

Die Niederlande

ALFRED PIJPERS

Zwei Entwicklungen haben im letzten Jahr Auswirkungen auf die niederländische Positionierung in der Europäischen Union (EU) gehabt: Der 11. September 2001 und der Arbeitsbeginn des Europäischen Konvents im März 2002. Die dramatischen Anschläge in New York und Washington zwangen die Europäische Union zu großer Aktivität, vor allem in der zweiten und dritten Säule. Der Kampf gegen den internationalen Terrorismus erforderte ein gemeinsames Krisenmanagement in Afghanistan (und anderswo, zum Beispiel im Mittleren Osten), während auch die europäische Zusammenarbeit in Strafsachen unter Druck gesetzt wurde. Letzteres führte unter anderem zum Europäischen Haftbefehl, einem ziemlich weitreichenden Instrument mit spürbaren Auswirkungen für die Niederlande.

Neben diesen einschneidenden politischen Entwicklungen, nimmt auch die zukünftige institutionelle Ausgestaltung der EU die Haager Aufmerksamkeit in Beschlag. Der Vertrag von Nizza musste zur Zustimmung durch das Parlament gelotet werden und die Erklärung von Laeken (Dezember 2001) sowie der Europäische Konvent erforderten eine gründliche Besinnung auf die niederländischen Wünsche hinsichtlich der zukünftigen Europäischen Union.

Abgesehen von diesen Fragen wurde die Haager Politik auch durch ein schon länger schleichendes Problem berührt, nämlich die zweckfremde Verwendung von Subventionen aus dem Europäischen Sozialfonds. Die Europäische Union erteilte der niederländischen Regierung einen Verweis, weil diese in den neunziger Jahren viele Millionen Euro aus dem Europäischen Sozialfonds benutzte, um die Haushaltsdefizite der Arbeitsämter auszugleichen, statt dieses Geld für konkrete Arbeitsbeschaffungsmassnahmen zu verwenden. Die Kommission forderte eine sehr hohe Buße. Es stellte sich heraus, dass das niederländische Ministerium für Soziales nicht unbeteiligt war. Der verantwortliche Minister in der Periode 1994-1998, Ad Melkert, war gleichzeitig Listenführer für die Partei der Arbeit bei den Wahlen zur Zweiten Kammer am 15. Mai 2002. Folglich war die Sache heikel. Es kostete den niederländischen Staat auf jeden Fall hunderte Millionen Euro.

Direktoratstendenzen

Die Anschläge des 11. September führten naturgemäß zu fieberhaften Aktivitäten im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), aber gab gleichzeitig auch der Neigung der drei großen Mitgliedstaaten der EU einen Impuls, auf dem Gebiet der Sicherheit die Sache selbst in die Hand zu nehmen, außerhalb

des regulären EU-Beratungsrahmens. Vor allem Tony Blair ließ trotz der „Geste von St. Malo“ keinen Zweifel darüber, dass in Zeiten von internationalen Krisen die „besondere Beziehung“ zu den Vereinigten Staaten höchste Priorität hat, auch unter Missachtung der Verfahrensvorschriften der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Am Vorabend des Europäischen Rats von Gent (19./20. Oktober 2001) beriefen Blair, Schröder und Chirac demonstrativ einen Minigipfel ein, um die Wichtigkeit der großen Länder auf diesem Gebiet zu unterstreichen. Während eines Dinners in London ein paar Wochen später, wurde dies noch einmal demonstriert. Die Gesellschaft war zwar ziemlich groß, aber den kleinen Länder (die belgische Präsidentschaft eingeschlossen) war ursprünglich kein Platz eingeräumt. Der niederländische Premierminister Wim Kok musste sich im letzten Moment selbst einladen. Diese Art von „Direktoratstendenzen“ sind vermutlich unvermeidlich in der Außenpolitik einer stets wachsenden EU, doch für Länder wie die Niederlande sind sie ein Anlass zur Sorge.

Den Haag und der Europäische Haftbefehl

Die Europäische Union reagierte schnell auf die Anschläge vom 11. September. Weitergehende Zusammenarbeit auf justizieller Ebene wurde als notwendig betrachtet, um den internationalen Terrorismus adäquat zu bekämpfen. Am 19. September 2001 hatte die Kommission schon einen Vorschlag hinsichtlich des Europäischen Haftbefehls vorliegen. Darauf legten die europäischen Regierungschefs am 21. September fest, dass der diesbezügliche Abstimmungsprozess spätestens am 6. Dezember abgeschlossen sein muss.

Obwohl die Niederlande keine grundlegenden Einwände gegen den Europäischen Haftbefehl hatten (der ja zu den in Tampere getroffenen Absprachen passt), hatte die Regierung viele Probleme mit den inhaltlichen Bestimmungen und mit der Schnelligkeit, mit welcher der Vorschlag behandelt werden musste. Innerhalb von drei Monaten musste zwischen den Mitgliedstaaten eine Übereinstimmung erreicht werden, die tief in die nationale Rechtsordnung eingreift. Den Haag ist der Ansicht, dass erst eine gemeinsame strafrechtliche Vision entwickelt werden muss, bevor diese Art von Maßnahmen eingeführt werden kann.

Im Gegensatz zu dem, was die Niederlande vertraten, wurde das Prinzip der beiderseitigen Strafbarkeit nicht beibehalten. Nach dem Prinzip der beiderseitigen Strafbarkeit darf ein Verdächtiger nur ausgeliefert werden, wenn die Tat, der er verdächtigt wird, sowohl im Ausstellungsstaat als auch im Vollstreckungsstaat strafbar ist. Für 32 strafbare Handlungen gilt nicht länger das Gesetz der beiderseitigen Strafbarkeit, es sei denn, auf die strafbare Tat steht eine Freiheitsstrafe von drei Monaten oder mehr. Für die Niederlande bedeutet das Loslassen vom Gesetz der beiderseitigen Strafbarkeit eine Bedrohung der liberalen Normen im Strafrecht, zum Beispiel bezüglich der Drogenpolitik, der Euthanasie und der Abtreibung.

Um zu verhindern, dass die Niederlande einen Arzt ausliefern müssen, der an Euthanasie mitgewirkt hat oder einen Coffeeshop-Besitzer, der weiche Drogen an einen Deutschen verkauft hat, hat sich die niederländische Regierung für einen

fakultativen Weigerungsgrund stark gemacht.¹ Die Mitgliedstaaten haben letztendlich die Bedingung angenommen,² dass ein Staat keinen Verdächtigen an andere Mitgliedstaaten ausliefern muss, wenn ein Delikt ganz auf dessen Hoheitsgebiet begangen wurde. Außerdem kann ein Mitgliedstaat sich weigern auszuliefern, wenn die Tat ganz außerhalb des Hoheitsgebiets des Ausstellungsstaats verübt wurde. Für Straftaten, die nicht auf der Liste vorkommen, ist die Bedingung der beiderseitigen Strafbarkeit anwendbar.

Ein anderes heißes Eisen war für die Niederlande eine explizite Erhaltung des Spezialitätsgrundsatzes. Nach diesem Grundsatz darf ein ausgelieferter Verdächtiger nur für Taten verfolgt werden, wegen der er ausgeliefert wurde. Nachträglich dürfen keine Anklagen hinzugefügt werden. Dem niederländischen Standpunkt wurde in diesem Punkt entsprochen. Hiervon kann lediglich abgewichen werden, wenn der Verdächtige selbst zustimmt.

Die Schlussfolgerung scheint gerechtfertigt, dass die Niederlande, obwohl zunächst sehr skeptisch gegenüber dem Rahmenbeschluss, den weitreichenden Vorschlag der Kommission zu einem für die Niederlande akzeptableren Beschluss umgebogen haben. Nichtsdestoweniger bleiben Gründe zur Kritik am Europäischen Haftbefehl. Die Niederlande sind mit der Tatsache einverstanden, dass die politische Prüfung von Auslieferungen durch den Justizminister innerhalb der EU verschwindet. Die humanitäre Prüfung hinsichtlich der rechtmäßigen Verfolgung, eines ehrlichen Prozesses und humanen Haftbedingungen können auch gut durch den Richter vorgenommen werden.³ Dieser Gedanke ist nur in der Erwägung 8 des Rahmenbeschlusses des Rats formuliert. Es bleibt die Frage, in wieweit das Risiko beschränkt ist, dass Bürger an Länder mit dubioser Strafrechtssprechung ausgeliefert werden, dies ist besonders relevant im Hinblick auf die zukünftige Erweiterung der EU.

Annahme und Ratifizierung des Vertrags von Nizza

Das negative Ergebnis des irischen Referendums und der Wunsch der EU Ende 2002 für die Osterweiterung bereit zu sein, bewog die Regierung eine zügige Ratifizierung des Vertrags von Nizza anzustreben. Die politischen Parteien in der Zweiten Kammer ließen sich während der Beratungen über die Annahme des Vertrags von Nizza ziemlich abschätzig über das erreichte Ergebnis aus. Man fand es zu gering, zu mager, ein zu bescheidener Schritt vorwärts, eine Enttäuschung.

Während der Debatte sprachen nahezu alle Parteien ihre Enttäuschung über die Tatsache aus, dass nur bei einer begrenzten Anzahl von Bereichen das Mehrheitsprinzip gelten soll. Gleichzeitig wurde hierbei die Anmerkung angebracht, dass die niederländische Regierung hieran zum Teil Schuld sei, da die Niederlande selbst bei einer Reihe von Themengebieten für das Einstimmigkeitsprinzip plädiert hatten.

Der größte Kritikpunkt betraf jedoch die demokratische Kontrolle der Entscheidungsfindung. Verschiedene politische Parteien meinten, dass die demokratische Lücke, die seit Amsterdam besteht, nicht geschlossen wurde. Bei einer Anzahl von Themengebieten, bei denen der Rat mit qualifizierter Mehrheit beschließt,

habe das Europaparlament kein Mitentscheidungsrecht bekommen. Hinsichtlich dieser Beschlüsse hat das Europaparlament nur das Beratungsrecht. Auf der Linie dieser Diskussion liegt auch ein von der Zweiten Kammer angenommener Antrag, der die Regierung aufruft, sich tatsächlich dafür einzusetzen, qualifizierte Mehrheitsentscheidungen inklusive eines Mitentscheidungsrechts auf die Agenda der folgenden Vertragsänderungen zu setzen.⁴

Auch die Überlastung des Europäischen Gerichtshofs wurde in der Zweiten Kammer besprochen. Zu diesem Punkt wurden zwei Anträge angenommen. Die Kammer drang auf einen Aktionsplan, um die Kenntnisse von Juristen auf dem Gebiet des Europarechts auszuweiten.⁵

Die erfolgreiche Beharrlichkeit des Ministerpräsidenten Kok hinsichtlich der Forderung nach einer stärkeren Gewichtung der niederländischen Stimme im Vergleich zu Belgien wurde von nahezu allen Parteien gelobt. Die Mehrheit der Politiker fand dies mehr als gerecht, da die Niederlande angesichts ihrer Größe einen besonderen Platz in Europa einnehmen: „größer als eine Serviette, aber noch kein Tischtuch“, wie man in den Niederlanden sagt. Dieser Erfolg wurde jedoch durch sechs niederländische Sitze weniger im Europaparlament gemindert.

Trotz des dringenden Aufrufs dreier niederländischer Europaparlamentarier wegen des enttäuschenden Ergebnisses Nizza abzulehnen,⁶ stimmten alle Fraktionen, mit Ausnahme der kleinen sozialistischen Partei dem Vertrag zu, wenn auch ohne viel Begeisterung. Viele empfanden das irische Referendum als ein Zeichen, doch eine Ablehnung wurde im Zusammenhang mit der Osterweiterung als zu riskant erachtet. In der Ersten Kammer wurden größtenteils die gleichen Standpunkte wiederholt. Erneut überwog die Wichtigkeit der Erweiterung. Auch die Erste Kammer stimmte dem Vertrag also zu. Am 28. Dezember 2001 war die Ratifizierung vollzogen.

Die Zukunftsdebatte

In der Debatte über die Zukunft der Europäischen Union hat die Koalitionsregierung aus PvdA, VVD und D66 in den letzten Jahren eine ziemlich zurückhaltende Rolle gespielt. Die Niederlande wollen gegenwärtig nichts von einer föderalen Ausrichtung der EU wissen. Allerdings hat die Regierung die nötige Denkarbeit zur Vorbereitung der Erklärung von Laeken und des Europäischen Konvents gemacht. Am 8. Juni schickte die Regierung ein ausführliches Diskussionspapier in das Parlament, mit allerlei Standpunkten und Wünschen. In dieser Aufzeichnung wurden 14 inhaltliche Prioritäten identifiziert, die zu gegebener Zeit in einem europäischen Grundgesetz festgelegt werden können. Nämlich:

- die Rechte der Bürger gegenüber der Union,
- eine pragmatischere und klarere Zuteilung der Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten,
- eine Spaltung der europäischen Verträge in einen konstitutionellen und einen politischen Teil,
- Stärkung der Gemeinschaftsmethode,

- Stärkung der Europäischen Kommission,
- Stärkung der Rolle des Europaparlaments,
- eine größere individuelle Verantwortlichkeit der Kommissare,
- direkte Wahl des Präsidenten der Kommission,
- größere Beteiligung des Europaparlaments an der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik,
- ein kohärenteres externes Auftreten der Union,
- Rechtsfähigkeit der Union,
- Reform des Rats und mehr qualifizierte Mehrheitsbeschlüsse im Rat,
- eine strategische Rolle für den Europäischen Rat.

Viele dieser Ideen fanden ihren Weg in das Benelux-Memorandum, das am 21. Juni 2001 zusammen mit Belgien und Luxemburg eingebracht wurde, und diverse Punkte erschienen auch wieder in der Erklärung von Laeken im Dezember 2001. Die niederländischen Mitglieder des Europäischen Konvents werden diese Ideen ohne Zweifel aufgreifen, aber der Regierungsvertreter, Alt-Außenminister und ehemalige Leiter der links-liberalen Partei D66, Hafmo van Mierlo, hat wissen lassen, dass er sich nicht an den offiziellen Regierungsstandpunkt gebunden fühlt. Er meint im Konvent über ein sicheres Maß an Unabhängigkeit zu verfügen. Im Übrigen ist fraglich, ob er die Niederlande weiter vertreten darf. Durch den Ausgang der Wahlen vom 15. Mai 2002 wird seine Partei so gut wie sicher in die Opposition wechseln. Eine sehr wahrscheinliche Mitte-Rechts-Regierung aus Christdemokraten (CDA), Konservativen-Liberalen (VVD) und der Liste des ermordeten Politikers Pim Fortuyn (LPF) wird höchstwahrscheinlich einen anderen Regierungsvertreter in den Konvent benennen. Auch ob der europäische Kurs der Niederlande sich ändern wird, ist noch nicht abzusehen, aber der Kurs wird sicherlich, genauso wie in den anderen europäischen Staaten, ein Stück nationalistischer.

Anmerkungen

Übersetzt aus dem Niederländischen von Christine Loy, Hamburg.

1. u.a. in Kamerstukken TK 23490 Nr. 216, 20. November 2001.
2. Kamerstukken TK 23490 Nr. 223, 14. Dezember 2001.
3. Kamerstukken TK 23490, Nr. 218, 26. November 2001.

4. Kamerstukken TK 27818, Nr. 10, 21. November 2001.
5. Kamerstukken TK 27818, Nr. 8 und Nr. 9, 21. November 2001.
6. Volkskrant, 21. November 2001, S. 7

Weiterführende Literatur

- Rood, Jan: Een einde aan de Europese integratie? Kanttekeningen bij het staatscentrisch paradigma in het integratiedebat, Den Haag 2001.
- De Europese Unie: slagvaardig én legitiem, Rapport van een werkgroep van de Europese Beweging Nederland, Den Haag 2001.
- Wetenschappelijke Raad voor het regeringsbeleid: Naar een Europabrede Unie, rapporten aan de regering, Den Haag 2001.
- Soetendorp, Ben/Andeweg, Rudy: Dual Loyalties: The Dutch Permanent Representation to the European Union in: Hussein, Kassim (Hrsg.):

- The National Co-ordination of EU Policy, The European Level, Oxford 2001.
- Pijpers, Alfred: Een nieuw Europees engagement in het Midden-Oosten? Kanttekeningen bij een moeizame relatie, Den Haag 2002.
- Rood, Jan (Hrsg.): Europa in de Nederlandse politiek, Den Haag 2002.
- van Schendelen, Rinus: Machiavelli in Brussels, Amsterdam 2002.