

Ministerium für auswärtige Angelegenheiten

An die
Präsidentin des
Abgeordnetenhauses
Binnenhof 4
Den Haag

Direktion Europäische
Integration
Rijnstraat 8
2515 XP Den Haag
Postfach 20061
Niederlande
www.rijksoverheid.nl

Unser Zeichen

BZDOC-2089746700-82

Datum 21. Dezember 2018

Betreff Stellungnahme zum AIV-Gutachten »Koalitionsbildung in der EU nach dem Brexit: Allianzen für ein modernes und schützendes Europa«

Anlage(n)

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

die Regierung hat mit Interesse das AIV-Gutachten »Koalitionsbildung in der EU nach dem Brexit: Allianzen für ein modernes und schützendes Europa« zur Kenntnis genommen, das im Auftrag Ihres Hauses erstellt worden ist (Parlamentsdrucksache 21 501, Nr. 20, Antrag der Abgeordneten Mulder, Omtzigt und Voordewind). Die nachstehende Stellungnahme der Regierung steht nicht für sich allein, vielmehr ist sie im Zusammenhang mit anderen Schreiben zu lesen, die Ihrem Haus zu diesem Thema bereits zugegangen sind oder noch zugehen werden. Ich verweise in diesem Zusammenhang insbesondere auf die Schreiben zur Erweiterung und Verstärkung des Auslandsvertretungsnetzes (Parlamentsdrucksachen 32 734, Nr. 31 und 32), auf die Beantwortung schriftlicher Anfragen zur Wahrnehmung der niederländischen Interessen in der EU (Parlamentsdrucksache 35000V, Nr. 4, 24. September 2018), auf die Stellungnahme der Regierung zum Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats der Regierung (WRR) »Europese Variaties« (Europäische Variationen) und ganz besonders auf den Bericht zur Lage der Europäischen Union, der im Januar 2019 vorgelegt werden wird.

Im Einklang mit dem AIV-Gutachten ist der Regierung bewusst, dass das Ausscheiden Großbritanniens aus der EU viele vertraute Muster und Sicherheiten innerhalb der Union verändern wird. Der Brexit hat nicht nur tiefgreifende und komplizierende wirtschaftliche, finanzielle, rechtliche und politische Konsequenzen, sondern beeinflusst auch die Kräfteverhältnisse innerhalb der EU. Mit dem Austritt Großbritanniens verlieren die Niederlande nicht nur einen überwiegend gleichgesinnten Partner in der Union, es verändert sich auch das machtpolitische Gefüge zugunsten der verbleibenden großen Mitgliedstaaten. So wird das Stimmgewicht der Niederlande als mittelgroßer Mitgliedstaat um fast einen halben Prozentpunkt von 3,37 % auf 3,86 % zunehmen. Das Stimmgewicht wird nach der Einwohnerzahl der Mitgliedstaaten berechnet. Demnach wird das Stimmgewicht des größten Mitgliedstaats, Deutschland, fast fünfmal so stark zunehmen wie das der Niederlande, nämlich um 2,33 % von 15,93 % auf 18,26 %; das Stimmgewicht Frankreichs steigt um 1,90 % auf 14,94 %.

Angesichts dieser Verschiebungen werden kleine und mittelgroße Mitgliedstaaten, die – wie die Niederlande – bei vielen Themen eine ähnliche Position vertreten wie das Vereinigte Königreich, mit Blick auf richtungweisende Initiativen noch stärker zusammenarbeiten müssen. Wie bereits bei der Beantwortung der schriftlichen Anfragen zur Vertretung der niederländischen Interessen in der EU ausgeführt, intensiviert die Regierung darum die Anstrengungen zur Realisierung von auf Dauer angelegten Koalitionen mit anderen Mitgliedstaaten. Es wird immer wichtiger, dass die Niederlande in bilaterale Beziehungen innerhalb eines multilateralen europäischen Rahmens investieren. Noch mehr als bisher kommt es auf gute Beziehungen zu anderen Mitgliedstaaten und darauf an, gut über diese Mitgliedstaaten Bescheid zu wissen, wenn es darum geht, den europäischen Beschlussfassungsprozess zu beeinflussen und Interessen der Niederlande durchzusetzen.

Direktion Europäische
Integration

Unser Zeichen
BZDOC-2089746700-82

Vor diesem Hintergrund hat die vorige Regierung nicht lange nach dem britischen Referendum damit begonnen, die Beziehungen der Niederlande zu allen EU-Mitgliedstaaten neu zu bewerten. Seit Herbst 2016 wurden auf politischer und fachlicher Ebene viele Gespräche mit Mitgliedstaaten geführt, die für die Niederlande wichtig sind, weil sie entweder ähnliche Positionen vertreten oder weil ihnen eine Schlüsselrolle bei Themen zukommt, die den Niederlanden am Herzen liegen. Die Investition in Kontakte mit anderen Mitgliedstaaten ist Maßarbeit, und es kann sogar von Thema zu Thema unterschiedliche Koalitionen geben. Sichtbaren Ausdruck fand die Intensivierung der Kontakte mit anderen Mitgliedstaaten beispielsweise im Treffen der Benelux-Staaten mit den nordischen und den baltischen Ländern im Juni 2017 in Den Haag und in den drei Treffen der Benelux-Staaten mit den Visegrád-Ländern 2016 und 2017. Die Beziehungen zu Deutschland sind bis hinauf zur höchsten Ebene nach wie vor gut, und die Beziehungen zu Frankreich wurden seit dem britischen Referendum intensiviert.

Die machtpolitische Balance verschiebt sich zwar aufgrund des relativen Stimmgewichts zugunsten der großen Mitgliedstaaten, aber diese Veränderungen im Kräftefeld sind kein mechanischer Prozess, bei dem das gestiegene Stimmgewicht der Mitgliedstaaten automatisch und proportional in mehr Einfluss mündet. Unabhängige Studien haben beispielsweise ergeben, dass die Niederlande mit ihrem vergleichsweise beschränkten Stimmgewicht überdurchschnittlich viel erreichen. Laut einer Studie des Europäischen Rats für Außenbeziehungen (https://www.ecfr.eu/article/commentary_the_more_europe_core_four) sind die Niederlande nach Deutschland und Frankreich das einflussreichste Land in der Union, obwohl Italien, Spanien, Polen und Rumänien ein höheres Stimmgewicht haben. Auch vielgelesene Medien zählten die Niederlande Ende 2017 in den maßgeblichen Themenbereichen Brexit und Euro zu den einflussreichsten Akteuren, hinter Deutschland und Frankreich.

Nach Ansicht der Regierung beruht diese positive Bewertung der Verhandlungsmacht der Niederlande auf mehreren Faktoren. Erstens bereiten die Niederlande ihre Positionierung in den Brüsseler Verhandlungen immer sorgfältig vor, und zwar im Rahmen der interministeriellen Arbeitsgruppe zur Beurteilung neuer Vorschläge der Kommission (BNC) und der Koordinierungskommission für europäische Integrations- und Assoziationsprobleme (CoCo), der Beratungen mit Ihrem Haus sowie der strategischen Beratungen auf Kabinettssebene im Rat für europäische Angelegenheiten. Daher wissen wir als Land in der Regel gut, was wir erreichen wollen und auf welche Begründung sich dies stützt. Darüber hinaus wird

bereits in dieser Phase eine Kräftefeldanalyse erstellt und es werden Mitstreiter identifiziert. Die Niederlande besprechen ihre Vorstellungen bereits in einem frühen Stadium mit der Kommission und mit Koalitionen von Mitgliedstaaten, was eine effektive Beeinflussung der Politik begünstigt. Unter anderem anhand der BNC-Dokumente und des Gedankenaustauschs mit dem Abgeordnetenhaus können die anderen Mitgliedstaaten sich über die Abwägungen informieren, die die Niederlande zu europapolitischen Themen vornehmen. Allerdings gebietet es die Verhandlungslogik auch, dass die Regierung ihre Ideen gegebenenfalls auch in vertraulichem Umfeld präsentieren kann. Wenn in einem frühen Stadium bis ins Detail öffentlich bekannt würde, welche roten Linien für die Niederlande gelten, wären wir ein weniger flexibler und damit auch weniger interessanter Verhandlungspartner, der auch nicht mehr so effektiv auf Lösungen hinarbeiten könnte, die den niederländischen Interessen möglichst nahekommen. Zur optimalen Vertretung der niederländischen Interessen balanciert die Regierung sozusagen einerseits zwischen Offenheit, was die Beweggründe und den Rückhalt für die nationale Position angeht, und andererseits Diskretion im Hinblick auf den internationalen Verhandlungsprozess, wenn es um die roten Linien geht. In einem komplizierteren Post-Brexit-Umfeld dürften solche Erwägungen an Relevanz gewinnen. Gleichzeitig steht für die Regierung fest, dass dies in keiner Weise auf Kosten der Unterrichtung Ihres Hauses gehen darf.

Direktion Europäische
Integration

Unser Zeichen

BZDOC-2089746700-82

Zweitens ist das Schmieden von Koalitionen bereits seit dem Westfälischen Frieden von 1648 fester Bestandteil der niederländischen Diplomatie. Für unser Land bestand aufgrund der beschränkten eigenen militärischen Mittel bzw. des begrenzten Stimmgewichts immer die Notwendigkeit, Koalitionen zu bilden, um die eigenen Interessen zu sichern. Ein regelbasiertes multilaterales System wurde hierbei zu einem unverzichtbaren Instrument, und der europäische Einigungsprozess ist aus dieser Perspektive gesehen von historischer Bedeutung für unser Land. Nach dem Beitritt des Vereinigten Königreichs zur EWG 1973, den wir begrüßt haben, entstand die Übung, erst innerhalb des Dreiecks Großbritannien/Deutschland/Frankreich zu prüfen, ob wir uns einem der drei großen Mitgliedstaaten anschließen, erst danach richtete sich der Blick auf breitere Koalitionen. Großbritannien war dabei nicht in allen Bereichen ein gleichgesinnter Partner, wie auch der AIV zu Recht feststellt, fungierte aber bei abweichenden Standpunkten häufig als wichtiger Gegenpart in Verhandlungen, in denen die Niederlande eine weniger dezidierte Position vertraten. Zu denken ist hier an die Bedeutung der Marktorientierung, offene Handelsbeziehungen und die transatlantische Sicherheitspolitik, Bereiche, in denen Großbritannien oftmals einen viel weniger zurückhaltenden Standpunkt als Frankreich oder Deutschland einnahm und die Niederlande regelmäßig eine Position zwischen diesen drei Ländern vertraten. In anderen Fällen, etwa bei der ungezügelter Erweiterung der Union, gingen die Haltungen der Niederlande und Großbritanniens durchaus oft weit auseinander.

Eine effektive Koalitionspolitik in der Europäischen Union muss heute vor dem Hintergrund der Art und Weise gesehen werden, wie auf europäischer Ebene Beschlüsse gefasst werden. Zwar werden in den allermeisten Fällen Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit getroffen, gleichwohl herrscht in der Praxis nach wie vor der Wunsch vor, Beschlüsse möglichst im Konsens zu fassen, um so größtmögliche Unterstützung unter den Mitgliedstaaten zu generieren. Dass tatsächlich abgestimmt wird, ist zwar eher die Ausnahme, doch hat die bloße Existenz der Möglichkeit, mit qualifizierter Mehrheit eine Entscheidung herbeizuführen, für gewöhnlich eine stark disziplinierende Wirkung, wenn es

darum geht, ein Verhandlungsergebnis zu finden, in dem sich alle Mitgliedstaaten hinreichend wiedererkennen. Das Zustandekommen einer Sperrminorität hat in diesem Zusammenhang oft einen wichtigen symbolischen Wert, wenn man sich davon auch keine Wunder versprechen darf. So kann es sein, dass man als »Hanse-Koalition« angesichts der zu geringen Bevölkerungszahlen der jeweiligen Mitgliedstaaten zwar keine Sperrminorität zustande bringt, dass die anderen Mitgliedstaaten aber durchaus bereit sind, die Interessen einer solchen Koalition zu berücksichtigen, weil sie eine relativ große Zahl von Mitgliedstaaten vertritt und vergleichsweise entschlossen ist, zur Erreichung ihrer Ziele auf fachlicher wie politischer Ebene zu intervenieren. Dann ist es die Aufgabe einer solchen Koalition, so klug zu verhandeln, dass letztlich ein Konsens erzielt wird, in dem man ihren Interessen bzw. Einwänden hinreichend entgegenkommt.

Direktion Europäische
Integration

Unser Zeichen
BZDOC-2089746700-82

Darüber hinaus teilt die Regierung die Ansicht des AIV, dass sich der Einfluss der Niederlande im Post-Brexit-Entscheidungsfindungsprozess auf EU-Ebene nicht nur daran ablesen lässt, ob es gelingt, Koalitionen zu schmieden. Auch das Europäische Parlament und die Europäische Kommission müssen öfter in einem frühen Stadium in den Abwägungsprozess einbezogen werden. Der Regierung ist bewusst, wie wichtig es ist, dass auf sämtlichen Ebenen in allen EU-Institutionen genügend Niederländer vertreten sind, und sie setzt sich dafür ein, dass alle erforderlichen Maßnahmen ergriffen werden, um das geographische Gleichgewicht zu wahren. Dazu braucht es die enge Einbeziehung aller Ministerien, die effektive Umsetzung einer behördenübergreifenden strategischen Personalpolitik mit besonderem Augenmerk für wichtige Funktionen, den Aufstieg von Niederländern in höhere Posten und einen besseren Überblick über potentielle niederländische Kandidaten für wichtige Funktionen.

Das Europäische Parlament spielt seit dem Vertrag von Lissabon als Mitgesetzgeber genauso wie der Rat eine wichtige Rolle beim Zustandekommen europäischer Rechtsvorschriften. Vor diesem Hintergrund werden die Niederlande nach dem Brexit noch mehr in Kontakte mit den niederländischen und sonstigen EU-Abgeordneten investieren, die auf den für die Niederlande wichtigen Themenfeldern eine herausgehobene Verantwortung haben. Neben der Regierung kann auch Ihr Haus in diesem Zusammenhang eine Rolle spielen, indem es Kontakte zum Europäischen Parlament pflegt, beispielsweise mit den niederländischen Abgeordneten. In diesem Zusammenhang ist es für die Wahrnehmung der niederländischen Interessen von ganz wesentlicher Bedeutung, dass die niederländischen EU-Abgeordneten optimal über die Ziele der niederländischen Regierung in Bezug auf EU-Legislativvorhaben informiert sind, über die gerade verhandelt wird und bei denen das EU-Parlament Mitgesetzgeber ist. Bislang ist dies dadurch sichergestellt, dass den niederländischen EU-Abgeordneten die BNC-Dokumente zugeleitet werden. Darüber hinaus bestehen selbstverständlich parteipolitische Kontakte, aber auch die Ständige Vertretung der Niederlande bei der EU kann eine wichtige unterstützende Rolle spielen.

Der AIV regt in seinem Gutachten an, dass die Niederlande im Interesse ihres Einflusses mehr positive EU-Ziele formulieren und nicht als Anführer einer Gruppe von Neinsagern in Erscheinung treten sollten. Wenn hier das Bild von einem Mitgliedstaat gezeichnet wird, der nur darauf aus ist, Entscheidungen zu verhindern, so erkennt sich die Regierung darin nicht wieder. Wie Ministerpräsident Rutte in seiner Rede vor dem EU-Parlament betonte, geht es der Regierung nicht automatisch um »mehr Europa«, wenn ein gemeinsames Problem in Angriff genommen werden muss. Aus Sicht der Regierung gewinnt die Union

vielmehr an Wert und Glaubwürdigkeit, wenn sie ihre Beschlussfassung und Kontrolle verbessert und sich auf die wichtigsten Herausforderungen konzentriert, die die Mitgliedstaaten angehen: ein fairer, vertiefter und nachhaltiger Binnenmarkt, internationale Handelspolitik, Wirtschafts- und Währungsunion, gemeinsame Migrations- und Asylpolitik, gemeinsame Sicherung der Außengrenzen, innere und äußere Sicherheit sowie Klima. Auf all diesen Feldern haben die EU-Mitgliedstaaten sich bewusst dafür entschieden, zusammenzuarbeiten und gemeinsame Maßnahmen zu entwickeln. Die Niederlande haben dabei eine konstruktive Rolle gespielt und zugleich betont, dass gemeinsame Lösungen nicht nur verkündet, sondern auch eingehalten werden müssen. Für die Glaubwürdigkeit der EU kommt es entscheidend darauf an, dass einmal getroffene Absprachen, Vereinbarungen und Regeln ernsthaft umgesetzt werden und dass ihre Einhaltung effektiv kontrolliert wird. Dazu bedarf es starker Mitgliedstaaten, die in der Lage sind, im EU-Rahmen eingegangene Verpflichtungen auch praktisch umzusetzen. Eine fokussierte EU, in der Vereinbarungen eingehalten werden, hat nach Ansicht der Regierung größere Bedeutung als eine Union, die Initiativen lanciert, die von den Mitgliedstaaten nicht als wirklich verbindlich angesehen werden, und die somit nur unzureichende Ergebnisse erzielt.

Direktion Europäische
Integration

Unser Zeichen

BZDOC-2089746700-82

Die Regierung begrüßt es, dass der AIV die Bedeutung einer gut koordinierten und unterstützenden Diplomatie in den europäischen Hauptstädten sowie den Umstand anerkennt, dass hierzu auch Mittel bereitgestellt werden müssen. Als Vorposten weisen unsere Botschaften auf die Chancen und Bedrohungen für die von den Niederlanden in Brüssel verfolgten Ziele hin, leisten Lobbyarbeit und beschaffen die Hintergrundinformationen, die für das effektive Schmieden von Koalitionen erforderlich sind. Am 2. Juli und 8. Oktober 2018 hat die Regierung Ihrem Haus Schreiben zugeleitet (Parlamentsdrucksachen 32 734, Nr. 31 und 32), in denen sie mitteilt, dass sie überwiegend aus diesen Erwägungen heraus beschlossen hat, das Netz der Auslandsvertretungen in Europa zu verstärken. Mit der Zusammenarbeit auf europäischer Ebene im Blick werden in den kommenden Jahren nicht nur bei der Ständigen Vertretung in Brüssel zusätzliche Mitarbeiter eingesetzt werden, sondern auch in den Botschaften in Berlin, Brüssel, Budapest, Bukarest, Dublin, London, Madrid, Paris, Tallinn, Vilnius und Zagreb sowie im direkten Umfeld der Europäischen Union, nämlich in Pristina, Sarajevo, Skopje, Tirana und Belgrad.

Die Regierung kann sich den Vorschlägen des AIV für mögliche Koalitionspartner in den Politikbereichen Binnenmarkt, Soziales, Klima sowie Innovation und Forschung im Großen und Ganzen anschließen. Bei den Themenfeldern innere Sicherheit und Migration teilt die Regierung die Analyse des AIV und stimmt der Empfehlung in puncto Migration zu. Wenn es um die Wirtschafts- und Währungsunion geht, werden die Niederlande auch zukünftig mit gleichgesinnten Ländern den Schulterschluss suchen, denen eine solide Finanzpolitik der Union und ihrer Mitgliedstaaten am Herzen liegt. In den dafür in Frage kommenden Formationen werden sie sich im Rahmen des Machbaren für die größtmögliche Einbeziehung der sogenannten »Outs« einsetzen, also jener Mitgliedstaaten, die nicht bzw. noch nicht der Eurozone angehören, aber von den dort getroffenen Entscheidungen berührt werden.

Abschließend weist der AIV zu Recht auf die Bedeutung einer Koalitionspolitik hin, die in hohem Maße auf die Beeinflussung der deutsch-französischen Achse ausgerichtet ist, sowie auf die Mobilisierung gleichgesinnter Länder wie Belgien,

Luxemburg, die nordischen und die baltischen Staaten, Österreich und Irland. Mehr als in der Vergangenheit wird die Fähigkeit der Niederlande gefragt sein, verbindend und flexibel zu operieren. Unsere Ausgangslage ist gut. Deutschland und Frankreich sehen in den Niederlanden einen ernstzunehmenden Gesprächspartner. Die Kooperation zwischen den Benelux-Ländern und den nordischen bzw. baltischen Staaten hat einen neuen Impuls erhalten.

Direktion Europäische
Integration

Unser Zeichen
BZDOC-2089746700-82

Die Regierung wird sich weiter für eine Vertiefung solcher Koalitionen einsetzen, sie ist sich aber auch des Umstands bewusst, dass der Anschein der Exklusivität innerhalb der Union (Norden gegen Süden oder Osten gegen Westen) vermieden werden muss. Deshalb wird sie auch künftig mit allen Mitgliedstaaten mit vergleichbaren Interessen freundschaftliche und »inklusive« Kontakte pflegen, gleichviel, ob es um grundsätzliche Fragen geht (etwa auf dem Gebiet der Rechtsstaatlichkeit), um spezifisch materielle Interessen oder um Initiativen zur Verbesserung des Funktionierens der EU.

Der Minister für auswärtige Angelegenheiten

gez. Stef Blok