

ARBEITSPAPIER

DIE DISKUSSION UM DIE GRUND- LAGEN DER NIEDERLÄNDISCHEN AUSSENPOLITIK: DAS HERIJKING-PAPIER

Martin L. Ruiter (ext.)

Sankt Augustin, September 1996

Inhalt

	Einleitung	1
1.	Traditionen und Hintergründe niederländischer Außenpolitik	2
1.1	Traditionen niederländischer Außenpolitik	2
1.2	Niederländische Außenpolitik im 20. Jahrhundert	4
1.3	Atlantische Sicherheitspolitik nach dem Zweiten Weltkrieg	5
1.4	Europäische Integration	8
1.5	Entwicklungshilfe	12
2.	Herijking - Die Hintergründe	15
2.1	Weltpolitische Veränderungen	15
2.2	Außenpolitische Fehleinschätzungen und Niederlagen	16
2.3	Innenpolitische Entwicklungen	18
3.	Herijking - Die Diskussion	21
3.1	Die NATO: Business As Usual?	21
3.2	Europa: ein intergouvernementeller Dschungel?	22
3.3	Niederländisches Selbstbild und Entwicklungshilfe: Pfarrer oder Kaufmann?	24
4.	Herijking? Versuch einer Bewertung	26
4.1	Das Positionspapier "Herijking Buitenlands Beleid"	26
4.2	Ein Resümee: Much Ado About Nothing?	27
	Der Autor	30

Einleitung

Mit dem Antritt der ersten Regierung in der neueren niederländischen Parlamentsgeschichte ohne christdemokratische Beteiligung schien sich 1994 ein grundlegender Wandel in der niederländischen Innenpolitik vollzogen zu haben. Als Premier Wim Kok in der Regierungserklärung auch eine "herijking" (zu deutsch: "Neubestimmung") der niederländischen Außenpolitik ankündigte, waren die Erwartungen mehr als nur hochgespannt. Der neue Außenminister Hans van Mierlo versprach dem Parlament, innerhalb eines Jahres ein Positionspapier zu den Veränderungen im internationalen System und deren Implikationen auf die Außenpolitik Den Haags zu erstellen. Van Mierlo reagierte hiermit auf die teilweise heftigen Debatten, die sich seit dem Ende des Ost-West Gegensatzes im wesentlichen um drei Streitfragen in der Gestaltung der Außenpolitik entzündet hatten:

1. Sollte das Primat der auf Washington gerichteten Sicherheitspolitik zugunsten einer kontinentaleren Ausrichtung auf die Europäische Union aufgegeben werden?
2. Sollte man sich in der Europapolitik mit einer 'Richtlinienkompetenz' der Achse Bonn-Paris anfreunden oder doch weiterhin eine traditionelle Gleichgewichtspolitik im Kräftedreieck London-Bonn-Paris betreiben?
3. Sollte statt idealistischen Zielsetzungen eine mehr an den nationalen Interessen orientierte Entwicklungshilfepolitik geführt werden?

Einen zusätzlichen Antrieb erhielt die Diskussion durch verschiedene außenpolitische Fehlleistungen der Haager Diplomatie, beispielsweise in den Vorverhandlungen zu den Maastrichter Verträgen. Weitere Rückschläge waren die Standortdiskussionen um die Europäische Bank, die Personalentscheidungen über den Vorsitz der Europäischen Kommission, der Osteuropabank und der NATO.

Einen vorläufigen Abschluß bildete die Veröffentlichung des Positionspapiers unter dem Titel *De Herijking van het buitenland beleid* ('Eine Neueichung der Außenpolitik') des niederländischen Außenministeriums, in dem auf die veränderte außenpolitische Lage und auf die in diesem Zusammenhang notwendigen organisatorischen Veränderungen eingegangen wird.

In der vorliegenden Arbeit wird die Frage aufgeworfen, ob es Richtungs- oder zumindest Akzentverschiebungen in der niederländischen Außenpolitik gibt. Des weiteren soll aufgezeigt werden, welche Themen die Diskussion um eine Neuorientierung beherrscht haben. Die Analyse beschränkt sich auf drei wichtige Bestandteile niederländischer Außenpolitik, nämlich die Sicherheits-, Europa- und die Entwicklungshilfepolitik. Die Wahl dieser drei Bereiche erklärt sich aus den Themenschwerpunkten des Herijkings-Papiers, an dem die Ministerien für Auswärtige Angelegenheiten, Verteidigung und Entwicklungshilfe beteiligt waren.

1. Traditionen und Hintergründe niederländischer Außenpolitik

Die niederländische Außenpolitik weist einige Merkmale und Traditionen auf, die sich in den mehr als vierhundert Jahren seit dem Zusammenschluß einiger niederländischer Provinzen zur Union von Utrecht (1579) entwickelt haben und die mit Einschränkungen auch heute noch eine gewisse Gültigkeit besitzen.

Neben der alles dominierenden Handelstradition waren und sind Elemente niederländischer Außenpolitik

- eine maritime, atlantisch orientierte anti-kontinentale Ausrichtung;
- eine isolationistische, neutral-pazifistische Nichteinmischungspolitik;
- eine moralistische, völkerrechtlich-legalistische Komponente.

1.1 Traditionen niederländischer Außenpolitik

"Die außenpolitischen Zielsetzungen dieses Staates sind folgende: Daß überall Frieden und Ruhe mögen herrschen und daß der Handel ohne Behinderungen vorstatten gehe."¹

"The interest of this State lies in this: that there be peace and quiet everywhere and that commerce be carried on unimpeded."²

Besser als in obengenannten Zitat des niederländischen Staatsmanns Johann de Witt (1625-1672) kann man auch mehr als 300 Jahre später die zentralen außenpolitischen Ziele der Niederlande kaum beschreiben. Außenpolitik war für die Niederländer seit jeher vor allem Handelspolitik. Nach einem schwierigen, achtzig Jahre dauernden Befreiungskampf gegen die Spanier wurde die Republik der Vereinigten Niederlande im Frieden von Münster 1648 als eigenständiger Staat zur Kenntnis genommen. In ihrem Kampf unter der Führung Wilhelms von Oranien, der massive Unterstützung von Frankreich und Großbritannien erhielt, ging es um politische Rechte und Glaubensfreiheit, vor allem aber um den Schutz der Handelsinteressen der holländischen Hafenstädte.

Im 17. Jahrhundert, das in den Niederlanden als das "goldene" bezeichnet wurde, entwickelte sich das Land zu einer Seemacht von beträchtlichem Umfang. Die Städte an der Nordseeküste waren Handelsstädte, die ihren Reichtum dem Seehandel verdankten. Die Niederlande waren daher vor allem maritim orientiert und schenkten der kontinentalen Politik nur geringe Beachtung. Ein anschauliches Beispiel dieser Haltung ist der Vorschlag Pieter de la Courts, eines Kleiderfabrikanten und politischen Ökonomen, einen Kanal zwischen Holland und den

¹ Voorhoeve, J.J.C., Peace, Profits and Principles. A Study of Dutch Foreign Policy, Martinus Nijhoff, The Hague etc. 1979, S. 42

² Ebda.

(deutschen) Hinterländern zu graben, um die Niederlande von Einflüssen des Kontinents für alle Zeit zu bewahren³.

Die Ermordung Wilhelms von Oranien sowie die tiefverwurzelte freiheitliche Tradition der niederländischen 'Stadtstaaten' hatten schon im 16. Jahrhundert das Entstehen einer dynastischen Herrschaft, wie sie beispielsweise in Österreich zustande kam, verhindert. Die Republik des 17. Jahrhunderts war eine Wirtschafts- und Handelsmacht. Ein politisches System ohne klare Machtverhältnisse, in dem die verschiedenen Städte vor allem auf Profit und niedrige Steuern fixiert waren, stand in krassem Gegensatz zu der Bedeutung, welche das Land spielte. Statt eine konsequente, auf politische und militärische Macht gerichtete Politik zu führen, versuchten die Städte, den Staat so schwach wie möglich zu halten, um Geld zu sparen. Nur kurze Zeit, nämlich von 1658 bis 1713, betrieb die Republik eine etwas aktivere Außenpolitik, die aber durch den Kampf gegen den französischen Imperialismus Unsummen verschlang und zum wirtschaftlichen Niedergang der Republik beitrug. In den folgenden Jahrzehnten prägte sich eine weitere der niederländischen Traditionen heraus, eine neutralistische und anti-militaristische Außenpolitik. Wie unvernünftig dies in einer Zeit war, in der Hobbesianische Naturstaatszenarien mehr Regel als Ausnahme waren, zeigte sich bald. Nach und nach geriet die Republik, die den innenpolitischen Geplänckeln mehr Beachtung schenkte als den internationalen Entwicklungen, unter den Einfluß Frankreichs. Nach einem kurzen Intermezzo mit der sogenannten Batavischen Republik annektierte Napoleon 1810 das Land vollständig.

Die niederländische Außenpolitik während des 19. Jahrhunderts war darauf gerichtet, Bindungen jeglicher Art zu vermeiden, sich aus allen internationalen Verwicklungen herauszuhalten und eine strikte Neutralitätspolitik zu führen. Statt eine aktive Rolle im Konzert der Mächte zu spielen, wurde Isolationismus demonstriert. Es ist kein Zufall, daß Den Haag Veranstaltungsort der Haager Friedenskonferenz von 1899 und Sitz des Internationalen Gerichtshofs wurde: Als einem der ganz wenigen Länder wurden den Niederlanden keinerlei expansionistische Ambitionen vorgehalten.

Zudem gab es eine stark legalistische niederländische Tradition seit Grotius, die versuchte, das Völkerrecht zur Basis der Beziehungen zwischen Staaten zu machen. Auch der Versuch, jegliche Gewaltanwendung durch Verträge auszuschließen, findet ihren Ursprung in der Handelstradition. Die legalistische Komponente verband sich einer stark moralistischen Tendenz. Einerseits führte die 'Zeigefingerdiplomatie' Den Haags bis in die jüngste Vergangenheit gelegentlich zu Irritationen. Andererseits ist die idealistische Entwicklungshilfepolitik ein Resultat dieser moralistischen Überlegungen.

³ Schinkelshoek, J., De gracht van Pieter de la Court ("Die Gracht von Pieter de la Court"), Rede gehalten zur *Hofstadvorlesung 1995*, Den Haag 5. April 1995. Wie Schinkelshoek in seiner Vorlesung erwähnte, wurde der Kanal Peter de la Courts zwar nie gebaut, aber er betont: "Die Gracht de la Courts gibt es dreihundert Jahre später gefühlsmäßig noch immer."

1.2 Niederländische Außenpolitik im 20. Jahrhundert

Es war wohl kaum der Respekt vor einer moralischen Überlegenheit der Niederländer, die Deutschland 1914 veranlaßten, die Niederlande bei ihrem Durchstoß über Belgien rechts liegen zu lassen. Von Moltke erkannte, daß ein neutrales Holland für den Import von für Deutschland wichtige Rohmaterialien durchaus Vorteile bot. So konnten sich die Niederländer in einem schwierigen Balanceakt aus dem Krieg halten. Als man 1939 wieder sein Heil in einer 'flexiblen' Außenpolitik suchte, endete dies in einem Fiasko. In fünf Tagen wurde das Land 1940 von deutschen Truppen überrannt, Rotterdam dem Erdboden gleichgemacht.

Als die Niederländer 1945 aus dem bösen Traum erwachten, schien zunächst alles beim alten zu bleiben. Noch sah man sich als eine bedeutende Mittelmacht⁴, die ohne große Schwierigkeiten zur traditionellen isolationistischen Neutralitätspolitik zurückkehren konnte. Zwei Faktoren waren dafür verantwortlich, daß eine solche Politik bald aufgegeben wurde. Zum einen begannen sich spätestens 1947 in Europa die Konturen des Kalten Krieges abzuzeichnen. Eine niederländische Neutralitätspolitik, die schon durch die deutsche Eroberung viel von ihrem Glanz verloren hatte, wurde angesichts der Rivalität zweier waffenstrotzender Supermächte zunehmend illusorisch.

Zum anderen erklärte sich 1948 die ehemalige Kolonie Niederländisch-Indien für selbständig. Die Niederländer hatten drei Jahre lang versucht, gewaltsam die Gründung der Republik Indonesien zu verhindern, mußten sich aber schließlich dem internationalen (vor allem amerikanischen) Druck beugen.⁵

Nach diesem Verlust kam es zu einer wirtschaftlichen Neuorientierung. Der (See-)Handel verlor an Bedeutung, während sich schnell eine exportorientierte Industrie entwickelte. Die Abspaltung der Kolonien hatte allerdings auch eine psychologische Komponente: Ähnlich wie im Falle Großbritanniens konnte man sich lange nicht mit dem neuen Status eines europäischen Kleinstaats abfinden. Statt dessen versuchte Den Haag, die verlorene Größe durch internationales

⁴ Ein schönes Beispiel für die Selbsttäuschung, der niederländische Politiker nach dem Zweiten Weltkrieg hinsichtlich der Bedeutung der Niederlande erlagen, ist die Forderung des Außenministers von Kleffens nach einem Sitz Den Haags im UNO-Sicherheitsrat. Immerhin, so der Minister, gebe es mehr als 80 Millionen Menschen unter niederländischer Flagge. Und Ministerpräsident Kok verkündete während eines Treffens mit Balladur und Mitterrand feierlich: "Frankreich als großes Land und die Niederlande als mittelgroßes Land müssen versuchen, zusammenzuarbeiten."

⁵ Der Verlust der Kolonie wurde lange Zeit als ein nationales Trauma erster Ordnung gesehen und führte zu einem frustrierten Nationalismus. Pijpers, A.F., Dekolonisatie, compensatiedrang en de normalisering van de Nederlandse buitenlandse politiek, in: Sas, N.C.F. van, *De kracht van Nederland. Internationale positie en buitenlands beleid*, Haarlem 1991, S. 206

Prestige auszugleichen. Statt Isolationismus und Neutralität engagierte man sich in Organisationen wie der UNO, EWG oder NATO. Und wenn man schon durch den Verlust der Kolonien an Bedeutung eingebüßt hatte, so wollte man über eine idealistische Entwicklungshilfepolitik der Welt beweisen, daß man immer noch moralisch anderen Ländern überlegen war.⁶

Drei wesentliche Elemente niederländischer Außenpolitik nach dem Zweiten Weltkrieg waren die sicherheitspolitische Verankerung des Landes im atlantischen Bündnis, die wirtschaftliche Integration in der EWG und eine idealistische Entwicklungshilfepolitik.

1.3 Atlantische Sicherheitspolitik nach dem Zweiten Weltkrieg

Schon bald nach dem Zweiten Weltkrieg wurde mit zwei Traditionen gebrochen, an einer weiteren aber konsequent bis ans Ende der achtziger Jahre festgehalten. Ganz wie es die Theorien der (neo-)realistischen Schule der internationalen Politik prophezeien, aber nicht der traditionellen - handelspolitisch orientierten - Außenpolitik Den Haags entsprechend, hatte nach dem Zweiten Weltkrieg die Sicherheitspolitik (high politics) Vorrang vor der Wirtschaftspolitik (low politics)⁷.

Mit dem NATO-Beitritt 1949 wurde auch die neutral-pazifistische Tradition verlassen. Seit dem Zweiten Weltkrieg engagieren sich die Niederlande in internationalen Organisationen in einer Weise, die sich deutlich von den isolationistischen Tendenzen der Vorkriegszeit unterscheidet.

Eine andere Gewohnheit dagegen wurde durch den Beitritt von neuem akzentuiert: Die NATO war ein typisches Indiz für die oben kurz angerissene maritime, anti-kontinentale Tradition. An die Stelle einer informellen Allianz mit Großbritannien (Pax Britannica) trat 1949 die formelle Bindung an die amerikanisch geführte NATO (Pax Americana). Die NATO bot Sicherheit mit und gleichzeitig auch gegen Deutschland. Die militärische (NATO) und wirtschaftliche (EG) Einbindung der Bundesrepublik war eines der zentralen Ziele niederländischer Außenpolitik.

⁶ Der Historiker Alfred E. Pijpers versucht selbst, die Außenpolitik der Niederlande fast ausschließlich aus dem Kolonialtrauma heraus zu erklären. Als Beispiel nennt Pijpers unter anderem die anti-amerikanische Politik der siebziger Jahre. In diesem Punkt erscheint Pijpers Analyse etwas einseitig. Auch in anderen europäischen Ländern gab es in diesen Jahren anti-amerikanische Kampagnen, beispielsweise in Deutschland. Diese lassen sich eher erklären aus dem Zeitgeist und den internationalen Entwicklungen (Vietnam) als aus kolonialen Traumata, welche in Deutschland wohl kaum eine Rolle gespielt haben dürften. Dieselben gesellschaftlichen Entwicklungen haben auch in den Niederlanden eine große Bedeutung gehabt.

⁷ Sicherheitspolitik bedeutet in diesem Zusammenhang vor allem NATO-Mitgliedschaft, obwohl die Niederlande auch Mitglied der WEU sind.

Zurückhaltend bis negativ stand man jedem europäischen Sicherheitssystem gegenüber. Dem französischen Kurs, der unter de Gaulle zunehmend auf eine europäische militärische und politische Kooperation und auf eine Konfrontation mit den USA zielte, begegnete Den Haag mit eisiger Ablehnung. Geflissentlich enthielt man sich jeder Kritik an amerikanischen Militäraktionen und denen anderer NATO-Mitgliedstaaten in der Dritten Welt. Die fortwährende Betonung der amerikanischen Führungsrolle zielte darauf ab, einem von de Gaulle vorgeschlagenen Triumvirat innerhalb der NATO entgegenzuwirken. Die Gefahr der Degradierung zur Drittklassigkeit ließ die Niederländer energisch auf der formellen Gleichwertigkeit zumindest der europäischen Bündnispartner beharren.

Mit dem Abtreten von Minister Josef Luns im Jahre 1971 verschwand ein Symbol für die niederländische Außenpolitik, die sich unter seiner langen Amtszeit (1952-1971) durch treue Mitgliedschaft in der NATO ausgezeichnet hatte. Die niederländische Treue dem Bündnis gegenüber zeigte sich in relativ hohen Verteidigungsausgaben, einem dogmatischen Antikommunismus und dem großen Vertrauen, welches man den amerikanischen Sicherheitsgarantien entgegenbrachte⁸.

Die Akzentverschiebungen sind eher zu sehen als eine Anpassung an veränderte weltpolitische⁹, vor allem aber auch innenpolitische Bedingungen. Die Niederlande befanden sich in einer innenpolitischen Umbruchphase, in der das traditionelle Säulensystem sich zusehends öffnete, was große gesellschaftliche Spannungen verursachte. Der Prozeß der ontzuiling (das Verschwinden der durch konfessionelle Gegensätze bedingten gesellschaftlichen Säulenstruktur) war die erste große politische Wende, welche linke progressive Kräfte an die Macht brachte.

Mit der Bildung des Kabinetts Den Uyl (1973-1977) sollten auch in der Außenpolitik einige neue Akzente gesetzt werden. Diese am stärksten links orientierte Regierung der niederländischen

⁸ Pijpers, A.F., a.a.O. (Anm. 4), S. 207-210. Pijpers behauptet, die Aufrechterhaltung einer großen Flotte, die im NATO-Verband eine wichtige Rolle in der Sicherung des atlantischen Ozeans spielen konnte, sei eine andere Form von Kompensationsdrang gewesen. Statt Bündnistreue habe vor allem dieser Kompensationsdrang die positive Haltung der Niederlande zur NATO beeinflußt.

⁹ Der Krieg in Vietnam hatte zu großen Demonstrationen in Europa gegen die USA geführt, deren Hegemonialstellung zum ersten Mal seit dem Zweiten Weltkrieg ernsthaft in Frage gestellt wurde. Während die USA in der Krise steckten, schienen überall in der Welt kommunistische und sozialistische Bewegungen auf dem Vormarsch. Zudem entspannten sich die Ost-West Beziehungen nach den ersten ermutigenden Erfolgen auf dem Gebiet der Abrüstung, wodurch die amerikanische Führungsrolle von Westeuropa auch weniger akzeptiert wurde als früher.

Parlamentsgeschichte, die von der PvdA, D66 und PPR¹⁰ gebildet wurde, hatte im Wahlprogramm Kehrpunkt '72 (deutsch: Wende '72) den Wählern Fortschritte in der Entspannungspolitik, eine Reform der Weltwirtschaftsordnung, einen niederländischen Verzicht auf Atomwaffen und Einschnitte im Bereich der Landesverteidigung vorgeschlagen; sogar die Selbstverständlichkeit der NATO-Mitgliedschaft wurde in Frage gestellt¹¹.

Allen Ankündigungen zum Trotz steuerte diese Regierung unter der Führung Joop den Uyls aber in der Sicherheitspolitik keinen Kurs, der sich wesentlich von dem eines Luns unterschieden hätte. Entscheidend hierzu beigetragen hat zweifelsohne die erste Ölkrise, die das progressive Kabinett bald aus seinen Reformträumen weckte. Die schnelle Verschlechterung der Wirtschaftslage zwang zu Sparmaßnahmen. Die Distanz zu Washington wurde bald wieder relativiert, nachdem die Amerikaner Den Haag während der Ölkrise unterstützten¹². Die Regierung Den Uyl stellte bald fest, daß für große Experimente für ein kleines Land in der Außenpolitik die Spielräume eng bemessen sind.

Obwohl in den Beziehungen zur NATO insbesondere durch die Einsparungen bei der Landesverteidigung und die ideologisch motivierte Entwicklungshilfe (siehe unten) einiges Porzellan zerbrochen wurde, kann man sagen, daß summa summarum die niederländische Außenpolitik auch in der Periode 1973-1977 durchaus NATO-loyal eingestellt war. Noch gab es keine europäische Alternative für die Sicherheitsgarantien Washingtons. Zudem verlief die europäische Integration in den Siebzigern trotz hoher Anfangserwartungen nur schleppend.

War in den siebziger Jahren die NATO-Bindung etwas schwächer geworden, so wurden diese Tendenzen nach der Rückkehr bürgerlicher Regierungen allmählich wieder revidiert. Mit der Bildung des zentrum-rechten Kabinetts unter dem Christdemokraten Dries van Agt (1977) wurden die Sozialdemokraten mit Ausnahme eines kurzen Intermezzos (1981-1982) bis 1989 auf die Oppositionsbänke verwiesen.

In den ersten Jahren der Regierung van Agt kam es zu keinen eingreifenden Änderungen der Außen- und Sicherheitspolitik. Wohl versuchte man, die Reputation als treuer Verbündeter der

¹⁰ Die sozialdemokratische *Partij van de Arbeid* (PvdA), die 1966 gegründeten Demokraten '66 (D66) und die links-pazifistische PPR hatten sich im Wahlkampf gegen die etablierten christlichen Parteien durchgesetzt.

¹¹ Dieser Schritt führte übrigens zu einem Bruch in der PvdA. Als Antwort auf den zunehmenden Einfluß von radikal-linken Kräften innerhalb der Partei wurde DS '70 (*Demokratisch Socialisten '70*) gegründet, eine gemäßigt linke Partei, die später aus dem Parlament verschwand.

¹² Die Niederlande, die während des Jom-Kippurkrieges eine deutlich pro-israelische Politik geführt hatten, wurden Ziel einer Boykottmaßnahme der arabischen Staaten. Daß gerade die USA versprochen, Den Haag zu Hilfe zu kommen, hat die atlantische Komponente der neuen Regierung sicherlich gestärkt.

NATO, die zu Beginn der siebziger Jahre Schaden erlitten hatte, wieder zu verbessern. Schwierig war dies insofern, als in dieser Zeit die ersten Anzeichen für große gesellschaftliche Widerstände gegen die Stationierung von Atomwaffen auftauchten.

War die Außenpolitik vor dem ersten Weltkrieg vor allem die Spielwiese einer kleinen, liberalen aristokratischen Elite gewesen, so herrschte zwischen Elite und Öffentlichkeit bis in die sechziger Jahre ein weitgehender Konsens¹³. Erst mit der "Politisierung" der niederländischen Gesellschaft wich der Konsens einem oft gespannten Verhältnis zwischen Politik und Öffentlichkeit. Dasselbe gilt für den Konsens innerhalb der Elite: Zum ersten Mal wurden Alternativen propagiert, außenpolitische Selbstverständlichkeiten in Frage gestellt.

Zwar bestimmten mit der Bildung der Regierung van Agt wieder bürgerlich-liberale Kräfte die niederländische Außenpolitik. Die knappen Mehrheiten im Parlament und die Fluktuationstendenzen in der niederländischen Wählerschaft seit den sechziger Jahren zwangen die Regierungen, sehr vorsichtig mit der Öffentlichkeit umzugehen. Die regierenden Christdemokraten befanden sich in einer Spirale des langsamen elektoralen Verfalls. Stärker als beispielsweise in der Bundesrepublik wurde die niederländische Politik von internen Faktoren bestimmt¹⁴. In der Diskussion um die Stationierung der Raketen konnte die Anti-Atomwaffenbewegung viel Druck ausüben und so die niederländische Außenpolitik in großen Maße beeinflussen.

Die Diskussion um die Atomwaffenstationierung erreichte ihren Höhepunkt 1983 mit Demonstrationen in Den Haag, an der mehr als eine halbe Million Menschen teilnahmen. Diese innenpolitischen Widerstände zwangen Den Haag, weltweite Anstrengungen für eine Rüstungskontrollpolitik zur Vorbedingung einer Modernisierung der Atomstreitkräfte der NATO zu machen. Eine Spagatpolitik, die zeitweilig zu Verärgerung auf der amerikanischen Seite führte.

Im Juni 1984 erklärte die Regierung Ruud Lubbers ihre grundsätzliche Bereitschaft, 48 *Cruise Missiles* zu stationieren. Allerdings wollte man die endgültige Entscheidung erst im November 1985 fällen. Sollte die Sowjetunion bis zu dieser Zeit keine neuen SS 20-Raketen gegen Westeuropa aufstellen, wäre die Stationierung hinfällig. Diese Hinhaltetaktik erwies sich als äußerst erfolgreich. Ein knappes Jahr darauf deuteten sich unter Gorbatschow erste grundlegende Veränderungen im Ostblock an, in deren Folge sich das Problem praktisch selbst löste. Auf jeden Fall gelang es dem Taktiker Lubbers auf diese Weise, größere Spannungen mit dem Bündnis zu verhindern.

¹³ Einzige Ausnahmen waren die Frage nach der Annexion deutschen Landes nach dem Krieg, die niederländische Indonesienpolitik und die Guineafrage (1962). In allen Fällen vertrat die Öffentlichkeit weniger zurückhaltende Standpunkte als die verantwortlichen Politiker.

¹⁴ Eine Erklärung bietet das politische System der Niederlande, das relativ leicht von Interessengruppen zu beeinflussen ist. Erst 1986 mit dem großen Sieg von Lubbers wurde die Regierung wieder weniger verletzlich.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß bis 1989 die atlantische Orientierung der Niederlande unverändert blieb¹⁵. Den Haag bemühte sich, die eigene Politik eng auf Washington abzustimmen¹⁶, und gab der atlantischen Partnerschaft gegenüber jeder europäischen Alternative den Vorrang. Die niederländische NATO-Treue erklärt sich sowohl aus der Angst vor einer militärischen Bedrohung durch den Warschauer Pakt als aus dem Bestreben heraus, das Gewicht der kontinentalen Achse Bonn-Paris durch ein atlantisch-angelsächsisches Gegengewicht auszugleichen.

1.4 Europäische Integration

Der zweite wichtige Pfeiler niederländischer Außenpolitik nach dem Zweiten Weltkrieg, der Sicherheitspolitik klar untergeordnet, war die Europapolitik. Die niederländische Regierung war eine der ersten, die für eine weitgehende europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit und den Abbau von Handelsschranken eintrat. Gründe für dieses Streben nach wirtschaftlicher Zusammenarbeit ergaben sich aus der geringen Größe des Landes und dem kleinen eigenen Markt, was zu einer großen Abhängigkeit vom Handel mit den benachbarten Ländern führte. Daneben hat vor allem die eingangs erwähnte Handelstradition die niederländische Europapolitik maßgeblich beeinflußt.

Bereits kurz nach dem Krieg wurde in den Benelux-Ländern eine umfassende Zollunion verwirklicht. Das Benelux-Experiment machte deutlich, daß wirtschaftliche Zusammenarbeit große Vorteile bot. Der Handel zwischen den drei Teilnehmerstaaten nahm viel stärker zu, als anfänglich erwartet wurde, die Anpassungskosten dagegen waren weitaus geringer. Zudem bewies Benelux, daß Handelsliberalisierung einer wirtschaftspolitischen Zusammenarbeit auch vorausgehen kann. Deutlich wurde allerdings auch, daß wirtschaftliche Integration die außenpolitische Zusammenarbeit zwar erleichterte, aber keine ausreichende Vorbedingung für eine substantielle politische Zusammenarbeit war¹⁷. Der Abbau der Handelsschranken innerhalb Europas blieb auch später eines der wichtigsten Ziele niederländischer Europapolitik¹⁸.

¹⁵ Pijpers spricht von einer "Normalisierung" der niederländischen Außenpolitik in den achtziger Jahren im Gegensatz zu einer von Kompensationsdrang geleiteten Politik der sechziger und siebziger Jahre.

¹⁶ Dies zeigte sich im Boykott der Moskauer Olympischen Spiele und einer Ostpolitik, die immer wieder zu Konfrontationen mit der Sowjetunion führte. Im Rahmen der KSZE betonten die Niederlande beispielsweise unablässig die Bedeutung der Menschenrechte, womit man jenseits des Eisernen Vorhangs verständlicherweise auf taube Ohren stieß.

¹⁷ Die *spill-over*-Effekte der wirtschaftlichen auf die politische Ebene waren in der Benelux weniger gravierend als mancher Neo-Funktionalist es sich erhofft hätte.

¹⁸ Voorhoeve, J.J.C., a.a.O. (Anm.1), S. 157-158

Mit dem Amtsantritt von Minister Beyen¹⁹ (1952) erhielt die niederländische Europapolitik, wie sie bis heute verfolgt wird, ihre inhaltliche Ausgestaltung. Nach dem Beitritt der Niederlande zur Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) lancierte Beyen den Plan einer Zollunion zwischen den EGKS-Staaten. Obwohl der Plan scheiterte, gelang es Beyen später, die Zollunion in die Römischen Verträge zu integrieren, die 1957 in der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) resultierten.

Ein wichtiges Ziel niederländischer Europapolitik war ein Gleichgewicht der Kräfte innerhalb Europas. Diese Gleichgewichtspolitik hatte zum Ziel, die Macht der großen Länder einigermaßen auszubalancieren. Bereits kurz nach dem Krieg hatte man sich für eine enge wirtschaftliche Zusammenarbeit mit Deutschland entschlossen. Einerseits wollte man eine möglichst enge wirtschaftliche Einbindung der Bundesrepublik und versuchte, das deutsche Problem in einem multilateralen europäischen Rahmen zu lösen. Frühzeitig hatte man nämlich erkannt, daß der niederländische wirtschaftliche Aufschwung ein wirtschaftlich starkes Deutschland zur Bedingung hatte. Deutschland war ein "Partner aus Notwendigkeit".²⁰ Andererseits stand hinter den Bemühungen Den Haags, Deutschland wirtschaftlich schnellstmöglich zu integrieren, auch die Sorge um das europäische Gleichgewicht. Entschieden setzte Den Haag sich aus diesem Grunde allen französischen Versuchen zur Wehr, Deutschland wirtschaftlich zu schwächen und politisch zu teilen.

Den französischen Plänen einer politischen Union und einer Harmonisierung der sozio-ökonomischen Verhältnisse in den sechziger Jahren begegnete man mit großer Skepsis. Nur unter großem Druck war Den Haag in den siebziger Jahren bereit, in der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) mitzuwirken²¹, da man eine Schwächung der atlantischen Bindung und das Entstehen einer Hegemonialmacht Frankreich innerhalb Europas befürchtete. Sowieso haben die Niederlande der wirtschaftlichen Zusammenarbeit immer den Vorrang vor der politischen Kooperation gegeben:

"Obwohl erkannt wurde, daß der Prozeß der westeuropäischen Integration nicht vor der Zusammenarbeit in der Außen- und Sicherheitspolitik aufhören konnte und sollte, ist die

¹⁹ Beyen wurde zusammen mit Luns Außenminister. In dieser etwas merkwürdigen Konstruktion einer ministeriellen Doppelbesetzung beschäftigte sich Luns mit den Kolonien, Beyen mit der europäischen Integration.

²⁰ So der Titel des Buches von Wielenga, F., *West-Duitsland - Partner uit noodzaak*. Nederland en de Bondsrepubliek 1945-1955, Het Spektrum, Utrecht, 1989

²¹ Einer der Hauptgründe, warum man später in der EPZ mitwirkte, war, daß man sich davon eine weitere wirtschaftliche Liberalisierung und Zusammenarbeit versprach.

niederländische Begeisterung für wirtschaftliche Integration, nämlich in Form des Binnenmarktes, immer größer gewesen als für die politische Kooperation."²²

Im Bestreben, Frankreich zu bremsen, betrieb Den Haag eine Politik zugunsten Deutschlands oder Großbritanniens. Vergeblich versuchte man, Großbritannien während der Gespräche über die EWG am Verhandlungstisch zu halten. Erst als die britische Regierung sich schließlich gegen eine Mitgliedschaft ihres Landes in der EWG entschied, stimmten die Niederlande der "kleineuropäischen" Lösung ohne Großbritannien zu. Trotzdem vertrat man innerhalb der EWG Ziele, die weitgehend mit den britischen Vorstellungen übereinstimmten. Dazu zählte beispielsweise die Forderung einer möglichst offenen Gemeinschaft mit einem freien internen Markt und niedrigen Außenzöllen.

Das Ziel, den Einfluß der großen Staaten auszugleichen, verbirgt sich auch in der Forderung nach einem supranationalen und demokratischen Europa. In einem Papier der Zweiten Kammer, des niederländischen Parlaments, findet man eine Erklärung für dieses Ziel:

"In einer Welt, in der die Notwendigkeit, um zu internationaler Zusammenarbeit zu kommen, immer größer und zwingender wird, bietet eine supranationale Struktur mit klaren Regeln allen Mitgliedern mehr - den kleineren Staaten allerdings verhältnismäßig viel mehr - Garantien und Chancen, ihren Einfluß geltend machen zu können, als in einem streng intergouvernementellen Rahmen."²³

Die Niederländer plädieren also vor allem aufgrund von machtpolitischen Überlegungen für ein supranationales Europa. Dieses Streben nach supranationalen Instanzen ist sowohl Ziel als auch Mittel niederländischer Außenpolitik: Ziel in den Bereichen, in denen ein integriertes Europa für die Niederlande günstig ist, beispielsweise im Bereich der Agrarpolitik oder des Binnenmarktes. Als Mittel werden supranationale Wünsche vor allem dann artikuliert, wenn man die Integration bremsen will, wie im Bereich der GASP. Sehr zutreffend schreibt der heutige niederländische Verteidigungsminister Joris Voorhoeve:

"Viele Beobachter außerhalb und einige wenige Skeptiker in den Niederlanden waren sich darüber einig, daß Supranationalismus weniger ein politisches Ziel, sondern vielmehr ein Deckmäntelchen war, unter dem sich aufgeklärter Eigennutzen verbarg. Es schien, daß

²² Everts, Ph., *Nederland in een veranderende wereld. De toekomst van het buitenlands beleid*, Assen 1991, S. 15

²³ *Handelingen Tweede Kamer*, 1990/91, 20052, S. 18

dieses Mäntelchen vor allem dann getragen wurde, wenn es dem Außenminister nicht gelang, die Pläne seines französischen Kollegen mit besseren Argumenten zu vereiteln".²⁴

So weitgehend die niederländischen Vorstellungen bezüglich eines europäischen föderalen Staates auch waren, so groß waren auch die Widerstände von den meisten anderen Partnern in der Gemeinschaft. Daß gerade die Briten, mit denen man sich im Kampf um einen offenen europäischen Markt und in der atlantischen Ausrichtung verbunden fühlte, keinerlei Interesse an den supranationalen und demokratischen Zielen der Niederländer hatten, wurde in Den Haag nur widerwillig zur Kenntnis genommen. Man hoffte, daß die britische Haltung sich nach einem Beitritt in die EWG ändern würde und man den niederländischen Kampf für starke supranationale Institutionen unterstützen werde. Es war deshalb eine herbe Enttäuschung, als sich der britische Mitstreiter nach der von den Niederlanden immer wieder geforderten Aufnahme in die Gemeinschaft mehr als trojanisches Pferd entpuppte und den föderalen Wünschen Den Haags wenig Verständnis entgegenbrachte.

Ob Den Haag eine wirklich supranationale Entwicklung anstrebte, läßt sich zumindest bezweifeln. Öfter haben die Niederländer sich selbst gegen notwendige institutionelle Reformen der Gemeinschaft gewehrt. Beispielsweise äußerte 1974 als einziger Mitgliedstaat Den Haag Zweifel über die Institutionalisierung des Europäischen Rates. Außenminister van der Stoep (PvdA) stellte sich auf den Standpunkt, jede Reform der EG müsse auf der Basis der Römischen Verträge erfolgen. Er geriet mit dieser Haltung in einen Konflikt mit seinem Ministerpräsidenten Joop den Uyl, der den Europäischen Rat als ein probates Mittel einstufte, um die europäische Integration voranzutreiben.

Und Hans van den Broeck, dem niederländischen Außenminister in der Periode 1982-1989 wurde verschiedentlich vorgeworfen, nur mit dem Munde eine Europapolitik zu führen. Tatsächlich schien van den Broeck mit Luns mehr als nur eine lange Amtszeit zu verbinden: Beide führten eine sehr pro-amerikanische Politik, die die europäische Integration nicht immer erleichterte.²⁵

In den achtziger Jahren versuchte Den Haag in der Europapolitik des öfteren - immer unter dem Hinweis auf edle Ziele wie mehr Demokratie oder mehr Supranationalität - das Tempo der politischen Integration zu drosseln. 1985 noch sprach sich die niederländische Regierung gegen die Gründung einer Europäischen Union aus, weil befürchtet wurde, diese Union könnte von der Achse Bonn-Paris dominiert werden.

²⁴ Voorhoeve, J.J.C., a.a.O. (Anm. 1), S. 188. (Übersetzung durch Verf.) Ähnlich hat es auch der heutige Außenminister Hans van Mierlo einmal ausgedrückt: "Ich muß zugeben, daß ich immer meine Zweifel an der Aufrichtigkeit des niederländischen Ziels eines supranationalen Europas gehabt habe. Ich habe das einmal so formuliert: Das idealste Modell Europa zu verwirklichen suchen, ist auch die beste Methode um es zu verhindern."

²⁵ Nicht zu Unrecht wurde van den Broeck gelegentlich als der "Gralshüter der NATO" bezeichnet.

1.5 Entwicklungshilfe

1963 - das Jahr, in dem Neu-Guinea an Indonesien abgetreten werden mußte²⁶, wird im allgemeinen als das Geburtsjahr der niederländischen Entwicklungshilfe bezeichnet. Zum ersten Mal gab es einen Staatssekretär für Entwicklungshilfe, im Außenministerium wurde das Generaldirektorat für internationale Zusammenarbeit (DGIS) ins Leben gerufen.

Wenn die Entwicklungshilfe im Lauf des Jahrzehnts sich auch teilweise vom kolonialen Hintergrund zu lösen begann, so spielte doch die Vergangenheit eine wichtige Bedeutung²⁷. So geriet beispielsweise Außenminister Joseph Luns (1952-1971) während seiner langen Amtszeit mehrere Male mit den USA in Konflikt, weil seine Politik bezüglich der Kolonien mit den internationalen Entwicklungen nicht zu vereinbaren war. Die Schwierigkeiten in der Guinea-Frage und vor allem die Entwicklungspolitik der siebziger Jahre während der Regierung den Uyl sind Beweise dafür, daß die Niederlande die koloniale Vergangenheit noch nicht gänzlich überwunden hatten.

In der Entwicklungshilfe traten die stark moralistischen Tendenzen niederländischer Außenpolitik am deutlichsten in Erscheinung. Die Hilfe stand im Zeichen von viel Idealismus, der allerdings bisweilen wenig Rücksicht auf die Interessen anderer, nicht zuletzt der Empfängerstaaten nahm. In der Entwicklungshilfe entfernte man sich in den siebziger Jahren auch am weitesten von dem, was in der westlichen Welt gang und gäbe war. Nicht umsonst wird von einer "Normalisierung" der niederländischen Entwicklungspolitik erst in den achtziger Jahren unter den Regierungen Ruud Lubbers gesprochen.

Entwicklungshilfe wurde in den ersten Jahren vor allem als eine technisch-wirtschaftliche Angelegenheit zwischen zwei Staaten gesehen. In der zweiten Hälfte der sechziger Jahre mehrten sich Stimmen wie die des bekannten niederländischen Ökonomen Jan Tinbergen, die Kritik an der an westlichen Normen und Wertvorstellungen orientierten Politik formulierten. In der UNCTAD und anderen UNO-Organisationen hatte die Gruppe der 77 deutlich an Einfluß gewonnen und forderte, vielfach ideologisch unterstützt durch linke Intellektuelle aus dem Westen, eine neue Wirtschaftsordnung (NIEO).

Ab 1971 bezeugten niederländische Politiker des öfteren ihr Interesse an strukturellen Veränderungen des Welthandels und der ihm zugrundeliegenden Produktionsverhältnisse. Der neue Minister für Entwicklungshilfe Jan Pronk (PvdA) war ein Verfechter einer Reform der Weltwirtschaft, wie sie die Gruppe der 77 forderte und betrieb gegenüber der Dritten Welt eine

²⁶ Niederländisch Neu-Guinea war die letzte niederländische Kolonie in Südostasien. Lange weigerte sich Den Haag, das Land an Indonesien abzutreten.

²⁷ Beispielsweise war Indonesien lange Zeit das Land, welches den Löwenanteil der Entwicklungshilfegelder empfing.

"Schuld und Sühne Politik", die aus der kolonialen Vergangenheit heraus erklärbar ist. Pronks Auffassung, daß die Entwicklungshilfe das Primat über die Außenpolitik besaß, führte zu einer Vervielfachung der Ausgaben seines Ressorts. 1976 wurden 1,5% des BNP für Entwicklungshilfe ausgegeben, Zahlen, die ihresgleichen in der Welt suchten.

Innenpolitisches Ziel Pronks war es, den Einfluß der Wirtschaft auf das Entwicklungshilfeministerium zu verringern. Im Klartext hieß dies, daß er in der bilateralen Entwicklungshilfe nicht länger auf das Generaldirektorat Auswärtige Wirtschaftsbeziehungen des Wirtschaftsministeriums angewiesen sein wollte. Obwohl zu Ende seiner Amtszeit immer noch gut 75% der niederländischen Entwicklungshilfe gekoppelt war an Aufträge an niederländische Betriebe, hatte Pronk in dieser Hinsicht einiges erreicht.

International geriet der Einzelkämpfer Pronk mit seiner kompromißlosen Haltung regelmäßig in Konflikt mit anderen westlichen Staaten²⁸. Voorhoeve schreibt:

"Der Impuls, welcher die niederländische Entwicklungshilfe erfaßt hatte, gab ihr eine Triebkraft und einen Idealismus, welcher sich mehr und mehr von den Partnern in der NATO und der EG unterschied. Eine wachsende Spannung zwischen niederländischer Entwicklungshilfe und der Solidarität hinsichtlich den traditionellen diplomatischen Partnern wurde augenscheinlich [...]"²⁹

In zunehmendem Maße distanzierten sich selbst Kollegen wie Außenminister van der Stoel im Ministerrat von der Politik Pronks³⁰. Dabei war auch van der Stoels Stil nicht unumstritten. Beide Minister waren Repräsentanten der berühmt-berüchtigten niederländischen "erhobenen Zeigefingerdiplomatie". Nicht ganz zu Unrecht sehen manche die von der Regierung den Uyl geführte Entwicklungspolitik als ein auf Illusionen gebautes Gebäude, welches seine Legitimation durch die in der niederländischen Gesellschaft damals vorherrschenden linken Wertvorstellungen erhielt³¹.

²⁸ Pronks Vorliebe, um mit den Geldern vor allem anti-westliche Regime wie beispielsweise Kuba zu unterstützen, wurde in Washington ungern gesehen und führte zu einer Isolierung Den Haags.

²⁹ Voorhoeve, J.J.C., a.a.O. (Anm. 1), S. 257. (Übersetzung des Verfassers)

³⁰ Auf der Konferenz für Internationale Wirtschaftliche Zusammenarbeit (CIES) in Paris wurde Pronk auf Befehl van der Stoels selbst von dem gemäßigten Staatssekretär Brinkhorst abgelöst. "Lieber 20 oder 30% in einem Kompromiß erreichen als mit einem 100%-Standpunkt alleine sitzenbleiben", so begründete der Außenminister seinen Entschluß.

³¹ Pijpers, A.F., a.a.O. (Anm. 4), S. 204-218

Nach 1977 änderte sich die niederländische Entwicklungshilfe langsam hin zu weniger idealistischen und teilweise wirklichkeitsfernen Zielsetzungen³². Unter Lubbers (ab 1982) kam die lange erwartete Umorientierung. Ministerin Schoo unterstrich in zwei der Kammer 1984 präsentierten Positionspapieren, daß Pronks Ziele der Vergangenheit angehörten. Zwei wesentliche Ziele Pronk'scher Entwicklungshilfepolitik wurden nicht länger verfolgt: Zum ersten sollten nicht mehr die ärmsten Menschen in den Ländern der Dritten Welt Ziel niederländischer Entwicklungshilfe sein, sondern arme Länder der Dritten Welt. Schoo sprach die Hoffnung aus, daß die Gelder langfristig auch den Ärmsten zugute kommen würden. Zweitens hatte man sich darauf geeinigt, daß die Entwicklungshilfe einen positiven Impuls auf die niederländische Wirtschaft haben müsse. Dieses nicht ganz uneigennütziges Ziel verdrängte Pronks Streben nach self reliance der Entwicklungsländer. Die Zahl der Länder, die Gelder erhielten, wurde drastisch verringert. Im bürokratischen Grabenkrieg hatten das Finanz- und Wirtschaftsministerium einen ersten Sieg errungen³³.

³² Die konservative Regierung unter van Agt setzte ein erstes Zeichen in dieser Richtung, indem sie Kuba von der Liste der Länder strich, auf die sich die Entwicklungspolitik konzentrierte. Ansonsten führte der neue Minister für Entwicklungshilfe de Koning (CDA) in groben Zügen eine ähnliche Politik wie sein Vorgänger Pronk.

³³ Allerdings muß man die Sparmaßnahmen und Veränderungen in der Entwicklungshilfe im Kontext der auf Einsparungen gerichteten Politik der ersten Regierung Lubbers sehen. Staatsverschuldung und Haushaltsprobleme zwangen das Kabinet zu Einschnitten.

2. Herijking - Die Hintergründe

In diesem Kapitel kommen die weltpolitischen Veränderungen zur Sprache, welche in den späten achtziger Jahren die traditionellen Bezugsfelder niederländischer Außenpolitik erfaßten. Die Unsicherheit der neuen Konstellationen führte zu Fehleinschätzungen, die sich in mehreren politischen Niederlagen zu Beginn der neunziger Jahre offenbarten. Gleichzeitig kam es in der niederländischen Innenpolitik zu großen Umwälzungen, die nicht ohne Folgen für die Außenpolitik geblieben sind.

2.1 Weltpolitische Veränderungen

Wie im ersten Teil deutlich wurde, war die niederländische Außenpolitik bis zum Ende der achtziger Jahre atlantisch orientiert. Dies ergab sich aus einer sicherheitspolitischen Notwendigkeit heraus, da die NATO von Den Haag als der wichtigste Garant der nationalen Sicherheit gesehen wurde. Deshalb war man fortwährend bemüht, die Führungsrolle Washingtons innerhalb der atlantischen Vertragsorganisation möglichst zu stärken.

Am Ende der achtziger Jahre sollten mit dem Ende des Kalten Krieges die Grundkonzeptionen niederländischer Außenpolitik zum ersten Mal ernsthaft in Frage gestellt werden. Die bipolare, stabile Struktur des internationalen Systems wich einer multipolaren Phase mit diffusen politischen Strukturen und labilen Machtkonstellationen.

Die auf Entspannung und Abrüstung zielende Politik der neuen Führung im Kreml war ein Indiz dafür, daß der Ostblock nicht länger imstande war, den Rüstungswettlauf mit dem Westen fortzusetzen. Als die Führungsschwäche der Sowjetunion sich offenbarte, stürzten die von Moskau mit militärischen Mitteln gehaltenen Regime in den kommunistischen Satellitenstaaten eines nach dem anderen zusammen. Die Sowjetunion begann in ihre Einzelteile zu zerfallen, ein Prozeß, der bis zum heutigen Tag noch nicht abgeschlossen zu sein scheint.

Doch auch die amerikanische Führungsrolle war vierzig Jahre nach dem Zweiten Weltkrieg umstrittener als früher. Wirtschaftlich in der Krise, schien die Supermacht USA durch die enormen Verteidigungsausgaben geschwächt. Innenpolitisch dringend notwendige Reformen wie die des Sozialwesens zwangen die Regierungen George Bush und vor allem die Bill Clintons, mehr Akzente in der Innenpolitik zu setzen. In der Welt nach dem Kalten Krieg gaben und geben die USA ihrer Führungsrolle eine stets selektivere Bedeutung.

Auf dem europäischen Kontinent, durch den traditionell die Bruchlinie zwischen Ost und West lief, waren die Unsicherheiten größer als in anderen Teilen der Welt. Die Europäische Gemeinschaft, traditionell wirtschaftlich orientiert, schien anfänglich nicht in der Lage, das in Europa entstandene Machtvakuum zu füllen. Dennoch entwickelte sich die EG unter der Führung des französischen Kommissionsvorsitzenden Jacques Delors langsam in die Richtung einer politischen Gemeinschaft. Innerhalb der Gemeinschaft hatten sich im Laufe der Zeit die

Gewichte deutlich verschoben: Ein relativer Machtzuwachs Deutschlands zeigte sich parallel zu einem Bedeutungsverlust Frankreichs - vor allem aber Großbritanniens.

Eine Folge des Endes des kalten Krieges war das Zusammenwachsen der beiden deutschen Staaten. Aus den Wirren der späten Achtziger ging ein wirtschaftlich und politisch gestärktes Deutschland hervor. Frankreich, bemüht, den Nachbarn im Osten noch stärker als bisher an Europa zu binden, versuchte über Delors die politische Integration Europas voranzutreiben. Großbritannien dagegen schien auch nach dem Fall der Mauer wenig geneigt, die skeptische Haltung bezüglich einer politischen Integration aufzugeben.

2.2 Außenpolitische Fehleinschätzungen und Niederlagen

Für die Niederlande bedeuteten diese Veränderungen, daß die historische atlantische Bindung immer deutlicher an Bedeutung verlor, während die Europapolitik zunehmend wichtiger wurde. Unter van den Broeck kam es dennoch zu keiner Anpassung der niederländischen Außenpolitik an die neue weltpolitische Lage. Im Gegenteil: Gegen Ende seiner Amtszeit wurde der Minister immer pro-amerikanischer. Deutlich zeigte sich dies während der Golfkrise: Den Haag unterstützte den Konfrontationskurs der Amerikaner und wandte sich entschieden gegen jeden europäischen Vermittlungsversuch unter französischer Führung. In seiner zehnjährigen Amtszeit machte der "Gralshüter der NATO" aus seiner Skepsis einer allzu engen deutsch-französischen Kooperation nie einen Hehl³⁴.

Die bilateralen Beziehungen der Niederlande, lange vernachlässigt durch ein fast übertriebenes Engagement in multilateralen Organisationen, waren zu London gut, gegenüber Deutschland abwartend und zu Paris eher kühl.

Der Kontakt mit Bonn verschlechterte sich im Zuge der deutschen Wiedervereinigung, als Ruud Lubbers, zu dieser Zeit niederländischer Premier und maßgeblich an der Gestaltung der niederländischen Außenpolitik beteiligt, wie ein traditioneller Gleichgewichtspolitiker ablehnend auf das Zusammenwachsen der beiden deutschen Staaten reagierte. Die Forderung, zu den Zwei + Vier Verhandlungen eingeladen zu werden, sowie die offene Unterstützung des polnischen Protestes gegen den Ausschluß von den Verhandlungen sorgten für die nötige Verstimmung in Bonn³⁵.

³⁴ Erst unter van den Broecks Nachfolger, Pieter Kooijmans, wurden einige neue außenpolitische Akzente gesetzt. Das Ende des Kalten Krieges, so Kooijmans Philosophie, hatte Konsequenzen für die traditionelle atlantische Bindung. In seiner kurzen Amtsperiode hat Kooijmans viel von dem eingeleitet, was später von van Mierlo in die Tat umgesetzt wurde.

³⁵ Eine ähnliche Forderung hatte Den Haag auch schon nach dem Zweiten Weltkrieg artikuliert. Energisch hatte man gefordert, zu den Gesprächen zwischen den vier Siegermächten

Zu Frankreich waren die Kontakte seit den Zeiten Charles de Gaulles sehr reserviert. Den Haag, fortwährend bemüht, den französischen Einfluß auszugleichen, stand einer politischen Union eher ablehnend gegenüber, da man die Dominanz von Paris befürchtete. Dieser Konflikt, der seit den sechziger Jahren zu Spannungen geführt hatte, verschärfte sich in den späten achtziger Jahren, als auch die Bundesrepublik unter Helmut Kohl immer mehr auf eine politische Kooperation drängte. London, traditionell ein Verbündeter Den Haags gegen französische Europapläne, stand in der Gemeinschaft weitgehend isoliert und war deshalb ein denkbar ungünstiger Bündnispartner. Unterdessen hatten sich die Kontakte zum zweiten wichtigen Verbündeten, Belgien, auch nicht verbessert: Die Zusammenarbeit in der Benelux war lange dermaßen vernachlässigt worden, daß eine politische Kooperation zwischen den drei Ländern am Ende der achtziger Jahre eigentlich nicht mehr existierte³⁶.

Die Probleme in den bilateralen Beziehungen waren ein Grund für Rückschläge in der Europapolitik. Daneben kämpfte Den Haag allerdings innerhalb der Gemeinschaft auch mit einem strukturellen Problem. Die Niederlande waren durch die Vergrößerung der Union³⁷, die weniger provozierende Europapolitik Frankreichs nach de Gaulle sowie die schwindende Macht der USA unbedeutender geworden, als man es in den Anfangsjahren der europäischen Integration gewesen war.

Da diese Probleme nicht frühzeitig erkannt wurden, mußte es zwangsläufig zu Fehlern und Niederlagen in Brüssel kommen. Nachdem man während der Verhandlungen über eine Reform der institutionellen Einbettung der WEU in die Europäische Union bereits mit Frankreich und Deutschland in Konflikt geraten war³⁸, kam es während der Vorverhandlungen zur Gründung einer Europäischen Union zum Eklat. Den Haag hatte sich gegen einen Vorschlag Luxemburgs gewandt, der eine Europäische Union mit drei Pfeilern vorsah. Das Luxemburger Arbeitspapier

bezüglich Deutschlands zugezogen zu werden. Auch damals waren die großen Mächte nicht bereit gewesen, Den Haag als gleichwertigen Partner zu akzeptieren.

³⁶ Dies sollte sich rächen, als man sich über den Vorsitzenden der Europäischen Kommission verständigen wollte: Ein handfester Streit entbrannte ausgerechnet zwischen dem Niederländer Ruud Lubbers und dem Belgier Jean-Luc de Haene.

³⁷ Verschiedene niederländische Politologen (z.B. Voorhoeve) sind der Ansicht, daß die Aufnahme Großbritanniens in die EWG die niederländische Position in der Gemeinschaft eher geschwächt als verstärkt hat. Großbritannien vertrat nämlich nach seinem Beitritt (1973) viele von den Standpunkten, mit denen sich vorher Den Haag gegen Frankreich profiliert hatte.

³⁸ Frankreich und Deutschland hatten beabsichtigt, der WEU unter der Leitung des Europäischen Rates zu neuem Elan zu verhelfen. Van den Broeck wehrte sich gegen diese intergouvernementelle Aufwertung und setzte sich für die Stärkung der supranationalen Strukturen ein. Es ist aber anzunehmen, daß er in einer Wiederbelebung der WEU auch eine Gefahr für die NATO sah.

stimmte wegen seiner intergouvernementellen Ausrichtung nicht mit dem niederländischen Konzept einer von der Kommission bestimmten europäischen Politik überein. Der niederländische Gegenvorschlag wurde am 30. September, der in niederländischen außenpolitischen Kreisen schon bald der "Schwarze Montag" genannt wurde, mit barschen Worten von den anderen Mitgliedstaaten vom Tisch gefegt³⁹. Die Annahme des Luxemburger Plans, welcher in Maastricht beschlossen wurde, bedeutete eine schwere Niederlage Den Haags.

Verschiedene Kommentatoren haben auf die Inkonsistenz der niederländischen Politik während der Vorverhandlungen zu Maastricht hingewiesen. So schreibt NRC Handelsblad:

"Der Flop des Arbeitspapiers [gemeint ist der niederländische Gegenvorschlag, MLR] war nicht so sehr das Ergebnis einer naiven, weltfremden supranationalen Sichtweise. Es scheiterte vielmehr durch das Fehlen einer zusammenhängenden Sichtweise, durch gedankliche Inkonsistenzen. Man kann nicht auf wirtschaftlichem Gebiet eine europäische supranationale Struktur fordern und gleichzeitig bezüglich der Außenpolitik jeden Gedanken einer eigenen europäischen Politik zurückweisen. Am "Schwarzen Montag" standen sich unser europäisches wirtschaftliches und unser, sicher nach dem Fall der Berliner Mauer veraltetes, atlantisches politisches Denken im Wege."⁴⁰

Die Standortdiskussion um die Europäische Bank, die erneut zu einer Belastung der Beziehungen zu Bonn führte, endete mit der Wahl Frankfurts für die Niederlande ebenso negativ wie die anschließende Wahl eines neuen Vorsitzenden für die Europäische Kommission.

Auch in der Entwicklungshilfe erlitten die Niederländer mit ihrer Politik des "missionierenden Nationalismus"⁴¹ zu Beginn der neunziger Jahre schwere Rückschläge. 1992 erklärte ein selbstbewußtes Indonesien, nicht länger in den Genuß niederländischer Entwicklungshilfe kommen zu wollen, nachdem Minister Pronk einmal zu oft wegen der Verletzung der Menschenrechte die Stimme erhoben hatte. Die Beziehungen zu Surinam, der 1975 in die Unabhängigkeit entlassenen niederländischen Kolonie in Südamerika, entwickelten sich alles andere als entspannt.

2.3 Innenpolitische Entwicklungen

³⁹ Nur Belgien stimmte für das niederländische Papier.

⁴⁰ Brinkhorst, L.J., De keus is: verder met Europa of terug achter de Waterlinie ("Die Wahl ist folgende: Entweder weiter mit Europa oder zurück hinter die Waterlinie"), in: NRC-Handelsblad, 1.3. 1995

⁴¹ Couwenberg, S.W., Nederland quo vadis?, in: Civis Mundi, 34 (3), 1995

In der zweiten Hälfte der achtziger Jahre hatte sich in der niederländischen Innenpolitik ein schleichender Wandel vollzogen. Immer deutlicher begann sich ein Umbruch von einem christlich-bürgerlichen zugunsten eines liberalen Staatsbildes abzuzeichnen. Gleichzeitig bedeutete diese Wende eine Gegenreaktion zu der Revolte der sechziger Jahre und den linken Wertvorstellungen in der niederländischen Gesellschaft.

Seit 1982 hatte der Christdemokrat Ruud Lubbers die Geschicke des Landes bestimmt. Seine ersten beiden Regierungen hatten im Zeichen einer groß angelegten Reorganisation und Verkleinerung der Staatsverwaltung und des Sozialstaates gestanden. Der Premier genoß das Vertrauen breiter Teile der niederländischen Öffentlichkeit.

Das dritte Kabinett Lubbers, welches 1989 von den Christdemokraten und der PvdA gebildet wurde, war jedoch bald zu weiteren Einschnitten in den Sozialleistungen gezwungen, was die Zusammenarbeit mit dem sozialdemokratischen Koalitionspartner schwer belastete. Zahllose Geplänkel innerhalb der Regierung lähmten die politische Arbeit. Innerhalb der Christdemokraten entbrannte ein Streit um die Nachfolge des Premiers, in dem der Spitzenkandidat der Partei schwer angeschlagen wurde.

In den Wahlen zur Zweiten Kammer, dem niederländischen Parlament, erlitten die Christdemokraten eine vernichtende Niederlage. Zum ersten Mal in der Parlamentsgeschichte in diesem Jahrhundert wurden die Konfessionellen auf die Oppositionsbänke verwiesen. Dem Sozialdemokraten Wim Kok gelang es, eine "Lila"Koalition von VVD, D66 und PvdA zustande zu bringen.

Die Bildung der neuen Regierung gestaltete sich aufgrund der großen programmatischen Unterschiede zwischen den drei Parteien zu einer äußerst schwierigen Angelegenheit. Einer der großen Zankäpfel war die Höhe des Budgets für die Entwicklungshilfe und die Landesverteidigung. Um das Scheitern der Verhandlungen zu verhindern, erklärten die drei Parteien kurzerhand eine Neubestimmung der gesamten Außenpolitik zu einem ihrer politischen Ziele. In der Koalitionsvereinbarung zwischen VVD, D66 und PvdA wurde beschlossen, eine "zusammenhängende Beurteilung des niederländischen Beitrags zur internationalen Zusammenarbeit" vorzunehmen. In diesem Zusammenhang zielte man auf eine "Entschottung" der Außenpolitik zwischen und innerhalb des Verteidigungs-, Außen- und Entwicklungshilfeministeriums. In der Regierungserklärung heißt es in diesem Zusammenhang:

"Die Regierung ist der Meinung, daß die internationale Position der Niederlande neu festgestellt werden muß. Ziel dieser Neubestimmung ist es, nicht nur die Ziele niederländischer Außenpolitik im weiteren Sinne festzustellen, sondern auch, die Mittel, die der Außenpolitik zur Verfügung stehen, zu sich ergänzenden Bestandteilen zusammenzufügen, sowohl inhaltlich, als auch organisatorisch und finanziell."

Die Neubestimmung findet ihren Ursprung weniger in den weltpolitischen Veränderungen oder den außenpolitischen Fehlleistungen der Haager Diplomatie, als vielmehr in den schwierigen

Koalitionsverhandlungen. Nicht zu Unrecht verkündigte der CDA-Abgeordnete Jaap de Hoop-Schaeffer bereits in der parlamentarischen Debatte vom 23. November 1994:

"Wenn ich die herijking betrachte, kann ich mich des Eindrucks nicht erwehren, daß diese zu einem Teil eine Verlegenheitslösung ist für eine einstweilige Vertuschung der Meinungsunterschiede, über die in den Koalitionsgesprächen keine Übereinstimmung erzielt werden konnte. Diese Neubestimmung droht daher eine finanztechnische Übung zu werden, vor der ich warnen möchte."⁴²

Für jedes der drei betroffenen Ministerien stand dabei viel auf dem Spiel. Das Außenministerium, traditionell mittellos, fürchtete weniger finanzielle Einschnitte, als einen Kulturschock, wenn plötzlich Wirtschaftsinteressen an vorderste Stelle kommen würden. Bei den Ministerien für Verteidigung und Entwicklungshilfe dagegen ging es um große finanzielle Einsparungsoperationen⁴³.

Ein weiterer Zankapfel war die Position des Ministerpräsidenten. Anders als der Bundeskanzler hat der niederländische Ministerpräsident keine Richtlinienkompetenz, sondern ist nur ein *primus inter pares* und besitzt nur einen geringen außenpolitischen Handlungsspielraum. Diese konstitutionelle Machtbeschränkung verträgt sich schlecht mit institutionellen Entwicklungen wie der Schaffung des Europäischen Rates, in dem der Ministerpräsident eine stets wichtigere Rolle spielt. Die Konflikte zwischen Außenminister und Premier, wie sie sich bereits in den siebziger Jahren im Kabinett Den Uyl angekündigt hatten, hatten in den Achtzigern zu erbitterten Auseinandersetzungen zwischen van den Broeck und Lubbers geführt. Van den Broeck hatte sich energisch gegen jeden Machtverlust gewehrt, was die Koordinierung der niederländischen Außenpolitik nicht gerade erleichterte. Eine der Ziele der Regierung Kok war es dann auch, Geplänkel dieser Art durch eine institutionelle Stärkung der Position des Ministerpräsidenten zu verhindern.

⁴² Handelingen Tweede Kamer 1994 (26), 23.11.1994, S. 1653

⁴³ Eine interessante parteipolitische Komponente erhielt die Diskussion wegen der Parteizugehörigkeit der drei hauptsächlich betroffenen Ministerien: Im Außenministerium residierte Hans van Mierlo von den linksliberalen Demokraten '66 (D66), im Verteidigungsministerium Joris Voorhoeve von der liberalen VVD und im Ministerium für Entwicklungshilfe - nach siebzehn Jahren Pause - der PvdA-Minister Jan Pronk.

3. Herijking - Die Diskussion

Ursprünglich hatte die Regierung angekündigt, der Kammer innerhalb von zwei Jahren ein Positionspapier zu den Veränderungen in der Außenpolitik vorzulegen. Nach politischem Druck erklärte sich Außenminister van Mierlo bereit, die Neubestimmung schon 1995 abzuschließen. Während die Kammer gespannt auf das Resultat des ministeriellen Denkprozesses wartete, offenbarten Politiker, Wissenschaftler und Journalisten über die Medien ihre Visionen und Vorstellungen einer zukünftigen Außenpolitik. Die Diskussion ist insofern interessant, weil sich aus ihr die wichtigsten Aspekte und Probleme der niederländischen Außenpolitik herauslesen lassen. Die Hauptthemen der Auseinandersetzungen waren:

- die Zukunft des atlantischen Bündnisses;
- die Ziele und Perspektiven der europäischen Integration;
- das niederländische Selbstbild und die idealistisch-legalistische Komponente.

3.1 Die NATO: Business As Usual?

Was die Zukunft der niederländischen Sicherheitspolitik anbelangt, so kann man bezüglich der militärischen Einbettung der Niederlande in die NATO kaum von einer Diskussion sprechen. Alle sind sich einig, daß es momentan noch keine echte europäische Alternative zur NATO gibt. Nur wenige teilen die Ansicht des D66-Abgeordneten Laurens Jan Brinkhorst, der sich andeutungsweise für eine stärkere sicherheitspolitische Verankerung der Niederlande in Europa ausspricht:

"Niemand behauptet, daß wir ohne die NATO auskommen können. Aber wer nicht sieht, daß die sicherheitspolitische Situation sich seit dem Fall der Berliner Mauer fundamental gewandelt hat und daher neue Antworten gesucht werden müssen, ist blind."⁴⁴

Die meisten Politiker sprechen sich dagegen für eine möglichst enge Zusammenarbeit mit Washington aus. So betonte unlängst gerade Verteidigungsminister Voorhoeve, daß Europa gut daran täte, in die atlantische Beziehung zu investieren.

Der bekannte Fraktionsvorsitzende der liberalen VVD, Fritz Bolkestein, gibt mit seinem Plädoyer einer Neuentdeckung der NATO den Grundtenor der Diskussion gut wieder. Für ihn ist und bleibt die NATO der wichtigste Pfeiler einer niederländischen Sicherheitspolitik. Eine europäische Alternative gibt es seiner Ansicht nach nicht:

⁴⁴ Brinkhorst, L.J., a.a.O. (Anm. 34)

"Auf dem Gebiet der niederländischen Sicherheitspolitik bedeutet Neubestimmung also vor allem die Neuentdeckung unserer Nachkriegstradition. Das ist vielleicht nicht spektakulär. Aber wir haben keine Alternative. Auch die Westeuropäische Union ist keine solche."⁴⁵

Für manchen gibt es keinen Gegensatz zwischen atlantischer und europäischer Orientierung, sondern ergänzen sich die beiden. So veröffentlichte der Rat für Frieden und Sicherheit (Adviesraad Vrede en Veiligheid) 1987 ein Papier unter dem Titel "Europäische Sicherheitspolitische Kooperation: Eine atlantische Notwendigkeit".

3.2 Europa: ein intergouvernementeller Dschungel?

Deutliche Meinungsunterschiede gibt es dagegen bezüglich der Zukunft der europäischen Integration. Eine Kernfrage ist hierbei, wie das zukünftige Europa aussehen wird. Wird sich die EU zu einem "intergouvernementellen Dschungel" entwickeln, wie es Pieter van Walsum, niederländischer Botschafter in Bonn, kürzlich formulierte. Oder stehen wir doch am Anfang einer Entwicklung, die in einem föderalen europäischen Staatengebilde ihren Abschluß finden wird.

Bisher hat sich Den Haag immer für ein supranationales Europa ausgesprochen. So betonte Außenminister van Mierlo unlängst noch in einem Artikel:

"Die Niederlande haben ein Interesse an einer parlamentarischen Kontrolle der Europapolitik, an einem Europäischen Gerichtshof, der dafür sorgt, daß alle Staaten - groß oder klein - sich an die Gesetze halten, an einer transparenten Europapolitik statt intergouvernementellen Hinterzimmergekunkel oder einer Machtpolitik wie in der Vorkriegszeit."⁴⁶

Wie van Walsum betont, wird sich Den Haag in diesem Punkt wohl kaum gegen die großen Staaten durchsetzen können:

"Die Niederlande haben sich seit jeher auf den Standpunkt gestellt, daß die Interessen eines kleinen Mitgliedslandes am besten in einer kommunautären Struktur zur Geltung kommen, da diese am ehesten einem Übergewicht der großen Mitgliedstaaten entgegenwirkt. Wenn diese Argumentation stimmt, so darf man davon ausgehen, daß die größeren

⁴⁵ Bolkestein, F., a.a.O. (Anm. 38)

⁴⁶ Mierlo, H. van, "Nederlands belang ligt in een sterke Frans-Duitse as" ("Niederländische Interessen liegen in einer starken französisch-deutschen Achse") in: NRC-Handelsblad, 6.3. 1995

Mitgliedstaaten einer intergouvernementellen Struktur den Vorzug geben. Dies gilt für das Vereinigte Königreich und in kaum weniger großem Maße für Frankreich. Deutschland spielt in diesem Zusammenhang eine besondere Rolle."⁴⁷

Zwar bevorzugt auch Deutschland ein starkes, föderales Europa. Trotzdem wird Deutschland wegen der Wichtigkeit der Beziehungen zu Paris den französischen Wünschen eines "Europe des Nations" stets den Vorzug vor föderalen Zielsetzungen geben.

Wie aus van Walsums Analyse hervorgeht, haben die Niederlande keine Wahl: Wenn verschiedene große oder mittelgroße Staaten lieber eine intergouvernementelle als eine supranationale Struktur in Europa sehen, muß Den Haag sich damit zufrieden geben. Gerade in einem intergouvernementellen Europa aber ist es für die Niederlande wichtig, Verbündete zur Durchsetzung der eigenen Vorstellungen zu finden. Es stellt sich die Frage, welche Staaten die besten Partner Den Haags sind.

Für eine Gruppe, deren prominentester Vertreter der niederländische Außenminister van Mierlo ist, ist die französisch-deutsche Achse der zukünftige Partner Den Haags. Hans van Mierlo schreibt in NRC-Handelsblad vom 6.3. 1995 unter dem Titel "Niederländische Interessen liegen in einer starken französisch-deutschen Achse": "Wir müssen unsere Politik abstimmen auf diejenigen, die das Tempo des Spiels bestimmen, und das sind im Moment vor allem Frankreich und Deutschland".

Der VVD-Chef Frits Bolkestein spricht sich gegen eine enge Zusammenarbeit mit Bonn und Paris aus:

"Oftmals wird suggeriert, daß die Niederlande so eng wie möglich mit der französisch-deutschen Achse verbunden werden sollen. [...] Aber ich bin der Ansicht, daß ein sich Anbiedern der Niederlande an eine französisch-deutsche Achse nicht wünschenswert ist"⁴⁸.

Bolkestein fordert eine Gleichgewichtspolitik zwischen den großen Ländern. Der VVD-Chef fragt sich, ob die deutsch-französische Achse nicht schon ihren Zenit überschritten hat. Deutschland, dessen Gewicht durch die Wiedervereinigung deutlich zugenommen habe, werde sich, so Bolkestein, stets öfter durchsetzen. Der französische Einfluß wird deshalb weniger groß werden. In vielerlei Hinsicht gibt es Bolkestein zufolge gar keine deutsch-französische Achse:

"Wenn es um die Handelspolitik geht, sehen wir ein liberales Nordwesteuropa mit Deutschland gegenüber einem protektionistischen südlichen Europa, angeführt von

⁴⁷ Walsum, P. van, In intergouvernementeel Europa geldt het recht van de jungle, in: NRC-Handelsblad, 15.2.1995

⁴⁸ ebd.

Frankreich. Wenn es um die Sanierung der europäischen Finanzen geht, sehen wir eine ähnliche Blockbildung. Es ist im niederländischen Interesse, diese nordwestliche Zusammenarbeit zu verstärken, sicher nach der jüngsten Erweiterung der Union."⁴⁹

Bolkesteins Plädoyer für eine Gleichgewichtspolitik und gegen eine Anlehnung an die französisch-deutsche Achse stößt bei vielen anderen Politikern auf Kritik. So verweist beispielsweise der D66-Europaabgeordnete Laurens Jan Brinkhorst die Vermutung, daß die französisch-deutsche Achse ihren Höhepunkt bereits überschritten habe, ins Reich der Spekulation. "Eine Weiterentwicklung der Europäischen Union ohne französisch-deutsche Zusammenarbeit ist unvorstellbar."⁵⁰

Eine Möglichkeit ist die Zusammenarbeit mit verschiedenen Ländern je nach Bedarf. Auf verschiedenen Gebieten stimmen die Standpunkte der Niederlande ohnehin mit denen der großen europäischen Länder überein. Was den Binnenmarkt anbelangt, unterscheiden sich die Standpunkte Den Haags kaum von denen der Bundesrepublik oder Großbritanniens. Die Wirtschafts- und Währungsunion, für die Frankreich und Deutschland plädieren, steht auch auf dem Wunschzettel Den Haags. Und was die transatlantischen Bande anbelangt, so sind diese auch ein Anliegen der Deutschen und Briten⁵¹.

Sorgen bereitet vielen der verringerte Einfluß der Niederlande innerhalb der vergrößerten Europäischen Union. Manche sehen das von der CDU vorgeschlagene kleine Kerneuropa mit Frankreich, Deutschland und den Benelux als eine Möglichkeit, wieder mehr Bedeutung zu erlangen. Nach Ansicht des früheren Ministers und Staatssekretärs Stermerdink (PvdA) wäre es selbst an der Zeit, die Ambition aufzugeben, eine eigenständige Außenpolitik führen zu wollen:

"Wirtschaftlich gesehen sind die Niederlande ein deutsches Bundesland. Es ist an der Zeit, daraus außenpolitische Konsequenzen zu ziehen. Die Vereinigten Staaten kennen die Niederlande in politischer Hinsicht nicht, in diesem Rahmen gibt es uns nicht (mehr), Deutschland dagegen kennen sie sehr gut."

Bolkestein dagegen weist ein Kerneuropa, wie es die CDU vorschlägt, zurück: "Die Niederlande sollten die Bildung von Kerngruppen nicht unterstützen, welche zur Folge haben, daß das

⁴⁹ ebd.

⁵⁰ Brinkhorst, L.J., a.a.O., (Anm. 34). Zudem stellte sich die Frage, ob eine Gleichgewichtspolitik, wie Bolkestein sie vorschlägt, in der heutigen Zeit sehr realistisch ist. Die traditionellen Gegengewichte in der niederländischen Europapolitik (Großbritannien, USA) haben deutlich an Gewicht verloren. Zudem läßt der Isolationismus Londons kaum eine Annäherung zu.

⁵¹ Sampiemon, J.H., Europabeleid vergt meer Haagse regie, in: NRC-Handelsblad, 17.2.1995

Vereinigtes Königreich von der Europäischen Union isoliert wird."⁵² Statt dessen sollte seiner Ansicht nach Großbritannien so stark wie möglich in die Integrationsbestrebungen miteinbezogen werden.

3.3 Niederländisches Selbstbild und Entwicklungshilfe: Pfarrer oder Kaufmann?

Die Diskussionen um die Entwicklungshilfe sind eingebettet in eine breitere Diskussion über das niederländische Selbstbild und den Begriff 'nationales Interesse'. Nach Meinung mancher Kommentatoren und Politiker ist die niederländische Außenpolitik lange viel zu idealistisch gewesen. Unter dem Banner moralischer Überlegenheit präsentierte sich der niederländische Außenminister immer wieder als der Prediger in der Wüste.

So sieht Ben Knapen, Redakteur der renommierten niederländischen Zeitung NRC-Handelsblad die Rede van Mierlo's vor der Allgemeinen Versammlung der UNO, in der er eine UNO-Streitmacht forderte, als ein typisches Beispiel niederländischer Außenpolitik. Van Mierlo hatte gefordert: "Entweder wir handeln aufgrund unserer Abscheu und Entrüstung, oder wir müssen aufhören zu moralisieren". Knapen lobt höhnisch die moralische Entrüstung des Außenministers und weist beiläufig darauf hin, daß die meisten vernünftigen Politiker kaum aufgrund von Gefühlen, sondern auf der Basis einer politischen Einschätzung der Situation handeln⁵³.

Diese Tendenz, moralische Überlegungen in der politischen Praxis verwirklichen zu wollen, wird in jüngster Zeit vor allem in der Entwicklungshilfe kritisiert. Gerade der VVD ist der idealistische Ballast seit langem ein Dorn im Auge. So fordert die Partei, daß endlich auch bei der Entwicklungshilfe Effektivitätskriterien angesetzt werden. Nicht länger dürfe dieses Ministerium bei den allgemeinen Sparmaßnahmen eine Sonderstellung einnehmen. VVD-Chef Bolkestein beschreibt die Entwicklungshilfepolitik der siebziger Jahre unlängst mit folgenden Worten:

"Unser traditioneller Missionierungsdrang gewann dagegen - vor allem nach der Revolution von 1968 - stets mehr die Oberhand. Die Niederlande wurden zum Leitstern, zur moralischen Supermacht der Welt."⁵⁴

Daher fordert Bolkestein:

⁵² Ebda.

⁵³ Das einzige Land, daß es sich leisten kann, aus dem Bauch heraus Politik zu betreiben, so Knapen, ist Amerika.

"Aber dieses befindet sich in der komfortablen Lage, daß es über die größte militärische Kapazität der Welt verfügt - und selbst dort hat das Handeln aufgrund von Sentimenten ziemlich einige Unberechenbarkeit mit sich gebracht."

⁵⁴ Bolkestein, F., a.a.O. (Anm. 38)

"Unsere diplomatischen Anstrengungen müssen sich auf eine Vergrößerung unseres Einflusses innerhalb Europas richten. Gerade darum können wir uns keinen weltfremden Idealismus mehr leisten. Eine gute Positionierung der Niederlande in Europa erfordert in erster Linie eine gute Einschätzung der eigenen Interessen."⁵⁵

Andere Kommentatoren dagegen bestreiten, daß die Niederländer so selbstlos sind, wie sie selbst immer behaupten. Was im Ausland bereits seit längerem wahrgenommen wurde, wird nun auch in den Niederlanden zugegeben: Auch die Niederlande haben in ihrer Außenpolitik immer Idealismus und Eigennutz zu kombinieren verstanden. In einer niederländischen Zeitung war unlängst zu lesen:

"Der Kaufmann und der Pfarrer waren im Lauf der Jahrhunderte immer ein und dieselbe Person gewesen. Handel zu betreiben und Geld zu verdienen standen im Dienst der Vermittlung unserer hochtrabenden moralischen Wertvorstellungen. Und unsere Missionstätigkeit hatte zum Ziel, neue Handelsverbindungen zu erschließen und unsere Wohlfahrt zu vergrößern."⁵⁶

⁵⁵ ebd.

⁵⁶ Steinmetz, B., Koopman en dominee ("Kaufmann und Pfarrer"), in: Het Parool, 16. 9. 1995

4. Herijking? - Versuch einer Bewertung

Das vorläufige Ende der Diskussion um eine Neuorientierung der niederländischen Außenpolitik bildet das im September 1995 präsentierte "Herijking"-Positionspapier des Außenministeriums. Es stellt sich die Frage, ob man von einem Kurswechsel in der niederländischen Außenpolitik sprechen kann.

4.1 Das Positionspapier "Herijking Buitenlands Beleid"

Am Zustandekommen des Papiers waren neben den drei Ministern des außenpolitischen Dreiecks (Außen-, Verteidigungs- und Entwicklungshilfeministerium) der Wirtschafts-, der Finanzminister, der Ministerpräsident sowie einige Beamte beteiligt. Das Papier besteht aus drei Teilen.

Der erste Teil ist inhaltlicher Natur und enthält eine Analyse der Veränderungen des internationalen Systems und deren Bedeutung für die niederländische Politik. Viele neue Ideen sind in den dreißig Seiten nicht enthalten. Bezeichnenderweise werden keinerlei Prioritäten gesetzt oder verschoben: Neben der atlantischen und der europäischen Orientierung will man in der Zukunft auch die bilateralen Beziehungen zu Frankreich und Deutschland vertiefen. Wobei beiläufig erwähnt wird, so stark, wie der Begriff "Achse Bonn-Paris" suggeriere, sei die Zusammenarbeit zwischen Frankreich und Deutschland gar nicht⁵⁷.

Auch was die Sicherheitspolitik anbelangt, gibt es wenig Neues. Die NATO bleibt ein wichtiger Bestandteil niederländischer Sicherheitspolitik, daneben soll die WEU im Zuge einer größeren europäischen Verantwortung ausgebaut werden. Bissig bemerkte dazu ein Kommentator: "Ein Student, der sich mit internationaler Politik beschäftigt, hätte wahrscheinlich nicht mehr offene Türen einrennen können."⁵⁸ Tatsächlich nennt das Papier so ungefähr alle Aktanten, die es auf internationalem Gebiet gibt, wichtige Bezugsfelder.

Auffällig für ein Papier, welches nicht vom Wirtschafts- sondern vom Außenministerium verfaßt wurde, ist die große Bedeutung, die den wirtschaftlichen Interessen beigemessen wird. Fast hat

⁵⁷ Wörtlich heißt es dazu: "Der Begriff 'Achse Bonn-Paris' suggeriert einen Konsens, den es in dieser Form nicht gibt, was nicht heißen soll, das es nicht ein Kräftefeld zwischen beiden Staaten gibt.[...] Der französisch-deutsche Motor hat, wenn er isoliert wird, nicht die Zugkraft, um ganz Europa vorwärts zu bringen." Ministerie van Buitenlandse Zaken, De herijking van het buitenlandse beleid ("Die Neubestimmung der Außenpolitik"), Den Haag 1995, S. 17. Dieser Abschnitt spiegelt deutlich die Ansichten des VVD-Chefs Frits Bolkestein bezüglich der französisch-deutschen Kooperation (siehe Kapitel 3).

⁵⁸ Kees Lunshof, "Van Mierlo heeft een muis gebaard" ("Van Mierlo hat eine Maus geboren"), in: De Telegraaf, 12. 9. 1995

man das Gefühl, die zukünftige niederländische Außenpolitik beschränke sich auf das Knüpfen von Handelskontakten.

Schwer tut man sich dagegen immer noch mit dem Begriff "nationales Interesse". Die ambivalente Haltung spiegelt sich in einem kryptografischen Satz, der offensichtlich VVD- und PvdA-Standpunkte miteinander versöhnen soll: "Dieses Papier orientiert sich an den nationalen Interessen im weiteren Sinne, welche die Interessen im engeren Sinne miteinbeziehen".⁵⁹

Die eigentliche herijking verbirgt sich in den Teilen zwei und drei, in denen die finanziell-organisatorischen Aspekte zur Sprache kommen. Personelle Umstrukturierungen bilden den Kern der sogenannten 'Entschottungs'Operation. So werden die Beamten des Außen- und des Entwicklungshilfeministeriums in neun Regionalbüros zusammengefaßt. Zudem wechseln zwanzig Beamte des Wirtschaftsministeriums zum Außenministerium.

Koordiniert wird die neue Außenpolitik vom Außenminister, der damit zumindest offiziell deutlich über seinen Kollegen von der Entwicklungshilfe und der Landesverteidigung steht.

Auch die Position des Ministerpräsidenten, traditionell nur ein *primus inter pares*, wird gestärkt. Die stets größere Bedeutung der Europapolitik macht eine Verbesserung der Koordinierung zwischen den verschiedenen Ministerien durch den Premier zu einer logischen Entwicklung⁶⁰. Der Ministerpräsident wird Vorsitzender des neuen Unterministerrats für Europäische und Internationale Politik (REIA).

Daneben hat das Papier auch budgetäre Auswirkungen. Während der Koalitionsgespräche zwischen VVD, PvdA und D66 konnte man sich im Sommer 1994 nicht einig werden: Die VVD wollte die Entwicklungshilfe auf 0,7% des BSP zurückbringen und den Gewinn für die Landesverteidigung verwenden. Die Sozialdemokraten verfolgten eine umgekehrte Strategie. Der Kompromiß, der nun erreicht wurde, ist ein kleiner Erfolg für die VVD. Der Betrag, der für Entwicklungshilfe ausgegeben wird, bewegt sich zwischen 0,75 und 0,85%. Da aber die Kosten für Friedensmissionen teilweise aus der Entwicklungshilfe kommen, wird die Entwicklungshilfe doch eher an der unteren Grenze liegen. Zudem muß das Verteidigungsministerium ab 1997 200 Millionen Gulden weniger sparen. Insgesamt werden, abzüglich der Abgaben für die EU, 1,1% des BSP für Auslandsausgaben verwendet.

4.2 Ein Resümee: Much Ado About Nothing?

Es stellt sich die Frage, ob das Papier und die vorangegangene Diskussion die Resultate gezeitigt haben, die man sich erwarten durfte. Hinter vielen inhaltlichen Debatten verbergen sich doch allem Anschein nach vor allem machtpolitische Kontroversen und ministerielle Grabenkämpfe.

⁵⁹ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *De herijking van het buitenlands beleid*, Den Haag 1995, S. 15

⁶⁰ Eine andere Entwicklung, die zu einer Stärkung der Position des Ministerpräsidenten geführt hat, ist die Institutionalisierung des Europäischen Rates.

So wird in der Presse nach Erscheinen des Papiers vor allem darüber gerätselt, wer bei der ganzen Operation gewonnen oder verloren hat.

Für einige Experten ist Minister Pronk der eigentliche Gewinner der Diskussion. Statt einer Plünderung seiner Haushaltsmittel, was nach den heftigen Angriffen der VVD durchaus zu erwarten war, hält sich die Mittelkürzung in Grenzen. Zudem gibt es in den Niederlanden weiterhin einen Minister für Entwicklungshilfe - zumindest im Moment.

Andere dagegen betonen die negativen Konsequenzen für die Entwicklungshilfe. Denn ob es nach den nächsten Wahlen noch ein eigenes Entwicklungshilfeministerium geben wird, ist momentan unklar. Verschiedentlich wurde im Außenministerium bereits subtil darauf aufmerksam gemacht, daß es nach einer weitgehenden organisatorischen Integration an der Zeit wäre, auch die Führung auf eine Person zu beschränken. Und zwar auf den Außenminister. Zudem gibt es stets weniger Geld für echte Entwicklungshilfe, da Einsparungen im Verteidigungsressort teilweise auf die Entwicklungshilfe abgeschoben werden. Dies geschieht dadurch, daß künftig das Ministerium für Entwicklungshilfe mitzahlt, wenn Militäreinsätze im internationalen Rahmen durchgeführt werden.

Ein Ziel, welches die Reorganisation sicherlich nicht gelöst hat, ist die undeutliche Kompetenzverteilung. Es liegt wohl vor allem an dem persönlichen Ermessen der Minister, wie weit sich die eigenen Kompetenzen erstrecken. So darf der Entwicklungshilfeminister im Zuge der personellen Integration der beiden Ministerien künftig über verschiedene Themen mitreden, die früher für ihn Tabu waren. Auch der Ministerpräsident, der die Politik vor allem nach außen hin erläutern soll, kann leicht zu einer Art zweiter Außenminister werden⁶¹. Diese Kritik kann insofern relativiert werden, als daß eine Gefahr der Kompetenzüberschreitung in der alten Konstruktion ebenfalls möglich war.

Inhaltlich ist die Neubestimmung wohl vor allem als die Rechtfertigung einer Politik einzustufen, die bereits in der politischen Praxis angewandt wird. Statt großen mondialen Strategiemodellen bemüht sich die Regierung Kok, in einer Politik der kleinen Schritte die bilateralen Beziehungen zu den Nachbarn zu verbessern.

Übrigens mit unterschiedlichen Erfolgen. Vor allem zu Deutschland sind die Beziehungen seit dem Antritt der Regierung Kok so gut wie schon lange nicht mehr. Äußere Beweise sind die militärische Zusammenarbeit im deutsch-niederländischen Armeekorps, sowie die verschiedenen Treffen von Spitzenpolitikern beider Länder. Fast scheint es, als habe sich seit der ernüchternden Clingendael-Studie vieles im Verhältnis der Niederländer zu Deutschland zum Besseren gewendet. Nicht zu Unrecht schreibt der Kölner Stadtanzeiger unter dem Titel "Die Niederländer

⁶¹ Nach Meinung des CDA-Abgeordneten de Hoop-Scheffer ist Außenminister van Mierlo deshalb der große Verlierer des Gerangels: Pronk (Entwicklungshilfe) kann nach Meinung de Hoop-Scheffers die 'kleinen Entscheidungen' fällen, die große Politik wird vom Ministerpräsidenten bestimmt.

entdecken ihren Nachbarn Deutschland: "Es scheint, als seien die Niederlande dabei, den lange Zeit fast ausschließlich auf die Nordsee und in Richtung Washington gerichteten Blick zu verändern"⁶². Ob diese "Freundschaftsoffensive"⁶³ allerdings von Herzen kommt, darf vorerst noch bezweifelt werden. NRC-Handelsblad bemerkt dazu am 27. 1. 1995 recht treffend, daß es wohl kaum um ein wirkliches Interesse am großen Nachbarn gehe, sondern um die Nachteile, welche die anti-deutsche Haltung weiter Bevölkerungskreise inzwischen mit sich brächte. Nicht ganz zufällig war es Rinnoy Kan, Vorsitzender der Vereinigung niederländischer Unternehmer (VNO), der als erster auf die wirtschaftlichen Konsequenzen dieser Haltung hinwies. Der Kommentator spricht in diesem Zusammenhang von einer "kosmetischen Operation oder einer Art public relations"⁶⁴.

Auch das Verhältnis zu Flandern/Belgien hat sich spürbar verbessert. Es ist wohl mehr als nur ein symbolischer Akt, daß sich Premier Kok und Minister van Mierlo während ihrer 'tour des capitales' im Oktober 1994 zwischen den Besuchen in Paris und Bonn mit dem flämischen Ministerpräsidenten Van den Brande trafen. Und kaum ein Jahr später konnte mit der Unterzeichnung eines Vertragswerkes, das die Verbesserung der Wasserqualität der Maas und der Schelde sowie die Vertiefung der Fahrrinne nach Antwerpen regelt, ein Schritt von historischer Bedeutung vollzogen werden.

Die Beziehungen zu Frankreich schienen sich mit dem Amtsantritt van Mierlos, der schon als Abgeordneter immer wieder die Bedeutung der französisch-niederländischen Beziehungen hervorgehoben hatte, zunächst zu verbessern. Die inzwischen recht enge deutsch-niederländische Zusammenarbeit (beispielsweise in der Sicherheitspolitik durch die Schaffung des deutsch-niederländischen Armeekorps) hatte dazu beigetragen, daß der Quai d'Orsay die Niederlande auf der europäischen Landkarte neu entdeckt zu haben schien. Der französische Wunsch eines Kerneuropas der sechs "Founding Fathers" von Rom implizierte neben intensivierten Kontakten zu Deutschland auch engere Bande zu den Benelux-Ländern. Inzwischen haben die französischen Atomtestversuche sowie die niederländische Drogen- und Kriminalitätsbekämpfung jedoch zu einer deutlichen Verschlechterung der Beziehungen geführt⁶⁵.

Ob die Kontakte zu den USA und Großbritannien bei einer zukünftigen kontinentaleren Ausrichtung genauso freundschaftlich bleiben wie früher, ist schwierig einzuschätzen. Die jüngste Kritik van Mierlos an der britischen Haltung in der BSE-Krise hat die Gemüter in London jedenfalls kräftig erhitzt. Viele Kommentatoren betonen, daß es van Mierlo, der neulich

⁶² Hetzel, H., Die Niederländer entdecken ihren Nachbarn Deutschland, in: Kölner Stadtanzeiger, 11. Juni 1996

⁶³ ebd.

⁶⁴ Heldring, J.L., "Een kwestie van volwassenheid", in: NRC-Handelsblad, 27.1. 1995

⁶⁵ In der niederländischen Öffentlichkeit stehen die Franzosen in neuesten Beliebtheitsumfragen erstmals deutlich unter den Deutschen, ein Ergebnis, welches noch vor zwei Jahren undenkbar gewesen wäre.

in einem Artikel als "der am meisten innenpolitisch orientierte Außenminister der Niederlande"⁶⁶ karikiert wurde, wohl gelingen wird, die unterschiedlichen Interessen und gegensätzlichen Ziele niederländischer Außenpolitik aufeinander abzustimmen.

Ob sich letztlich so viel an den grundlegenden Konzeptionen der niederländischen Außenpolitik ändern wird, wie die Regierung Kok bei ihrer Regierungserklärung angekündigt hatte, darf bezweifelt werden. Zum einen tut man sich noch immer schwer, zu verstehen, daß die Ziele niederländischer Außenpolitik nicht in allen Fällen für die gesamte Menschheit gleich erstrebenswert sind. Auch durch die Diskussion um eine Neubestimmung zieht sich wie ein roter Faden das Unvermögen, ein 'nationales Interesse' als solches zu definieren und auch zu akzeptieren.

Zum anderen scheint Den Haag noch nicht bereit, das Primat der atlantischen Partnerschaft zugunsten einer stärkeren Bindung an die Achse Bonn-Paris aufzugeben. Solange in Papieren wie der Herijkingsnota die Bedeutung des deutsch-französischen Tandems relativiert wird, kann von einer kontinentaleren Umorientierung wohl kaum die Rede sein.

Der Autor

⁶⁶ Vrijssen, E., "Hoe van Mierlo zijn glans verlor" ("Wie Van Mierlo seinen Glanz verlor"), in: Elsevier, Nr. 31, 3. August 1996, S. 10

Martin L. Ruiter, Katholieke Universiteit Nijmegen

Dieses Arbeitspapier entstand im Rahmen eines Praktikums im Bereich Forschung und Beratung der Konrad-Adenauer-Stiftung.