

**KOALITIONSBIKDUNG IN DER EU
NACH DEM BREXIT**

**ALLIANZEN FÜR EIN MODERNES UND
SCHÜTZENDES EUROPA**

Nr. 108, Juli 2018

Mitglieder des Beirats für internationale Fragen

Vorsitzender	Herr Prof. J.G. de Hoop Scheffer
Stellv. Vorsitzender	Herr Prof. Dr. J.J.C. Voorhoeve
Mitglieder	Frau Prof. C.P.M. Cleiren Frau Prof. Dr. J. Gupta Herr Prof. Dr. E.M.H. Hirsch Ballin Herr Prof. Dr. L.J. van Middelaar Frau Prof. Dr. M.E.H. van Reisen Frau M. Sie Dhian Ho Herr GenLt a. D. M.L.M. Urlings
Sekretär	Frau M. Kwast-van Duursen

Postfach 20061
2500 EB Den Haag
Niederlande

Telefon +31 (0)70 348-5108/- 6060
aiv@minbuza.nl
www.aiv-advice.nl

Mitglieder der Kommission

Vorsitzender Frau M. Sie Dhian Ho

Mitglieder
Frau Prof. Dr. M.O.Hosli
Herr Dr. A.R. Korteweg
Herr M. Krop
Herr Prof. Dr. C.W.A.M. van Paridon
Herr Dr. A. Schout
Herr Prof. Dr. M.L.L. Segers
Frau Prof. Dr. L.A.J. Senden
Herr Prof. Dr. A. van Staden
Herr C.G. Trojan
Frau M.C.B. Visser
Herr N.P. van Zutphen

Sekretär Herr A.R. Westerink

Inhalt

Vorwort

Einführung 7

I	Das Spielfeld: Koalitionen in der Europäischen Union	12
I.1	Die Bedeutung der Koalitionsbildung	12
I.2	Bildung von Koalitionen in der EU	16
II	Mögliche Koalitionen in verschiedenen Politikbereichen	25
II.1	Binnenmarkt und wirtschaftliche Modernisierung	26
II.2	Gemeinsame Handelspolitik	28
II.3	Die soziale Dimension	30
II.4	Klimapolitik	34
II.5	Forschung und Innovation	35
II.6	Die Währungsunion	37
II.7	Außen- und Verteidigungspolitik	40
II.8	Strafverfolgung und innere Sicherheit	46
II.9	Grenz- und Asylpolitik	48
III	Der Brexit und der Mehrjährige Finanzrahmen	53
III.1	Einleitung	53
III.2	Der EU-Haushalt: die Einnahmen	54
III.3	Der EU-Haushalt: die Ausgaben	56
III.4	Der EU-Haushalt: Struktur und Befugnisse	57
III.5	Kräftepiel: Anders als beim letzten Mal?	59
III.6	Empfehlungen für die Position der Niederlande	60
IV	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	63
IV.1	Allgemeines	63
IV.2	Spezifische Empfehlungen für einige Politikbereiche	66
IV.3	Empfehlungen in Bezug auf Koalitionen mit Ländern und Ländergruppen	68

Anhang I Gutachtenanfrage

Anhang II Folgen des Brexits für die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit

Anhang III Verwendete Abkürzungen

Vorwort

Am 9. Mai 2017 reichten die Parlamentsabgeordneten Mulder, Omtzigt und Voordewind einen Antrag ein, mit dem sie den Beirat für internationale Fragen (Adviesraad Internationale Vraagstukken/AIV) um ein Folgegutachten zu seinem vorhergehenden Bericht »Brexit means Brexit. Auf dem Weg zu einem neuen Verhältnis zu Großbritannien«¹ baten. In dem am 16. Mai 2017 angenommenen Antrag weist das Abgeordnetenhaus darauf hin, dass die Niederlande mit dem Ausscheiden Großbritanniens aus der EU einen wichtigen Verbündeten verlieren und dass durch den Brexit die Machtverhältnisse in Europa neu definiert werden. Darüber hinaus wird festgestellt, dass der AIV in seinem Brexit-Gutachten zu dem Schluss kommt, dass die Niederlande nach dem EU-Austritt Großbritanniens nicht nur eine enge Zusammenarbeit und Abstimmung mit Deutschland, sondern auch mit anderen nordwesteuropäischen Ländern anstreben sollten. Vor diesem Hintergrund bittet das Abgeordnetenhaus den AIV, in einem Folgegutachten darzulegen, welche neuen Koalitionen in der EU sich anbieten und welche Voraussetzungen dafür erfüllt sein müssen.²

Dieser Antrag, der mit dem endgültigen Gutachtenantrag des Abgeordnetenhauses vom 4. Juli 2017 formalisiert wurde, stellte für den AIV die Grundlage für das vorliegende Gutachten dar. Der Gutachtenantrag ist als Anhang I beigefügt. Der AIV wird die Frage nach den Koalitionsmöglichkeiten der Niederlande nach dem Brexit vor dem breiteren Hintergrund des in den letzten Jahren stark veränderten externen und internen Kontexts der EU beantworten. Diese Veränderungen beeinflussen die Prioritäten der EU, die niederländische Position, den Elan und die Handlungsfähigkeit der EU sowie die innereuropäischen Machtverhältnisse. Dabei deutet alles darauf hin, dass die Koalitionsbildung für die Niederlande wichtiger ist denn je.

Zur Vorbereitung dieses Gutachtens wurde eine Kommission eingerichtet, der die Vorsitzende Monika Sie Dhian Ho und die Mitglieder Prof. Dr. Madeleine Hosli, Marnix Krop, Prof. Dr. Kees van Paridon, Dr. Adriaan Schout, Prof. Dr. Mathieu Segers, Prof. Dr. Linda Senden, Prof. Dr. Alfred van Staden, Carlo Trojan, Mirella Visser und Niek van Zutphen (allesamt Mitglieder der Kommission für europäische Integration) angehören. Aus der Kommission für Frieden und Sicherheit war Dr. Rem Korteweg vertreten. Das Sekretariat der Kommission stand unter der Leitung von André Westerink und wurde von den Praktikantinnen Barbara van der Kroon und Neha Bagga unterstützt. Kontaktpersonen beim Ministerium für auswärtige Angelegenheiten waren Chris Devillers und Wicher Slagter. In der letzten Phase der Gutachtenerstellung stand der Kommission außerdem Prof. Dr. Luuk van Middelaars als neuer Vorsitzender der Kommission für europäische Integration zur Seite.

Im Rahmen der Erstellung dieses Gutachtens haben die Kommissionsmitglieder mit einer Vielzahl von Sachverständigen gesprochen, denen der AIV für ihre Beiträge sehr dankbar ist.

Das Gutachten wurde auf der AIV-Sitzung am 6. Juli 2018 festgestellt.

1 AIV, Gutachten Nr. 103, Brexit means Brexit. Op weg naar een nieuwe relatie met het VK (Brexit means Brexit. Auf dem Weg zu einem neuen Verhältnis zu Großbritannien), Den Haag, März 2017.

2 Parlamentsdruksache 21 501, Nr. 1229.

Einführung

Bedeutung des Austritts Großbritanniens

Der bevorstehende Austritt Großbritanniens aus der EU wird sich auch auf die Niederlande auswirken. Abgesehen von den wirtschaftlichen Schäden, die durch neue Handelsbarrieren verursacht werden, geht es dabei in erster Linie um die Position der Niederlande in der EU. Auch wenn sich die niederländischen Erwartungen nach dem Beitritt Großbritanniens zur Europäischen Gemeinschaft im Jahr 1973 nicht bewahrheitet haben, bedeutet der Brexit für sie dennoch einen schmerzhaften Verlust. Schließlich vertreten die Niederlande und Großbritannien in zahlreichen europäischen Politikfeldern die gleiche Position. Dies gilt insbesondere für die Liberalisierung des Welthandels mittels umfassender Handelsabkommen, das Engagement für einen gemeinsamen und für alle gleichermaßen zugänglichen europäischen Markt, die polizeiliche Zusammenarbeit im Rahmen von Europol und die Förderung einer gut verwalteten Union mit solider Haushaltsführung und effektiven Rechtsvorschriften. Auch für die atlantische Orientierung der europäischen Integration und Zusammenarbeit ist der Beitrag Großbritanniens äußerst wichtig. Der Brexit bedeutet daher einen geopolitischen Verlust. Dies gilt auch für die innereuropäischen Verhältnisse: der Weggang der Briten bedeutet für die Niederlande den Verlust ihrer strategischen Position zwischen Deutschland, Frankreich und Großbritannien. Es steht somit fest, dass die EU ohne Großbritannien für die Niederlande anders aussehen wird. Wie wird sich dies auf die niederländische Europapolitik auswirken?

Der AIV ist der Auffassung, dass der voraussichtliche Schaden nicht überbewertet werden sollte. Zunächst einmal war Großbritannien mit Blick auf Europa nur zum Teil ein Geistesverwandter der Niederlande. Das britische Interesse an der europäischen Integration war faktisch immer nur wirtschaftlicher Natur, und selbst das nur in einem eingeschränkten Sinn. Europa als politischem Projekt des Friedens und der Versöhnung konnten die Briten nie viel abgewinnen, weshalb ihre europäischen Ziele stets hinter denen der Niederlande zurückblieben, selbst in den letzten Jahren, in denen man in den Niederlanden der europäischen Integration zurückhaltender gegenüberzustehen begann. Im Gegensatz zu den Niederlanden widersetzte sich Großbritannien aktiv einer institutionellen und inhaltlichen Vertiefung der EU; das Land trat weder der Eurozone noch dem Schengenraum bei und sicherte sich sogar Ausnahmeklauseln (Opt-outs), etwa anfänglich beim Sozialprotokoll, oder setzte andere abweichende Regelungen durch, beispielsweise in Bezug auf den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Selbst hinsichtlich des Schutzes der Grundrechte hat sich Großbritannien (zusammen mit Polen) eine Ausnahmeregelung ausbedungen, mit der auch EU-Bürger aus anderen Mitgliedstaaten konfrontiert werden, wenn sie von britischen (oder polnischen) Maßnahmen betroffen sind.³ Somit ist Großbritannien nicht zu dem Verbündeten geworden, der den Niederländern Anfang der siebziger Jahre vorschwebte. Zwar half es uns dabei, die europäische Integration wo nötig zu versachlichen, es unterstützte die Niederlande aber nicht dabei, ihre Position auf dem europäischen Kontinent zu festigen, geschweige denn, die europäische Integration zu vertiefen. Für Letzteres waren wir – außer auf die Europäische Kommission – doch immer eher auf andere Länder und Bündnisse angewiesen, insbesondere auf die Benelux-Union und die deutsch-französische Zusammenarbeit. In den letzten Jahren der britischen EU-Mitgliedschaft galt dies möglicherweise mehr denn je. Was die niederländische Position in der Beschlussfassung

3 Siehe Protokoll Nr. 30 über die Anwendung der Charta der Grundrechte auf Polen und das Vereinigte Königreich, mit dem die gerichtliche Prüfung der Vereinbarkeit britischer und polnischer Rechts- und Verwaltungsvorschriften mit der Grundrechtecharta der EU ausgeschlossen wird.

angeht, ist der Brexit nach Auffassung des AIV zwar bedauerlich, aber nicht unbewältigbar.

Breitere inner- und außereuropäische Entwicklungen

Darüber hinaus fällt der Austritt Großbritanniens aus der EU mit einigen anderen Entwicklungen zusammen, die eher eine Verstärkung der europäischen Integration gebieten als eine Abkehr davon. Zu denken ist hier an die Bewältigung des Drucks auf die europäischen Außengrenzen infolge der Instabilität im Nahen Osten und des schnellen Wachstums in Afrika, an einen angemessenen Umgang mit selbstbewussten und autoritär regierten Nachbarländern wie Russland und der Türkei sowie an die Bewältigung der sozioökonomischen Folgen der Globalisierung und Digitalisierung für unsere Wohlfahrtsstaaten.

Als größere Bedrohung betrachtet der AIV jedoch die gegenwärtige Unterminierung der internationalen und multilateralen Ordnung, der Europa seine Sicherheit und seinen Wohlstand verdankt, durch die USA – das Land, das ebenjene Ordnung nach 1945 aufgebaut, gesichert und angeführt hat. US-Präsident Trump destabilisiert seit seinem Amtsantritt Anfang 2017 systematisch jede Form der internationalen Zusammenarbeit (Ausstieg aus dem Pariser Klimaabkommen, Aufkündigung des Nuklearabkommens mit dem Iran, Infragestellung der NATO-Solidarität, Beschimpfung von G7-Partnern), hat es dabei aber insbesondere auf die EU abgesehen, die er für einen zu starken Wirtschaftsblock aus Ländern hält, die zu wenig zur Verteidigung beitragen. Während sich die europäische Integration seit 1950 stets unter dem militärischen Schutz und der politischen Förderung seitens der USA entwickeln konnte, finden wir uns nun in der noch nie dagewesenen Situation wieder, dass Washington jene europäischen Kräfte und Akteure unterstützt, die – im Zuge des von Präsident Trump bewunderten Brexits – die Union aufbrechen und schwächen wollen.⁴

Diese transatlantischen Auflösungserscheinungen zwingen insbesondere die Niederlande zu einer europäischen Neuorientierung. Unser Land hat sich immer am wohlsten gefühlt mit der wirtschaftlichen Integration der Märkte und (später) der Währung, die sich aus dem innereuropäischen Friedensprojekt ergab; dafür setzten sich die Niederlande aktiv und konstruktiv ein. Andererseits übten sie stets Zurückhaltung, wenn es darum ging, den europäischen politischen Strukturen einen geopolitischen, internationalen Auftrag und Inhalt zu geben, da sie sich in puncto Sicherheit – im Gegensatz beispielsweise zu Frankreich – uneingeschränkt auf die USA verließen. Gerade in dieser »Arbeitsteilung« wussten die Niederlande Großbritannien in der EU an ihrer Seite, zielte doch der britische Beitrag immer auf die »negative Integration« ab, insbesondere auf die Liberalisierung von Märkten. Darauf, und auch auf die Erweiterung der EU, hat Großbritannien energisch hingewirkt. Viel weniger hat sich das Land dagegen für die »positive Integration« eingesetzt, also für die Förderung des europäischen Zusammenhalts, den Schutz in anderen Bereichen als dem Binnenmarkt und die Handlungsfähigkeit der EU – Aspekte, die unter den aktuellen geopolitischen Umständen wichtiger sind als je zuvor. In diesem Sinne kann der britische Austritt sogar einen Vorteil bedeuten.

Darum ist es möglich, dass innerhalb der EU zur gleichen Zeit intensive Diskussionen sowohl über die Frage »Wie geht es weiter ohne die Briten?« als auch über die Frage »Wie geht es weiter mit Europa?« geführt werden. Diese Diskussionen finden in einer EU statt, in der sich im Zuge der Eurokrise und der Migrationskrise die Fronten verhärtet haben

4 Für eine ausführlichere Erörterung der veränderten externen Umstände, insbesondere auf dem Gebiet der Sicherheit, siehe AIV-Gutachten Nr. 106, De toekomst van de NAVO en de veiligheid van Europa (Die Zukunft der NATO und der Sicherheit Europas), Den Haag, Oktober 2017.

– innerhalb der Mitgliedstaaten, zwischen Befürwortern und Gegnern der europäischen Integration, aber auch zwischen den Mitgliedstaaten, zwischen Nord und Süd und zwischen Ost und West. Trotz dieser Spannungen wächst das Bewusstsein dafür, dass die Sorgen der Bürger über die Konsequenzen der Globalisierung und der irregulären oder massenhaften Einwanderung – Sorgen, die im Brexit-Referendum zum Ausdruck kamen – eine EU erfordern, die nicht nur auf die Liberalisierung der Märkte abzielt, sondern auch Schutz bietet, die nicht Spielball, sondern Spielführer ist. Und eine EU, die den Mitgliedstaaten dabei hilft, bedrohliche Situationen zu meistern und Herausforderungen zu bewältigen, wodurch sie nicht im Alleingang auf nationale Lösungen zurückgreifen müssen. Eine EU, die das Gefühl der Bürger, ihr Leben selbst in der Hand zu haben, stärkt, statt es zu schwächen. Und genau dafür wäre ein widerstrebendes, selbstbezogenes Großbritannien nicht der richtige Verbündete. Die Niederlande brauchen andere Partner.

Aktuelle politische Entwicklungen

In einigen EU-Ländern, insbesondere in Frankreich, hat die breite politische Mitte genügend Wählerunterstützung gewonnen, um einen neuen europäischen Elan anstoßen zu können. Andernorts in Europa wurde der Brexit nicht als nachahmenswertes Vorbild betrachtet, auch wenn die Wahlen beispielsweise in Österreich und Italien nach wie vor von Euroskepsis zeugen. Die Institutionen der EU – der Europäische Rat, der Ministerrat, die Kommission und das Parlament – sind unterdessen bemüht, die neue europäische Tatkraft in die richtigen Bahnen zu lenken. Der Europäische Rat gewinnt zunehmend an Bedeutung, weil große Politikbereiche wie die Migration mehr und mehr »Chefsache« geworden sind. Die Europawahl im Mai 2019 wird ebenfalls ein Prüfstein für die europäische Handlungsfähigkeit sein.

Die Wahl Emmanuel Macrons zum französischen Staatspräsidenten im Mai 2017 schuf die unverzichtbare Grundlage für einen neuen deutsch-französischen Motor, der der Erholung Europas Richtung geben und Kraft verleihen kann. Präsident Macron hat mittlerweile die Herausforderung angenommen, Frankreichs stagnierende Sozialwirtschaft zu reformieren, womit er zugleich für Frankreich glaubwürdig eine dynamisierende Rolle in der europäischen Integration einfordert. Hierfür hat er Initiativen gestartet und Vorschläge vorgelegt. Nach einer langwierigen Regierungsbildung nach den Bundestagswahlen im September 2017 hat die neue deutsche Regierung, gestützt auf einen Koalitionsvertrag voller ehrgeiziger europapolitischer Ziele, mit einer Antwort von Bundeskanzlerin Merkel im Juni 2018 auf diese Vorschläge reagiert. Damit kommt der europäische Diskurs in Gang, in dem auch kritische Stimmen und eine echte Debatte vonnöten sind.

Die veränderte Bühne fordert auch von den Niederlanden Einsatz, damit die europäische Entscheidungsfindung in für die Niederlande relevanten Themenbereichen wie Außenpolitik, Modernisierung der Wirtschaft, Klimaschutz und Migration vorangetrieben und soweit möglich und notwendig im niederländischen Sinne beeinflusst werden kann. Einen wichtigen ersten Schritt in diese Richtung hat Ministerpräsident Rutte mit seinen Reden in Berlin am 2. März 2018 sowie vor dem Europäischen Parlament in Straßburg am 13. Juni 2018 unternommen.⁵ Unter Hinweis darauf, dass es bei Europa in der neuen Situation nicht nur um wirtschaftliche Fragen, sondern auch um Werte und Sicherheit geht, sagte Rutte: »Wenn wir unsere Zukunft selbst bestimmen wollen, muss Europa vereint sein.«

5 Siehe: <<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/toespraken/2018/03/02/toespraak-van-minister-president-mark-rutte-bij-de-bertelsmann-stiftung>> und <<https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-algemene-zaken/documenten/toespraken/2018/06/13/toespraak-minister-president-rutte-over-de-toekomst-van-de-europese-unie-europees-parlement-straatsburg>>.

Bedeutung der Koalitionsbildung

Um Einfluss nehmen zu können, werden die Niederlande aktiv Koalitionen schmieden müssen. Das liegt erstens daran, dass die Zahl der EU-Mitgliedstaaten gestiegen ist und daher mit mehr potentiellen Partnern verhandelt werden muss, die jeweils über geringeres Stimmgewicht verfügen. Und zweitens wurde mit dem Vertrag von Lissabon für noch mehr Politikfelder das ordentliche Gesetzgebungsverfahren eingeführt, wodurch zur Durchsetzung des gewünschten Kurses qualifizierte Mehrheiten bzw. Sperrminoritäten benötigt werden. Dazu kommen nun noch die Konsequenzen des Brexits. Lange Zeit war Großbritannien für eine Reihe kleinerer skandinavischer und baltischer Mitgliedstaaten sowie für Irland und die Niederlande ein wichtiger Verbündeter, wenn es darum ging, relativ problemlos eine qualifizierte Mehrheit bzw. eine Sperrminorität zu bilden. Jetzt, da dieser vertraute Partner wegfällt, bedarf es einer aktiveren Koalitionsbildung, um die einflussreiche Stimme Großbritanniens auszugleichen.

Während es einerseits schwer vorstellbar ist, die gewünschte europäische Tatkraft ohne einen starken Kern der deutsch-französischen Zusammenarbeit zu realisieren, befürchten andererseits die genannten skandinavischen und baltischen Länder, dass sie angesichts der neuen Kräfteverhältnisse nach dem Brexit in heiklen Fragen von Frankreich und Deutschland vor vollendete Tatsachen gestellt werden. Eine lockere Allianz, die nach der im Mittelalter entstandenen Verbindung nordeuropäischer Handelsstädte »Hansekoalition« genannt wird, hat vor diesem Hintergrund mit der Formulierung gemeinsamer Eckpunkte in der Diskussion über die Architektur der WWU einen Vorstoß gewagt. In den Medien werden die Niederlande als informeller Anführer dieser Allianz dargestellt, die nicht nur in Fragen der Eurozone, sondern auch hinsichtlich des neuen EU-Haushalts Einmütigkeit demonstriert. Inzwischen werden auch der polnische und der ungarische Staatschef aktiv und werben bei der Visegrád-Gruppe, bei anderen osteuropäischen Ländern wie Rumänien und Bulgarien und in bestimmten Fragen auch bei baltischen Mitgliedstaaten um Unterstützung für ihren Widerstand gegen die Kürzungen bei den EU-Fonds, gegen einen automatischen Verteilungsschlüssel für Flüchtlinge in der EU sowie gegen den europäischen Druck, die polnischen und ungarischen Eingriffe in die Justiz, die Medien und die Zivilgesellschaft rückgängig zu machen. Es wird also ernst. Umso wichtiger wird die Bildung von Koalitionen für die Gestaltung des Europas der Zukunft sein. Das erfordert von den Niederlanden ein engagiertes und kluges Manövrieren zwischen der positiven deutsch-französischen politischen Energie und dem Bemühen um Mehrheiten für die erforderlichen Beschlüsse, zwischen der europäischen Handlungsfähigkeit im Lichte gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Herausforderungen und dem Wunsch nach Sparsamkeit und Modernisierung des europäischen Haushalts. Dazu bedarf es der Bildung von Allianzen für ein modernes und schützendes Europa.

Aufbau des AIV-Gutachtens

Die großen europäischen Herausforderungen und Veränderungen im internen und externen Kontext der EU sowie der enge Zusammenhang zwischen den Fragen »Wie geht es weiter nach dem Brexit?« und »Wie geht es weiter mit Europa?« haben den AIV dazu veranlasst, das vom Abgeordnetenhaus beantragte Gutachten in einen breiteren Kontext zu stellen. Der AIV hat sich also nicht auf die Kernfrage des Abgeordnetenhauses beschränkt, welche Koalitionen sich nach dem Brexit anbieten und welche Voraussetzungen dafür erfüllt sein müssen.

Das Gutachten gliedert sich wie folgt. In Kapitel I geht es um die wachsende Bedeutung der Koalitionsbildung für die Niederlande und die Auswirkungen des Brexits auf die Kräfteverhältnisse in der EU. Auch die verschiedenen Koalitionsformen werden behandelt. Da sich der Brexit nicht in allen Politikfeldern gleichermaßen auswirken wird, folgen in

Kapitel II Analysen der für die Niederlande möglichen Koalitionen in einigen wichtigen Politikbereichen. In diesem Gutachten konzentriert sich der AIV auf Politikfelder, in denen er spürbare Konsequenzen des Brexits erwartet, die für die Niederlande von großer Bedeutung sind oder die voraussichtlich eine große Dynamik entfalten. Daher wird auf Politikbereiche, für die der EU-Austritt Großbritanniens nach Auffassung des AIV keine wesentlichen Folgen hat, z. B. Elemente der justitiellen Zusammenarbeit, an denen Großbritannien nicht teilgenommen hat, nicht (erneut) ausführlich eingegangen.

Der Brexit wird erhebliche Folgen für die kommenden Verhandlungen zum Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) haben. Während die Herausforderungen, vor denen die EU steht, immer größer werden, verlässt ein wichtiger gleichgesinnter Nettozahler die EU. In Kapitel III werden die aktuellen Themen im Zusammenhang mit dem MFR und die niederländische Position analysiert sowie mögliche neue Partner ermittelt. Kapitel IV bildet den Abschluss mit allgemeinen Schlussfolgerungen und spezifischen Empfehlungen zu verschiedenen Politikfeldern und Koalitionen.

Gegenstand des vorliegenden Gutachtens sind die Auswirkungen des Brexits auf die Kräfteverhältnisse in der EU und die Koalitionsbildung der Niederlande mit den verbleibenden 26 Mitgliedstaaten. Die Konsequenzen des Brexits für die Beziehungen zwischen der EU bzw. den Niederlanden und Großbritannien wurden bereits im AIV-Gutachten »Brexit means Brexit. Auf dem Weg zu einem neuen Verhältnis zu Großbritannien«⁶ erörtert und werden im vorliegenden Gutachten nicht erneut aufgegriffen.

6 AIV, Gutachten Nr. 103, Brexit means Brexit. Op weg naar een nieuwe relatie met het VK (Brexit means Brexit. Auf dem Weg zu einem neuen Verhältnis zu Großbritannien), Den Haag, März 2017.

I Das Spielfeld: Koalitionen in der Europäischen Union

I.1 Die Bedeutung der Koalitionsbildung

In der EU hat es Tradition, dass Gruppen von Mitgliedstaaten, die mehr oder weniger strukturierte Beziehungen miteinander pflegen, Koalitionen bilden mit dem Ziel, Einfluss auf die europäische Beschlussfassung zu nehmen. Dieser Prozess erfolgt durch Beratungen, informelle Abstimmung und Zusammenarbeit zwischen Vertretern vor und während formeller Verhandlungen. Er zog in den letzten Jahren viel Aufmerksamkeit auf sich.⁷

Zwei Entwicklungen haben im vergangenen Jahrzehnt die Bedeutung der Koalitionsbildung verstärkt: die Erweiterung der Union und die Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen. Aufgrund der gestiegenen Zahl der Mitgliedstaaten – von 15 auf 25 im Jahr 2004, zurzeit 28 – nahm das Stimmgewicht der einzelnen Mitgliedstaaten in der Beschlussfassung ab. Zwar gibt es jetzt mehr Mitgliedstaaten, mit denen die Niederlande Koalitionen bilden können, zugleich muss aber auch mit mehr Ländern verhandelt werden. Das Schmieden von Koalitionen mit zahlreichen potentiellen Partnern kostet mehr Zeit und Mühe. Und am Verhandlungstisch ist nur noch begrenzt Zeit für den Austausch von Standpunkten. Vor diesem Hintergrund findet die Koalitionsbildung nun in einem früheren Stadium statt, nämlich im Rahmen der informellen Gespräche vor den formellen Verhandlungen im Europäischen Rat und im Rat.

Außerdem hat die Bildung von Koalitionen durch die gestiegene Zahl der Politikfelder, in denen die Beschlussfassung gemäß dem Vertrag von Lissabon (2007) mit qualifizierter Mehrheit erfolgt, an Bedeutung zugenommen. Wenn Mitgliedstaaten kein Vetorecht mehr besitzen, können sie einen Vorschlag nur noch als Gruppe (»Sperrminorität«) ablehnen. Umgekehrt muss ein Mitgliedstaat, wenn er ein bestimmtes Ziel erreichen will, eine Mehrheit dafür organisieren.

Der informelle politische Druck, der über die nationalen Kanäle ausgeübt wird, ist in allen EU-Institutionen spürbar, auch in der Europäischen Kommission und im Europäischen Parlament. Dies führt in diesen Institutionen jedoch nicht zur Bildung von Koalitionen in dem hier besprochenen Sinn. Allerdings ist es so, dass britische Europaabgeordnete bis heute häufig den Vorsitz in Ausschüssen innehaben, die auch für die Niederlande relevant sind, etwa in den Bereichen Binnenmarkt oder Handel. Auch in der Kommission bekleiden britische Beamte führende Positionen auf diesen Gebieten. Wegen des bevorstehenden Wegfalls dieser gleichgesinnten »Influencer« plädiert der AIV für einen strategischen, aktiven Personaleinsatz der Niederlande in den EU-Institutionen, insbesondere in der Kommission.

7 Diese Einführung stützt sich vor allem auf Erkenntnisse aus folgenden Quellen: Hedwich van der Bij und Jan Rood: Samenwerking en coalitiepatronen in de Europese Unie, Nederland op de Europese politieke assen (Kooperation und Koalitionsmuster in der Europäischen Union, die Niederlande auf den politischen Achsen Europas), Clingendael, Den Haag (2016); IOB-Evaluierung: Strategie bij benadering. Nederlandse coalitievorming en de multi-bi benadering in het kader van de EU-besluitvorming (Strategie durch Annäherung. Niederländische Koalitionsbildung und der Multi-Bi-Ansatz im Rahmen der europäischen Beschlussfassung, 2014) sowie Veröffentlichungen des Europäischen Rats für Außenbeziehungen (ECFR), insbesondere der sogenannte »EU Coalition Explorer«, siehe: <<https://www.ecfr.eu/eucoalitionexplorer>>. Relevant ist in diesem Zusammenhang auch die kürzlich erschienene Themenausgabe des Clingendael Spectator 3, 2018 (Jg. 72), mit dem Titel »Het Europese Coalitiespel« (Das europäische Koalitionsspiel).

Der natürliche Ort für die Bildung von Koalitionen zwischen EU-Mitgliedstaaten sind die beiden Institutionen, in denen alle Mitgliedstaaten als solche vertreten sind: der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs und der Ministerrat. Sie bilden denn auch den Schwerpunkt in diesem Gutachten. Beide Institutionen haben eine ganz eigene Rolle, mit eigenen Spielregeln; auch der bevorstehende Brexit wirkt sich unterschiedlich auf sie aus.

Der Europäische Rat hat sich in der Union zu dem Gremium entwickelt, in dem wichtige richtungweisende Beschlüsse gefasst und Krisen bewältigt werden, was sich zum Beispiel bei der Euro- und der Migrationskrise gezeigt hat. Diese Schlüsselrolle haben die Mitglieder kürzlich bestätigt, indem sie ihre Unterstützung für die von Präsident Donald Tusk vorgelegte »Agenda der EU-Führungsspitzen«⁸ bekundeten. Die Bildung von Koalitionen unter Staats- und Regierungschefs findet vor allem auf der Grundlage wichtiger politischer Themen statt, darunter etwa die Zukunft des Euro, Migration, Erweiterung oder EU-Haushalt. Persönliche Beziehungen spielen dabei eine wichtige Rolle. Ministerpräsident Rutte hat seit 2010 seine Position (und damit die der Niederlande) verstärkt, u. a. durch die erfolgreiche EU-Ratspräsidentschaft der Niederlande, seine inzwischen langjährige Erfahrung als Ministerpräsident und sein gutes Verhältnis zu Bundeskanzlerin Merkel und Präsident Macron. Auch seine Begegnungen – im Rahmen von Einzelgesprächen wie auch im Gruppenverband – mit den Staats- und Regierungschefs der nordischen, baltischen und Visegrád-Länder haben dazu beigetragen, dass die Positionen der Niederlande auf Verständnis und Unterstützung stoßen.

Nach dem Brexit gehören dem Europäischen Rat noch 27 stimmberechtigte Mitglieder an.⁹ Angesichts der Tatsache, dass die Beschlussfassung (von einzelnen Ausnahmen einmal abgesehen) einvernehmlich stattfindet, verändern sich die Stimmverhältnisse nicht grundsätzlich. Auch aus diesem Grund sehen einige Beobachter in der neuen Union nach dem Brexit eine potentielle Führungsrolle für den niederländischen Ministerpräsidenten, und zwar als Stimme der Wirtschaftsliberalen und der Atlantiker – eine Funktion, die bislang der britische Premierminister erfüllte. Dennoch kann ein niederländischer Ministerpräsident allein – und wenn er noch so viel Talent hat – das Fehlen der britischen Stimme nicht ausgleichen. Auch das geht nur mit Koalitionen.

Auf die Verhältnisse im Ministerrat wird sich der EU-Austritt Großbritanniens noch deutlicher auswirken. Der Ministerrat ist nicht das Gremium, in dem große politische Entscheidungen unter Beobachtung der Öffentlichkeit getroffen werden, vielmehr befasst er sich mit Rechtsvorschriften in zwar wichtigen, häufig aber technischen Fragen. Das resultiert in variableren, themenbezogenen Allianzen zwischen den 28 Ministern, die häufig bereits in der Vorbereitungsphase durch die Beamten in den Hauptstädten und in Brüssel zustande kommen.

8 Siehe: <<https://www.consilium.europa.eu/media/21594/leaders-agenda.pdf>>.

9 Abgesehen von den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten gehören auch die Präsidenten der Kommission und des Europäischen Rates diesem Gremium an, die jedoch kein Stimmrecht besitzen.

Vom Abstimmungsverfahren hängt ab, wie sich der Brexit auf die Kräfteverhältnisse im Rat auswirkt.¹⁰ Obwohl der Ministerrat stets um einen Konsens bemüht ist, sind sich die Mitglieder jederzeit darüber im Klaren, wie viele Stimmen für eine qualifizierte Mehrheit oder eine Sperrminorität erforderlich sind. Im Rat gibt es drei Abstimmungsverfahren:

1. **Einstimmigkeit:** Dieser Abstimmungsmodus gilt für bestimmte Beschlüsse im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), verschiedene Regelungen im Bereich Justiz und Inneres, die Harmonisierung nationaler Rechtsvorschriften auf dem Gebiet der direkten Steuern sowie im Hinblick auf die Finanzmittel der EU. Auch der Abschluss völkerrechtlicher Übereinkünfte muss einstimmig erfolgen.

Da jeder Mitgliedstaat die Beschlussfassung auf den vorgenannten Gebieten blockieren kann, verändert sich nach dem Austritt Großbritanniens aus der EU grundsätzlich nichts an der Stimmengewichtung, allerdings sind kleinere Mitgliedstaaten, wenn sie einen Beschluss blockieren möchten, in einer schwächeren und weniger einflussreichen Position als große Mitgliedstaaten wie Großbritannien. Dies spielt unter anderem bei den Verhandlungen zum Mehrjährigen Finanzrahmen (siehe Kapitel III) eine Rolle.

2. **Einfache Mehrheit:** ein selten zum Einsatz kommender Abstimmungsmodus, etwa bei Verfahrensfragen und an die Kommission gerichteten Ersuchen zur Durchführung von Studien oder Einreichung von Vorschlägen. Die einfache Mehrheit erfordert die Zustimmung von 15 der 28 Mitgliedstaaten, wobei eine Enthaltung als Gegenstimme gezählt wird. Nach dem Ausscheiden Großbritanniens aus der EU wird sich in dieser Hinsicht nur wenig ändern – für eine einfache Mehrheit bedarf es künftig der Zustimmung von 14 der 27 Mitglieder. Die Konsequenzen des Brexits sind hier, auch angesichts der Art der Beschlüsse, zu vernachlässigen.
3. **Qualifizierte Mehrheit:** Mittlerweile werden die meisten Entscheidungen nach diesem Abstimmungsverfahren getroffen¹¹, das insbesondere beim ordentlichen Gesetzgebungsverfahren zum Einsatz kommt.¹² Hier sind die Auswirkungen des Brexits am größten. Für eine qualifizierte Mehrheit bedarf es gemäß Vertrag mindestens 55 % der Mitglieder des Rates, gebildet aus mindestens 15 Mitgliedern, sofern die von diesen vertretenen Mitgliedstaaten zusammen mindestens 65 % der Bevölkerung der Union ausmachen.¹³ Umgekehrt wird eine Sperrminorität mit den Gegenstimmen von 13 Mitgliedstaaten erreicht bzw. wenn mindestens 4 mit nein stimmende Mitgliedstaaten mehr als 35 % der EU-Bevölkerung repräsentieren. Übrigens kommt es auch vor, dass der informelle politische Gegendruck, der von einer

10 Dieser Abschnitt über den Rat basiert in wesentlichem Maße auf einem Vortrag, den Hanno Würzner, Mitarbeiter des niederländischen Ministeriums für auswärtige Angelegenheiten, auf dem Symposium anlässlich des 40-jährigen Bestehens der Direktion Internationale Analysen und Politikevaluierung (IOB) dieses Ministeriums am 14. Dezember 2017 gehalten hat. Der Symposiumsbericht kann hier abgerufen werden: <https://english.iob-evaluatie.nl/publications/publications/2017/12/14/report-iob-lustrum-symposium-14-december-2017>, S. 46 f.

11 Artikel 16 Absatz 3 EUV.

12 Artikel 294 AEUV.

13 Artikel 16 Absatz 4 EUV.

Gruppe von Mitgliedstaaten ausgeht, die keine formelle Sperrminorität bilden, für die Ratspräsidentschaft hinreichender Anlass ist, von einer Abstimmung abzusehen oder die Abstimmung über das betreffende Thema zu vertagen.¹⁴ Ebenso, wie nicht jedes Veto in der Praxis ein Veto ist, kann umgekehrt eine knapp verfehlte Sperrminorität in der Praxis dennoch eine Sperrminorität sein.

Da die Regeln für die qualifizierte Mehrheit gleichbleiben, verändern sich durch den Brexit die Verhältnisse. Nach wie vor müssen mindestens 15 der 27 Mitgliedstaaten einem Beschluss zustimmen. Allerdings nimmt im Hinblick auf den Anteil an der EU-Bevölkerung das Stimmgewicht großer Mitgliedstaaten wie Deutschland, Frankreich, Italien, Spanien und Polen im Vergleich zu kleineren Mitgliedstaaten wie den Niederlanden zu. Anhang II bietet eine Übersicht über die Konsequenzen für die verbleibenden 27 Mitgliedstaaten.

Damit wird es für einige Gruppen von Mitgliedstaaten schwieriger, ohne Großbritannien eine Sperrminorität zu bilden, wie einige Beispiele zeigen:

- Eine Koalition aus Deutschland, Irland, Schweden, Dänemark und den Niederlanden umfasst 5 der 27 EU-Mitgliedstaaten, die zusammen 26,64 % der EU-Bevölkerung ausmachen. Damit fehlen dieser Gruppe 8,36 % für eine Sperrminorität.
- Eine Koalition aus den Benelux-Ländern, den nordischen Mitgliedstaaten, den baltischen Staaten und Irland besteht aus 10 der 27 EU-Mitgliedstaaten, kommt aber nur auf 13,67 % der EU-Bevölkerung. Damit fehlen dieser Gruppe also 21,33 % für eine Sperrminorität.

Für andere Ländergruppen wird die Bildung einer Sperrminorität dagegen einfacher:

- Frankreich und Deutschland stellen nach dem Weggang Großbritanniens gemeinsam 33,2 % der europäischen Bevölkerung und bilden damit fast im Alleingang eine Sperrminorität.
- Frankreich, Italien und Spanien stellen gemeinsam 39,24 % der EU-Bevölkerung und können damit leicht eine Sperrminorität bilden.

Aus den obigen Darstellungen und Beispielen lässt sich schlussfolgern, dass es den Niederlanden ohne Beteiligung des größten Mitgliedstaats Deutschland kaum gelingen wird, eine Sperrminorität auf der Grundlage des Bevölkerungsanteils zu organisieren. Ohne die Unterstützung eines der großen Mitgliedstaaten müssten die Niederlande 12 andere kleinere Mitgliedstaaten mobilisieren. Da Deutschland für die Niederlande nicht in allen Fällen als Bündnispartner in Frage kommt, müssen sie auch die Zusammenarbeit mit gleichgesinnten Ländern suchen, von denen sich viele traditionell an Großbritannien orientieren. Welche Gruppen und welche Politikfelder sich dafür nach Auffassung des AIV anbieten, wird im folgenden Abschnitt sowie in den nächsten Kapiteln näher erläutert.

14 So zum Beispiel geschehen beim Vorschlag für eine sogenannte Geschlechterquoten-Richtlinie, bei der es eine Sperrminorität gab, der unter anderem Großbritannien und die Niederlande angehörten. Diese Sperrminorität wird nach dem Brexit nicht mehr gegeben sein. Damit stellt sich die Frage, ob der Vorschlag zu einem späteren Zeitpunkt nachträglich zur Abstimmung gebracht wird.

1.2 Bildung von Koalitionen in der EU

Eine sinnvolle Unterscheidung ist die zwischen wechselnden bzw. Ad-hoc-Koalitionen einerseits und auf Dauer angelegten Koalitionen andererseits. Ad-hoc-Koalitionen bestehen für kurze Zeit und sind nur in geringem Maße institutionalisiert. Die Zusammenarbeit konzentriert sich auf spezifische Fragen und endet, wenn das betreffende Thema erledigt ist. Hier ist, im Falle der laufenden Brexit-Verhandlungen, etwa an das vereinzelte koordinierte Vorgehen Irlands, Dänemarks und der Niederlande zu denken – drei Volkswirtschaften, die vom EU-Austritt Großbritanniens vergleichsweise stark betroffen sind. Zu diesen eher lockeren oder wechselnden Koalitionen zählen auch Kooperationen, die auf der parteipolitischen Affinität zwischen Regierungen oder darauf beruhen, dass Regierungschefs sich gut verstehen.

Auf Dauer angelegte Koalitionen sind stabiler und stärker institutionalisiert. Regelmäßige Beratungen zwischen den beteiligten Mitgliedstaaten sind hierfür ebenso ein Indikator wie der Umstand, dass die Gruppe sich einen Namen gegeben hat. Häufig spielt ein gemeinsamer Hintergrund eine Rolle, z. B. geographische Lage, Sprache oder Kultur, politische und verwaltungsmäßige Strukturen oder andere gemeinsame (langfristige) Interessen.¹⁵ Bei auf Dauer angelegten Koalitionen, auf denen im Weiteren der Fokus liegt, lassen sich territoriale und themenbezogene Koalitionen unterscheiden.

1.2.1 Territoriale Koalitionen

Territoriale Koalitionen beruhen auf der geographischen Nähe zwischen den beteiligten Mitgliedstaaten. Meist geht es um Nachbarländer, die eine politische Schicksalsgemeinschaft¹⁶ oder eine gemeinsame Kultur, Identität oder Geschichte verbindet. In der Union gibt es mehrere territoriale Koalitionen, die für die Niederlande relevant sind, mit Blick auf eine Beteiligung oder aber auf eine entsprechende Positionierung. Nachstehend werden einige dieser Koalitionen kurz beschrieben, zunächst jene, die für die europäische Integration am wichtigsten ist: die zwischen Deutschland und Frankreich.

Die deutsch-französische Kooperation

Die einzigartige Zusammenarbeit zwischen Frankreich und Deutschland war seit dem Zweiten Weltkrieg der Motor für die Entwicklung der europäischen Integration. Mit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) im Jahr 1951 entschieden sich beide Länder für eine starke gegenseitige wirtschaftliche und industrielle Abhängigkeit, um so einen neuen Krieg zu verhindern. Damit legten sie den Grundstein für die europäische Integration. Diese Zusammenarbeit stand im Einklang sowohl mit dem Streben Frankreichs, nach dem Zweiten Weltkrieg wieder eine führende Rolle auf internationaler Ebene zu spielen, als auch mit dem Streben Deutschlands, als Büsser wieder in einen europäischen Rahmen eingebettet zu werden, damit es keine Bedrohung mehr für seine Nachbarn (oder sich selbst) darstellt. Die einzigartige geopolitische

¹⁵ Ruse, Ilze, (Why) do neighbours cooperate? Institutionalised coalitions and bargaining power in the EU Council negotiations, Opladen, Budrich UniPress Ltd. (2013), S. 86.

¹⁶ Uilenreef, Arjan, Adieu Benelux, Välkommen Norden? Nederland en regionale allianties in de Europese Unie (Adieu Benelux, Välkommen Norden? Die Niederlande und regionale Allianzen in der Europäischen Union), Internationale Spectator, Januar 2014, Jahrgang 68, Nr. 1.

Verbundenheit der beiden Staaten beruht weniger auf gemeinsamen Interessen, gemeinsamer Kultur oder Identität, die sich häufig sogar stark voneinander unterscheiden, sondern auf dem gemeinsamen politischen Willen, einen Strich unter die von Kriegen geprägte Vergangenheit zu ziehen, die eine Folge des Antagonismus und der Rivalität beider Länder vor 1945 waren. Das verleiht der deutsch-französischen Zusammenarbeit für beide Länder eine tiefe, existentielle Bedeutung, die in den pragmatischen Niederlanden nicht selten unterschätzt wird, was manchmal zu diplomatischen Fehleinschätzungen oder Missverständnissen führt.

Konkret basiert die enge deutsch-französische Kooperation auf häufigen Gesprächen auf verschiedenen Ebenen, bei denen eine breite Themenpalette auf der Tagesordnung steht. Ihre Institutionalisierung begann mit dem von Charles de Gaulle und Konrad Adenauer 1963 unterzeichneten »Élysée-Vertrag«, durch den sich die Beziehungen auf zahlreichen Politikfeldern intensivierten. Er wird auch Freundschaftsvertrag genannt und symbolisiert bis heute die deutsch-französische Aussöhnung. Darin ist festgeschrieben, dass die Regierungen sich vor wichtigen außenpolitischen Entscheidungen gegenseitig informieren. Seit 2003 tritt alle zwei Jahre ein gemeinsamer Deutsch-Französischer Ministerrat zusammen¹⁷. Darüber hinaus treffen sich auch der französische Präsident und die deutsche Bundeskanzlerin sowie ihre Außen- und Finanzminister regelmäßig, beispielsweise zur Vorbereitung europäischer Beschlüsse.¹⁸

Die deutsch-französische Kooperation kann erneut zu einer treibenden Kraft in der Union werden. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD vom Frühjahr 2018 strebt mit klaren Worten eine enge Partnerschaft mit Frankreich an und ist damit eine Antwort auf den Appell des französischen Präsidenten Macron¹⁹; auch die Krisenfestigkeit der Eurozone wurde als Ziel formuliert. In der Erklärung von Meseberg vom 19. Juni 2018 unterstreichen Frankreich und Deutschland die gemeinsamen Ziele in bestimmten Politikbereichen; hierauf wird im vorliegenden Gutachten an anderer Stelle eingegangen.²⁰

Wie die Niederlande sich nach dem Brexit in Bezug auf diese ausgesprochen starke Zweierkoalition positionieren sollten, ist eine der Hauptfragen dieses Gutachtens. Seit je herrscht in den Niederlanden, wie auch in einigen anderen kleineren EU-Mitgliedstaaten, ein gewisses Misstrauen gegen die von Paris und Berlin (früher Bonn) geschlossenen Vereinbarungen mit europäischer Relevanz. Das ist auch verständlich, umso mehr, als die beiden zum Teil brüsk vorgehen und vollendete Tatsachen schaffen. Trotz alledem wäre unser direktes Umfeld *ohne* die deutsch-französische Zusammenarbeit viel unberechenbarer und es würden kaum europäische Initiativen in all jenen Bereichen – vom Binnenmarkt bis zu den Außengrenzen – zustande kommen, die dem Wohlstand und der Sicherheit der Niederlande unmittelbar zugutekommen. Es liegt also auch im Interesse der

17 Siehe: <<https://www.nrc.nl/nieuws/2013/04/12/rutte-en-merkel-verenigen-kabinetten-duitse-en-nederlandse-ministers-om-tafel-a1435631>>.

18 Siehe: <www.deutschland-frankreich.diplo.de/Blaesheim-Treffen,1224.html>.

19 Siehe unter anderem: <https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag_2018.pdf?file=1>.

20 Siehe: <<https://www.bundeskanzlerin.de/Content/EN/Pressemitteilungen/BPA/2018/2018-06-19-meseberg-declaration.html>>. Siehe zu dieser Erklärung auch: <<https://www.nrc.nl/nieuws/2018/06/21/merkel-is-om-en-dat-is-best-bijzonder-a1607422>>.

Niederlande, dass Deutschland und Frankreich in ihrer schwierigen Beziehung miteinander auskommen, einander vertrauen und ihr Verhältnis dauerhaft in einen europäischen Rahmen einbetten. Die Rolle der Niederlande kann darin bestehen, die deutsch-französischen Vereinbarungen gegebenenfalls zu verbessern und beide Partner daran zu erinnern, dass eine deutsch-französische Einigung zwar eine *notwendige*, aber keine *hinreichende* Bedingung für einen europäischen Beschluss ist. Diese Brückenfunktion kommt den Niederlanden nach dem Brexit noch stärker zu.

Der Benelux-Rahmen

Die Zusammenarbeit zwischen Belgien, Luxemburg und den Niederlanden ist eine der ältesten territorialen Koalitionen, die im AEUV explizit berücksichtigt werden.²¹ Seit 2008 konzentriert sich diese Kooperation in erster Linie auf den Binnenmarkt und die Wirtschaftsunion sowie auf die Themen Nachhaltigkeit, Justiz und Inneres.²² Vor einem Europäischen Rat finden politische Konsultationen auf höchster Ebene statt. Die drei Regierungschefs kommen jährlich zu einem Benelux-Gipfel zusammen, bei dem der Fokus auf der Außen- und Sicherheitspolitik sowie auf institutionellen Fragen liegt.

In der Vergangenheit wurde in der Benelux-Union häufig mit Initiativen experimentiert, die später im breiteren europäischen Rahmen übernommen wurden, darunter der Binnenmarkt und die polizeiliche Zusammenarbeit. Das verleiht ihr in der EU auch heute noch eine einzigartige Autorität. Dennoch vertreten die drei Länder nicht immer die gleiche Position. So befürwortet Belgien eine föderale Vertiefung der Union, während die Niederlande in dieser Frage zurückhaltend geworden sind. Auch unterscheiden sich ihre Ansichten in Sachen Marktmechanismus, Agrarpolitik und Soziales.²³

Wenngleich auch ein reiner Informationsaustausch von Nutzen ist, versetzt die Abstimmung der Standpunkte die Benelux-Staaten im Idealfall in die Lage, sich während des europäischen Beschlussfassungsprozesses Gehör zu verschaffen. Zum Teil gelingt ihnen dies mit gemeinsamen Positionspapieren oder Memoranden im Vorfeld eines europäischen Gipfels; thematisch ging es dabei in den letzten Jahren beispielsweise um institutionelle Fragen, die GASP oder die Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres.²⁴

Die Gründungsmitglieder

Gründungsmitglieder der Europäischen Gemeinschaft sind Frankreich, Deutschland, Italien und das Benelux-Trio.²⁵ Von diesen sechs Ländern standen die Niederlande der weiteren

21 Nach Artikel 350 AEUV wird die Benelux-Union als regionaler Zusammenschluss betrachtet, in dessen Rahmen die drei Länder intensiv zusammenarbeiten können, »soweit die Ziele dieser Zusammenschlüsse durch Anwendung der Verträge nicht erreicht sind«.

22 Wie im Benelux-Übereinkommen niedergelegt: <<http://www.benelux.int/nl/benelux-unie/nieuw-benelux-verdrag>>.

23 Clingendael (2016), S. 20.

24 IOB-Evaluierung (2014), S. 25.

25 Fraser Cameron, *The Future of Europe: Integration and enlargement* (Die Zukunft Europas: Integration und Erweiterung), Taylor and Friends Ltd. (2004), S. 2.

europäischen Integration in den vergangenen Jahren am kritischsten gegenüber,²⁶ auch wenn die guten Wahlergebnisse der Fünf-Sterne-Bewegung und der Lega zeigen, dass die Stimmung in Italien ebenfalls viel kritischer geworden ist. Zwischen diesen sechs Gründungsmitgliedern finden keine regelmäßigen Treffen statt, sie empfinden aber eine besondere und gemeinsame Verantwortung für die Union und ihre Zukunft. So trafen sich die Außenminister dieser Länder zwei Tage nach dem Brexit-Referendum vom 23. Juni 2016, um darüber zu sprechen, wie sich verhindern lässt, dass andere Mitgliedstaaten dem Vorbild Großbritanniens folgen.²⁷

Die nordischen und baltischen Länder

Nach der Wiedererlangung ihrer Unabhängigkeit in den frühen neunziger Jahren des 20. Jahrhunderts bildeten die drei baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen einen Kooperationsverbund mit den fünf nordischen Ländern Dänemark, Schweden, Finnland, Norwegen und Island. Diese Gruppe nordischer und baltischer Länder wird auch als die »Nordic Baltic Eight« oder NB-8 bezeichnet. Die acht Staaten sind durch kulturelle, historische, politische und wirtschaftliche Beziehungen miteinander verbunden und verfolgen das gemeinsame Interesse der Stabilität und des Wohlstands in der Ostseeregion.

Die sechs EU-Mitgliedstaaten in dieser Gruppe (Dänemark, Schweden, Finnland, Estland, Lettland und Litauen) arbeiten auf politischer Ebene zusammen. Ihre Regierungschefs kommen im Vorfeld eines Europäischen Rats zusammen und die Außenminister zur Vorbereitung eines Rats für Allgemeine Angelegenheiten oder eines Rats für Auswärtige Angelegenheiten. Thematisch konzentrieren sich die NB-8 vor allem auf umwelt-, energie-, sicherheits- und sozialpolitische Fragen.

Im Juni 2017 trafen sich Ministerpräsident Rutte und seine Benelux-Kollegen mit den Regierungschefs der baltischen und nordischen Staaten. Rutte erklärte, er strebe eine enge Zusammenarbeit auf dem Gebiet der irregulären Migration sowie im Bereich der Außenpolitik und der Verteidigung an, und zwar nicht zuletzt angesichts des von Russland auf die Ostseeregion ausgeübten geopolitischen Drucks.

Die drei nordischen Länder Dänemark, Schweden und Finnland haben gewisse kulturelle und gesellschaftliche Übereinstimmungen mit den Niederlanden. Sie sind zuverlässige EU-Bündnispartner in Bezug auf die Einhaltung von Regeln, wirtschaftliche Disziplin, Binnenmarkt, Innovation und Haushalt; auch sie fühlen sich durch den Brexit ein wenig heimatlos in der EU. Einer Studie des Europäischen Rats für Außenbeziehungen (ECFR) zufolge gehören Schweden und die Niederlande zu den Mitgliedstaaten, die im Rat am häufigsten genauso abstimmen wie Großbritannien.²⁸

Die Visegrád-Länder

Die Visegrád-Gruppe umfasst die vier mitteleuropäischen Mitgliedstaaten Polen, Ungarn, Tschechien und Slowakei; sie ist auch unter der Bezeichnung »V4« bekannt. Diese vier Länder empfinden eine kulturelle, religiöse und historische Verwandtschaft mit Westeuropa,

26 Siehe: <http://www.ecfr.eu/publications/summary/the_invisible_web_from_interaction_to_c>.

27 Siehe: <www.parool.nl/buitenland/oprichters-eu-beraden-zich-over-brexit~a4327660/>.

28 Siehe: <www.ecfr.eu/publications/summary/the_invisible_web_from_interaction_to_coalition_building_in_the_eu_728>.

befanden sich aber während des Kalten Kriegs auf der östlichen, der Sowjet-Seite des Eisernen Vorhangs.²⁹

Die Visegrád-Kooperation zeichnet sich durch regelmäßige Zusammenkünfte von Vertretern unter einem rotierenden Vorsitz aus. Die vier Regierungschefs treffen sich jährlich.³⁰ Die Teilnehmer tauschen ihre Standpunkte zur Asyl- und Migrationspolitik wie auch zu den Themen Klima und Energie aus. Außerdem streben sie eine Verbesserung der Kontakte zu den angrenzenden Ländern und zu anderen Partnern an. Die Niederlande teilen beispielsweise beim Thema Migration nicht den Standpunkt der V4; auf wirtschaftlichem Gebiet gibt es aber durchaus Anknüpfungspunkte für die Bildung einer Koalition. Allerdings kann die äußerst besorgniserregende Entwicklung im Hinblick auf die demokratische und rechtsstaatliche Ordnung in Ungarn und Polen, die auch die Kommission und das Europäische Parlament immer wieder eindringlich ansprechen, eine mögliche Zusammenarbeit erschweren.³¹ Auch der AIV hat in einem kürzlich veröffentlichten Gutachten nachdrücklich seine Besorgnis über die Aushöhlung dieser Ordnung in beiden Ländern zum Ausdruck gebracht.³²

1.2.2 Themenbezogene Koalitionen

Themenbezogene Koalitionen entstehen zwischen Mitgliedstaaten, die in bestimmten Sachfragen oder Politikfeldern ähnliche Positionen vertreten. Die betreffenden Länder treten dann nicht fortwährend als Einheit in Erscheinung, sondern kooperieren gezielt bei einem bestimmten Thema der Agenda; das unterscheidet sie von einer Ad-hoc-Koalition.³³ Nachstehend folgt eine kurze Darstellung einiger themenbezogener Koalitionen, an denen die Niederlande beteiligt sind. Einige davon werden auch in den Kapiteln über die verschiedenen Politikfelder und den Mehrjahreshaushalt behandelt.

Die Nettozahler

Bei der »Gruppe der Nettozahler« handelt es sich um eine themenbezogene Koalition, der in den vergangenen Jahren Deutschland, Schweden, Belgien, Luxemburg, Dänemark, Frankreich, Österreich, Großbritannien und die Niederlande angehörten.³⁴ Der Name

29 Zu einer Analyse des Kalten Kriegs siehe den Essay von Milan Kundera, *Un Occident kidnappé, ou la tragédie de l'Europe centrale* (Das entführte Abendland oder die Tragödie Zentraleuropas), *Le Débat* (1983) Nr. 27.

30 Siehe: <www.visegradgroup.eu/about/aims-and-structure>.

31 In einem erst kürzlich ergangenen Urteil hat der Europäische Gerichtshof (ECLI:EU:C:2018:586) entschieden, dass die Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls abgelehnt werden kann, wenn aufgrund der mangelnden Unabhängigkeit der Gerichte in Polen die Gefahr einer Verletzung des Grundrechts auf ein faires Verfahren besteht.

32 Siehe hierzu auch das AIV-Gutachten Nr. 104, *De wil van het volk: Erosie van de democratische rechtsstaat in Europa* (Der Wille des Volkes: Aushöhlung des demokratischen Rechtsstaats in Europa), Den Haag, Juni 2017.

33 IOB-Evaluierung (2014), S. 44.

34 Siehe: <www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/50/nederland-deze-eeuw-grootste-nettobetaler-van-de-eu>.

verweist auf ihre per saldo höchsten Beiträge zum europäischen Haushalt.³⁵ Durch das Ausscheiden der Briten und mögliche Verschiebungen im Haushalt wird sich die Zusammensetzung dieser Gruppe voraussichtlich ändern. Die Gruppe verfolgt gemeinsame Ziele in Fragen des EU-Haushalts; sie strebt nach einer Begrenzung der jeweiligen Nettobeiträge sowie nach einer ausgewogeneren Verteilung der zu leistenden Zahlungen. Beratungen der »Nettozahler« finden regelmäßig zwischen Beamten aus den Hauptstädten und Mitarbeitern der verschiedenen Ständigen Vertretungen statt.³⁶ Auf Fachebene kommen außerdem Vertreter der Finanzministerien aus den Niederlanden, Dänemark, Schweden, Großbritannien und Deutschland regelmäßig unter dem Namen »Noordwijkgruppe« zusammen.

Die Kopenhagen-Gruppe

Die Kopenhagen-Gruppe kooperiert auf dem Gebiet der Finanz- und Wettbewerbspolitik; sie setzt sich für weniger staatliche Einflussnahme und Marktregulierung sowie für mehr Marktliberalisierung ein. Der Gruppe gehören Großbritannien, die Niederlande, Finnland, Schweden, Dänemark, Estland, Litauen, Tschechien und Irland an. Zwei- bis dreimal pro Jahr finden, häufig am Rande von EU-Zusammenkünften, Beratungen auf Fachebene statt.³⁷

Handelspolitik

Die Niederlande gehören einer relativ lose organisierten Gruppe von Mitgliedstaaten an, die sich für den Freihandel stark macht. Darin vertreten sind außerdem Schweden, Großbritannien, Finnland, Dänemark, Deutschland, Tschechien und Estland; vereinzelt schließen sich auch Österreich, Polen und Irland dieser Gruppe an. Dieses Bündnis bildet ein Gegengewicht zu stärker protektionistisch orientierten Ländern wie den südlichen Mitgliedstaaten und (jedenfalls bis vor kurzem) Frankreich.

Entwicklungszusammenarbeit

Auch auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit arbeiten die Niederlande, Dänemark, Finnland, Schweden und Großbritannien häufig zusammen, Deutschland, Österreich und Irland schließen sich ihnen regelmäßig an. Die Institutionalisierung der Zusammenarbeit findet ihren Ausdruck in der Kooperation im Rahmen der Arbeitsgruppe des Rates für Entwicklungszusammenarbeit sowie in regelmäßigen Treffen der zuständigen Minister zu einem gemeinsamen Frühstück vor den halbjährlichen Ratstagungen.

Bessere Rechtsetzung

Die Niederlande setzen sich für eine bessere und einfachere europäische Rechtsetzung (»better regulation«) ein. Diesem Ziel haben sich auch Großbritannien, Schweden, Dänemark, Polen, Tschechien, die Slowakei und die baltischen Staaten verschrieben. Die Regierungschefs und Wirtschaftsminister dieser Mitgliedstaaten haben bereits mehrfach gemeinsame Schreiben an die Präsidenten der Kommission und des Europäischen Rates gesandt, damit dieses Thema weit oben auf der politischen Agenda bleibt.

Agrarpolitik

Im Hinblick auf die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) sind die Niederlande, Dänemark, Deutschland, Estland und Schweden häufig gleichgesinnte Partner. Dieser lose

35 Siehe: <http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_de.cfm>.

36 IOB-Evaluierung (2014), S. 119; Ruse (2013), S. 115 f.

37 IOB-Evaluierung (2014), S. 119.

organisierte Kooperationsverbund strebt eine Modernisierung und Vereinfachung der GAP an.³⁸ Zu diesem Zweck treffen sich alle vier Monate Referenten aus den verschiedenen Mitgliedstaaten.³⁹

»Northern Lights«

Die Niederlande gehören nicht nur auf Dauer angelegten Koalitionen an, sie nehmen auch an regelmäßigen Beratungen über die politische Agenda der EU teil. So bilden die Niederlande, Großbritannien, Schweden, Dänemark, Finnland, Deutschland und Estland die »Northern Lights Group«. Diese Gruppe konzentriert sich auf den Informationsaustausch im Vorfeld des Europäischen Rates, etwa mit Gesprächen auf der Ebene der »Sherpas« der Regierungschefs.

Zusammenfassung

Wie die vorstehende Übersicht zeigt, gehören die Niederlande verschiedenen Formen von Koalitionen – ad-hoc, auf Dauer angelegt, territorial und themenbezogen – an, die sich aus verschiedenen Ländern zusammensetzen. An vielen der themenbezogenen Koalitionen sind sowohl die Niederlande als auch Großbritannien beteiligt. In Kapitel II wird näher auf einige Politikfelder eingegangen, auf die der Brexit voraussichtlich deutlich spürbare Auswirkungen haben wird.

1.2.3 Bilaterale Beziehungen der Niederlande mit Deutschland und Frankreich

Abschließend soll in diesem Kapitel kurz auf die bilateralen Beziehungen der Niederlande mit Deutschland und Frankreich eingegangen werden. Dabei handelt es sich nicht um Koalitionen im engeren Sinne, schon allein, weil die beiden großen EU-Mitgliedstaaten mit *all* ihren zahlreichen Nachbarn enge Kontakte pflegen; dennoch sind sie für die Positionierung der Niederlande nach dem Brexit sehr relevant.

Niederlande-Deutschland

Die Zusammenarbeit zwischen Deutschland und den Niederlanden ist ausgesprochen intensiv und erstreckt sich über eine Vielzahl von Themenbereichen, darunter Bildung, Handel, Wirtschaft, Verteidigung, und den Austausch von Diplomaten. Nach dem Zweiten Weltkrieg entwickelten Deutschland und die Niederlande auf vielen Gebieten ähnliche Positionen. Da die Niederlande – im Gegensatz zu Deutschland – nicht »historisch belastet« waren, konnten sie häufiger die Initiative ergreifen oder sich expliziter zu bestimmten Themen äußern, z. B. zum Euro, zur Europäischen Zentralbank oder zum Stabilitäts- und Wachstumspakt, sowie Standpunkte artikulieren, die Deutschland aufgrund von Sensibilitäten in anderen Ländern schwerlich selbst vorbringen konnte.

Nach einer Zeit der Spannungen zu Beginn der 1990er Jahre – die sowohl auf die laue Reaktion Den Haags auf die deutsche Wiedervereinigung als auch auf einige Vorfälle wie den Brandanschlag in Solingen zurückgingen – vereinbarten beide Regierungen eine breite Kampagne zur Korrektur des negativen Images. So wurden in Amsterdam das Deutschland-Institut gegründet und ein Journalistenaustausch ins Leben gerufen, und 2005 fand zum ersten Mal die Deutsch-Niederländische Konferenz statt, die inzwischen in »Deutsch-Niederländisches Forum« umbenannt wurde. Ein weiterer Meilenstein ist die Einrichtung des Deutsch-Niederländischen Korps im Jahr 1995. Diese Initiativen haben

38 Siehe: <www.denederlandsegroondwet.nl/9353000/1/j9viihf299q0sr/vinn8zj588xd?ctx=vihfckxm9ut9&start_tab0=20>.

39 IOB-Evaluierung (2014), S. 120; Ruse (2013), S. 118.

das Verhältnis der Niederlande zu Deutschland wesentlich verbessert.

Plädoyers für eine enge Zusammenarbeit mit Deutschland und der deutsch-französischen Achse sind keineswegs neu. 1994 sprach sich der Beirat für Frieden und Sicherheit (Adviesraad Vrede en Veiligheid/AVV), ein Vorgänger des AIV, in seinem Gutachten »Deutschland als Partner« dafür aus, dass sich die Niederlande stärker an Deutschland orientieren.⁴⁰ Ein Jahr später empfahl der Wissenschaftliche Beirat der Regierung (Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid/WRR) konkret, die Zusammenarbeit mit Deutschland und Frankreich zu suchen, da es keine befriedigende Alternative zur Stärkung der europäischen Handlungsfähigkeit durch verstärkten Einsatz für eine EU unter deutsch-französischer Führung gebe.⁴¹ Die damalige Regierung folgte dieser Empfehlung jedoch nicht, stattdessen entschied sie sich für die Stärkung der bilateralen Beziehungen mit beiden Ländern.⁴²

In Reaktion auf die Kredit- und Eurokrise und mit dem Ziel, mehr Einfluss auf europäische Entscheidungsprozesse zu gewinnen, beschloss das Kabinett Rutte I, noch enger mit Berlin zu kooperieren. Seit 2010 unterstreichen gegenseitige Staatsbesuche, Regierungskonsultationen und Gipfeltreffen die inzwischen guten Beziehungen und die enge Zusammenarbeit. Die Möglichkeiten sind allerdings aufgrund der vorsichtigen Europapolitik der Niederlande einerseits und der europäischen Ziele von Bundeskanzlerin Merkel andererseits begrenzt,⁴³ wie sie etwa im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD niedergelegt sind.

Niederlande-Frankreich

Die Zusammenarbeit zwischen den Niederlanden und Frankreich ist traditionell weniger intensiv als die mit Deutschland. 2003 wurde der französisch-niederländische Kooperationsrat, die »Initiative franco-néerlandaise«, ins Leben gerufen mit dem Ziel, die bilateralen Beziehungen durch engere Kontakte und intensivere Zusammenarbeit zwischen Bürgern bzw. Unternehmen zu stärken. Gemeinsame Aktivitäten werden abwechselnd in Frankreich und in den Niederlanden organisiert. Jedes Jahr nehmen der französische und der niederländische Außenminister an Konferenzen zu europäischen Fragen teil. Diese Zusammenarbeit erhielt einen neuen Impuls durch die gegenseitigen Besuche der Staatsoberhäupter bzw. Regierungschefs, darunter der Besuch von Präsident Macron in

40 Siehe Beirat für Frieden und Sicherheit, *Duitsland als partner (Deutschland als Partner)*, Den Haag, 1994.

41 Wissenschaftlicher Beirat der Regierung, *Stabiliteit en veiligheid in Europa: het veranderende krachtenveld voor het buitenlands beleid (Stabilität und Sicherheit in Europa: das sich wandelnde Kräftefeld der Außenpolitik)*, Den Haag, 1995.

42 Nijhuis, Ton, *Van betekenisvolle ander naar een van ons: kantelend Duitslandbeeld in Nederland (Vom bedeutungsvollen Anderen zu einem von uns: der Wandel des Deutschlandbilds in den Niederlanden)*, in: *De Vleugels van de Adelaar (Die Flügel des Adlers)*, Hanco Jürgens und Ton Nijhuis (Redaktion), Amsterdam 2017, S. 167.

43 Nijhuis, S. 178.

den Niederlanden am 21. März 2018.⁴⁴ Mit Frankreich verbinden die Niederlande mehr inhaltliche Übereinstimmungen, als gemeinhin angenommen wird, etwa auf dem Gebiet der Migration, der Überwachung der Außengrenzen und Schengen, aber auch bei den Themen Klima und Innovation. Zum Teil gilt dies auch für die mehrjährige Finanzplanung und die Außenpolitik, etwa in puncto Erweiterung. Die größten Meinungsverschiedenheiten bestehen möglicherweise hinsichtlich der Zukunft der WWU (worauf in Kapitel II näher eingegangen wird).

44 Siehe zu diesem Besuch unter anderem: <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/03/21/welk-duracellmanetje-haalt-europa-uit-politieke-verlamming-a1596638?utm_source=SIM&utm_medium=email&utm_campaign=Vandaag&utm_content=&utm_term=20180323a>.

II Mögliche Koalitionen in verschiedenen Politikbereichen

Die Briten haben sich in einer Phase großer Spannungen auf internationaler Ebene und in der Gesellschaft für den Austritt ihres Landes aus der EU entschieden, in einer Zeit, in der sich die EU-Mitgliedstaaten darüber klarwerden, dass sie mehr denn je aufeinander angewiesen sind, wenn es darum geht, den internationalen Bedrohungen die Stirn zu bieten. Die Vereinigten Staaten ziehen sich immer mehr auf sich selbst zurück. Die EU-Mitgliedstaaten können nur dann Einfluss ausüben, wenn sie ihr Gewicht gemeinsam in die Waagschale werfen. Sie sind aufeinander angewiesen, weil sie durch die weitreichende europäische Integration de facto zu einer europäischen Schicksalsgemeinschaft geworden sind. Eine Schicksalsgemeinschaft mit gemeinsamen Verwundbarkeiten, die ein gemeinschaftliches Handeln erfordert, z. B. bei der Überwachung der Außengrenzen, aber auch eine gemeinschaftliche Reaktion auf den Handelskrieg, den Präsident Trump zurzeit entfacht. Diese europäische Schicksalsgemeinschaft erstreckt sich auch auf die Lebensart, die auf den Grundsätzen des demokratischen Rechtsstaates, einer verantwortungsbewussten Regierungsführung, der sozialen Marktwirtschaft und einer säkularen Gesellschaft beruht.

Nicht zuletzt durch den Brexit ist den Mitgliedstaaten bewusst geworden, dass die gesellschaftlichen Spannungen nur durch ein neues Gleichgewicht zwischen wirtschaftlichen Freiheiten einerseits und der Schutzfunktion der Union andererseits verringert werden können. In den vergangenen Jahren hatten die Einwohner der EU derweil nicht selten das Gefühl, dass weitreichende europäische Gerichtsurteile oder mangelhafte europäische Rechtsvorschriften die Fähigkeit der Mitgliedstaaten, ihre Bürger zu schützen, untergraben. Es ist Aufgabe der Union, dafür zu sorgen, dass die Einwohner der Mitgliedstaaten ihr Leben so gestalten können, wie sie es sich wünschen. Das neue Gleichgewicht zwischen wirtschaftlichen Freiheiten einerseits und Schutz andererseits hat Folgen für die Gestaltung des Binnenmarktes und fast alle Politikbereiche innerhalb der Union.

So kann es vorkommen, dass in der EU gleichzeitig intensiv darüber diskutiert wird, wie es ohne Großbritannien weitergeht und welchen Weg Europa künftig einschlagen soll. Der AIV vertritt die Auffassung, dass beide Fragen eng miteinander zusammenhängen. Bevor man die Frage beantworten kann, welche Koalitionen für die Niederlande nach dem Brexit in Frage kommen, muss man sich Gedanken darüber machen, welchen Beitrag das Land in einem sich wandelnden Europa leisten möchte. Deshalb sind in diesem Kapitel vor allem folgende Fragen von Bedeutung:

1. Welche Dynamik ist in den kommenden Jahren zu erwarten? Wie können externe (z. B. die veränderten transatlantischen Beziehungen und die zunehmenden Bedrohungen im Umfeld der EU) und interne Faktoren (z. B. neue Initiativen von deutsch-französischer Seite) die Entwicklungen beeinflussen?
2. Welche Ziele und Interessen verfolgen die Niederlande? Was steht für die Niederlande auf dem Spiel?
3. Welche Folgen hat der Austritt Großbritanniens für das Handlungsspielfeld? Wie sehen die Folgen für die Niederlande aus?
4. Welche Koalitionen liegen für die Niederlande in Zukunft nahe?

Die Politikbereiche werden dabei in gewisser Weise in »historischer« Reihenfolge beleuchtet. Den Anfang machen der ursprüngliche Binnenmarkt und damit zusammenhängende Bereiche, gefolgt vom Euro. Danach geht es um später hinzugekommene Prioritäten der

Außen- und Verteidigungspolitik, innere Sicherheit und Asyl- und Migrationspolitik.

II.1 Binnenmarkt und wirtschaftliche Modernisierung

Ein gut funktionierender Binnenmarkt ist Dreh- und Angelpunkt für das europäische Projekt. Dieser Binnenmarkt soll durch den freien Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Personen in der gesamten Union mehr Wohlstand für die europäischen Bürger generieren. Für die Hersteller werden so Hindernisse abgebaut und Chancengleichheit auf dem Markt geschaffen. Die Vorteile für die Verbraucher sind mehr Auswahl, bessere Qualität und niedrigere Preise. Ein größerer Markt ermöglicht außerdem eine weitergehende Spezialisierung, die Nutzung von Größenvorteilen und eine effizientere Produktion.

Das Plus an Wohlstand durch den Binnenmarkt ist groß, fällt aber in den verschiedenen Ländern unterschiedlich aus, und nicht alle profitieren in gleichem Maße. Aus den Zahlen für das Jahr 2016 geht hervor, dass fast ein Viertel der EU-Bevölkerung von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedroht ist.⁴⁵ Acht von zehn Europäern erwarten, dass die freie Marktwirtschaft mit einem hohen Niveau an sozialer Sicherheit einhergeht, und sind der Ansicht, dass Arbeitslosigkeit und soziale Ungleichheit zu den drängendsten Herausforderungen für die Union gehören.⁴⁶

Vor diesem Hintergrund hat sich die Kommission unter dem Vorsitz von Präsident Juncker vorgenommen, den Binnenmarkt nicht nur zu vertiefen, sondern auch fairer zu gestalten. »Soziale Gerechtigkeit und Arbeitnehmerrechte« sollen – so die Kommission in ihrem Arbeitsprogramm – ein »Markenzeichen« des Binnenmarktes sein.⁴⁷ Die niederländische Regierung verfolgt ebenfalls das Ziel, einen vertieften und faireren Binnenmarkt zum Kern der zukünftigen Strategie für die Europäische Union zu machen. Unter »Vertiefung« versteht sie unter anderem eine Stärkung des digitalen Binnenmarkts und digitale Innovationen. Ein »fairerer« Binnenmarkt soll unter anderem durch eine bessere Durchsetzung der bestehenden Vorschriften erreicht werden. Nach Ansicht der Regierung spielen sich viele illegale Handlungen im grenzüberschreitenden Kontext ab; angesichts dieses Umstands ist ein gemeinschaftliches Vorgehen geboten.⁴⁸ Aus Sicht des AIV ist für einen faireren Binnenmarkt auch ein ausgewogenes Verhältnis zwischen wirtschaftlichen Belangen und sozialen Aspekten, z. B. angemessene Arbeitsbedingungen für alle, erforderlich. Die Gestaltung des Binnenmarktes und die europäische Sozialpolitik müssen gemeinsam dazu beitragen, dass die Mitgliedstaaten auch in Zeiten der Globalisierung die soziale Marktwirtschaft erhalten können, ihre Bemühungen dürfen nicht untergraben werden.

45 Siehe: <<https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7695755/3-17102016-BP-DE.pdf/0420c8c6-c4ac-4dc2-9441-4ac998a14536>>.

46 Siehe: <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-social-dimension-europe_de.pdf, S. 20>.

47 Siehe die Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Arbeitsprogramm der Kommission 2018, Straßburg, 24.10.2017, COM(2017) 650 final, S. 6.

48 Siehe: Staat van de Europese Unie 2018 (Lage der Europäischen Union 2018), Parlamentsdrucksache 34841, Nr. 1, S. 7 f.

Die Verantwortung für die Vollendung des Binnenmarktes liegt in erster Linie beim Rat für Wettbewerbsfähigkeit, aber auch dem Europäischen Rat kommt eine wichtige Rolle zu. Er befasst sich jährlich mit der Entwicklung und Intensivierung des Binnenmarktes in all seinen Aspekten, und er hat sich zum Ziel gesetzt, die verschiedenen Strategien (u. a. für den digitalen Binnenmarkt) bis Ende 2018 zum Abschluss zu bringen. Dazu muss allerdings im Rat für Wettbewerbsfähigkeit rechtzeitig eine Einigung über diese Strategien erzielt werden.

Die Niederlande sind Teil eines Kerns von Mitgliedstaaten, die eine Vertiefung des Binnenmarktes grundsätzlich befürworten. Verbündete in dieser Sache sind Irland, Schweden, Finnland, Dänemark, Tschechien, Estland und traditionell auch das Vereinigte Königreich. Durch den Austritt Großbritanniens verliert diese Koalition an Stimmgewicht. In dem für den Binnenmarkt bedeutsamen Politikbereich der »besseren Rechtsetzung« existiert eine große Koalition, die aus 23 der 28 Mitgliedstaaten besteht. Großbritannien war innerhalb dieser Koalition ein gewichtiger Akteur, dennoch bedeutet der Brexit nur eine begrenzte Schwächung dieses Verbunds.

Der Block, der einer Vollendung des Binnenmarktes häufig im Weg steht, besteht aus Ländern wie Deutschland, Frankreich und Belgien. Diese Haltung ergibt sich vor allem aus den etablierten Interessen in diesen Ländern und aus dem Umstand, dass Deutschland und Frankreich aufgrund ihrer Größe bereits über einen relativ großen eigenen »Binnenmarkt« verfügen. Die Befürworter einer Vertiefung des Binnenmarktes müssen nach dem Brexit versuchen, mehr Länder auf ihre Seite zu ziehen, um im Rat genügend Einfluss zu haben. Mögliche Kandidaten dafür sind Lettland, Litauen, Polen, die Slowakei, Luxemburg, Slowenien und Kroatien. Sie alle sind relativ gleichgesinnt. Mehrere Staaten in Ost- und Südeuropa, darunter Spanien, betrachten die Vertiefung des Binnenmarktes als Möglichkeit für eine weitergehende Konvergenz der Volkswirtschaften.

In der Praxis setzen sich diese Koalitionen durchaus unterschiedlich zusammen, je nachdem, um welchen Aspekt des Binnenmarktes es geht. Während die Niederlande in der Regel dafür eintreten, dass marktwirtschaftliche Prinzipien mehr Spielraum bekommen, haben sie sich beim Thema Telekommunikation für den Schutz der Interessen derjenigen Anbieter eingesetzt, die im eigenen Land groß, europaweit aber relativ klein sind.

Wie sich eine bestimmte Interessenkonstellation auf die Bildung von Koalitionen auswirken kann, zeigt sich auch am Beispiel des digitalen Binnenmarkts. Dieses Thema zählt zu den Prioritäten der Kommission unter Jean-Claude Juncker. Mit ihren Gesetzentwürfen und Initiativen will sie Folgendes erreichen: einen besseren Zugang von Verbrauchern und Unternehmen zu digitalen Waren und Dienstleistungen, ein Umfeld, in dem sich digitale Netzwerke und Dienstleistungen gut entwickeln können, und eine Maximierung des Wachstumspotentials der digitalen Wirtschaft. Die vier großen Mitgliedstaaten Deutschland, Frankreich, Italien und Spanien zeigten sich in den vergangenen Jahren wenig begeistert von der Idee einer Vereinheitlichung der digitalen Wirtschaftsräume. Sie befürchteten, dass das Wachstum der digitalen Wirtschaft auf Kosten des traditionellen verarbeitenden Gewerbes in ihren Ländern gehen könnte. Aus Sicht der niederländischen Regierung ist die Digitalisierung dagegen eine Chance für mehr Wirtschaftswachstum und darf die Regulierung die Digitalisierung nicht unnötig behindern. Zusammenarbeit und Integration auf europäischer Ebene können die Union zum Vorreiter bei der Modernisierung der Wirtschaft machen. Für die nordischen und die baltischen Mitgliedstaaten sowie für Irland und Tschechien, die – genau wie das Vereinigte Königreich – alle diesen niederländischen Standpunkt teilen, bedeutet der Austritt Großbritanniens denn auch einen Rückschlag.

Zwecks einer weiteren Vertiefung des Binnenmarktes plädiert der AIV dafür, dass die Niederlande einen Kurs verfolgen, der nicht nur auf mehr Markt in den einzelnen Themenfeldern ausgerichtet ist, sondern durch eine strategische Entscheidung für eine Modernisierung der europäischen Wirtschaft auch eine Verbindung zwischen diesen Feldern herstellt. Für einen solchen Kurs stehen neue Koalitionspartner bereit. So hat etwa der Amtsantritt von Präsident Macron für eine neue Dynamik im Bereich digitale Wirtschaft gesorgt. Macron hat während seines Wahlkampfes seine positive Einstellung gegenüber der digitalen Welt zum Ausdruck gebracht, da sie in seinen Augen Möglichkeiten für eine »Revolution durch Start-ups« eröffnet. Ähnliches ist auch im Koalitionsvertrag der neuen deutschen Bundesregierung zu lesen. Jetzt, wo die Karten neu gemischt werden, können die Niederlande den europäischen Kurs beeinflussen, indem sie sich dem deutsch-französischen Dialog anschließen. Die Benelux-Partner und Polen vertreten ähnliche Positionen wie Frankreich unter Macron. Damit eröffnen sich für die Niederlande Möglichkeiten, eine Modernisierungscoalition für den digitalen Binnenmarkt zu schmieden.

Bei der Industriepolitik könnten sich ebenfalls neue Koalitionspartner für einen niederländischen Modernisierungskurs finden. Die europäische Industrie sieht sich einem zunehmenden Wettbewerb auf dem Weltmarkt ausgesetzt. Mehrere große nichteuropäische Länder versuchen, ihre heimischen Unternehmen zu schützen. Dem muss Europa etwas entgegensetzen, will es auf globaler Ebene konkurrenzfähig sein. Statt dem Protektionismustrend zu folgen, setzen sich die Niederlande für Investitionen ein, die die europäische Industrie zukunftsfähig machen. Digitalisierung und nachhaltige Entwicklung – z. B. durch die Dekarbonisierung von Produktionsprozessen – haben Priorität. Dieser Kurs wird auch von den Benelux-Partnern und von Deutschland unterstützt. Frankreich, Polen und Spanien sind in diesem Bereich ebenfalls für eine Modernisierung.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass der Austritt Großbritanniens in puncto Binnenmarkt eine Schwächung der klassischen Koalition für eine Marktliberalisierung bedeutet. Wenn die Niederlande aber ein Konzept für die Modernisierung der europäischen Wirtschaft entwickeln, das über eine bloße Marktliberalisierung hinausgeht und bei dem Innovation, Digitalisierung und nachhaltige Entwicklung im Mittelpunkt stehen, sind aus Sicht des AIV interessante neue Koalitionen mit den Benelux-Partnern, Frankreich, Deutschland, Polen und Spanien möglich.

II.2 Gemeinsame Handelspolitik

Das wirtschaftliche Potential der EU ist eng mit der externen Dimension des Binnenmarktes, also der gemeinsamen Handelspolitik, verknüpft. Sie umfasst autonome Maßnahmen, die von der Union einseitig beschlossen werden (Änderungen von Zollsätzen, Exportpolitik, handelspolitische Schutzmaßnahmen), sowie sogenannte konventionelle Maßnahmen in Absprache mit Drittländern oder internationalen Organisationen. Handelsverträge mit Drittländern erfreuen sich seit einigen Jahren zunehmender Beliebtheit, was die wirtschaftliche und auch die außenpolitische Position der Union stärkt.

Die ausschließliche Zuständigkeit für die gemeinsame Handelspolitik liegt gemäß Artikel 3 AEUV bei der Union. Diese Zuständigkeit wurde durch nachfolgende Vertragsänderungen erweitert und durch die breite Auslegung des Europäischen Gerichtshofs bestätigt. Wie in Artikel 207 AEUV vorgesehen, hat die Kommission bei der Ausarbeitung und Durchführung der Politik in diesem Bereich von Anfang an eine entscheidende Rolle gespielt. Ihr Leitgedanke ist die Förderung des internationalen

Freihandels. Die Niederlande und das Vereinigte Königreich haben diesen Ansatz jederzeit aktiv unterstützt. Mit dem Ausscheiden Großbritanniens aus der Union verlieren die Niederlande in diesem Bereich also einen Verbündeten. Das hat in der Praxis unterschiedliche Folgen.

Was die konventionelle Handelspolitik angeht, so strebt die Kommission im Zusammenhang mit der Festlegung der Verhandlungsmandate für bilaterale und multilaterale Verträge durch den Rat seit jeher einen Konsens an. Bei EU-only-Abkommen (die von den Mitgliedstaaten nicht gesondert ratifiziert werden) kann eine Entscheidung im Rat grundsätzlich mit qualifizierter Mehrheit ergehen. Dennoch versucht man angesichts der weitreichenden Folgen solcher Abkommen, alle Mitgliedstaaten einzubinden. Die hitzigen Debatten über die Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) mit den Vereinigten Staaten (auf beiden Seiten aufgrund der Einwände aus der Öffentlichkeit gescheitert) und das Comprehensive Trade and Investment Agreement (CETA) mit Kanada (unterzeichnet, aber noch nicht vollständig ratifiziert) haben gezeigt, wie sensibel aus der Gesellschaft darauf reagiert wird. Aktuell stehen neue Verhandlungen mit Australien und Neuseeland an. Die Verhandlungen mit Japan, Singapur und dem Mercosur laufen bereits. In keinem dieser Fälle wird der Austritt Großbritanniens Sand ins Getriebe streuen. Auch die Südstaaten der EU unterstützen in der Regel den Freihandel. Für problematische Sektoren wie die Fleischwirtschaft wird dabei meist eine Lösung gefunden.

Größere Auswirkungen wird der Austritt Großbritanniens auf die Handelsschutzmaßnahmen haben. Falls die Hersteller in Europa Nachteile durch die Konkurrenz von Produkten erleiden, die zu Dumpingpreisen auf dem europäischen Markt angeboten werden oder die durch Subventionen im Herkunftsland Wettbewerbsvorteile haben, kann die EU weitere Einfuhrzölle erheben. Bei ihren Schutzmaßnahmen ist die Union an die einschlägigen Vorschriften und Bedingungen der Welthandelsorganisation (WTO) gebunden.

Als kleiner und offener Wirtschaftsraum halten sich die Niederlande mit handelspolitischen Abwehrmaßnahmen traditionell zurück. Aufgrund der umfangreichen verarbeitenden Industrie hat das Land ein Interesse an niedrigen Einfuhrzöllen. Die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), die Waren einführen, legen großen Wert auf Planungssicherheit und die Einhaltung der innerhalb der WTO getroffenen Vereinbarungen. Die Standpunkte, die in der EU zu Anti-Dumping-Maßnahmen vertreten werden, liegen zum Teil weit auseinander. Einige Mitgliedstaaten plädieren für möglichst hohe Anti-Dumping-Zölle, um ihre Industrien zu schützen. Andere, darunter die Niederlande, Schweden, Finnland, Dänemark, Deutschland, Tschechien, Estland und das Vereinigte Königreich, befürworten eine liberale Handelspolitik. Damit der Austritt Großbritanniens nicht zu mehr Protektionismus führt, bieten sich Spanien, Österreich und Irland als zusätzliche Koalitionspartner an.⁴⁹ Auf den protektionistischen Kurs, den die USA in den vergangenen Monaten gefahren haben, darunter die Verhängung von Einfuhrzöllen auf europäischen Stahl und europäisches Aluminium, hat die Kommission am 20. Juni 2018 mit Zöllen auf bestimmte Produkte reagiert.⁵⁰ Mit dem Treffen von Präsident Trump und Kommissionspräsident Juncker am 25. Juli 2018 und der

49 Siehe: Samenwerking en coalitiepatronen in de Europese Unie (Zusammenarbeit und Koalitionsmuster in der Europäischen Union), Veröffentlichung des Instituts Clingendael, Juni 2016, S. 29.

50 Siehe: <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4220_de.htm>.

gemeinsamen Erklärung scheint ein Handelskrieg zwischen der EU und den USA zumindest vorläufig abgewendet.⁵¹

Die Überlegungen, ob Europa sich schützenswerter vor seine Wirtschaft stellen soll, verändern auch den Blick auf ausländische Investitionen in Europa. Die internationale politische Ökonomie und die geopolitischen Machtverhältnisse wandeln sich im Zuge der wachsenden Vormachtstellung Chinas dahingehend, dass die umfangreichen chinesischen Investitionen in Europa neu eingeordnet werden müssen. Länder, die dem Lager der traditionellen Freihandelsbefürworter angehören, darunter die nordischen Länder, befürchten, dass die Union dadurch zu protektionistisch werden könnte. Aus ihrer Sicht ist der Austritt Großbritanniens – eines der größten Zielländer für chinesische Investitionen – ein Verlust. Die Europäische Kommission hält nach eigenem Bekunden wenig von Protektionismus, möchte aber der chinesischen Kaufkraft und den möglichen Folgen für die Zukunft auch nicht mit Naivität begegnen. Aus der sogenannten 16+1-Kooperation zwischen China und den Ländern Mittel- und Osteuropas sind inzwischen regelmäßige Ministertreffen hervorgegangen.⁵² Dass die Aussicht auf chinesische Investitionen in Milliardenhöhe in die ungarische und griechische Infrastruktur die Standpunkte dieser Länder in Brüssel beeinflusst, ist den anderen Mitgliedstaaten dabei nicht entgangen. So wird das Drängen Ungarns und Griechenlands auf eine milde europäische Reaktion auf die internationale Rüge für die Vorgehensweise Chinas im Südchinesischen Meer allgemein im Licht der Lage der beiden Länder an der Neuen Seidenstraße interpretiert.

Auch die Position Deutschlands und Frankreichs in dieser Frage lässt einen strategischen Blick auf Investitionen aus dem Ausland erkennen. Obwohl beide Länder zu den größten Empfängern chinesischer Investitionen gehören, drängt Präsident Macron darauf, dass Europa reagiert. Der AIV ist der Ansicht, dass auch die Niederlande gegenüber China eine integrierte Strategie entwickeln sollten. Der Gesetzentwurf der zweiten Regierung Rutte zum Schutz strategischer Interessen im Telekommunikationssektor zeigt, dass die Niederlande die Bedeutung dieser Dimension erkannt haben.⁵³ Darüber hinaus bemühen sich die Niederlande um gute Kontakte zu osteuropäischen Ländern wie Rumänien, Polen und den baltischen Staaten. So soll verhindert werden, dass die 16+1-Kooperation die Union spaltet. Den betreffenden Ländern ist bewusst, dass die wirtschaftlichen Beziehungen innerhalb der EU nicht mit den Investitionen aus China zu vergleichen sind. Das Interesse von chinesischer Seite kommt Viktor Orbán und seinem Land politisch allerdings sehr gelegen.

II.3 Die soziale Dimension

Auch die ersten europäischen Verträge aus den fünfziger Jahren enthielten bereits sozialpolitische Bestimmungen. Allerdings spielten sie eine eher untergeordnete Rolle. Im Mittelpunkt des europäischen Projekts stand die Schaffung des Binnenmarktes. In der Folge kam es zu einer »Arbeitsteilung«: Während die Öffnung der Märkte durch europäische Rechtsvorschriften geregelt wurde, befassten sich die Staaten auf nationaler Ebene mit der Gestaltung der sozialen Sicherheit. Dieses Zusammenspiel funktionierte in den ersten Jahrzehnten hervorragend; nicht zuletzt dank der europäischen Integration

51 Siehe: <http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-18-4687_de.htm>.

52 Siehe dazu auch: <<https://www.nrc.nl/nieuws/2018/07/05/china-krijgt-meer-grip-op-europa-a1609076>>.

53 Siehe: <<https://www.internetconsultatie.nl/telecommunicatie/details>>.

verliefen der Aufholprozess von Mitgliedstaaten, die in sozialer und wirtschaftlicher Hinsicht weniger weit entwickelt waren, und der Ausbau des Wohlfahrtsstaates in anderen Ländern parallel. Die Ungleichheiten sowohl *zwischen* den Mitgliedstaaten als auch *innerhalb* der Staaten nahmen ab.

Seit rund zehn Jahren allerdings werden die Ungleichheiten innerhalb der Wohlfahrtsstaaten wieder größer, und mit Beginn der Krise von 2008 haben auch die Unterschiede zwischen den Staaten, vor allem in der Eurozone, wieder zugenommen. Die »Konvergenzmaschine« ist ins Stocken geraten.⁵⁴ Vor allem in Mitgliedstaaten, die den Euro nur durch Einschnitte ins soziale Netz einführen konnten, wurde der Ruf nach einem sozialeren Europa laut. Auch vor diesem Hintergrund muss die »Arbeitsteilung« zwischen europäischer Integration einerseits und nationalen Wohlfahrtsstaaten andererseits neu bewertet werden.

Gegenwärtig liegt die Zuständigkeit für die Sozial- und Beschäftigungspolitik in erster Linie bei den Mitgliedstaaten. Sie sind zuständig, wenn es beispielsweise um den Mindestlohn, das Bildungswesen oder die soziale Sicherheit geht. Die meisten Mitgliedstaaten wollen daran auch nichts ändern. Im Bereich der Sozialpolitik kann die EU die Mitgliedstaaten lediglich unterstützen bzw. ergänzend oder koordinierend aktiv werden.⁵⁵ Der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union verlangt von den Mitgliedstaaten, den Erfordernissen im Zusammenhang mit der Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus, mit der Gewährleistung eines angemessenen sozialen Schutzes, mit der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung sowie mit einem hohen Niveau der allgemeinen und beruflichen Bildung und des Gesundheitsschutzes Rechnung zu tragen und dabei auch auf den früheren Erfahrungen durch Benchmarking und den Austausch bewährter Vorgehensweisen aufzubauen.⁵⁶ Der Widerstand gegen ein verbindliches europäisches Agieren in diesem Bereich hängt damit zusammen, dass mehrere Mitgliedstaaten davon überzeugt sind, dass sich ehrgeizige Ziele auf dem Feld der Sozialpolitik nur mit tiefgreifenden institutionellen Reformen oder aber einer Einschränkung der Souveränität und einem erhöhten Risiko finanzieller Transfers in Europa verwirklichen lassen.

Die EU-Kommission unter Präsident Juncker hat bei ihrem Amtsantritt 2015 erklärt, der sozialen Dimension höhere Priorität einräumen zu wollen, und engagiert sich für einen »fairen und wahrhaft europäischen Arbeitsmarkt«. Mit »fair« meint die Kommission in diesem Zusammenhang die parallele Entwicklung bei der Förderung der Freizügigkeit und der Bekämpfung von Missbrauch und Sozialdumping. Dazu muss die Arbeitsmobilität klare Regeln gehorchen, und es muss das Grundprinzip gelten, dass alle, die am gleichen Ort die gleiche Arbeit machen, den gleichen Lohn erhalten. In seiner ersten Rede zur Lage der Union kündigte Kommissionspräsident Juncker 2015 an, die Kommission wolle hierzu durch eine »Europäische Säule sozialer Rechte« beitragen.

54 Siehe Frank Vandenbroucke: *Sociaal beleid in een muntunie: puzzels, paradoxen en perspectieven* (Sozialpolitik in einer Währungsunion: Puzzles, Paradoxe und Perspektiven), in: *Belgisch tijdschrift voor sociale zekerheid* (Belgische Zeitschrift für soziale Sicherheit), 1. Trimester 2016, S. 5 f.

55 Damit unterscheidet sich dieser Bereich von anderen Politikbereichen, für die ausschließlich die Union zuständig ist (z. B. Handel und Wettbewerb) oder in denen sich die Union die Zuständigkeit mit den Mitgliedstaaten teilt (z. B. Binnenmarkt).

56 Benchmarking und der Austausch bewährter Vorgehensweisen basieren auf der sogenannten offenen Koordinierungsmethode, die im Rahmen der Lissabon-Strategie (2000) eingeführt wurde.

Auf dem Gipfel vom September 2016 in Bratislava, bei dem sich die 27 Mitgliedstaaten über die Zukunft der Union ohne das Vereinigte Königreich berieten, wurde anerkannt, dass es eines Kurswechsels bedarf, um das verlorene Vertrauen in die europäische Integration wiederherzustellen und weitere Austritte nach dem Brexit zu verhindern. Dieser Kurswechsel soll in einer neuen Gewichtung zwischen wirtschaftlichen Freiheiten und einem schützenden Europa zum Ausdruck kommen. In der Schlusserklärung zum Gipfel von Bratislava betonten die Staats- und Regierungschefs die Dringlichkeit von Maßnahmen gegen die wirtschaftliche und soziale Unsicherheit der europäischen Bürger.⁵⁷ Auf dem Sozialgipfel vom November 2017 im schwedischen Göteborg folgte dann die offizielle Proklamation der Europäischen Säule sozialer Rechte. Darin verankert sind das Recht auf Arbeit, auf faire Löhne und Gehälter und auf Sozialschutz.⁵⁸

Auf dem Gipfel von Göteborg war von einem neuen Engagement für die soziale Dimension die Rede, Hintergrund sind der Wunsch nach einem »schützenden Europa« und der bevorstehende Austritt der Briten. In vielen Fragen der sozialen Dimension war Großbritannien in der Vergangenheit ein Bremsfaktor oder es vereinbarte bei Bedarf Opt-out-Regelungen. Einmischungen von Brüssel in die nationalen Sozialgesetze waren ihm ein Dorn im Auge, und europäische Sozialmaßnahmen wurden wegen der höheren Kosten abgelehnt, die diese für das Land möglicherweise hätten bedeuten können.

Mit dem Austritt der Briten wird der Widerstand gegen europäische Sozialstandards vermutlich abnehmen. Die Niederlande sind seit jeher ein Befürworter einheitlicher Bedingungen für die Mitgliedstaaten. Dabei werden die eigenen Sozialstandards mehr oder weniger als richtungweisend betrachtet. Die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten in der Ausprägung des Wohlfahrtsstaates sowie den damit zusammenhängenden Sozialstandards (Arbeitszeit, Arbeitsbedingungen, Kündigungsschutz, Mindestlohn) sollen dadurch geringer werden. Andere EU-Mitglieder mit einem relativ starken Wohlfahrtsstaat wie die nordischen Länder, Deutschland, Österreich und Luxemburg teilen diesen Standpunkt. Dazu ist anzumerken, dass ein Anheben der europäischen Sozialstandards auf dieses hohe Niveau nicht nur aus sozialen Erwägungen angestrebt wird, vielmehr verbessert sich hierdurch auch die Wettbewerbsposition der Unternehmen aus den starken Wohlfahrtsstaaten. Die Offensive der zweiten Regierung Rutte für eine Überarbeitung der Entsenderichtlinie und die Koalitionen, die in diesem Zusammenhang geschmiedet wurden, sind eine logische Folge dieser Standpunkte. Die Niederlande schlossen sich in dieser Frage Deutschland und Frankreich an; damit entschieden sie sich für ein anderes Vorgehen als Großbritannien, das sich bei der Abstimmung letztendlich enthielt.

Im Grunde genommen diente die Initiative der westeuropäischen Staaten zur Änderung der Entsenderichtlinie vor allem dazu, den Wettbewerb zwischen west- und osteuropäischen Ländern durch Unterschiede bei den Arbeitsbedingungen und beim Lohnniveau zu verringern. Ob und inwieweit sich Staaten auch über die Angleichung der Wettbewerbsbedingungen für Arbeitnehmer und Unternehmen hinaus für mehr europäische Sozialpolitik engagieren wollen, muss sich in den kommenden Jahren noch zeigen. Der Widerstand der Mitgliedstaaten gegen eine Übertragung weiterer Zuständigkeiten in diesem Bereich an die EU ist nach wie vor groß. So wurden nach Göteborg auch keine Entscheidungen über die Aufgabenverteilung zwischen den

57 Siehe: <<https://www.consilium.europa.eu/de/policies/eu-future-reflection/bratislava-declaration-and-roadmap/>>.

58 Bericht über diesen TOP: siehe Parlamentsdrucksache 21501-31, Nr. 462.

Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission bei der Umsetzung der Ziele der sozialen Säule getroffen.

Die dritte Regierung Rutte erklärt in ihrem Bericht zur Lage der Europäischen Union 2018, in der Diskussion über ein soziales Europa eine aktive Rolle spielen zu wollen: »Die Stärkung der sozialen Dimension Europas ist ein wesentlicher Faktor, wenn es um die Zukunft der EU und die Festigung der Akzeptanz für die Union geht. In diesem Zusammenhang setzt sich die Regierung für eine EU ein, die unter Berücksichtigung der eigenen Grundsätze und Regeln besser schützt, funktioniert und handelt und mehr Nachdruck darauf legt, denjenigen, die durch den freien Verkehr und die Globalisierung benachteiligt sind, eine Perspektive zu bieten, so wie dies auf dem informellen Gipfel in Bratislava vereinbart wurde.«⁵⁹ Die Niederlande sind vor allem im Bereich der grenzüberschreitenden Betrugsbekämpfung aktiv. Deshalb steht die Regierung dem Vorschlag der Kommission zur Gründung einer Europäischen Arbeitsbehörde und zur Einführung einer europäischen Sozialversicherungsnummer positiv gegenüber. Auch diese Maßnahmen wurden von Großbritannien nicht unterstützt.

Während Großbritannien mit seiner Position das eine Ende des Meinungsspektrums repräsentiert, befindet sich Frankreich am anderen. Seit Jahren plädiert das Land dafür, dem Thema Beschäftigung auf europäischer Ebene mehr Gewicht beizumessen. Frankreich ist für einen EU-Fonds (Stabilisierungsfonds), aus dem Arbeitslosenleistungen bezahlt werden können, und diese Idee fand kürzlich auch die Unterstützung von Bundesfinanzminister Olaf Scholz (SPD).⁶⁰ Dahinter steht der Gedanke, dass manche Länder stärker unter asymmetrischen Schocks zu leiden haben als andere und dass sich die Kosten auf diese Weise besser auf die gesamte EU verteilen lassen. Denkbar wären in diesem Zusammenhang auch Initiativen zur Wiedereingliederung von Erwerbslosen in den Arbeitsmarkt, die an die bestehenden regionalen Strukturfonds anknüpfen.

Der niederländischen Regierung gehen diese Pläne Frankreichs für einen Stabilisierungsfonds zu weit. Wenn es um die Übertragung von sozialpolitischen Zuständigkeiten an die EU geht, sind die Niederlande zurückhaltend, da die Sorge besteht, dass eine Übertragung von Finanzmitteln letztendlich zu europäischen Regelungen führt, die sich nach der Leistungsfähigkeit bemessen. Zu einer solchen Transferregelung sind die Niederlande vorläufig nicht bereit.

Insgesamt lagen die Standpunkte der Niederlande und Großbritanniens in der Sozialpolitik in den vergangenen Jahren so weit auseinander, dass der Austritt der Briten in diesem Bereich keinen Verlust bedeutet. Auf der Achse, auf der Großbritannien und Frankreich die beiden Extrempositionen besetzen, befinden sich die Niederlande ungefähr in der Mitte. Im Bereich der Sozialpolitik waren lange Zeit Gelegenheitskoalitionen die Regel. Vergleichbare Sozialsysteme bildeten dabei häufig die Basis für ein gemeinsames Vorgehen. Der »EU Coalition Explorer« des ECFR ergibt bei der europäischen Sozialpolitik für die Niederlande eine gewisse Tendenz zu den nordeuropäischen und den baltischen Mitgliedstaaten. Dagegen tendieren die Länder Südeuropas (neben Frankreich auch Italien und Portugal) am stärksten zu hohem Sozialschutz. Mit der Abstimmung über

59 Staat van de Europese Unie 2018 (Lage der Europäischen Union 2018), Parlamentsdrucksache 34841, Nr. 1, S. 8.

60 Siehe: <<http://www.spiegel.de/plus/olaf-scholz-deutschland-hat-eine-besondere-verantwortung-a-00000000-0002-0001-0000-000157769163>>.

die Änderung der Entsenderichtlinie sind etwas langlebigere Koalitionen entstanden. So arbeiten die Niederlande viel mit Schweden zusammen und pflegen intensive Kontakte zu Deutschland und Frankreich. Und auch der Benelux-Verbund dient der vorherigen Abstimmung sozialpolitischer Angelegenheiten.

Die osteuropäischen Länder nehmen zwar regelmäßig einen anderen Standpunkt als die Niederlande ein, dennoch investieren die Niederlande bewusst in die Beziehungen zu diesen Ländern. So lassen sich ihre Standpunkte besser verstehen, und in manchen Fällen kann auch eine Bewegung erreicht werden. Rumänien war beispielsweise zunächst gegen eine Überarbeitung der Entsenderichtlinie, hat ihr am Ende aber doch zugestimmt.

II.4 Klimapolitik

Die Europäische Kommission hat sich in den vergangenen Jahren um eine Vorreiterrolle der EU bei der Umsetzung des Pariser Klimaübereinkommens bemüht. Ziel ist es, den weltweiten Temperaturanstieg durch die Reduzierung des Ausstoßes von Treibhausgasen auf 2 °C, wenn möglich sogar auf 1,5 °C zu begrenzen. Die EU-Mitgliedstaaten streben aktuell bis 2030 eine CO₂-Reduzierung um 40 % im Vergleich zu 1990 an.

Im Koalitionsvertrag der niederländischen Regierung »Vertrouwen in de toekomst« (Vertrauen in die Zukunft) sind ehrgeizige Klimaziele verankert.⁶¹ Die Regierung strebt für die Niederlande innerhalb der EU eine Führungsrolle an. Dafür wäre ein erheblicher Aufholprozess erforderlich. Im Climate Change Performance Index 2018 belegt das Land einen bescheidenen 34. Platz.⁶² In ihrem Bericht zur Lage der Europäischen Union 2018 preist die Regierung das Klimaübereinkommen von Paris als Durchbruch und kündigt an, alles daranzusetzen, die darin vereinbarten Ziele zu erreichen.⁶³ Ermöglicht werden soll dies durch das verschärfte EU-Klimaziel einer CO₂-Reduzierung um 55 % bis 2030.

Mit dem Brexit verlieren die Niederlande einen Verbündeten im Hinblick auf seine Klimaziele. In einer Koalition mit Frankreich soll die Führungsrolle nach dem Willen der Regierung neue Gestalt annehmen. In diesem Sinne äußerte sich auch Ministerpräsident Rutte in seiner Rede vor dem Europäischen Parlament in Straßburg, in der er Frankreich ausdrücklich als Partner »to lead the way on this new climate ambition« bezeichnete.⁶⁴ Auch Schweden hat angekündigt, die EU-Klimaziele weiter anheben zu wollen. In diese Initiative muss unbedingt auch Deutschland eingebunden werden. Seine Position ist aufgrund der Abhängigkeit von russischem Erdgas und damit von der Pipeline Nord Stream 2, die von Russland nach Deutschland führt, weniger dezidiert.

61 Siehe: <<https://www.kabinetsformatie2017.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-vertrouwen-in-de-toekomst>>, Kapitel 3.1, S. 37 ff.

62 Siehe: <<https://www.climate-change-performance-index.org/country/netherlands>>.

63 Siehe: Parlamentsdrucksache 34 841, Nr. 1.

64 Siehe: <<https://www.government.nl/documents/speeches/2018/06/13/speech-by-mark-rutte-prime-minister-of-the-netherlands-european-parliament-strasbourg>>.

Weitere mögliche Koalitionspartner sind die 17 Länder der sogenannten Green Growth Group.⁶⁵ Einige von ihnen sind dafür, zunächst konkrete Maßnahmen zur Erreichung der aktuellen Ziele zu ergreifen, bevor die Zielvorgaben weiter erhöht werden. Derzeit scheinen die niederländischen Bemühungen um eine Verschärfung vor allem von Frankreich, Schweden, Deutschland, Finnland, Portugal und Luxemburg unterstützt zu werden.⁶⁶

Eine Verschärfung der EU-Zielvorgabe erfordert in der Praxis einen Konsens im Europäischen Rat. Die Entscheidung darüber wird voraussichtlich erst 2019 oder sogar 2020 fallen. Darüber hinaus muss auch das Europäische Parlament zustimmen. Widerstand gegen ein ehrgeizigeres europäisches Ziel ist vor allem aus den osteuropäischen Mitgliedstaaten wie Polen und Rumänien zu erwarten, deren Energieversorgung nach wie vor vom Kohleabbau abhängt, bei dem die Umwelt erheblich verschmutzt wird.

Die Niederlande müssen auch außerhalb des Rates Mitstreiter für die Erreichung ihrer Ziele suchen, vor allem im Europäischen Parlament und in der Kommission. In diesen Institutionen gibt es voraussichtlich eine breite Unterstützung für die niederländischen Ambitionen, etwa unter den Abgeordneten aus den obengenannten Ländern der Green Growth Group.

Sollte sich herausstellen, dass eine verschärfte EU-Klimavorgabe nicht realisierbar ist, so wird die Regierung ehrgeizigere Vereinbarungen mit einer Spitzengruppe aus ähnlich positionierten Ländern in Nordwesteuropa anstreben. Parallel zu den Bemühungen um eine Erhöhung der EU-Ambitionen arbeiten die Niederlande mit gleichgesinnten (Nachbar-) Ländern an einer Harmonisierung der Politik. Auf diese Weise sollen auf regionaler Ebene schneller Fortschritte erzielt werden.

Der AIV unterstützt die ehrgeizigen Klimaziele der Regierung, weist aber darauf hin, dass ein entsprechender Beschluss nicht leicht zu erreichen sein wird. Bei einer engen Zusammenarbeit nicht nur mit nordeuropäischen Ländern wie Schweden und Finnland, sondern unbedingt auch mit Frankreich, den Benelux-Partnern und Deutschland, wäre nach Auffassung des AIV die größte Wahrscheinlichkeit gegeben, dass sich die Ziele der Niederlande erreichen lassen. Darüber hinaus wäre es für die Niederlande sinnvoll, wenn sie Kontakt unter anderem zu französischen und deutschen Mitgliedern des Europäischen Parlaments und zu Beamten der Kommission suchten, da diese Institutionen ebenfalls großen Einfluss haben, wenn es darum geht, die europäischen Ambitionen zu erhöhen.

II.5 Forschung und Innovation

Die EU verfolgt eine gemeinschaftliche Forschungs- und Innovationspolitik, deren Ziel es ist, einen dynamischen und wettbewerbsfähigen wissensbasierten Wirtschaftsraum in Europa zu realisieren. Mit der Einführung der Strategie Europa 2020 im Juni 2010

65 Diese Gruppe besteht aus den EU-Mitgliedstaaten Belgien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Irland, Italien, Luxemburg, den Niederlanden, Österreich, Portugal, Schweden, Slowenien, Spanien sowie dem Vereinigten Königreich und dem Nicht-EU-Mitglied Norwegen. Ein aktuelles Statement der Gruppe zum MFR findet sich auf <http://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Europa_International/green_growth_group_financing_climate_action_bf.pdf>.

66 Siehe: <<https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/04/25/west-europese-landen-roepen-op-tot-ambitieuzere-klimaatagenda>>.

wurde die Basis für das 8. Forschungsrahmenprogramm (2014–2020) mit einem Budget von 80 Mrd. Euro geschaffen. Die Schwerpunkte dieses Programms sind die Grundlagenforschung, die Verbindung mit gesellschaftlichen Themen und Innovationen. Zurzeit wird an der Entwicklung des 9. Rahmenprogramms gearbeitet. Das Budget dafür wird im neuen MFR festgelegt (siehe Kapitel III).

In den vergangenen Jahren wurden die Subventionen für grenzüberschreitende wissenschaftliche Zusammenarbeit um Instrumente für öffentliche sowie öffentlich-private Partnerschaften ergänzt. Darüber hinaus wurden der Europäische Forschungsrat (ERC) und das Europäische Innovations- und Technologieinstitut (EIT) gegründet und Instrumente für KMU lanciert, und es wurde eine Förderung der Mobilität von Studenten und Wissenschaftlern beschlossen.

Im Lichte der globalen Kräfteverschiebung gewinnt die Forschungspolitik der EU zunehmend an Bedeutung. Das Vereinigte Königreich spielt in diesem Bereich eine wichtige Rolle, denn das britische Forschungssystem zählt in Sachen Qualität und Produktivität zu den besten der Welt. Die Grundlage dieses Systems bilden die britischen Universitäten. Sie haben die Wissenschaft in Europa stark geprägt, und sie haben einen überdurchschnittlich guten Zugang zu den wichtigen Forschungsinstituten in den USA und asiatischen Ländern wie China und Japan. Außerdem ist Großbritannien bei europäischen Forschungsprogrammen überaus erfolgreich. Aber auch die niederländischen Universitäten und wissenschaftlichen Institute, die in europäischen Programmen ebenfalls häufig Erfolge vorweisen können, genießen auf der ganzen Welt einen guten Ruf.

Die Positionen der Niederlande und Großbritanniens sind in der Diskussion um die Ausrichtung und Gestaltung der europäischen Forschungspolitik weitgehend deckungsgleich. Beide Länder legen großen Wert auf Exzellenz und den Zusammenhang mit gesellschaftlichen Themen; darüber hinaus sind sie von der Notwendigkeit eines zweckmäßigen Instrumentariums und der Bedeutung von Innovationen überzeugt. Der Austritt Großbritanniens schwächt somit die Forderung nach einer geschäftsmäßigen Herangehensweise, wenn es um europäische Forschungsprogramme geht.

Die wissenschaftliche Forschung ist international stark vernetzt. Die Forscher gehen dorthin, wo sie für ihre Forschung einen Mehrwert sehen. Landesgrenzen und große Entfernungen sind dabei kein Hindernis. Die wissenschaftliche Zusammenarbeit mit den britischen Universitäten wird auch nach dem Austritt Großbritanniens fortgesetzt, auch wenn diese dann nicht mehr von europäischen Programmen profitieren können.

Für die Niederlande ergeben sich durch den Austritt auch interessante Möglichkeiten. Aus Sicht des AIV sollte sich die niederländische Politik stärker an den Wissenschaftssystemen in Deutschland und Frankreich orientieren. Die Exzellenzinitiative in Deutschland und die Ambitionen von Präsident Macron bieten Anknüpfungspunkte für eine Zusammenarbeit. Die Niederlande sollten ihr Vorgehen nach dem Brexit also in erster Linie auf die wissenschaftlichen Schwergewichte Deutschland und Frankreich ausrichten. Von Bedeutung ist auch, dass Großbritannien nach dem Austritt aus der EU eine Fortsetzung der wissenschaftlichen Zusammenarbeit in Europa anstrebt. Die Niederlande mit ihrem guten Ruf als Land der Forschung könnten dabei eine Führungsrolle übernehmen. In diesem Zusammenhang sollte geprüft werden, ob es Möglichkeiten gibt, britischen Universitäten in den Niederlanden europäische Vorposten zu bieten, um auf diese Weise die Bande zu diesen Universitäten und über sie auch Kontakte zu renommierten Instituten in anderen Ländern zu erhalten und – wenn möglich – zu festigen.

II.6 Die Währungsunion

Das Vereinigte Königreich ist kein Mitglied der Währungsunion, es hat sich seinerzeit bei der Einführung des Euro für eine Opt-out-Regelung entschieden. Der Austritt aus der EU hat somit auf den ersten Blick keine Auswirkungen auf die Debatte um eine Vertiefung der Eurozone oder auf das effektive Management der Bankenunion als zentraler Bestandteil der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU).

Es gibt allerdings zwei indirekte Folgen. Zum einen ist das (EU-weite) Regelwerk für den Finanzsektor betroffen. Diesbezüglich hat sich Großbritannien immer stark an den Interessen der Finanzinstitute in der Londoner City orientiert, die von den Brüsseler Finanzvorschriften nicht zu stark behindert werden wollten. Der Brexit eröffnet somit Möglichkeiten für eine Verschärfung dieser Vorschriften zugunsten der makroökonomischen Stabilität, was auch die beabsichtigte Vertiefung der WWU unterstützen würde.

Zum anderen verändert sich durch den Brexit das Verhältnis zwischen Mitgliedstaaten der Eurozone und Staaten, die den Euro nicht haben: den 19 »Ins« stehen dann noch 8 »Outs« gegenüber. Mit Großbritannien verlässt die weitaus größte Nicht-Euro-Volkswirtschaft die Union. Länder wie Dänemark und Schweden (die de jure bzw. de facto eine Ausstiegsoption für die WWU haben) bzw. Polen und weitere Länder in Mittel- und Osteuropa können sich bei der Sicherung ihrer besonderen Interessen künftig nicht mehr hinter den Briten verstecken. Mittelfristig ist es nicht ausgeschlossen, dass neben dem rechtlichen (die Mitgliedschaft ist eine vertragliche Pflicht, nur Dänemark ist hiervon ausgenommen) auch der politische Druck, der Eurozone beizutreten, auf diese Länder zunimmt. Dadurch würde es *innerhalb* der Eurozone zu einer Kräfteverschiebung zwischen Nord und Süd und – im Falle der Einführung des Euro in Dänemark und Schweden – in eine für die Niederlande günstige Richtung kommen. Kurzfristig ist damit allerdings nicht zu rechnen.

In näherer Zukunft wird die Dynamik in der Währungsunion nicht durch den Brexit, sondern durch die Initiativen von Präsident Macron bestimmt. In seiner Rede vom 26. September 2017 an der Pariser Sorbonne, zwei Tage nach den Bundestagswahlen, stellte er einige Ideen für die Eurozone vor, die zum Teil auf Vorschlägen der Kommission aufbauten⁶⁷ und an die Öffentlichkeit in Europa im Allgemeinen und an Deutschland im Besonderen gerichtet waren.⁶⁸ Deutschland allerdings konnte erst nach den langwierigen Koalitionsverhandlungen auf die französischen Vorschläge reagieren, und zwar in Form eines Interviews, das Bundeskanzlerin Merkel für die Sonntagsausgabe der Frankfurter Allgemeinen Zeitung am 3. Juni 2018 gab.⁶⁹ Mit diesen Eröffnungszügen der Hauptakteure, die in der deutsch-französischen Erklärung von Meseberg vom 19. Juni 2018 erstmals konkrete Folgen

67 Siehe die Mitteilung der Kommission über weitere Schritte auf dem Weg zur Vollendung der WWU vom 6. Dezember 2017: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0821&from=FR>>.

68 Siehe: <<http://www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique/>>.

69 Siehe: <<http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/kanzlerin-angela-merkel-f-a-s-interview-europa-muss-handlungsfahig-sein-15619721.html>>.

hatten,⁷⁰ stehen die Parameter für die Eurozonendebatte in den kommenden Monaten fest.

Die 19 Länder der Eurozone bilden keine homogene Gruppe.⁷¹ Während die südlichen Staaten unter der Führung Frankreichs für mehr staatliche Investitionen und eine lockerere und »politischere« Anwendung der europäischen Vorschriften zur Haushaltsdisziplin plädieren, befürwortet im Norden und Osten eine Gruppe unter der Führung Deutschlands eine strenge nationale Haushalts- und Reformdisziplin und die Einhaltung der vereinbarten Regeln. Es bleibt abzuwarten, ob die neue deutsche Regierung strikt daran festhalten will oder sich Frankreich und den Vorschlägen von Präsident Macron gegenüber etwas entgegenkommender zeigt.

Unter denjenigen Mitgliedstaaten, die seit jeher für eine strenge Haushaltsdisziplin waren, hat sich auf der Ebene der Finanzminister eine Partnerschaft zwischen Deutschland, Finnland und den Niederlanden gebildet. Alle drei Staaten gelten in puncto Haushaltsdisziplin, Abbau der Staatsverschuldung und Strukturreformen als Hardliner. Bisher gibt es, ungeachtet des Wechsels im Amt des Bundesfinanzministers, kaum Signale, dass die neue Große Koalition von diesem Kurs abweichen wird.

Am 5. März 2018, am Tag nach der Bekanntgabe des Ergebnisses des SPD-Mitgliederentscheids über die Regierungsbeteiligung, veröffentlichten die Finanzminister von acht nördlichen EU-Mitgliedstaaten (Dänemark, Estland, Finnland, Irland, Lettland, Litauen, Niederlande und Schweden) ein gemeinsames Non-Paper mit einer klaren Position zur Architektur der WWU – gewissermaßen ein Schuss vor den Bug.⁷² Von einigen Kommentatoren wurde diese Koalition auch als »neue Hanse« bezeichnet. Hier einige bemerkenswerte Elemente aus dem Non-Paper:

- Eine stärkere WWU erfordert zuallererst Maßnahmen auf nationaler Ebene im Einklang mit dem gemeinschaftlichen Regelwerk.
- Das Schwergewicht muss dabei auf Initiativen liegen, die in den Mitgliedstaaten auf öffentliche Akzeptanz rechnen können.
- Die Verfasserländer bekennen sich ausdrücklich zur Vollendung der Bankenunion.
- Sie befürworten eine Stärkung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) und eine mögliche Weiterentwicklung hin zu einem Europäischen Währungsfonds.
- Alle 27 EU-Mitgliedstaaten müssen sich an den Diskussionen über die Zukunft der WWU beteiligen können.

70 Siehe: <<https://www.bundeskanzlerin.de/Content/EN/Pressemitteilungen/BPA/2018/2018-06-19-meseberg-declaration.html>>.

71 Siehe auch: Samenwerking en coalitiepatronen in de Europese Unie (Zusammenarbeit und Koalitionsmuster in der Europäischen Union), Veröffentlichung des Instituts Clingendael, Juni 2016, S. 31.

72 Siehe: <<https://vm.fi/documents/10623/6305483/Position+EMU+Denmark+Estonia+Finland+Ireland+Latvia+Lithuania+the+Netherlands+and+Sweden.pdf/99e70c41-6348-4c06-8ff8-ed2965d16700/Position+EMU+Denmark+Estonia+Finland+Ireland+Latvia+Lithuania+the+Netherlands+and+Sweden.pdf.pdf>>. In dem Papier geht es auch um den MFR, den Mehrjährigen Finanzrahmen der EU.

Das Non-Paper und das spätere Schreiben des niederländischen Finanzministers Hoekstra sowie 11 weiterer EU-Mitgliedstaaten⁷³ wurde als Versuch interpretiert, die allzu ehrgeizigen Pläne Frankreichs und eine mögliche Unterstützung durch die neue deutsche Regierung auszubremsen. Zu der Gruppe, deren größtes Mitglied die Niederlande sind, gehören neben Staaten, die Teil der Eurozone sind, bemerkenswerterweise auch die Nicht-Euro-Länder Dänemark und Schweden. Der Glaubwürdigkeit dieser »Hanse-Koalition« in der Euro-Debatte würde es daher zugutekommen, wenn Dänemark und Schweden sich zu einer künftigen Euro-Mitgliedschaft bekennen (oder in bestimmten Punkten auf eine Stellungnahme verzichten) würden.

Der AIV plädiert, wie auch in seinem Gutachten zu einer Vertiefung und Stärkung der WWU aus dem Jahr 2017 dargelegt, für eine konstruktive und offene Haltung der Niederlande gegenüber möglichen deutsch-französischen Initiativen im Bereich der Wirtschafts- und Währungspolitik. In diesem Gutachten spricht sich der AIV dafür aus, die Effektivität der Steuerung der WWU zu erhöhen und den ESM mittelfristig nach und nach zu einem Europäischen Währungsfonds (EMF) umzugestalten. Eine gesonderte Haushaltskapazität für die Eurozone könnte nach Auffassung des AIV grundsätzlich zu einer besseren Widerstandsfähigkeit der WWU beitragen, müsste dafür aber einige Voraussetzungen erfüllen.⁷⁴

Deutschland distanziert sich grundsätzlich, auch unter der neuen Regierung aus CDU/CSU und SPD, von den »südlichen« Bestrebungen nach einer Transferunion. Hier liegt nach wie vor die rote Linie. Die Bundesregierung beruft sich dabei im deutsch-französischen Dialog auch auf Koalitionspartner in Nordeuropa. Die Niederlande spielen hier als informeller Anführer der kleineren nördlichen Mitgliedstaaten eine hilfreiche Rolle. Allerdings könnten letztlich – wenn der Konflikt zwischen Deutschland und Frankreich auf höchster Ebene zwischen Bundeskanzlerin und Präsident entschieden wird – bei den deutschen Überlegungen nicht nur finanzielle, sondern auch politische Gründe den Ausschlag geben: entweder, um die Verbundenheit Deutschlands mit »Europa« zum Ausdruck zu bringen – wie 1989/90/91 vor der Gründung der Währungsunion im Einvernehmen zwischen Bundeskanzler Kohl und Präsident Mitterrand – oder aber, um eine Verknüpfung von währungspolitischen und außen- sowie sicherheitspolitischen Themen zu erreichen. Angesichts der aktuellen geopolitischen Unsicherheit auf dem europäischen Kontinent (Trump, Putin usw.) kann sich eine solche Situation jederzeit erneut ergeben. Die Niederlande müssen auf diese Dynamik vorbereitet sein und diejenigen politischen Überlegungen, die auch für die breiteren niederländischen Interessen von Bedeutung sein können, ernst nehmen und in der öffentlichen Debatte aktiv zur Sprache bringen.

Klar ist, dass Deutschland nicht viel von einem umfangreichen Haushalt eigens für die Eurozone hält. Während in Paris im Zusammenhang mit einer Stabilitätsfunktion zum Teil sehr hohe Beträge im Umfang von 2 bis 3 % des BIP in der Eurozone die Runde machen, sprach Angela Merkel im vorgenannten Interview von »20 bis 30 Milliarden« innerhalb des EU-Haushalts. Dieser Betrag entspricht etwa 0,25 % des Eurozonenhaushalts. In ihrem ersten Entwurf für den Mehrjährigen Finanzrahmen 2021–2027 vom Mai 2018 schlug die Europäische Kommission die Einrichtung eines Fonds nach den

73 Siehe: <<https://fd.nl/economie-politiek/1259304/nederland-en-elf-andere-eu-lidstaten-op-de-bres-tegen-eurozonebegroting>>.

74 AIV-Gutachten Nr. 105: Is de eurozone stormbestendig? Over verdieping en versterking van de EMU (Ist die Eurozone sturmfest? Über die Vertiefung und Stärkung der WWU), Den Haag, Juli 2017.

Vorstellungen der Bundeskanzlerin vor und steuerte damit auf diesen Kompromiss zu (siehe dazu auch Kapitel III zum MFR). Die Idee Frankreichs, einen »Finanzminister« für die Eurozone zu installieren, stößt in Berlin auf wenig Gegenliebe. Allerdings ist Deutschland dafür, den ESM zu einem »Europäischen Währungsfonds« auszubauen, also einem »IWF für die EU« (EWF) mit umfangreicheren Kreditmöglichkeiten und der Befugnis, die Einhaltung der Konditionalität in den Empfängerländern selbst zu kontrollieren. Genau wie die Niederlande zögert Berlin, die Bankenunion mit einem gemeinsamen Einlagensicherungssystem für Sparer zu vollenden, solange die Risiken noch nicht weit genug gesenkt worden sind. Angesichts der Anfälligkeit des Bankensystems in Italien ist dies eine Schwachstelle in der Argumentation für ein Nein.

Ganz allgemein gehen die Schritte hin zu einer Vertiefung der Währungsunion, für die aktuell mit einer Unterstützung Deutschlands zu rechnen ist, weniger weit, als von Präsident Macron gewünscht. Größere Unterstützung gibt es für die – auch von den Niederlanden vertretene – Forderung, Risiken eher zu senken (Disziplin) als zu verteilen (Solidarität). Dennoch wird in den Verhandlungen über die beiden Konzepte eine gewisse Dynamik entstehen. Die Niederlande wären gut beraten, die eigenen Standpunkte nicht nur in Zusammenarbeit mit einer Gruppe vorwiegend kleiner nordeuropäischer Länder, sondern auch in ständiger Absprache mit Berlin und Paris vorzutragen und dabei auch den geopolitischen Kontext, in dem sich die währungspolitische Integration vollzogen hat und weiter vollzieht, zu berücksichtigen und den Partnern ins Bewusstsein zu rücken.⁷⁵

II.7 Außen- und Verteidigungspolitik

GASP

Im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) versuchen die EU-Mitgliedstaaten, sich angesichts einer Vielzahl von internationalen Fragen auf gemeinsame Positionen und, wenn möglich, ein gemeinsames Handeln zu einigen. Die Themen reichen von den Beziehungen zu Russland und China bis hin zu multilateralen Angelegenheiten wie der Unterstützung der Ziele für nachhaltige Entwicklung, der Beteiligung an Friedensmissionen und dem Abbau der Spannungen im Nahen Osten. Seit 2010 gibt es in der EU den Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD), an dessen Spitze der Hohe Vertreter der EU für die Außen- und Sicherheitspolitik steht. Dieser hat die Aufgabe, für mehr Kohärenz und Effektivität in der Politik der EU und der Mitgliedstaaten zu sorgen. Nach Auffassung des AIV wird der EAD nach wie vor nicht optimal genutzt, etwa in der Zusammenarbeit und bei den Dienstleistungen im konsularischen Bereich. Eine größere Rolle des EAD wäre vor allem für die relativ kleinen Mitgliedstaaten von Bedeutung, die in der Regel nicht über ein so großes Vertretungsnetz verfügen. Weil Großbritannien sich immer einer solchen Rolle des EAD widersetzt hat, ist bisher nichts daraus geworden. Dies ändert sich möglicherweise nach dem Brexit.

75 Unerreicht sind bis heute die Ausführungen des inzwischen verstorbenen Präsidenten der niederländischen Zentralbank André Szász zu den Wechselwirkungen zwischen währungspolitischer Integration und Geopolitik in: De euro. Politieke achtergronden van de wording van een munt (Der Euro. Politische Hintergründe der Entstehung einer Währung), Amsterdam 2001. Aus Szász' Sicht handelt es sich bei der Währungsunion um ein Paradebeispiel für ein politisches Projekt, das aus der Notwendigkeit, Deutschland nach dem Fall der Mauer in Westeuropa zu verankern, und dem Wunsch Frankreichs, die Dominanz der D-Mark zu brechen, entstand.

Zur GASP wurde im Juni 2016 die Globale Strategie der EU für die Außen- und Sicherheitspolitik⁷⁶ vorgelegt, die in der Zukunft als allgemeine Richtschnur dienen sollte. Darin wurden unter anderem folgende Prioritäten benannt:

1. Gewährleistung der Sicherheit der Union,
2. Stärkung der Widerstandsfähigkeit von Staaten und Gesellschaften in der östlichen und südlichen Nachbarschaft und
3. ein integrierter Ansatz zur Bewältigung von Konflikten

Ganz allgemein kommt in diesem neuen Strategiepapier die Ansicht zum Ausdruck, dass es sich die EU in einer Welt, in der die Beziehungen rauer geworden sind, nicht erlauben kann, überwiegend auf Soft-Power-Instrumente wie die internationale Diplomatie zu vertrauen, die nach Auffassung des AIV übrigens gestärkt werden sollten. Darüber hinaus muss die Union mehr in Hard-Power-Instrumente investieren, z. B. die Nutzung militärischer und wirtschaftlicher Mittel.

In ihrem Bericht zur Lage der Europäischen Union 2018 betont die niederländische Regierung, dass ihr an einer möglichst effektiven GASP gelegen ist, um insbesondere der Bedrohung durch den Terrorismus und der irregulären Migration die Stirn zu bieten. Was die Verteidigung der gemeinsamen europäischen Interessen angeht, liegt ein besonderer Fokus auf der Stabilität in den Staaten rund um Europa.⁷⁷ Diese Stabilität wird nach Ansicht der Regierung aus verschiedenen Richtungen untergraben: aus dem Osten durch das einschüchternde Verhalten der Russischen Föderation gegenüber ihren Nachbarn, an der Südostflanke durch die zunehmende Machtkonzentration in einer Hand in der Türkei sowie durch die Mängel bei Demokratie, verantwortungsbewusster Regierungsführung und Rechtsstaatlichkeit in den Ländern auf dem Westbalkan. Darüber hinaus werden die politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse in Nordafrika, im Nahen Osten und in der Golfregion von sozioökonomischen Spannungen und scharfen ideologischen, religiösen und ethnischen Gegensätzen beherrscht. Nicht zuletzt dauern auch die bewaffneten Konflikte in Syrien und im Jemen an, haben bewaffnete Milizen und kriminelle Vereinigungen in Libyen nach wie vor leichtes Spiel und scheint eine Lösung des Konflikts zwischen Israel und den Palästinensern weiter entfernt denn je.

Was sind nun die konkreten Ziele der Niederlande im breiten Kontext der GASP und welche EU-Partner kommen für kurz- oder längerfristige Koalitionen zur Erreichung dieser Ziele in Frage? Erste gute Anhaltspunkte für die Beantwortung dieser Frage bieten die Scorecards des Europäischen Rats für Außenbeziehungen (ECFR). Darin werden die Mitgliedstaaten bei Politikbereichen und Themen der GASP nach ihrer bisherigen Rolle bewertet. Die Rollen sind: Leader, Slacker⁷⁸ und Supporter. Bei einem Blick auf die Jahre 2015 und 2016 zeigt sich, dass die Niederlande in folgenden Angelegenheiten eine Führungsrolle übernommen haben: Verhängung von Sanktionen gegen Russland, Intensivierung des Engagements der EU in den Ländern auf dem Westbalkan, Verlängerung der bilateralen

76 Titel: »Gemeinsame Vision, gemeinsames Handeln: Ein stärkeres Europa«. Dieses Dokument ersetzte die »Europäische Sicherheitsstrategie – Ein sicheres Europa in einer besseren Welt« aus dem Jahr 2003, die 2008 letztmals überarbeitet worden war.

77 Staat van de Europese Unie 2018 (Lage der Europäischen Union 2018), S. 9, siehe: Parlamentsdrucksache 34 841, Nr. 1.

78 Auf Deutsch etwa »Bremsler« oder »Verweigerer«.

Hilfen für die Länder, die Teil des EU-Nachbarschaftsprogramms sind, TTIP-Verhandlungen mit den USA, humanitäre Hilfe für Flüchtlinge im Nahen Osten und in Nordafrika sowie die Reaktion auf die Menschenrechtssituation in China.⁷⁹ In diesen Bereichen waren die Niederlande also aktiv, haben die Initiative ergriffen und Mitstreiter gesucht. In denselben Bereichen haben aber auch andere Mitgliedstaaten in wechselnden Kombinationen eine Führungsrolle übernommen. Es stellt sich allerdings die Frage, ob die ECFR-Scorecards den niederländischen Bemühungen und Ambitionen in jeder Hinsicht gerecht werden. So fällt auf, dass die Niederlande im Jahr 2015 für ihren allgemeinen Einsatz für Entwicklungshilfe und humanitäre Hilfe als Slacker eingestuft werden. Diese Einstufung ist insofern anfechtbar, als trotz der starken Einschnitte bei den Ausgaben für Entwicklungszusammenarbeit die betreffenden Ausgaben der Niederlande in Höhe von ca. 0,5 % des BIP noch deutlich über denen der meisten anderen EU-Staaten lagen.

Der AIV geht davon aus, dass sich die Beiträge der Niederlande zur GASP auch in Zukunft im Wesentlichen auf die Bemühungen um eine Normalisierung der Beziehungen zu Russland, die Stabilisierung auf dem Westbalkan und die Beseitigung der Konfliktursachen an der Südflanke Europas, unter Berücksichtigung der Menschenrechtssituation, konzentrieren werden. Für eine Politik der Aufrechterhaltung der Wirtschaftssanktionen gegen Russland gibt es innerhalb der EU nach wie vor breite Unterstützung. Neben den Niederlanden vertreten auch Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Polen, die baltischen Staaten, Rumänien und Schweden den Standpunkt, dass die Strafmaßnahmen nicht aufgehoben werden können, solange Russland seine inakzeptable Einmischung in der Ukraine fortsetzt. Der Austritt Großbritanniens aus der EU bedeutet eine Schwächung dieser Koalition, da die britische Führungsrolle mit Blick auf die Fortsetzung der Sanktionen gegen Russland von großer Bedeutung war. Andererseits ist die Koalition stabil genug, erforderlichenfalls Druck auf Länder wie Italien, Bulgarien, Griechenland und Ungarn auszuüben, die dazu tendieren, für eine Aufhebung der Sanktionen einzutreten. Es ist denkbar, dass die Niederlande nach dem Austritt der Briten als Brücke zu Großbritannien fungieren und so für eine möglichst gute diplomatische Abstimmung auf beiden Seiten des Ärmelkanals sorgen können.

In den Mitgliedstaaten hat die Unterstützung für ein Engagement der EU beim Aufbau von Demokratie, verantwortungsbewusster Regierungsführung und Rechtsstaatlichkeit auf dem Westbalkan offenbar nachgelassen. Dessen ungeachtet hat die Kommission im Februar 2018 Vorschläge unterbreitet, die den Weg für einen EU-Beitritt aller sechs Länder in dieser Region, also Serbien, Montenegro, Mazedonien, Bosnien-Herzegowina, Albanien und Kosovo, im Jahr 2025 ebnen sollen. Es ist allerdings mehr als fraglich, ob diese Vorschläge angesichts der geringen Popularität einer erneuten Erweiterung bei den europäischen Bürgern eine Chance haben. Dabei ist auch der Austritt Großbritanniens, das stets als größter Befürworter der Erweiterung in Erscheinung getreten ist, ein wesentlicher Faktor. Genau wie Frankreich haben die Niederlande deutliche Vorbehalte gegen die Perspektive eines Beitritts dieser Länder in naher Zukunft geäußert. Allerdings befürwortet das Land eine engere Zusammenarbeit mit diesen Beitrittskandidaten. Deutschland, Österreich, Italien und wiederum Großbritannien drängen darauf, die Stabilität in dieser Region zu erhöhen. Diese Haltung gilt es nach Kräften zu unterstützen, um zu verhindern, dass sich die betreffenden Länder, allen voran Serbien, wieder auf Russland ausrichten. Es gibt bereits Indizien dafür, dass Russland unter anderem dort

79 European Foreign Policy Scorecard 2015, S. 114–117, und European Foreign Policy Scorecard 2016, S. 148 f.

wieder Fuß zu fassen versucht.⁸⁰ Neben Russland bemühen sich auch China und die Türkei, ihren Einfluss auf dem Westbalkan zu erweitern. Die Niederlande könnten sich für eine breitere Unterstützung in Europa einsetzen, indem sie speziell Frankreich, Belgien und weitere Mitgliedstaaten von der Notwendigkeit eines aktiven Engagements auf dem Westbalkan überzeugen.

Was die Beseitigung der Konfliktursachen im Nahen Osten und in Nordafrika (MENA) angeht, so erübrigt sich fast die Feststellung, dass es sich hier um eine Herkulesaufgabe handelt. Nur wenn alle größeren Mitgliedstaaten diese Aufgabe gemeinsam angehen, könnte die EU etwas erreichen, das ist aber bisher nicht der Fall. In dieser Hinsicht ist der Austritt Großbritanniens gewiss ein Verlust. Aus den ECFR-Scorecards geht hervor, dass sich die Niederlande bei den untersuchten Aspekten der MENA-Politik, abgesehen von der Führungsrolle bei den humanitären Maßnahmen als Reaktion auf die Flüchtlingskrise, eher unauffällig verhalten haben. Dennoch könnte das Land nach Auffassung des AIV auch durch strukturelle Wirtschaftshilfen einen Beitrag zur Verringerung des Konfliktpotentials in bestimmten Ländern leisten. Die Intention dazu ist vorhanden, wie auch aus dem Strategiepapier der Ministerin für Außenhandel und Entwicklungszusammenarbeit vom 18. Mai 2018 hervorgeht⁸¹, und tatsächlich werden bereits Programme mit diesem Ziel durchgeführt. Wichtig ist dabei, dass die Hilfen über ethnische und religiöse Trennlinien hinweg allen Bevölkerungsgruppen zugutekommen. Wichtig ist darüber hinaus, dass die niederländischen Hilfen mit denjenigen anderer EU-Mitgliedstaaten verknüpft werden, damit die kritische Masse erreicht werden kann. Zu diesem Zweck könnten sich die Niederlande mit anderen Ländern, die bei Hilfsleistungen einen guten Ruf genießen, zusammenschließen: mit Deutschland, Schweden, Dänemark und Finnland. Da aber vor allem die südeuropäischen Mitgliedstaaten ein Interesse an der Lösung bzw. Milderung von Konflikten auf der anderen Seite des Mittelmeers haben, liegt eine Hilfskoalition nahe, an der auch Frankreich, Spanien und Italien beteiligt sind.

Zusammen mit Spanien und Italien sind Frankreich, Deutschland und Großbritannien federführend beim Zustandekommen der Sanktionen gegen Venezuela. Die Niederlande haben sich dieser Gruppe angeschlossen. Angesichts seiner Interessen in dem Gebiet vor der Nordküste Südamerikas muss das Königreich der Niederlande auch in Zukunft die damit verbundene Rolle spielen.

Verteidigung

Die Diskussion über eine engere Verteidigungszusammenarbeit in Europa wird intensiver geführt. Das allgemeine Gefühl, dass Europa bei der Gewährleistung seiner Sicherheit stärker als zuvor auf sich gestellt ist, wurde durch die Unberechenbarkeit von Präsident Trump und dessen zweideutige Aussagen über die Bedeutung der NATO und insbesondere über den Bündnisfall (Artikel 5 des Nordatlantikvertrags von 1949) noch verstärkt. Aber schon vor der Wahl von Donald Trump sprach viel für eine umfassendere Zusammenarbeit zwischen den Streitkräften der EU-Staaten. Ein wichtiges Argument dafür war die Zweckmäßigkeit der Verteidigungsausgaben. Dieses Argument hat durch die weitreichenden Einschnitte in die Verteidigungshaushalte noch an Bedeutung gewonnen.

80 AIV-Gutachten Nr. 106: De Toekomst van de NAVO en de veiligheid van Europa (Die Zukunft der NATO und die Sicherheit Europas), Den Haag, Oktober 2017, S. 9, und Othon Anastasakis: Russia, South East Europe and the »geopolitics of opportunism«, Clingendael Spectator, 4-2017, Beitrag 7.

81 Investeren in Perspectief, Goed voor de Wereld, Goed voor Nederland (Investitionen in Perspektiven – gut für die Welt, gut für die Niederlande), Parlamentsdrucksache 34952, Nr. 1.

Die Niederlande haben in der jüngsten Vergangenheit auf militärischem Gebiet nicht nur mit Großbritannien, sondern auch mit Deutschland und Belgien intensiv zusammengearbeitet. Es existiert beispielsweise eine weitreichende Kooperation und Integration zwischen verschiedenen Einheiten des niederländischen Heeres und der Bundeswehr. Die niederländische Marine arbeitet sehr eng mit der belgischen Marine zusammen und Teile davon sind weitgehend integriert. Auch für die niederländische Luftwaffe ist Belgien ein wichtiger Kooperationspartner. Bei den Überlegungen zur Intensivierung der europäischen Verteidigungszusammenarbeit ist ein gemeinsames Vorgehen mit den beiden genannten Ländern naheliegend.

Für die Wahl weiterer Koalitionspartner ist ausschlaggebend, was den Niederlanden hinsichtlich der Art und der Reichweite der angestrebten Zusammenarbeit vorschwebt. In dieser Frage zeichnet sich eine Meinungsverschiedenheit zwischen den wichtigsten Mitgliedstaaten Deutschland und Frankreich ab.⁸² Deutschland legt großen Wert darauf, möglichst viele Mitgliedstaaten in eine engere militärische Zusammenarbeit einzubinden, auch wenn diese Zusammenarbeit dadurch weniger tief wäre. Eine Erklärung dafür sind die sensiblen Beziehungen Deutschlands zu Polen und anderen Ländern in Mittel- und Osteuropa. Dagegen präsentiert sich Frankreich als Befürworter einer weitergehenden operativen Zusammenarbeit. Der Vorschlag von Präsident Macron zur Gründung einer europäischen Eingreiftruppe vor allem für Einsätze außerhalb des NATO-Vertragsgebiets, z. B. in Afrika, geht in diese Richtung. Frankreich ist offenbar bereit, dafür die Absage einiger europäischer Partner in Kauf zu nehmen, die nicht bereit sind, sich wenigstens an Plänen für erste Schritte hin zu gemeinsamer Handlungsfähigkeit zu beteiligen.

Wo stehen die Niederlande in dieser Frage? Für die Regierung führt nach Auffassung des AIV kein Weg daran vorbei, die transatlantischen Beziehungen auch vor dem Hintergrund der aktuellen amerikanischen Außenpolitik, die die internationale multilaterale Ordnung systematisch untergräbt, neu zu bewerten. Dass dies notwendig ist, zeigt auch die einseitige Entscheidung der USA, aus dem Atomabkommen mit dem Iran auszusteigen.⁸³ Selbst wenn man geneigt sein sollte, die Präsidentschaft von Donald Trump als eine Art Verirrung, eine vorübergehende Abweichung von der traditionell proeuropäischen Politik der USA zu betrachten, ist eine Neubewertung der Beziehungen vonnöten, denn unabhängig davon, welchen Einfluss der aktuelle Chef im Weißen Haus darauf hat, ist die Sorge um die Sicherheit Europas bereits seit längerem kein dominanter Faktor in der amerikanischen Sicherheitspolitik mehr. Mit den weltweiten Kräfteverschiebungen zugunsten Asiens haben sich auch die strategischen Prioritäten der USA verändert, auch wenn die wirtschaftlichen Bande zwischen beiden Seiten des Atlantiks nach wie vor stark sind. Ein erheblicher Teil der militärischen Kapazitäten der USA wird aktuell außerhalb Europas eingesetzt bzw. ist dafür vorgesehen. Deshalb müssen die Niederlande aus Sicht des AIV für das Bestreben offen sein, Europa im Bereich der Verteidigung mehr Eigenverantwortung übernehmen zu lassen. Da Frankreich dabei die treibende Kraft ist, liegt es nahe, dass die Niederlande auch die Möglichkeiten einer engeren Zusammenarbeit mit diesem Land prüfen. Der AIV befürwortet ein solches Vorgehen.

Zugleich ist dem AIV bewusst, dass Großbritannien sich durch den Brexit vermutlich weiter von der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik entfernt. Dadurch ergeben sich übrigens auch neue Chancen für eine engere Verteidigungszusammenarbeit in Europa,

82 Siehe Michael Peel: EU states poised to agree joint defence pact, Financial Times, 7. November 2017.

83 Siehe hierzu auch die Parlamentsdrucksachen 33 783 und 23 432, Nr. 28.

die von Großbritannien immer abgelehnt wurde. Doch ganz gleich, wie die europäische Verteidigungspolitik in Zukunft aussehen wird – eine Einbeziehung Großbritanniens ist angesichts des Status des Landes als führende Militärmacht unverzichtbar. Damit diese Einbeziehung gewährleistet werden kann, empfiehlt es sich, der Eurogruppe in der NATO – wie im AIV-Gutachten zur Zukunft der NATO und zur Sicherheit von Europa vorgeschlagen – neues Leben einzuhauchen.⁸⁴ Unter den europäischen Ländern verfügt Großbritannien über die weitaus meisten »Enablers«, z. B. in Form von Lufttransportkapazitäten.⁸⁵ Auch die Möglichkeiten, die Großbritannien hat, Operationen unter Beteiligung mehrerer Länder zu leiten, sind von Bedeutung. So wird die Anti-Piraterie-Mission Atalanta, die die EU seit Ende 2008 vor der Küste Somalias durchführt, vom britischen Kommandozentrum in Northwood aus geleitet. Wenn keine konkreten Vereinbarungen getroffen werden, entfällt all dies im Laufe der geplanten Übergangsphase für die Beziehungen des Vereinigten Königreichs mit der EU. Der AIV hat sich bereits früher dafür ausgesprochen⁸⁶, dass die Verteidigungszusammenarbeit zwischen der EU und Großbritannien im Vertrag über die künftigen Beziehungen eine prominente Rolle einnimmt. Die Vorschläge des AIV beinhalten außerdem die Fortsetzung der aktuellen bilateralen militärischen Zusammenarbeit zwischen den Niederlanden und Großbritannien. Der AIV stellt erfreut fest, dass auch die Regierung einen Vertrag befürwortet, der in Zukunft eine enge Abstimmung und Zusammenarbeit zwischen der EU und Großbritannien ermöglicht.⁸⁷

Was die Richtung der militärischen Zusammenarbeit in Europa angeht, so dominiert vorläufig offenbar die deutsche Präferenz für eine breite Zusammenarbeit und nicht der Wunsch Frankreichs nach eventuellen weitergehenden Maßnahmen. Dies lässt sich jedenfalls aus den Schritten zur Gestaltung der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ) Ende des vergangenen Jahres ableiten. Der Vertrag von Lissabon ermöglicht diese Form der engeren Zusammenarbeit auf militärischem Gebiet.⁸⁸ Im Dezember 2017 hat der Ministerrat offiziell die Gründung der SSZ beschlossen. Am 6. März 2018 traf sich dann der Rat erstmals im Rahmen der SSZ. Vereinbart wurden die gemeinsame Durchführung von 17 militärischen Projekten, darunter die Beseitigung von Hindernissen bei grenzüberschreitenden Militärtransporten (»militärisches Schengen«) und die Verbesserung von medizinischen und logistischen Kapazitäten. Außerdem ist die Entwicklung neuer Waffensysteme geplant, darunter ein Infanterie-Kampffahrzeug und ein Jagdflugzeug. Finanziert werden sollen diese aus einem Europäischen Verteidigungsfonds. Die Niederlande beteiligen sich an sieben dieser Projekte und fungieren beim Projekt zur militärischen Mobilität als Führungsnation. Großbritannien hat ein großes Interesse daran, sich an der weiteren Integration der EU-Verteidigung zu beteiligen, vor allem in Bezug auf den Europäischen

84 Siehe das AIV-Gutachten Nr. 106: De Toekomst van de NAVO en de veiligheid van Europa (Die Zukunft der NATO und der Sicherheit Europas), Den Haag, Oktober 2017.

85 Siehe: Bastion Giegerich und Christian Mölling: The United Kingdom's contribution to European security and defence, London, IISS/DGAP, Februar 2018.

86 Siehe das AIV-Gutachten Nr. 103, Brexit means Brexit. Op weg naar een nieuwe relatie met het VK (Brexit means Brexit. Auf dem Weg zu einem neuen Verhältnis zu Großbritannien), Den Haag, März 2017, S. 28 ff.

87 Siehe das Schreiben der niederländischen Verteidigungsministerin an das Abgeordnetenhaus über die Folgen des Brexits im Bereich der Verteidigung vom 22. März 2018, S. 2, Parlamentsdrucksache 23 987, Nr. 227.

88 Artikel 46 EUV.

Verteidigungsfonds. Dieser Fonds ist von wesentlicher Bedeutung für den Fortbestand der britischen Verteidigungskapazität. Die SSZ bietet Drittstaaten die Möglichkeit einer Beteiligung.

Vor der Entscheidung des Rates der Außenminister hatten bereits 25 EU-Mitgliedstaaten⁸⁹ ihren Wunsch nach einer Beteiligung an der SSZ geäußert. Dieses breite Interesse kann an sich als Zeichen der Hoffnung interpretiert werden. Allerdings ist nur schwer vorstellbar, dass eine so große Gruppe von Ländern mit unterschiedlichen Agenden sich auf eine Vertiefung der Zusammenarbeit einigt, durch die die Schaffung substantieller europäischer militärischer Fähigkeiten näher rückt, die erforderlichenfalls autonom (also ohne Beteiligung der USA) vor allem für Stabilisierungsmissionen eingesetzt werden können. Wenn die Erreichung dieses Ziels als Maßstab für den letztendlichen Erfolg der SSZ betrachtet wird, ist die Gründung einer militärischen Spitzengruppe aus einigen wenigen EU-Mitgliedstaaten fast unumgänglich. Die Niederlande könnten nach der Vorstellung des AIV Teil einer solchen Vorreitergruppe sein. Wie oben bereits ausgeführt, bieten sich in diesem Fall Deutschland, Belgien, Spanien und Frankreich als Partner an.

Als wichtiger Schritt in die vom AIV befürwortete Richtung könnte sich der Beschluss der Verteidigungsminister von neun europäischen Ländern, darunter auch die Niederlande, über die sogenannte Europäische Interventionsinitiative (EI2) erweisen, der am 25. Juni 2018 in Luxemburg gefasst wurde.⁹⁰ Diese neue Form der operativen Zusammenarbeit konzentriert sich auf eventuelle Krisen außerhalb von Europa, bei denen ein Eingreifen der NATO unwahrscheinlich ist. Im Rahmen der Initiative wird eine gemeinsame Doktrin mit Richtlinien für ein gemeinsames Handeln und die militärische Planung entwickelt. Die EI2 ist bei weitem nicht so inklusiv wie die SSZ, sie hat eher den Charakter einer »Koalition der Willigen«. Darüber hinaus beteiligt sich auch Großbritannien an der EI2, die formal außerhalb des Rahmens der EU angesiedelt ist. Dieser Umstand verdeutlicht das weiterhin bestehende britische Interesse an einer militärischen Zusammenarbeit mit anderen europäischen Ländern.

II.8 Strafverfolgung und innere Sicherheit

Die europäische Zusammenarbeit bei der Strafverfolgung und der inneren Sicherheit hat im Lauf der Jahre an politischer Bedeutung gewonnen. Zum einen ist der Druck hoch, in diesem Bereich zusammenzuarbeiten. Die EU-Bürger halten den Terrorismus für die wichtigste Aufgabe und die größte Herausforderung für die EU, und ein stärkeres Engagement der Union bei der Bekämpfung des Terrorismus erhält in der Öffentlichkeit relativ große Unterstützung.⁹¹ Auch die weitgehende wirtschaftliche Integration und die Abschaffung der Binnengrenzen im Rahmen der Schengen-Kooperation erfordern eine strafrechtliche Zusammenarbeit. Zum anderen verläuft die europäische Zusammenarbeit gerade in diesem Bereich nicht reibungslos. Strafrechtliche und polizeiliche Aufgaben werden traditionell dem Kern der Souveränität der Mitgliedstaaten zugerechnet. Deshalb wird in diesem Gutachten über mögliche Koalitionen auf eine ausführliche

89 Außer Großbritannien wollten sich auch Dänemark, das für die GSVP eine Opt-out-Klausel durchgesetzt hat, und Malta nicht beteiligen.

90 Siehe: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2018Z13605&did=2018D38526>.

91 Siehe: <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-2127_de.htm>.

Erörterung verzichtet. Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang, dass es auf diesem Gebiet erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten gibt, was Konzepte, die einschlägige Kultur, die Verwaltungspraxis und Kapazitäten angeht.

Aus dieser Konstellation ist ein kompliziertes europäisches Regelwerk über die Zusammenarbeit in diesem Bereich entstanden, mit zahlreichen Ausnahmen für Länder, die sich nicht beteiligen wollen oder sich (noch) nicht beteiligen können – allen voran Großbritannien. Von Anfang an hat sich Großbritannien ausbedungen, sich entweder überhaupt nicht an der europäischen Zusammenarbeit zu beteiligen oder aber ad hoc über eine Teilnahme an europäischen Maßnahmen und Instrumenten zu entscheiden.⁹² Zwar beteiligt sich das Land mittlerweile umfassend an Europol, es tat sich aber lange Zeit schwer damit, die Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs zu akzeptieren. Im Gegensatz dazu gehörten die Niederlande zu den fünf Gründerstaaten der Schengen-Kooperation, die später in die EU integriert wurde.

Die strategischen Ausrichtungen der Niederlande und Großbritanniens unterscheiden sich in diesem Bereich, auch wenn sie zum Beispiel bei der Bekämpfung des Terrorismus und der internationalen Kriminalität und beim Informationsaustausch eng zusammenarbeiten. Am intensivsten ist der Informationsaustausch innerhalb des Europäischen Zentrums zur Terrorismusbekämpfung (ECTC) von Europol. Ob Großbritannien diesem auch nach dem Brexit noch angehören wird, ist noch nicht klar.

Zur Vorbereitung der Treffen der EU-Innenminister hat sich eine Gruppe gebildet, der ausschließlich Länder angehören, die in jüngster Zeit das Ziel von Terroranschlägen geworden sind: Belgien, Deutschland, Frankreich und Großbritannien. Letzteres wird sich künftig nicht mehr an diesen Beratungen beteiligen können.

Großbritannien ist auch bei der Fahndung nach Terroristen und anderen Straftätern ein wichtiger Partner. Die Niederlande sollten sich daher dafür einsetzen, dass sich Großbritannien auch künftig beispielsweise am Europäischen Haftbefehl und am Austausch von personenbezogenen Daten beteiligen kann, sofern für den Wunsch der Briten, künftig nicht mehr an die Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs gebunden zu sein, eine für die EU zufriedenstellende Lösung gefunden wird.

Auf externer Ebene ist die Gruppe für Terrorismusbekämpfung (CTG) das wichtigste Organ für die Abstimmung der Maßnahmen. Es handelt sich dabei nicht um eine EU-Institution, sondern um eine zwischenstaatliche Kooperation, an der sich neben Mitgliedstaaten der EU auch Norwegen und die Schweiz beteiligen. Großbritannien wird auch nach dem Brexit Mitglied dieses Verbundes bleiben, das EU-Zentrum für Informationsgewinnung und -analyse (INTCEN) aber verlassen. Das INTCEN ist ein Organ des EAD, das Informationen aus den EU-Mitgliedstaaten sammelt und das den Hochrangigen Vertreter für die Außen- und Sicherheitspolitik unter anderem in Fragen zur außenpolitischen Dimension und zur Terrorismusbekämpfung berät.

Mit dem Brexit fällt Großbritannien als Akteur beim Austausch von nachrichtendienstlichen Informationen zur Terrorismusbekämpfung weg. Das Land verliert damit, ungeachtet seines wichtigen nachrichtendienstlichen Inputs, politisch an Bedeutung, und die Rolle Deutschlands und Frankreichs nimmt zu. Auch deshalb ist es wichtig, auf strafrechtlichem Gebiet in eine dauerhafte Beziehung zu Deutschland und Frankreich zu investieren.

92 Siehe Protokoll Nr. 19 zum AEUV.

Darüber hinaus sind beide Länder – wie auch die Benelux-Partner – aufgrund der geographischen Nähe von jeher wichtige Ansprechpartner, wenn es um die innere Sicherheit der Niederlande geht. Auch zu den nördlichen Mitgliedstaaten haben die Niederlande in der Regel einen guten Zugang. Aus Sicht des AIV sollte das Land aber auch verstärkt auf Spanien setzen, einen relevanten großen Vertreter Südeuropas.

II.9 Grenz- und Asylpolitik

Die Schengen-Kooperation – die in die EU-Verträge integriert wurde⁹³ – stand in den ersten Jahrzehnten durch die Abschaffung der Grenzen zwischen den Mitgliedstaaten vor allem für einen »Raum der Freiheit«. ⁹⁴ Mit der Zusammenarbeit in der Asyl- und Migrationspolitik sollte dabei vor allem verhindert werden, dass auch Asylsuchende den grenzfreien Raum nutzen und sich das Land mit den vorteilhaftesten Rechtsvorschriften aussuchen. Das war auch der Anlass für die sogenannte Dublin-Verordnung (die das Dubliner Übereinkommen abgelöst hat). Sie besagt, dass das Land, in dem ein Angehöriger eines Drittstaates das Hoheitsgebiet der EU betritt, auch für die Bearbeitung eines eventuellen Asylantrags zuständig ist. Die Zusammenarbeit im Bereich der Einwanderung, zum Schutz der Außengrenzen und mit Drittstaaten wurde jahrelang eher vernachlässigt.

Die Instabilität und Kriege in der Nachbarschaft der EU und die Vielzahl von Asylsuchenden und Migranten, die sich auf den Weg nach Europa machten, sorgten hier für eine Veränderung. In den vergangenen Jahren hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass ein grenzenloser »Raum der Freiheit« und gemeinsame Außengrenzen nicht weniger als eine Schicksalsgemeinschaft begründen. Interessengegensätze und kollidierende Identitätspolitikern verhindern allerdings, dass diese Schicksalsgemeinschaft zu gemeinsamem Handeln findet.

Einige Ankunftslander, z. B. Italien und Griechenland, ließen vor allem im Spitzenjahr 2015 viele Asylsuchende und Migranten ohne Registrierung weiterreisen, weil sie die Dublin-Regelung für unfair hielten oder nicht in der Lage waren, sie einzuhalten.⁹⁵ Als Reaktion darauf wurden in mehreren angrenzenden Ländern wieder Grenzkontrollen eingeführt. Die Schließung der Grenze zwischen Mazedonien und Griechenland und kurz darauf das Flüchtlingsabkommen mit der Türkei haben die irreguläre Migration über die Westbalkanroute ab Anfang 2016 erheblich eingeschränkt. Die Migration über die Zentrale Mittelmeerroute lässt sich dagegen viel schwieriger unter Kontrolle bringen.

Die Europäische Kommission präsentierte 2015 die Europäische Migrationsagenda mit Maßnahmen zur Verhinderung neuer humanitärer Tragödien und zur Bewältigung des Drucks durch unkontrollierte Migration. Darin wurden vier Säulen benannt, die dauerhaft eine bessere Kontrolle der Migration bewirken sollten:

1. die Verringerung illegaler Migration,
2. Grenzschutz – Leben retten und die Außengrenzen sichern,
3. eine starke gemeinsame Asylpolitik und schließlich
4. eine neue Politik bezüglich legaler Migration.

93 Siehe Art. 77 ff. AEUV.

94 Ausführlichere Informationen dazu enthält das AIV-Briefgutachten Nr. 28: Die Zukunft von Schengen, Den Haag, März 2016.

95 Die Folgen für Großbritannien waren dank seiner geographischen Lage sehr begrenzt.

Die niederländische Regierung hat in diesem Zusammenhang vor kurzem ihre »integrierte Migrationsagenda« vorgestellt, die auf der Annahme basiert, dass die Zahl der Migranten weltweit weiter zunehmen wird.⁹⁶ Das Konzept der Regierung stützt sich auf sechs miteinander verbundene Säulen, die dazu beitragen sollen, irreguläre Migration zu verhindern, die Aufnahme- und Schutzmöglichkeiten in der jeweiligen Region zu verbessern, in der EU und in den Niederlanden ein solidarisches und tragfähiges Asylsystem zu schaffen, für weniger Illegalität und mehr Rückführungen zu sorgen, legale Migrationsrouten zu fördern und die Integration und die Partizipation voranzutreiben. Die Agenda unterstützt die Bemühungen der Regierung um eine humane und wirksame Migrationspolitik.

Grenzkontrollen

Koalitionsmuster in diesem sensiblen Bereich zeichnen sich entlang dreier Dimensionen ab: der Wiedereinführung der Grenzkontrollen, der internen Dimension und der externen Dimension. Wenn es um Grenzkontrollen geht, stehen sich die Mitgliedstaaten mit EU-Außengrenzen und die Zielländer in Nordwesteuropa gegenüber. Länder wie Frankreich, Dänemark, Österreich, Deutschland und Schweden sind für die Aufrechterhaltung der internen Grenzkontrollen. Die Mitgliedstaaten mit EU-Außengrenzen, allen voran Italien, sind entschieden dagegen. Länder wie Slowenien schließen sich angesichts der wirtschaftlichen Nachteile durch die Wiedereinführung der Kontrollen dem Standpunkt dieser Mitgliedstaaten an.

Da Großbritannien kein Schengen-Mitglied ist, hat der Austritt für die Koalitionen in diesem Bereich keine Bedeutung. Die Niederlande haben selbst keine internen Grenzkontrollen eingeführt, unterstützen aber diejenigen Mitgliedstaaten, die diese beibehalten möchten. Solange kein Vertrauen in die Asylverfahren in den Mitgliedstaaten mit EU-Außengrenzen besteht, ist eine Aufhebung der internen Grenzkontrollen unwahrscheinlich.

Intern

Die dringlichste, aber auch am meisten umstrittene Frage bei der internen Dimension ist die Überarbeitung der Dublin-Verordnung. Klar ist, dass die Dublin-Regelung aufgrund der Belastung der Mitgliedstaaten mit EU-Außengrenzen nicht mehr haltbar ist. Die ausbleibende Solidarität in der Union und mehr als 500 000 illegale Migranten und endgültig abgelehnte Asylbewerber haben in Italien einer Regierung aus Lega Nord und Fünf-Sterne-Bewegung zur Macht verholfen, die erreichen möchte, dass »Italien nicht länger das Flüchtlingslager Europas« ist.

Die Alternative wäre ein solidarischeres und verbindliches Umverteilungssystem. Das aber stößt auf den Widerstand der Visegrád-Gruppe. Spitzenpolitiker aus diesen Ländern bezeichnen Asylbewerber und Flüchtlinge in ihren Reden häufig als Wirtschaftsflüchtlinge mit abweichendem kulturellem Hintergrund. Bereits in der Gemeinsamen Erklärung, die die Regierungschefs der Visegrád-Länder nach ihrem Treffen vom 4. September 2015 in Prag abgegeben haben, bekundeten sie ihre volle Unterstützung für das Vorgehen Ungarns in der Flüchtlingskrise. Sie sind der Ansicht, dass die Ursachen der Migration angegangen werden müssen und dass Finanzhilfen an die Türkei und Jordanien nötig sind, um die Aufnahme der Migranten in der Region zu unterstützen. Darüber hinaus setzen sie sich für eine Verstärkung der Außengrenzen ein. Ausdrücklich stellen die Visegrád-Staaten auch einen Zusammenhang zwischen Migrations- und Flüchtlingskrise einerseits und Sicherheitsproblemen und Terrorismus andererseits her.

96 Parlamentsdrucksache 19 637, 30 573, Nr. 2375.

Die Dublin-Verordnung gilt auch für Großbritannien, allerdings hat der Austritt des Landes kaum Einfluss auf die Blockbildung in diesem Bereich. Gemeinsam mit Deutschland, Frankreich, Schweden und den Benelux-Partnern setzen die Niederlande auf die europäische Solidarität und ein verbindliches Umverteilungssystem. Auch Portugal ist als Vertreter der südeuropäischen Staaten mit ähnlicher Einstellung und Erfahrung bei der Umverteilung von Flüchtlingen in diese Koalition eingebunden. Portugal wiederum unterhält enge Kontakte zu Spanien. Die baltischen Staaten könnten nach Auffassung des AIV ebenfalls in diese Koalition einbezogen werden, um diese zu erweitern und zu stärken. Allerdings verfügen diese Staaten bei der Asylpolitik über viel weniger Erfahrung.

Die verbindliche Umverteilung von Asylbewerbern ist ein politisch sehr heikles Thema. Eine der größten Fragen in Europa ist, wie mit dem Widerstand der Visegrád-Staaten umgegangen werden soll. Dass Tschechien, Ungarn, die Slowakei und Rumänien beim Ratsbeschluss zur früheren Umsiedlung von Asylsuchenden in einer Notsituation mit qualifizierter Mehrheit überstimmt wurden, gibt wenig Anlass zur Hoffnung. Klar ist, dass die EU ein neues System als Ersatz für die Dublin-Verordnung braucht. Wenn es nicht gelingt, Dublin durch eine effektive und humane Lösung zu ersetzen, wird der Druck auf die Schengen-Kooperation nicht nachlassen. Wie auch im AIV-Briefgutachten vom März 2016 zur Zukunft von Schengen angeführt, besteht eine Möglichkeit (wie in Artikel 20 EUV vorgesehen) in einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, die bereit und in der Lage sind, Schengen unter den Rahmenbedingungen einer effektiven gemeinsamen Asyl- und Migrationspolitik durchzuführen: streng, wo nötig, aber zugleich human, auch gegenüber den zurückgebliebenen Angehörigen.⁹⁷ Eine solche gemeinsame Politik muss auf der Solidarität der eingebundenen Mitgliedstaaten untereinander basieren und eine qualitativ vergleichbare Aufnahme gewährleisten.

Extern

In der externen Dimension der Migrationsagenda ist Großbritannien bei der Entwicklungszusammenarbeit sehr aktiv.⁹⁸ Das Land ist bei der modernen Entwicklungszusammenarbeit, die darauf abzielt, die Fluchtursachen zu bekämpfen und gegen Menschenhandel vorzugehen, ein wichtiger Verbündeter der Niederlande. Mit 18 Mrd. Euro für Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (Official Development Assistance/ODA) war Großbritannien 2016 nach Deutschland das zweitgrößte Geberland in Europa. Bei den Verhandlungen für ein neues Abkommen mit den AKP-Staaten setzte sich Großbritannien neben den Niederlanden, den Ländern Skandinaviens und Deutschland ebenfalls nachdrücklich für eine entwicklungsorientierte Agenda ein, bei der auch der Handel und die Armutsbekämpfung eine Rolle spielen.⁹⁹ Die Niederlande

97 AIV-Briefgutachten Nr. 28: Die Zukunft von Schengen, Den Haag, März 2016, S. 21.

98 So stellte das britische Ministerium für internationale Entwicklung (DFID) 2016 935 Mio. Pfund für den europäischen Entwicklungshaushalt, 392 Mio. Pfund für den Europäischen Entwicklungsfonds für die AKP-Staaten (der nicht zum EU-Haushalt gehört) und – in Reaktion auf die Flüchtlingskrise, primär für die Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei – 83 Mio. Pfund für den EU-Treuhandfonds zur Verfügung. Ausführlichere Informationen hierzu in BOND: The impact of Brexit on UK and EU international development and humanitarian policy, London, 2017.

99 Der AIV befürwortet einen integrierten Rechtsvertrag, der Handel und Entwicklungszusammenarbeit miteinander verbindet. Siehe dazu das AIV-Gutachten Nr. 84: Nieuwe wegen voor internationale milieusamenwerking (Neue Wege für die internationale Zusammenarbeit im Umweltbereich), Den Haag, März 2013.

verlieren mit dem Austritt Großbritanniens bei der externen Dimension also einen wichtigen Partner.

Bei der Entwicklungszusammenarbeit müssen die Niederlande nach dem Brexit eine engere Zusammenarbeit mit Frankreich anstreben, um so die betreffenden Mittel im EU-Haushalt und im Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) zu sichern. Da Frankreich traditionell als europäisches Bindeglied zu den AKP-Staaten fungiert, liegt diese intensivere Zusammenarbeit auch nahe.

Am Vorabend des Austritts Großbritanniens aus der EU profiliert sich die deutsch-französische Koalition bei der Entwicklung einer Strategie für mehr Stabilität in der Sahelzone, in Nordafrika und im Nahen Osten. Bei einer Konferenz mit nordafrikanischen Herkunfts- und Transitländern konnte Präsident Macron die Partnerschaft mit Deutschland zu einer Initiativgruppe mit Deutschland, Frankreich, Italien und Spanien erweitern. Auch die Niederlande haben sich auf Fachebene dieser Koalition angeschlossen. Die für Migration zuständigen »Sherpas« aus diesen fünf Ländern kommen regelmäßig zusammen und unternehmen gemeinsame Arbeitsbesuche in die Herkunfts- und Transitländer. In der externen Dimension interpretieren die EU-Mitgliedstaaten ihre eigenen Interessen stärker als bisher entlang derselben Linien. Auch die Visegrád-Länder setzen sich für die Verstärkung der Außengrenzen ein und befürworten eine Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern.

Die Flüchtlings- und Migrationsproblematik hat sich für die EU inzwischen zu einer Existenzfrage entwickelt und steht auf der Agenda der EU-Führungsspitzen für den Europäischen Rat ganz oben. Einen Tag nach dem Antritt der neuen italienischen Regierung verweigerte Italien einem Schiff mit Hunderten von Migranten das Anlegen. Das Schiff war gezwungen, nach Spanien auszuweichen. Zur gleichen Zeit eskalierte in der deutschen Bundesregierung der Konflikt um Asylbewerber, die über Österreich ins Land kommen. Im Vorfeld des Europäischen Rates vom 28. und 29. Juni 2018 suchte Ratspräsident Tusk eine Lösung im Sinne einer »Festung Europa«, die auf Abschreckung setzt: er schlug vor, Migranten, die im Mittelmeer aufgegriffen werden, fortan in »sichere Zonen« außerhalb der EU zu bringen. Die Bearbeitung der Asylanträge sollte dann in diesen Zonen erfolgen. Der Vorschlag von Tusk führte dazu, dass beim Europäischen Rat vom Juni beschlossen wurde, das Konzept der »regionalen Ausschiffungsplattformen« zügig auszuloten. Dabei wird, soweit möglich, auch mit den betreffenden Drittländern sowie mit dem UNHCR und der IOM zusammengearbeitet.¹⁰⁰

Dieses Konzept könnte verbunden werden mit einem Appell an die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Verteilung der Flüchtlinge, die auf diesem Weg oder über eine Umverteilung Zugang zur EU erhalten. Langfristig können aus Sicht des AIV durch eine Kopplung an den Zugang zu europäischen Fonds der Druck auf die Visegrád-Länder erhöht und ein Kompromiss erreicht werden. Zugleich ist klar, dass die südeuropäischen Staaten auf kurze Sicht einer Vereinbarung werden zustimmen müssen, die zwar keine grundsätzliche EU-weite Solidarität in der Asylpolitik umfasst, zum Ausgleich aber zusätzliche (finanzielle) Unterstützung bei der Registrierung und Aufnahme von Asylsuchenden und bilaterale Absprachen in Aussicht stellt.

100 Tagung des Europäischen Rates (28. Juni 2018) – Schlussfolgerungen, siehe: <<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9-2018-INIT/de/pdf>>.

Zusammengefasst sind bei der europäischen Zusammenarbeit im Bereich Migration nach Auffassung des AIV neben Deutschland und Frankreich auch die südlichen EU-Länder, allen voran Spanien, Italien und Griechenland, als Koalitionspartner für die Niederlande von Bedeutung. Die Niederlande sollte sich um breite Koalitionen mit Ländern bemühen, die sich, unabhängig von kurzfristigen Eigeninteressen (Nord gegen Süd gegen Ost) für mehr Stabilität in der MENA-Region und eine humane und effektive europäische Migrationsstrategie einsetzen. Eine solche ist dringend erforderlich, wenn der Migrationsdruck in den kommenden Jahrzehnten wie erwartet weiter zunimmt.

III Der Brexit und der Mehrjährige Finanzrahmen

III.1 Einleitung

Am 2. Mai 2018 legte die Europäische Kommission ihre Vorschläge für den Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2021–2027 vor. Der EU-Austritt Großbritanniens hat für die bevorstehenden Haushaltsverhandlungen enorme Konsequenzen, denn er reißt ein Loch von bis zu 13 Milliarden Euro pro Jahr in den Haushalt.¹⁰¹ Darüber hinaus verlieren die Niederlande mit den Briten einen wichtigen Partner in ihrem Widerstand gegen die Erhöhung des EU-Haushalts.

Manche fordern, die Niederlande sollten in die Fußstapfen Großbritanniens treten und sich entschieden gegen den geplanten Umfang des neuen MFR wenden. Können oder wollen die Niederlande diese Rolle übernehmen? Von 2000 bis 2015 waren sie – trotz spezifischer Rabatte – der größte Pro-Kopf-Nettozahler; inzwischen stehen sie hinter Schweden auf Rang zwei.¹⁰² Weitere Nettozahler sind, in der Reihenfolge der relativen Beiträge: Großbritannien, Dänemark, Österreich, Finnland, Frankreich, Deutschland, Italien und Belgien. Diese Gruppe ist somit in der Unterzahl.

Die Regierung äußerte sich in ihrem Schreiben zur Lage der Europäischen Union 2018 nur knapp zum EU-Haushalt: »Die Niederlande sind der Ansicht, dass zu einer kleineren EU auch ein kleinerer EU-Haushalt gehört, und möchten deshalb nicht für den Austritt der Briten zur Kasse gebeten werden.« Darüber hinaus setzt sich das Land für eine angemessene Zahlungsposition mit einer fairen Lastenverteilung ein (d. h. unter Beibehaltung der Rabatte). Die Regierung hat sich also vorläufig für eine harte Haltung in den kommenden MFR-Verhandlungen entschieden.¹⁰³

Der AIV hält es für wahrscheinlich, dass die Verhandlungen im Ergebnis zu einer Aufstockung des EU-Haushalts führen werden, weil zusätzliche Mittel für neue Politikmaßnahmen benötigt werden. Die Regierung sollte genau abwägen, ob sie die britische Position und Haltung im Rahmen des neuen Kräftefelds übernehmen kann und will und in welchen Punkten sie politisches Kapital einzusetzen bereit ist. Die Niederlande können nach Auffassung des AIV gewinnen, wenn sie sich als »sparsamer Modernisierer« positionieren, als Mitgliedstaat, der die *europäische* Bedeutung eines gemeinsamen, ebenso soliden wie zukunftsorientierten Haushaltsbuchs betont. Sowohl was die Sparsamkeit als auch was die Modernisierung betrifft, erfordert die Koalitionsbildung eine realistische Einschätzung der Verhältnisse und viel Überzeugungskraft.

101 Solange die Brexit-Schlussrechnung noch nicht feststeht, können die finanziellen Folgen lediglich geschätzt werden. Siehe auch das AIV-Gutachten Nr. 103, Brexit means Brexit. Op weg naar een nieuwe relatie met het VK (Brexit means Brexit. Auf dem Weg zu einem neuen Verhältnis zu Großbritannien), Den Haag, März 2017.

102 Siehe: <<https://www.cbs.nl/en-gb/news/2016/50/netherlands-largest-net-contributor-eu-this-century>. Wegen einer Übersicht der offiziellen EU-Zahlen siehe: http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_de.cfm>.

103 Siehe hierzu unter anderem das Schreiben von Außenminister Blok in »Het Financieele Dagblad« vom 2. Mai 2018, <<https://fd.nl/opinie/1252424/als-oplossing-voor-brexit-kosten-uitblijft-moet-nederland-korting-houden>>.

III.2 Der EU-Haushalt: die Einnahmen

Die europäische Haushaltsdebatte wird an mindestens drei Fronten geführt: in Bezug auf die *Einnahmen* (welche Mittel stehen zur Verfügung und woher stammen sie), die *Ausgaben* (wie und wofür werden die Mittel verwendet) und – im Zusammenhang mit diesen beiden Aspekten – die Haushaltsstruktur und die *Haushaltsbefugnis* (wer entscheidet). Alle drei Aspekte beinhalten in diesen ersten Haushaltsverhandlungen nach dem Brexit für die Niederlande relevante Verschiebungen und Initiativen, und in jedem Bereich stellt sich die Frage nach der Koalitionsbildung.

Betrachten wir zunächst einmal die Einnahmeseite. Das EU-Budget sieht eine Obergrenze für die von der Kommission zu erhebenden Eigenmittel vor, die für den Zeitraum 2014–2020 auf 1,22 % des gesamteuropäischen Bruttonationaleinkommens festgesetzt wurde. Die Eigenmittel stammen zu etwa einem Viertel aus Zöllen, Mehrwertsteuern und Geldbußen (»echte« Eigenmittel); der Rest besteht überwiegend aus Zahlungen auf der Grundlage des Bruttonationaleinkommens (BNE) der Mitgliedstaaten. Die Zahlungsverpflichtungen liegen immer knapp unter der Eigenmittelobergrenze; im aktuellen Haushalt entsprechen sie 0,98 % des BNE. Die Festsetzung der Eigenmittelobergrenze erfordert einen einstimmigen Beschluss der Mitgliedstaaten und muss von den nationalen Parlamenten ratifiziert werden. Die Mitgliedstaaten können also eine harte Haltung einnehmen, wenn es um die Höhe des Haushalts geht; letztlich müssen jedoch alle zustimmen. Das Europäische Parlament hat ein Zustimmungsrecht, kann aber keine Änderungsanträge einreichen.

Während der letzten MFR-Verhandlungen (2011–2013) waren die Nachwehen der Finanzkrise von 2008 noch spürbar, und so bildete sich eine starke Koalition von Mitgliedstaaten, die nicht nur im eigenen Land, sondern auch in Brüssel den Riemen enger schnallen wollten oder mussten. Infolgedessen wurden die Zahlungen begrenzt. Inzwischen hat sich die wirtschaftliche Lage verbessert, und auch der Brexit und neue europäische Herausforderungen wirken den niederländischen Sparsamkeitsbestrebungen entgegen.

In ihrer Mitteilung vom 2. Mai 2018 beziffert die Kommission die finanziellen Verpflichtungen für den Zeitraum 2021–2017 auf 1297 Milliarden Euro. Das entspricht 1,114 % des Bruttonationaleinkommens der EU-27 und ist mehr als der aktuelle Prozentsatz, zugleich aber weniger als das, was hätte gezahlt werden müssen, wenn das Vereinigte Königreich im laufenden Zeitraum schon nicht mehr der EU angehört hätte.¹⁰⁴

Auf der Einnahmeseite lautet die Kernfrage, wie das Brexit-Loch im Haushalt gestopft werden soll; anschließend gilt es zu klären, ob die anderen Rabatte bestehen bleiben sollen und ob die Union neue Einnahmequellen oder Finanzierungsinstrumente erschließen kann und will.

Großbritannien trägt netto beachtliche 10,7 % zum EU-Haushalt bei. Für die Finanzierung der Union nach dem Brexit sind derzeit drei Szenarien im Umlauf:

1. Der niederländische Wunsch, der kleineren Union (EU-27) einen entsprechend kleineren Haushalt gegenüberzustellen (das »reine Brexit-Szenario«).
2. Ein hinsichtlich des BNE-Anteils gleichbleibender Haushalt, den Österreich, Dänemark und Schweden befürworten.

¹⁰⁴ Siehe: Europäische Kommission, Ein EU-Haushalt für die Zukunft, <http://ec.europa.eu/budget/mff/index_de.cfm>. Übrigens plädierte das Europäische Parlament in einer am 14. März 2018 angenommenen Entschließung für die Deckelung der Zahlungsverpflichtungen auf 1,3 %.

3. Eine Erhöhung des EU-Haushalts, um die neuen Herausforderungen meistern zu können, mit denen sich die EU konfrontiert sieht.

Wenn es den Nettoempfängern gelingt, die im Rahmen des neuen MFR geplanten Ausgaben konstant zu halten (2. Szenario), muss immer noch das Defizit ausgeglichen werden, das der EU-Austritt Großbritanniens hinterlässt. Die Niederlande, die netto für 5 % des EU-Budgets aufkommen, müssten dann voraussichtlich 5 % der Lücke finanzieren.¹⁰⁵ Im heutigen Kräftefeld und angesichts der neuen Herausforderungen ist das 3. Szenario jedoch wahrscheinlicher; die Niederlande werden das Gewicht des Vereinigten Königreichs als Partner im Widerstand gegen dieses Szenario in den Verhandlungen schmerzlich vermissen.

Jetzt, da der Britenrabatt, die »Mutter aller Rabatte«, wegfällt, will die Kommission langfristig auch alle anderen Rabatte abschaffen, während die Niederlande an ihrem Rabatt festhalten wollen.¹⁰⁶ Es ist fraglich, ob den Niederlanden auch in der Zukunft ein Rabatt in irgendeiner Form zugestanden werden wird. Die niederländische Regierung hat allen Grund, auf eine faire Verteilung der Lasten unter den Ländern mit vergleichbarem Wohlstandsniveau zu drängen. Der AIV unterstützt dieses Bestreben.

Damit die Brexit-Lücke nicht nur von den Nettozahlern finanziert werden muss, hat die Kommission auf der Suche nach einem Kompromiss vorgeschlagen, die Finanzkraft der EU durch Erschließung anderer Einnahmequellen zu stärken. Dabei sind zwei Ansätze denkbar: Steuern und Bürgschaften.

Einerseits wird für bestimmte Formen direkter EU-Steuern¹⁰⁷ oder -Abgaben mit spezifischen Einnahmen und Zweckbindungen plädiert, etwa Umweltsteuern, eine Besteuerung von Internetunternehmen, eine Plastiksteuer oder eine Finanztransaktionssteuer. Solche direkt erhobenen EU-Mittel würden die nationalen Beiträge senken (da sie im Prinzip innerhalb der Eigenmittelobergrenze von 1,114 % verrechnet würden).¹⁰⁸ Eine wirkliche EU-Steuer erscheint momentan noch kaum durchsetzbar, wird aber von der Kommission als Option genannt und unter anderem in Frankreich (Nettozahler), in Nettoempfängerländern und im Europäischen Parlament diskutiert. Die Niederlande sind aus politisch-institutionellen Gründen kein Befürworter von EU-Steuern und wurden in dieser Haltung bislang immer von Großbritannien unterstützt.

Andererseits wird versucht, neue Finanzierungsquellen zu erschließen, beispielsweise durch Umwandlung von EU-Beihilfen in EU-Darlehen oder EU-Bürgschaften oder durch

105 Näheres hierzu siehe AIV-Gutachten Nr. 103, Brexit means Brexit. Op weg naar een nieuwe relatie met het VK (Brexit means Brexit. Auf dem Weg zu einem neuen Verhältnis zu Großbritannien), Den Haag, März 2017.

106 Siehe unter anderem: <<https://www.nrc.nl/nieuws/2018/05/03/premier-rutte-meer-geld-voor-eu-is-niet-acceptabel-a1601718>>.

107 FUTURE FINANCING OF THE EU. Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources. December 2016. Siehe: <http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-report_20170104.pdf>. Siehe auch: <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-modern-budget-may2018_de.pdf, S. 27>.

108 Denkbar wären allerdings auch Konstruktionen außerhalb des MFR-Haushalts. Die Erträge aus einer eventuellen Finanztransaktionssteuer kämen übrigens den Mitgliedstaaten zugute.

Nutzung der Differenz zwischen dem MFR und der Eigenmittelobergrenze als Sicherheit. Diese Vorschläge basieren auf dem Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSD), auch als Juncker-Fonds bekannt, wobei nicht alle Mitgliedstaaten von dessen Effektivität überzeugt sind. Bei derartigen Finanzinstrumenten muss auch geklärt werden, ob sie von der Kommission oder der Europäischen Investitionsbank (EIB) verwaltet werden sollen und ob angesichts des Triple-A-Status der EIB auch risikoreichere Projekte erwogen werden könnten – was die Niederlande ablehnen.¹⁰⁹

III.3 Der EU-Haushalt: die Ausgaben

Die Debatte über die Ausgaben dreht sich um Verschiebungen zwischen und innerhalb von Ausgabenposten. Hier geht es vor allem um die Bereiche Landwirtschaft, Umwelt und Klima; regionaler Zusammenhalt; Binnenmarkt, Innovation und Digitalisierung; Sicherheit und Außenpolitik; Migration und Grenzkontrollen sowie Verwaltung. Bei vielen der Ausgaben handelt es sich um Investitionen; der MFR ist im Grunde ein Investitionshaushalt. Der Kommission ist an Ausgaben gelegen, die einen Beitrag zu einem europäischen öffentlichen Gut leisten oder einen Mehrwert für die Gemeinschaft darstellen (etwa ein gemeinsamer Markt, ein Verkehrskorridor, eine kontrollierte Außengrenze usw.), während die Mitgliedstaaten – einschließlich der Niederlande – auch darauf achten, inwiefern die investierten Mittel auch ihnen selbst zugutekommen. Dadurch wird die Debatte komplex.¹¹⁰ Eine sorgfältige und fundierte Ausgabenpolitik ist grundsätzlich im Interesse aller Beteiligten. Beschlüsse über die Ausgaben werden mit qualifizierter Mehrheit im Rat getroffen, wobei das Parlament ein Mitentscheidungsrecht hat und somit gewissermaßen mit am Tisch sitzt.

Die zwei wichtigsten Debatten im Bereich der Ausgaben – abgesehen von den klassischen Themen wie der Modernisierung der Agrarpolitik – betreffen *neue Ziele* und das Thema *Rechtsstaatlichkeit*.

Die Kommission hat in ihrer Mitteilung vom 2. Mai 2018 einen deutlichen Schwerpunkt auf die »neuen Ziele« gelegt, und zwar vorrangig auf: Migration und Kontrolle der EU-Außengrenzen, Klima und Energieversorgungssicherheit, Unterstützung von Wirtschaftsreformen, Vorbereitung auf künftige Beitritte sowie Verteidigung. Zwar sind diese Politik- und Problemfelder als solche nicht neu, sie beinhalten aber neue Herausforderungen, die infolge der Krisen der letzten zehn Jahre zutage getreten sind. Die Kommission schlägt vor, diese neuen Ziele zu 20 % aus Einsparungen bei vorhandenen Ausgabenposten und zu 80 % aus neuen Mitteln zu finanzieren.

Die Niederlande dagegen wollen die neuen Ziele *vollständig* aus Anpassungen und Einsparungen bei den beiden größten Ausgabenposten finanzieren: der Agrar- und der Kohäsionspolitik. Die von der Regierung befürwortete Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) sollte weniger auf Einkommensbeihilfen und mehr auf Innovation, Nachhaltigkeit sowie Ernährungs- und Lebensmittelsicherheit abzielen; darüber

109 Der Triple-A-Status der EIB kann auch beeinträchtigt werden, wenn verstärkt Verteidigungsprojekte finanziert werden, denn im Allgemeinen investieren Anleger nicht gern in Unternehmen der Rüstungsindustrie.

110 So setzen sich die Niederlande aus gutem Grund dafür ein, vergleichsweise mehr EU-Mittel in Innovationen zu investieren, aber natürlich ist auch den anderen Mitgliedstaaten bekannt, dass die Niederlande überdurchschnittlich hohe Beträge aus den Innovationsfonds abrufen.

hinaus soll die GAP die Zusammenarbeit zwischen Landwirten unterstützen und so zur Krisenbeständigkeit des Sektors beitragen. Der AIV weist darauf hin, dass dieser niederländische Standpunkt, mit Ausnahme der Argumente für eine Reform, von den Partnern so aufgenommen wird, als wollten die Niederlande andere »bluten lassen«. Darum ist es auch sehr fraglich, ob dafür Unterstützung gefunden werden kann.

Das zweite große Thema ist die Rechtsstaatlichkeit. Kann die Zahlung von Mitteln aus (insbesondere) den Regionalfonds an die Einhaltung rechtsstaatlicher Standards geknüpft werden und, wenn ja, auf welche Weise? Von dieser sogenannten Konditionalität wären vor allem Ungarn und Polen betroffen, zumal die Besorgnis über Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in diesen Ländern – vor allem in Ungarn – mit dem Verdacht der Korruption bei der Verwendung von EU-Mitteln einhergeht. In diesem Kontext ist eine Debatte über die Reform der Kohäsionspolitik zu erwarten, zumal diese nur einen geringen Beitrag zum eigentlichen Ziel – der wirtschaftlichen Konvergenz – leistet. Der Beitrag dieser Mittel zum ungarischen und polnischen Haushalt beläuft sich beispielsweise auf jährlich 4 bis 5 Prozent. In ihrer Mitteilung vom 2. Mai 2018 schlägt die Kommission einen neuen Mechanismus vor, der die finanziellen Risiken für den EU-Haushalt an mögliche Verstöße des betreffenden Landes gegen die Rechtsstaatlichkeit knüpft. Von der Durchführbarkeit dieses Mechanismus ist noch nicht jeder überzeugt. Für die Niederlande ist diese Form der *Konditionalität* ein sehr wichtiger Aspekt.

Außer zur Sicherung der Rechtsstaatlichkeit legen die Niederlande auch aus anderen Gründen Wert auf eine gute Qualität und Kontrolle der Ausgaben. Sie plädieren dafür, die Zahlung von EU-Mitteln an Reformen und eine sorgfältige Rechenschaftslegung zu koppeln; außerdem wollen sie detailliert über die finanziellen Folgen der Kommissionsvorschläge informiert werden und sicherstellen, dass diese Folgen nach niederländischem Beispiel im Rahmen der bestehenden Haushalte aufgefangen werden. In den kommenden Verhandlungen bieten sich für die Notwendigkeit einer effektiveren Mittelverwendung verschiedene Ansatzpunkte.

III.4 Der EU-Haushalt: Struktur und Befugnisse

In allen Haushaltsverhandlungen geht es neben allen Meinungsverschiedenheiten über Einnahmen und Ausgaben immer auch um das institutionelle Gefüge und den politischen Einfluss. Für den EU-Haushalt sind die wichtigsten institutionellen Parameter – das Erfordernis der einstimmigen Annahme von Eigenmittelbeschlüssen durch die Mitgliedstaaten und deren Ratifizierung durch die nationalen Parlamente sowie die Mitentscheidung über die Ausgaben – vertraglich festgelegt. Dennoch werden in diesem Rahmen Reformvorschläge diskutiert, die sich auf das Verhältnis zwischen den EU-Institutionen und den Mitgliedstaaten auswirken würden. Bei der Vorbereitung dieses Gutachtens stellte der AIV fest, dass den Auswirkungen finanzieller Vorschläge auf das interinstitutionelle Gleichgewicht kaum Beachtung geschenkt wird. Nicht selten werden Reformen – vor allem nach dem Wegfall des Bremsfaktors Großbritannien – als unvermeidlich dargestellt, obwohl die Niederlande ihnen zurückhaltend gegenüberstehen und sie in jedem Fall diskutiert werden sollten. Abgesehen von den bereits erwähnten direkten EU-Steuern sind in diesem Zusammenhang drei weitere Themen relevant.

Zunächst einmal die Flexibilisierung des Haushalts. Eine Flexibilisierung würde es nicht nur erleichtern, frühzeitig und adäquat auf neue Situationen¹¹¹ zu reagieren, sondern würde sich auch positiv auf die interinstitutionellen Beziehungen auswirken. Der Einfluss der Kommission (über das Initiativrecht) und des Parlaments (über das Mitentscheidungsrecht) nähme zu, während sich die nationale Kontrolle verringern würde. Dennoch hat die Gruppe der Nettozahler Verständnis für das Argument, dass auch die Mitgliedstaaten selbst haushaltstechnisch flexibel sind. Die meisten Mitgliedstaaten befürworten eine Flexibilisierung, haben allerdings diesbezüglich ihre eigenen Vorstellungen. So würden Polen und Ungarn einem flexiblen Haushalt zustimmen, sofern keine zusätzlichen Mittel in die Migrationspolitik investiert werden. Die Niederlande würden es begrüßen, wenn Umschichtungen im Haushalt erleichtert würden.

Das zweite Thema ist eine mögliche Verkürzung der MFR-Laufzeit von 7 auf 5 Jahre, damit der haushaltspolitische Rahmen an die Wahlperiode des Parlaments und die Amtszeit der Kommission anknüpft und die Haushaltsverhandlungen mit dem Wahlkampf der Spitzenkandidaten zusammenfallen. In ihrer Mitteilung vom 2. Mai 2018 schlägt die Kommission vor, den Fünfjahreszyklus 2028 einzuführen. Der AIV hält es für wichtig, die endgültige Entscheidung für eine Verkürzung der MFR-Laufzeit nur auf der Basis einer sorgfältigen Abwägung zu treffen, nämlich zwischen dem Vorteil der Parallelität mit den Mandaten für Parlament und Kommission einerseits und der Gefahr fortwährender Verhandlungen über den Haushalt und der geringeren Berechenbarkeit seiner Entwicklung sowie möglicher nachteiliger Folgen für die Investitionssicherheit bei langfristigen Projekten, unter anderem im Bereich der Kohäsion und Innovation, andererseits.¹¹²

Das dritte Thema ist die Kopplung des MFR an die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU), durch die der MFR neue Finanzinstrumente für die Stärkung der WWU bieten könnte. Laut ihrer Mitteilung vom 2. Mai 2018 sieht die Kommission 25 Milliarden Euro vor für finanzielle und technische Unterstützung bei der Durchführung von Reformen in Eurozonenländern (ein sogenanntes Reformhilfeprogramm) und eine Bürgschaft in Höhe von 30 Milliarden Euro für Darlehen an Euroländer, die mit starken, asymmetrischen Schocks konfrontiert werden (eine neue Investitionsstabilisierungsfunktion).

Die ersten beiden Vorschläge stärken die Position der EU-Institutionen gegenüber den Mitgliedstaaten, während mit dem dritten Stellung bezogen wird in der Debatte über die Zukunft der Eurozone, zu der Frankreichs Präsident Macron aufrief und in der sich die Niederlande zurückhaltend positionieren.¹¹³ Der AIV empfiehlt, diese Neuerungen nicht nur nach finanziellen Gesichtspunkten, sondern auch hinsichtlich ihrer politischen und institutionellen Auswirkungen zu beurteilen und auch auf dieser Grundlage Koalitionen zu schmieden.

111 Siehe: <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-new-modern-multiannual-financial-framework_de.pdf>.

112 Nähere Informationen hierzu: <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/603798/IPOL_IDA\(2017\)603798_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/603798/IPOL_IDA(2017)603798_EN.pdf)>.

113 Siehe das AIV-Gutachten Nr. 105, Is de Eurozone stormbestendig? Over verdieping en versterking van de EMU (Ist die Eurozone sturmfest? Über die Vertiefung und Stärkung der WWU), Den Haag, August 2017.

III.5 Kräftespiel: Anders als beim letzten Mal?

Der Austritt Großbritanniens aus der EU reißt nicht nur ein Loch in den europäischen Haushalt, sondern schlägt auch eine diplomatische Bresche in die Koalition der Nettozahler. Mit Großbritannien verabschiedet sich das Mitglied, das sich am vehementesten für eine Verringerung der nationalen Beiträge sowie für Reformen und Modernisierung und gegen die Einführung von EU-Steuern, die Haushaltsflexibilisierung und die Verkürzung der MFR-Laufzeit ausgesprochen hat. Im neuen Kräftefeld könnten die Niederlande nach wie vor die Unterstützung des Vereinigten Königreichs mit seinem unnachgiebigen und oft effektiven Verhandlungsstil gut gebrauchen.

Auch wenn die Niederlande in Fragen des Haushalts inhaltlich oft mit Großbritannien übereinstimmen, können sie, trotz ihres Vetorechts, nicht einfach die britische Rolle übernehmen, da sie längst nicht dasselbe politische und finanzielle Gewicht haben. Es steht ihnen natürlich frei, einen harten Standpunkt einzunehmen; politisch könnte dies aber teuer werden, da sie darin voraussichtlich weder bei Deutschland und Frankreich noch bei den süd- und osteuropäischen Staaten Unterstützung finden würden. Nach Auffassung des AIV lautet die Frage also, für welche Ziele die Niederlande ihr politisches Kapital einsetzen wollen, um ein für sie akzeptables Ergebnis zu erreichen.

Angesichts der Vielzahl der Themen und der unterschiedlichen Interessen ist es unmöglich, ein detailliertes Kräftefeld zu skizzieren. Grob lassen sich aber drei Gruppen unterscheiden:

1. Die *Nettozahler*. Diese Gruppe kennzeichnet sich durch eine relativ feste Struktur; außer Großbritannien gehören ihr Dänemark, Schweden, Frankreich, Deutschland, Österreich und die Niederlande an. Die Position Finnlands und der baltischen Staaten ist schwer einzuschätzen. Sie sind innovationsorientiert, legen aber auch Wert auf den Erhalt der bisherigen Kohäsionsfonds.

Einige Länder haben schon klare Standpunkte formuliert: Österreich, Dänemark und Schweden lehnen eine Erhöhung des EU-Haushalts ab. Da Österreich im zweiten Halbjahr 2018 die EU-Ratspräsidentschaft innehat, wird sich das Land in der kommenden Zeit möglicherweise zurückhaltender positionieren.

Der ausschlaggebende Faktor ist Deutschland, das unter den Nettozahlern eine gewisse Führungsposition einnahm, die sich allerdings künftig wohl etwas abschwächen wird. Laut Koalitionsvertrag vom März 2018 steht Deutschland angesichts aller europäischen Herausforderungen höheren EU-Beiträgen offen gegenüber.¹¹⁴

Aus innenpolitischen oder regionalen Gründen bestehen neue Nettozahler wie Italien, Spanien und vielleicht auch Frankreich weiterhin auf dem Erhalt von GAP-Zahlungen und Mitteln aus den Kohäsionsfonds. Das erschwert die von den Niederlanden angestrebte Reform dieser Fonds, die teilweise natürlich auch den niederländischen Landwirten, Provinzen und Projekten zugutekommen.

Kurzum, aus verschiedenen politischen Gründen hat ein kleinerer Haushalt für längst nicht alle Nettozahler oberste Priorität. Sie stellen die Interessen ihrer Bürger als Steuerzahler nicht unbedingt über die Interessen ihrer Bürger in anderen Eigenschaften.

114 Die Große Koalition würde unter bestimmten Bedingungen einer Erhöhung des Haushalts zustimmen. Siehe unter anderem: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/EU_auf_einen_Blick/EU_Haushalt/2018-05-02-Gemeinsame-Erklaerung-Scholz-Maas.html%3e>.

Innerhalb der Gruppe der Nettozahler verlagert sich der Schwerpunkt zum Nachteil der Niederlande. Auch fehlt es der Gruppe offenbar an (großen) Vorreiter.

2. Die *Nettoempfänger* in Mittel-, Ost- und Südeuropa. Obwohl diese Länder sich sehr voneinander unterscheiden, legen sie allesamt Wert auf die Beibehaltung ausreichender Mittel für die Agrar- und Kohäsionspolitik. Unterschiedliche Ansichten gibt es vor allem beim Widerstand gegen steigende Ausgaben und/oder mit Blick auf die Überschreitung der Obergrenzen und die Bedeutung, die der Bereitstellung zusätzlicher Mittel für die Migrationspolitik und Grenzkontrollen beigemessen wird – während Italien und Griechenland dies uneingeschränkt befürworten, sind die Visegrád-Staaten vehement dagegen. Aufgrund dieser Unterschiede treten diese Länder kaum als geschlossene Gruppe in Erscheinung.
3. Die »Brückeländer« Italien, Spanien und Irland. Diese drei Länder gehörten bis vor kurzem noch zu den Nettoempfängern, sind aber inzwischen – oder werden in Kürze – Nettozahler. Ihre Position ist noch unklar. So wird in Irland noch darüber diskutiert, ob einer Erhöhung des EU-Haushalts, der Verteidigung der GAP und einer Aufstockung der Strukturfördermittel zugestimmt werden soll.¹¹⁵ Welchen europapolitischen Kurs Italien einschlagen wird, ist nach dem Antritt der Regierung Conte vorläufig noch nicht klar. Die Niederlande könnten einen intensiveren Kontakt mit Spanien anstreben, einem Land, das zunehmend zu einem modernen, reformorientierten Haushalt tendiert.

Ferner sind im europäischen Kräftefeld auch die folgenden Faktoren relevant:

- Die Kommission ist »politischer« geworden, unter anderem infolge des Spitzenkandidaten-Verfahrens. Sie achtet verstärkt darauf, das zu liefern, was die Bürger von der EU an Vorteilen, Möglichkeiten oder Schutz erwarten.
- Die Position Frankreichs steht noch nicht fest; Präsident Macron scheint, auch angesichts anderer innenpolitischer Baustellen und im Gegensatz zu früheren Äußerungen, der GAP-Reform keine Priorität beizumessen.
- Die mittel- und osteuropäischen Länder haben sich schon bereit erklärt, höhere Beiträge zu leisten, wahrscheinlich wohl wissend, dass sie die größten Nettoempfänger sind. Mit den neuen Mitteln für die Erweiterung der EU (einer ihrer Wünsche) und den Fonds für die Eurozone und Strukturreformen sehen sie neue Chancen für Finanzbeihilfen und Unterstützung ihrer Prioritäten.

III.6 Empfehlungen für die Position der Niederlande

Die Niederlande sehen sich im Rahmen des MFR mit großen Herausforderungen konfrontiert, bei denen große Interessen im Spiel sind. Das Dilemma besteht darin, dass eine harte Haltung verlockend erscheint und zuweilen auch notwendig ist; wenn sich die Niederlande allerdings der Debatte entziehen, werden sie bei der Beschlussfassung zu Themen, die auch für sie von Interesse sind, keine Rolle mehr spielen. Eine unnachgiebige Haltung kann den Niederlanden eine Führungsrolle in einem kleinen Club von Ländern (der »neuen Hanse«) einbringen, kostet sie aber politisches Kapital, das dann nicht mehr für andere Angelegenheiten zur Verfügung steht; außerdem würde sie – von einem eventuellen Imageschaden einmal abgesehen – auch die Bereitschaft der Partner schmälern, mit den

115 Siehe: <<https://www.iiea.com/eu27/taoiseach-leo-varadkars-vision-future-europe/>>.

Niederlande in anderen Themenbereichen Koalitionen zu bilden. Zugleich stellen wir fest – wie schon an anderer Stelle in diesem Gutachten –, dass die veränderten Erwartungen der Bürger an eine EU, die auch Schutz bietet, und die neuen Herausforderungen, mit denen sich die Union konfrontiert sieht, eine Neujustierung der niederländischen Position erfordern. In diesem Kräftefeld müssen die Niederlande auf kohärente Weise zu allen drei Themen – Beiträge, Ausgaben, Struktur und Befugnisse – Stellung beziehen.

Zunächst zu den Beiträgen: Die Regierung muss mit einem höheren EU-Haushalt und infolgedessen mit entsprechend höheren Beiträgen rechnen. Zurückzuführen ist dies teils auf die bisherige Praxis und die aktuelle Verteilung, die eine signifikante Kürzung im Agrar- und Kohäsionsbereich schwer realisierbar machen, teils auf politische Wünsche innerhalb der Union in Bezug auf zusätzliche Mittel für Sicherheit und Migration und teils auf den Brexit selbst. Was die Höhe des Haushalts betrifft, so ist in etwa mit der von der Kommission vorgeschlagenen Marke von 1,114 Prozent des Bruttonationaleinkommens zu rechnen. Dies steht im Widerspruch zur Position der niederländischen Regierung, dass eine kleinere EU auch mit einem kleineren Haushalt auskommen muss. Mit diesem Standpunkt stehen die Niederlande allerdings fast alleine da; sogar die oft gleichgesinnten Partner Schweden und Österreich können sich mit einem gleichbleibenden Haushalt nach dem Brexit abfinden.

Nach Auffassung des AIV sollten die Niederlande erwägen, eine Führungsrolle in der Gruppe der zur Sparsamkeit neigenden Länder zu übernehmen. Der Brexit und die veränderte Position Deutschlands erhöhen noch die Notwendigkeit, diese Gruppe enger zusammenzuschweißen; hier werden Hoffnungen in die Niederlande gesetzt. Dies ist auch eine Möglichkeit, politisch an Gewicht zu gewinnen. Selbst um den aktuellen Kommissionsvorschlag zu realisieren, muss Druck gegen eine weitere Haushaltserhöhung gemacht werden. Das Argument der Sparsamkeit sollte dabei allerdings nicht als Mangel an gutem Willen der Niederlande, sondern als europäisches Interesse an finanzieller Solidität gedeutet werden.

Was die Rabatte betrifft, so sollte die Regierung eine gegenüber anderen Nettozahlern faire Position anstreben. Da das System spezifischer Beitragsermäßigungen im Zuge des Wegfalls des Britenrabatts voraussichtlich keinen Bestand haben wird, müssen die Niederlande neue Argumente für eine gerechte Lastenverteilung unter den Ländern mit vergleichbarem Wohlstandsniveau finden. Möglicherweise könnte hierfür eine »Rabatt-Koalition« mit anderen Nettozahlern (Schweden, Dänemark und Österreich) geschlossen werden – die dann allerdings untereinander solidarisch sein müssten.

Was neue Finanzierungsquellen betrifft, müssen die Niederlande die Tendenz, EU-Mittel für Finanzinstrumente zu verwenden, eventuell sogar außerhalb des Haushalts, genau im Auge behalten. Dies ist auch mit Blick auf spätere Fragen zur Effektivität der Finanzinstrumente wichtig.

Zum zweiten Thema, den EU-Ausgaben, ist Folgendes anzumerken. Nach Auffassung des AIV muss sich die Regierung vorrangig mit der Modernisierung und Qualität der Ausgaben befassen. Der neue Haushalt muss sowohl finanziell tragfähig als auch zukunftsorientiert sein; diese Aspekte stehen in Zusammenhang miteinander. Sollte letztlich doch eine Erhöhung des EU-Haushalts beschlossen werden – was nicht unwahrscheinlich ist –, muss, auch zur Gewährleistung des gesellschaftlichen Rückhalts, die Qualität der Kontrollen verbessert werden.

Was die »neuen Ziele« angeht, so ist es für die Qualität der Debatte und die gesellschaftliche Akzeptanz im eigenen Land von entscheidender Bedeutung, dass die Regierung aktiver kommuniziert, dass die EU-Ausgaben keineswegs nur ein Kostenposten sind, sondern auch den niederländischen Bürgern zugutekommen, etwa im Hinblick auf Beschäftigung, Wohlstand, neue Chancen, Sicherheit und Schutz.

Auch wenn Erfolg nicht garantiert ist, muss die Regierung weiterhin auf eine Reduzierung des GAP-Haushalts drängen. Es muss jedoch der Eindruck vermieden werden, dass die Niederlande andere »bluten lassen« wollen.

Die Niederlande können in der Debatte über die Qualität und Kontrolle der Ausgaben sowie über die Kopplung der Beihilfen an die Rechtsstaatlichkeit (Konditionalität) eine Führungsrolle übernehmen. Die Kommission hat am 2. Mai 2018 einen soliden Vorschlag vorgelegt; angesichts des Widerstands in Mittel- und Osteuropa steht jedoch keineswegs fest, dass er unverändert durchgesetzt werden kann. Bezüglich der Konditionalität könnten die Niederlande in Anlehnung an den Kommissionsvorschlag eine harte Verhandlungsstrategie verfolgen, auch mit Blick auf die Möglichkeit, dass letztlich ein höheres Gesamtpaket akzeptiert werden muss. Dabei müssen allerdings gute Argumente dafür vorgebracht werden, dass die Ausgaben von einer unabhängigen Stelle kontrolliert werden sollten – eine Maßnahme, für die die Niederlande selbst Vorschläge vorlegen können und bei der beispielsweise der Europäische Rechnungshof, das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) und die Europäische Staatsanwaltschaft eine größere Rolle übernehmen könnten – und dass gegebenenfalls in Zukunft auch tatsächlich Rabatte bewilligt werden können. Dies war in vergleichbaren Situationen bislang nicht immer der Fall.

Was – drittens – die Struktur des Haushalts und die Entscheidungsbefugnis über die Mittelverwendung betrifft, müssen die Niederlande damit rechnen, dass eine Flexibilisierung der Budgets beschlossen wird. Hierzu bedarf es nach Auffassung des AIV einer eingehenderen Untersuchung. Flexibilisierung ist wichtig, sofern sie unter klaren Bedingungen erfolgt und mit der Modernisierung des Haushalts zu einem zukunftsorientierten und finanziell tragbaren Modell einhergeht.

Außerdem besteht die Möglichkeit, dass die Laufzeit des nächsten MFR auf fünf Jahre verkürzt wird. In den Augen des AIV sollten die Niederlande die institutionellen Konsequenzen dieser Verkürzung nicht unterschätzen und bei der Festlegung ihres Standpunkts neben den im Vorstehenden dargelegten Vorteilen auch die haushaltstechnischen Nachteile (ständige Verhandlungen, Ungewissheit) berücksichtigen und sich gegebenenfalls der Unterstützung anderer Mitgliedstaaten versichern.

Alles in allem können sich die Niederlande in den kommenden MFR-Verhandlungen als Führungsnation im Lager der »sparsamen Modernisierer« positionieren – zugunsten einer Europäischen Union, die den Fokus auf solide und zukunftsfeste Investitionen legt. Für sie als Nettozahler hinterlässt der Brexit eine schmerzhaft finanzielle und diplomatische Lücke. Die Nachteile können teilweise durch die Bildung von Koalitionen mit anderen Nettozahlern auf dem Gebiet der EU-Einnahmen und -Ausgaben ausgeglichen werden, was jedoch erhebliche Anstrengungen erfordert. Mindestens ebenso wichtig für die Debatte und den gesellschaftlichen Rückhalt ist die Schaffung des Bewusstseins, dass es beim MFR nicht nur um *Ausgaben* für die niederländischen Steuerzahler geht, sondern dass er zugleich ein *Instrument* ist, mit dem im kommenden Jahrzehnt gemeinsame Ziele verwirklicht werden können, die für die niederländischen Bürger in anderen Eigenschaften – als Arbeitnehmer, Verbraucher, Wissenschaftler oder Lernende – durchaus sehr vorteilhaft sein können.

IV Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Auf der Grundlage der in den vorstehenden Kapiteln vorgenommenen Analyse kommt der AIV zu folgenden Schlussfolgerungen und Empfehlungen.

IV.1 Allgemeines

1. Durch den Brexit verlieren die Niederlande mit Großbritannien in bestimmten Bereichen einen Verbündeten, insbesondere im Hinblick auf das Funktionieren und die Reichweite des Binnenmarkts, die Gemeinsame Handelspolitik sowie die Förderung einer gut verwalteten Union mit solider Haushaltsführung und effektiven Rechtsvorschriften. Bei anderen europapolitischen Fragen konnten die Niederlande weniger bis gar nicht auf die Unterstützung Großbritanniens zählen, etwa weil die Briten sich in den entsprechenden Bereichen – z. B. bei der gemeinsamen Währung – dem Integrationsprozess entzogen hatten. Auch auf dem Gebiet des Schutzes der Grundrechte europäischer Bürger hat sich das Land eine Ausnahmeregelung ausbedungen. Letztlich verliefen die eingeschlagenen strategischen Kurse nicht parallel: für die Niederlande gibt es im Kontext der europäischen Geschichte keine andere Option als das Engagement für die europäische Integration, während Großbritannien immer über die Möglichkeit verfügte, das Gleichgewicht auf dem europäischen Kontinent von außen zu beeinflussen. Jetzt, da Großbritannien die EU verlassen wird, können die Niederlande als möglicherweise bevorzugter Gesprächspartner der Briten auf dem Kontinent innerhalb der EU an Bedeutung gewinnen.
2. Der Brexit fällt mit einschneidenden Veränderungen in der EU und in der Welt zusammen, die eine handlungsfähige Union und eine strategische Neuorientierung auf das europäische Narrativ erfordern. Die globalen Herausforderungen auf dem Gebiet der Sicherheit, der Migration, des Klimawandels und der wirtschaftlichen Modernisierung erfordern eine Union, die sich nicht auf die Liberalisierung der Märkte beschränkt, sondern die Mitgliedstaaten aktiv dabei unterstützt, die europäische Lebensart zu schützen und zu entwickeln. So äußerte sich auch Ministerpräsident Rutte in seiner Rede vor dem Europäischen Parlament in Straßburg am 13. Juni 2018. Was dies für die wichtigsten Politikbereiche bedeutet, sollte im Rahmen der gesellschaftlichen Debatte weiter erörtert werden. Zugleich muss angesichts dieses neuen europäischen Engagements darüber nachgedacht werden, welche Konsequenzen sich daraus für die Koalitionsmöglichkeiten ergeben, die sich den Niederlanden in der EU bieten. Das Vereinigte Königreich war zwar ein wichtiger Partner für das Europa der freien Märkte, aber kein starker Verbündeter, wenn es um ein Europa geht, das sich erneuert und Schutz bietet.
3. Der Brexit erfordert eine intensivere Beteiligung der Niederlande an der EU-internen Diplomatie. Wenn die Niederlande die Umsetzung von Vorschlägen erreichen wollen, müssen sie sich angesichts der vertraglich vorgeschriebenen Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit einer größeren Gruppe von Mitgliedstaaten anschließen, als es bislang der Fall war. Die Bildung einer zur Verhinderung eines Beschlusses erforderlichen Sperrminorität wird schwerer werden, jedenfalls dann, wenn sich kein großes EU-Land beteiligt. So reicht etwa die neue »Hansekoalition« aus den Niederlanden, Irland und den nordischen und baltischen Mitgliedstaaten, sogar bei Unterstützung durch die beiden Benelux-Partner, zur Bildung einer Sperrminorität

nicht aus. Auch in Fällen, in denen im Konsens beschlossen wird – was in der Praxis häufig vorkommt –, ist es ausgesprochen wichtig, die europäischen Geister für unsere Standpunkte zu gewinnen, was gute Vorschläge, aktive Lobbyarbeit und die Bereitschaft zum Geben und Nehmen voraussetzt. Ein Europa ohne Großbritannien zwingt die Niederlande dazu, in den EU-Institutionen eine aktive Rolle zu übernehmen, alte Koalitionen zu pflegen und neue zu schmieden und sich – unter Überwindung der Ressortabschottung – einen strategischen Überblick über das gesamte Kräftefeld zu verschaffen.

4. Das Werben um Unterstützung für niederländische Anschauungen und Standpunkte kann nicht erst dann anlaufen, wenn die europäischen Institutionen aktiv werden. Allein oder in Koalitionen mit anderen Mitgliedstaaten müssen die Niederlande – viel intensiver, als es bisher der Fall war – bereits dann Aufmerksamkeit für ihre Interessen einfordern, wenn Vorschläge, Positionen, Schlussfolgerungen usw. noch keine feste Form angenommen haben. Das erfordert ein proaktives Herantreten insbesondere an die Kommission und das Europäische Parlament. Was das Europäische Parlament betrifft, ist auch eine Intensivierung der Kontakte seitens der niederländischen Volksvertretung und auf parteipolitischer Ebene besonders wünschenswert. Somit spielt hier auch das Abgeordnetenhaus eine Rolle, nicht zuletzt in jenen Fragen, die letztlich die aktive Zustimmung der nationalen Parlamente erfordern (etwa Beschlüsse über den Mehrjährigen Finanzrahmen oder über Beitrittsübereinkommen). Dieses Vorgehen bedarf außerdem einer bewusst ausgestalteten, konsequenten Personalpolitik der Niederlande mit dem Ziel, auf allen Ebenen der europäischen Institutionen Niederländer zu positionieren (festangestellt oder entsandt, in Brüssel ebenso wie beispielsweise beim Europäischen Auswärtigen Dienst).
5. Für die niederländische Position im Europäischen Rat und im Ministerrat war und ist die Bildung von Koalitionen von strategischer Bedeutung. Ohne Großbritannien wird die EU für die Niederlande zu einem viel offeneren Feld, ohne spezifische geographische Dominanz. Die traditionelle niederländische Präferenz für Nordwesteuropa ist bereits ins Wanken geraten und wird sich in den nächsten Jahren noch weiter abschwächen. Das erfordert eine flexiblere Einstellung der Niederlande und die Bereitschaft zu Gesprächen mit allen EU-Mitgliedern, auch mit Süd-, Mittel- und Osteuropa, den iberischen Ländern und der Visegrád-Gruppe. Mit wechselnden Koalitionen in verschiedenen Politikfeldern lässt sich außerdem vermeiden, dass sich die Trennungslinien zwischen immer denselben Gruppen von Mitgliedstaaten verhärten, was schwerwiegende Konsequenzen für den Binnenmarkt, die Zusammenarbeit im Schengen-Rahmen und die externe Handlungsfähigkeit und Glaubwürdigkeit der Union haben kann. Die Bildung neuer Koalitionen schafft ein Geflecht, das die Union als Ganzes stärkt.
6. Das setzt aber voraus, dass die Niederlande ihr Leitbild für die europäische Integration weiterentwickeln und darin Prioritäten setzen. Recht haben und recht bekommen sind bekanntlich zwei Paar Schuhe. Auch wenn die Niederlande in der EU etwas unbedingt verhindern wollen, kann es manchmal von Vorteil sein, nicht ständig darauf zu pochen oder zumindest zu prüfen, ob sich das Anliegen mit einem Thema verknüpfen lässt, bei dem die Niederlande die europäische Zusammenarbeit voranbringen wollen. Wenn die Niederlande auf der deutsch-französischen Bühne eine Rolle spielen wollen, müssen sie positive europäische Ziele formulieren und dürfen sich nicht nur zu dem äußern, was sie nachdrücklich ablehnen. Der Fortsetzung einer sparsamen Haushaltsführung und der Beibehaltung eines niederländischen Rabatts ist eventuell mit konstruktivem Mitemdenken über die Stärkung der Eurozone und der WWU geholfen. Weder für

die niederländische Position in der EU noch für die darüber in den Niederlanden geführte Debatte wäre es gut, wenn die Niederlande letztlich immer wieder ihr hartnäckiges Nein zurückziehen und widerstrebend einem Ja zustimmen müssten. »Blaming Brussels« – das hat der Fall Großbritannien gezeigt – trägt auf Dauer nicht zur Förderung eines starken und überzeugenden Europas bei. Dennoch sind es gut durchdachte Standpunkte manchmal wert, bis zuletzt an ihnen festzuhalten, unabhängig von der Zahl der Mitstreiter.¹¹⁶

7. Zur Gewährleistung der Handlungsfähigkeit Europas im Lichte großer Herausforderungen wie der Modernisierung und Digitalisierung der Wirtschaft, der Energiewende und der großen Instabilität und Armut im Umfeld der EU müssen innerhalb Europas die Trennungslinien zwischen Ost und West sowie zwischen Nord und Süd überwunden werden. Die Niederlande tragen mit der Bildung neuer Koalitionen in diesen Politikbereichen bereits zur Entstehung des so wichtigen neuen Beziehungsgeflechts bei, das diese klassischen Trennungslinien überbrückt. Ohne die südlichen Mitgliedstaaten gibt es keine Lösung in der Migrationsfrage, ohne die Modernisierer in Osteuropa keine moderne und nachhaltige Wirtschaft, ohne das Engagement aller europäischer Mitgliedstaaten keine Stabilität im Umfeld Europas. Neben der den Niederlanden von nationalen und internationalen Medien zugeschriebenen Rolle als Anführer der »Neinsager« in der sogenannten Hansekoalition gegen Frankreich und die südlichen Mitgliedstaaten können die Niederlande auch die Rolle eines Brückenbauers zu Frankreich und den süd- und osteuropäischen Mitgliedstaaten in Koalitionen für einen digitalen Binnenmarkt, ehrgeizigere Klimaziele und die Bewältigung der existentiellen langfristigen Migrations- und Asylproblematik übernehmen.
8. Das Gewicht der deutsch-französischen Achse wird voraussichtlich zunehmen, was zumindest einen stetigen und aufmerksamen Kontakt der Niederlande mit Berlin und Paris erfordert. Zugleich wird von den Niederlanden – einem Gründerstaat der EU mit relativ großer Volkswirtschaft – auch die Übernahme einer Führungsrolle erwartet, etwa im Benelux-Rahmen oder in der »Hansekoalition« mit nordischen und baltischen Mitgliedstaaten. Dafür bedarf es politischer Autorität und diplomatischen Geschicks, aber auch eines Verständnisses dafür, welche »Deals« geschlossen und welche Zugeständnisse dafür gemacht werden können. Vor diesem Hintergrund sollten sich die Niederlande nach Auffassung des AIV auf die Verbesserung deutsch-französischer Vorschläge konzentrieren, und zwar in Koalitionen mit anderen Mitgliedstaaten, die je nach Thema unterschiedlich sein können: gemeinsam mit den sparsamen Modernisierern für einen neuen MFR im Sinne der deutschen Position, an der Seite der Verfechter nachhaltiger Investitionen für ehrgeizige Klimaziele nach französischen Vorstellungen.
9. Wer in der EU eine aktive Rolle übernehmen möchte, muss in Koordination und Präsenz investieren. Die Haager EU-Koordination durch das Ministerium für auswärtige Angelegenheiten, die während der niederländischen EU-Ratspräsidentschaft im Jahr 2016 bereits erfolgreich verlief, muss weiter gefestigt werden, auch um die Zusammenarbeit zwischen den Ressorts zu fördern und um weiterhin strategische Querverbindungen herstellen zu können. Die Übernahme einer proaktiven

¹¹⁶ So blockierten die Niederlande 2011 gemeinsam mit Finnland zu Recht den deutsch-französischen Kompromiss zum Beitritt Rumäniens und Bulgariens zum Schengenraum, da die Rechtsstaatlichkeit und die Kapazität von Justiz und Verwaltung in diesen Ländern noch Defizite aufwiesen.

Rolle in den Institutionen der EU und eine flexible Haltung in den europäischen Hauptstädten (»multilaterale Diplomatie«) erfordern eine klare niederländische Präsenz. Sparmaßnahmen haben die niederländische Präsenz in der EU und in den Mitgliedstaaten in den letzten Jahren stark eingeschränkt. Die Schlacht in Brüssel wird häufig in den Vertretungen geschlagen. Wenn die Niederlande in der EU etwas erreichen wollen, müssen sie zumindest einen Teil der personellen Einsparungen rückgängig machen und ihre Botschaften in Europa verstärken.¹¹⁷

IV.2 Spezifische Empfehlungen für einige Politikbereiche

1. Auf dem Gebiet des Binnenmarkts, zu dem auch der freie Dienstleistungsverkehr, der digitale Markt und der Energiemarkt zählen, bietet sich die Fortsetzung der Zusammenarbeit mit den gleichgesinnten nordischen und baltischen Mitgliedstaaten, Irland und in gewissem Maße auch den Visegrád-Ländern an. Das Ziel dieser Kooperation besteht unter anderem darin, Einfluss auf die großen Mitgliedstaaten – allen voran Deutschland und Frankreich – nehmen zu können und bei Bedarf eine Gegenfraktion zu bilden, wenn es diesen Ländern gelingt, eine Einigung in spezifischen Fragen des Binnenmarkts zu erzielen und dafür hinreichende Unterstützung von anderen protektionistisch orientierten Partnern zu erhalten.
2. Im sozialen Bereich werden die Niederlande eine strategische Entscheidung darüber zu treffen haben, ob sie an ihrer bisherigen Zurückhaltung gegenüber europäischen Initiativen festhalten oder sich so weit wie möglich weitergehenden Initiativen auf diesem Gebiet anschließen wollen. Der AIV plädiert für eine offene Haltung der Niederlande gegenüber derartigen Initiativen. Er teilt den Standpunkt der Regierung, dass die Stärkung der sozialen Dimension Europas ein entscheidender Faktor für die Zukunft der EU und die Vertiefung des Rückhalts für die Union ist. Im Rahmen der Überarbeitung der Entsenderichtlinie sind die Niederlande Koalitionen mit Schweden, den Benelux-Ländern, Deutschland und Frankreich eingegangen, auf denen aufgebaut werden kann.
3. Im Hinblick auf die Klimapolitik bietet eine intensive Kooperation – nicht nur mit nordeuropäischen Ländern wie Schweden und Finnland, sondern insbesondere auch mit Frankreich, den Benelux-Partnern und Deutschland – die besten Chancen für die Realisierung der niederländischen Ziele. Im Bereich Forschung und Innovation liegt nach dem EU-Austritt Großbritanniens eine enge Zusammenarbeit vor allem mit Frankreich und Deutschland nahe.
4. Was die WWU angeht, so empfiehlt der AIV eine konstruktive Haltung gegenüber den deutsch-französischen Initiativen, die aus dem Eurozonengipfel im Juni 2018 hervorgegangen sind, insbesondere soweit sie mit den Empfehlungen aus dem AIV-Gutachten zur Vertiefung und Verstärkung der WWU vom August 2017 übereinstimmen. Gemeinsame Initiativen unter anderem mit den nordischen und baltischen Mitgliedstaaten sowie Irland (»Hanse«), ggf. unter niederländischer Führung, unterstreichen in dieser Zukunftsdebatte die Bedeutung nationaler Verantwortlichkeiten, von Haushaltsdisziplin und Risikominderung, können sich jedoch nicht den von anderen Mitgliedstaaten geforderten politischen Gesprächen über gemeinsame Stabilisierung, Solidarität und Risikoteilung entziehen. Im Interesse der Glaubwürdigkeit einer solchen Hansekoalition ist es darüber hinaus erforderlich, dass sich Schweden und Dänemark auf einen Beitritt zur Eurozone zubewegen.

117 Siehe AIV, Briefgutachten Nr. 32, De vertegenwoordiging van Nederland in de wereld (Die Vertretung der Niederlande in der Welt), Den Haag, Mai 2017.

5. Im Rahmen der GASP und der ESVP bewirkt der Brexit eine Schwächung der bestehenden Koalitionen, in denen Großbritannien häufig eine Führungsrolle innehatte, etwa im Hinblick auf den Umgang mit Russland und die verhängten Sanktionen. Eine optimale Abstimmung mit Großbritannien bleibt auch nach dem Brexit unverzichtbar. In diesem Kontext plädiert der AIV dafür, dass die Niederlande eine Brückenfunktion zwischen Großbritannien und der EU übernehmen, und er empfiehlt der Regierung zu prüfen, wie diese Funktion erfüllt werden kann. Außerdem erinnert er an die im Gutachten zur Zukunft der NATO ausgesprochene Empfehlung zur Neubelebung der Eurogruppe innerhalb der NATO.
6. Im Verteidigungsbereich sollten die Niederlande dem Streben nach einer größeren europäischen Unabhängigkeit offen gegenüberstehen. Da Frankreich in dieser Hinsicht traditionell die treibende Kraft ist, empfiehlt der AIV die Sondierung der Möglichkeiten für eine engere Zusammenarbeit mit diesem Land. Die Tatsache, dass sich 25 EU-Mitgliedstaaten an der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ) beteiligen wollen, betrachtet der AIV als gutes Zeichen, wobei er allerdings die Einrichtung einer militärischen SSZ-Führungsgruppe, bestehend aus einer begrenzten Zahl von Mitgliedstaaten – mit Deutschland, Belgien und Frankreich als wahrscheinlichsten Kandidaten – für nahezu unvermeidlich hält. Das Ziel sollte im Aufbau einer angemessenen Verteidigungsfähigkeit der EU bestehen. Nach Auffassung des AIV sollten die Niederlande an einer solchen Führungsgruppe beteiligt werden. In diesem Kontext betrachtet der AIV den kürzlich gefassten Beschluss der Verteidigungsminister von neun europäischen Ländern, darunter auch die Niederlande, über die sogenannte Europäische Interventionsinitiative (EI2) als einen potentiell wichtigen Schritt in die vom AIV empfohlene Richtung.
7. Im Hinblick auf die europäische Migrationszusammenarbeit sind für die Niederlande neben Deutschland und Frankreich auch verschiedene südliche EU-Länder als Koalitionspartner relevant. Die Niederlande sollten nach dem Dafürhalten des AIV breite Koalitionen mit Ländern anstreben, die sich über ihre kurzfristigen Eigeninteressen hinaus (»Nord« gegen »Süd«) für Stabilität in der MENA-Region und – in Zusammenarbeit mit Italien – für eine humane und effektive europäische Migrationsstrategie einsetzen, einschließlich der Bekämpfung des Menschenhandels. Eine solche Migrationsstrategie muss in eine breitere Strategie für die europäische Entwicklungszusammenarbeit eingebettet werden. Diese wird angesichts des in den kommenden Jahrzehnten voraussichtlich zunehmenden Migrationsdrucks dringend notwendig sein.
8. Die Verhandlungen mit den AKP-Staaten über einen neuen Rahmen für Handelskooperation und Entwicklungszusammenarbeit – wobei zu berücksichtigen ist, dass sich der Brexit für sie im Handelsbereich negativ auswirken wird – erfordern ein aktives Engagement für die Beibehaltung der europäischen Finanzmittel für Entwicklungszusammenarbeit. In diesem Rahmen werden die Niederlande eine Zusammenarbeit mit Frankreich als traditionellem Brückenbauer zu den AKP-Staaten anstreben müssen, aber auch mit den skandinavischen Ländern und Deutschland, die in puncto Verknüpfung von Handel und Hilfe ähnliche Positionen vertreten.
9. In Bezug auf den MFR hält es der AIV für wahrscheinlich, dass die bevorstehenden Verhandlungen in einem größeren EU-Haushalt und einem höheren Beitrag der Niederlande resultieren werden. Dabei sollten die Niederlande im Rahmen einer Koalition der »sparsamen Modernisierer« auf die Festschreibung der Konditionalität hinwirken, gekoppelt an Rechtsstaatlichkeit und Pflichten auf dem Gebiet der Migration, der Verringerung des GAP-Budgets und der Modernisierung des Haushalts. Der AIV ist

der Ansicht, dass die Regierung die Übernahme einer stärkeren Führungsrolle in dieser Koalition erwägen sollte.

IV.3 Empfehlungen in Bezug auf Koalitionen mit Ländern und Ländergruppen

1. Angesichts des Vorstehenden hält der AIV die enge Zusammenarbeit mit häufig gleichgesinnten Ländern wie den Benelux-Partnern, den nordischen und baltischen Mitgliedstaaten, Österreich und Irland zwar für naheliegend; arithmetisch wird die Kooperation in diesem Rahmen jedoch nicht immer ausreichen, um den Beschlussfassungsprozess in die gewünschte Richtung zu lenken oder um unerwünschte Beschlüsse zu blockieren. Dafür ist nach Auffassung des AIV die Offenhaltung des Dialogs mit nicht immer gleichgesinnten, dafür aber großen und gewichtigen Mitgliedstaaten wie Spanien und Italien ebenso wünschenswert wie notwendig.
2. Auch wenn nicht jede deutsch-französische Initiative grundsätzlich befürwortet werden muss, liegt es nach Meinung des AIV auch im Interesse des Wohlstands und der Sicherheit der Niederlande, dass Deutschland und Frankreich einander vertrauen und ihre Beziehung im europäischen Rahmen weiter festigen. Die Rolle der Niederlande kann darin bestehen, Einfluss auf die deutsch-französischen Initiativen zu nehmen, sie bei Bedarf zu verbessern und dabei beide Partner daran zu erinnern, dass Einigkeit zwischen Deutschland und Frankreich eine notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung für europäische Beschlüsse ist. Nach dem Brexit können sich die Niederlande noch stärker auf diese Rolle als Vermittler zwischen den beiden großen und den übrigen EU-Mitgliedstaaten konzentrieren.
3. Dafür bedarf es selbstverständlich guter bilateraler Beziehungen zu Berlin und Paris. Aus diesem Grund sollten die Niederlande auch weiterhin auf die Fortsetzung und Intensivierung der Zusammenarbeit mit Deutschland hinwirken, einem Partner, mit dem sie zwar zahlreiche Interessen und eine gewisse Verwandtschaft verbinden, mit dem sie sich aber längst nicht in allen Politikbereichen einig sind. So legen die Niederlande beispielsweise großen Wert auf die Marktwirtschaft, offene Grenzen und den freien Dienstleistungsverkehr, während sich Deutschland vor allem an den Interessen seiner starken eigenen Industrie orientiert, z. B. der Automobilindustrie.
4. Eine engere Kooperation mit Frankreich, in die die Niederlande aktiv investieren, ist ebenso von großer Bedeutung, auch wenn es darum geht, Einfluss auf den Kurs künftiger deutsch-französischer Initiativen zu nehmen. Für die Stärkung der Pfeiler eines »schützenden« Europas – in Bezug auf die Verteidigung, die Stabilität im Umfeld Europas, die Regulierung der Migration, die Modernisierung der Wirtschaft und die soziale Dimension – ist Frankreich ein entscheidender, zu oft vernachlässigter Partner. Dieser Tatsache sollte auch in der öffentlichen Diskussion mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden.
5. Weniger nahe liegt die Zusammenarbeit mit den Visegrád-Ländern angesichts ihrer Haltung auf dem Gebiet der Migration und, im Falle von Polen und Ungarn, der Rechtsstaatlichkeit. Da aber die Positionen dieser Länder in einigen Politikbereichen (z. B. im Hinblick auf den Binnenmarkt) durchaus der niederländischen Position ähnlich sind und die Visegrád-Länder darüber hinaus auf anderen Politikfeldern nicht immer geschlossen agieren, sollte eine Kooperation, ggf. gemeinsam mit den Benelux-Partnern, nicht von vornherein ausgeschlossen werden.

Gutachtenanfrage

Abgeordnetenhaus

GENERALSTAATEN

An den
Beirat für internationale Fragen
z. H. des Vorsitzenden
Prof. J. G. de Hoop Scheffer
Postfach 20061
2500 EB Den Haag

Den Haag, 4. Juli 2017

Sehr geehrter Herr de Hoop Scheffer,

heute, am 4. Juli 2017, hat das Abgeordnetenhaus gemäß Artikel 30 seiner Geschäftsordnung beschlossen, den Beirat für internationale Fragen um die Erstellung eines Gutachtens zu den Möglichkeiten der Niederlande für die Bildung von Koalitionen in der Europäischen Union nach dem Austritt des Vereinigten Königreichs (Brexit) zu ersuchen.

Das Ersuchen basiert auf dem Antrag der Abgeordneten Anne Mulder c.s. bezüglich eines Gutachtens zur Koalitionsbildung mit anderen Ländern nach dem Brexit (Parlamentsdrucksache 21 501-20, Nr. 1229), der am 16. Mai 2017 vom Hause angenommen wurde. Eine Kopie dieses Antrags finden Sie in der Anlage,

ebenso eine Konkretisierung der Fragestellung.

Im Auftrag des Hauses bitte ich Sie, diesem Ersuchen nachzukommen.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Khadija Arib
Präsidentin des Abgeordnetenhauses

ANLAGE

Im Namen der Mitglieder des ständigen Ausschusses für europäische Angelegenheiten bitte ich Sie, gemäß dem Beschluss der Verfahrenssitzung vom 1. Juni 2017 dem Haus vorzuschlagen, den Beirat für internationale Fragen (AIV) um Erstellung eines Gutachtens zu den Möglichkeiten der Niederlande für die Bildung von Koalitionen in der Europäischen Union nach dem Austritt des Vereinigten Königreichs (Brexit) zu ersuchen.

Das zu erstellende Gutachten knüpft an das Gutachten des AIV vom 22. März 2017, »Brexit means Brexit«, zu den Folgen des Brexits für die Niederlande und die Koalitionsbildung in der Europäischen Union an.

Das Ersuchen des ständigen Ausschusses für europäische Angelegenheiten basiert auf dem Antrag der Abgeordneten Anne Mulder c.s. bezüglich eines Gutachtens zur Koalitionsbildung mit anderen Ländern nach dem Brexit (Parlamentsdrucksache 21 501-20, Nr. 1229),

der am 16. Mai 2017 vom Hause angenommen wurde (Plenarprotokolle II 2016/17, Nr. 75, Punkt 9).

In den Erwägungen zu diesem Antrag konstatiert das Abgeordnetenhaus, dass die Niederlande mit dem Ausscheiden Großbritanniens aus der Europäischen Union einen wichtigen Bündnispartner verlieren und dass die europäischen Machtverhältnisse neu definiert werden.

Darüber hinaus stellt das Haus in dem Antrag fest, dass der AIV in seinem letzten Brexit-Gutachten zu dem Schluss kommt, dass

die Niederlande sich nach dem Brexit auf die enge Zusammenarbeit und Abstimmung nicht nur mit Deutschland, sondern auch mit anderen nordwesteuropäischen Ländern konzentrieren sollten.

Abschließend ersucht das Haus den AIV in ihrem Antrag, in einem Folgegutachten darzulegen, wie der Koalitionsbildung am besten Gestalt verliehen werden könnte und welche Voraussetzungen dafür erfüllt sein müssen.

Sitzungsjahr 2016-2017

21 501-20

Europäischer Rat

Nr. 1229

ANTRAG DER ABGEORDNETEN ANNE MULDER C.S.

Vorgelegt am 9. Mai 2017

Das Haus –

gestützt auf die Beratungen,

in der Erwägung, dass die Niederlande mit dem Ausscheiden des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union einen wichtigen Bündnispartner verlieren,

in der Erwägung, dass durch diesen Austritt die europäischen Machtverhältnisse neu definiert werden,

in Anbetracht dessen, dass der Beirat für internationale Fragen in seinem letzten Brexit-Gutachten zu dem Schluss kommt, dass die Niederlande sich nach dem Brexit auf die enge Zusammenarbeit und Abstimmung nicht nur mit Deutschland, sondern auch mit anderen nordwesteuropäischen Ländern konzentrieren sollten –

ersucht den Beirat für internationale Fragen, in einem Folgegutachten darzulegen, wie dieser Koalitionsbildung am besten Gestalt verliehen werden könnte und welche Voraussetzungen dafür erfüllt sein müssen,

und geht zur Tagesordnung über.

Anne Mulder
Omtzigt
Voordewind

Folgen des Brexits für die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit

	Anteil an der Bevölkerung der Union – Situation 2016	Anteil an der Bevölkerung der Union – nach dem Brexit	Saldo
Deutschland	15,93 %	18,26 %	+2,33 %
Frankreich	13,04 %	14,94 %	+1,90 %
Vereinigtes Königreich	12,73 %	entf.	entf.
Italien	12,07 %	13,84 %	+1,77 %
Spanien	9,12 %	10,46 %	+1,34 %
Polen	7,47 %	8,56 %	+1,09 %
Rumänien	3,90 %	4,47 %	+0,57 %
Niederlande	3,37 %	3,86 %	+0,49 %
Belgien	2,31 %	2,53 %	+0,22 %
Griechenland	2,21 %	2,44 %	+0,23 %
Tschechien	2,05 %	2,35 %	+0,30 %
Portugal	2,04 %	2,34 %	+0,30 %
Ungarn	1,94 %	2,22 %	+0,28 %
Schweden	1,92 %	2,20 %	+0,28 %
Österreich	1,69 %	1,93 %	+0,24 %
Bulgarien	1,42 %	1,62 %	+0,20 %
Dänemark	1,11 %	1,27 %	+0,16 %
Finnland	1,08 %	1,23 %	+0,15 %
Slowakei	1,06 %	1,22 %	+0,16 %
Irland	0,91 %	1,04 %	+0,13 %
Kroatien	0,83 %	0,95 %	+0,12 %
Litauen	0,57 %	0,66 %	+0,09 %
Slowenien	0,41 %	0,46 %	+0,05 %
Lettland	0,39 %	0,45 %	+0,06 %
Estland	0,26 %	0,30 %	+0,04 %
Zypern	0,17 %	0,19 %	+0,02 %
Luxemburg	0,11 %	0,13 %	+0,02 %
Malta	0,08 %	0,10 %	+0,02 %

Quelle: Präsentiert im Rahmen des Redebeitrags von Hanno Würzner vom Ministerium für auswärtige Angelegenheiten auf einem Symposium anlässlich des 40-jährigen Bestehens der Direktion Internationale Analysen und Politikevaluierung (IOB) am 14. Dezember 2017 (siehe auch Fußnote 10 des Gutachtens).

Verwendete Abkürzungen

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AIV	Beirat für internationale Fragen (Adviesraad Internationale Vraagstukken)
AVV	Beirat für Frieden und Sicherheit (Adviesraad Vrede en Veiligheid)
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BNE	Bruttonationaleinkommen
CETA	Umfassendes Wirtschafts- und Handelsabkommen (Comprehensive Economic and Trade Agreement)
CTG	Anti-Terror-Gruppe (Counter Terrorism Group)
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst
ECFR	Europäischer Rat für Außenbeziehungen (European Council on Foreign Relations)
EFSI	Europäischer Fonds für strategische Investitionen
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EIB	Europäische Investitionsbank
ESM	Europäischer Stabilitätsmechanismus
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EU	Europäische Union
EFW	Europäischer Währungsfonds
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
INTCEN	Nachrichtendienstliche Organisation der EU (Intelligence Analysis Centre)
IWF	Internationaler Währungsfonds
MENA	Nahost und Nordafrika (Middle-East and North Africa)
MFR	Mehrjähriger Finanzrahmen
NATO	Nordatlantikpakt-Organisation
ODA	Öffentliche Entwicklungshilfe (Official Development Aid)
OLAF	Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung (Office Européen de Lutte Anti-Fraude)
SSZ	Ständige Strukturierte Zusammenarbeit
TTIP	Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (Transatlantic Trade and Investment Partnership)
V4	Visegrád-Gruppe (Polen, Ungarn, Tschechien und Slowakei)
WRR	Wissenschaftlicher Beirat der Regierung (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid)
WTO	Welthandelsorganisation
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion

Previous reports published by the Advisory Council on International Affairs

- 1 AN INCLUSIVE EUROPE, *October 1997*
- 2 CONVENTIONAL ARMS CONTROL: urgent need, limited opportunities, *April 1998*
- 3 CAPITAL PUNISHMENT AND HUMAN RIGHTS: recent developments, *April 1998*
- 4 UNIVERSALITY OF HUMAN RIGHTS AND CULTURAL DIVERSITY, *June 1998*
- 5 AN INCLUSIVE EUROPE II, *November 1998*
- 6 HUMANITARIAN AID: redefining the limits, *November 1998*
- 7 COMMENTS ON THE CRITERIA FOR STRUCTURAL BILATERAL AID, *November 1998*
- 8 ASYLUM INFORMATION AND THE EUROPEAN UNION, *July 1999*
- 9 TOWARDS CALMER WATERS: a report on relations between Turkey and the European Union, *July 1999*
- 10 DEVELOPMENTS IN THE INTERNATIONAL SECURITY SITUATION IN THE 1990s: from unsafe security to unsecured safety, *September 1999*
- 11 THE FUNCTIONING OF THE UNITED NATIONS COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, *September 1999*
- 12 THE IGC AND BEYOND: TOWARDS A EUROPEAN UNION OF THIRTY MEMBER STATES, *January 2000*
- 13 HUMANITARIAN INTERVENTION, *April 2000**
- 14 KEY LESSONS FROM THE FINANCIAL CRISES OF 1997 AND 1998, *April 2000*
- 15 A EUROPEAN CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS?, *May 2000*
- 16 DEFENCE RESEARCH AND PARLIAMENTARY SCRUTINY, *December 2000*
- 17 AFRICA'S STRUGGLE: security, stability and development, *January 2001*
- 18 VIOLENCE AGAINST WOMEN: LEGAL DEVELOPMENTS, *February 2001*
- 19 A MULTI-TIERED EUROPE: the relationship between the European Union and subnational authorities, *May 2001*
- 20 EUROPEAN MILITARY-INDUSTRIAL COOPERATION, *May 2001*
- 21 REGISTRATION OF COMMUNITIES BASED ON RELIGION OR BELIEF, *June 2001*
- 22 THE WORLD CONFERENCE AGAINST RACISM AND THE RIGHT TO REPARATION, *June 2001*
- 23 COMMENTARY ON THE 2001 MEMORANDUM ON HUMAN RIGHTS POLICY, *September 2001*
- 24 A CONVENTION, OR CONVENTIONAL PREPARATIONS? The European Union and the ICG 2004, *November 2001*
- 25 INTEGRATION OF GENDER EQUALITY: a matter of responsibility, commitment and quality, *January 2002*
- 26 THE NETHERLANDS AND THE ORGANISATION FOR SECURITY AND COOPERATION IN EUROPE IN 2003: role and direction, *May 2002*
- 27 BRIDGING THE GAP BETWEEN CITIZENS AND BRUSSELS: towards greater legitimacy and effectiveness for the European Union, *May 2002*
- 28 AN ANALYSIS OF THE US MISSILE DEFENCE PLANS: pros and cons of striving for invulnerability, *August 2002*
- 29 PRO-POOR GROWTH IN THE BILATERAL PARTNER COUNTRIES IN SUB-SAHARAN AFRICA: an analysis of poverty reduction strategies, *January 2003*
- 30 A HUMAN RIGHTS BASED APPROACH TO DEVELOPMENT COOPERATION, *April 2003*
- 31 MILITARY COOPERATION IN EUROPE: possibilities and limitations, *April 2003*
- 32 BRIDGING THE GAP BETWEEN CITIZENS AND BRUSSELS: towards greater legitimacy and effectiveness for the European Union, *April 2003*
- 33 THE COUNCIL OF EUROPE: less can be more, *October 2003*
- 34 THE NETHERLANDS AND CRISIS MANAGEMENT: three issues of current interest, *March 2004*
- 35 FAILING STATES: a global responsibility, *May 2004**
- 36 PRE-EMPTIVE ACTION, *July 2004**
- 37 TURKEY: towards membership of the European Union, *July 2004*
- 38 THE UNITED NATIONS AND HUMAN RIGHTS, *September 2004*
- 39 SERVICES LIBERALISATION AND DEVELOPING COUNTRIES: does liberalisation produce deprivation?, *September 2004*
- 40 THE PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE, *February 2005*
- 41 REFORMING THE UNITED NATIONS: A closer look at the Annan report, *May 2005*
- 42 THE INFLUENCE OF CULTURE AND RELIGION ON DEVELOPMENT: Stimulus or stagnation?, *June 2005*
- 43 MIGRATION AND DEVELOPMENT COOPERATION: coherence between two policy areas, *June 2005*
- 44 THE EUROPEAN UNION'S NEW EASTERN NEIGHBOURS, *July 2005*
- 45 THE NETHERLANDS IN A CHANGING EU, NATO AND UN, *July 2005*
- 46 ENERGISED FOREIGN POLICY: security of energy supply as a new key objective, *December 2005***

- 47 THE NUCLEAR NON-PROLIFERATION REGIME: The importance of an integrated and multilateral approach, *January 2006*
- 48 SOCIETY AND THE ARMED FORCES, *April 2006*
- 49 COUNTERTERRORISM FROM AN INTERNATIONAL AND EUROPEAN PERSPECTIVE, *September 2006*
- 50 PRIVATE SECTOR DEVELOPMENT AND POVERTY REDUCTION, *October 2006*
- 51 THE ROLE OF NGOS AND THE PRIVATE SECTOR IN INTERNATIONAL RELATIONS, *October 2006*
- 52 EUROPE A PRIORITY!, *November 2006*
- 53 THE BENELUX: the benefits and necessity of enhanced cooperation, *February 2007*
- 54 THE OECD OF THE FUTURE, *March 2007*
- 55 CHINA IN THE BALANCE: towards a mature relationship, *April 2007*
- 56 DEPLOYMENT OF THE ARMED FORCES: interaction between national and international decision-making, *May 2007*
- 57 THE UN HUMAN RIGHTS TREATY SYSTEM: strengthening the system step by step in a politically charged context, *July 2007*
- 58 THE FINANCES OF THE EUROPEAN UNION, *December 2007*
- 59 EMPLOYING PRIVATE MILITARY COMPANIES: a question of responsibility, *December 2007*
- 60 THE NETHERLANDS AND EUROPEAN DEVELOPMENT POLICY, *May 2008*
- 61 COOPERATION BETWEEN THE EUROPEAN UNION AND RUSSIA: a matter of mutual interest, *July 2008*
- 62 CLIMATE, ENERGY AND POVERTY REDUCTION, *November 2008*
- 63 UNIVERSALITY OF HUMAN RIGHTS: principles, practice and prospects, *November 2008*
- 64 CRISIS MANAGEMENT OPERATIONS IN FRAGILE STATES: the need for a coherent approach, *March 2009*
- 65 TRANSITIONAL JUSTICE: justice and peace in situations of transition, *April 2009**
- 66 DEMOGRAPHIC CHANGES AND DEVELOPMENT COOPERATION, *July 2009*
- 67 NATO'S NEW STRATEGIC CONCEPT, *January 2010*
- 68 THE EU AND THE CRISIS: lessons learned, *January 2010*
- 69 COHESION IN INTERNATIONAL COOPERATION: Response to the WRR (Advisory Council on Government Policy) Report '*Less Pretension, More Ambition*', *July 2010*
- 70 THE NETHERLANDS AND THE RESPONSIBILITY TO PROTECT: the responsibility to protect people from mass atrocities, *June 2010*
- 71 THE EU'S CAPACITY FOR FURTHER ENLARGEMENT, *July 2010*
- 72 COMBATING PIRACY AT SEA: a reassessment of public and private responsibilities, *December 2010*
- 73 THE HUMAN RIGHTS OF THE DUTCH GOVERNMENT: identifying constants in a changing world, *February 2011*
- 74 THE POST-2015 DEVELOPMENT AGENDA: the millennium development goals in perspective, *April 2011*
- 75 REFORMS IN THE ARAB REGION: prospects for democracy and the rule of law?, *May 2011*
- 76 THE HUMAN RIGHTS POLICY OF THE EUROPEAN UNION: between ambition and ambivalence, *July 2011*
- 77 CYBER WARFARE, *December 2011**
- 78 EUROPEAN DEFENCE COOPERATION: sovereignty and the capacity to act, *January 2012*
- 79 THE ARAB REGION, AN UNCERTAIN FUTURE, *May 2012*
- 80 UNEQUAL WORLDS: poverty, growth, inequality and the role of international cooperation, *September 2012*
- 81 THE NETHERLANDS AND THE EUROPEAN PARLIAMENT: investing in a new relationship, *November 2012*
- 82 INTERACTION BETWEEN ACTORS IN INTERNATIONAL COOPERATION: towards flexibility and trust, *February 2013*
- 83 BETWEEN WORDS AND DEEDS: prospects for a sustainable peace in the Middle East, *March 2013*
- 84 NEW PATHS TO INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL COOPERATION, *March 2013*
- 85 CRIME, CORRUPTION AND INSTABILITY: an exploratory report, *May 2013*
- 86 ASIA ON THE RISE: strategic significance and implications, *December 2013*
- 87 THE RULE OF LAW: safeguard for European citizens and foundation for European cooperation, *January 2014*
- 88 PUBLIC SUPPORT FOR THE EUROPEAN UNION: building trust, *April 2014*
- 89 IMPROVING GLOBAL FINANCIAL COHESION: the Importance of a Coherent International Economic and Financial Architecture, *June 2014*
- 90 THE FUTURE OF THE ARCTIC REGION: cooperation or confrontation?, *September 2014*
- 91 THE NETHERLANDS AND THE ARAB REGION: a principled and pragmatic approach, *November 2014*
- 92 THE INTERNET: a global free space with limited state control, *November 2014*
- 93 ACP-EU COOPERATION AFTER 2020: towards a New Partnership?, *March 2015*

- 94 INSTABILITY AROUND EUROPE: Confrontation with a New Reality, *April 2015*
- 95 INTERNATIONAL INVESTMENT DISPUTE SETTLEMENT: from ad hoc arbitration to a permanent court, *April 2015*
- 96 DEPLOYMENT OF RAPID-REACTION FORCES, *October 2015*
- 97 AUTONOMOUS WEAPON SYSTEMS: the need for meaningful human control, *October 2015**
- 98 DIFFERENTIATED INTEGRATION: different routes to EU cooperation, *October 2015*
- 99 THE DUTCH DIAMOND DYNAMIC: doing Business in the Context of the New Sustainable Development Goals, *January 2016*
- 100 WELL CONNECTED? On relations between regions and the European Union, *January 2016*
- 101 SECURITY AND STABILITY IN NORTHERN AFRICA, *May 2016*
- 102 THE PROTECTION OF CIVILIANS IN ARMED CONFLICTS: well-trodden paths and new ways forward, *July 2016*
- 103 BREXIT MEANS BREXIT, towards a new relationship with the UK, *March 2017*
- 104 THE WILL OF THE PEOPLE? The Erosion of Democracy under The Rule of Law in Europe, *June 2017*
- 105 IS THE EUROZONE STORMPROOF? On deepening and strengthening the EMU, *July 2017*
- 106 THE FUTURE OF NATO AND EUROPEAN SECURITY, *October 2017*
- 107 FUNDAMENTAL RIGHTS IN THE KINGDOM OF THE NETHERLANDS: EQUIVALENT PROTECTION IN ALL PARTS OF THE KINGDOM, theory and practice of territorial limitations on the application of human rights treaties upon ratification, *June 2018*

Advisory letters issued by the Advisory Council on International Affairs

- 1 Advisory letter THE ENLARGEMENT OF THE EUROPEAN UNION, *December 1997*
- 2 Advisory letter THE UN COMMITTEE AGAINST TORTURE, *July 1999*
- 3 Advisory letter THE CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS, *November 2000*
- 4 Advisory letter ON THE FUTURE OF THE EUROPEAN UNION, *November 2001*
- 5 Advisory letter THE DUTCH PRESIDENCY OF THE EU IN 2004, *May 2003****
- 6 Advisory letter THE RESULTS OF THE CONVENTION ON THE FUTURE OF EUROPE, *August 2003*
- 7 Advisory letter FROM INTERNAL TO EXTERNAL BORDERS. Recommendations for developing a common European asylum and immigration policy by 2009, *March 2004*
- 8 Advisory letter THE DRAFT DECLARATION ON THE RIGHTS OF INDIGENOUS PEOPLES: from Deadlock to Breakthrough?, *September 2004*
- 9 Advisory letter OBSERVATIONS ON THE SACHS REPORT: How do we attain the Millennium Development Goals?, *April 2005*
- 10 Advisory letter THE EUROPEAN UNION AND ITS RELATIONS WITH THE DUTCH CITIZENS, *December 2005*
- 11 Advisory letter COUNTERTERRORISM IN A EUROPEAN AND INTERNATIONAL PERSPECTIVE: interim report on the prohibition of torture, *December 2005*
- 12 Advisory letter RESPONSE TO THE 2007 HUMAN RIGHTS STRATEGY, *November 2007*
- 13 Advisory letter AN OMBUDSMAN FOR DEVELOPMENT COOPERATION, *December 2007*
- 14 Advisory letter CLIMATE CHANGE AND SECURITY, *January 2009*
- 15 Advisory letter THE EASTERN PARTNERSHIP, *February 2009*
- 16 Advisory letter DEVELOPMENT COOPERATION, The benefit of and need for public support, *May 2009*
- 17 Advisory letter OPEN LETTER TO A NEW DUTCH GOVERNMENT, *June 2010*
- 18 Advisory letter THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS: Protector of civil rights and liberties, *November 2011*
- 19 Advisory letter TOWARDS ENHANCED ECONOMIC AND FINANCIAL GOVERNANCE IN THE EU, *February 2012*
- 20 Advisory letter IRAN'S NUCLEAR PROGRAMME: Towards de-escalation of a nuclear crisis, *April 2012*
- 21 Advisory letter THE RECEPTOR APPROACH: A question of weight and measure, *April 2012*
- 22 Advisory letter OPEN LETTER TO A NEW DUTCH GOVERNMENT: The armed forces at risk, *September 2012*
- 23 Advisory letter TOWARDS A STRONGER SOCIAL DIMENSION OF THE EUROPEAN UNION, *June 2013*
- 24 Advisory letter FULL SPEED AHEAD: Response by the Advisory Council on International Affairs to the policy letter 'Respect and Justice for All', *September 2013*

- 25 Advisory letter DEVELOPMENT COOPERATION: Beyond a Definition, *May 2014*
- 26 Advisory letter THE EU'S DEPENDENCE ON RUSSIAN GAS: How an integrated EU policy can reduce it, *June 2014*
- 27 Advisory letter FINANCING THE INTERNATIONAL AGENDA FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT, *April 2015*
- 28 Advisory letter THE FUTURE OF SCHENGEN, *March 2016*
- 29 Advisory letter THE FUTURE OF ODA, *December 2016*
- 30 Advisory letter EU-UKRAINE ASSOCIATION AGREEMENT: the need for ratification, *December 2016*
- 31 Advisory letter RUSSIA AND THE DEFENCE EFFORTS OF THE NETHERLANDS, *March 2017*
- 32 Advisory letter THE DUTCH GOVERNMENT'S PRESENCE ABROAD, *May 2017*

* Issued jointly by the Advisory Council on International Affairs (AIV) and the Advisory Committee on Issues of Public International Law (CAVV).

** Joint report by the Advisory Council on International Affairs (AIV) and the General Energy Council.

*** Joint report by the Advisory Council on International Affairs (AIV) and the Advisory Committee on Migration Affairs (ACVZ).