staatsfinanzen zu überzeugen. Wim Kok übte in diesem Zusammenhang mehrmals massiven Druck auf den italienischen Ministerpräsidenten Prodi aus, bis die italienische Regierung im Frühling 1998 schließlich Maßnahmen zur Sanierung der Staatsfinanzen ankündigte. Diese fanden in Bonn und anderen Hauptstädten Akzeptanz.

(3) Ein drittes Problem, das die niederländischen Gemüter in der ersten Hälfte des Jahres 1998 bewegte, war die Ernennung des Präsidenten der Europäischen Zentralbank. Die Niederlande hatten für dieses Amt zeitig einen Spitzenkandidaten lanciert: Wim Duisenberg. Er war bereits im Dezember 1996 durch den Europäischen Rat in Dublin zum Präsidenten des Europäischen Währungsinstitutes – dem Vorläufer der Europäischen Zentralbank – in Frankfurt ernannt worden. Die niederländische Regierung hat ihn daraufhin als Kandidat für die Präsidentschaft der EZB aufgestellt. Duisenberg war lange Zeit Präsident der „Niederlandsche Bank“, der niederländischen Zentralbank, in Amsterdam. Ebenfalls konnte er als Vorsitzender der „Bank der Banken“ in Basel vielfältige internationale Erfahrungen sammeln. Er hat den Ruf eines gediegenen und erfahrenen Bankers, der sich strikt an die Einhaltung der WWU-Kriterien gemäß des Maastrichter Vertrages und des Stabilitätspaktes hält. Die meisten EU-Mitgliedstaaten unterstützten die Kandidatur Wim Duisenbergs. Präsident Chirac erklärte jedoch in Dublin, daß die Präsidentschaft des Europäischen Währungsinstitutes nicht automatisch in eine Präsidentschaft bei der Europäischen Zentralbank übergeht. Daraufhin führte Paris im Herbst 1997 den Gegenkandidaten Jean-Claude Trichet ein, den Präsidenten der Französischen Zentralbank, der selbst übrigens hinter der Kandidatur Duisenbergs stand. Auch Trichet gilt als ein gediegener Banker, doch wird der französische Schachzug im allgemeinen als Versuch gesehen, von Paris aus politische Einflußmöglichkeiten auf die europäische Währungspolitik zu haben. Das Duell „Duisenberg-Trichet“ war nicht nur ein Kampf zwischen dem niederländischen und dem französischen Kandidaten, sondern symbolisierte den Zwiespalt zwischen der französischen Währungstradition mit einer starken politischen Steuerung der Währungsangelegenheiten und der deutsch-niederländischen Schule um die Achse einer unabhängigen Zentralbank. Unter britischer EU-Präsidentschaft wurde in dieser Hinsicht wenig unternommen, um nicht schon vor dem Brüsseler Gipfel am 1. und 2. Mai – auf dem das Direktorium der EZB benannt werden mußte – einen Durchbruch zu forcieren. Dieser Gipfel – konzipiert als formaler und feierlicher Akt und Startschuß zur Währungsunion – wurde deshalb von der Präsidentschaftsnominierung der EZB beherrscht. Frankreich forderte, Duisenberg lediglich vier Jahre – die offizielle Amtsperiode beläuft sich im Maastrichter Vertrag jedoch auf acht Jahre – im Amt

zu belassen, damit dann Trichet die Präsidentschaft übernimmt. Die Trennlinien verliefen nicht nur zwischen Frankreich und den übrigen EU-Staaten, sondern auch zwischen den Regierungschefs Kohl und Kok einerseits, welche, um das Patt zu durchbrechen, dem Vorschlag Chiracs, einer Teilung der Amtszeit des EZB-Präsidenten schließlich doch zustimmen wollten, und andererseits zwischen Persönlichkeiten wie Waigel, Zalm und Duisenberg, die unter keiner Bedingung an den Vertragsabsprachen rütteln wollten. Schließlich wurde eine Einigung erzielt: Duisenberg teilte öffentlich mit, die achtjährige Amtszeit aus persönlichen Gründen nicht voll wahrzunehmen. Offiziell ist Duisenberg für acht Jahre benannt; während einer Anhörung vor dem Europäischen Parlament erklärte er, daß er selbst bestimme, ob er nach vier Jahren abtrete oder nicht.⁴

Die niederländische Nettozahlerposition

Die Problematik der EU-Finzen – Ausgaben an und Einnahmen aus Brüssel – haben in der niederländischen Politik im vergangenen Jahr ebenfalls für Aufregung gesorgt. Die Aufregung betrifft insbesondere die niederländische Nettozahlerposition, das heißt die Niederlande müssen mehr an die Union abführen als sie aus den diversen Fonds (Landwirtschafts-, Struktur- und Sozialfonds) erhalten. Bis zum Beginn der neunziger Jahre befanden sich die Niederlande in der Position des Nettoempfängers. Mit den Veränderungen der europäischen Agrarpolitik infolge der Mac Sharry-Reformen und des wachsenden Anteiles der Struktur- und Kohäsionsfonds innerhalb der EU-Gesamtausgaben verschlechterte sich seit 1992 die niederländische Finanzposition. Der Abbau der Agrarsubventionen bedeutete einen Rückgang der Einnahmen aus den Landwirtschaftsfonds. Zur gleichen Zeit konnten die Niederlande mit ihrer relativ gleichmäßigen Einkommensverteilung und einem Mangel an rückständigen Regionen die Brüsseler Regional- und Strukturbeihilfen nur in geringem Maße in Anspruch nehmen. Diese zwei Faktoren führten dann auch zu einer Veränderung der niederländischen Finanzposition vom Nettoempfänger zum Nettozahler. Es gibt vier Gründe für die Dominanz dieser Frage im vergangenen Jahr:

Erstens fand eine Akzentverschiebung statt, die sich in der niederländischen Haltung zur Europäischen Union im allgemeinen zeigte. Vor allem unter dem Druck der rechtsliberalen Regierungspartei VVD ist die niederländische Haltung zu Europa kritischer geworden: Sowohl hinsichtlich der Bereitschaft der Niederlande, Brüssel mehr Souveränität zuzugestehen, als auch in bezug auf die Abwägung der Vor- und Nachteile einer EU-Mitgliedschaft. Die Niederlande haben sich von einem getreuen Mitgliedsland zu einem kritischen EU-Partner gewandelt.

Einen zweiten Faktor bilden die Parlamentswahlen im Mai 1998. Im Wahlkampf spielte das Thema Europa – trotz der damals bevorstehenden WWU-Entscheidung – keine zentrale Rolle. Doch die anderen niederländischen Parteien wurden durch die Meinungsäußerungen der VVD gedrängt, eine ebenso kritische Haltung zum europäischen Integrationsprozeß einzunehmen.

Daß hinsichtlich dieser kritischen Haltung die niederländische Finanzposition im Mittelpunkt stand, ist drittens damit zu erklären, daß es sich hierbei um eine für alle politischen Parteien inakzeptable Positionsverschlechterung handelt. Nicht die Tatsache, daß die Niederlande zum Nettozahler wurden, sondern vielmehr die Auffassung, diese Nettozahlerposition stehe in keinem Verhältnis zur Wohlstandsposition der Niederlande, war der Grund für ein breites politisches Unbehagen über den niederländischen Finanzbeitrag. Nehmen die Niederlande bezüglich des Wohlstandes eine mittlere Position unter den Mitgliedstaaten ein, sind sie nach Hochrechnungen einer „der größten Zahler“ an die Union. Gemessen an den Abgaben pro Einwohner sind die Niederlande zum größten Nettozahler geworden.⁵ Tragfähigkeit und Abgaben sind also in bezug auf den niederländischen Finanzbeitrag nicht mehr ausgewogen.⁶

Viertens zwingt die Voraussicht, daß sich die niederländische Nettozahlerposition nach den in der Agenda 2000 von der Europäischen Kommission dargestellten Perspektiven des zukünftigen Finanzrahmens (im Zeitraum 2000-2006) weiter verschlechtern soll, zu besonderer Dringlichkeit.

Diese Verschlechterung ist teilweise auf die Zusatzausgaben für die EU-Erweiterung um die mittel und osteuropäischen Ländern sowie auf den Rückgang der Agrarausgaben und auf drohende Kürzungen zukünftiger strukturierter und regionaler Beihilfen aus Brüssel zurückzuführen. Dieser Aspekt hat die niederländische Debatte über die EU verschärft – um so mehr als die Veröffentlichung der Agenda 2000 den Anstoß für die sehr mühsamen Verhandlungen der zukünftigen EU-Einnahmen und Ausgaben geben soll. Angesichts der Tatsache, daß die heutige EU-Finanzposition für Parlament und Regierung in den Niederlanden schon inakzeptabel ist, konnte eine offizielle Stellungnahme zu diesem Dokument nicht ausbleiben.

Inbesondere in den Briefen von Premierminister Kok und Finanzminister Zalm an den Präsidenten der Europäischen Kommission Santer kommt die obengenannte Haltung zum Ausdruck. Diese Briefe unterstreichen die Empfindlichkeit der Niederlande und bieten ebenso Einsicht in die durch die niederländische Regierung vertretene Strategie der Wiederherstellung der Nettoempfängerposition. Niederländischer Ausgangspunkt ist, daß sie im Finanzbereich kein Befürworter des „juste retour-Prinzips“ sind. Die Vorbehalte richten sich dann auch nicht gegen die Nettozahlerposition an sich, sondern vielmehr gegen die – im Vergleich zu anderen Mitgliedstaaten – immer größere Finanzlast der Niederlande. Im Gegenzug erwarten die Niederlande eine Erhöhung der Brüsseler Zuschüsse oder eine Korrektur der maßlosen Nettozahlerposition, das heißt einen sogenannten Netto-Begrenzer. Dies würde eine generelle Anwendung der bisher ausschließlich für Großbritannien geltenden Rückzahlungsregelung bedeuten. In dem Brief an Santer besteht Premierminister Kok auf eine angemessene Zuteilung aus dem zukünftigen Regional- und Strukturfonds, unter anderem für die Unterstützung agrarischer und großstädtischer Gebiete. Finanzminister Zalm schlägt die Einführung eines Netto-Begrenzers vor. Dies könnte bedeuten, daß die Niederlande einen Teil der an die Europäische Union abgeführten Gelder wieder zurückerhielte. In diesem Kontext muß außerdem die Drohung eines Vetos der Niederlande gegen Finanzpläne der Kommission gesehen

werden, falls die anderen Mitgliedstaaten nicht bereit sind, auf die niederländischen Forderungen einzugehen.

Bei allem ist Skepsis hinsichtlich der niederländischen Verhandlungsposition angebracht. Zusätzliche Finanzmittel für die Niederlande aus den Strukturfonds könnten zur Erhöhung der gesamten EU-Ausgaben führen. In diesem Fall könnte – das Gleichgewicht zwischen europäischen Einnahmen und Ausgaben vorausgesetzt – die notwendige Erhöhung der Ausgaben auf die Mitgliedstaaten wie ein Bumerang zurückkommen. Für die Niederlande wäre das finanziell letztlich keine Verbesserung. Die Erhöhung des niederländischen Anteiles in den Strukturfonds steht im Widerspruch zu dem Wunsch der niederländischen Regierung, diese Fonds den ärmsten Mitgliedstaaten zugute kommen zu lassen.⁷

Für die Einführung eines Netto-Begrenzers ist eine Anpassung des EU-Eigenmittelbeschlusses notwendig. In diesem Entschluß wird die Obergrenze der EU-Eigenmittel auf 1,27% des EU-BIP festgelegt, und die Eigenmittel werden näher definiert. Eine Änderung dieses Beschlusses kann nur bei Einstimmigkeit und nach Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten durchgeführt werden. Die Chance, daß die südlichen Mitgliedstaaten mit einer Rückzahlungsregelung einverstanden sind, die ja letztlich auf ihre Kosten geht, ist nicht sehr groß. Bleibt also die Veto-Drohung. Hier ist aber das Risiko, daß die Niederlande sich innerhalb der EU isolieren, nicht imaginär.⁸

Anmerkungen

Übersetzt aus dem Niederländischen von Sandra Hilbert und Susanne Raven, Clingendael Institut, Den Haag.

- 1 Wijk, Rob de: Randvoorwaarde of beleidsterrein? Europa in de verkiezingsprogramma's, in: *Internationale Spectator* 3 (1998), S. 133-138.
- 2 Reuten, Geert u.a. (Hrsg.): *De prijs van de Euro; de gevaren van de monetaire unie*, Amsterdam 1998.
- 3 Siehe auch: Szasz, A.: Aan de vooravond van de EMU: de monniken zijn niet gelijk, in: *Internationale Spectator* 4 (1998), S. 178-182.
- 4 In einem Interview im NRC-Handelsblad erklärte Duisenberg, daß er selbst beschließen, wann er als Präsident der Europäischen Zentralbank abtrete, und daß es keine Vereinbarung gebe, die besage, daß er nach vier Jahren abtreten müsse (NRC-Handelsblad v. 27.6.1998).
- 5 Weitere Nettozahler sind Deutschland, das Vereinigte Königreich (der Finanzbeitrag

Großbritanniens wird allerdings durch eine gesonderte Rückzahlungsregelung kompensiert), Österreich und Schweden.

- 6 Siehe zu dieser Ansicht u.a. auch: Hoogervorst, J.F.: Daar gaat ons goeie geld. De financiële positie van Nederland in de Europese Unie, in: P.G.C. van Schie (Hrsg.): *De Europeese Unie: een perpetuum mobile?*, Den Haag 1996, S. 55-62. Agenda 2000, Brief der Minister und Staatssekretäre des Außenministeriums (3. November 1997), Zweite Kammer, Sitzungsjahr 1997-1998, 25731, Nr. 1.
- 7 In diesem Zusammenhang muß darauf hingewiesen werden, daß nach den heutigen Regelungen 40-50% der Gelder in die reiche(re)n Länder fließt.
- 8 Siehe Rood, J.Q.Th.: Ach, had Europa maar in Afrika gelegen...: over Nederland en de financiën van de EU, in: *Internationale Spectator* 5 (1998), S. 252-256. Auch: SER, Agenda 2000: *De uitbreiding en financiering van de EU*, Den Haag 1998.