

Belgien, Niederlande, Luxemburg

CHRISTIAN FRANCK

Veränderte Konstellationen

Die Haltung der drei Beneluxländer zur Europapolitik war seit der Krise der Gemeinschaft im Jahre 1965 bis zur Mitte der siebziger Jahre der Position Bonns und den Vorstellungen Londons jeweils näher als der französischen Politik. Über die von Frankreich abgelehnten möglichen Mehrheitsbeschlüsse und über den Beitrittsantrag Großbritanniens kam es zu Kontroversen zwischen den Gaullisten und den Außenministern der Niederlande und Belgiens, J. Luns und P.H. Spaak. In den Beziehungen der Gemeinschaft zur Dritten Welt, der Assoziierungspolitik bezüglich der Abkommen von Jaunde und Lomé sowie beim Nord-Süd-Dialog stand dagegen die belgische Diplomatie in ihren Ansichten immer dem französischen Standpunkt näher als den Positionen der Bundesrepublik, Großbritanniens und der Niederlande. Besonders in den Fragen des britischen EG-Beitritts und der Beziehungen zwischen Europa und den Vereinigten Staaten unterstützten die Beneluxländer die Politik von Bonn und London, so daß sich Paris oft isoliert sah. Die Budgetkrise um die künftige Finanzierung der Europäischen Gemeinschaften und der Streit um die britischen Beitragszahlungen führten nun aber Anfang der achtziger Jahre zu einer Änderung dieser politischen Konstellation.

Die Distanzierung der Beneluxstaaten von Großbritannien läßt sich anhand von zwei gewichtigen Gründen darstellen. Seit dem Beitritt Großbritanniens zur Europäischen Gemeinschaft hat es das Vereinigte Königreich in einzigartiger Weise verstanden, auf eine Stärkung des intergouvernementalen Trends hinzuwirken. Dies wurde noch auf dem Europäischen Gipfel in Stuttgart offenbar. In der „Erklärung zum Protokoll“ über die „Feierliche Deklaration zur Europäischen Union“ wird deutlich, welche Bedeutung Großbritannien dem Einstimmigkeitsprinzip beimißt, während die Beneluxstaaten bekräftigen, „daß der Ratspräsident in den vom Vertrag vorgesehenen Fällen eine Abstimmung zu veranlassen hat“. Laut Agence Europe vom 20./21. Juni 1983 besagt die Erklärung zu Punkt 2.2.2. der Deklaration: „... im Rat wird jede Möglichkeit genutzt, eine Beschlußfassung zu erreichen; hierzu gehört auch die Möglichkeit der Stimmenthaltung in den Fällen, in denen Einstimmigkeit erforderlich ist“. Aber es ist vor allem der Streit um den Ausgleich der britischen Beitragszahlungen, der die Meinungsdivergenzen zwischen London und den

Hauptstädten der Beneluxländer immer größer werden ließ. In Den Haag wie auch in Brüssel machte sich die Enttäuschung über die britische Europa-Haltung breit.

In diesem Zusammenhang bemerkt Paul Wellenstein, daß die Erwartungen, die hierzulande über die Rolle Großbritanniens als Mitglied der Gemeinschaft gehegt werden, zutiefst enttäuscht worden sind¹. Der belgische Außenminister Leo Tindemans stellt seinerseits in „Le Monde“ fest: „... ein Einziger kann die Handlungsfähigkeit der gesamten Gemeinschaft lähmlegen“². Die Anspielung ist wohl unmißverständlich.

Die Distanzierung gegenüber London artikuliert sich jedoch in Brüssel, Luxemburg und Den Haag in unterschiedlicher Weise. Mit ihrer Forderung nach einer Erhöhung der Eigenmittel der Gemeinschaft, wodurch vorrangig neue Politiken finanziert werden sollen, sind Brüssel und Luxemburg dem gegenwärtig von Paris vertretenen europapolitischen Standpunkt nähergerückt. Den Haag hingegen neigt in den Auseinandersetzungen um den Gemeinschaftshaushalt eher den Ansichten Bonns zu, ohne gewissen britischen Forderungen im Agrarbereich von vornherein ablehnend gegenüberzustehen.

Die Arbeit der Gemeinschaftsorgane wurde 1983 in geradezu hektischer Betriebsamkeit von Haushaltsverhandlungen und den damit zusammenhängenden Fragen – britische Beitragszahlungen und Agrarausgaben – bestimmt. „Von Stuttgart bis Athen“, so bemerkt ein belgischer Diplomat, „wurde über nichts anderes geredet als über die Finanzierung des Haushalts, Ausgleichszahlungen an England und Agrarfragen. Sechs Monate lang konzentrierten sich die Arbeiten der Gemeinschaft ausschließlich auf diese Probleme, so daß für andere Politiken und die Neubelebung Europas keine Zeit mehr verblieb“.

Bei den Finanzverhandlungen sprechen die drei Beneluxländer weder mit einer Stimme noch handeln sie als Einheit. Bei den Überlegungen zur künftigen Finanzierung der Gemeinschaft und zur Begrenzung der Agrarausgaben stehen sich die Standpunkte Brüssels und Luxemburgs einerseits und Den Haags andererseits gegenüber. Das schließt aber nicht aus, daß zwischen den Beneluxpartnern vor den Sitzungen des Ministerrates eine Konzertierung erfolgt. Die drei Hauptstädte sind der gleichen Ansicht über die vertraglich festgelegten Institutionen, die weitere Harmonisierung des Binnenmarktes und die Erweiterung der Gemeinschaft durch den Beitritt Spaniens und Portugals.

Der gordische Knoten des EG-Haushaltsproblems

Die drei Beneluxländer sind traditionell Nettoempfänger aus dem EG-Haushalt. Zu Anfang der achtziger Jahre betrug das Verhältnis zwischen den Zahlungen aus der EG und den Beiträgen zum EG-Haushalt etwa 1,2 für die Niederlande, 1,3 für Belgien und 1,0 für Luxemburg. 1982 konnten Den Haag, Brüssel und Luxemburg Nettozahlungen von 627,606 bzw. 586 Millionen DM erzielen³. Die Niederlande und Belgien warnen vor einer Überschätzung dieser Überschüsse. Sie betonten, daß davon ein Teil der Exporterstattungsbeiträge

für Agrarerzeugnisse abzuziehen sei, die aus der Bundesrepublik und Frankreich stammen und Antwerpen bzw. Rotterdam als Transithäfen durchlaufen. Der belgische Staatssekretär für Landwirtschaft und Europäische Fragen, Paul de Keersmacker, führt hierzu aus: „... der Hafen von Antwerpen profitiert vom Transit der aus allen Teilen Europas stammenden Waren. Doch darf nicht übersehen werden, daß die dort gezahlten Exportrückerstattungen nicht ausschließlich den belgischen Erzeugern zugute kommen, sondern den Erzeugern der einzelnen Mitgliedsländer“⁴. Belgien ist zudem der Überzeugung, daß die Mietzahlungen für die Gebäude der EG aufgrund des erheblichen Anteils an Infrastrukturkosten nicht zu den regulären Zahlungen der EG an Belgien zurechnen sind. Hiermit wollen Den Haag und Brüssel geltend machen, daß sie beim EG-Budget eher eine fast ausgeglichene Bilanz vorweisen können und nicht einen Nettoüberschuß. Aus diesem Grund weisen sie auch die vor dem Athener Gipfel kursierenden Gerüchte zurück, wonach von den verhältnismäßig reichen Nettoempfängerländern (d.h. im Vergleich zu Italien, Griechenland und Irland) ein erheblicher Teil der Rückerstattungen für den britischen Beitrag finanziert werden soll.

Zwischen Brüssel und Den Haag gehen die Ansichten darüber, wie der gordische Knoten des Haushaltsproblems zu durchschlagen ist, auseinander. Beide Regierungen weisen die britische Forderung nach dem ‚juste retour‘ zurück, auf der Frau Thatcher beharrlich besteht. Den Haag zufolge steht außerdem diese Forderung im Widerspruch zum Solidaritätsprinzip⁵.

Der ständige Vertreter Belgiens bei den Gemeinschaften, Botschafter Noterdaeme, hält es für gefährlich, aus der Gemeinschaftskasse soviel herausholen zu wollen, wie man einzahlt, „wenn man die Gemeinschaft tatsächlich instandhalten will“⁶. In Belgien vertritt man den Standpunkt, daß Großbritannien zwar Ausgleichszahlungen zustehen, doch müssen diese erheblich unter dem von London geforderten Betrag liegen und möglichst im Rahmen der Gemeinschaftsinstrumente abgewickelt werden (Regional- oder Sozialfonds). Die holländische Regierung hingegen wünscht, daß für den britischen EG-Beitrag eine Lösung gefunden wird, die „auf der Grundlage der gemeinsamen Finanzierungsbestimmungen erfolgt“⁷.

Besonders seit der Ratssitzung vom 14. März 1983, gehören Belgien und Luxemburg zusammen mit Frankreich, Italien, Irland, Griechenland und Dänemark zu der Mehrheit, die sich für die von der Kommission beantragte Aufstockung des EG-Budgets ausspricht. Die Niederlande und Großbritannien machen eine Anhebung des an den EG-Haushalt abgeführten Mehrwertsteueranteils von einer Begrenzung der Agrarausgaben abhängig. Die Bundesrepublik dagegen hielt 1983 die Höhe der Eigenmittel der Gemeinschaft für ausreichend⁸.

Die Bestrebungen Belgiens und Luxemburgs liefen während des ganzen Jahres 1983 darauf hinaus, eine Erhöhung der Eigenmittel als vorrangiges Ziel durchzusetzen, um neue Aktionen auf dem Gebiet der technologischen und in-

dustriellen Forschung zu ermöglichen. Während die Kommission eine Erhöhung des Mehrwertsteueranteils auf maximal 1,4 % vorschlägt, sind Belgien und Luxemburg geneigt, über diesen Satz hinauszugehen, und zwar bis zu 1,6 oder 1,8 %. Gleichzeitig hebt Brüssel hervor, daß das Problem der Agrarausgaben unbedingt gelöst werden muß, ohne die gemeinsame Agrarpolitik in Frage zu stellen. In der Tageszeitung „Le Soir“ sieht man die Position Belgiens wie folgt: „Belgien ist bereit, die erforderlichen Opfer zu bringen, die Ausgaben im Agrarbereich zu drosseln und mehr Geld an die Gemeinschaftskasse abzuführen, aber unter der Bedingung, daß die Zehn gemeinsame neue Politiken ausarbeiten unter Wahrung der vom Vertrag vorgesehenen Ausgewogenheit.“⁹

Die belgische Position kommt hier der französischen recht nahe. Die Einstellung der Niederlande ist viel restriktiver. Die Notwendigkeit einer Erhöhung der Eigenmittel wird anerkannt, insbesondere im Hinblick auf die Erweiterung der Gemeinschaft, doch macht man aus der Lösung des Agrarproblems eine unabdingbare Voraussetzung für die Anhebung des aus dem Mehrwertsteuerertrag an den EG-Haushalt abzuführenden Anteils¹⁰. Trotz der unterschiedlichen Prioritätensetzung sind beide Auffassungen, hier Brüssel und Luxemburg, dort Den Haag, aber keineswegs unvereinbar. Gewiß, die Belgier wollen in der Frage der Eigenmittelaufstockung weiter gehen als die Holländer. Gelänge es aber, die Agrarausgaben in den Griff zu bekommen, so wäre eine Annäherung der beiden Standpunkte durchaus möglich. Doch sind es gerade die Modalitäten bei der Begrenzung der Agrarausgaben, die Uneinigkeit zwischen den Beneluxländern schaffen.

Differenzierte Meinungen zur Agrarpolitik

Die drei Beneluxländer treten für die Grundsätze und die Erhaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik ein. Sie sind sich darin einig, daß dem Anstieg der Agrarausgaben Einhalt geboten werden muß. Über die Art und Weise der Ausgabenbegrenzung gehen die Meinungen allerdings auseinander. Vor dem belgischen Senat wies Außenminister Leo Tindemans darauf hin, daß vor den Ratssitzungen zwischen den Beneluxländern grundsätzlich eine gegenseitige Abstimmung erfolgt¹¹. Worin bestehen nun die Meinungsunterschiede?

Künftig sollen die Agrarausgaben in geringerem Maße steigen als die Eigenmittel der Gemeinschaft. Großbritannien und die Niederlande verlangen, daß eigens zu diesem Zweck ein spezifischer Rechtsmechanismus geschaffen wird. Dagegen sind Belgien und Luxemburg wie auch Frankreich der Überzeugung, daß dies durch Selbstdisziplin des Rates gemäß Artikel 43 des EWG-Vertrages erreicht werden kann. „Wir sehen ein“, so erklärte der belgische Staatssekretär für Landwirtschaft und Europäische Fragen, De Keersmacker, „daß die Ausgaben für die Gemeinsame Agrarpolitik nicht stärker steigen dürfen als die Eigenmittel, selbstverständlich unter Zugrundelegung einer Mehrjahresbasis. Die Durchführung dieser Finanzierungsrichtlinie müßte allerdings durch eine Anpassung der im Agrarbereich geltenden Vorschriften gemäß Artikel 43 des

Vertrages erfolgen, nicht aber durch Schaffung eines verbindlichen Rechtsmechanismus . . .“¹².

Abgesehen von den unterschiedlichen Vorstellungen über die Modalitäten zur Begrenzung der Agrarausgaben, standen sich 1983 bezüglich der Produktionsbeschränkungen im Milchsektor die Standpunkte Belgiens und Luxemburgs einerseits und der Niederlande andererseits gegenüber. In Belgien und Luxemburg erfolgt die Milcherzeugung in erster Linie in Familienbetrieben mittlerer Größe. In Luxemburg ist der Milchsektor, auf den 45 % der gesamten nationalen Agrarproduktion entfallen, wenig leistungsfähig. Die Niederlande dagegen haben regelrechte ‚Milchfabriken‘ in der Nähe ihrer Häfen errichtet, wo die Kühe auf Betonflächen eingepfercht sind und mit aus den USA importiertem Maisstärkemehl und Maisölkuchen gefüttert werden. Als es erforderlich wurde, die Milcherzeugung einzudämmen und die Überschußproduzenten mit einer Mitverantwortungsabgabe zu belegen, verlangten die Belgier und Luxemburger, daß bei der Festsetzung einer derartigen Abgabe zwischen Familienbetrieben und ‚Milchfabriken‘ unterschieden wird.

Die Niederländer widersetzten sich einer solchen Diskriminierung. Zieht man in Betracht, daß die Milcherzeugung in Holland ebenso wie in Großbritannien im Jahre 1982 um mehr als 10 % gestiegen ist, während in Belgien lediglich ein Zuwachs von 3 % zu verzeichnen war, so läßt sich die heftige Kritik des belgischen Staatssekretärs De Keersmacker erklären: „Die Staaten, die einen Großteil Mitverantwortung an den Milchüberschüssen tragen, sind die ersten, die sich darüber beklagen, daß die Gemeinsame Agrarpolitik zu teuer ist, sie sind aber auch die ersten, die die Einführung einer Abgaberegung ablehnen, welche den betreffenden Staat oder Betrieb, der Milchüberschüsse produziert, zur Mitverantwortung heranzieht . . .“¹³.

Europapolitische Gemeinsamkeiten

Wenn auch hinsichtlich der Haushaltsproblematik und der Begrenzung der Agrarausgaben bei den Beneluxländern im Jahre 1983 Meinungsdivergenzen bestehen, so gibt es doch auch Fragen, in denen völliges Einvernehmen besteht. Auf institutioneller Ebene treten alle drei Staaten für eine Rückkehr zu Mehrheitsentscheidungen im Rat ein, soweit es im Vertrag vorgesehen ist. Die Erweiterung der Gemeinschaft um Spanien und Portugal macht eine Rückkehr zu den ursprünglichen institutionellen Mechanismen unerläßlich, soll der Rat überhaupt entscheidungsfähig sein. Von belgischer Seite wird überdies mit Nachdruck auf die Rolle der Kommission verwiesen: Es ist Aufgabe der Kommission und nicht des Ratspräsidenten, zur Entscheidung stehende Fragen in Form von Vorschlägen zu unterbreiten und Kompromißlösungen zu erarbeiten. Vor dem Senat stellte Außenminister Leo Tindemans fest, daß ein Elfer-Dialog (10 Staaten plus Kommission) an die Stelle des vom Vertrag vorgesehenen Zweier-Dialogs getreten sei¹⁴.

Auch hinsichtlich der Fortentwicklung des Binnenmarktes vertreten Brüssel

und Den Haag den gleichen Standpunkt. Die holländische Regierung unterstützt in diesem Bereich die Vorschläge der Kommission und hat gleichzeitig ihren Partnern ein Memorandum über Verkehrspolitik zugeleitet. Für Den Haag stellt die Verkehrspolitik, wie der weitere Ausbau des Binnenmarktes ganz allgemein, eine der wichtigsten Aufgaben der Gemeinschaft dar¹⁵. Belgien vertritt denselben Standpunkt und bekräftigt insbesondere die Notwendigkeit einer Harmonisierung technischer Normen, speziell auf dem Gebiet neuer technologischer Erzeugnisse. Die Beneluxstaaten befürworten gemeinsam den Beitritt Spaniens und Portugals. Die Beitrittsverhandlungen sind mit Ausnahme einzelner agrarpolitischer Probleme weitgehend abgeschlossen. Die positive Haltung der Beneluxstaaten wird dadurch erleichtert, daß ihre Agrarerzeugnisse nicht mit denen der Mittelmeer-Beitrittskandidaten konkurrieren.

Kontroverse über den Sitz der Gemeinschaftsorgane

Abgesehen von der Kontroverse über den EG-Haushalt, die das Jahr 1983 beherrschte, sieht sich Luxemburg noch einem anderen Problem gegenüber: der Frage des Sitzes der Gemeinschaftsorgane. Premierminister Werner brachte diese Frage im Juni 1983 zur Sprache, als er sich für den Verbleib des Europäischen Parlaments in der Hauptstadt des Großherzogtums aussprach. Auf dem Athener Gipfel im Dezember ging die luxemburgische Regierung noch einen Schritt weiter und schlug vor, Luxemburg zum einzigen Sitz aller Gemeinschaftsinstitutionen zu machen. Diesem Vorschlag entgegnete der belgische Außenminister Leo Tindemans: „Es versteht sich, daß Belgien in dieser Frage einen klaren Standpunkt vertreten muß und Brüssel als Sitz der europäischen Institutionen verteidigt . . .“¹⁶.

Anmerkungen

- 1 Vgl. N.R.C. Handelsblad, 26. Oktober 1983.
- 2 Le Monde, 23. Dezember 1983.
- 3 Vgl. Süddeutsche Zeitung, 5. Dezember 1983.
- 4 Le Soir, 3. Dezember 1983.
- 5 Vgl. Rijksbegroting van het Jaar 1984, Hoofdstuk V, Departement von Buitenlandse Zaken, Den Haag, 20. September 1983, III, S.
- 6 De Standaard, 28. September 1983.
- 7 Rijksbegroting, a.a.O., III, 2.2.
- 8 Vgl. Agence Europe, 17. März 1983.

Weiterführende Literatur

- La Belgique et le Développement de la Communauté Européenne, Brüssel: Groupe d'Etude des Politiques Européennes 1982.
- Flesch, Colette, La diplomatie luxembourgeoise, nécessité, réalité et défi, in: Studia Diplomatica, Brüssel 1983, Nr. 2.

- 9 Le Soir, 3. Dezember 1983.
- 10 Vgl. Rijksbegroting, a.a.O., III, 2.2.
- 11 Vgl. Annales Parlementaires, Senat, Sitzung vom 3. Dezember 1983.
- 12 Pressemitteilung des Staatssekretärs für Landwirtschaft und Europäische Fragen, Brüssel, 12. Oktober 1983.
- 13 La Libre Belgique, 18. August 1983.
- 14 Vgl. Annales parlementaires, Senat, Sitzung vom 9. Dezember 1983.
- 15 Vgl. Rijksbegroting, a.a.O., III, 3.2.
- 16 Annales parlementaires, Senat, Sitzung vom 9. Dezember 1983.

Hoerber, R., La mise en œuvre des directives des Communautés européennes en Belgique, in: Cahiers de droit européen, Brüssel 1983, Nr. 4, S. 450 – 465.

Kellermann, Alfred E., The Netherlands in face of its Community obligations, in: Common Market Law Review, Den Haag 1983, Nr. 2, S. 297 – 333.