
Die Niederlande

ALFRED PIJPERS

Seit dem Frühjahr 1999 wurde die niederländische Europapolitik zunächst von der Reform der EU-Institutionen (Parlament und Kommission) beherrscht. Auf der Tagesordnung standen zudem die Einwanderungs- und Asylproblematik, der Aufbau einer Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, die Erweiterung und die Regierungskonferenz 2000. Daneben hatte Den Haag auch noch einige spezifische Streitigkeiten mit Brüssel, insbesondere in den Bereichen Landwirtschaft und Umwelt.¹

Parlament und Kommission

Obwohl das Europäische Parlament nach der Vertragsrevision von Amsterdam seine Position als Mitgesetzgeber zu verbessern wusste – im Frühjahr 1999 stärkte es der europäischen Demokratie wahrlich den Rücken, indem es die Kommission zum Rücktritt zwang – gelang es ihm (noch) nicht diese Großtat in gesteigertes Interesse und Wertschätzung für die europäische Volksvertretung umzusetzen: Die Wahlbeteiligung der Europawahlen vom 10. Juni 1999 war in fast allen EU-Mitgliedstaaten ziemlich niedrig. Der EU-Durchschnitt lag bei 49,4%, einem Tiefpunkt in der Geschichte der Europawahlen. Auch in den Niederlanden gingen lediglich 29,9% der stimmberechtigten Bürger zu den Wahlurnen. Nach der Wahlbeteiligung der eher euroskeptischen Briten mit nur 24% ist dies der niedrigste Prozentsatz in der EU. Die Medien schenken den Aktivitäten der EU-Institutionen zwar eine zunehmend breitere Aufmerksamkeit, doch die Berichterstattung ist häufig negativ und hat sich im vergangenen Jahr stark auf das Scheitern der EU auf dem Balkan gerichtet oder auf Finanzskandale in Brüssel und Straßburg. Der Amtsantritt der neuen Prodi-Kommission wurde von der Öffentlichkeit ohne große Begeisterung aufgenommen. Viele Zeitungen bezeichneten die Befragung der neuen Kommissionsmitglieder durch das Europäische Parlament (September 1999) als „einschläfernd“.² Sehr wohl bekam aber der neue Kommissionsbeamte Paul van Buitenen die nötige Aufmerksamkeit in den Medien. Van Buitenen meinte dem Europäischen Parlament vertrauliche Schriftstücke über das Verhalten einiger Mitglieder der Santer-Kommission zuspieren zu müssen. Neil Kinnock kündigte auf einer Pressekonferenz in Den Haag am 19. November 1999 an, dass die Kommission beabsichtige, eine europäische Satzung abzufassen, die es den Beamten ermöglichen soll, Missstände in der europäischen Bürokratie anzuprangern.³ Dem ehemaligen Parteiführer der liberal-konservativen Volkspartei (VVD), Frits Bolkestein,

wurde zur niederländischen Zufriedenheit das Ressort Binnenmarkt zugewiesen. Übrigens musste dieser als Mitglied einer Körperschaft mit kollegialer Beschlussfassung bereits einige seiner eigensinnigen Standpunkte abschwächen (als Politiker in den Niederlanden sprach er sich gegen den EU-Beitritt der Türkei aus).

Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Die Pläne zu einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik haben sich seit der denkwürdigen britisch-französischen Erklärung von St. Malo im Dezember 1998 überstürzt, doch die niederländische Regierung hat sich während der weiteren Ausarbeitung der britisch-französischen Ideen im EU-Kreis sehr vorsichtig gegenüber dem europäischen Vorhaben verhalten. In ihrer Verlautbarung über die europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik vom 29. Oktober 1999 betont die Regierung, dass die NATO unabänderlich der Eckpfeiler europäischer Sicherheitspolitik bliebe. Die EU solle auf diesem Gebiet zwar mehr Verantwortung bekommen, aber ihre militärische Rolle solle sich nach Ansicht der Regierung doch primär im nichtmilitärischen Bereich der Petersberg-Aufgaben abspielen. Die NATO bliebe der geeignetste Rahmen für wirkungsvolles Krisenmanagement bei „Operationen von großem Umfang und mit friedenschaffendem Charakter“. EU-geführte Aktionen außerhalb der NATO sind der Verlautbarung vom Oktober nach nur bei kleineren Operationen möglich.

Die wichtigste Erklärung für diese Zurückhaltung lag in dem Umstand, dass in der liberal-konservativen Fraktion der Zweiten Kammer, der VVD, beträchtliche Bedenken gegen die europäischen Verteidigungspläne aufgekommen waren. Befürchtet wurde, dass eine „autonome“ europäische Verteidigungsfähigkeit den atlantischen Zusammenhalt schädigen und zudem eine kostspielige Verdoppelung von militärischen Organen, Stäben und Ressourcen mit sich bringen könnte. Die Außen- und Verteidigungsminister, Van Aartsen und De Grave (beide VVD) hatten durch diese kritische Haltung ihrer Parteigenossen wenig Spielraum. Der stark atlantisch orientierte Van Aartsen war allerdings selbst auch nicht begeistert von den europäischen Plänen. Gegenüber den Ausschüssen für Auswärtige Angelegenheiten und Verteidigung verkündete er am 10. November 1999 zwar, dass die Niederlande einen „aktiven Beitrag“ zur Diskussion über die europäische Verteidigung liefern; doch seine Empfehlungen bezweckten in erster Linie den europäischen Pfeiler in der NATO auszubauen, nicht Art und Umfang EU-geführter Verteidigungsfähigkeiten näher zu bestimmen.⁴

Die anderen Koalitionspartner, die sozialdemokratische Partei (PvdA) und das sozialliberale Bündnis (D66), sowie auch die größte Oppositionspartei, die christdemokratische Partei (CDA), waren jedoch Befürworter einer verstärkten europäischen Zusammenarbeit auf militärischem Gebiet. Sie vertraten die Meinung, dass eine adäquate Vorgehensweise bei Konflikten und humanitären Krisen in oder in der Nähe Europas eigenständige europäische Interventionsfähigkeiten verlange, eine ausgebaute Zusammenarbeit der europäischen Rüstungsindustrie und, falls nötig, auch höhere Verteidigungsausgaben. Auch aus verschiedenen europäischen

Hauptstädten wurde über die unklare niederländische Haltung Kritik geäußert, vor allem durch den deutschen Außenminister Fischer und den britischen Verteidigungsminister Hoon.

Infolge des Drucks aus dem In- und Ausland gab die Regierung am Vorabend des Europäischen Rates in Helsinki nach. Van Aartsen und De Grave stellten sich Anfang Dezember hinter das Dokument zur Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, so wie es von der finnischen Ratspräsidentschaft abgefasst wurde.⁵ Sie stimmten dem Vorhaben zu, „autonome“ europäische Fähigkeiten zu entwickeln und dem Prinzip, dass konkrete Zielsetzungen („headline goal“) von den nationalen Teilnehmern verfolgt werden sollten. Seitdem ist die niederländische Beteiligung an der europäischen Verteidigungsdebatte merklich aktiver geworden. So haben die Niederlande und Frankreich während eines Treffens der EU-Verteidigungsminister im portugiesischen Sintra (28. Februar 2000) einen Plan eingereicht, wie europäische Fähigkeiten auf dem Gebiet der militärischen Seetransporte entwickelt werden könnten. Es wurde ebenfalls beschlossen, dass die Verteidigungsausgaben nicht weiter gekürzt werden sollen. Bei den Personalausgaben steht sogar eine leichte Erhöhung an. Den Haag ist bereit zur Erfüllung der „headline goal“ selbst eine Brigade (ungefähr 2.200 Mannschaften) zum Aufbau europäischer Interventionsfähigkeiten zur Verfügung zu stellen.

Freiheit, Sicherheit und Recht

Die kontinuierliche Zuwanderung von Asylbewerbern, politischen Flüchtlingen, so genannten Wirtschaftsflüchtlingen und illegalen Einwanderern stellt die niederländische Gesellschaft vor äußerst schwierige Aufgaben. Die Asyl- und Einwanderungsproblematik steht auf der Tagesordnung der Regierung wie in der niederländischen Innen- und Europapolitik ganz oben. Die Niederlande genießen in Europa und der Welt den Ruf eine ziemlich großzügige Aufnahmepolitik zu betreiben (wahrscheinlich durch den Bau von zahlreichen Auffangzentren in den vergangenen Jahren) und zieht hierdurch eine verhältnismäßig große Anzahl von Asylbewerbern an. In den Medien wurde zu Beginn des Jahres eine monatelange Debatte über einen Artikel des Publizisten Paul Scheffer geführt. Dieser kritisierte eine unzureichende Integration von mehr als 1,5 Mio. Ausländer in den Niederlanden in die Gesellschaft. Er machte für ein Hinterherhinken einer im Entstehen begriffenen großen „ethnischen Unterklasse“ eine mangelhafte Beherrschung der niederländischen Sprache, einen frühzeitigen Schulabgang und eine hohe Arbeitslosigkeit verantwortlich.

Der Europäische Rat von Tampere am 15. und 16. Oktober 1999, der speziell auch diesem Thema gewidmet war, wurde von Den Haag gründlich vorbereitet.⁷ Schon im Juni sandte die Regierung einen Bericht an das niederländische Parlament, worin die wichtigsten niederländischen Prioritäten zu Asyl- und Einwanderungsfragen formuliert wurden. Diese sind: (1) Streben nach einer integralen und harmonisierten Politik auf Basis der Vorlagen der Europäischen Kommission; (2) Festsetzung von Minimalnormen für europäische Asylverfahren; (3) eine gleich-

mäßige Verteilung des Zuwanderungsstroms auf die EU-Mitgliedstaaten; (4) Streben nach Absprachen zwischen den EU-Ländern und den Herkunftsstaaten; (5) das Treffen von Maßnahmen gegen Menschenschleuser.

Auf dem Gipfel von Tampere sind zur großen Zufriedenheit der Regierung diese Vorschläge teilweise übernommen worden. So wurde vereinbart, dass die Europäische Kommission innerhalb eines Jahres einen Vorschlag zur Regulierung eines gemeinschaftlichen Asylverfahrens und eines einheitlichen Status für Asylbewerber unterbreiten soll. Auch innerhalb eines Jahres muss der Rat auf der Basis von Kommissionsvorschlägen Gesetze gegen die illegale Einwanderung, das Schleusen von Menschen und die Ausbeutung von Einwanderern beschließen. Auf diesen und verwandten Gebieten ist eine engere Zusammenarbeit zwischen Europol und den nationalen Polizeibehörden vorgesehen. Das Mandat, der auf niederländischen Initiative hin eingerichteten „EU-High Level Working Group“, wurde verlängert; ihre Aufgabe liegt in der Aushandlung genauer Vereinbarungen zwischen der EU und den Herkunftsländern der Asylbewerber. Bezüglich einer gleichmäßigeren Verteilung der Asylbewerber auf die Mitgliedstaaten wurden keine Beschlüsse getroffen.

Die Regierungskonferenz 2000

Obwohl die Regierungskonferenz 2000 ein weniger umfangreiches Unterfangen darstellt als die Regierungskonferenz zur Ausarbeitung des Vertrags von Amsterdam, wird auch diese Runde der Vertragsrevision gründlich vorbereitet. Schon am 21. Mai 1999 schickte die Regierung eine erste Mitteilung an die Zweite Kammer, in der die Hintergründe der Konferenz und die mögliche Bandbreite der Verhandlungen ebenso wie der Zeitplan aufgegriffen wurden. Am 15. November 1999 folgte eine zweite, ausführlichere Mitteilung. Darin wurden die niederländischen Verhandlungspunkte dargestellt und verschiedene Möglichkeiten zur Reform der Institutionen erörtert. Die Niederlande befürworten entschieden den Erweiterungsprozess und unterstützen vorbehaltlos den Beschluss des Europäischen Rates von Helsinki, auch mit den sechs „pre-ins“ Verhandlungen aufzunehmen.⁸

Die Regierungskonferenz 2000 ist zweifelsohne zum Teil eine Wiederholungsübung. Der Vertrag von Amsterdam führte im Hinblick auf die notwendigen institutionellen Reformen zu keinem entscheidenden Ergebnis (die Frage muss erlaubt sein, inwieweit die niederländische Präsidentschaft mit daran Schuld war) und die Fünfzehn stehen deshalb unvermindert vor der Notwendigkeit, die erforderlichen institutionellen Vereinbarungen zu treffen. Den Haag hat sich hierbei von Anfang an nicht auf die eigentlichen Überbleibsel von Amsterdam beschränken wollen. Nach Meinung der Regierung muss die Regierungskonferenz 2000 dazu beitragen, dass die Politik der Union in all ihren Ausprägungen gestärkt, flexibler, demokratischer und transparenter wird. Doch die in Nizza zu behandelnden Fragen dürfen nicht überhand nehmen. Da die Verhandlungen Ende 2000 abgeschlossen werden sollen, bleibt keine Gelegenheit, um sich auch mit neuen Befugnissen für die Union zu beschäftigen. Der Schwerpunkt muss auf den institutionellen Reformen bleiben – viele politische Dossiers müssen außer Acht gelassen werden oder lediglich in

Form von Parallelverfahren (das heißt außerhalb der eigentlichen Tagesordnung) zur Sprache kommen. Dies gilt zum Beispiel für die Gemeinsame Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GESVP) und für die Ausarbeitung einer EU-Grundrechtscharta. Nur soweit die GESVP institutionelle und juristische Maßnahmen erfordert, können diese in der letzten Phase der Regierungskonferenz 2000 miteinbezogen werden. Auch soll nach dem Urteil der Regierung das Gleichgewicht zwischen den Institutionen nicht verschoben werden. Übrigens ist die niederländische Haltung mit den anderen Benelux-Staaten besprochen. Die drei Länder haben in einer gemeinsamen Erklärung ihre Ideen bezüglich der Regierungskonferenz präsentiert.⁹ Das bedeutet allerdings nicht, dass Belgien, die Niederlande und Luxemburg bei allen Unterpunkten eine vollständige Übereinstimmung erzielt haben.

In groben Zügen sehen die niederländischen „Wünsche“ für den kommenden „Vertrag von Nizza“ folgendermaßen aus:

- Umfang und Zusammenstellung der Kommission: Die Niederlande befürworten eine kleine, schlagfertige Kommission – aber die Regierung verschließt keineswegs die Augen vor der Tatsache, dass alle EU-Mitgliedstaaten (einschließlich der Niederlanden) weiterhin ein Mitglied in diese zentrale Gemeinschaftsinstitution entsenden möchten. In Benelux-Kreisen wird diese Position insbesondere von Luxemburg vertreten.
- Stimmengewichtung: Den Haag teilt die Auffassung, dass sich die Bevölkerungsgröße der Mitgliedstaaten mehr als dies bisher der Fall ist auf das nationale Stimmgewicht auswirken sollte, um die Repräsentativität des Rates nicht in Gefahr zu bringen. Kleinere Mitgliedstaaten, die einen unverhältnismäßig hohen Stimmenanteil haben, müssen dabei zwangsläufig Federn lassen. Gleichzeitig greift die Regierung das Argument der Bevölkerungsgröße auf, um sich selbst mehr Gewicht zu verschaffen. Aus diesem Grund gehen die Niederlande davon aus, einen Anspruch auf größeres Gewicht zu haben als beispielsweise Belgien. Dies ist ein brisanter Vorschlag, denn beide Länder hatten wegen dieses Punktes einen handfesten Konflikt während des Amsterdamer Gipfels.
- Qualifizierte Mehrheitsbeschlüsse: Den Haag steht auf dem Standpunkt, dass im Prinzip bei allen Beschlüssen das Einstimmigkeitsprinzip den Mehrheitsbeschlüssen weichen sollte; aber von diesem Grundsatz müssen Ausnahmen bestehen bleiben, vor allem bei Bestimmungen mit konstitutionellem oder intergouvernementalem Charakter, für Beschlüsse, die national ratifiziert werden müssen und für solche, die Ausnahmen vom *acquis* des Binnenmarktes möglich machen. Das heißt also, dass Veränderungen im Eigenmittelbeschluss und Beschlüsse in der zweiten und dritten Säule in den Händen der niederländischen Regierung bleiben und weiterhin dem Einstimmigkeitsprinzip unterliegen sollen.

Nach diesen drei Hauptpunkten hat Den Haag noch eine Reihe andere Punkte auf dem Wunschzettel. Darunter: Erweiterung des Mitbestimmungsrechts des Europäischen Parlaments; die Möglichkeit, einzelne Kommissionsmitglieder abzusetzen; die Möglichkeit, das Europäische Parlament aufzulösen; Verringerung der Arbeits-

belastung des Europäischen Gerichtshofs und des Gerichts erster Instanz; Verbesserungen in den Verfahren dieser Institutionen; eine bessere finanzielle Verwaltung; eine engere Zusammenarbeit zwischen dem Europäischen und den nationalen Rechnungshöfen. Ein gesonderter Wunsch betrifft die verstärkte Zusammenarbeit (Flexibilität). Die Niederlande halten Anpassungen der Bestimmungen über die verstärkte Zusammenarbeit für wünschenswert, um der Union mehr Integrationsmöglichkeiten zu verschaffen und um Formen der Zusammenarbeit außerhalb des institutionellen und gemeinschaftlichen EU-Rahmens zuvorkommen. Den Haag fordert auch, dass einer Minderheit von Mitgliedstaaten die verstärkte Zusammenarbeit ermöglicht und dass das implizite Vetorecht hierzu abgeschafft wird. Die niederländischen Auffassungen über die Flexibilitätsfrage werden in Benelux-Kreisen geteilt.

Anmerkungen

Übersetzt aus dem Niederländischen von Christine Loy, Universität Passau.

- 1 So hat die Europäische Kommission der niederländischen Regierung im Januar 2000 eine hohe Strafe für die falsche Anpassung der europäischen Regeln bei der Bekämpfung der Schweinepest auferlegt, die ein Jahr zuvor in den Niederlanden ausgebrochen war. Auch hat die Europäische Kommission Anfang 2000 ein Verfahren gegen die Niederlande beim Europäischen Gerichtshof aufgenommen wegen der Nichteinhaltung der EU-Nitratrichtlinie (91/676/EEG v. 12.12.1991). Ein interessantes Detail ist, dass der Landwirtschaftsminister, Laurens-Jan Brinkhorst, der nun vor Gericht beklagt wird, damals selbst als General-Direktor für Umwelt bei der Kommission der wichtigste Autor dieser Richtlinie war. Siehe Europa van Morgen, Jg. 30 Nr. 4 (8 März 2000), S. 65.
- 2 Alfred Pijpers, De mythe van het democratisch

tekort, Den Haag, Instituut Clingendael, Oktober 1999, S. 6.

- 3 Europa van Morgen, Jg. 29 Nr. 17, 24.11.1999).
- 4 Bert Kreemers, Dick Zandee, Tussen Euroleger en Madurodamcompagnie. Op zoek naar een Europese defensie, Den Haag, Instituut Clingendael, Dezember 1999, Seite 32.
- 5 NRC Handelsblad, 7.12.1999.
- 6 Paul Scheffer, „Een multicultureel drama“, NRC Handelsblad, Februar 2000.
- 7 B.J.S. Hoetjes (Hrsg.), Op weg naar Tampere, Den Haag, Instituut Clingendael, November 1999.
- 8 Am 15. November 1999 ließ die Regierung der Zweiten Kammer zwei Mitteilungen zukommen, eine über die Erweiterung, Helsinki en hoe verder?, und eine über die Regierungskonferenz: IGC 2000: een agenda voor de interne hervormingen van de Europese Unie, Den Haag, Außenministerium, 15.11.1999.
- 9 Benelux-Memorandum v. 9. Dezember 1999.

Weiterführende Literatur

De IGC 2000 en daarna, Den Haag, Adviesraad Internationale Vraagstukken, Nr. 12, Januar 2000.

Paul van Buitenen, Strijd voor Europa. Fraude in de Europese Commissie, Ten Have/Van Halewijck g.p., 1999.

Arendo Joustra, Het Hof van Brussel, of hoe Europa Nederland overneemt, Amsterdam, Prometheus, 2000.

Albert Schoneveld, Tussen Atlantica en Europa, Den Haag, 2000.