

**23**  
**1982**

Berichte für  
die Regierung

**Wissenschaftlicher Rat für die  
Regierungspolitik der Niederlande**

# **Faktor Deutschland**

**Zur Sensibilität der Beziehungen zwischen  
den Niederlanden und der Bundesrepublik**

Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage  
Franz Steiner Verlag, Wiesbaden  
1984

CIP-Kurztitelaufnahme der  
Deutschen Bibliothek

**FAKTOR DEUTSCHLAND;**  
zur Sensibilität d. Beziehungen  
zwischen d. Niederlanden u.d.  
Bundesrepublik/Wiss. Rat für d.  
Regierungspolitik d. Niederlande.  
[Mitglieder d. Rates bei  
Redaktionsschluss: Th. Quené...]  
– 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij;  
Wiesbaden: Steiner, 1984.  
(WRR; 23)  
ISBN 3-515-04268-7  
NE: Quené, Theo [Mitarb.];  
Wetenschappelijke Raad voor het  
Regeringsbeleid: WRR

© Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1984  
Alle Rechte vorbehalten

Staatsuitgeverij,  
ISBN 90 12 04629 7  
Franz Steiner Verlag,  
ISBN 3-515-04268-7

**Wetenschappelijke Raad  
voor het Regeringsbeleid**



Vanaf 15 januari 1989 is het telefoonnummer van de  
Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid

**070 - 56 41 00**

*Recht vielen Dank für  
die Zusendung der  
Literatur.  
Ambei einige Veröffentlichun-  
gen der WRR*

Kantooradres: Plein 1813, nr. 2  
Postbus 20004  
2500 EA 's-Gravenhage  
Telefoon 070 - 56 41 00  
Telefax 070 - 60 28 65

*Hochoachtungsvoll,*

*J. Prinsingh Scheemaker-Krüger*

# Wissenschaftlicher Rat für die Regierungspolitik

---

An: den Ministerpräsidenten und  
Minister für Allgemeine Angelegenheiten  
Von: dem Wissenschaftlichen Rat für die Regierungspolitik  
Betrifft: der Bericht "Faktor Deutschland; zur Sensibilität der Beziehungen  
zwischen den Niederlanden und der Bundesrepublik".

---

Den Haag, 28. Juni 1982

Anliegend übersenden wir Ihnen den Bericht „Faktor Deutschland. Zur Sensibilität der Beziehungen zwischen den Niederlanden und der Bundesrepublik“.

Im Mittelpunkt dieser Untersuchung steht eine konkrete Analyse der Verflechtung der Niederlande mit der Bundesrepublik. Weiterhin werden die Folgen dieser Verflechtung für die Niederlande erörtert und es wird untersucht, welchen politischen Spielraum die Niederlande gleichwohl haben. So erhält man Aufschluss über die Empfindlichkeit und Verletzbarkeit der Niederlande in ihrem Verhältnis zur Bundesrepublik.

Die Untersuchung behandelt insbesondere folgende Teilbereiche: die Wirtschaftsbeziehungen, die Sicherheitsbeziehungen sowie die Beziehungen im Bereich des Umweltschutzes und der Raumordnung.

Gemäss dem im Gesetz über die Einsetzung des Wissenschaftlichen Rates für die Regierungspolitik vorgeschriebenen Verfahren sieht der Rat nummehr dem Bericht des Ministerrats über seine Kenntnisnahme sowie im Anschluss daran der Stellungnahme des Ministerrats entgegen.

# INHALTSVERZEICHNIS

		3.	<b>BEZIEHUNGEN AUF DEM GEBIET DER SICHERHEIT</b>	103
		3.1	<b>Zur Fragestellung</b>	103
		3.2	<b>Die militärische Verflechtung der Niederlande und der Bundesrepublik</b>	104
		3.3	<b>Die westdeutsche Empfindlichkeit auf dem Gebiet der Aussenpolitik</b>	106
1.	<b>EINLEITUNG</b>			7
1.1	<b>Die Bundesrepublik Deutschland als Studienobjekt</b>	3.3.1	Einleitung	106
1.2	<b>Interdependenz: Empfindlichkeit und Verletzbarkeit</b>	3.3.2	Die militärische Zusammenarbeit im westlichen Bündnis	107
1.3	<b>Politisch-psychologische Beziehungen</b>	3.3.2.1	Einleitung	107
		3.3.2.2	Die Effektivität der NATO-Strategie	107
		3.3.2.3	Begrenzung des Schadens	111
		3.3.2.4	Die sicherheitspolitische Debatte in der Bundesrepublik	113
2.	<b>WIRTSCHAFTSBEZIEHUNGEN</b>	3.3.2.5	Schlussfolgerung	115
2.1	<b>Einleitung</b>	3.3.3	Die Ost- und Deutschlandpolitik	115
2.1.1	Zur Fragestellung	3.3.3.1	Einleitung	115
2.1.2	Einige institutionelle Aspekte der westdeutschen Wirtschaft	3.3.3.2	Die Wiedervereinigung	118
2.1.3	Einige wirtschaftliche Basisdaten für die Niederlande und die Bundesrepublik	3.3.3.3	Ost-West-Gegensatz	119
2.2	<b>Warenhandel</b>	3.3.3.4	Wirtschaftsinteressen	119
2.2.1	Verflechtung	3.3.3.5	Schlussfolgerung	123
2.2.1.1	Einleitung	3.3.4	Die Integration in den Europäischen Gemeinschaften	123
2.2.1.2	Der Umfang des Warenhandels zwischen den Niederlanden und der Bundesrepublik im Vergleich zu den bilateralen Handelsbeziehungen zwischen anderen Ländern	3.4	<b>Sicherheitspolitische Optionen der Bundesrepublik</b>	125
2.2.1.3	Die Zusammensetzung des Warenhandels zwischen den Niederlanden und der Bundesrepublik	3.4.1	Einleitung	125
2.2.1.4	Die regionale Konzentration des niederländischen Exports in die Bundesrepublik	3.4.2	Der Spielraum der Bundesrepublik	127
2.2.1.5	Die Bedeutung des Warenhandels mit der Bundesrepublik	3.4.3	Sicherheitspolitische Alternativen der Bundesrepublik	129
2.2.2	Empfindlichkeit	3.4.4	Voraussetzungen für Optionen	131
2.2.2.1	Einleitung	3.4.4.1	Einleitung	131
2.2.2.2	Die Dynamik der einzelnen Wirtschaftszweige und Regionen	3.4.4.2	Effektivität	132
2.2.2.3	Die Wettbewerbsposition der Niederlande auf dem westdeutschen Markt	3.4.4.3	Unterstützung durch die Bevölkerung	136
2.2.2.4	Der Agrarsektor	3.4.4.4	Finanzielle Aspekte	138
2.2.2.5	Der Raffineriesektor	3.4.5	Sicherheitspolitische Optionen der Bundesrepublik	139
2.2.2.6	Der Gassektor	3.5	<b>Der Spielraum der niederländischen Sicherheitspolitik vor dem Hintergrund der niederländisch-westdeutschen Beziehungen</b>	141
2.3	<b>Dienstleistungen</b>	3.6	<b>Zusammenfassung und Schlussfolgerungen</b>	147
2.3.1	Verflechtung			
2.3.1.1	Einleitung	4.	<b>ÖKOLOGISCHE UND RAUMORDNERISCHE BEZIEHUNGEN</b>	153
2.3.1.2	Die Verkehrsbeziehungen zwischen den Niederlanden und dem Ausland	4.1	<b>Einleitung</b>	153
2.3.1.3	Die Verkehrsbeziehungen zwischen den Niederlanden und der Bundesrepublik	4.1.1	Zur Fragestellung	153
2.3.1.4	Die regionale Verteilung	4.1.2	Energieverbrauch und Energiepolitik in der Bundesrepublik	153
2.3.1.5	Die Bedeutung der Dienstleistungsrelation zur Bundesrepublik	4.2	<b>Grenzüberschreitende Luftverschmutzung</b>	156
2.3.2	Empfindlichkeit	4.2.1	Einleitung	156
2.3.2.1	Der Transitverkehr	4.2.2	„Export“ von Luftverunreinigung	158
2.3.2.2	Die Verkehrszweige	4.2.3	Staatliche Massnahmen und ihre Konsequenzen	162
2.3.2.3	Verkehrspolitik	4.3	<b>Grenzüberschreitende Wasserverschmutzung</b>	169
2.4	<b>Direktinvestitionen</b>	4.3.1	Einleitung	169
2.4.1	Verflechtung	4.3.2	Die Verschmutzung des Rheins	171
2.4.1.1	Kapitalverkehr und Direktinvestitionen	4.3.3	Staatliche Massnahmen und ihre Konsequenzen	176
2.4.1.2	Das internationale System der Direktinvestitionen und die Stellung der Niederlande in diesem System	4.4	<b>Kerntechnische Einrichtungen im Grenzgebiet</b>	184
2.4.1.3	Die Verflechtung zwischen den Niederlanden und der Bundesrepublik hinsichtlich des Umfangs der Direktinvestitionen	4.4.1	Einleitung	184
2.4.1.4	Die Verflechtung zwischen den Niederlanden und der Bundesrepublik hinsichtlich der Verteilung der Direktinvestitionen auf die einzelnen Sektoren	4.4.2	Strahlenbelastung – mögliche Folgen für die Niederlande	190
2.4.2	Empfindlichkeit: Direktinvestitionen versus Handel	4.4.3	Konsequenzen der staatlichen Massnahmen	200
2.5	<b>Die monetären Beziehungen zwischen den Niederlanden und der Bundesrepublik</b>	4.5	<b>Raumordnung</b>	202
2.5.1	Einleitung			
2.5.2	Die Leitkursanpassungen im Europäischen Währungssystem	5	<b>ZUSAMMENFASSENDE SCHLUSSBETRACHTUNG</b>	212
2.5.3	Die Diskontpolitik	5.1	<b>Einleitung</b>	212
2.5.4	Die westdeutsche Wechselkurspolitik	5.2	<b>Empfindlichkeit und Verletzbarkeit</b>	212
2.5.5	Möglichkeiten der niederländischen Wechselkurspolitik in der Zukunft	5.2.1	Einleitung	212
2.6	<b>Die Verletzbarkeit der Niederlande</b>	5.2.2	Wirtschaftsbeziehungen	213
		5.2.3	Beziehungen auf dem Gebiet der Sicherheit	217
		5.2.4	Ökologische und raumordnerische Beziehungen	221
		5.3	<b>Zusammenfassung</b>	224
			ANLAGE 1 Einteilung der landwirtschaftlichen Produkte in drei Kategorien	226
			ANLAGE 2 Öl- und Gaspreisszenario	226
			ANLAGE 3 Energiedaten	227
			ANLAGE 4 Daten zur Luftverunreinigung	228
			ANLAGE 5 Daten zur Wasserverunreinigung	233
			ANLAGE 6 Zusammensetzung der Projektgruppe Internationale Angelegenheiten	237

# 1. EINLEITUNG

## 1.1 Die Bundesrepublik Deutschland als Studienobjekt

Kein Land in der Welt kann es sich erlauben, die politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zum Ausland zu vernachlässigen. Dies gilt sicherlich für ein so offenes Land wie die Niederlande, die auf zahlreichen Gebieten mit anderen Ländern zu tun haben. Es stellt sich sogleich die Frage, wie gross die Freiheit der Niederlande ist, ihre Politik aufgrund eigener Entscheidungen selbst zu entwickeln.<sup>1</sup>

Das Problem des politischen Spielraums der Niederlande war während der ersten Ratsperiode des Wissenschaftlichen Rates für die Regierungspolitik Anlass zu dem Versuch, Art und Ausmass der externen Einflüsse auf die Niederlande zu untersuchen. Da die Stellung der Niederlande in der Welt eine komplexe Frage ist, wandte sich der Rat seinerzeit relevanten Teilbereichen zu; so untersuchte er beispielsweise die internationalen Wanderungsbewegungen<sup>2</sup>, die Verfügbarkeit ausländischer technischer und wissenschaftlicher Kenntnisse<sup>3</sup> sowie die niederländische Machtstellung auf internationaler Ebene.<sup>4</sup> Der politische Spielraum der Niederlande stand im Mittelpunkt dieser letzten Untersuchung. Darin gelangte man zu dem Ergebnis, dass es von Interesse wäre, im Rahmen der niederländischen Aussenbeziehungen insbesondere den politischen Spielraum im Verhältnis zur Bundesrepublik zu analysieren, und zwar nicht zuletzt wegen der weitgehenden wirtschaftlichen Verflechtung mit diesem Land.<sup>5</sup>

Bereits seit Jahrhunderten sind die Niederlande Einflüssen aus Deutschland ausgesetzt. Dieser grosse Nachbar drückte unserer Volkswirtschaft, unserer Sprache und Kultur und der Stellung der Niederlande in der Welt seinen Stempel auf. Der starke Einfluss endete, als das Dritte Reich in der Schlussphase des Zweiten Weltkriegs zusammenbrach. Das deutsche Volk blieb bestehen, aber seine Wirtschaft war stark in Mitleidenschaft gezogen, die nationale Einheit war verloren, die militärische Macht gebrochen. Danach baute die Bundesrepublik wieder eine starke Wirtschaft auf und auch die Streitkräfte wurden neu aufgebaut. Heute, 37 Jahre nach der deutschen Kapitulation, ist Deutschland, und vor allem die Bundesrepublik, wieder ein bedeutender Faktor im internationalen Leben. Deutschland entwickelt sich zu einer grossen kontinentalen Macht, so dass wir uns in den Niederlanden fragen müssen, was diese wirtschaftliche, politische und militärische Macht in unserer unmittelbaren Nähe für unser Gemeinwesen bedeutet. Im Mittelpunkt dieser Untersuchung steht daher die Frage nach der Verflechtung der Niederlande mit der Bundesrepublik sowie nach den Folgen dieser Verflechtung für die Niederlande.

So können Entwicklungen in der Bundesrepublik auf zahlreichen Gebieten Konsequenzen für die Niederlande haben; Beispiele hierfür sind der Arbeitsmarkt, die Exportstellung, die nationale Sicherheit, die natürliche Umwelt und die Raumordnung. Zusammenhänge dieser Art werden in dem vorliegenden Bericht analysiert.

---

<sup>1</sup> Vgl. J.J.C. Voorhoeve, *Internationale macht en Interne Autonomie, Een verkenning van de Nederlandse situatie*; Reihe „Vorstudies en achtergronden“, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1978, S. 41.

<sup>2</sup> Voorlopige Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie*; Rapport aan de Regering nr. 7, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1976.

<sup>3</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Buitenlandse invloeden op Nederland: Beschikbaarheid van wetenschappelijke en technische kennis*; Rapport aan de Regering nr. 8, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1976.

<sup>4</sup> Voorhoeve, a.a.O.

<sup>5</sup> Ebenda, S. 68.

Ausgangspunkt dieser Untersuchung ist der Gedanke, dass es der niederländischen Regierung freisteht, niederländische Interessen wahrzunehmen und dabei das gewünschte Niveau zu erreichen und zu halten. Das braucht nicht zu bedeuten, dass ein nationalistischer Standpunkt im engen Sinne eingenommen werden müsste. Unter bestimmten Voraussetzungen wäre sogar der Zusammenschluss der Niederlande mit anderen nationalen Einheiten in westeuropäischem Rahmen zu erwägen.

Folgende Themen werden in dieser Studie untersucht:

- Veränderungen in der westdeutschen Wirtschaft und in der westdeutschen Wirtschaftspolitik
- Veränderungen in der westdeutschen Sicherheitslage und in der westdeutschen Sicherheitspolitik
- Veränderungen in der Situation Westdeutschlands im Bereich des Umweltschutzes und der Raumordnung sowie der diesbezüglichen Politik

## 1.2 Interdependenz: Empfindlichkeit und Verletzbarkeit

Wie das häufiger zwischen Nachbarländern der Fall ist, kann man auch in den Beziehungen zwischen den Niederlanden und der Bundesrepublik von einem grossen Mass an gegenseitiger Abhängigkeit, d.h. von Interdependenz, sprechen. Unter Interdependenz wird hier die Tatsache verstanden, dass Ereignisse in einem Land oder einer Gruppe von Ländern das Geschehen in einem anderen Land oder in einer Gruppe von Ländern beeinflussen.<sup>6</sup> Im Sinne dieser Definition kann man von einer Interdependenz zwischen Ost und West, zwischen den Vereinigten Staaten und Europa und zwischen den Niederlanden und der Bundesrepublik sprechen. Im Mittelpunkt steht dann der Einfluss, den diese Länder oder Ländergruppen aufeinander haben. Wenn hier von Interdependenz die Rede ist, wird in Anlehnung an Keohane und Nye zwischen den Begriffen „Empfindlichkeit“ und „Verletzbarkeit“<sup>7</sup> unterschieden.<sup>1</sup>

Unter der Empfindlichkeit eines Landes wird das Mass verstanden, in dem Ereignisse in anderen Ländern Folgen für das betreffende Land haben.

Bei der Bestimmung der Empfindlichkeit eines Landes geht man davon aus, dass der politische und wirtschaftliche Rahmen seines Interdependenzverhältnisses zu anderen Ländern unverändert bleibt; ein Grund dafür kann sein, dass es Zeit kostet, die Organisation des nationalen oder internationalen Wirtschaftssystems zweckmässig zu verändern, oder darin liegen, dass ein Land sich an ein bestimmtes Muster von Verhaltensregeln gebunden fühlt. So zeigte sich nach dem Oktoberkrieg 1973 die Empfindlichkeit des Westens und Japans gegen sprunghafte Veränderungen des Erdölpreises. Kurzfristige Anpassungen erwiesen sich als schwierig, wenn nicht sogar als unmöglich. Die Empfindlichkeit in diesem Punkt kann beispielsweise anhand der Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum und die Beschäftigungslage aufgezeigt werden.

Die Interdependenz beruht aber nicht unbedingt nur auf einem statischen System von Empfindlichkeiten. Sind Veränderungen im politischen und wirtschaftlichen Rahmen vorzunehmen, so erhält diese Interdependenz auch eine dynamische Dimension, nämlich die Verletzbarkeit. Ob ein Land verletzbar ist oder nicht, hängt davon ab, ob es über politische Alternativen verfügt, die es ihm erlauben, seine Empfindlichkeit in Grenzen zu halten. Bei dieser Dimension handelt es sich um eine spezifische Form der Empfindlichkeit; sie bringt das Zeitelement und damit die Möglichkeit einer Veränderung der Politik ins Spiel. So kann die Empfindlichkeit eines Landes oder einer Gruppe von Ländern gegenüber Ereignissen wie Ölpreiserhöhungen oder Ölembargos durch eine Reihe inter-

<sup>6</sup> O.R. Young, „Interdependence in World Politics“; in: *International Journal*, Bd. 24 (1969), S. 726.

<sup>7</sup> R.O. Keohane, J.S. Nye, *Power and Interdependence*; Boston, Little, Brown & Company 1977, S. 11-19.

ner und externer Massnahmen der folgenden Art verringert werden: energiesparende Investitionen, Erhöhung des relativen Anteils anderer Energiequellen an der Energieversorgung, Anlage von Ölvorräten und Vereinbarungen über Risikostreuung. Die Kosten dieser Alternativen sind entscheidend dafür, ob ein Land seine Empfindlichkeit in diesem Punkt schliesslich verringern kann.

Die Verletzbarkeit ist abhängig von den politischen Alternativen, über die ein Land oder eine Gruppe von Ländern verfügt, um den Folgen von Veränderungen an anderer Stelle im internationalen System Herr werden zu können. Ein Land ist um so verletzbarer, je weniger Optionen es hat. Die Massnahmen, die die Verletzbarkeit verringern, schaffen einen entsprechenden politischen und wirtschaftlichen Rahmen.

Man darf davon ausgehen, dass die beiden Länder, die Gegenstand unserer Untersuchung sind, sich in ihrer Empfindlichkeit und Verletzbarkeit voneinander unterscheiden. Die Bundesrepublik wird beispielsweise für Veränderungen im Handel mit dem Ostblock empfindlicher sein als die Niederlande. Auch die Verletzbarkeit bei einem Ölebargo wird unterschiedlich sein. Was das bilaterale Verhältnis betrifft, so sind die Niederlande auf dem Gebiet der Fahrgenehmigungen im Güterverkehr wahrscheinlich empfindlicher und verletzbarer als die Bundesrepublik.

In dieser Studie werden die verschiedenen Aspekte der Interdependenz in folgender Reihenfolge behandelt: Zunächst werden die Beziehungen zwischen beiden Ländern inventarisiert; sie lassen sich mit dem Begriff „Verwobenheit“ oder „Verflechtung“ umschreiben. Danach werden zwei Aspekte untersucht: zunächst die Empfindlichkeit der Niederlande, wobei untersucht wird, was die Existenz eines Interdependenzverhältnisses zur Bundesrepublik für die Niederlande bedeutet; danach die Verletzbarkeit, wobei untersucht wird, ob grundlegende Regierungsmassnahmen von niederländischer Seite erwünscht und möglich sind und wenn ja, welche.

Bei der näheren Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands wurden Themenbereiche ausgewählt, von denen erwartet werden darf, dass die oben dargestellten Probleme der Interdependenz hier am deutlichsten zum Ausdruck kommen. Folgende drei Bereiche wurden ausgewählt: der wirtschaftliche Bereich, der Sicherheitsbereich und die Bereiche Umweltschutz und Raumordnung. In all diesen Bereichen kann man von einem hohen Grad der Verflechtung zwischen den verschiedenen Phänomenen und Aktivitäten in den Niederlanden und in der Bundesrepublik sprechen.

Die Wirtschaftsbeziehungen zur Bundesrepublik sind für die Niederlande lebenswichtig. Der Warenhandel nimmt dabei eine hervorragende Stellung ein. Mit einem Anteil von ca. 30% am Gesamtexport der Niederlande ist die Bundesrepublik mit Abstand unser grösster Abnehmer. Sehr wichtig für unsere wirtschaftliche Stellung ist auch der Dienstleistungsverkehr mit der Bundesrepublik und dabei insbesondere der Transit und der Transportsektor. Von Bedeutung sind weiterhin die Direktinvestitionen und die Währungsbeziehungen zur Bundesrepublik. Der Wert des niederländischen Geldes ist bekanntermassen eng an den Wert der Deutschen Mark gebunden. In Kapitel 2 werden nach einer Behandlung einzelner institutioneller Aspekte der westdeutschen Wirtschaft der gegenseitige Warenaustausch, die Beziehungen im Bereich der Dienstleistungen, die Direktinvestitionen und die Beziehungen im Währungsbereich erörtert.

Grundlage für die nationale Sicherheit der Niederlande und der Bundesrepublik ist die Mitgliedschaft in der NATO. Im Rahmen dieses Bündnisses sind beide Länder in vielen Bereichen ihrer Verteidigungspolitik eng miteinander verknüpft. Bei einer Betrachtung der sicherheitspolitischen Beziehungen zwischen den Niederlanden und der Bundesrepublik kann darum die Stellung beider Länder innerhalb des Nordatlantischen Bündnisses nicht unberücksichtigt bleiben. In Kapitel 3 wird die unmittelbare Verflechtung der Niederlande und Westdeutschlands im militärischen Bereich beschrieben und es werden die auf den



wichtigsten Gebieten der westdeutschen Sicherheitspolitik zu erwartenden Entwicklungen dargestellt. Danach werden die Probleme der sicherheitspolitischen Beziehungen zwischen den Niederlanden und Westdeutschland untersucht.

Vielfältig sind die Beziehungen zwischen den Niederlanden und der Bundesrepublik auch in den Bereichen Umweltpolitik und Raumordnung, die in Kapitel 4 behandelt werden. Vier Aspekte werden genauer untersucht: grenzüberschreitende Luftverunreinigung, grenzüberschreitende Wasserverunreinigung durch den Rhein, die Auswirkungen von westdeutschen Kernkraftwerken im Grenzgebiet für die Niederlande sowie die Raumordnungspolitik sowohl im gesamten Staatsgebiet als auch in den Grenzregionen. In einem speziellen Abschnitt wird die Energiepolitik dargestellt, da dieses Thema eng mit den Bereichen Luftverschmutzung und Kernenergie zusammenhängt.

Der Bericht schliesst mit einer Reihe von Schlussfolgerungen im Hinblick auf die festgestellte oder noch zu erwartende Verletzbarkeit der Niederlande.

Dieses einleitende Kapitel soll nun mit einigen Bemerkungen über politisch-psychologische Faktoren abgeschlossen werden, die - wie häufig angenommen wird - eine wichtige Rolle in den Beziehungen zwischen Völkern spielen.

### 1.3 Politisch-psychologische Beziehungen

Die Beziehungen zwischen den Niederlanden und der Bundesrepublik scheinen in mancherlei Hinsicht besonders empfindlich zu sein. Zwischenfälle, die auf den ersten Blick recht belanglos erscheinen, wie z.B. die Kohl-Affäre<sup>8</sup> oder eine als unangebracht empfundene Äusserung eines niederländischen Politikers in einer Wahlrede<sup>9</sup>, sind offensichtlich Anlass zu heftigen Debatten auf beiden Seiten. Gemeint sind hier Beziehungen im politisch-psychologischen Bereich. Diese Beziehungen sind oft noch empfindlicher, als es zwischen den meisten Nachbarländern ohnehin der Fall ist.<sup>10</sup>

Es ist nicht leicht, sich fundiert zu der Frage zu äussern, wie wichtig diese Empfindlichkeiten für die hier untersuchte Interdependenz zwischen beiden Ländern im Bereich der Wirtschafts-, Sicherheits-, Umwelt- und Raumordnungspolitik sind.

Es soll hier keine endgültige Antwort auf diese Frage gegeben werden. Erfahrene Deutschlandkenner in den Niederlanden, die wir konsultiert haben, vertreten hier durchaus unterschiedliche Meinungen. Manche sind der Auffassung, dass man in den Niederlanden eine recht klare Einstellung zu Deutschland und den Deutschen habe und dass dies eine wichtige Rolle bei der Gestaltung der politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den Niederlanden und der Bundesrepublik spiele. Andere vertreten demgegenüber die Meinung, dass man in dieser Beziehung in den Niederlanden von zwei völlig getrennten Welten sprechen könne und dass das geistige Klima die politischen und wirtschaftlichen Beziehungen nicht beeinflusse. In einem Punkt ist man sich allerdings weitgehend einig, nämlich darin, dass man in der Bundesrepublik keine klare Meinung über die Niederlande hat. Man kennt dort die Niederlande und die Niederländer nicht oder kaum, und soweit es überhaupt Stereo-

<sup>8</sup> Am 22. Februar 1979 wurde eine Diskussion zwischen dem CDU-Vorsitzenden Helmut Kohl und niederländischen Bürgern vom deutschen Fernsehen direkt aus Den Haag übertragen. Wegen der direkten, als aggressiv empfundenen Fragen kam es in der Bundesrepublik zu scharfen Reaktionen.

<sup>9</sup> In einer Wahlrede in Amsterdam im Mai 1979 sagte J. den Uyl, die deutsche Frage könne wieder zu einer Kriegsursache werden, wenn die EG nicht bestehen bleibe. In der deutschen Presse wurde berichtet, Den Uyl habe von Deutschland als „Kriegsherd“ gesprochen. Dies veranlasste den westdeutschen Aussenminister Genscher sofort zu einer scharfen Reaktion.

<sup>10</sup> Vgl. hierzu M. Koch-Hillebrecht, *Das Deutschenbild, Gegenwart, Geschichte, Psychologie*; Beck, München 1977, S. 239: „Wo wir auch immer in der Welt hinschauen, freundliche nachbarliche Beziehungen finden wir selten, ein günstiges Stereotyp so gut wie nie.“

type über die Niederlande gibt (Holzschuhe, Käse und Windmühlen), sind sie für die Gestaltung der Politik nicht von Bedeutung.

Sofern man überhaupt von einem politisch-psychologischen Klima sprechen kann, betrifft es also in erster Linie die Niederlande, denn es bestimmt die Grenzen der niederländischen Politik mit. Dieses Klima spielt insoweit eine Rolle, als niederländische Beamte, Unternehmer, Militärs, Politiker und andere bei ihrer Tätigkeit darauf Rücksicht nehmen müssen. Vergleichende Untersuchungen der sozialkulturellen Sitten und Gebräuche in den Niederlanden und in Deutschland, Vergleiche des Lebensstils in beiden Ländern u.ä. können hier eine wichtige Rolle spielen. Es gibt zu diesem Thema wenig Gesichertes. Soweit verfügbar, beruht das Material auf vielfach sehr persönlichen Eindrücken, Auffassungen und Erfahrungen.

Die Gespräche, die im Rahmen dieses Projekts mit Niederländern geführt wurden, die Erfahrungen mit der Zusammenarbeit mit Deutschen, die auch im Wirtschaftsleben gesammelt wurden, ergaben folgendes Gesamtbild:

- Eine Bestätigung alter Stereotype: die Deutschen seien disziplinierter, sie hätten mehr Respekt vor älteren Menschen und insbesondere auch vor dem Staat und seinem Handeln. Meistens wurde noch hinzugefügt, die tägliche Zusammenarbeit zwischen Niederländern und Deutschen innerhalb eines Betriebs verlaufe im allgemeinen problemlos;
- Weiterhin wurde gesagt, die Niederländer konzentrierten sich mehr auf den Handel, die Deutschen mehr auf die Produktion, ("In der Bundesrepublik muss das verkauft werden, was produziert wird; in den Niederlanden wird das produziert, was verkauft werden kann"). Die Zusammenarbeit zwischen niederländischen und westdeutschen Betrieben sei bei günstiger Konjunktur gut, sei jedoch in schwierigen Zeiten problematisch. Dann zeige sich auch, dass sich der Staat wieder auf eng definierte nationale Interessen besinne. Die Aufkündigung der Zusammenarbeit zwischen Fokker und VFW und innerhalb des Estel-Konzerns seien typische Beispiele;
- Deutsche könnten nach Meinung der Befragten schneller Entscheidungen treffen, Niederländer seien dagegen eher geneigt, eine vorsichtig abwartende Haltung einzunehmen (Grundsatzentscheidungen in der Bundesrepublik gegenüber Grundsatzdiskussionen in den Niederlanden);
- Deutsche seien förmlicher und höflicher im Umgang als Niederländer, was vor allem dann zu Spannungen führen könne, wenn man sich nicht gut kenne;
- Die westdeutschen Gewerkschaften seien eher bereit, durch die Mitbestimmung einen Teil der Verantwortung für die Betriebsführung zu übernehmen, während die niederländischen Gewerkschaften in dieser Beziehung reservierter und eher konfliktorientiert seien. In diesem letzten Punkt könne man im übrigen von einer Veränderung der Haltung der niederländischen Gewerkschaften sprechen, die sich nun der westdeutschen Position annäheren.

Den mündlichen und schriftlichen Aussagen ist zu entnehmen, dass es neben Unterschieden zwischen den beiden Nationen, die oft stark oder sogar sehr stark hervorgehoben werden, auch Übereinstimmungen gibt. In diesem Zusammenhang ist die Meinung des Publizisten Heldring erwähnenswert. Er sucht eine Erklärung für das Bedürfnis mancher Niederländer, sich aus Furcht vor einem Identitätsverlust gegen alles abzugrenzen, was deutsch ist<sup>11</sup>:

„...die Furcht, dass sonst das Ausland die Niederländer, die doch schon eine verwandte Sprache sprechen und denen das Ausland gern deutsche Tugenden und Untugenden wie beispielsweise Fleiss und Schwerfälligkeit zuschreibt, mit den Deutschen identifizieren würde.“

---

<sup>11</sup> J.L. Heldring, „Duitsland voor Nederlanders: geen land“, zitiert in: M. Krop (Hrsg.), *Buren-gerucht, Opstellen over Duitsland*; Kluwer, Deventer 1978, S. 377.

Man kann feststellen, dass beinahe vierzig Jahre nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs noch immer viele Niederländer gemischte Gefühle gegenüber Deutschland hegen.<sup>12</sup> Dabei ist anzumerken, dass die Auffassungen hierüber je nach Bevölkerungsgruppe sehr unterschiedlich sind. Linksgerichtete junge Leute denken anders über Deutschland und die Deutschen als Fabrikanten, Bauern oder Gärtner, die Geschäftsbeziehungen zu Deutschland unterhalten. Die Niederländer in der Randstad Holland denken wahrscheinlich anders als ihre Landsleute, die in den Grenzprovinzen wohnen und regelmässig Kontakt zu Deutschen haben.

Die Entwicklungen sind in dieser Hinsicht auch zeitlich nicht immer in einer einzigen Richtung verlaufen. Die Niederlande gehörten zu den ersten Ländern, die die Aufnahme der Bundesrepublik in die NATO vorschlugen, und die niederländischen Reaktionen auf die Entscheidung, der Bundesrepublik die Souveränität zu geben, waren im allgemeinen positiv. Auch Meinungsumfragen Anfang der 50er Jahre zeigten, dass in den Niederlanden eine antideutsche Einstellung nicht vorherrschte. Vielmehr lässt sich sagen, dass „gemischte Gefühle“ sich um die Mitte der 60er Jahre breit machten, als sich in den Niederlanden das gesellschaftliche Wertesystem entscheidend veränderte, was z.B. in den Bemühungen von Bürgerinitiativen zum Ausdruck kam. Für diese Entwicklungen gab es damals in der Bundesrepublik kein Pendant.

Die periodischen Meinungsänderungen werden auch von den Amsterdamer Historikern Hess und Wielenga bestätigt, die für den Wissenschaftlichen Rat für die Regierungspolitik eine Untersuchung über die Meinungsbildung in den niederländischen Presseorganen durchführten. Sie verfechten darin eine „Wellenbewegungsthese“: ihrer Meinung nach folgt auf ein recht positives Bild, das in den Jahren 1969 bis 1973 vorherrschte, wesentlich mehr Kritik in den Jahren 1974 bis 1978, wobei in den Jahren 1977 und 1978 ein Tiefpunkt erreicht wurde. In der Folgezeit kann man nach dieser Untersuchung wieder von einer positiveren Einschätzung der Bundesrepublik in der niederländischen Presse sprechen.<sup>13</sup>

Neben dem bereits zitierten Heldring ist der Amsterdamer Historiker Brands einer der wenigen, die versucht haben, eine Erklärung für die besondere Aufmerksamkeit zu geben, die Deutschland, die Deutschen und deutsche Entwicklungen in den Niederlanden finden. Er nimmt an, dass man in den Niederlanden ein Antiland braucht, gegen das man sich absetzen kann.<sup>14</sup> Diese Behauptung müsste von Sozialpsychologen näher untersucht werden. Wenn Brands und mit ihm Heldring Recht haben sollten, wenn die Niederländer also eine kritische Haltung gegenüber der Bundesrepublik einnehmen müssen, um ihre eigene Identität stärker hervorzuheben, dann wird es nicht leicht sein, diese psychologisch wahrscheinlich tiefverwurzelten Haltungen zu ändern, ganz abgesehen davon, dass eine Regierung hier viel tun könnte.

Es ist nicht leicht, eine fundierte Antwort auf die Frage zu geben, wie echt, wie weitverbreitet und vor allem wie wichtig die hier genannten Irritationen sind. Handelt es sich nach Art und Umfang um Einzelfälle oder können sie in allgemeinerem Sinne die niederländisch-

---

<sup>12</sup> Dabei ist an die Emotionen im Zusammenhang mit den folgenden Phänomenen zu denken:

- die „Berufsverbote“ in der Bundesrepublik
- der Bau des Schnellen Brütters in Kalkar, unmittelbar jenseits der niederländischen Grenze
- die Kritik an der Behandlung der in deutschen Gefängnissen einsitzenden Terroristen
- die Reaktionen auf wiederholte deutsche Vorstösse - zuletzt beim Besuch einer Parlamentarierdelegation in Bonn im Dezember 1981 - zur Freilassung der beiden noch in Breda inhaftierten Kriegsverbrecher

<sup>13</sup> Siehe J.C. Hess und F. Wielenga, *Duitsland in de Nederlandse Pers - Altijd een Probleem?*, NRC/Handelsblad, Volkskrant en Telegraaf over West-Duitsland 1969-1980; Reihe „Vorstudies en achtergronden“, Bd. 29, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1982, S. 8.

<sup>14</sup> M. Brands, „De internationale positie van de Bondsrepubliek“; in: *Duitsland weer een probleem?*, Verslag van de Duitsland-conferentie op 11 november 1978, S. 9.

westdeutschen Beziehungen - auch auf anderen Gebieten - beeinflussen?

Um doch eine gewisse Vorstellung von den politisch-psychologischen Beziehungen zwischen beiden Ländern zu erhalten, ohne ein endgültiges Urteil über die politische und wirtschaftliche Bedeutung dieser Beziehungen zu fällen, haben zwei niederländische Historikerteams für den Wissenschaftlichen Rat für die Regierungspolitik Untersuchungen zu der Frage angestellt, wie sich die Meinungsbildung über die Bundesrepublik in den Nachkriegsjahren in den Niederlanden entwickelt hat. Brands, Beunders und Selier haben anhand empirischen Materials ein Essay zu diesem Thema geschrieben, in dem insbesondere analysiert wird, welche Bedeutung Entwicklungen in der Bundesrepublik für die Niederlande haben.<sup>15</sup> Hess und Wielenga haben für eine Reihe von Jahren die Meinungsbildung zum Thema Bundesrepublik in einer Reihe niederländischer Tageszeitungen untersucht.<sup>16</sup> Aus den oben dargelegten Gründen gibt es keine vergleichbare Studie über die Meinungsbildung in der Bundesrepublik zum Thema Niederlande.

---

<sup>15</sup> M.C. Brands, H.J.G. Beunders, H.H. Selier, *Denkend aan Duitsland; een essay over moderne Duitse geschiedenis en enige hoofdstukken over de Nederlands-Duitse betrekkingen in de jaren zeventig*; Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1983.

<sup>16</sup> Hess und Wielenga, a.a.O.

## 2. WIRTSCHAFTSBEZIEHUNGEN

### 2.1 Einleitung

#### 2.1.1 Zur Fragestellung

Verflechtung, Empfindlichkeit und Verletzbarkeit sind die drei Begriffe, um die es in diesem Kapitel über die Wirtschaft geht. Der Begriff Verflechtung oder Verwobenheit bezieht sich auf die Art und die Intensität der Beziehungen zwischen den Niederlanden und der Bundesrepublik; auf wirtschaftlichem Gebiet sind in diesem Zusammenhang zu nennen: der Warenaustausch, Beziehungen im Bereich der Dienstleistungen und der Investitionen sowie im Bereich der Währung. Mit dem Begriff Empfindlichkeit werden mögliche Veränderungen in diesen Beziehungen und ihre Bedeutung für die Niederlande angesprochen. Diese Veränderungen können die Folge von Ereignissen in den Niederlanden, in der Bundesrepublik oder anderswo in der Welt sein. Beispiele hierfür, die in diesem Bericht näher erläutert werden sollen, sind die zu erwartende Verringerung der Gasexporte aus den Niederlanden in die Bundesrepublik, stagnierende Agrarexporte infolge der Nachfrageentwicklung in der Bundesrepublik und Veränderungen der Möglichkeiten des Exports von Erdölprodukten infolge von Entwicklungen in den Niederlanden, in der Bundesrepublik und in der Welt. Die Wahl der Beispiele ist nicht willkürlich, sie ergibt sich vielmehr aus der Art der Beziehungen der Niederlande zur Bundesrepublik. Wie noch gezeigt werden wird, sind die wirtschaftlichen Beziehungen in mehrfacher Hinsicht als aussergewöhnlich zu bezeichnen. Bei der Analyse der Empfindlichkeit werden im Rahmen des Möglichen auch Querverbindungen zwischen diesen Bereichen behandelt; das bedeutet insbesondere, dass Entwicklungen im Bereich des Dienstleistungsverkehrs, der Direktinvestitionen und der Währungsbeziehungen in Beziehung zum Warenaustausch gesetzt werden. Bei dem Begriff der Verletzbarkeit geht es ausschliesslich um die Frage, ob die Regierung über Möglichkeiten verfügt, unerwünschte Entwicklungen zu verhindern.

Die entscheidende Frage in diesem Kapitel ist nun, ob die Verflechtung und die damit verbundene Empfindlichkeit so beschaffen sind, dass grundlegende politische Massnahmen von niederländischer Seite erwünscht sind, und ob diese angesichts der Art der Verflechtung auch möglich sind. Ausgangspunkt ist dabei, dass die Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Niederlanden und der Bundesrepublik von so vitalem Interesse für die Niederlande sind, dass sie auch für die Zukunft gesichert werden sollten. Angesichts bestimmter Entwicklungen ist jedoch abzusehen, dass nicht alle Zukunftsperspektiven positiv bewertet werden können. Unter diesem Aspekt ist politisches Handeln das Gebot der Stunde.

Der Aufbau dieses Kapitels spiegelt in starkem Masse die oben dargestellte Dreiteilung wider. Zur Einführung werden einige institutionelle Aspekte der westdeutschen Wirtschaft und die wirtschaftliche Leistungskraft der Bundesrepublik (Abschnitt 2.1.2 bzw. 2.1.3) kurz behandelt. Über eine erste Orientierung über die Bundesrepublik hinaus hat die Einführung das umfassendere Ziel, Annahmen, von denen die wirtschaftliche Analyse implizit ausgeht, explizit darzustellen. In den Abschnitten 2.2, 2.3 und 2.4 wird die Verflechtung und ihre Bedeutung für die Niederlande auf dem Gebiet des Warenhandels, der Dienstleistungen und der Investitionen erörtert. Abschnitt 2.5 wird auf die Währungsbeziehungen zwischen beiden Ländern und auf den politischen Spielraum der Niederlande in diesem Bereich eingehen. Abschnitt 2.6 enthält schliesslich nicht nur eine Zusammenfassung der in nächster Zukunft zu erwartenden Entwicklungen, sondern auch einen Hinweis auf die politischen Möglichkeiten der Niederlande in den verschiedenen Bereichen.

## 2.1.2 Einige institutionelle Aspekte der westdeutschen Wirtschaft

In den ersten Jahren nach 1945 war es noch offen, welche Wirtschaftsordnung sich in Deutschland durchsetzen würde. In den westlichen Besatzungszonen gab es sowohl Einflüsse, die auf eine Wiederherstellung der liberalen kapitalistischen Ordnung der Zeit vor 1933 hinwirkten, als auch Kräfte, die ein System mit sozialistischen Elementen befürworteten. Nicht zuletzt unter dem Einfluss der Besatzungsmächte, insbesondere der Vereinigten Staaten, ging die Entwicklung schliesslich in die erstgenannte Richtung. Das bedeutet übrigens nicht, dass das Wirtschaftssystem der 1949 gegründeten Bundesrepublik Deutschland in jeder Hinsicht mit dem der Weimarer Republik identisch war. Erfahrungen der Weimarer Zeit waren für die Gründung einer sehr unabhängigen Zentralbank ausschlaggebend; dies ist wichtig, weil die Inflationsbekämpfung in der westdeutschen Wirtschaftspolitik Priorität geniesst. Eine weitere Konsequenz dieser Erfahrungen war die Gründung eines entpolitisierten Gewerkschaftsdachverbandes. Andere Unterschiede gegenüber Weimar betreffen die geringe Zahl von Kartellen in der Wirtschaft und die bis auf den heutigen Tag funktionierende Tarifautonomie.

Das freie Spiel der Kräfte eröffnete jedoch nicht allen gesellschaftlichen Gruppen günstige Perspektiven. Um schädliche Folgen einer allzu liberalen Ordnung in Grenzen zu halten, setzte der Staat Bedingungen fest, innerhalb derer sich der freie Markt entfalten konnte. Grundlagen dieser Politik sind die Kartellgesetze und das System der sozialen Sicherheit. Dieses gemischte System einer freien Marktwirtschaft mit sozialer Bindung erhielt den Namen Soziale Marktwirtschaft.<sup>1</sup>

Der Prozess der Einschränkungen der liberalen Ordnung erstreckte sich über viele Jahre. Die fünfziger Jahre lassen sich in diesem Zusammenhang als die Zeit bezeichnen, in der die Wettbewerbsbedingungen näher geregelt wurden. Im Jahre 1957 wurde das erste Wettbewerbsgesetz (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen) erlassen. In den sechziger Jahren wurden vor allem Massnahmen zur Steuerung der Konjunktur getroffen; diese Entwicklung gipfelte 1967 in einem Stabilitätsgesetz, dem Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums. Dieses Gesetz, mit dem sich der Staat ein umfangreiches Lenkungs-instrumentarium im Sinne von Keynes schuf, ist vor allem ein Konjunkturgesetz. Darüber hinaus schafft es gewisse strukturpolitische Grundlagen; so wird der Regierung die Verpflichtung auferlegt, mehrjährige Haushalts- und Investitionsprogramme zu erstellen und über ihre Subventionsausgaben und über die Gewährung von Steuererleichterungen zu berichten. Die siebziger Jahre schliesslich standen im Zeichen der Diskussion über die Strukturpolitik. Diese Diskussion hat noch nicht ihren Niederschlag in gesetzgeberischen Massnahmen gefunden. Neben einer vorwiegend konservativen Politik steht eine davon unabhängige, aktiv-kreative Politik. Vor allem das Ministerium für Forschung und Technologie ist in diesem Zusammenhang zu nennen, weil die wichtigste Zielsetzung dieses Ministeriums die Modernisierung der Wirtschaft ist.

Zum besseren Verständnis des westdeutschen Wirtschaftssystems sollen im folgenden noch einige wichtige Punkte behandelt werden. Dabei sollen Charakteristika der westdeutschen sozialen Marktwirtschaft herausgearbeitet werden.

### *Wettbewerb*

In der Bundesrepublik Deutschland gibt es im Bereich der Kartelle sog.

---

<sup>1</sup> Siehe K. Reitsma, *Economisch Stelsel en Economisch Beleid in de Bondsrepubliek*; WRR-werkdocument, 's-Gravenhage 1982.

Verbotsgesetze; es gilt ein allgemeines Kartellverbot, während die Niederlande sog. Missbrauchsgesetze haben. Zwei Faktoren relativieren jedoch diesen prinzipiellen Unterschied zwischen beiden Ländern<sup>2</sup>:

1. Einige Sektoren der westdeutschen Wirtschaft sind vom Verbot ausgenommen, beispielsweise Landwirtschaft und Verkehr. Ausserdem können bestimmte Kartelle aus einer Reihe von Gründen, z.B. Rationalisierung und Export, genehmigt werden.
2. Bis 1973 wurden darüber hinaus nur auf ausdrücklichen Vereinbarungen beruhende Kartelle verboten.

Gleichwohl besteht ein grosser Unterschied zwischen beiden Ländern in der Zahl der registrierten Kartelle; so sind in den Niederlanden mehr als 500 Kartelle gemeldet, in der Bundesrepublik nur 200.<sup>3</sup>

Auch auf dem Gebiet der Fusionskontrolle hat sich die Wettbewerbspolitik in der Bundesrepublik anders entwickelt. Während beispielsweise in den Niederlanden eine gesetzliche Regelung der Fusionskontrolle noch aussteht, spricht man in der Bundesrepublik bereits von der Möglichkeit, die Entflechtung von Betrieben in das wettbewerbspolitische Instrumentarium aufzunehmen. Fusionen können jetzt verboten werden, wenn durch die Fusion eine marktbeherrschende Stellung entsteht oder verstärkt wird.

Mit der Wettbewerbspolitik sind in der Bundesrepublik drei Stellen befasst: das Wirtschaftsministerium, das Bundeskartellamt und die Monopolkommission. Das Bundeskartellamt ist eine unabhängige Behörde, deren Aufgabe darin besteht, die Einhaltung des Wettbewerbsgesetzes von 1957 zu überwachen; es ist politisch unabhängig. Besteht ein Verdacht auf Kartellbildung, so hat das Bundeskartellamt weitgehende Befugnisse zur Einleitung einer Untersuchung in Betrieben. Das Wirtschaftsministerium nimmt vor allen Dingen Aufgaben im Bereich der Wettbewerbsgesetzgebung wahr. Weiterhin ist es befugt, gegen den Willen des Bundeskartellamts Kartelle und Fusionen zu genehmigen; in diesem Fall spricht man von der Ministererlaubnis. Der Minister hat noch eine weitere Möglichkeit, Einfluss auszuüben: er kann dem Bundeskartellamt Weisungen erteilen. Die Monopolkommission ist ein beratendes Organ, das erst vor relativ kurzer Zeit geschaffen wurde; diese aus 5 unabhängigen Sachverständigen zusammengesetzte Kommission hat folgende Aufgaben<sup>4</sup>:

1. Sie untersucht die gegenwärtige Situation in bezug auf die Konzentration in der westdeutschen Wirtschaft sowie künftige Entwicklungen in diesem Bereich.
2. Sie beurteilt die Anwendung bestimmter Paragraphen des Wettbewerbsgesetzes, die den Machtmissbrauch marktbeherrschender Unternehmen behandeln, und nimmt zur Fusionskontrolle Stellung. Die Kommission legt der Regierung alle zwei Jahre eine Stellungnahme vor; die Regierung ist verpflichtet, darauf zu reagieren.

Ein interessantes Thema im Bereich des Wettbewerbs ist schliesslich die Beteiligung von Banken am Aktienkapital von Unternehmen, die nicht dem Banksektor angehören.<sup>5</sup> Gegenwärtig können sich westdeutsche Banken beinahe unbegrenzt an nichtfinanziellen Unternehmungen beteiligen; in der Praxis zeigt sich, dass diese Möglichkeit in grossem Umfang genutzt wird.

#### *Tarifpartner*

Ein wichtiger Unterschied gegenüber den Niederlanden liegt in der Tatsache, dass die westdeutschen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen weltanschaulich ungebunden sind. Das Verhältnis

---

<sup>2</sup> Reitsma, a.a.O., Abschnitt „Mededingingsbeleid“.

<sup>3</sup> Ebenda.

<sup>4</sup> Ebenda.

<sup>5</sup> E. Schokker, *Centrale Bank en Staat in Nederland en Duitsland*; WRR-werkdocument, 's-Gravenhage 1982, S. 17.

der drei zentralen Arbeitgeberorganisationen zueinander ist in erster Linie durch praktische Arbeitsteilung bestimmt.<sup>6</sup> Der deutsche Industrie- und Handelstag ist eine Organisation von 69 Handelskammern, die ihre Aufgabe darin sieht, die Industrie, Handels- und Strukturpolitik zu beeinflussen. Der Bundesverband der deutschen Industrie vereinigt 37 Industrieverbände; er hat die besondere Aufgabe, die Wettbewerbsfähigkeit der westdeutschen Wirtschaft zu schützen. Die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) schliesslich repräsentiert 51 Arbeitgeberorganisationen. Der BDA hat den Auftrag, die sozialpolitischen Belange der ihm angeschlossenen Unternehmer wahrzunehmen. Die im BDA vertretenen Organisationen sind beim Abschluss von Tarifverträgen Vertragspartei.

Die westdeutsche Gewerkschaftsbewegung ist zum grossen Teil in einer Zentralgewerkschaft, dem Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) organisiert. Der DGB ist die Dachorganisation von 17 unabhängigen Einzelgewerkschaften, deren grösste die IG Metall mit 2,6 Mio. Mitgliedern ist. Der DGB hat vor allem eine koordinierende Aufgabe; er vertritt die Einzelgewerkschaften in wichtigen gesellschaftlichen Fragen, hat jedoch keinen direkten Einfluss auf die Lohnverhandlungen, die den Einzelgewerkschaften vorbehalten bleiben. Neben dem DGB gibt es noch die Deutsche Angestelltengewerkschaft (500 000 Mitglieder), der Deutsche Beamtenbund (800 000 Mitglieder) und der Christliche Gewerkschaftsbund Deutschlands (190 000 Mitglieder).

Im Bereich der Lohnbildung spielt die Tarifautonomie eine ganz entscheidende Rolle. Staatliche Eingriffe, wie man sie in den Niederlanden kennt, hat es im Bereich der Lohnbildung niemals gegeben. Zwischen 1967 und 1977 konnte man jedoch wohl von institutionalisierten Beratungen zwischen u.a. der Regierung, den Gewerkschaften, den Arbeitgeberorganisationen und der Deutschen Bundesbank sprechen, der sog. Konzertierte Aktion. In diesen Beratungen ging es um Informationsaustausch und „Seelenmassage“: man versuchte, die Parteien zu einem einheitlichen Vorgehen zu bewegen.<sup>7</sup> Die Regierung legte hierzu makroökonomische Orientierungsdaten vor. 1977 verliessen die Gewerkschaften die Konzertierte Aktion, nachdem die Arbeitgeber einen Prozess gegen das neue Mitbestimmungsgesetz von 1976 angestrengt hatten.

Was die betriebliche Mitbestimmung betrifft, so sichern in der Bundesrepublik zwei Institutionen den Einfluss der Arbeitnehmer auf das Betriebsgeschehen: der Aufsichtsrat und der Betriebsrat.<sup>8</sup> Auffallend anders als in den Niederlanden sind die Regelungen, die den Aufsichtsrat betreffen. In der Stahlindustrie und im Bergbau gilt eine weitgehende Mitbestimmung, die sog. Montanmitbestimmung: im Aufsichtsrat sind Arbeitnehmer und Aktionäre gleich stark vertreten. Gemeinsam wird dann noch ein neutrales Mitglied hinzugewählt. Das obengenannte Mitbestimmungsgesetz von 1976 geht ebenfalls von einer paritätischen Zusammensetzung des Aufsichtsrats aus, allerdings mit zwei Einschränkungen:

1. einer der Arbeitnehmervertreter ist ein leitender Angestellter;
2. die Aktionäre wählen den Vorsitzenden, dessen Stimme bei Stimmgleichheit den Ausschlag gibt.

Die Arbeitgeber waren der Auffassung, dieses Gesetz sei verfassungswidrig, und strengten daher den bereits erwähnten Prozess an. Im März 1977 wurde die Klage der Arbeitgeber vom Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe abgewiesen.

Im Unterschied zur niederländischen Gewerkschaftsbewegung ist die westdeutsche wie gesagt weltanschaulich unabhängig; es gibt allerdings

---

<sup>6</sup> Reitsma, a.a.O., Kapitel „Arbeidsverhoudingen“.

<sup>7</sup> Ebenda.

<sup>8</sup> Ebenda.



noch andere ins Auge fallende Unterschiede. Zu nennen ist hier u.a. die unterschiedliche Haltung des niederländischen Gewerkschaftsbundes FNV und des DGB zur Frage der Kernenergie; so wurde im letzten DGB-Programm von 1981 die Befürwortung der Kernenergie noch einmal bekräftigt. Auch in der Frage der Mitbestimmung sind die Meinungen unterschiedlich. Im Gegensatz zu der ursprünglichen Auffassung des niederländischen Gewerkschaftsverbandes FNV ist der DGB der Meinung, die Mitbestimmung gehöre zu den grössten Errungenschaften der westdeutschen Arbeiterbewegung und hieraus ergebe sich auch eine Mitverantwortung für die Betriebsführung.<sup>9</sup> In der letzten Zeit gelangt man innerhalb der niederländischen Gewerkschaftsbewegung anscheinend ebenfalls immer mehr zu dieser Auffassung.

### Soziale Sicherheit

Um einen Einblick in die Grundzüge der Systeme der sozialen Sicherheit in den Niederlanden und in der Bundesrepublik zu verschaffen, werden hier die Ausgaben für die einzelnen Bereiche der sozialen Sicherheit in beiden Ländern verglichen. Ein solcher Vergleich ist jedoch lückenhaft, weil sich die einzelnen Regelungen und ihre Anwendungsmöglichkeiten inhaltlich unterscheiden.

Ausserdem kommt auf diese Weise der Systemunterschied nicht deutlich genug zum Ausdruck, weil eine unterschiedliche relative Bedeutung eines bestimmten Bereichs der sozialen Sicherheit nicht notwendigerweise impliziert, dass der betreffende Bereich in dem Land, in dem das höchste relative Interesse an ihm besteht, auch am meisten entwickelt ist. Trotz dieser Einschränkungen sind wir der Auffassung, dass eine Gegenüberstellung der einzelnen Bereiche der sozialen Sicherheit im Rahmen der vorliegenden Untersuchung die erforderliche Aussagekraft besitzt.

Geht man von Zahlenmaterial aus dem Jahre 1978 aus (siehe Tabelle 2.1), so zeigt sich, dass die Ausgaben für die soziale Sicherheit in den

**Tabelle 2.1 Umfang und Aufteilung der Ausgaben für die soziale Sicherheit in den Niederlanden und in der Bundesrepublik, 1978 (in % des Gesamtbetrags und in % des Bruttosozialprodukts)**

	in nationaler Währung (Mrd. DM)	Bundesrepublik in % des Gesamt- betrags	in % des BIP	in nationaler Währung (Mrd. hfl)	Niederlande in % des Gesamt- betrags	in % des BIP
Krankheit	100,11	29,5	7,8	23,865	29,2	8,4
Invalidität, körperliche oder geistige Behinderungen, Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten	39,37	11,7	3,0	16,509	20,3	5,8
Zwischensumme	139,48	41,2	10,8	40,374	49,5	14,2
Alter und Hinterbliebene	148,12	43,6	11,5	28,365	34,7	10,0
Familie und Mutterschaft	30,67	9,0	2,4	8,001	9,8	2,8
Zwischensumme	178,79	52,6	13,9	36,366	44,5	12,8
Arbeitslosigkeit	7,79	2,3	0,6	4,830	5,9	1,7
Sonstige	13,44	4,0	1,0	0,145	0,2	0,0
Zwischensumme	21,23	6,3	1,6	4,975	6,1	1,7
Insgesamt	339,49	100	26,4	81,715	100	28,9

Quelle: Ministerie van Sociale Zaken, Begroting van uitgaven, Meerjarenramingen Sociale Zekerheidsregelingen 1981; Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16400, Kapittel XV, Anlage VIII.

<sup>9</sup> Eine Beschreibung der niederländischen und deutschen Gewerkschaften geben Beunders und Selier in: M.C. Brands, H.J.G. Benders, H.H. Selier, *Denkend aan Duitsland; een essay over moderne Duitse geschiedenis en enige hoofdstukken over de Nederlands-Duitse betrekkingen in de jaren zeventig*; Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1983.

Niederlanden einen grösseren Teil des Brutto-Inlandsprodukts ausmachen als in der Bundesrepublik (28,9% gegenüber 26,4%). Ein Vergleich dieser Zahlen mit denen anderer EG-Länder zeigt jedoch, dass der Unterschied zwischen den Niederlanden und der Bundesrepublik nicht so gross ist wie der Unterschied zwischen beiden Ländern und dem Rest der EG.

Dass die Ausgaben für die soziale Sicherheit in den Niederlanden einen relativ grösseren Umfang haben als die der Bundesrepublik, ist vor allen Dingen auf die höheren niederländischen Ausgaben für die Unterstützung von Arbeitslosen und Erwerbsunfähigen zurückzuführen. Dies liegt nicht nur an der niedrigeren Arbeitslosenrate in der Bundesrepublik, sondern auch daran, dass ein Teil der niederländischen Erwerbsunfähigen über 63 Jahre alt sind, die in der Bundesrepublik als Altersrentenempfänger registriert werden.

Der Umfang der Sozialleistungen für alte Menschen und für Familien ist in den Niederlanden erheblich geringer als in der Bundesrepublik. Die Ursache hierfür liegt u.a. in der unterschiedlichen Altersstruktur der niederländischen und der westdeutschen Bevölkerung sowie im Rentenalter, das in den Niederlanden höher liegt als in der Bundesrepublik (65 Jahre bzw. - nach Wahl - zwischen 63 und 67 Jahre). Auch im Vergleich zu anderen Ländern rangieren die Niederlande am Ende dieser Gruppe.

Eine nähere Betrachtung der einzelnen Bereiche der sozialen Sicherung zeigt, dass der Anteil der Krankengeldleistungen in beiden Ländern fast gleich ist. Die Leistungen pro Einzelperson sind jedoch in den Niederlanden erheblich höher als in der Bundesrepublik. Das versicherungspflichtige Einkommen, an das der Höchstsatz gekoppelt ist, liegt in der Bundesrepublik nämlich niedriger als in den Niederlanden.

Die Sozialleistungen bei Erwerbsunfähigkeit sind - wie bereits gesagt - in den Niederlanden relativ grösseren Umfangs. Eine Untersuchung des Ministeriums für Soziale Angelegenheiten aus dem Jahre 1979 hat gezeigt, dass auch der Prozentsatz der Nettoleistungen (d.h. das Verhältnis zwischen der Nettoleistung und dem früheren Nettoeinkommen) in den Niederlanden weitaus höher liegt als in allen anderen untersuchten Ländern. Im Vergleich zur Bundesrepublik war der Unterschied erheblich, nämlich 90% gegenüber 65%.<sup>10</sup>

Im Bereich der Altersversorgung unterscheidet sich das niederländische System von dem der Bundesrepublik. In den Niederlanden wird eine Grundrente, in der Bundesrepublik dagegen eine allgemeine Altersrente gezahlt. Die Höhe der Rente hängt in Westdeutschland u.a. von der Zahl der Versicherungsjahre, dem allgemeinen Basislohn und dem früheren Einkommen der betreffenden Personen ab.

Hinsichtlich der Höhe der individuellen Arbeitslosenunterstützung gibt es in den EG-Ländern grosse Unterschiede. Geht man vom Anteil einer Unterstützung am durchschnittlichen Nettolohn aus, so liegen die Niederlande mit 82% wieder vor der Bundesrepublik mit einem Anteil von 68%.<sup>11</sup>

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das System der sozialen Sicherheit in den Niederlanden insbesondere hinsichtlich der Höhe der Einzelleistungen weiter ausgebaut ist als das System der Bundesrepublik. Die Prozentsätze der bei Krankheit, Erwerbsunfähigkeit und Arbeitslosigkeit gewährten Nettoleistungen liegen in den Niederlanden erheblich höher als in der Bundesrepublik. Dagegen verfügt die Bundesrepublik über eine allgemeine Rentenversicherung, während es in den Niederlanden nur eine Grundrente gibt. Um Näheres darüber sagen zu können, wäre eine systematische vergleichende Untersuchung erforderlich.

---

<sup>10</sup> Ministerie van Sociale Zaken, Begroting van uitgaven; Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15800, Hoofdstuk XV, Nr.3, S.54.

<sup>11</sup> Ebenda, S. 56.

### *Politik im Bereich der Makroökonomie*

In der Bundesrepublik befassen sich verschiedene Institutionen mit der Politik im Bereich der Makroökonomie. Neben dem Wirtschaftsministerium sind hier zu nennen: Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, die fünf wirtschaftswissenschaftlichen Institute<sup>12</sup>, der Konjunkturrat, der Finanzplanungsrat und die Deutsche Bundesbank.

Der Sachverständigenrat, das wichtigste beratende Organ der Regierung auf makroökonomischem Gebiet, hat die Aufgabe, die wirtschaftliche Lage zu analysieren und Prognosen über künftige Entwicklungen abzugeben.<sup>13</sup> Der Rat besteht aus fünf Wirtschaftsexperten, die keine unmittelbare Bindung an Interessenverbände oder Regierung haben. Im November jeden Jahres erstattet er der Regierung Bericht; die Regierung ist verpflichtet, darauf zu reagieren, und sie tut dies im Januar in ihrem Jahreswirtschaftsbericht. Im allgemeinen schliesst sie sich den Auffassungen des Sachverständigenrates an. Die fünf Konjunkturinstitute haben die Aufgabe, die Konjunkturentwicklung zu beobachten; sie erstatten hierüber halbjährlich gemeinsam Bericht. Diese Institute werden gelegentlich als Frühwarninstitute bezeichnet. Der Konjunkturrat sorgt für die Koordination der Konjunkturpolitik der verschiedenen nachgeordneten Gebietskörperschaften. Er besteht aus den Bundesministern für Wirtschaft und Finanzen und aus den Vertretern der Bundesländer, der Gemeinden und Gemeindeverbände. Der Finanzplanungsrat, der ähnlich zusammengesetzt ist, hat die Aufgabe, die Finanzplanung von Bund, Ländern und Gemeinden zu koordinieren. Die Bundesbank schliesslich ist von der Regierung völlig unabhängig.

Das bereits genannte Stabilitätsgesetz verpflichtet den Staat, vier Ziele zu verfolgen: eine ausgeglichene Handelsbilanz, Preisstabilität, Vollbeschäftigung und ein harmonisches Wachstum. Im Vergleich zu den Niederlanden fällt auf, dass eine Aufgabenstellung im Einkommensbereich fehlt; dies ist u.a. auf die Tarifautonomie der westdeutschen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände zurückzuführen.

### *Zentralbank<sup>14</sup>*

Die Abgrenzung der Kompetenzen zwischen den Währungsbehörden eines Landes, d.h. zwischen der Regierung und der Zentralbank, ist von Bedeutung für eventuelle Konflikte, die sich zwischen dem Interesse an einem möglichst stabilen Geldwert und anderen ökonomischen oder politischen Interessen - auch im Verhältnis zum Ausland - ergeben können. Die wichtigste Übereinstimmung zwischen der Nederlandsche Bank N.V. (im folgenden Nederlandse Bank genannt) und der Deutschen Bundesbank besteht darin, dass beide sowohl rechtlich als auch in der Praxis über ein hohes Mass an währungspolitischer Autonomie verfügen. In diesem Punkt unterscheiden sie sich von vielen anderen Zentralbanken, insbesondere in der EG; so nehmen die Nederlandse Bank und die Deutsche Bundesbank oft eine gemeinsame Haltung ein. Der wichtigste Unterschied besteht darin, dass die Deutsche Bundesbank - anders als die Nederlandse Bank - innerhalb der gesetzlich festgelegten Grenzen in ihrer währungspolitischen Aufgabe sogar völlig unabhängig ist. Die Nederlandse Bank muss sich in letzter Instanz an Weisungen halten, die ihr die Regierung zur gegenseitigen Abstimmung der Massnahmen erteilt. Die Deutsche Bundesbank ist nicht an solche Weisungen gebunden, sondern nur verpflichtet, unter Beachtung ihrer gesetzlichen Aufgaben die allgemeine Wirtschaftspolitik der Regierung zu stützen. Dieser

---

<sup>12</sup> Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung in Berlin, HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung in Hamburg, Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung in München, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel und Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung in Essen.

<sup>13</sup> Reitsma, a.a.O., Kapitel „Conjunctuurbeleid“.

<sup>14</sup> Schokker, a.a.O.

Unterschied bezüglich der Autonomie ist jedoch de facto geringer als de jure. In den Niederlanden ist von der Weisungsbefugnis nie Gebrauch gemacht worden. Die Ausübung dieser Befugnis ist an bestimmte Verfahren gebunden. Dass eine solche Weisungsbefugnis besteht, dient eher dazu, die Regierung und die Nederlandse Bank zu einer Einigung zu bewegen, als dazu, eventuelle Meinungsverschiedenheiten durch politische Eingriffe des Ministeriums zu beseitigen.

Das ändert nichts daran, dass die Deutsche Bundesbank dank ihrer unabhängigen Stellung anders als die Nederlandse Bank ein selbständiges staatliches Organ ist, das für seine Politik alleinverantwortlich ist. Dadurch hat die Deutsche Bundesbank im politischen System ihres Landes und in der öffentlichen Diskussion in der Bundesrepublik eine exponiertere Stellung als die Nederlandse Bank. Dabei fällt auf, dass, wenngleich die Politik der Deutschen Bundesbank nicht immer unumstritten ist, die Stabilitätspolitik und die zu ihrer Sicherung notwendige Unabhängigkeit der Zentralbank auf einem breiten gesellschaftlichen Konsens beruhen. Das hängt damit zusammen, dass Deutschland zwischen 1914 und 1945 schmerzliche Erfahrungen mit der Inflation machen musste. Im übrigen erklärt sich die Satzung der Deutschen Bundesbank, die nur mit der weniger anderer Zentralbanken in der Welt vergleichbar ist, aus der allgemeinen Struktur des Regierungssystems und der Wirtschaftsordnung Westdeutschlands. Die föderale Struktur der Bundesrepublik gibt den Zentralbanken der Bundesländer als Hauptniederlassungen der Deutschen Bundesbank ein gewisses Mass an Selbständigkeit, und sie räumt den Präsidenten dieser Banken, die auf Vorschlag der Länder ernannt werden, eine Mehrheit im Vorstand der Deutschen Bundesbank ein. Es gehört zum Wesen der sozialen Marktwirtschaft, dass das Funktionieren des Preismechanismus gegen Störungen aus dem privaten wie aus dem öffentlichen Bereich geschützt werden muss.

Die nach dem Kriege durchgeführte Neuregelung der Stellung der Nederlandse Bank, mit der u.a. das Weisungsrecht der Regierung eingeführt wurde, bedeutete nur die formelle Besiegelung einer langen Entwicklung. Der niederländische Zentralismus lässt keinen Raum für eine Dezentralisierung im Währungsbereich. Die Autonomie der Zentralbank passt insofern in die „orientierte“ Marktwirtschaft unseres Landes, als die Regierung in letzter Instanz ein Übergewicht hat.

Die Übereinstimmungen und Unterschiede zwischen der Nederlandse Bank und der Deutschen Bundesbank und ihre Ursachen kommen nicht nur in verschiedenen Teilen ihrer Rechtsstruktur zum Ausdruck, sondern auch in ihrer Politik. So ist beispielsweise die Stabilisierung des Geldwertes im Rahmen der gesetzlichen Aufgabenstellung der Deutschen Bundesbank ein wichtigeres und absoluter formuliertes Ziel, als dies bei der Nederlandse Bank der Fall ist. Hauptaufgabe der Nederlandse Bank ist es, den Wert der niederländischen Währung so, wie es dem Nutzen des Landes am besten dient, zu regulieren und ihn soweit wie möglich zu stabilisieren. Die Deutsche Bundesbank hat demgegenüber ganz einfach die Aufgabe, den Wert der deutschen Währung zu sichern. Hieraus abgeleitete Ziele sind interne Preisstabilität und externe Wechselkursstabilität, eine ausgeglichene Zahlungsbilanz sowie Konvertierbarkeit. Stehen Preisstabilität und Wechselkursstabilität im Widerspruch zueinander, so hat nach allgemeiner Auffassung in der Bundesrepublik die Preisstabilität den Vorrang, doch hält man sich in der Praxis im Interesse des Arbeitsmarktes nicht immer an diese Regel. Weiterhin gehören direkte Kreditrestriktionen in der Bundesrepublik, anders als in den Niederlanden, nicht zum währungspolitischen Instrumentarium. Beide Zentralbanken haben ihre eigene Politik als gemässigt monetaristisch bezeichnet.

Bei der Bestimmung des währungspolitischen Kurses kommt es in der Bundesrepublik anders als in den Niederlanden gelegentlich zu offenen Konflikten zwischen der Regierung und der Zentralbank, wobei es der Zentralbank in der Regel gelingt, ihre Position zu festigen. Diese Konflikte beziehen sich häufig auf die externe Währungspolitik. Wie in den

meisten anderen Ländern, darunter auch den Niederlanden, ist in der Bundesrepublik für die Festsetzung der Paritäten und für die Entscheidung darüber, ob der Wechselkurs flexibel sein soll, die Regierung verantwortlich; im übrigen ist die Zentralbank für die Währungspolitik innerhalb dieses von der Regierung abgesteckten Rahmens verantwortlich. Hierzu müssen die Nederlandse Bank und die Deutsche Bundesbank u.a. die Leitkurse im Europäischen Währungssystem (EWS) verteidigen, beispielsweise durch Interventionen auf dem Devisenmarkt, durch Swapgeschäfte und durch Beeinflussung des Wechselkurses mit Hilfe der Geld- und Kreditpolitik. Dabei kann es zwischen einer Zentralbank, die ihre interne Unabhängigkeit von aussen her bedroht sieht, und der Regierung zu Spannungen kommen. In der Bundesrepublik ist es insbesondere anlässlich von Paritätsveränderungen, Devisenmassnahmen, Fragen des EWS sowie einer wechsellkursorientierten Zinspolitik zu Konflikten gekommen. In Deutschland pflegen -unabhängig von der politischen Zusammensetzung der Regierung - der Bundeskanzler und der Finanzminister der Belebung der Wirtschaft grössere Bedeutung beizumessen, während die Deutsche Bundesbank und der Wirtschaftsminister sich mehr auf die Bekämpfung der importierten Inflation konzentrieren. In den Niederlanden hat der Finanzminister in der Nederlandse Bank einen natürlichen Verbündeten in Konflikten mit den anderen Ministerien.

Angesichts der wirtschaftlichen Verflechtung der Niederlande und der Bundesrepublik ist die Unabhängigkeit der Deutschen Bundesbank ein Faktor, der dazu beiträgt, dass sich die Niederlande um mehr Währungsdisziplin bemühen, um gegenüber dem westdeutschen Handelspartner und Konkurrenten nicht zu sehr ins Hintertreffen zu geraten. So erfährt die Nederlandse Bank bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben Unterstützung durch den institutionellen Charakter ihrer deutschen Schwestereinrichtung. Die Deutsche Bundesbank ihrerseits ist in ihrer Bewegungsfreiheit durch externe Faktoren eingeschränkt, zu denen nicht nur die Zuständigkeit der Regierung für die Wechselkurse, sondern auch die relativ offene Wirtschaft der Bundesrepublik und die Funktion der Deutschen Mark als Reservewährung gehören. Ausserdem muss die Bundesrepublik ihre heikle Lage zwischen den Vereinigten Staaten und Frankreich mit ihrer völlig unterschiedlichen Währungspolitik berücksichtigen.

### 2.1.3 *Einige wirtschaftliche Basisdaten für die Niederlande und die Bundesrepublik*

In diesem Abschnitt werden die Niederlande und die Bundesrepublik auf der Grundlage einiger wirtschaftlicher Daten verglichen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Zahlen aufgrund der häufig unterschiedlichen Begriffsdefinitionen in den verschiedenen Ländern nicht ganz vergleichbar sind. Trotzdem glauben wir, dass die zur Verfügung stehenden Angaben einige Schlussfolgerungen zulassen.

Die in Tabelle 2.2 angegebenen Daten beziehen sich auf die vier makroökonomischen Ziele, die die staatlichen Organe beider Länder anstreben. Diese Ziele sind, wie bereits gesagt: Preisstabilität, Vollbeschäftigung, eine ausgeglichene Handelsbilanz und ein harmonisches Wachstum.<sup>15</sup>

Die Inflationsrate der Niederlande (siehe Tabelle 2.2) war in den letzten Jahren nur ein Prozent höher als die Westdeutschlands. Dieser Unterschied lässt sich anscheinend schwer beseitigen, da die niederländische Wirtschaft offener ist und daher eine höhere Inflation importiert. Der Anstieg der Verbraucherpreise wirkt sich über den Inflationsausgleich auf die Löhne aus, was wiederum die internationale Wettbewerbsfähigkeit beeinflusst. So wird bei einer gleichen Produk-

---

<sup>15</sup> In der Bundesrepublik bemüht man sich um einen hohen Beschäftigungsgrad.

tivitätsleistung und einem gleichen Lohnausgleich für die gestiegenen Preise eine höhere Inflation zu entsprechend höheren Lohnkosten je produzierter Einheit führen. Tabelle 2.3 gibt eine Übersicht über die Ent-

**Tabelle 2.2 Entwicklung von Daten, die sich auf vier makroökonomische Ziele der Bundesrepublik und der Niederlande beziehen (1970-1981, in % pro Jahr)**

	1970/1974				1975/1979				1980/1981			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Bundesrepublik	5,6	1,0	1,1	3,7	4,2	3,6	0,7	2,8	5,6	4,2	-1,1	0,5
Niederlande	7,3	1,9	1,6	4,7	6,7	4,2	0,8	2,4	6,6	6,0	0,5	0,0
OECD Durchschnitt a)	7,4	3,4	X	3,9	9,3	5,2	X	3,1	10,3	6,7	X	1,3

Quelle: WRR auf der Grundlage von: OECD, *Economic Outlook*; Paris, Dezember 1981; Bundesministerium für Wirtschaft, *Jahreswirtschaftsbericht 1982 der Bundesregierung*; Drucksache 9/1322, 1982; Zentrales Planungsamt, *Macro Economische Verkenning 1981 en 1982*; Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage; Centraal Planbureau, 's-Gravenhage.

- 1) Prozentualer Anstieg der Verbraucherpreise
- 2) Prozentualer Anteil der Arbeitslosen an der Erwerbsbevölkerung
- 3) Saldo der Leistungsbilanz in Prozent des BSP
- 4) Realzuwachs des BSP
- a) Der Anteil der Arbeitslosen für 1970/1974 bezieht sich nur auf die 15 grössten OECD-Länder; die OECD gibt keine durchschnittlichen Leistungsbilanzsalden für ihre einzelnen Mitgliedsländer, sondern nur den Gesamtsaldo der OECD an.

wicklung der Lohnkosten je Produkteinheit in den Niederlanden und in der Bundesrepublik. Für die Wettbewerbsfähigkeit ist nicht nur die Entwicklung der Lohnkosten je Produkteinheit, gemessen in der eigenen Währung, von Bedeutung, sondern auch die Entwicklung des Kurses der eigenen Währung im Verhältnis zu anderen Währungen. Darum sind in Tabelle 2.3 die Lohnkosten der beiden Länder auf einen Nenner gebracht worden, indem sie in Sonderziehungsrechten ausgedrückt wurden. Aus der Tabelle geht hervor, dass im Zeitraum von 1970 bis 1981 die Entwicklung in den Niederlanden sicherlich nicht ungünstiger war als in der Bundesrepublik; in der letzten Zeit bieten die Niederlande ein wesentlich günstigeres Bild.

**Tabelle 2.3 Entwicklung der Lohnkosten je Produkteinheit, ausgedrückt in Sonderziehungsrechten, 1970-1981 (in % pro Jahr)**

	1970/1974	1975/1979	1980/1981
Bundesrepublik	14,1	9,3	-0,4
Niederlande	12,0	12,0	-3,6

Quelle: Niederländisch-Deutsche Handelskammer, *Die Wettbewerbsposition der Niederlande auf dem deutschen Markt*; 's-Gravenhage 1980, Tabelle 20; WRR aufgrund von Daten des Ministeriums der Finanzen und des Sachverständigenrats, *Jahresgutachten 1981/1982*; Stuttgart und Mainz 1981.

Wie Tabelle 2.2 zeigt, ist in der Zeit von 1970 bis 1981 die Arbeitslosenquote sowohl in den Niederlanden als auch in der Bundesrepublik gestiegen, allerdings ist die Arbeitslosigkeit in den Niederlanden immer höher. Das Bild wird noch ungünstiger, wenn man das Angebot an Arbeitskräften mitberücksichtigt. Tabelle 2.4 enthält Angaben zur Entwicklung des Beschäftigungsgrades im Zeitraum 1970 bis 1980. Der Beschäftigungsgrad gibt an, welcher Prozentsatz der Personen im erwerbsfähigen Alter (d.h. der Bevölkerung von 15-64 Jahren) zu den Erwerbspersonen gerechnet wird. In den 70er Jahren hat dieser Anteil in den Niederlanden um 4,7% und in der Bundesrepublik um 3,7% abgenommen. Bei diesem relativen Rückgang der Zahl der Arbeitssuchenden spielen verschiedene Faktoren eine Rolle, so beispielsweise, dass ein Teil der Arbeitssuchenden es aufgegeben hat, Arbeit zu suchen, weiterhin spielt mit, dass manche nun mehr Sozialleistungen aufgrund von Erwerbsunfähigkeit erhalten, und schliesslich, dass eine Reihe von Personen sich

vorzeitig pensionieren lässt. Die Probleme, die sich aus der zunehmenden Arbeitslosigkeit ergeben, wurden in beiden Ländern durch eine sinkende Zahl von Arbeitssuchenden im Verhältnis zur Gesamtzahl der Personen im erwerbsfähigen Alter gemildert. Dabei weisen die Niederlande sowohl die höchste Arbeitslosigkeit als auch die stärkste relative Abnahme der Zahl der Arbeitssuchenden auf.

**Tabelle 2.4 Beschäftigungsgrad: Erwerbspersonen einschliesslich Erwerbslose/Personen im erwerbsfähigen Alter (15-64 Jahre), 1970-1980 (in %)**

	1970	1970/1974	1975/1979	1980
Bundesrepublik	69,5	68,6	65,9	65,8
Niederlande	56,9	55,9	53,4	52,2

Quelle: WRR auf der Grundlage von: OECD, *Economic Surveys Netherlands*; Paris 1981, und *Economic Surveys Germany*; Paris 1981.

Tabelle 2.5 zeigt die Verteilung der Erwerbsbevölkerung auf die verschiedenen Sektoren. Der Anteil der Industrie in der Bundesrepublik ist im internationalen Vergleich hoch. Der EG-Durchschnitt betrug 1977 40%; für Japan und die Vereinigten Staaten lagen diese Anteile im selben Jahr bei 35% bzw. 31%.<sup>16</sup> Die Tabelle zeigt, dass beide Länder sich in einem Deindustrialisierungsprozess befinden; der Verlust an Arbeitsplätzen in der Industrie ist in den Niederlanden höher.

**Tabelle 2.5 Verteilung der Erwerbsbevölkerung auf die einzelnen Sektoren, 1970-1979 (in %)**

	1970/1974			1975/1979		
	Land-wirt-schaft	Indu-strie	Dienst-leistun-gen	Land-wirt-schaft	Indu-strie	Dienst-leistun-gen
Bundesrepublik	7,7	48,0	44,3	6,7	45,1	48,2
Niederlande	6,7	36,9	56,2	6,4	33,5	60,1

Quelle: WRR auf der Grundlage von: OECD, *Economic Surveys Netherlands*; Paris 1981, und *Economic Surveys Germany*; Paris 1981.

Tabelle 2.2 weist für die Bundesrepublik für die letzten beiden Zeiträume eine negative Leistungsbilanz aus. Für die Niederlande ist im Durchschnitt in jedem der vier Zeiträume die Bilanz immer positiv; in einzelnen Jahren war sie allerdings negativ, das war zuletzt in den Jahren 1978, 1979 und 1980 der Fall. Der positive Saldo der niederländischen Leistungsbilanz im Jahre 1981 scheint eine günstige Entwicklung widerzuspiegeln. Angesichts des hohen Exportanteils des Erdgases (ein Anteil, der voraussichtlich in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre zurückgehen wird) ist hier allerdings ein Fragezeichen zu setzen. Weiterhin sind Zweifel angebracht, da der Überschuss zu einem grossen Teil auf das Nachlassen der Inlandsnachfrage zurückzuführen ist; es betrifft hier sowohl den Konsumgüterbereich als auch die Investitionen. Was die Investitionen betrifft, zeigt Tabelle 2.6, dass die Bruttoinvestitionen in feste Aktiva in den Niederlanden in den letzten Jahren sowohl im Vergleich zur Bundesrepublik als auch im Vergleich zu früheren Jahren zurückgegangen sind. Der hohe Importanteil bei Investitionsgütern ist eine Ursache für den zur Zeit hohen Leistungsbilanzüberschuss.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Centraal Planbureau, *De Nederlandse economie in 1985*; Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1981.

<sup>17</sup> Miljoenennota 1981; Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 16 400, S. 33. Die Importquote der betrieblichen Bruttoinvestitionen lag 1976 bei 52,4.

Zu Tabelle 2.6 ist noch zu bemerken, dass die Bundesrepublik zwar ein höheres Investitionsniveau hat als die Niederlande, dass jedoch auch in der Bundesrepublik in den letzten Jahren ein Rückgang festzustellen ist. Der westdeutsche Staat hat jedoch ebenso wie der niederländische die Absicht, dieser Tendenz durch Investitionsanreize entgegenzuwirken.<sup>18</sup>

**Tabelle 2.6 Der prozentuale Anteil der festen Aktiva der Privatwirtschaft und des Staates am Bruttosozialprodukt, 1970-1981**

	1970/1974	1975/1979	1980/1981
Bundesrepublik	25,2	22,2	23,3
Niederlande	24,1	20,7	20,6

Quelle: WRR auf der Grundlage von: Centraal Bureau voor de Statistiek, *Nationale Rekeningen 1980*; Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1981; Statistisches Bundesamt, *Statistisches Jahrbuch 1980*; Stuttgart und Mainz 1980; Sachverständigenrat, *Jahresgutachten 1981/1982*; Stuttgart und Mainz 1981; Centraal Planbureau, *Macro Economische Verkenning 1982*; Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1981.

Die Niederlande haben seit Mitte der siebziger Jahre nur noch Wachstumsraten zu verzeichnen, die niedriger als die der Bundesrepublik und als der Durchschnitt der OECD-Länder (Tabelle 2.2) sind. Das verlangsamte Wachstum hat die Probleme, die sich aus der Verteilung des Volkseinkommens ergeben, verschärft, und es hat auch zu Veränderungen in dieser Verteilung geführt. Der Anteil der öffentlichen Hand am Nettosozialprodukt, der bereits höher lag als in der Bundesrepublik, ist in den letzten zehn Jahren schneller gestiegen als in Westdeutschland (Tabelle 2.7).

**Tabelle 2.7 Der prozentuale Anteil der öffentlichen Ausgaben am Nettovolkseinkommen, 1970-1981**

	1970/1974	1975/1979	1980/1981
Bundesrepublik	44,6	52,8	54,0
Niederlande	51,0	60,8	65,4

Quelle: *Miljoenennota 1981*; Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 16400, Tabelle 5.1.2; Statistisches Bundesamt, *Statistisches Jahrbuch 1980*; Stuttgart und Mainz 1980; WRR auf der Grundlage von: Sachverständigenrat, *Jahresgutachten 1981/1982*; Stuttgart und Mainz 1981.

Das Wachstum der öffentlichen Ausgaben und das geringere Wachstum der Einnahmen haben sowohl in der Bundesrepublik als auch in den Niederlanden zu einem Anstieg des negativen Finanzierungssaldos geführt, wie Tabelle 2.8 veranschaulicht.

**Tabelle 2.8 Der prozentuale Anteil des Finanzierungssaldos des westdeutschen und des niederländischen Staates am jeweiligen Nettosozialprodukt, 1970-1981**

	1970/1974	1975/1979	1980/1981
Bundesrepublik	— 0,1	— 3,8	— 4,5
Niederlande	— 0,1	— 2,6	— 5,0

Quelle: WRR auf der Grundlage von: Centraal Bureau voor de Statistiek, *Nationale rekeningen 1979*; Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1980; Statistisches Bundesamt, *Statistisches Jahrbuch 1980*; Stuttgart und Mainz 1980.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass sich die Lohnkosten je Produkteinheit in den Niederlanden in den letzten zehn Jahren nicht

<sup>18</sup> Ministerium für Wirtschaft, *Jahreswirtschaftsbericht 1982 der Bundesregierung*; Deutscher Bundestag, 9. Wahlperiode, Drucksache 9/1322, S. 10 f.



ungünstiger entwickelt haben als in der Bundesrepublik, obwohl die Inflation hierzulande höher ist. Die Arbeitslosigkeit ist in beiden Ländern erheblich gestiegen. Dabei ist zu bedenken, dass die Lage nicht so ernst zu sein scheint, weil gleichzeitig die Zahl der Arbeitssuchenden, jedenfalls ihr prozentualer Anteil an der Gesamtzahl der Personen im erwerbsfähigen Alter, abgenommen hat. Beide Phänomene sind in den Niederlanden stärker spürbar als in der Bundesrepublik. Die Leistungsbilanz der Niederlande ist viel günstiger als die der Bundesrepublik und der meisten anderen Industrieländer. Betrachtet man jedoch die tieferen Ursachen des Leistungsbilanzüberschusses, so ist gegenüber dieser günstigen Entwicklung eine gewisse Skepsis angebracht. Unter dem Einfluss einer weltweiten Rezession ist das Wirtschaftswachstum sowohl in der Bundesrepublik als auch in den Niederlanden in den letzten Jahren zurückgegangen. Wegen der grossen Offenheit beider Volkswirtschaften scheint eine wirtschaftliche Wiederbelebung vor allem von internationalen Entwicklungen abzuhängen. Will man ein neuerliches internationales Wirtschaftswachstum voll ausnutzen, so muss man wahrscheinlich andere Anforderungen an das Produktionspotential stellen. Eine der Voraussetzungen für solche Anpassungen ist ein höheres Investitionsniveau.

## 2.2 Warenhandel

### 2.2.1 Verflechtung

#### 2.2.1.1 Einleitung

Das Kapitel über den Warenhandel ist in zwei Teile untergliedert. Zunächst sollen die bilateralen Beziehungen (die Verflechtung) zwischen den Niederlanden und der Bundesrepublik im Bereich des Warenhandels dargestellt werden. Danach soll in Abschnitt 2.2.2 analysiert werden, wie empfindlich die Niederlande auf diesem Gebiet in ihrem Verhältnis zur Bundesrepublik Deutschland sind.

Mit einem Anteil von ungefähr 30% am niederländischen Gesamtexport ist die Bundesrepublik unser bei weitem grösster Abnehmer. Mit

**Tabelle 2.9** Der Warenhandel zwischen den Niederlanden und der Bundesrepublik zu damals geltenden Preisen und der prozentuale Anteil der bilateralen Ein- und Ausfuhr an der gesamten Ein- und Ausfuhr sowie am Nettosozialprodukt. Alle Angaben sind Durchschnittswerte aus jeweils 5 Jahren (mit Ausnahme von 1980); 1920-1980

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
1920	583	315	54,0	26,3	25,6		
1925	599	400	66,8	25,3	23,6	10,5	7,0
1930	672	342	50,9	30,3	21,7	11,4	5,8
1935	308	154	49,9	25,6	18,3	6,3	3,2
1950	796	765	96,2	11,0	14,0	4,6	4,5
1955	2175	1707	78,5	17,6	17,0	8,0	6,3
1960	3657	3282	89,7	21,8	22,3	9,6	8,7
1965	6543	6039	92,3	24,5	26,7	10,6	9,8
1970	12415	13539	109,1	27,1	32,0	11,6	12,6
1975	23346	28224	120,9	25,5	30,9	12,0	14,5
1980	33943	43931	129,4	22,4	30,2	11,8	15,3

Quelle: C.W.A.M. van Paridon, *De handelsrelatie van Nederland met de Bondsrepubliek Duitsland: Belangrijk maar niet uitzonderlijk*; Reihe 'Vorstudies en achtergronden', Nr. V30, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1982, Tabelle 2.1.

(1) = Einfuhr aus Deutschland bzw. aus der Bundesrepublik in Mrd. Gulden (cif)

(2) = Ausfuhr nach Deutschland bzw. in die Bundesrepublik in Mrd. Gulden (fob)

(3) = (2) / (1) x 100

(4) = (1) / Gesamteinfuhr x 100

(5) = (2) / Gesamtausfuhr x 100

(6) = (1) / Nettosozialprodukt zu Marktpreisen x 100

(7) = (2) / Nettosozialprodukt zu Marktpreisen x 100

erheblichem Abstand folgen Belgien/Luxemburg (15%), Frankreich (10%), Grossbritannien (8%) und Italien (6%).<sup>19</sup> Diese Position als grösster Abnehmer hatte Deutschland bereits vor dem Zweiten Weltkrieg. Zwar ging der Handel unmittelbar nach dem Kriege zurück, zu Beginn der fünfziger Jahre errang die Bundesrepublik jedoch wieder den ersten Platz, und auch danach ist ihr Anteil ständig gestiegen, bis es um das Jahr 1970 zu einer Stabilisierung kam. Ein historischer Überblick über den Warenhandel mit der Bundesrepublik wird in Tabelle 2.9 gegeben.

Anhand der Angaben in dieser Tabelle lassen sich drei Entwicklungen aufzeigen.<sup>20</sup>

- Zunächst fällt auf, dass der Überschuss im Warenhandel mit der Bundesrepublik neueren Datums ist. Die Wende erfolgte im Jahre 1969; seither ist vor allem der Wert der Brennstoffexporte erheblich gestiegen. Ohne den Posten Brennstoffe wäre die Handelsbilanz negativ gewesen.
- Zweitens fällt auf, dass der Anteil der Bundesrepublik an unserem Export auch vor dem Zweiten Weltkrieg schon erheblich war. Wie gesagt, war Deutschland auch schon vor dem Kriege unser wichtigster Handelspartner.
- Drittens muss jedoch festgestellt werden, dass sich in bezug auf das Sozialprodukt doch eine erhebliche Veränderung vollzogen hat. Gemessen am Sozialprodukt ist der Export in die Bundesrepublik heute zweimal so gross wie vor dem Kriege. Dies hängt damit zusammen, dass die Niederlande sich heute stärker nach aussen orientieren, als dies vor dem Zweiten Weltkrieg der Fall war.

Bislang haben wir die Handelsbeziehungen zur Bundesrepublik aus niederländischer Sicht erörtert. Dabei ist der Anteil der Exporte in die Bundesrepublik, die 30% der niederländischen Exporte ausmachen, eine wichtige Grösse. Demgegenüber gehen nur 10% der Exporte der Bundesrepublik in die Niederlande.<sup>21</sup> Wie müssen diese Zahlen in ihrer Gesamtheit interpretiert werden? Darf man daraus schliessen, dass der Verflechtungsgrad aus der Sicht der Niederlande dreimal so gross ist wie aus der Sicht der Bundesrepublik? Bei der Interpretation dieser Zahlen muss man zwei Faktoren berücksichtigen. Erstens muss man den unterschiedlichen Umfang der Bruttosozialprodukte der Niederlande und der Bundesrepublik miteinbeziehen. Wegen des grösseren Umfangs ihres Bruttosozialprodukts ist die Bundesrepublik ein grösserer potentieller Absatzmarkt für die Niederlande, als das umgekehrt der Fall ist. Ausgehend vom relativen Umfang des Bruttosozialprodukts darf man also aus der Sicht der Niederlande einen höheren Exportanteil der Bundesrepublik erwarten als umgekehrt. Zweitens spielt der Grad der Offenheit der betreffenden Länder eine Rolle. Die Offenheit einer Volkswirtschaft lässt sich durch die Importquote ausdrücken, d.h. durch den Quotienten aus dem Gesamtimport und dem Bruttosozialprodukt. Je höher die Importquote eines Landes ist, desto wichtiger ist es als potentieller Abnehmer im Welthandel. Die Importquoten der Niederlande und der Bundesrepublik betragen 43% bzw. 20%.<sup>22</sup> Aufgrund der relativen Offenheit sollte man daher aus niederländischer Sicht einen niedrigeren Exportanteil erwarten.

Beide Faktoren werden bei der Bestimmung des sogenannten Delta-Koeffizienten berücksichtigt, der ein Gradmesser für die Verflechtung zwischen zwei Ländern ist. Der Delta-Koeffizient beschreibt das Verhältnis zwischen dem tatsächlichen Export eines Landes  $i$  in ein Land  $j$

<sup>19</sup> Zahlen für 1980 nach: C.W.A.M. van Paridon, *De handelsrelatie van Nederland met de Bondsrepubliek: Belangrijk maar niet uitzonderlijk*; Reihe „Voorstudies en achtergronden“, Nr. V 30, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1982.

<sup>20</sup> Van Paridon, a.a.O., Kapitel 2 „De ontwikkeling van de economische relatie tussen Nederland en de Bondsrepubliek“.

<sup>21</sup> Van Paridon, a.a.O., Tabelle 2.3.

<sup>22</sup> OECD, *Economic Surveys, Germany*, Paris, Juni 1979.

einerseits und einem voraussichtlichen oder normalen Export aus Land i in Land j andererseits. Unter dem zu erwartenden Export aus Land i in ein Bestimmungsland j versteht man den Umfang des Exports, der einer Verteilung des Exports des Landes i entsprechend den Anteilen der einzelnen Bestimmungsländer am gesamten Welthandel entsprechen würde. Der Delta-Koeffizient ist gleich 1, wenn der Anteil des Landes j am Export aus dem Land i genau mit dem Anteil des Landes j am Export aus allen Ländern zusammen übereinstimmt. Ist der Delta-Koeffizient grösser als 1, so gelingt es dem Land i, einen überproportionalen Anteil an der Gesamtausfuhr in das Land j zu erzielen; das Land i ist dann überdurchschnittlich stark mit dem Land j verflochten.<sup>23</sup> Der Delta-Koeffizient wird im folgenden noch mehrfach verwendet.

Tabelle 2.10 enthält sowohl die Anteile am Export des jeweils anderen Landes als auch die entsprechenden Delta-Koeffizienten für die Niederlande und die Bundesrepublik.

**Tabelle 2.10 Exportanteile in Prozent und Delta-Koeffizienten für die Niederlande und die Bundesrepublik, 1978**

	Exportanteil	Delta-Koeffizient
Export der Niederlande in die Bundesrepublik	30 %	4,54
Export der Bundesrepublik in die Niederlande	10 %	2,87

Quelle: WRR auf der Grundlage von: Van Paridon, a.a.O.

Geht man vom Anteil an den Exporten in das jeweils andere Land aus, so erscheint die Verflechtung aus niederländischer Sicht dreimal so stark wie aus der Sicht der Bundesrepublik. Bezieht man jedoch die oben genannten Korrekturfaktoren mit ein, wie sie im Delta-Koeffizienten zum Ausdruck kommen, so ändert sich das Bild. Der Unterschied sinkt dann von Faktor 3 auf Faktor 1,6.

<sup>23</sup> Die Formel für den Deltakoeffizienten lautet:

$$\text{Deltakoeffizient} = \frac{X_{ij}}{\sqrt{X_{ij}}} = \frac{X_{ij}}{\frac{M_j}{M_w} X_i}$$

- $X_{ij}$  = Export aus Land i in Land j
- $\sqrt{X_{ij}}$  = voraussichtlicher Export aus Land i in Land j
- $X_i$  = gesamter Export von Land i
- $M_j$  = gesamter Import von Land j
- $M_w$  = Umfang des Welthandels

Den voraussichtlichen Export  $\sqrt{X_{ij}}$  erhält man, indem man den gesamten Export  $X_i$  mit einem Faktor a für den relativen Umfang des Bruttosozialprodukts und einem Faktor b für die relative Offenheit multipliziert.

$$a = \frac{\text{BSP}_j}{\text{BSP}_w}$$

$$b = \frac{M_j/\text{BSP}_j}{M_w/\text{BSP}_w}$$

- $\text{BSP}_j$  = Bruttosozialprodukt von Land j
- $\text{BSP}_w$  = Bruttosozialprodukt der Welt

Es hat sich gezeigt, dass der Umfang des Handels der Niederlande mit der Bundesrepublik ohne Zweifel bedeutend ist. Die Verflechtung zwischen beiden Ländern ist stark. Es stellt sich jedoch die Frage, inwiefern sich diese bilateralen Handelsbeziehungen von denen anderer Länder innerhalb und ausserhalb der EG unterscheiden. Absolut rangierte der Handel (bilaterale Exporte) zwischen den Niederlanden und der Bundesrepublik 1979 mit 36,5 Mrd. Dollar nach dem Handel zwischen den Vereinigten Staaten und Kanada (70 Mrd. Dollar), zwischen den Vereinigten Staaten und Japan (44 Mrd. Dollar) und zwischen der Bundesrepublik und Frankreich (38,7 Mrd. Dollar) auf dem vierten Platz; das Volumen des Handels zwischen Japan und der EG betrug in demselben Jahr etwa 19 Mrd. Dollar.<sup>24</sup> In absoluten Zahlen steht der Handel zwischen den Niederlanden und der Bundesrepublik also weit oben. Welches Bild ergibt sich aber, wenn man die bereits genannten Korrekturfaktoren berücksichtigt, d.h. den relativen Umfang des Bruttosozialprodukts und die relative Offenheit? Diese Frage wird in Abschnitt 2.2.1.2 behandelt. Man wird zu dem Schluss kommen, dass der Umfang des Handels zwischen den Niederlanden und der Bundesrepublik wichtig, aber nicht ungewöhnlich ist. Nicht nur der Umfang der Handelsbeziehungen ist von Bedeutung, sondern auch die Warenarten, aus denen der Handelsstrom besteht. Eine Analyse der Zusammensetzung des betreffenden Handelsvolumens kann noch bessere Einblicke in die Art der Verflechtung gewähren. Dieser Aspekt wird in Abschnitt 2.2.1.3 untersucht. In Abschnitt 2.2.1.4 soll die regionale Streuung der niederländischen Exporte in die Bundesrepublik behandelt werden. In Abschnitt 2.2.1.5 schliesslich wird die Bedeutung der Handelsbeziehungen zur Bundesrepublik besprochen, und zwar ausgehend von dem Einfluss, den diese Handelsbeziehungen auf die Handelsbilanz und auf die Beschäftigungslage haben.

#### 2.2.1.2 Der Umfang des Warenhandels zwischen den Niederlanden und der Bundesrepublik im Vergleich zu den bilateralen Handelsbeziehungen zwischen anderen Ländern

Sind die Handelsbeziehungen zur Bundesrepublik, die ihrem Umfang nach sicherlich als wichtig gelten dürfen, vielleicht sogar aussergewöhnlich, wenn man sie mit anderen Handelsbeziehungen vergleicht? Zur Beantwortung dieser Frage kann von dem Delta-Koeffizienten Gebrauch gemacht werden, der im vorigen Abschnitt bereits behandelt wurde. Bei der Ermittlung des Delta-Koeffizienten werden der relative Marktumfang, gemessen am Bruttosozialprodukt, und die relative Offenheit der betreffenden Länder berücksichtigt. Neben diesen Faktoren hat auch die Entfernung zwischen Ländern oder besser die Höhe der Transportkosten Einfluss auf den Umfang der Handelsströme. Dieser Faktor wird beim Delta-Koeffizienten jedoch nicht berücksichtigt. Der Delta-Koeffizient geht implizit von der Annahme aus, dass es keine Unterschiede bei den Transportkosten gibt. Bei der Verwendung des Delta-Koeffizienten geht man implizit auch davon aus, dass keine Unterschiede in der Wirtschaftsstruktur bestehen, dass es einen völlig freien Wettbewerb ohne Zölle oder andere Einschränkungen gibt und dass keine besonderen politischen Bindungen zwischen Ländern existieren.<sup>25</sup> Diese Prämissen sind natürlich nicht sehr realistisch. Gleichwohl wird der Delta-Koeffizient angewandt, weil er ein praktisches Hilfsmittel zur Feststellung der relativen Verflechtung zwischen zwei Ländern ist. Der Nachteil des mangelnden Realitätsbezugs wird dadurch geringer, dass hier nur Industriestaaten mit einem marktwirtschaftlichen System verglichen werden. Die Anwendung des Delta-Koeffizienten ist

---

<sup>24</sup> United Nations, *1979 Yearbook of international trade statistics*; New York 1980.

<sup>25</sup> M. Lefeldt, *Grundmodelle der Aussenhandelsprognose*; HWWA-Bericht Nr. 30, Verlag Weltarchiv GmbH, Hamburg 1975, S. 82.

um so einfacher, je engere Nachbarn die untersuchten Länder sind, wie dies bei einem Vergleich der Handelsbeziehungen innerhalb der EG der Fall ist.

Um einen ersten Eindruck von der Verflechtung im Welthandel zu vermitteln, sind in Tabelle 2.11 die Delta-Koeffizienten für eine Reihe wichtiger am internationalen Handelsverkehr beteiligter Länder aufgeführt.<sup>26</sup> Die untersuchten Länder bzw. Ländergruppen bestritten 1979 über die Hälfte des Welthandels.

**Tabelle 2.11 Die Verflechtung einer Reihe von Ländern, dargestellt anhand des durchschnittlichen Delta-Koeffizienten für die Jahre 1968, 1973 und 1978**

Exportland	Importland	EG-9	Vereinigte Staaten	Kanada	Japan
EG-9			0,72	0,38	0,27
Bundesrepublik		2,12	0,77	0,29	0,32
Niederlande		2,88	0,37	0,16	0,16
Belgien/Luxemburg		2,89	0,58	0,16	0,17
Vereinigte Staaten		0,79		6,61	2,03
Kanada		0,42	6,11		1,31
Japan		0,38	2,53	0,79	

Quelle: WRR auf der Grundlage von: Van Paridon, a.a.O.

Auffällig sind die relativ schwachen Bindungen zwischen den EG-Ländern einerseits und den Vereinigten Staaten, Kanada und Japan andererseits, während die Bindungen zwischen den drei letztgenannten Ländern relativ stark sind. Offenbar kommt es zu einer gewissen Blockbildung im Handel zwischen den Industriestaaten: Auf der einen Seite steht der EG-Block, auf der anderen Seite der Block Vereinigte Staaten, Kanada und Japan. Die Verflechtung zwischen diesen beiden Blöcken ist nicht gross, obwohl darauf hingewiesen werden muss, dass sich die Beziehungen Japans zur EG im letzten Jahrzehnt rasch entwickelt haben. Auffallend ist weiterhin der hohe Grad der Verflechtung zwischen Kanada und den Vereinigten Staaten, zwei Ländern, die im Gegensatz zur EG keine Freihandelszone und keine Zollunion gebildet haben.

Wie Tabelle 2.11 bereits zeigt, sind die Handelsbeziehungen innerhalb der EG intensiv. Über 70% des niederländischen Exports gehen in die EG, während fast 60% der Importe aus den EG-Ländern stammen. Im Laufe der Jahre hat, was den Export betrifft, der Anteil des Handels der Niederlande mit der EG ständig zugenommen; vgl. Tabelle 2.12.

**Tabelle 2.12 Prozentualer Anteil der Ein- und Ausfuhren innerhalb der EG an den gesamten Ein- und Ausfuhren der Niederlande, 1962-1978**

	1962	1968	1973	1978
Export	63	68	73	71
Import	58	62	60	57

Quelle: Centraal Bureau voor de Statistiek, *Tachtig jaren statistiek in tijdreeksen*; Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1979, Tabelle M.

Auch für die anderen Mitgliedstaaten der EG gilt, dass der Anteil ihres Handels mit den EG-Ländern an ihrem gesamten Aussenhandel zugenommen hat. Von allen westeuropäischen Ländern konzentrieren sich jedoch die Niederlande zusammen mit Belgien/Luxemburg am stärksten auf Westeuropa.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Bei der Berechnung des Delta-Koeffizienten wurde die Methode angewandt, die von Savage-Deutsch entwickelt und im weiteren von Goodman korrigiert und verbessert wurde; siehe Van Paridon, a.a.O., Abschnitt 3.3 „Een analyse van de relatie tussen Nederland en de Bondsrepubliek met behulp van de Savage-Deutsch methode“.

<sup>27</sup> Van Paridon, a.a.O., Abschnitt 3.2 „De geografische concentratie van de Nederlandse handel“.

Nach dieser einführenden Darstellung der internationalen Verflechtung der Niederlande mit ihren Nachbarn soll nun die Beziehung Niederlande-Bundesrepublik im einzelnen mit den bilateralen Beziehungen zwischen anderen Ländern verglichen werden. Hierzu finden sich in Tabelle 2.13 Angaben für eine Reihe von Ländern. Die Delta-Koeffizienten in der ersten Spalte dieser Tabelle sind entsprechend der Definition im vorigen Abschnitt auf der Grundlage der Zusammensetzung des Welthandels berechnet. Da bei der Bestimmung des Delta-Koeffizienten der Einfluss des Faktors Entfernung auf den Handel zwischen Ländern nicht berücksichtigt wird, gibt dieser Koeffizient ein verzeichnetes Bild, und dies um so mehr, je grösser die Entfernungen zwischen den Ländern sind. Für eng benachbarte Länder ergibt sich eine zu hohe Zahl, während Länder, die weit voneinander entfernt sind, relativ niedrig rangieren. Darum sind in der zweiten Spalte die Delta-Koeffizienten für die Länder der EG auf der Grundlage der Zusammensetzung des Handels innerhalb der EG angegeben.<sup>28</sup> Man darf davon ausgehen, dass der Fehler, der sich aus dem Faktor Entfernung ergibt, dann geringer ist. Es besteht die Möglichkeit, bei der Bestimmung des voraussichtlichen oder „normalen“ Handelsstroms den Faktor Entfernung zu berücksichtigen. Dies geschieht in einem sog. Schwerkraftmodell, das u.a. von Tinbergen und Linnemann entwickelt worden ist. Die Koeffizienten in der dritten Spalte sind aufgrund eines solchen Schwerkraftmodells ermittelt worden.

Tabelle 2.13 Die Verflechtung einer Reihe von Ländern, Durchschnittswert aus den Jahren 1968, 1973 und 1978 a)

	Delta-Koeffizient auf der Grundlage des Welthandels	Delta-Koeffizient auf der Grundlage des Handels innerhalb der EG	Verflechtung auf der Grundlage des Schwerkraftmodells
Niederlande-Bundesrepublik	3,53	1,15	1,94
Niederlande-Belgien/Luxemburg	5,11	1,41	2,06
Niederlande-Frankreich	1,80	0,60	0,82
Niederlande-Italien	1,36	0,58	1,52
Niederlande-Grossbritannien	1,44	1,21	0,91
Bundesrepublik-Österreich	4,50		1,47
Bundesrepublik-Schweiz	2,74		1,05
Bundesrepublik-Frankreich	2,59	0,95	0,86
Bundesrepublik-Belgien/Luxemburg	2,98	0,88	1,97
Bundesrepublik-Dänemark	2,26		
Bundesrepublik-Italien	2,52	1,15	1,72
Bundesrepublik-Grossbritannien	0,95	0,85	0,65
Belgien/Luxemburg-Frankreich	3,88	1,17	1,36
Belgien/Luxemburg-Italien	1,31	0,50	1,93
Belgien/Luxemburg-Grossbritannien	1,37	1,00	0,87
Frankreich-Italien	2,98	1,42	1,03
Frankreich-Grossbritannien	1,16	1,05	0,47
Italien-Grossbritannien	0,95	1,08	1,04
Schweden-Finnland	11,31		
Schweden-Dänemark	10,58		
Schweden-Norwegen	12,16		
Österreich-Schweiz	5,87		1,54
Grossbritannien-Irland	11,80		
Kanada-Vereinigte Staaten	6,36		

Quelle: WRR auf der Grundlage von: Van Paridon, a.a.O.

a) Durchschnittswerte für Export und Import in den Jahren 1968, 1973 und 1978.

<sup>28</sup> Die in Fussnote 23 angegebenen Symbole erhalten dann folgende Bedeutung:

$M_j$  = Importe von Land j aus den EG-Ländern

$M_w$  = Importe innerhalb der EG-Länder

$X_i$  = Exporte von Land i in die EG-Länder

Welche Schlussfolgerungen lassen sich nun aus Tabelle 2.13 ziehen?<sup>29</sup> Zunächst fällt auf, dass die Verflechtung zwischen den Niederlanden und der Bundesrepublik zwar erheblich ist, dass jedoch etliche andere Länder noch stärker verflochten sind. Insbesondere die skandinavischen Länder sowie Grossbritannien und Irland weisen viel höhere Delta-Koeffizienten auf, während die Kombinationen Österreich-Schweiz und Kanada-Vereinigte Staaten eine Zwischenposition einnehmen. Vergleichbar mit der Intensität der Beziehungen zwischen den Niederlanden und der Bundesrepublik sind die Beziehungen zwischen Belgien/Luxemburg und Frankreich sowie Frankreich und Italien.

Vergleichen wir die Beziehungen zwischen den Niederlanden und der Bundesrepublik mit anderen bilateralen Beziehungen der Niederlande, so fällt wiederum auf, dass sie keineswegs einzigartig sind. Die Verflechtung der Niederlande mit Belgien/Luxemburg ist nämlich noch grösser als die mit der Bundesrepublik, wenngleich der Unterschied geringer wird, wenn man auch den Faktor Entfernung in die Analyse einbezieht.

Aus der Sicht der Bundesrepublik schliesslich fällt auf, dass der Delta-Koeffizient für den Handel mit Österreich höher ist als der für den Handel mit den Niederlanden. Bemerkenswert ist jedoch, dass die Niederlande, geht man von dem Schwerkraftmodell aus, wieder etwas höher rangieren als Österreich. Dies könnte dafür sprechen, dass der Faktor Entfernung im Warenhandel der Bundesrepublik mit Österreich eine grössere Rolle spielt als in den Beziehungen zu den Niederlanden. Aufgrund des Schwerkraftmodells sind die Beziehungen der Bundesrepublik zu den Niederlanden bzw. zu Belgien/Luxemburg fast gleich intensiv. Das Schlussergebnis kann also lauten, dass die Handelsbeziehungen zwischen den Niederlanden und der Bundesrepublik ihrem Umfang nach zwar wichtig, jedoch nicht aussergewöhnlich sind, wenn man sie mit den bilateralen Beziehungen anderer Länder vergleicht.

#### 2.2.1.3 Die Zusammensetzung des Warenhandels zwischen den Niederlanden und der Bundesrepublik

Bevor wir den Warenhandel zwischen den Niederlanden und der Bundesrepublik näher erörtern, soll hier zunächst kurz auf die Zusammensetzung des gesamten Warenexports und -imports der Niederlande eingegangen werden. Im gesamten niederländischen Exportpaket dominieren landwirtschaftliche Erzeugnisse, Nahrungs- und Genussmittel und Brennstoffe. Der Industrieexport ist relativ unterentwickelt, und innerhalb dieses Sektors dominieren die Halbfertigprodukte. Dies erklärt sich daraus, dass die niederländische Landwirtschaft gut organisiert ist, dass die Niederlande über Erdgas verfügen und dass sie im Rheindelta liegen, ein insbesondere für die petrochemische Industrie besonders günstiger Standort. Weiterhin ist für die industrielle Entwicklung der Niederlande in der Nachkriegszeit kennzeichnend, dass man sich sehr stark auf die Herstellung von Halbfertigprodukten konzentrierte und die Investitions- und Konsumgüterindustrie in gewisser Weise vernachlässigte. Diese Tendenzen haben zu einem Produktpaket geführt, das in der Mitte des vergangenen Jahrzehnts das Volumen der Warenexporte in günstiger Weise beeinflusste. Seitdem hat diese Einseitigkeit jedoch die Exportentwicklung gebremst. Diese Problematik steht im Mittelpunkt des WRR-Berichts Nr. 18 „Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie“ (Stellung und Zukunft der niederländischen Industrie). Darin wird festgestellt, dass die niederländische Produktionsstruktur zu wenig auf die

---

<sup>29</sup> Van Paridon, a.a.O., Kapitel 3 „De geografische spreiding van de Nederlandse handel: is de handel met de Bondsrepubliek uitzonderlijk qua grootte“.

neuen wirtschaftlichen Verhältnisse in der Welt abgestimmt ist, und es wird empfohlen, dieser Tendenz zur Deindustrialisierung entgegenzuwirken. Im folgenden wird deutlich werden, dass diese Einseitigkeit des Exportpakets der Niederlande noch stärker im Warenhandel mit der Bundesrepublik ausgeprägt ist.

Damit ist im Grunde bereits gesagt, dass die Zusammensetzung des niederländischen Exportpakets recht stark von dem anderer Industriestaaten abweicht. Van Paridon hat anhand der genormten  $\chi^2$ -Probe untersucht, wie sich die Zusammensetzung des niederländischen Import- und Exportpakets zu der des Aussenhandels der anderen EG-Länder verhält.<sup>30</sup> Er gelangt zu dem Ergebnis, dass das niederländische Exportpaket sich im Laufe der Zeit immer mehr dem der anderen EG-Länder angeglichen hat. Beim Export dagegen ist eine grössere Abweichung vom Durchschnitt der EG-Länder festzustellen.

Tabelle 2.14 enthält Angaben zur Zusammensetzung des gesamten Warenhandels mit dem Ausland bzw. des Handels mit der Bundesrepublik. Beim Export fällt auf, dass insbesondere Brennstoffe einen viel grösseren Anteil am Export in die Bundesrepublik haben, als dies innerhalb der Gesamtausfuhr der Fall ist. Maschinen und Transportmittel sind beim Export in die Bundesrepublik erheblich schwächer vertreten. Dies schlägt sich auch in den Zwischensummen für die Gruppen Agrarprodukte, Brenn- und Rohstoffe (SITC-Klassen 0-4) einerseits und der Gruppe Investitions- und Konsumgüter (SITC-Klassen 5-8) andererseits nieder; beim Export in die Bundesrepublik ist die erste Gruppe stärker vertreten als beim Gesamtexport. Bei den Importen fällt auf, dass alle Waren, die zur ersten Gruppe gehören, stark unterrepräsentiert sind. Der Unterschied zur Struktur des Gesamtimports ist hier sehr gross. Die Importe aus der Bundesrepublik bestehen zu mehr als 80% aus Investitions- und Konsumgütern gegenüber gut 50% beim Gesamtimport. Wie Tabelle 2.14 zeigt, sind die Niederlande in ihrem Handel mit der Bundesrepublik vor allem Lieferant von Agrarprodukten, Roh- und Brennstoffen und hauptsächlich Abnehmer von Investitions- und Konsumgütern.

**Tabelle 2.14 Die Zusammensetzung des gesamten niederländischen Warenhandels mit dem Ausland bzw. des Warenhandels mit der Bundesrepublik, 1980 (in %)**

SITC-Klasse		Export		Import	
		insgesamt	in die Bundesrepublik	insgesamt	aus der Bundesrepublik
0,1	Nahrungsmittel, lebende Tiere, Getränke, Tabak	18,7	20,4	12,6	6,7
2,4	Rohstoffe (unverzehrbare), tierische und pflanzliche Öle und Fette	6,1	6,9	7,1	3,5
3	minerale Brennstoffe	22,2	31,1	24,1	5,0
5,6,8	chemische Produkte, bearbeitete Waren nach Beschaffenheit, verschiedene bearbeitete Waren	34,8	30,7	35,1	53,4
7	Maschinen und Transportmittel	17,0	10,2	19,8	29,5
9	sonstige Waren	1,2	0,7	1,3	1,9
	Summe	100	100	100	100
	0-4	47,0	58,4	43,8	15,2
	5-8	51,8	40,9	54,9	82,9

Quelle: Centraal Bureau voor de Statistiek, *Maandstatistiek van de buitenlandse handel, per land*; Dezember 1980, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1981.

Die in Tabelle 2.14 enthaltene Zusammenstellung des gesamten Ein- und Ausfuhrpakets stellt den Durchschnitt der Handelsbeziehungen zu einer grossen Zahl verschiedener Länder dar, und es liegt auf der Hand, dass sich in den bilateralen Beziehungen Abweichungen vom Durchschnitt ergeben. Daher stellt sich die Frage, ob die Abweichungen in der Struktur des Handels mit der Bundesrepublik relativ gross oder klein sind.

<sup>30</sup> Van Paridon, a.a.O., Abschnitt 4.3 „De samenstelling van het exportpakket nader geanalyseerd“.



Auch sie ist von Van Paridon mit Hilfe der genormten  $\chi^2$ -Probe untersucht worden.<sup>31</sup> Nach seinen Berechnungen weicht die Zusammensetzung des Handels mit der Bundesrepublik relativ stark von der des gesamten niederländischen Handelsstroms ab. Im übrigen gilt dies nicht allein aus der Sicht der Niederlande, sondern ebenso sehr aus der Sicht der Bundesrepublik. Seit 1965 lässt sich ausserdem eine Tendenz zu stärkeren Abweichungen erkennen.

Es steht also fest, dass die Struktur der Handelsbeziehungen mit der Bundesrepublik abweichend ist. Bei der Interpretation und Beurteilung dieser Abweichung müssen jedoch bestimmte Faktoren berücksichtigt werden. Geht man davon aus, dass die Bundesrepublik international ein sehr wichtiger Importeur einer bestimmten Ware ist, die auch im niederländischen Exportpaket enthalten ist, so ist zu erwarten, dass diese Ware im Export in die Bundesrepublik stärker vertreten sein wird, als dies im durchschnittlichen Gesamtexport der Niederlande der Fall ist. Das bedeutet, dass neben dem Umfang und der Zusammensetzung des gesamten niederländischen Exports bzw. Imports auch der Umfang und die Zusammensetzung des westdeutschen Imports bzw. Exports in die Betrachtung einbezogen werden müssen. De facto geht es hierbei um dieselben Faktoren, die auch im vorigen Abschnitt bei der Beurteilung des Umfangs des gesamten bilateralen Handels eine Rolle spielten und die im Delta-Koeffizienten zum Ausdruck kommen. Darum sind in Tabelle 2.15 die Delta-Koeffizienten für verschiedene Warenarten im Handelsverkehr mit der Bundesrepublik aufgenommen worden.

**Tabelle 2.15 Die Delta-Koeffizienten für den Handel Niederlande-Bundesrepublik, aufgelistet nach einzelnen Warenarten, Durchschnittswerte für die Jahre 1968, 1973 und 1978**

SITC-Klasse	Export aus den Niederlanden in die Bundesrepublik	Export aus der Bundesrepublik in die Niederlande
0,1 Nahrungsmittel, lebende Tiere, Getränke, Tabak	1,29	1,11
2,4 Rohstoffe (unverzehrbare), tierische und pflanzliche Öle und Fette	1,41	1,48
3 minerale Brennstoffe	1,13	0,66
5,6,8 chemische Produkte, bearbeitete Waren nach Beschaffenheit, verschiedene bearbeitete Waren	1,07	1,19
7 Maschinen und Transportmittel	1,08	1,01
0-4	1,29	1,07
5-8	1,08	1,10
Summe	1,20	1,09

Quelle: WRR auf der Grundlage von: Van Paridon, a.a.O.

Die Zahlen in Tabelle 2.15 bestätigen das abweichende Bild, wengleich die Akzente hier anders liegen. Auch wenn man das gesamte Einfuhrpaket der Bundesrepublik mit in Betracht zieht, zeigt sich, dass die Gruppe der Agrarprodukte und die Brenn- und Rohstoffe im niederländischen Export in die Bundesrepublik überrepräsentiert sind. Der Sektor Brennstoffe steht jedoch nicht so sehr im Vordergrund wie in Tabelle 2.14. Bei den Einfuhren der Niederlande fällt auf, dass die vorgenommene Korrektur ein wesentlich normaleres Bild entstehen lässt. Ausnahmen bilden die Sektoren Rohstoffe und tierische und pflanzliche Öle und Fette bzw. Brennstoffe. Interessanter ist jedoch, dass der grosse Anteil der Investitions- und Konsumgüter mit einer starken Position der Bundesrepublik auf diesem Gebiet einhergeht, weil der entsprechende Delta-Koeffizient kaum grösser ist als 1.<sup>32</sup>

Die Handelsbeziehungen sind - mehr in Form von Einzelanalysen - von Greup und Ketting<sup>33</sup> untersucht worden, und zwar für 99 Warengruppen

<sup>31</sup> Van Paridon, ebenda.

<sup>32</sup> Zu vergleichbaren Ergebnissen der sog. Schwerkraftmethode siehe Van Paridon, a.a.O., Abschnitt 4.4.3 „Het zwaartekrachtmodel“.

<sup>33</sup> E.K. Greup und A. Ketting, *De handelsbetrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek, een onderzoek op basis van (relatieve) goederenexportprestaties*; Reihe „Vorstudies en achtergronden“, Nr. V30, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1982.

im Zeitraum 1974 bis 1979. Die Verfasser haben u.a. komperative Vorteile der Niederlande gegenüber der Bundesrepublik ermittelt. Misst man diesen Vergleichsvorteil auf der Grundlage der relativen Exporterfolge, die auf dem Markt des jeweiligen Partners und auf den Märkten der übrigen EG-Länder insgesamt erzielt wurden, dann zeigt sich, dass die Niederlande bei den Agrarprodukten und Nahrungsmitteln (Fleisch, Molkereiprodukte und vor allem Pflanzen, Blumen und Gemüse, Getreide, Fette, Öle und Kakao), Brennstoffen und organischen Chemikalien im Vorteil sind. Nachteile entstehen bei Textilien, Eisen und Stahl, Maschinen und Werkzeugen, Elektrogeräten, Motorwerkzeugen und Fahrrädern, Instrumenten sowie Geräten und Möbeln. Dieser Eindruck wird noch einmal unterstrichen und verschärft, wenn man den auf dem Markt des jeweiligen Partners erzielten komperativen Vorteil misst, d.h. wenn man die anderen EG-Länder ausser Betracht lässt. In diesem Fall ergibt sich ein noch grösserer Vorteil bei Fleisch, Molkereiprodukten, Pflanzen und Blumen, Gemüse, Getreide und Brennstoffen, und der Nachteil tritt noch deutlicher in Erscheinung bei Eisen und Stahl, Elektrogeräten, Motorfahrzeugen und Fahrrädern, Instrumenten sowie Geräten und Möbeln.

Zusammenfassend lässt sich daher sagen, dass die Niederlande vor allem Agrarprodukte und Brennstoffe in die Bundesrepublik liefern und von dort vor allem Investitions- und Konsumgüter beziehen. Weiterhin hat sich gezeigt, dass diese Verhältnisse insbesondere im Bereich des Exports von den Beziehungen zu anderen Ländern abweichen, und zwar auch dann, wenn man den Umfang und die Zusammensetzung der gesamten Einfuhr in die Bundesrepublik berücksichtigt. Die von anderen Industrieländern ohnehin schon abweichende Stellung des niederländischen Exports wird in den Handelsbeziehungen zur Bundesrepublik in besonders starkem Masse deutlich.

#### 2.2.1.4 Die regionale Konzentration des niederländischen Exports in die Bundesrepublik

Wie bereits in Abschnitt 2.2.1.2 gesagt wurde, gehen über zwei Drittel unseres Exports in Länder der EG. Von diesen Exporten geht wiederum beinahe die Hälfte in die Bundesrepublik. Tabelle 2.16 vermittelt einen Eindruck von der geographischen Streuung unserer Exporte innerhalb der Bundesrepublik. Die Tabelle gibt nicht nur Auskunft über die Streuung der niederländischen Exporte über drei Regionen, sondern auch über die Streuung des westdeutschen Bruttoinlandsprodukts über diese Regionen. Zu den Regionen siehe Abb. 2.1.

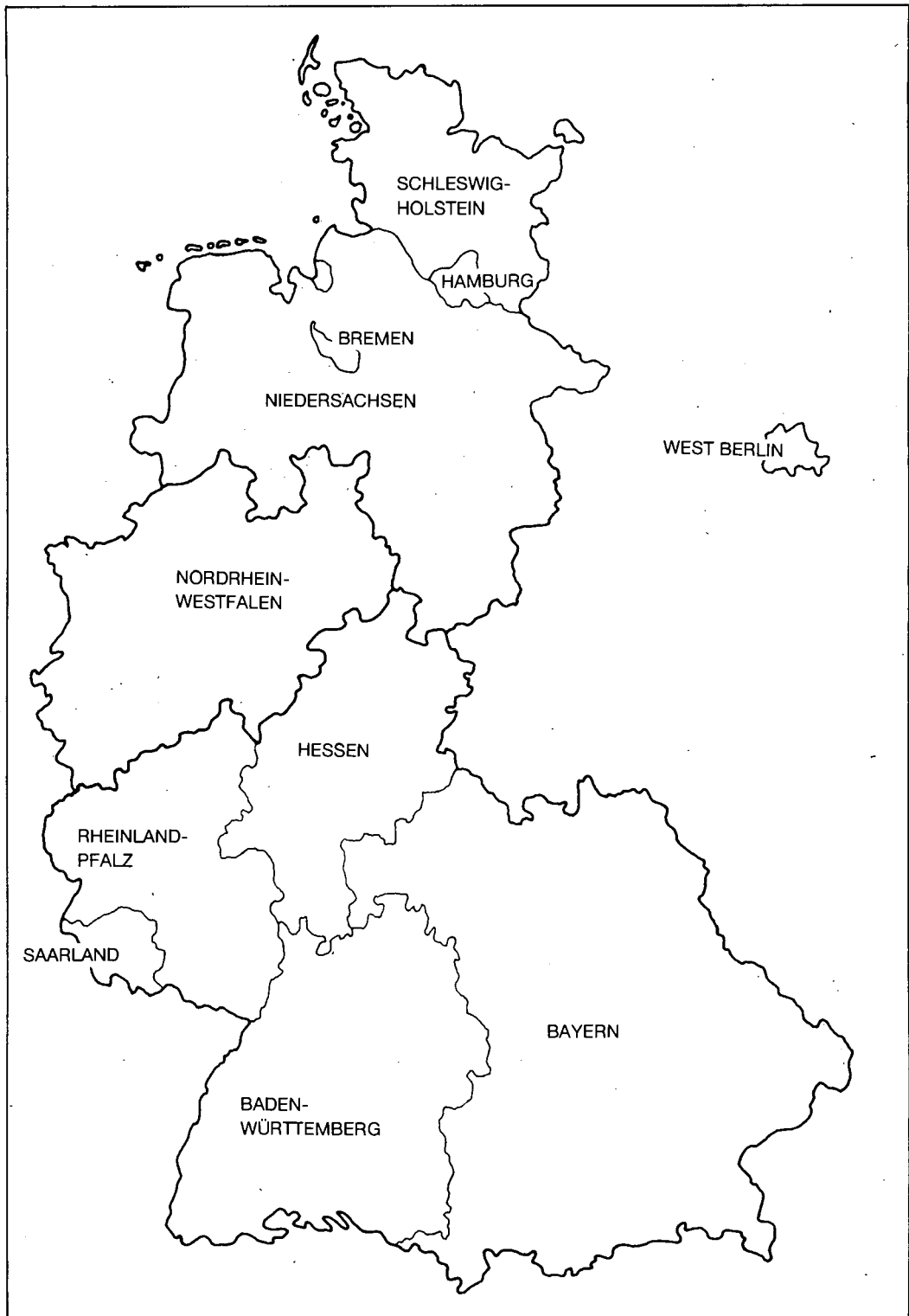
**Tabelle 2.16 Die Streuung der niederländischen Exporte in die Bundesrepublik im Verhältnis zur Streuung des Bruttoinlandsprodukts, 1970-1979 (in %) a)**

	Norden b)		NRW c)		Süden d)	
	Exporte	BIP	Exporte	BIP	Exporte	BIP
1970	22,4	23,7	47,5	28,6	28,0	47,7
1975	20,0	23,6	52,3	28,3	26,3	48,2
1979	18,0	23,4	52,4	27,5	27,9	49,1

Quelle: Niederländische Botschaft in der Bundesrepublik, *Onderzoek naar de regionale spreiding van de Nederlandse uitvoer naar de Bondsrepubliek Duitsland*; WRR-werkdocument, 's-Gravenhage 1982, Anlage III A und III B.

- a) Die Summen betragen nicht 100 %, da sich nicht alle Posten den Bundesländern zuordnen lassen.  
b) Norden: Hamburg, Bremen, Berlin, Schleswig-Holstein und Niedersachsen  
c) NRW: Nordrhein-Westfalen  
d) Süden: Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Baden-Württemberg und Bayern.

Die Tabelle zeigt, dass die Hälfte der niederländischen Exporte nach Nordrhein-Westfalen geht, die den Niederlanden am nächsten gelegene der drei Regionen. Gemessen am Anteil dieser Region am Bruttoinlandsprodukt der Bundesrepublik, ist ihr Anteil an den niederländischen



1. Norden: Hamburg, Bremen, Berlin, Schleswig-Holstein und Niedersachsen
2. Nordrhein-Westfalen
3. Süden: Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Baden-Württemberg und Bayern.

Exporten überproportional, während insbesondere für den Süden genau das Gegenteil gilt. Damit ist jedoch noch nicht gesagt, dass diese regionale Konzentration des Exports als abweichend gelten müsste. Die Konzentration auf Nordrhein-Westfalen kann damit zusammenhängen, dass das niederländische Exportpaket besonders transportkostenempfindlich ist. Ausserdem spielt die statistische Erfassungsmethode eine Rolle. In den Statistiken lässt sich nämlich nicht berücksichtigen, dass Importe aus der Region, in die sie aus dem Ausland angeliefert werden, später innerhalb der Bundesrepublik weitertransportiert werden, und zwar häufig in Gebiete, die weit von den Bundesländern entfernt sind, in die die direkte Lieferung erfolgte.

Hinsichtlich möglicher Verzerrungen durch diesen letztgenannten Faktor könnte ein Vergleich mit anderen Ländern, die in die Bundesrepublik exportieren, Aufschluss geben; dies gilt jedenfalls dann, wenn diese Fehlerquote in jedem Herkunftsland dieselbe ist. Wenn wir uns dabei ausserdem auf die Warenarten beschränken, die im allgemeinen weniger transportkostenempfindlich sind, und wenn wir die elf Bundesländer - so wie das oben bereits geschehen ist - zu drei Regionen zusammenfassen, so erreichen wir eine grösserergleichbarkeit.<sup>34</sup> Tabelle 2.17 enthält Angaben zur regionalen Streuung der Waren, die aus Frankreich, Belgien/Luxemburg, Italien, Dänemark und den Niederlanden in die Bundesrepublik exportiert werden. Die Tabelle zeigt, dass die Exporte aller dieser Länder in die Bundesrepublik hinsichtlich der regionalen Streuung in vergleichbarer Weise unausgeglichen sind, wobei, wie zu erwarten ist, die Exporte sich auf die am nächsten gelegene Region konzentrieren. Frankreich konzentriert sich - ebenso wie Italien - am stärksten auf den Süden, Belgien/Luxemburg und die Niederlande am stärksten auf die Mitte, Dänemark am stärksten auf den Norden.

**Tabelle 2.17 Die regionale Streuung der Exporte von Halbwaren (ausschliesslich Brennstoffe) und von Investitions- und Konsumgütern aus einigen Ländern in die Bundesrepublik, 1979 (In %)**

	Norden	NRW	Süden
Frankreich	16,3	29,0	54,7
Belgien/Luxemburg	13,4	49,6	37,0
Italien	11,4	25,2	63,4
Dänemark	54,4	18,2	27,4
Niederlande	17,7	51,3	31,0

Quelle: WRR auf der Grundlage von: Van Paridon, a.a.O.

Geht man von den Angaben in Tabelle 2.17 aus, so ist die regionale Konzentration des niederländischen Exports keine Ausnahme. Trotzdem ist ein solcher Schluss voreilig. Die Zahlen zur regionalen Streuung müssen unter Berücksichtigung der Entfernung zwischen dem Ursprungsland und der Bestimmungsregion und auch unter Berücksichtigung der Anziehungskraft der verschiedenen Regionen, gemessen an ihrem Anteil am Bruttoinlandsprodukt, interpretiert werden. Mit Hilfe eines Schwerkraftmodells sind darum die „normalen“ Exportströme bestimmt worden, wobei die unterschiedlichen Entfernungen und die unterschiedlichen Bruttoinlandsprodukte berücksichtigt wurden.<sup>35</sup> Die mit den korrigierten Exportströmen korrespondierende regionale Streuung ist in Tabelle 2.18 wiedergegeben.

<sup>34</sup> Die Einteilung in drei Regionen wurde im Einvernehmen mit dem Statistischen Bundesamt in Wiesbaden vorgenommen.

<sup>35</sup> Van Paridon, a.a.O., Abschnitt 3.4.3 „Een nadere uitsplitsing van de export naar de Bondsrepubliek“.

**Tabelle 2.18 Die regionale Streuung der Exporte von Halbwaren (ausschliesslich Brennstoffe) und von Fertigprodukten aus einigen Ländern, korrigiert im Hinblick auf Entfernung und Bruttoinlandsprodukt, 1979 (in %)**

	Norden	NRW	Süden
<b>Frankreich</b>			
tatsächliche Streuung	16,3	29,0	54,7
korrigiert im Hinblick auf Entfernung	18,1	27,2	54,7
korrigiert im Hinblick auf Entfernung und BIP	19,2	25,5	55,3 +1,1 %
<b>Belgien/Luxemburg</b>			
tatsächliche Streuung	13,4	49,6	37,0
korrigiert im Hinblick auf Entfernung	15,5	44,5	40,0
korrigiert im Hinblick auf Entfernung und BIP	16,4	42,1 —15,0 %	41,5
<b>Italien</b>			
tatsächliche Streuung	11,4	25,2	63,4
korrigiert im Hinblick auf Entfernung	13,5	24,9	61,6
korrigiert im Hinblick auf Entfernung und BIP	14,3	24,0	61,7 —2,7 %
<b>Dänemark</b>			
tatsächliche Streuung	54,4	18,2	27,4
korrigiert im Hinblick auf Entfernung	50,6	18,1	31,3
korrigiert im Hinblick auf Entfernung und BIP	53,1 —2,4 %	16,3	30,6
<b>Niederlande</b>			
tatsächliche Streuung	17,7	51,3	31,0
korrigiert im Hinblick auf Entfernung	20,0	45,6	34,4
korrigiert im Hinblick auf Entfernung und BIP	21,5	43,1 —16,0 %	35,4

Quelle: WRR auf der Grundlage von: Van Paridon, a.a.O.

Es fällt auf, dass die Konzentration Frankreichs, Italiens und Dänemarks auf ihre jeweilige Schwerpunktregion relativ gross bleibt, während die Konzentration der Niederlande bzw. Belgiens/Luxemburgs auf Nordrhein-Westfalen erheblich abnimmt. Insbesondere der Faktor Entfernung beeinflusst offenbar die regionale Streuung des Exports der Niederlande und Belgiens/Luxemburgs. Dennoch bleibt auch nach einer Korrektur eine erhebliche Unausgewogenheit bestehen. Um die Ausgewogenheit in der Streuung für die verschiedenen Länder einzeln und im Verhältnis zueinander beurteilen zu können, ist diese in Tabelle 2.19 in eine Beziehung zur Importstreuung der Bundesrepublik gesetzt worden.

**Tabelle 2.19 Die regionale Streuung des Imports der Bundesrepublik im Vergleich zur regionalen Streuung des Exports einer Reihe exportierender Länder, 1979 (in %)**

	Norden	NRW	Süden
<b>Importstreuung Bundesrepublik</b>			
	18,9	30,0	50,2
<b>Exportstreuung</b>			
Frankreich	19,2	25,5	55,3
Belgien/Luxemburg	16,4	42,1	41,5
Italien	14,3	24,0	61,7
Dänemark	53,1	16,3	30,6
Niederlande	21,5	43,1	35,4

Quelle: Niederländische Botschaft in der Bundesrepublik, a.a.O., Tabelle IV A, und Tabelle 2.18.

Aus Tabelle 2.19 ist abzuleiten, dass für die Niederlande trotz der Korrekturen eine überproportionale Konzentration auf Nordrhein-Westfalen bestehen bleibt und dass der vergleichsweise geringe Anteil der Niederlande im Süden noch deutlicher zutage tritt. Im Vergleich zu den anderen Ländern besteht im Falle der Niederlande eine grosse Unausgeglichenheit; eine Ausnahme bildet Dänemark, das noch stärker vom Durchschnitt abweicht.

Die nächste Frage lautet, welche Produktgruppen in besonders starkem Masse über- bzw. unterrepräsentiert sind. Da das Informationsmaterial, wie bereits gesagt, begrenzt ist, lässt sich diese Frage nur im Hinblick auf die regionale Streuung nach Produktgruppen beantworten. In

Tabelle 2.20 wird die regionale Streuung des niederländischen Exportpakets in die Bundesrepublik für die einzelnen Produktgruppen mit der regionalen Streuung des westdeutschen Importpakets verglichen.

**Tabelle 2.20 Die Streuung des Importpakets der Bundesrepublik im Vergleich zur Streuung des Exportpakets der Niederlande, angegeben für einzelne Produktgruppen, 1979 (in %)**

	Insgesamt	Agrarprodukte	Rohstoffe	Halbwaren	Fertigwaren
<b>Importpaket Bundesrepublik</b>					
Norden	24,4	45,0	25,3	25,8	18,7
NRW	30,4	26,6	31,3	40,1	28,8
Süden	43,1	28,5	43,1	34,2	50,8
<b>Exportpaket Niederlande</b>					
Norden	18,0	23,0	15,6	15,1	18,4
NRW	52,4	50,0	51,6	58,7	48,7
Süden	27,9	27,0	32,4	26,2	31,1
<b>Exportpaket ./ Importpaket</b>					
Norden	0,7	0,5	0,6	0,6	1,0
NRW	1,7	1,9	1,7	1,5	2,6
Süden	0,7	0,9	0,8	0,8	0,6

Quelle: WRR auf der Grundlage von: Niederländische Botschaft in der Bundesrepublik, a.a.O., Anlage IV A und IV D.

Vergleicht man die regionale Streuung je Produktgruppe, so fällt auf, dass die Niederlande in Nordrhein-Westfalen in allen Bereichen mit Ausnahme der Fertigwaren überproportional vertreten sind. Der unterdurchschnittliche Anteil der Niederlande im Norden und im Süden gilt ebenfalls für sämtliche Produkte, wobei auch hier die Fertigwaren im Norden die negative und im Süden die positive Ausnahme bilden.

Das bisher Gesagte lässt sich wie folgt zusammenfassen: Die niederländischen Exporte zeigen eine starke Konzentration auf die Region Nordrhein-Westfalen, die im Zeitraum 1970 bis 1979 sogar noch zugenommen hat. Diese Konzentration findet sich bei allen Produktgruppen. Auch wenn man die Faktoren Entfernung und Bruttoproduktion berücksichtigt, bleibt diese Streuung sehr unausgewogen. Diese Streuung weicht ab sowohl von der Streuung des gesamten westdeutschen Imports als auch von der Streuung der Exporte aus Ländern wie Frankreich und Italien in die Bundesrepublik. Man kann daher von einem überproportionalen niederländischen Anteil in der Region Nordrhein-Westfalen und von einem verhältnismässig geringen Anteil in den Regionen Norden und Süden sprechen. Dabei muss berücksichtigt werden, dass sich der Schwerpunkt der Wirtschaftstätigkeit in der Bundesrepublik immer mehr nach Süden verlagert.

#### 2.2.1.5 Die Bedeutung des Warenhandels mit der Bundesrepublik

Die Bedeutung des Warenhandels mit der Bundesrepublik soll hier unter dem Aspekt der Zahlungsbilanz und unter dem Aspekt der Beschäftigung betrachtet werden.<sup>36</sup> Was die Zahlungsbilanz betrifft, so enthält Tabelle 2.21 einen Überblick, der illustriert, wie wichtig die Beziehungen zur Bundesrepublik für die Niederlande sind. Der Warenhandel mit der Bundesrepublik weist einen Überschuss auf, der im Zeitraum 1974-1979 von 26,8% auf 57,4% des Überschusses im Handel mit der EG angestiegen ist.

<sup>36</sup> Hier wird nur die Warenbilanz aufgrund der Handelsstatistiken behandelt. Eine Darstellung unter dem Gesichtspunkt der Zahlungsbilanz und Hinweise zum Unterschied zwischen beiden Behandlungsformen gibt: Van Paridon, a.a.O., Abschnitt 2.3.1 „De betalingsbalans“.

**Tabelle 2.21 Exportsalden, 1974-1979 (in Mrd. Europäische Rechnungseinheiten)**

	1	2	3	4
	Saldo Niederlande/ EG	Saldo Niederlande/ Bundesrepublik	Saldo Niederlande (ohne Bundesrepublik)	Bedeutung der Bundesrepublik (2/1 in %)
1974	2,3	0,6	1,7	26,8
1975	2,9	1,1	1,8	39,1
1976	5,5	2,3	3,2	41,3
1977	2,9	1,4	1,5	48,5
1978	1,9	1,0	0,9	52,3
1979	3,0	1,7	1,3	57,4

Quelle: Eurostat, *Analytische Tabellen van de Buitenlandse Handel*; NIMEXE, Teil Z, mehrere Jahrgänge.

Ein anschauliches Bild von der zunehmenden Bedeutung der Bundesrepublik vermittelt ein Vergleich des ersten Dreijahreszeitraums (1974-1976) mit dem zweiten (1977-1979). Es zeigt sich, dass der Saldo im Handel mit der Bundesrepublik von 4,0 auf 4,1 gestiegen ist, während der Saldo im Handel mit den übrigen EG-Ländern stark abgenommen hat, nämlich von 6,7 auf 3,7.<sup>37</sup>

In Tabelle 2.22 sind die einzelnen Salden des Warenaustauschs für die 22 wichtigsten Warengruppen zwischen den Niederlanden bzw. der Bundesrepublik während des gesamten Berichtszeitraums dargestellt.<sup>38</sup> Diese Darstellung zeigt deutlich, wie wichtig die Waren sind, die, wie bereits in Abschnitt 2.2.1.3 festgestellt wurde, im Verhältnis zur Bundesrepublik über komperative Vorteile verfügen. Es handelt sich hier um die in Tabelle 2.22 aufgeführten Gruppen Fleisch, Molkereiprodukte, Pflanzen und Blumen, Gemüse, Getreide, Fette und Ole, Kakao, Brennstoffe und organische Chemikalien. Ausserdem zeigt sich, dass etwa zwei Drittel des Überschusses, den die Waren mit komperativen Vorteilen erzielten, dem westdeutschen Markt zu verdanken sind. Auffallend ist noch der grosse Anteil der Gruppe Brennstoffe: mehr als ein Drittel des Überschusses im Handel mit der EG, der durch die Waren mit komperativen Vorteilen erzielt wurde, ist auf den Verkauf von Brennstoffen auf dem westdeutschen Markt zurückzuführen. Nimmt man 1978 als Bezugsjahr, handelt es sich bei 60 Prozent dieser Verkäufe um Öl und bei knapp 40 Prozent um Erdgas.<sup>39</sup>

Ein zweiter Aspekt, der die Bedeutung der Bundesrepublik für die Niederlande zeigt, ist der Beschäftigungsbereich. Nach einer Untersuchung des Wirtschaftsseminars der Universität Amsterdam hingen im Jahre 1976 über 53% aller Arbeitsplätze im primären und sekundären Sektor vom Export ab.<sup>40</sup> Wie sich diese 53% auf die einzelnen Wirtschaftszweige verteilen, zeigt Tabelle 2.23; in der zweiten Spalte wird angegeben, wie gross der Anteil der Arbeitsplätze im primären und sekundären Sektor ist, die von Exporten in die Bundesrepublik abhängig

<sup>37</sup> Greup und Ketting, a.a.O.

<sup>38</sup> Jede der Warengruppen repräsentiert mindestens 1% der niederländischen Ausfuhren in die EG, in die EG ohne die Bundesrepublik oder in die Bundesrepublik bzw. mindestens 1% der westdeutschen Ausfuhren in die EG, in die EG ohne die Niederlande oder in die Niederlande.

<sup>39</sup> Es war im Rahmen dieser Untersuchung nicht möglich, den von den Raffinerien geschaffenen Mehrwert anzugeben. Da in der Praxis häufig nicht die Preise berechnet werden, auf denen die betreffenden Statistiken beruhen, können die Zahlen in einzelnen Fällen stark von den hier genannten abweichen.

<sup>40</sup> W.A. de Haan, H.C. Rott und H. Willems, „Werkgelegenheid en export“; *Economisch Statistische Berichten*, 2. Juli 1980, 65. Jahrgang, Nr. 3261, S. 761-763.

sind. Betrachtet man in Tabelle 2.23 die Warengruppen, die - wie oben gezeigt wurde - über komperative Vorteile verfügen, nämlich 1, 3, 4 und 12, so zeigt sich, dass sich 18,3% der Arbeitsplätze auf den Export in diesen Bereichen zurückführen lassen. In bezug auf die Bundesrepublik bieten diese Bereiche 7% der Arbeitsplätze, oder -anders gesagt - die Hälfte der Arbeitsplätze, die mit Ausfuhren in die Bundesrepublik zusammenhängen.

**Tabelle 2.22 Exportsalden von 22 Warengruppen für den Zeitraum 1974-1979 (in Mrd. Europäischen Rechnungseinheiten)**

	1 Saldo Niederlande/ EG	2 Saldo Niederlande/ Bundesrepublik	3 Saldo Niederlande/ EG (ohne Bundesrepublik)
2. Fleisch	6,09	3,12	2,98
4. Molkereiprodukte	3,31	2,14	1,17
6. Pflanzen und Blumen	2,99	2,23	0,75
7. Gemüse	3,48	2,41	1,06
10. Getreide	0,63	1,18	— 0,55
15. Fette und Öle	0,61	— 0,24	0,84
18. Kakao	1,36	0,77	0,59
27. Brennstoffe	21,32	14,75	6,56
29. Organische Chemikalien	2,00	0,46	1,54
38. Sonstige Chemikalien	0,17	— 0,14	0,30
39. Kunststoffe	1,96	0,25	1,71
48. Papier und Karton	0,24	— 0,19	0,42
51. Synthetische und künstliche Spinnfasern	0,44	0,06	0,38
56. Künstliche Fasern, weder gekempelt noch gekämmt	— 0,33	— 0,24	— 0,09
61. Kleidung	— 2,01	— 1,18	— 0,83
73. Eisen und Stahl	— 3,35	— 2,81	— 0,54
76. Aluminium	0,85	0,11	0,74
84. Maschinen und Werkzeuge	— 5,85	— 4,68	— 1,17
85. Elektrogeräte	— 5,03	— 2,90	— 2,13
87. Motorfahrzeuge und Fahrräder	— 9,42	— 3,95	— 5,47
90. Instrumente und Geräte	0,51	— 0,28	0,79
94. Möbel	— 2,05	— 1,39	— 0,66
Summe 22 Gruppen (=a)	17,90	9,51	8,39
Summe 99 Gruppen (=b)	14,89	6,93	7,96
b in % von a	83,2 %	72,9 %	94,9 %

Quelle: E.K. Greup und A. Ketting, *De handelsbetrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek Duitsland, een onderzoek op basis van (relatieve) goederenexportprestaties*, Reihe 'Voorstudies en achtergronden', Nr. V30, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1982, Tabelle 8.

## 2.2.2 Empfindlichkeit

### 2.2.2.1 Einleitung

Die Empfindlichkeit der Niederlande gegen Ereignisse in der Bundesrepublik soll in diesem Abschnitt näher untersucht werden. Die Frage lässt sich auch anders formulieren: Was bedeutet die Interdependenz in den Beziehungen zu Deutschland?

In der bisherigen Darstellung sind die Beziehungen auf dem Gebiet des Warenhandels ausführlich behandelt worden. Ein wichtiges Ergebnis lautete, dass die bilateralen Handelsbeziehungen ihrem Umfang nach zwar wichtig, im Vergleich zu anderen Handelsbeziehungen jedoch nicht aussergewöhnlich sind. In dreierlei Hinsicht liessen sich jedoch Besonderheiten feststellen. So zeigte sich, dass die niederländischen Exporte in die Bundesrepublik hinsichtlich ihrer Produktstruktur einen speziellen Charakter haben: die Agrarprodukte und die Brennstoffe (Erdgas und



Erdölprodukte) sind überdurchschnittlich stark vertreten, und zwar sowohl im Vergleich zu den niederländischen Exporten in alle Länder der Welt als auch im Verhältnis zu den westdeutschen Importen als allen Ländern der Welt. Zweitens zeigte sich, dass das Exportpaket auch hinsichtlich seiner regionalen Struktur aussergewöhnlich ist: im Vergleich zur regionalen Streuung der westdeutschen Importe über die verschiedenen Bundesländer und Stadtstaaten ist das niederländische Paket stark auf Nordrhein-Westfalen konzentriert. Drittens spielt die Bundesrepublik eine besondere Rolle für die niederländische Zahlungsbilanz. Insbesondere sind hier die Agrarprodukte und Brennstoffe zu nennen.

In diesem Abschnitt soll behandelt werden, wie sich die Handelsbeziehungen zur Bundesrepublik gerade im Hinblick auf die soeben genannten Aspekte entwickelt haben und möglicherweise in naher Zukunft entwickeln werden. Die Dynamik des in seiner Produktstruktur aussergewöhnlichen Exportpakets soll näher unter dem Aspekt beleuchtet werden, wie sich die niederländischen Marktanteile auf den verschiedenen Teilmärkten im Zeitraum von 1973 bis 1979 entwickelt haben. Die Entwicklungen der Regionen, auf die sich die Niederlande konzentrieren - die regionale Dynamik - ist der zweite Punkt der Untersuchung. Die Bedeutung der Bundesrepublik für die Zahlungsbilanz - der dritte Punkt - soll anhand der Entwicklung des Brennstoff- und Agrarbereichs in naher Zukunft analysiert werden, da diese Bereiche ganz besonders stark an den niederländischen Ausfuhren in die Bundesrepublik beteiligt sind. Dabei wird gleichzeitig untersucht, ob die Struktur des Exportpakets auch in naher Zukunft ihren speziellen Charakter behalten wird.

Tabelle 2.23 Exportabhängige Arbeitsplätze, 1976 (in %)

Wirtschaftszweige	Anteil der exportabhängigen Arbeitsplätze an der Gesamtzahl der Arbeitsplätze im primären und sekundären Bereich	Anteil der vom Export in die Bundesrepublik abhängigen Arbeitsplätze an der Gesamtzahl der Arbeitsplätze im primären und sekundären Bereich
1. Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Fischerei	5,4	2,6
2. Rohstoffgewinnung (ohne Kohlebergbau und Erdöl- und Erdgasgewinnung)	0,1	—
3. Nahrungsmittelindustrie (tierische Produkte)	8,6	3,0
4. Nahrungsmittelindustrie (sonstige Produkte)	3,4	1,0
5. Getränke- und tabakverarbeitende Industrie	0,5	0,1
6. Textilindustrie	2,1	0,7
7. Bekleidungsindustrie	1,3	0,4
8. Leder- und Schuhindustrie	0,2	0,1
9. Holz- und Möbelindustrie	0,7	0,2
10. Papierindustrie	0,9	0,3
11. Graphische Industrie und Verlage	0,5	0,1
12. Erdölindustrie (einschliesslich Erdöl- und Erdgasgewinnung)	0,9	0,4
13. Chemische Industrie, gummi- und kunststoffverarbeitende Industrie (einschliesslich Kohlenbergbau)	7,1	1,9
14. Baustoff-, keramische Industrie und Glasindustrie	0,7	0,3
15. Eisen- und Nichteisen- Metallerzeugende und -verarbeitende Industrie	2,0	0,5
16. Metallverarbeitende Industrie und Maschinenbau	6,5	1,5
17. Elektrotechnik	5,2	1,1
18. Transportmittelindustrie	4,8	0,8
19. Optische Industrie und sonstige Industriezweige	0,9	0,2
20. Gemeinnützige Betriebe	—	—
21. Bauindustrie und Bauhandwerk	1,8	0,0
	53,6	15,2

Quelle: W.A. de Haan, H.C. Rott und H. Willems, „Werkgelegenheid en export“; in: *Economisch Statistische Berichten*, 2. Juli 1980, 65. Jahrgang, Nr. 3261. S. 761-763.

## 2.2.2.2 Die Dynamik der einzelnen Wirtschaftszweige und Regionen

Die Frage der Stellung der Niederlande auf dem westdeutschen Markt bzw. der Stellung Westdeutschlands auf dem niederländischen Markt ist in letzter Zeit gründlich untersucht worden.<sup>41</sup> Daher soll hier ein anderer Aspekt untersucht werden, nämlich die Veränderungen der Marktanteile der Niederlande auf den regionalen Teilmärkten der Bundesrepublik.

Einen allgemeinen Eindruck von der Entwicklung des Marktanteils der Niederlande in der Bundesrepublik im Zeitraum 1973-1979, auch im Vergleich zu den Marktanteilen anderer Länder, vermittelt Tabelle 2.24. Diese Tabelle enthält auch eine Aufteilung auf die drei Teilregionen der Bundesrepublik. Das Jahr 1973 wurde gewählt, weil in diesem Jahr der niederländische Anteil am westdeutschen Importmarkt einen Höhepunkt erreichte.

**Tabelle 2.24 Geographische Verteilung der gesamten westdeutschen Importe, 1973 und 1979 (in %)**

	Bundesrepublik		Norden		NRW		Süden	
	1973	1979	1973	1979	1973	1979	1973	1979
Niederlande	14,2	12,3	11,7	8,9	22,8	20,8	9,4	7,7
Frankreich	13,0	11,4	6,0	7,2	12,3	10,2	17,6	14,0
Italien	9,7	8,8	5,2	4,5	7,1	7,0	14,3	12,2
Belgien/Luxemburg	9,8	8,0	4,2	4,3	15,7	12,5	8,5	6,7
Grossbritannien	3,6	5,9	3,3	5,5	3,4	7,2	3,7	5,1
Dänemark	1,5	1,6	4,1	3,7	0,7	0,9	0,5	0,7
Vereinigte Staaten	8,4	6,9	10,5	9,2	5,3	4,8	7,9	7,5
Japan	2,4	2,7	4,2	4,0	2,0	2,6	2,3	2,7
restliche Länder	37,4	42,4	50,8	52,7	30,7	34,0	35,8	43,4

Quelle: WRR auf der Grundlage von: Niederländische Botschaft in der Bundesrepublik, *Een vergelijking met enkele belangrijke concurrent-landen van Nederland op de Duitse markt*; WRR-werkdocument, 's-Gravenhage 1982, Anlage II-3.

Die Tabelle zeigt, dass der niederländische Marktanteil zurückgegangen ist. Marktanteileinbussen mussten jedoch nicht nur die Niederlande hinnehmen; auch Frankreich, Italien, Belgien und die Vereinigten Staaten erlitten in der Bundesrepublik Verluste. Die Niederlande nehmen unter den Ländern mit Verlusten eine Mittelstellung ein, und zwar zwischen Belgien und den Vereinigten Staaten, die am meisten verloren, und Italien, das am wenigsten verlor. Auffallend ist jedoch, dass die Niederlande in allen drei Regionen Verluste hinnehmen mussten. Diese Verluste sind vor allem in den nördlichen und südlichen Bundesländern im Vergleich zu den Verlusten der Konkurrenten als erheblich zu bezeichnen, während die Verluste in Nordrhein-Westfalen im Vergleich zu denen der wichtigsten Konkurrenten relativ begrenzt bleiben.

Ein genaueres Bild, unterteilt nach Produktgruppen, vermittelt Tabelle 2.25. Diese Tabelle verdeutlicht die Position der Niederlande auf dem westdeutschen Importmarkt für die behandelten 22 Warengruppen (siehe Abschnitt 2.2.1.5, Tabelle 2.22), und zwar wiederum im Verhältnis zu den Konkurrenten aus den übrigen EG-Ländern. In dieser Tabelle werden die 22 Warengruppen auf der Grundlage ihrer Marktanteile am Export der EG-Länder in die Bundesrepublik sowie auf der Grundlage der Entwicklung dieser Marktanteile mit Hilfe zweier Kriterien eingeteilt. Das erste Kriterium ist die Frage, ob der Marktanteil im Zeitraum 1974 bis 1979 grösser oder kleiner war als der Durchschnitt der 22 Gruppen insgesamt. Das zweite Kriterium ist die Frage, ob die Entwicklung des Marktanteils während dieses Zeitraums positiv oder negativ gewesen ist.

<sup>41</sup> Niederländisch-Deutsche Handelskammer, *Die Wettbewerbsposition der Niederlande auf dem deutschen Markt*; 's-Gravenhage, Düsseldorf, September 1980, und Niederländisch-Deutsche Handelskammer, *Niederlande als Absatzmarkt in Gefahr? Eine Untersuchung der deutschen Wettbewerbsposition auf dem niederländischen Markt*; 's-Gravenhage, Düsseldorf, September 1981.

Quadrant I (Marktanteil über dem Durchschnitt und positives Wachstum) umfasst die Waren, die sich gut bis ausgezeichnet entwickelt haben, Quadrant II (Marktanteil über dem Durchschnitt, aber negatives Wachstum) umfasst die Waren, die potentiell gefährdet sind, Quadrant III (Marktanteil unter dem Durchschnitt und negatives Wachstum) betrifft Waren, die akut gefährdet sind, und Quadrant IV schliesslich (Marktanteil unter dem Durchschnitt, aber positives Wachstum) die potentiell erfolgreichen Waren.

**Tabelle 2.25 Einteilung von 22 Warengruppen aufgrund ihres Marktanteils am Export aus den EWG Ländern in die Bundesrepublik ( $\geq$  oder  $<$  Durchschnitt) sowie aufgrund des Wachstums ihres Marktanteils ( $\geq$  oder  $<$  0), 1974-1979**

Markanteil Zeitraum 1974-1979	durchschnittliches jährliches Wachstum des Marktanteils im Zeitraum 1974-1979	
	$<32,6$	$\geq 32,6$
$\geq 0$		IV I Molkereiprodukte Getreide Fette und Öle Pflanzen und Blumen
$< 0$	III II Verschiedene Chemikalien Künstliche Fasern, weder gekrempelt noch gekämmt Kleidung Eisen und Stahl Maschinen und Werkzeuge Elektrogeräte Motorfahrzeuge und Fahrräder Instrumente und Geräte Möbel	II I Fleisch Gemüse Kakao Brennstoffe organische Chemikalien Kunststoffe Papier und Karton Spinnfasern (synthetisch und künstlich) Aluminium

Quelle: WRR auf der Grundlage von: Greup und Ketting, a.a.O.

Auffallend an der obigen Tabelle ist die geringe Anzahl von Warengruppen, die sich auf der positiven Seite der horizontalen Linie befinden: der Quadrant für potentiell erfolgreiche Warengruppen ist sogar leer, während nur einige Agrarprodukte ihre Position verbessern konnten; der Marktanteil der meisten Warengruppen geht zurück.<sup>42</sup> Die negative Dynamik des niederländischen Exportpakets für die Bundesrepublik zeigt sich auch, wenn man eine vergleichbare Tabelle für die westdeutschen Anteile am niederländischen Markt aufstellt. Es stellt sich heraus, dass eine Reihe von Warengruppen, die in Tabelle 2.25 zu der potentiell gefährdeten Kategorie gehören, in der westdeutschen Tabelle in die Quadranten I und IV fallen; die entsprechenden niederländischen Gruppen werden also auch auf ihrem Heimatmarkt bedrängt. Zu nennen sind Fleisch, Gemüse, organische Chemikalien und Kunststoffe, ungefähr 17% der niederländischen Ausfuhren in die Bundesrepublik.

Der Rückgang des niederländischen Marktanteils bei fast allen Produktgruppen und in allen Regionen hat natürlich Auswirkungen auf den über- bzw. unterproportionalen Anteil der einzelnen Produkte bzw. Regionen. Im folgenden soll auf dieses Problem näher eingegangen werden.

<sup>42</sup> Dem Statistischen Bundesamt zufolge hat sich die allgemeine Position der Niederlande nach 1980 leicht gebessert: so ist der Marktanteil von 11,5% im Jahre 1980 auf 12% im Jahre 1981 gestiegen. Verantwortlich hierfür sind die Agrarprodukte und die übrigen Halbwaren (ausgenommen Brennstoffe). Die Gruppe der industriellen Fertigwaren erleidet weiterhin Markteinbussen.

### Die Dynamik der einzelnen Wirtschaftszweige

Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass bei den niederländischen Ausfuhren - im Vergleich zu den westdeutschen Einfuhren - die Agrarprodukte und Brennstoffe überrepräsentiert und die Konsum- und Investitionsgüter unterrepräsentiert sind. Tabelle 2.26 zeigt, in welchem Masse die Über- bzw. Unterrepräsentierung im Zeitraum 1973 bis 1979 zu- bzw. abgenommen hat. Das allgemeine Paket ist dabei in Agrarprodukte (24% des Pakets von 1979), Rohstoffe (1%), Brennstoffe (30%), sonstige Halbwaren (9%), Zwischenprodukte (14%) und Fertigwaren (21%)<sup>43</sup> untergliedert worden. Ein Faktor grösser als eins bedeutet, dass die Niederlande mit dem betreffenden Produkt in der Bundesrepublik bzw. in der betreffenden Teilregion überrepräsentiert sind.

**Tabelle 2.26** Der Anteil von sechs Produktgruppen an den niederländischen Ausfuhren in die Bundesrepublik im Verhältnis zum Anteil der entsprechenden Produktgruppen an den Gesamteinfuhren der Bundesrepublik in den Jahren 1973 und 1979 (Angaben für die Bundesrepublik insgesamt sowie für die drei Teilregionen)

	Agrarprodukte		Rohstoffe		Brennstoffe		übrige Halbwaren		Zwischenprodukte		Fertigwaren	
	1973	1979	1973	1979	1973	1979	1973	1979	1973	1979	1973	1979
Bundesrepublik	1,5	1,7	0,14	0,08	4,0	3,6	0,8	1,1	1,0	0,99	0,7	0,5
Norden	1,1	1,2	0,07	0,07	2,7	2,2	0,6	1,1	1,3	1,3	1,1	0,8
NRW	1,6	1,9	0,16	0,07	3,4	3,3	0,8	0,9	0,9	0,8	0,8	0,6
Süden	2,0	2,5	0,15	0,09	5,7	5,0	0,9	1,2	1,1	1,1	0,5	0,4

Quelle: Niederländische Botschaft in der Bundesrepublik, *Onderzoek naar de regionale spreiding van de Nederlandse uitvoer naar de Bondsrepubliek Duitsland*; a.a.O., Tabelle IV A und IV B.

Der überdurchschnittliche Anteil der Niederlande an den Importen der Bundesrepublik im Jahre 1973 ist bei den stark überrepräsentierten Produkten (Landwirtschaft und Brennstoffe) erhalten geblieben, während der Anteil der Fertigwaren noch mehr unter den Durchschnitt absank. Regional gesehen weichen die Tendenzen nicht vom allgemeinen Bild ab. Wenn der über- bzw. unterdurchschnittliche Anteil am Gesamtimport zu- bzw. abnahm, galt dies gleichermaßen für alle Teilregionen.

Um diese Entwicklung beurteilen zu können, empfiehlt es sich, diese Daten mit der Wachstumsrate der Importe der Bundesrepublik für die verschiedenen Produktgruppen zu vergleichen. Entsprechende Angaben für den Zeitraum 1973-1979 enthält Tabelle 2.27.

**Tabelle 2.27** Die Zunahme der Importe der Bundesrepublik, aufgegliedert in sechs Produktgruppen, 1973-1979 (nominal, 1973 = 100)

	1973	1975	1977	1978	1979
Agrarprodukte	100	117	146	142	152
Rohstoffe	100	163	189	167	230
Brennstoffe	100	173	225	260	370
übrige Halbwaren	100	112	140	142	179
Zwischenprodukte	100	112	147	155	186
Fertigwaren	100	131	171	188	217
alle Produkte	100	130	164	170	203

Quelle: Niederländische Botschaft in der Bundesrepublik, *Onderzoek naar de regionale spreiding van de Nederlandse uitvoer naar de Bondsrepubliek*; a.a.O., Tabelle IV A.

Die Tabelle zeigt, dass die dynamische Entwicklung des westdeutschen Importpakets sich sowohl zum Vorteil als auch zum Nachteil der Niederlande ausgewirkt hat. Insbesondere in der Gruppe Brennstoffe ist diese Dynamik positiv gewesen. Das stärkste Wachstum verzeichnet das Pro-

<sup>43</sup> Zu dieser Gruppe, den sog. Vorerzeugnissen, gehören u.a. chemische Produkte sowie Eisen und Stahl.

dukt, bei dem die Niederlande am stärksten überrepräsentiert sind. Ein negatives Wachstum weist jedoch die Gruppe der Agrarprodukte auf: ein unterdurchschnittliches Wachstum bei einem überdurchschnittlichen Anteil am niederländischen Exportpaket.

Es fällt auf, dass die Niederlande gerade bei der Produktgruppe der Fertigwaren die grössten Einbussen im Vergleich zu ihren Konkurrenten erleiden (siehe Tabelle 2.26), während diese Gruppe bei den Importen der Bundesrepublik ein leicht überdurchschnittliches Wachstum aufweist. Während für das gesamte Paket noch gilt, dass die Niederlande hinsichtlich des Verlusts von Marktanteilen eine Mittelstellung einnehmen, gilt für Fertigwaren, dass die Niederlande im Vergleich zu Konkurrenten die grössten Einbussen hinnehmen müssen. Ausserdem verzeichnet kein einziger Konkurrent auf allen drei Teilmärkten zugleich Verluste (vgl. Tabelle 2.28).

**Tabelle 2.28 Geographische Verteilung der westdeutschen Importe von Fertigwaren, 1973 und 1979 (in %)**

	Norden		NRW		Süden	
	1973	1979	1973	1979	1973	1979
Niederlande	13,0	6,6	18,6	12,1	4,6	3,4
Frankreich	9,3	14,9	17,2	14,6	20,3	16,4
Belgien/Luxemburg	5,5	7,7	19,3	16,1	6,1	5,4
Italien	8,5	8,0	12,1	12,4	20,2	17,0
Grossbritannien	5,7	6,4	5,6	7,7	5,6	7,1
Dänemark	5,4	4,5	0,8	0,9	0,7	0,9
Vereinigte Staaten	12,5	10,1	5,5	5,7	11,2	10,8
Japan	12,2	11,7	3,7	7,1	4,0	5,3
übrige Länder	27,9	30,1	17,1	23,6	27,3	33,7

Quelle: Niederländische Botschaft in der Bundesrepublik, *Een vergelijking met enkele concurrent-landen van Nederland op de Duitse markt*; a.a.O., Anlage II-3.

Vor allem der Verlust im Norden fällt hier auf; fast die Hälfte des Marktanteils aus dem Jahre 1973 geht verloren. Dieses negative Bild tritt noch deutlicher zutage, wenn man bedenkt, dass die Niederlande von allen untersuchten Ländern das einzige Land sind, das 1979 in der Gruppe Fertigwaren in allen Regionen einen Marktanteil hat, der unter dem durchschnittlichen Marktanteil aller Produktgruppen und aller Regionen zusammen liegt.

#### *Die regionale Dynamik*

Es wurde bereits festgestellt, dass das niederländische Exportpaket stark auf Nordrhein-Westfalen konzentriert ist. Selbst wenn man die geringe Entfernung und die relative Anziehungskraft des betreffenden Gebiets berücksichtigt, so ändert dies nichts an der starken Konzentration auf Nordrhein-Westfalen.

Einen Überblick über die regionale Streuung für den Zeitraum 1970-1979 gibt Tabelle 2.29; wie die Produktstruktur des Pakets in Tabelle 2.26 wird nun die regionale Verteilung der niederländischen Exporte in die Bundesrepublik mit der Verteilung der westdeutschen Importe auf die einzelnen Regionen in den verschiedenen Jahren verglichen.

**Tabelle 2.29 Die regionale Streuung des niederländischen Exportpakets im Verhältnis zur regionalen Streuung des westdeutschen Importpakets, 1970-1979**

	1970	1973	1975	1978	1979
Norden	0,89	0,83	0,81	0,75	0,74
Nordrhein-Westfalen	1,52	1,61	1,67	1,74	1,72
Süden	0,69	0,66	0,63	0,63	0,65

Quelle: Niederländische Botschaft in der Bundesrepublik, *Onderzoek naar de regionale spreiding van de Nederlandse uitvoer naar de Bondsrepubliek Duitsland*; a.a.O., Tabelle II-B.

Der überdurchschnittliche Anteil in Nordrhein-Westfalen ist während des Berichtszeitraums sogar noch weiter gestiegen, und zwar von 1,5 im Jahre 1973 auf 1,7 im Jahre 1979. Für den Norden und (in etwas geringerer Masse) auch für den Süden gilt, dass der unterdurchschnittlich geringe Anteil noch weiter zurückgegangen ist. Vor allem diese Tendenz ist negativ zu beurteilen: der Süden ist das Gebiet mit überdurchschnittlichen Zuwachsraten. Wenn man zum Massstab für das Wachstum die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts der betreffenden Teilregion nimmt, so kann man in Tabelle 2.30 die folgende Entwicklung für das letzte Jahrzehnt aufzeigen.

**Tabelle 2.30 Die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts in den Teilregionen, 1970, 1973 und 1979 (1970 = 100)**

	1970	1973	1979
Bundesrepublik	100	135,3	204,9
Norden	100	133,9	201,8
Nordrhein-Westfalen	100	132,5	197,4
Süden	100	137,7	211,0

Quelle: Niederländische Botschaft in der Bundesrepublik, *Onderzoek naar de regionale spreiding van de Nederlandse uitvoer naar de Bondsrepubliek Duitsland*; a.a.O., Tabelle IB.

Ausser den Wachstumsraten gibt es noch einige andere Indikatoren für die unterschiedliche Wirtschaftsentwicklung im Süden und in Nordrhein-Westfalen (den Teilregionen, wo der niederländische Export im Verhältnis zum Durchschnitt am stärksten unter- bzw. überrepräsentiert ist). In der Einleitung haben wir gesehen, dass sich die westdeutsche Wirtschaft in ihrer Struktur vom sekundären zum tertiären und zum quartären Sektor hin verlagert. Diese Entwicklung hat sich im Süden in geringerem Umfang vollzogen als in Nordrhein-Westfalen. Wenn wir uns im Süden auf die beiden grössten Bundesländer, nämlich Baden-Württemberg und Bayern, beschränken, so sehen wir, dass der Anteil des sekundären Sektors am Bruttoinlandsprodukt für diese Bundesländer im Zeitraum von 1970 bis 1977 um 2,5 bzw. 1,4% zurückging, während es in Nordrhein-Westfalen 5,5% waren.<sup>44</sup> Da der sekundäre Sektor eine viel höhere Importquote aufweist, hat Nordrhein-Westfalen als Absatzmarkt für industrielle Fertigprodukte im Verhältnis zu den beiden südlichen Bundesländern an Interesse eingebüsst.

Das Investitionsniveau in der Industrie zeigt dasselbe Bild: der Anteil Nordrhein-Westfalens an den westdeutschen Investitionen im Bergbau und in der verarbeitenden Industrie betrug im Zeitraum 1971 bis 1974 durchschnittlich 31,8%; dieser Anteil ging im Zeitraum 1975 bis 1978 auf 30,4% zurück.<sup>45</sup> Der gemeinsame Anteil Baden-Württembergs und Bayerns stieg in den gleichen Zeiträumen von 31,9% auf 33,5%.

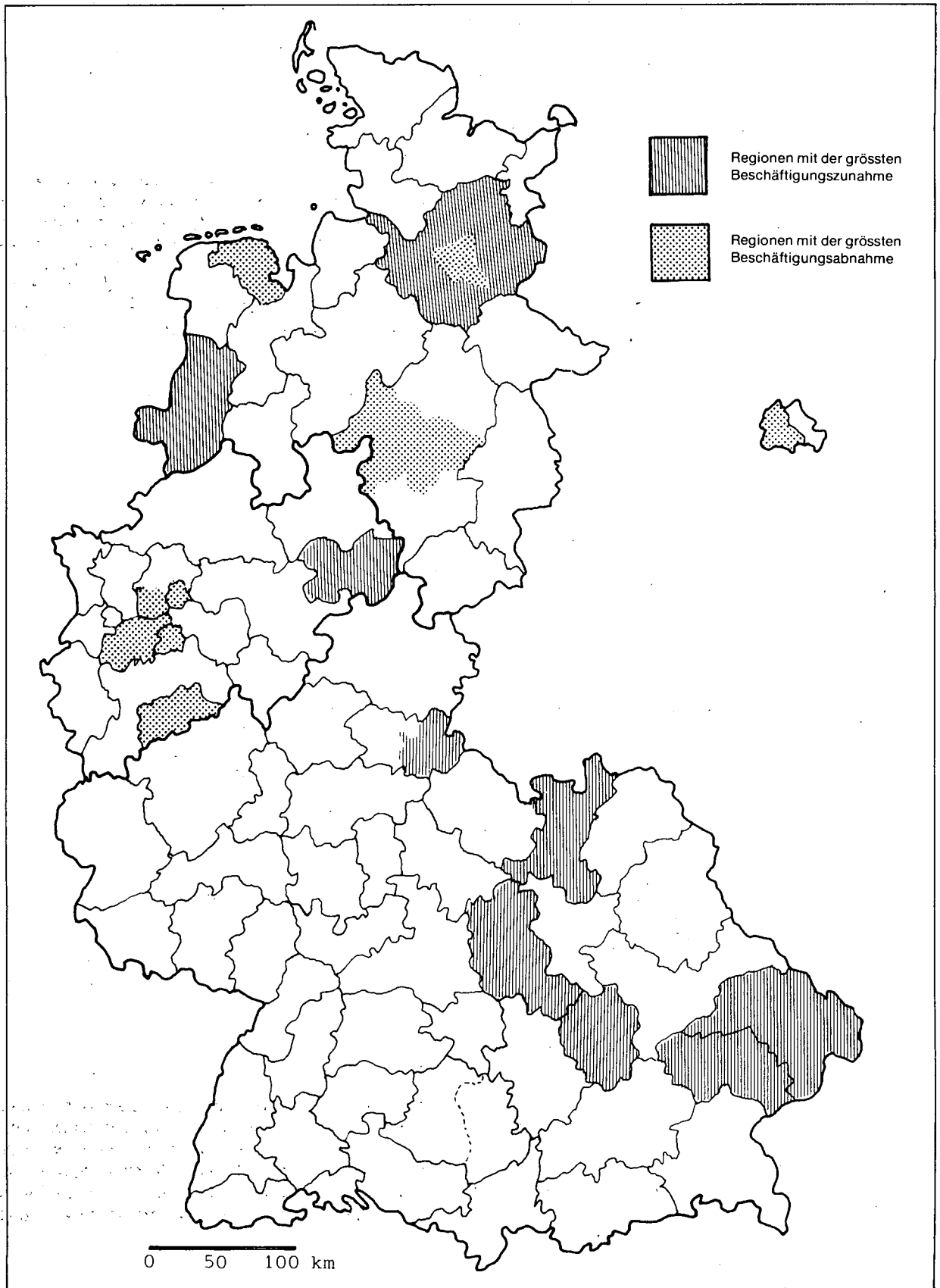
Für die Zukunft wird erwartet, dass diese Tendenz anhält. Im Auftrag des Ministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau in Bonn wurde die Entwicklung des Arbeitsmarktes im Zeitraum von 1978-1990 untersucht.<sup>46</sup> Bei dieser Untersuchung wurde die Bundesrepublik in 88 Regionen unterteilt. Über den geographischen Einfluss auf den Standort der Industrie und damit auf die Beschäftigung wurde folgendes gesagt:

<sup>44</sup> Der sekundäre Sektor umfasst hier auch den Bergbau, nicht jedoch das Baugewerbe.

<sup>45</sup> Statistisches Bundesamt, *Statistisches Jahrbuch*; Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart und Mainz 1980, und Statistisches Bundesamt, ebenda, verschiedene Jahrgänge.

<sup>46</sup> Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Textband zur Studie *Überarbeitung, Aktualisierung und Fortschreibung der Raumordnungsprognose auf der Basis der 75 bzw. 88 Raumordnungsregionen*; Basel, März 1981.

Abb. 2.2 Entwicklung der Beschäftigungslage in der Industrie der Bundesrepublik Deutschland im Zeitraum 1978 bis 1990



„Augenscheinlich ist der geographische 'Einfluss' auf die regionale Rangfolge in der Beschäftigungsentwicklung: Von den zehn besten Regionen liegen fünf konzentriert im Süden der Bundesrepublik Deutschland, bei den zehn schlechtesten Regionen findet sich keine einzige Südregion. Selbst bei Betrachtung aller 88 Teilräume lässt sich für den Süden nicht eine Region mit deutlich unterdurchschnittlicher Beschäftigungsentwicklung aufzeigen.“

### 2.2.2.3 Die Wettbewerbsposition der Niederlande auf dem westdeutschen Markt

Im vorigen Abschnitt wurde festgestellt, dass der niederländische Marktanteil am westdeutschen Markt im Laufe der siebziger Jahre erheblich zurückgegangen ist. Während die Niederlande 1973 noch einen Marktanteil von 14,2% hatten, betrug er 1979 nur noch 12,3%. Dieser Rückgang des Marktanteils weist auf eine Verschlechterung der Wettbewerbslage hin. Nun lässt sich der Begriff 'Wettbewerbslage' auf verschiedene Weise verstehen. Bei der Entwicklung des niederländischen Marktanteils in der Bundesrepublik geht es in erster Linie um die Stellung der niederländischen Exporteure gegenüber anderen Exporteuren. Man kann jedoch beim Begriff Wettbewerbslage ebensogut die Stellung niederländischer Betriebe auf dem Inlandsmarkt gegenüber ausländischen Lieferanten miteinbeziehen; ein Verlust von Marktanteilen auf dem heimischen Markt weist ebenfalls auf eine verschlechterte Wettbewerbslage hin. Eine umfassende Definition der Wettbewerbslage hat kürzlich Clavaux gegeben.<sup>47</sup> Bei ihm bezieht sich der Begriff der Wettbewerbslage gleichermassen auf die Stellung auf dem Inlandsmarkt wie auch auf dem Auslandsmarkt. Ausserdem berücksichtigt er das Phänomen der Markterweiterung, die sich daraus ergibt, dass der Faktor der Ausgabenelastizität für Einfuhren in die westeuropäischen Länder höher als eins liegt, was steigende Einfuhren bewirkt. Ausgehend von dieser Definition kommt man zu dem Schluss, dass sich die Wettbewerbslage der Niederlande verschlechtert hat. Für den Zeitraum 1976 bis 1979 hat Clavaux berechnet, dass die Niederlande jährlich ein Prozent gegenüber der Bundesrepublik, zwei Prozent gegenüber Belgien/Luxemburg, drei Prozent gegenüber Frankreich und vier Prozent gegenüber Italien verloren haben.<sup>48</sup>

Nachdem der Hauptakzent bisher auf der Stellung der Niederlande als Exporteur auf dem westdeutschen Markt gelegen hat, werden wir uns in diesem Abschnitt weiter auf die Entwicklung des niederländischen Anteils am westdeutschen Markt konzentrieren. Die Entwicklung des Marktanteils wird durch viele, nur zum Teil quantifizierbare Faktoren bestimmt.<sup>49</sup> Zu nennen sind u.a. das Image der niederländischen Exportgüter, die Arbeitsproduktivität, die Ertragslage, das Verhältnis der Exportpreise zu denen der Konkurrenz, die staatliche Massnahmen zur Förderung der Ausfuhren, die regionale Streuung und die Produktstruktur der Exporte. Die beiden letztgenannten Faktoren bilden gewissermassen die Struktur des Exportpakets. Weicht es in seiner Zusammensetzung von dem der Konkurrenten ab, so kann schon allein dies bereits zu einer Veränderung des Marktanteils führen, selbst wenn die übrigen

<sup>47</sup> Siehe F.J. Clavaux, „Hoe kan de ontwikkeling van de Nederlandse concurrentiepositie worden bepaald?“ In: *Maandschrift Economie*, April 1981, 45. Jahrgang, 1981.

<sup>48</sup> Clavaux, a.a.O., S. 191.

<sup>49</sup> WRR, *Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie*; Rapport aan de Regering, Nr. 18, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1980, S. 194.



Faktoren konstant bleiben. Geht der niederländische Export beispielsweise in starkem Masse in eine relativ stagnierende Region, so hat dies unter im übrigen unveränderten Voraussetzungen von selbst einen sinkenden Marktanteil zur Folge, wenn man alle Regionen zusammen betrachtet. Dasselbe gilt für Produkte, bei denen das Ausgabenwachstum relativ gering ist. Einen - allerdings sehr pauschalen - Eindruck vom Einfluss der genannten Faktoren erhält man bei Anwendung der sog. constant market share-Analyse. Diese Methode trennt den Faktor 'Struktur des Exportpakets' (nach Regionen und Produkten) von den übrigen Faktoren, die als Ganzes in den Faktor 'Wettbewerbsfähigkeit' eingehen. Schlüsselt man die Abnahme des Marktanteils, die - wie bereits gesagt - im Zeitraum 1973 bis 1979 1,9% betrug, nach den Faktoren 'Struktur des Exportpakets' und 'Wettbewerbsfähigkeit' auf, so ist die Abnahme insbesondere auf ein Nachlassen der Wettbewerbsfähigkeit zurückzuführen.<sup>50</sup> Etwa ein Viertel ist auf eine ungünstige Zusammensetzung des Exportpakets zurückzuführen, während drei Viertel auf das Konto einer abnehmenden Wettbewerbsfähigkeit gehen.

Wenn man den auf eine ungünstige Zusammensetzung des Pakets zurückzuführenden Verlust an Marktanteilen näher betrachtet, so stellt man im Zeitraum 1973 bis 1979 Verluste insbesondere beim Export von Agrarprodukten nach Nordrhein-Westfalen und in geringerem Masse beim Export dieser Produkte in den Süden fest. Dies ist auch auf den Rückgang des Anteils der Agrarprodukte an den Einfuhren dieser Regionen zurückzuführen. In beiden Regionen betrug der Anteil an den Gesamtimporten 1979 nur noch 65% des Anteils im Jahre 1973, und dies bedeutet für die Niederlande einen grossen Verlust, da Agrarprodukte innerhalb des Exportpakets eine wichtige Stellung einnehmen.

Die nachlassende Wettbewerbsfähigkeit ist im Berichtszeitraum nach dem Verlust von Marktanteilen der wichtigste Faktor. Soweit der gesamte Verlust von Marktanteilen auf eine nachlassende Wettbewerbsfähigkeit zurückzuführen ist, lässt er sich wiederum nach den Regionen und nach den Produkten untergliedern, auf die er sich bezieht. Eine solche Aufschlüsselung dieses Verlusts, sowohl nach Regionen als auch nach Produkten, gibt Tabelle 2.31.

**Tabelle 2.31 Aufschlüsselung des Verlusts von Marktanteilen infolge nachlassender Wettbewerbsfähigkeit, 1973-1979 (in %)**

in den Regionen		bei einzelnen Produkten	
Gesamtverlust	100	Gesamtverlust	100
im Norden	46,7	bei Agrarprodukten	0
in Nordrhein-Westfalen	33,3	bei Rohstoffen	12,5
		bei Halbwaren	
		(darunter Brennstoffe)	— 25,0
im Süden	20,0	bei Zwischenprodukten	25,0
		bei Fertigwaren	87,5

Quelle: WRR.

Betrachtet man die Abnahme der Wettbewerbsfähigkeit in den Regionen, so wird deutlich, dass der Verlust vor allem im Norden und in geringerem Masse in Nordrhein-Westfalen zu lokalisieren ist. Bei den Produkt-

<sup>50</sup> Der Vollständigkeit halber sei bemerkt, dass bei der Analyse die unkorrigierten Angaben über die Streuung der niederländischen Exporte über die drei westdeutschen Regionen zugrunde gelegt worden sind.

gruppen lässt sich der Verlust auf die Industrieprodukte und insbesondere auf die Fertigwaren zurückführen. Weiter fällt auf, dass die Wettbewerbsfähigkeit bei Agrarprodukten unverändert geblieben ist.

Eine Erklärung dafür, dass die einzelnen Produkte in so unterschiedlicher Weise von der Abnahme der Wettbewerbsfähigkeit betroffen sind, ist schwer zu geben. Eine Untersuchung der Niederländisch-Deutschen Handelskammer weist jedoch aus, dass hier insbesondere folgende Faktoren wichtig sind: einerseits die Exportpreise, die sich für die Niederlande ungünstig entwickelt haben, weiterhin eine unzulängliche Produktqualität und schliesslich ein falsches Marketing, das die Komplexität des westdeutschen Marktes nicht genügend berücksichtigt hat.<sup>51</sup> Im folgenden werden die einzelnen Faktoren näher behandelt.

### Preise

Ein wichtiger Massstab für den Vergleich der eigenen Preise mit denen der Konkurrenz ist die Lohnkostenentwicklung je Produkteinheit im Vergleich zu der entsprechenden Entwicklung bei den Konkurrenten. Dies veranschaulicht Tabelle 2.32.

**Tabelle 2.32 Durchschnittliche Lohnkostenentwicklung je Produkteinheit in den Niederlanden sowie in einigen auf dem westdeutschen Markt konkurrierenden Ländern in der jeweiligen Landeswährung, 1973-1979 (in %)**

Niederlande	8,2
Bundesrepublik	5,0
Frankreich	11,2
Belgien	9,5
EG	10,5

Quelle: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, zitiert in: Niederländisch-Deutsche Handelskammer, 1980, a.a.O., Tabelle 19.

Im Vergleich zum Durchschnitt der EG-Länder ist die Entwicklung in den Niederlanden offensichtlich nicht so schlecht. Einen anderen Eindruck gewinnt man jedoch, wenn man auch die Entwicklung der Wechselkurse in den siebziger Jahren in Betracht zieht. In diesem Fall ändert sich das Bild, weil der niederländische Gulden während des Berichtszeitraums gegenüber den Währungen wichtiger Konkurrenten stark aufgewertet worden ist (Tabelle 2.33).<sup>52</sup>

**Tabelle 2.33 Durchschnittliche Lohnkostenentwicklung je Produkteinheit in den Niederlanden sowie in einigen auf dem westdeutschen Markt konkurrierenden Ländern, angegeben in Sonderziehungsrechten, 1973-1979 (in %)**

Niederlande	12,8
Bundesrepublik	10,8
Frankreich	11,6
Belgien	13,1
EG	11,1

Quelle: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, zitiert in: Niederländisch-Deutsche Handelskammer, 1980, a.a.O., Tabelle 20.

Ende der siebziger Jahre tritt jedoch eine Wende zum Besseren ein. Die Entwicklung der Lohnkosten je Produkteinheit in der verarbeitenden Industrie ist günstiger als bei den Konkurrenten, auch dann, wenn man die für die niederländische Wettbewerbslage ungünstige Währungsentwicklung berücksichtigt. So steigen 1979 die Lohnkosten je Pro-

<sup>51</sup> Niederländische-Deutsche Handelskammer, a.a.O., S. 71.

<sup>52</sup> Siehe auch: Sociaal-Economische Raad (SER), Commissie Economische Deskundigen, *Rapport over het Nederlandse concurrentievermogen*; 's-Gravenhage, Juli 1980.

dukteinheit in der verarbeitenden Industrie in den Niederlanden um ein halbes Prozent weniger als in den konkurrierenden OECD-Ländern. 1980 beträgt der Unterschied bereits 7%, und er erhöht sich auf 15% im Jahre 1981.<sup>53</sup> Die bereits erwähnte Tatsache, dass sich die Wettbewerbslage 1981 u.a. auf dem westdeutschen Markt gebessert hat, könnte unmittelbar mit dieser Lohnkostenentwicklung zusammenhängen.

#### *Image niederländischer Produkte auf dem westdeutschen Markt*

Die bereits genannte Untersuchung der Niederländisch-Deutschen Handelskammer macht auch mangelnde Qualität und ein falsches Marketing für das Nachlassen der niederländischen Wettbewerbsfähigkeit verantwortlich. Ein wichtiger Faktor könnte hierbei das Image niederländischer Produkte auf dem westdeutschen Markt sein. Dabei geht es nicht allein um die Auffassung, dass die Niederlande „nur“ Agrarprodukte liefern können.

Für das Qualitätsimage ist es in der Bundesrepublik überaus wichtig, dass man Waren höchster Qualität liefern kann. Das Bild, das die Westdeutschen von niederländischer Qualität haben, dürfte nicht allzu günstig sein. Dies gilt auch für landwirtschaftliche Produkte; so zeigen verschiedene Marktuntersuchungen, dass die Niederlande eher zu den billigen Anbieterländern gezählt werden als zu den Ländern, die qualitativ hochwertige Produkte liefern.

In der Bundesrepublik sieht man die Niederlande vor allem als Exporteur landwirtschaftlicher Produkte. Das Entstehen dieses Bildes wurde auch durch die Werbung für landwirtschaftliche Produkte, insbesondere auf dem Molkereisektor, gefördert. Das Nederlandse Zuivelbureau in Aachen, das Exportförderung für niederländischen Käse und niederländische Butter betreibt, wurde bereits 1954 gegründet; die „Frau Antje“-Kampagne dieses Büros ist international bekannt. Daneben ist seit kurzem der Holland Promotion Club aktiv. Auch diese Gruppe nimmt vor allem die Interessen bestimmter landwirtschaftlicher Produktionszweige wahr. Offenbar ist es insbesondere auf die landwirtschaftlich orientierten Werbekampagnen, die sich durch die spezielle Struktur des Exportpakets erklären lassen, zurückzuführen, dass man in der Bundesrepublik kein günstiges Bild von niederländischen Industrieprodukten hat.

#### *Staatliche Massnahmen zur Förderung der niederländischen Ausfuhr in die Bundesrepublik*

Ein erheblicher Teil der exportfördernden Massnahmen des niederländischen Staates bezieht sich auf lediglich ein Viertel der niederländischen Ausfuhren. Dies ist auf die Römischen Verträge zurückzuführen, die die Exportförderung einschränken. Folgende Regelungen für den Handel innerhalb der EG sind in diesem Zusammenhang zu nennen: das Verbot von Ein- und Ausfuhrzöllen und von Abgaben, die die gleiche Wirkung wie Ein- und Ausfuhrzölle haben; weiterhin das Verbot von quantitativen Beschränkungen, von Subventionen, die den Wettbewerb verfälschen, sowie Zöllen mit ähnlicher Wirkung. Massnahmen zur Unterstützung der Finanzierung von Exporten, wie beispielsweise ein Ausgleichsfonds, sowie Massnahmen, die die Zusammenarbeit zwischen Exporteuren fördern, wie beispielsweise Hilfen zur Durchführung von Gemeinschaftsprojekten, sind für niederländische Exporte in die Bundesrepublik folglich verboten. Andere Massnahmen, insbesondere spezielle Aktivitäten im Bereich der Produktwerbung und der Information, sind dagegen zulässig. Seit Anfang 1979 gibt es ein Programm für die Exportförderung, das insbesondere die folgenden Tätigkeiten umfasst:

---

<sup>53</sup> Ministerie van Economische Zaken, Begroting van uitgaven; Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 17 100, Hoofdstuk XIII, Nr.2, S.17.

- Durchführung von Kontaktveranstaltungen für den Handel für bestimmte Produkte und Regionen; interessant ist, dass Süddeutschland auch zu den Regionen gehört, denen besondere Aufmerksamkeit gilt
- Abhaltung von Veranstaltungen wie Symposien, technischen Informationswochen, Seminaren u.ä.
- Förderung gemeinsamer Verkaufsreisen in bestimmte Regionen, wobei das besondere Interesse Gebieten gilt, in denen niederländische Produkte erheblich schwächer vertreten sind als Produkte anderer Länder
- Förderung der Teilnahme an wichtigen Fachmessen, wo bestimmte Bereiche der niederländischen Wirtschaft vorgestellt werden
- Förderung von Informationsreisen

Neben niederländischen Instanzen, z.B. der Direktion Wirtschaftsinformation und Exportförderung des Wirtschaftsministeriums, dem früheren Wirtschaftsinformationsdienst, spielen in der Bundesrepublik die Niederländische Botschaft und die Niederländisch-Deutsche Handelskammer bei der Durchführung der Massnahmen zur Förderung der Exporte in die Bundesrepublik eine wichtige Rolle.

Wie wirkungsvoll die hier behandelten staatlichen Massnahmen sind, lässt sich schwer abschätzen. Allgemeine Exportuntersuchungen haben jedoch gezeigt, dass die Erfahrungen der Wirtschaft mit exportfördernden Instanzen wie dem Wirtschaftsinformationsdienst, den Niederländischen Botschaften und den Handelskammern für das Ausland als gut bis befriedigend gelten können.<sup>54</sup> Als Mangel der Exportförderungsorganisationen nennt die Wirtschaft vor allem, dass statistische Angaben zu wenig in Beziehung zum Markt gesetzt werden.<sup>55</sup>

#### 2.2.2.4 Der Agrarsektor

Die Bundesrepublik ist der bei weitem wichtigste Abnehmer von niederländischen Agrarprodukten. Wenn wir uns auf den Export von Waren beschränken, die von der niederländischen Landwirtschaft selbst hergestellt werden (die sog. relevanten Produkte), so zeigt sich, dass in den vergangenen Jahren die Bundesrepublik durchschnittlich 40% der niederländischen Agrarexporte abnahm.<sup>56</sup> Auch für die niederländische Produktion insgesamt ist der Absatzmarkt in der Bundesrepublik wichtig. Einen Eindruck hiervon erhält man, wenn man die geographische Verteilung der niederländischen Ausfuhr in Relation zum sog. Exportgrad der Produktion setzt.<sup>57</sup> Tabelle 2.34 enthält Angaben für einige wichtige Exportprodukte im Jahre 1977.

<sup>54</sup> Induco, *Onderzoek naar de informatiestromen met betrekking tot export van en naar Nederland*; 's-Gravenhage, Januar 1982; Nijenrode, *Exportstrategie in de tachtiger jaren*, Mai 1977.

<sup>55</sup> Induco, a.a.O., S. 50.

<sup>56</sup> Der Begriff „relevant“ ist einer vom Agrarwirtschaftlichen Institut (LEI) vorgenommenen Einteilung entnommen, deren Ziel es ist, eine Unterscheidung zwischen den von der niederländischen Landwirtschaft erzeugten Produkten und den übrigen Produkten, beispielsweise Kakao, vorzunehmen, die in den Niederlanden be- oder verarbeitet werden oder im Transitverkehr durch die Niederlande transportiert werden.

<sup>57</sup> Unter dem Exportgrad der Produktion versteht man die Nettoausfuhr in alle Länder der Welt (Saldo von Export und Import), ausgedrückt als Prozentsatz des Produktionswertes zu Herstellungspreisen.

**Tabelle 2.34 Der Anteil der Nettoausfuhren an der Produktion, 1977 (in %)**

	Insgesamt (Exportgrad)	Bundesrepublik	übrige EG	Dritt- länder
Kartoffeln	56,7	12,2	29,7	14,7
Gemüse	43,2	27,1	11,2	4,8
Vieh und Fleisch	43,8	18,6	22,8	2,4
Milch und Molkereiprodukte	40,8	9,9	14,5	16,4
Eier	48,9	41,7	2,9	4,3

Quelle: Landbouw-Economisch Instituut (LEI), *De Nederlandse in- en uitvoer van agrarische producten, met speciale aandacht voor de agrarische handel met de Bondsrepubliek*; werkdokument LEI, 's-Gravenhage, Oktober 1979, S. 21.

Tabelle 2.34 zeigt, dass vor allem bei den Gruppen Gemüse, Eier und in etwas geringerem Masse Vieh und Fleisch die Bedeutung der Bundesrepublik gross ist; so sind beispielsweise 27% der Gemüseproduktion zur Ausfuhr in die Bundesrepublik bestimmt. Für eine andere wichtige Gruppe, die Zierpflanzen, deren Produktion ebenfalls in starkem Masse auf die Bundesrepublik ausgerichtet ist, liessen sich vergleichbare Zahlen nicht ermitteln.

Der Beitrag der Agrarprodukte zur niederländischen Zahlungsbilanz ist eindrucksvoll. Die Bundesrepublik ist als Abnehmer dieser Produkte besonders wichtig für die Niederlande. So entstammen etwa 70% des Exportüberschusses im Bereich der sog. relevanten Agrarprodukte dem Handel mit der Bundesrepublik. Tabelle 2.35 enthält hierzu Angaben für 1968 und 1980.

Die Dynamik der westdeutsch-niederländischen Beziehungen im Agrarbereich soll in diesem Abschnitt näher behandelt werden. Dies geschieht auf zweierlei Weise: einerseits wird untersucht, wie sich der Marktanteil der Agrarprodukte auf den verschiedenen westdeutschen Teilmärkten nach 1973 entwickelt hat; andererseits werden Entwicklungen, die in naher Zukunft in der Bundesrepublik zu erwarten sind, auf die niederländische Landwirtschaft bezogen.

**Tabelle 2.35 Exportsalden der relevanten Agrarprodukte, 1968 und 1980 (in Mio. Gulden und in %) a)**

	1968		1980	
	Mio. Gulden	in %	Mio. Gulden	in %
Bundesrepublik	2.421	67,9	7.604	71,3
restliche EG der 9	1.486	41,6	3.898	36,5
gesamte EG der 9	3.907	109,5	11.502	107,8
Drittländer	-339	-9,5	-836	-7,8 b)
gesamte Welt	3.568	100	10.666	100

Quelle: Landbouw-Economisch Instituut (LEI), *Ruim 100 jaar Nederlandse agrarische export in vogelvlucht*; Mededelingen Nr. 248, 's-Gravenhage, Oktober 1981, S. 47.

a) Relevante Produkte sind die Produkte, die auch von der niederländischen Landwirtschaft selbst erzeugt werden.

b) Importsaldo.

### **Die Veränderungen des Marktanteils im Zeitraum 1973 bis 1980**

Das Jahr 1973 war eines der besten Jahre für den niederländischen Agrarexport in die Bundesrepublik. 1970 betrug der Anteil der Niederlande nur 19,6%, 1973 war er auf 21,1% gestiegen; danach geht er allmählich auf 20,3% im Jahre 1979 und 19,8% im Jahre 1980 zurück. Tabelle 2.36 gibt einen genaueren Überblick über den Zeitraum nach 1973.

**Tabelle 2.36** Verteilung der gesamten Agrarimporte der Bundesrepublik und ihrer Teilregionen auf die einzelnen Herkunftsländer, 1973, 1979 und 1980 (in %)

	Bundesrepublik						Regionen					
				Norden a)			NRW b)			Süden c)		
	1973	1979	1980	1973	1979	1980	1973	1979	1980	1973	1979	1980
Niederlande	21,2	20,3	19,8	12,9	10,4	9,9	36,1	38,2	37,4	18,4	19,2	19,2
Frankreich	12,1	10,3	10,6	4,7	3,9	4,3	13,7	11,8	11,6	20,0	19,2	19,9
Belgien/Luxemburg	6,5	4,0	4,0	1,6	1,2	1,5	9,9	7,7	7,7	9,7	5,0	4,6
Italien	7,5	7,1	7,0	3,4	3,1	3,1	5,6	6,1	5,9	14,5	14,8	14,5
Grossbritannien	0,9	2,0	2,1	1,5	1,9	2,0	0,5	3,0	2,9	1,6	1,4	1,5
Dänemark	3,3	4,2	4,8	6,4	6,6	6,7	1,6	3,3	4,8	0,9	1,6	1,6
Vereinigte Staaten	10,9	10,9	13,1	14,2	14,7	17,8	10,2	7,4	8,4	7,4	8,2	9,9
übrige Länder	37,7	41,2	38,6	55,3	58,2	54,7	22,4	22,5	21,3	27,5	30,6	28,8

Quelle: Angaben des Statistischen Bundesamts, gesammelt von der niederländischen Botschaft in Bonn.

a) Norden: Hamburg, Bremen, Berlin, Schleswig-Holstein und Niedersachsen

b) NRW: Nordrhein-Westfalen

c) Süden: Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Baden-Württemberg und Bayern.

Der Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften 1973 ist für Grossbritannien und Dänemark von Vorteil gewesen: von allen untersuchten EG-Ländern haben sie als einzige Gewinne gebucht. Von den Ländern, die auf dem westdeutschen Markt Verluste hinnehmen mussten, kamen die Niederlande im Berichtszeitraum noch am besten weg (-6%). Auffallend ist der erhebliche Verlust Frankreichs (-12%) und vor allen Dingen Belgiens/Luxemburgs (-38%). Der niederländische Verlust ist der Saldo aus einem Gewinn in Nordrhein-Westfalen und im Süden sowie einem Verlust im Norden. Wie Tabelle 2.37 zeigt, ist der Norden doch gerade die Region, deren Importzuwachs bei Agrarprodukten im Berichtszeitraum am grössten gewesen ist. Gleichzeitig zeigt diese Tabelle, dass die Niederlande ihre Gewinne sogar in Regionen erzielt haben, in denen die Wachstumsraten unterdurchschnittlich waren.

Nach der Darstellung der Entwicklung der Gruppe der Agrarprodukte insgesamt stellt sich nun die Frage, wie sich die Marktanteile der verschiedenen Komponenten dieser Gruppe entwickelt haben.

**Tabelle 2.37** Zunahme der Agrarimporte der verschiedene Regionen, 1973, 1979 und 1980 (nominal, 1973 = 100)

	1973	1979	1980
Bundesrepublik	100	152	167
Norden	100	170	189
Nordrhein-Westfalen	100	145	158
Süden	100	136	146

Quelle: Angaben des Statistischen Bundesamts, gesammelt von der niederländischen Botschaft in Bonn.

Wenn wir nun die für die Niederlande wichtigen Produkte in relevante pflanzliche und relevante tierische Produkte unterteilen und die weniger relevante Gruppe danebenstellen, so lassen sich folgende Schlüsse ziehen:

1. Die Niederlande sind in der Bundesrepublik im Bereich der relevanten tierischen Produkte überrepräsentiert. Wenn man das niederländische Agrarexportpaket mit dem westdeutschen Importpaket vergleicht, so zeigt sich nicht nur, dass in diesem Bereich eine erhebliche Überrepräsentierung vorliegt, sondern dass dieser Anteil während des letzten Jahrzehnts auch noch gestiegen ist (siehe Tabelle 2.38).

Der Anteil der relevanten tierischen Produkte am niederländischen Paket hat etwas abgenommen, aber wesentlich langsamer als der entsprechende Teil des westdeutschen Pakets. Der erhebliche Rückgang des Anteils am westdeutschen Paket ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass

**Tabelle 2.38 Die Struktur der niederländischen Agrarexporte in die Bundesrepublik im Vergleich zur Struktur der westdeutschen Agrarimporte, 1973, 1979 und 1980 (in %)**

	Export aus den Niederlanden in die Bundesrepublik			Importe der Bundesrepublik		
	1973	1979	1980	1973	1979	1980
pflanzlich	42,4	42,5	42,9	48,6	49,4	50,2
tierisch	43,4	40,8	40,9	25,4	21,0	20,7
weniger relevant	14,2	16,7	16,1	26,0	29,6	29,1

Quelle: Angaben des Statistischen Bundesamts, gesammelt von der niederländischen Botschaft in Bonn (siehe auch Anlage 1).

die Produktion relevanter tierischer Produkte in der Bundesrepublik selbst zugenommen hat. Diese Zunahme wiederum wurde durch die Einführung billigen Viehfutters aus den Vereinigten Staaten (Getreide und Getreideersatz) ermöglicht.

2. Innerhalb des westdeutschen Pakets nehmen vor allem der für die Niederlande weniger relevante Bereich und in geringerer Masse der pflanzliche Bereich zu. Die Zahlen in Tabelle 2.39 belegen dies.

**Tabelle 2.39 Zunahme des Imports der verschiedenen Agrarprodukte in die Bundesrepublik, 1973, 1979 und 1980 (nominal, 1973 = 100)**

	1973	1979	1980
pflanzlich	100	155	172
tierisch	100	126	136
weniger relevant	100	173	187
Agrarprodukte insgesamt	100	152	167

Quelle: Angaben des Statistischen Bundesamts, gesammelt von der niederländischen Botschaft in Bonn (siehe auch Anlage 1).

Das nominale Wachstum des für die Niederlande so wichtigen Sektors der relevanten tierischen Produkte ist so gering, dass man die Frage stellen kann, ob überhaupt während des Zeitraums 1973 bis 1980 ein reales Wachstum zu verzeichnen war. Stellt man nun eine Synthese aus beiden Schlussfolgerungen her, so zeigt sich, dass auch auf diesem Gebiet die Dynamik der Bundesrepublik nachteilige Auswirkungen für die Niederlande gehabt hat: der Bereich, auf dem die Niederlande in der Bundesrepublik überrepräsentiert sind - und dies sogar noch in steigender Masse -, scheint keine oder nur geringe Wachstumschancen gehabt zu haben.

Man kann nun feststellen, dass die Dynamik der letzten Jahre sich zum Nachteil der Niederlande ausgewirkt hat, und dies, obwohl die Situation im Vergleich zu den Konkurrenten, die bereits vor 1973 zur EG gehörten, für sie günstig war.

#### *Künftige Entwicklungen*

Eine wichtige Frage ist nun, ob die Entwicklungen in der Bundesrepublik auch in Zukunft für die niederländische Landwirtschaft ungünstig bleiben. Dabei gehen wir von Prognosen aus, die von Spezialisten des Agrarwirtschaftlichen Instituts (LEI) für die Jahre 1985 und 1990 aufgestellt wurden. Diese Exportprognosen wurden unter dem Gesichtspunkt der Bedeutung dieser Entwicklungen für die Zahlungsbilanz der Niederlande interpretiert. Die Berechnung erfolgte auf der Grundlage einer landwirtschaftlichen Input-Output-Tabelle für das Jahr 1975; die mit Hilfe dieser Tabelle ermittelten Input-Koeffizienten wurden im folgenden als konstant angenommen. Der Vollständigkeit halber sei gesagt, dass bei diesen Prognosen der Begriff der relevanten Produkte etwas anders definiert wurde. Es sei darauf hingewiesen, dass bei den Prognosen vom Fortbestand der heutigen Agrarpolitik der EG ausgegangen wird. Bei der Erstellung der Prognosen wurde die Entwicklung der Nachfrage sowie der Produktion in den Abnehmerländern betrachtet;

auch wurden die Produktionsentwicklungen in den Ländern, die auf dem betreffenden Markt mit den Niederlanden konkurrieren, miteinbezogen.

Für den gesamten Agrarexport wird für den Zeitraum 1975 bis 1990 mit einem gesamten realen Wachstum von etwa 30% gerechnet, während für die Exporte in die Bundesrepublik ein viel kleineres Wachstum, nämlich etwa 9%, angenommen wird. Für die verschiedenen Jahre lässt sich folgende Übersicht erstellen:

**Tabelle 2.40 Exportprognose für Agrarprodukte, 1975-1990 (in Mio. Gulden, Preise von 1975)**

	1975	1978	1985	1990
Agrarexporte insgesamt	14.558	16.330	17.972	18.864
Agrarexporte in die Bundesrepublik	5.565	6.143	6.055	6.047

Quelle: Material des Landbouw-Economisch Instituut, Februar 1981.

Hierbei fällt auf, dass nach 1978 die Ausfuhr in die Bundesrepublik sogar real zurückgehen und nach 1985 auf gleicher Höhe bleiben wird; dies hat zur Folge, dass der Anteil der Bundesrepublik im Laufe der Zeit geringer wird; betrug er 1975 noch 38%, so wird er 1985 bei 34% und 1990 bei 32% liegen.

Betrachtet man die Aussichten für die einzelnen Wirtschaftszweige, so zeigt sich, dass von den Wirtschaftszweigen, deren Umsatz in der Bundesrepublik 1975 über 200 Mio. Gulden lag, nur der Ackerbau, Treibhausgemüse, die Konservenindustrie und die übrige Nahrungsmittelindustrie (insbesondere Kartoffelprodukte) sich im Vergleich zum Weltmarkt auf dem westdeutschen Markt besser entwickeln werden.

Von Interesse ist noch, dass von den genannten Wirtschaftszweigen der Sektor der relevanten tierischen Produkte, der von 1970 bis 1980 in der Bundesrepublik überrepräsentiert war, sich dort ausnahmslos schlecht entwickeln wird.

Die oben beschriebenen negativen Entwicklungen für die niederländische Landwirtschaft auf dem westdeutschen Absatzmarkt kommen auch in dem zu erwartenden Beitrag zur Zahlungsbilanz zum Ausdruck. Geht man von der landwirtschaftlichen Input-Output-Tabelle für das Jahr 1975 aus, so lässt sich folgende Übersicht erstellen (Tabelle 2.42).

**Tabelle 2.41 Exportprognosen für die Wirtschaftszweige, deren Umsatz in der Bundesrepublik über 200 Mio. Gulden liegt, 1985 und 1990 (1975 = 100)**

	voraussichtlicher Umsatz in der Welt im Vergleich zu 1975		voraussichtlicher Umsatz in der Bundesrepublik im Vergleich zu 1975	
	1985	1990	1985	1990
Ackerbau	113	116	119	122
Schweinezucht	133	138	111	103
Gemüse (Feldanbau)	114	122	100	100
Gemüse (Treibhaus)	92	85	106	104
Blumenzucht	131	141	106	107
Molkereiindustrie	131	142	106	106
Fleischindustrie	127	134	100	96
Konservenindustrie	105	109	142	160
übrige Nahrungsmittelindustrie	120	123	137	143
Landwirtschaft insgesamt	124	130	109	109

Quelle: Material des Landbouw-Economisch Instituut.

**Tabelle 2.42 Nettobeitrag des Agrarsektors zur Zahlungsbilanz, 1975-1990 (in Mio. Gulden, Preise von 1975) a)**

	1975	1978	1985	1990
Nettobeitrag	10.198	11.337	12.543	13.180
Anteil der Bundesrepublik	3.999	4.364	4.331	4.339

Quelle: Landbouw-Economisch Instituut.

a) Unter Nettobeitrag versteht man die Exporte des Agrarsektors abzüglich der Importe, die zur Herstellung dieser Exporte erforderlich sind.



Drückt man den Nettobeitrag, der sich aus den Exporten in die Bundesrepublik ergibt, als Teil des gesamten Nettobeitrags aus, so zeigt sich, dass er im Berichtszeitraum von 39% im Jahre 1975 auf 33% im Jahre 1990 absinkt.

Man kann nun ohne Übertreibung sagen, dass nicht nur bestimmte Entwicklungen im letzten Zeitraum für die niederländische Landwirtschaft negativ waren - zu denken ist dabei an den Anteil der relevanten tierischen Produkte an den niederländischen Agrarexporten in die Bundesrepublik -, sondern dass auch die Aussichten im kommenden Zeitraum in der Bundesrepublik nicht gerade vielversprechend sind.

### 2.2.2.5 Der Raffineriesektor

Die Gruppe der Brennstoffe stellt einen wichtigen Teil des niederländischen Exportpakets dar. Von 1974 bis 1979 entfielen auf sie im Durchschnitt 20% der niederländischen Exporte in Länder der Europäischen Gemeinschaft und mehr als 25% der Exporte in die Bundesrepublik. Von den Brennstoffexporten in die EG gingen in demselben Zeitraum fast 55% in die Bundesrepublik.<sup>58</sup> Die Gruppe der Erdölprodukte hatte hierbei immer das grösste Gewicht: sowohl im Verhältnis zur EG als auch im Verhältnis zur Bundesrepublik belegt das Erdgas den zweiten Platz nach den Erdölprodukten. Tabelle 2.43 beschreibt das Verhältnis zwischen Erdgas und Erdölprodukten über mehrere Jahre.

Tabelle 2.43 Das Verhältnis Erdgas-Erdölprodukte bei den niederländischen Exporten in die EG und in die Bundesrepublik, 1974-1980 (in % pro Jahr)

	Exporte in die EG	Exporte in die Bundesrepublik
1974	36,6	30,7
1975	59,2	49,7
1976	60,7	49,5
1977	77,0	60,3
1978	84,3	61,9
1979	67,7	50,9
1980	74,8	56,4

Quelle: Centraal Bureau voor de Statistiek, *Maandstatistiek van de buitenlandse handel, per goederensoort*; mehrere Jahrgänge, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage.

Auffallend ist nicht nur das ständige relative Übergewicht der Gruppe der Erdölprodukte, sondern auch die Tatsache, dass das Erdgas in der Beziehung zur Bundesrepublik eine geringere Rolle spielt als in der Beziehung zur EG.

Wenn wir uns nun den Erdölprodukten zuwenden, so zeigt sich, dass in den Jahren 1978 bis 1980 ungefähr 50% der von den Niederlanden exportierten Erdölprodukte in die Bundesrepublik gingen; dies waren etwa 25% der Produktion der in den Niederlanden ansässigen Raffinerien.<sup>59</sup> Dies zeigt bereits, wie wichtig die Brennstoffe und Erdölprodukte für die Niederlande sind; aber auch für die Bundesrepublik ist der Import von Erdölprodukten aus den Niederlanden wichtig. Zwischen 1978 und 1980 kamen ca. 40% der westdeutschen Ölimporte aus den Niederlanden; diese 40% repräsentieren ungefähr 12% des westdeutschen Ölverbrauchs.<sup>60</sup>

Dieser Abschnitt soll nun einen Eindruck davon vermitteln, wie sich die Exporte von Erdölprodukten in die Bundesrepublik - vor allem unter dem Gesichtspunkt der künftigen Nachfrage in der Bundesrepublik - weiterentwickeln können. Diese Entwicklungen hängen eng mit den Anpassungen zusammen, vor denen die westdeutsche Wirtschaft infolge der

<sup>58</sup> Greup und Ketting, a.a.O.

<sup>59</sup> OECD, *Quarterly Oil Statistics*, Nr. 3, Paris 1981.

<sup>60</sup> Ebenda.

Preissteigerungen, die nach 1973 und 1978 bei Erdöl und Erdölprodukten eintraten, steht. Da die niederländischen Exporte in die Bundesrepublik nicht nur durch Nachfrageentwicklungen in der Bundesrepublik bestimmt werden, sondern auch durch die Produktionsmöglichkeiten in der Bundesrepublik und durch die Entwicklung von Verbrauch und Produktion in den Niederlanden, werden auch diese Aspekte, wenngleich nur kurz, behandelt.

#### *Entwicklung des Verbrauchs*

Die Ölkrise von 1973/74 hat die Lage im Energiebereich drastisch verändert. Nicht nur auf der Nachfrageseite kam es zu Anpassungen, auch im politischen Bereich haben sich grundlegende Änderungen vollzogen. Die Bundesrepublik hat sich dabei für vier Schwerpunkte entschieden: Einsparung von Energie und insbesondere von Öl, Einschränkung des Ölverbrauchs, Erweiterung des Energieangebots und Massnahmen zur Überwindung eventueller Versorgungsengpässe, insbesondere bei Erdöl.<sup>61</sup> Diese Politik, die sich im wesentlichen mit dem Schlagwort „weg vom Öl“ charakterisieren lässt, erweist sich in der Praxis als erfolgreich, obwohl dabei möglicherweise auch konjunkturelle Faktoren eine Rolle spielen. Der Anteil des Öls an der Energieversorgung, der 1973 noch über 55% betragen hatte, war 1980 auf 48% zurückgegangen. Die Nettoöleinfuhr sank in diesem Zeitraum von 145 Mio. t auf 130 Mio. t.<sup>62</sup>

Der künftige Ölbedarf der Bundesrepublik lässt sich schwer schätzen. Einige Hinweise gibt allerdings eine von der westdeutschen Regierung in Auftrag gegebene Studie.<sup>63</sup> Diese untersucht drei Varianten einer möglichen Entwicklung: obwohl für jede dieser Varianten unterschiedliche Annahmen hinsichtlich des Wirtschaftswachstums, der strukturellen Entwicklungen im Energieverbrauch und des Wachstums der Bevölkerung gelten, kommt die Studie in allen Fällen zu ähnlichen Ergebnissen. Unter der Voraussetzung, dass die gegenwärtige Wirtschafts- und Energiepolitik, die auf eine Stärkung des Marktes abzielt, beibehalten wird, sind folgende Entwicklungen zu erwarten<sup>64</sup>:

1. Die Zunahme des Bruttosozialprodukts wird ungefähr doppelt so gross sein wie die des Verbrauchs von Primärenergie (2,2% - 3,4% bzw. 1,0% - 1,4% im Jahresdurchschnitt für den Zeitraum 1978-1995).
2. Die Anteile der verschiedenen Energieträger am Energieverbrauch werden sehr unterschiedlich sein. Die Bedeutung des Öls wird nicht nur relativ abnehmen (von ca. 52% im Jahre 1978 auf ca. 34% im Jahre 1995), sondern auch absolut (von 203 Mio. t SKE 1978 auf ca. 160 Mio. t 1995). Öl nimmt in diesem Zusammenhang eine einzigartige Stellung ein; alle anderen Energieträger werden sowohl relativ als auch absolut im Umfang gleichbleiben oder, was häufiger ist, zunehmen. Der Anteil der Kernenergie nimmt dabei erheblich zu, und zwar von etwa 3% im Jahre 1978 auf etwa 17% im Jahre 1995 (siehe auch Abschnitt 4.1). Dies bedeutet eine Gesamtkapazität von mindestens 17.000 MW bei einer heutigen Kapazität von ca. 9.300 MW.
3. Eine Verlagerung in der Struktur der Nachfrage nach Erdölprodukten. Naphtha, Benzin und Dieselöl werden an Bedeutung zunehmen, während

<sup>61</sup> Bundesministerium für Wirtschaft, *Dritte Fortschreibung des Energieprogramms der Bundesregierung*; Deutscher Bundestag, 9. Wahlperiode, Drucksache 9/983.

<sup>62</sup> Ebenda, S. 6.

<sup>63</sup> An dieser Studie arbeiteten die folgenden drei Institute: das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung in Berlin, das Energiewirtschaftliche Institut der Universität Köln und das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung in Essen; eine Zusammenfassung der Untersuchung ist der Dritten Fortschreibung als Anlage beigefügt.

<sup>64</sup> Bundesministerium für Wirtschaft, a.a.O.

leichtes und schweres Heizöl eine weniger wichtige Rolle spielen werden. Ursache für diese Verschiebung ist die Tatsache, dass schweres Heizöl bei der Stromerzeugung insbesondere durch Kohle ersetzt und dass leichtes Heizöl als Heizmittel effizienter genutzt wird.

Tabelle 2.44 vermittelt einen Eindruck von den Veränderungen bis zum Jahre 2000.

**Tabelle 2.44 Der zukünftige Ölbedarf der Bundesrepublik, 1980-2000 (in Mio. t)**

	1980	1985	1990	2000
Benzin	23,7	23	21	17
Dieselöl	13,0	14	15	15
leichtes Heizöl	41,2	33	29	20
schweres Heizöl	20,3	13	10	7
übrige Produkte a)	19,9	23	27	31
Zwischensumme	118,1	106	102	90
Raffinerie und militärischer Verbrauch	10,1	9	9	8
Insgesamt	128,2	115	111	98

Quelle: B.A. Rahmer, „Oil consumption in decline“; *Petroleum Economist*, Dezember 1981.

a) Darunter insbesondere Naphtha als Rohstoff für die Petrochemische Industrie.

Nach dem sog. unveränderten politischen Szenario, das im Rahmen einer umfassenden öffentlichen Diskussion publiziert wurde, ist für die Niederlande bei Fortschreibung der politischen Lage folgende Entwicklung des Ölverbrauchs zu erwarten:

1980	29,0 Mio. t
1990	27,4 Mio. t
2000	27,6 Mio. t

Nach diesem Szenario wird der Anteil des Öls am gesamten inländischen Energieverbrauch von 45% im Jahre 1980 auf 36% im Jahre 2000 sinken. Verglichen mit der niedriger angesetzten Prognose im ersten Teil des Energieberichts der Regierung, der im September 1979 veröffentlicht wurde und der für das Jahr 2000 noch einen Ölverbrauch von 43 Mio. t vorsah, enthält das „unveränderte politische Szenario“ eine einschneidende Korrektur. Die Auswirkungen der Ölpreiserhöhungen von 1979 und 1980 und die veränderten Prognosen für die Preisentwicklung bis zum Jahre 2000 haben zu einer Neueinschätzung des Wirtschaftswachstums und der Entwicklung des Ölverbrauchs geführt. Daneben hat eine Kursänderung hinsichtlich der Verwendung von Brennstoffen in Kraftwerken stattgefunden. Es wurde beschlossen, einige mit schwerem Heizöl betriebene Kraftwerke zu Kohlekraftwerken umzubauen, wodurch nach 1985 der Verbrauch von Heizöl bei der Stromerzeugung auf 500 000 t gesenkt wird. Weiterhin denkt man daran, bis zum Abschluss der baulichen Veränderungen zusätzlich Erdgas in den Kraftwerken einzusetzen, so dass schon vor 1985 der Verbrauch von schwerem Heizöl in den Kraftwerken eingeschränkt wird. Damit würde sich auf der Grundlage des „unveränderten politischen Szenarios“ der Verbrauch der verschiedenen Ölprodukte wie folgt entwickeln:

**Tabelle 2.45 Verbrauch von Ölprodukten in den Niederlanden, 1980-2000 (in Mio. t) a)**

	1980	1985	1990	2000
Flüssiggas	1,4	2,0	2,4	3,2
Naphtha	5,2	5,8	6,3	5,6
Benzin	4,8	4,6	4,7	5,0
leichtes Heizöl/Dieselöl	7,2	8,1	8,4	8,0
schweres Heizöl und andere schwere Rückstände	10,4	10,5	5,6	5,8
Insgesamt	29,0	31,0	27,4	27,6

Quelle: Ministerie van Economische Zaken, *Een ongewijzigd beleidsscenario voor de energievoorziening in Nederland tot het jaar 2000*; 's-Gravenhage 22. Dezember 1981.

a) Ohne Kraftstofflieferungen für Seetankschiffe.

### *Produktionsentwicklung*

Die Verfügbarkeit von Erdölprodukten hängt vor allem von der Produktion der in den Niederlanden und in der Bundesrepublik ansässigen Raffinerien ab. Die Funktion der niederländischen Raffinerien ist eine andere als die der westdeutschen: zwar haben beide die Aufgabe, die Inlandsnachfrage zu befriedigen, doch haben die niederländischen Betriebe auch noch andere Aufgaben. Dazu zählen u.a. die Versorgung der Auslandsmärkte durch Exporte und der Ausgleich von quantitativen und qualitativen Defiziten im nordwesteuropäischen Gebiet. Wegen dieser letzten Aufgabe, die sich schwer von der Exportaufgabe trennen lässt, sind die niederländischen Raffinerien auch als „balancing-Raffinerien“ bekannt. Die Produktion der niederländischen Raffinerien ist daher auch immer grösser als der Inlandsverbrauch. In der zweiten Hälfte der siebziger Jahre betrug die Produktion etwa 60 Mio. t Öl, ein Vielfaches des Inlandsverbrauchs von 26 Mio. t. In der Bundesrepublik ist die Lage genau umgekehrt: Der Verbrauch von Ölprodukten ist grösser als die Inlandsproduktion; die Produktion betrug ca. 110 Mio. t und der Verbrauch ca. 130 Mio. t Öl. Die maximale Produktionskapazität in beiden Ländern liegt jedoch höher als die tatsächliche Produktion. Die Niederlande verfügten Ende 1980 über eine Destillationskapazität von 89,6 Mio. t, die Bundesrepublik über eine Kapazität von 146,9 Mio. t. Geht man von der 1980 verarbeiteten Menge Rohöl aus, so bedeutet dies für die Niederlande eine Auslastung von 56% und für die Bundesrepublik eine relativ günstige Auslastung von 75%.<sup>65</sup> Aus neueren Zahlenangaben ergibt sich, dass der Auslastungsgrad im ersten Halbjahr 1981 weiter gesunken ist; in der Bundesrepublik beträgt (für die ersten fünf Monate) die Auslastung 58% und in den Niederlanden 44%.<sup>66</sup> Diese Zahlen spiegeln das Problem wider, mit dem die Raffinerien zu kämpfen haben, nämlich die strukturelle Überkapazität bei der Destillation von Rohöl. Diese Überkapazität ist eine direkte Folge der nach 1973 eingeleiteten Anpassungsprozesse beim Verbrauch von Erdölprodukten. Die EG-Kommission schätzt, dass 1980 in der Zehnergemeinschaft eine Raffinerieüberkapazität im Umfang von ca. 200 Mio. t bestand.<sup>67</sup> Auch in einer Untersuchung der Internationalen Energieagentur wird diese Überkapazität vermeldet.<sup>68</sup> 1976 haben sogar einige kleine Raffinerien in der Gemeinschaft die Kommission ersucht, strukturelle Massnahmen zu ergreifen. Ausser der Gewährung von Subventionen für kleine Projekte wurden damals jedoch keine grundlegenden Entscheidungen getroffen.

Die Probleme der Überkapazität werden durch die zunehmende Raffineriekapazität im OPEC-Gebiet weiter verschärft. Unklar ist bislang, in welchem Umfang sich diese Kapazität in Produktexporten in die Länder der EG niederschlagen wird. Nach Angaben des Wirtschaftsministeriums ist es nicht unmöglich, dass der heutige Export von rund 10 Mio. t pro Jahr sich bis 1985 verdoppelt oder sogar vervielfacht (50-60 Mio. t).<sup>69</sup>

Wenn im allgemeinen eine erhebliche Überkapazität bezüglich der Primärdestillation besteht, so gilt dies nicht für die Konversionskapazität (die Umsetzung von schwereren Fraktionen wie Heizöl in leichtere wie Benzin). Dies veranlasst einige Raffineriebetriebe dazu, einen Teil der Pri-

<sup>65</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften, COM (81) 534 def., Mitteilung der Kommission an den Rat bezüglich der Probleme im Hinblick auf die Ölraffinerie-Industrie in der Gemeinschaft; Brüssel, 12. Oktober 1981.

<sup>66</sup> Ministerie van Economische Zaken, *Capaciteitsbezetting van de olieraffinerijen*; Persbericht No. 681, 20. November 1981.

<sup>67</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften, a.a.O.

<sup>68</sup> Internationale Energieagentur, *Study of refinery flexibility in the OECD area*; IEA/SOM (81), 29. Juli 1981.

<sup>69</sup> Ministerie van Economische Zaken, a.a.O.

märkapazität in Sekundärkapazität umzuwandeln. Das reicht offenbar für keinen der beiden Bereiche aus. In fast allen westeuropäischen Ländern plant man zur Zeit, die Primärkapazität weiter einzuschränken und die Möglichkeiten zur Herstellung leichterer Produkte zu erweitern. So haben Raffinerien in der Bundesrepublik beschlossen, die heutige Kapazität von rund 150 Mio. t in den kommenden Jahren um über 17,5 Mio. t zu verringern, während gleichzeitig die Konversionskapazität um ca. 8,8 Mio. t gesteigert werden soll.<sup>70</sup> Die heutige Konversionskapazität in der Bundesrepublik beträgt ca. 31 Mio. t.<sup>71</sup> Auch in den Niederlanden denkt man daran, die Primärkapazität zu verringern. Die exakten Pläne sind noch nicht bekannt; es ist nicht unmöglich, dass ein Teil der nun vorhandenen Kapazität endgültig stillgelegt wird. Bezüglich der Konversionskapazität hat man jetzt eine Erweiterung um mindestens 6,8 Mio. t beschlossen (die heutige Kapazität beträgt etwa 10 Mio. t). Die kürzlich von Esso getroffene Entscheidung, einen Flexikoker von 1,5 Mio. t zu bauen, ist dabei ein gutes Beispiel für eine sehr hochwertige Konversionsanlage.<sup>72</sup>

#### *Die Exporte in die Bundesrepublik*

Die künftige Entwicklung der Nachfrage in der Bundesrepublik zeigt, dass der Verbrauch stark zurückgeht. Eine wichtige Frage ist nun, ob die nachlassende Nachfrage durch die in der Bundesrepublik ansässigen Raffinerien oder durch Importe gedeckt werden wird. Sicher ist, dass der Umfang des Verbrauchs quantitativ mit den vorhandenen Produktionsmöglichkeiten gedeckt werden kann, da nämlich einer für dieses Jahrzehnt zu erwartenden Nachfrage von etwa 115 Mio. t jährlich eine Kapazität von etwa 135 Mio. t gegenübersteht. Ob die Struktur der Nachfrage dies zulässt, ist jedoch nicht klar; sicher ist, dass die Nachfrage und die Produktionsstruktur sich stärker auf die Leichtöle konzentrieren werden. Aller Wahrscheinlichkeit nach werden jedoch in der Bundesrepublik Defizite und damit Importbedürfnisse im Bereich der leichten Fraktionen wie Benzin, Naphtha und Flüssiggas entstehen. Der niederländische Absatzmarkt in der Bundesrepublik insbesondere bei Mitteldestillaten wird wahrscheinlich aufgrund des geringen Importbedarfs in der Bundesrepublik verlorengehen.

Im Zusammenhang mit der Zukunft der niederländischen Raffinerien stellt sich daher auch die Frage, welche Standortkriterien für Raffinerien am wichtigsten sind: der Marktstandort - wobei die westdeutschen Raffinerien gegenüber den niederländischen im Vorteil sind - oder die logistischen Aspekte der Anlandung, der Lagerung und des Weitertransports von Rohöl und Ölprodukten; diese Aspekte spielen im Raffineriesektor eine grosse Rolle, weil sie es ermöglichen, schnell auf Veränderungen der Marktsituation in einem grossen Absatzgebiet zu reagieren. Was den letzten Punkt betrifft, sind die niederländischen Raffinerien im allgemeinen im Vorteil. Wenn die Niederlande ihre Standortvorteile voll ausnutzen und ihre Exportkapazität beibehalten wollen, so müssen sie sich auf die Bedürfnisse des nordwesteuropäischen Gebietes und insbesondere der Bundesrepublik einstellen. Dies bedeutet, dass man in Anlagen investiert, die eine möglichst hochwertige und flexible Umsetzungskapazität besitzen, d.h. beispielsweise das Hydrocrackverfahren, das Flexikoker-Verfahren und andere Verfahren. Nur dann können

<sup>70</sup> Aufgrund von Angaben des Mineralölwirtschaftsverbandes in Hamburg und des Ministeriums für Wirtschaft; die Summe von 17,5 Mio. t setzt sich wie folgt zusammen: Texaco Heiden (-0,4), BP Hamburg (-1,35), BP Dinslaken (-2,6), Esso Köln (-5,7), Caltex Raunheim (-1,7), Elf Speyer (-3,0) und Shell Ingolstadt (-2,8).

<sup>71</sup> Europäische Kommission, Investment projects in the Oil sector: refining regulation of the Council 1956/72 (EWG-9), XVII/288/81 - EN; Brüssel, 20. Oktober 1981.

<sup>72</sup> Trouw, 17. Dezember 1981.

sich die Niederlande gegen die allmählich zunehmende Exportkapazität der OPEC-Länder behaupten. Gelingt es den Niederlanden nicht, sich während des laufenden Jahrzehnts auf die neuen Gegebenheiten einzustellen, so können mit der Produktion zusammenhängende Tätigkeiten wie Lagerung, Handel und Transit von Erdölprodukten ebenfalls unter Druck geraten.

### 2.2.2.6 Der Gassektor

Im vorigen Abschnitt wurde beschrieben, wie der Export von Erdölprodukten in die Bundesrepublik unter Druck geraten kann. Im Anschluss daran soll nun die zweite Brennstoffkategorie, das Erdgas, analysiert werden. Allgemein lässt sich feststellen, dass sich die Gasexporte erst nach 1970 gut entwickelt haben. So betragen die Einnahmen aus Gasexporten noch 1970 nur eine halbe Million Gulden, 1975 lagen diese Einnahmen bereits bei 4 Mrd. und 1980 bei 10 Mrd. Gulden. Diese Zunahme ist neben steigenden Preisen auch auf eine Mengensteigerung zurückzuführen. Was die Preise betrifft, so lag der Exportpreis 1973 noch bei 4,1 Cent pro m<sup>3</sup> und betrug 1980 bereits 19,5 Cent pro m<sup>3</sup>.<sup>73</sup> Auch bei den Mengen ist diese Tendenz festzustellen: 1973 wurden 31,4 Mrd. m<sup>3</sup> exportiert, 1980 waren es 47,5 Mrd.<sup>74</sup>

In der Beziehung zur Bundesrepublik kommt dies ebenfalls zum Ausdruck. Während 1970 erst 2% der Einnahmen aus Warenexporten in die Bundesrepublik auf Erdgas entfielen, betrug dieser Anteil 1975 bereits 7,5%, stieg auf 10,7% im Jahre 1980 und sogar auf 12,6% im Jahre 1981 (siehe Tabelle 2.46).

Tabelle 2.46 Die Gasexporte und die gesamten Warenexporte in die Bundesrepublik, 1970-1981

	1970	1975	1980	1981
Gasexporte in Mio. Gulden	295	2.021	4.682	6.345
in Mrd. m <sup>3</sup>	7,6	25,6	25,8	23,1
Warenexporte in Mio. Gulden	13.873	26.914	43.931	50.281
Anteil der Gasexporte in %	2	7,5	10,7	12,6

Quelle: Centraal Bureau voor de Statistiek, *Maandstatistiek van de buitenlandse handel per goederensoort*; mehrere Jahrgänge, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage.

In der zweiten Hälfte der siebziger Jahre stabilisierte sich der Umfang der Gasexporte in die Bundesrepublik, während der Absatz 1981 sogar abnahm. Der Anstieg der Ölpreise und die erneuten Verhandlungen 1980 und 1981 sorgten jedoch dafür, dass die Einnahmen aus Gasexporten stark zunahm. Insbesondere unter dem Einfluss der sog. Spierenburg-Runden stieg der allgemeine Gasexportpreis von 19,5 Cent pro m<sup>3</sup> im Jahre 1980 auf 32 Cent im Jahre 1981.<sup>75</sup> Neben der besseren Anpassung des Gasexportpreises an die Ölpreisschwankungen vereinbarte man mit den Stromherstellern in Nordrhein-Westfalen, dass die gestiegenen Preise zum Teil durch die Lieferung von Kohlestrom bezahlt werden können. Ausgehend von den damaligen Schätzungen der Preise und der westdeutschen Gaskäufe könnte dies ca. 600 MW für einen Zeitraum von 10 Jahren (1990-2000) bedeuten.<sup>76</sup>

Neben diesem für die zukünftige Energieversorgung der Niederlande bedeutenden Element stellt sich die wichtige Frage, was mit den Gasex-

<sup>73</sup> Ministerie van Economische Zaken, Begroting van uitgaven; Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 17 100, Hoofdstuk XIII, Nr.2, S. 143.

<sup>74</sup> N.V. Nederlandse Gasunie, *Plan van Gasafzet 1981*; Amsterdam Juni 1981.

<sup>75</sup> Ministerie van Economische Zaken, a.a.O., S. 143.

<sup>76</sup> Ministerie van Economische Zaken, Brief an den Vorsitzenden des Ständigen Wirtschaftsausschusses der Zweiten Kammer, 21. Mai 1981.

porten in die Bundesrepublik in Zukunft geschehen wird. Aufgrund der Verträge zwischen den Niederlanden und der Bundesrepublik steht fest, dass die jährliche Absatzmenge, die heute noch insgesamt etwa 250 Mrd. m<sup>3</sup> beträgt, in Zukunft zurückgehen wird. Eine Prognose für die Jahre 1982 bis 2000 ist schwer zu geben, da sowohl hinsichtlich des Preises als auch der Nachfrage Unsicherheiten bestehen. Dies gilt um so mehr, als das niederländische Erdgas in der Bundesrepublik immer mehr als der Energieträger betrachtet wird, der die Lücke zwischen der verfügbaren Energie und der Nachfrage füllt. Dies wird dadurch möglich, dass in den Verträgen zwischen beiden Ländern nur Mindest- und Höchstmengen festgelegt sind. In Anlage 2 ist ein denkbare Szenario (Rechenbeispiel) für den Jahresexport für die Jahre 1982 bis 2000 entworfen worden. Diese Prognose, deren wichtigste Prämissen ein konstanter Dollarkurs sowie die Preisentwicklung bei Rohöl sind, besagt, dass sicherlich in den achtziger Jahren der reale Wert der Gasexporte leicht über dem von 1981 liegen wird. Einbussen in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre werden in dieser Prognose durch geringe reale Preiserhöhungen ausgeglichen. Nach 1990 und vor allem nach 1995 werden wahrscheinlich die realen Einnahmen schnell abnehmen. Sollte sich diese Prognose bewahrheiten, so würde dies bedeuten, dass ein entscheidender Bereich der niederländischen Exporte in die Bundesrepublik bis 1990 erhalten bleibt; zu einem realen Wachstum kommt es jedoch nicht mehr.

Auch wenn man annimmt, dass der Rohölpreis in den achtziger Jahren im grossen und ganzen konstant bleibt und dass der Dollarkurs gegenüber dem Gulden konstant bleiben wird, ändert sich dieses Ergebnis nicht wesentlich. Ausserdem gilt hierbei, dass im allgemeinen ein Sinken des Dollarpreises für Öl einen Anstieg des Dollarkurses zur Folge hat und dass ein Anstieg des Dollarpreises für Öl zu einem sinkenden Dollarkurs führt. Da der Preis des niederländischen Erdgases an den Ölpreis gekoppelt ist, wird der Einfluss eines sich verändernden Dollarpreises für Öl durch eine entgegengesetzte Bewegung des Dollarkurses abgeschwächt.

## 2.3 Dienstleistungen

### 2.3.1 Verflechtung

#### 2.3.1.1 Einleitung

Einen Eindruck von Umfang und Bedeutung des internationalen Dienstleistungsverkehrs vermittelt die Zahlungsbilanz. Sie gibt sowohl die Einfuhr als auch die Ausfuhr von Dienstleistungen an, während sich die Dienstleistungen ihrerseits wiederum in eine recht grosse Anzahl von Rubriken unterteilen lassen. Gelegentlich erstellt die Nederlandse Bank eine bilaterale Dienstleistungsbilanz auf der Grundlage der Devisenströme.

Im Dienstleistungssektor weist die Leistungsbilanz bereits seit Jahren einen positiven Saldo auf. Allerdings haben zwei Entwicklungen diese starke Position geschwächt; so weist der Reiseverkehr ein zunehmendes Defizit auf, das von 0,6 Mrd. Gulden im Jahre 1973 auf 6,0 Mrd. Gulden im Jahre 1980 angestiegen ist, während die Überschüsse der übrigen Dienstleistungsbereiche mit Ausnahme des Transportwesens in den letzten Jahren zurückgegangen sind. Tabelle 2.47 gibt für das Jahr 1980 eine Übersicht über den internationalen Dienstleistungsverkehr sowie über die Dienstleistungsbeziehungen zur Bundesrepublik. Das Transportwesen, dessen Tätigkeit in enger Beziehung zur Industrietätigkeit steht, nimmt in der Dienstleistungsbilanz eine wichtige Stellung ein. Die Bedeutung dieses Sektors wird vor allem durch die Offenheit der niederländischen Wirtschaft bestimmt. Jedoch sind nicht nur Einfuhr und Ausfuhr von Bedeutung, vielmehr ist dieser Sektor auch für die Waren wichtig, deren Bestimmungs- und Herkunftsort ausserhalb der Niederlande liegt, deren Transitroute jedoch durch die Niederlande führt. Man spricht dann von der Transitfunktion, die nicht nur Transportdienstleistungen, sondern auch andere Dienstleistungen wie Lagerung, Umschlag und Vermittlung umfasst; die Einnahmen und Ausgaben, die mit dem Transitverkehr zusammenhängen, sind in Tabelle 2.47 unter der Rubrik „übrige private Dienstleistungen“ zusammengefasst. Der positive Saldo der Dienstleistungsbilanz mit der Bundesrepublik wird ganz durch die Dienstleistungen bestimmt, die mit Einfuhr, Ausfuhr und Transit zusammenhängen.

Eine andere Rubrik der bilateralen Dienstleistungsbilanz, die Aufmerksamkeit verdient, ist der Reiseverkehr. Es fällt auf, dass die Ausgaben westdeutscher Touristen in den Niederlanden 43% der Gesamtausgaben ausländischer Touristen ausmachen. Dieser Anteil ist allerdings in den letzten Jahren spürbar zurückgegangen. In diesem Kapitel wollen wir uns auf das Transportwesen beschränken, da dieser Bereich in der Dienstleistungsbeziehung zur Bundesrepublik die entscheidende Rolle spielt.

Tabelle 2.47 Der Posten 'Dienstleistungsverkehr' der Leistungsbilanz, 1980 (in Mio. Gulden)

	Ausfuhr von Dienstleistungen (Erträge)		Einfuhr von Dienstleistungen (Ausgaben)		Saldo	
	Insgesamt	Anteil der Bundesrepublik	Insgesamt	Anteil der Bundesrepublik	Insgesamt	Anteil der Bundesrepublik
Transport a)	11.227	2.326	3.098	431	8.129	1.895
Reiseverkehr	3.264	1.402	9.228	1.583	-5.964	- 181
Durchführung von Arbeiten	1.147		106	1.290		
technische Dienstleistungen u.ä.	6.817	1.379	6.644		1.214	89
sonstige private Dienstleistungen b)	2.148	3.458	2.080	285	68	3.173
staatliche Dienstleistungen	694	150	874	279	- 180	- 129
<b>Insgesamt</b>	<b>25.297</b>	<b>8.715</b>	<b>22.030</b>	<b>3.868</b>	<b>3.267</b>	<b>4.847</b>

Quelle: De Nederlandsche Bank N.V., *Verslag over het jaar 1980*; Kluwer B.V., Deventer 1981.

a) Einschliesslich Kraftstofflieferungen für Schiffe und Schiffsreparaturen

b) Einschliesslich des Saldos von Transit- und Dreiecksgeschäften



### 2.3.1.2 Die Verkehrsbeziehungen zwischen den Niederlanden und dem Ausland

Die Offenheit der niederländischen Wirtschaft hat automatisch grosse mit der Einfuhr und Ausfuhr zusammenhängende Transportströme zur Folge. Ausserdem verlaufen umfangreiche Verkehrsströme, deren Herkunft und deren Bestimmungsorte in anderen Teilen der Welt liegen, insbesondere über die niederländischen Seehäfen. Was die Handelsströme von und nach Westeuropa betrifft, so haben sich die Niederlande in den vergangenen 20 Jahren eine einzigartige Stellung erworben. Die Lage an der Nordsee, aber auch die gute Infrastruktur, die die Verbindung zu einem stark industrialisierten Hinterland herstellt, boten den Niederlanden natürliche Standortvorteile, die sie in vollem Umfang ausgenutzt haben. Diese Standortvorteile haben die Struktur unserer Wirtschaft und die Art ihrer Aktivitäten stark geprägt. Auch die Lagerung und der Umschlag von Waren, die von Seehäfen abhängigen Industrien und die Transportverbindungen zum Hinterland machen dies deutlich.

Die internationalen Warentransporte in den Niederlanden erlebten in den sechziger Jahren und zu Beginn der siebziger Jahre ein stürmisches Wachstum. Nach 1973 kommt es zu einem Konjunktureenbruch, auf den in den nächsten Jahren eine leichte Wiederbelebung folgt. Diese Entwicklung entspricht der Entwicklung des Welthandels. Einen Überblick über das Transportvolumen, untergliedert nach Verkehrszweigen, gibt Tabelle 2.48.

**Tabelle 2.48** In den Niederlanden geladene und gelöste Waren, 1970 und 1978 (in Mio. t) a)

	in den Niederlanden geladen		in den Niederlanden gelöscht	
	Ausfuhr und Transit 1970	1978	Einfuhr und Transit 1970	1978
Insgesamt	192	224	269	311
Seeschifffahrt	64	68	201	242
Binnenschifffahrt	82	83	43	43
Strasse	15	22	18	23
Schiene	6	5	7	3
Rohrleitung	25	46	0	—

Quelle: Centraal Bureau voor de Statistiek, *Statistiek van het internationale Goederenvervoer 1970 en 1978*; Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1972 und 1980.

a) Die Einfuhr aus Belgien und Luxemburg im Jahre 1978 ist in der Tabelle nicht enthalten. Aufgrund einer Umfrage wird die gesamte Einfuhr aus Belgien und Luxemburg auf 18,4 Mio. Tonnen geschätzt, während die Ausfuhr ungefähr 33,8 Mio. Tonnen beträgt. Die Verteilung auf die verschiedenen Verkehrszweige ist unbekannt.

Der Transport von Waren auf dem Seewege ist ausserordentlich wichtig. Bei einem internationalen Vergleich nehmen die Niederlande mit 310 Mio. t im Jahre 1977 den dritten Platz hinter den Vereinigten Staaten und Japan ein; Frankreich, Italien und Grossbritannien folgen mit einigem Abstand.<sup>77</sup> Wie wichtig die Transitfunktion der niederländischen Seehäfen ist, lässt sich daraus ableiten, dass die Seetransporte in der Bundesrepublik ungefähr 40% der entsprechenden niederländischen Transporte ausmachen. Dies wird noch deutlicher, wenn man den Umschlag verschiedener Warengruppen im Vergleich mit konkurrierenden europäischen Seehäfen betrachtet. Wie Tabelle 2.49 zeigt, haben die Niederlande insbesondere im Bereich der landwirtschaftlichen Produkte, der Brennstoffe, Erze und chemischen Produkte eine vorherrschende Stellung.

Von den Waren, die in den niederländischen Seehäfen umgeschlagen werden, sind mehr als die Hälfte Transitwaren, was die Bedeutung des

<sup>77</sup> C.A. van den Beld, *De Nederlandse economie maritiem beschouwd*; Ministerium für Wirtschaft, 's-Gravenhage, Mai 1981.

**Tabelle 2.49 Der Anteil niederländischer und deutscher Seehäfen am gesamten Umschlag einer Reihe konkurrierender europäischer Häfen, 1976 (in % a)**

Warengruppe	Anteil niederländischer Seehäfen		Anteil deutscher Seehäfen	
	Antransport	Abtransport	Antransport	Abtransport
1. Getreide, Viehfutter, Öle und Fette	59	54	28	19
2. feste Brennstoffe	21	66	9	31
3. Rohöl	40	64	11	—
4. Erdölprodukte	46	45	24	5
5. Erze	50	78	16	6
6. chemische Produkte	63	45	6	17
7. sonstige Massengüter	40	27	16	23
8. Stückgut	33	25	27	25

Quelle: J. Katgerman, Havenbedrijf der Gemeente Rotterdam, *Ramingen van de goederenstromen van de havens in het Rijnmondgebied in 1980, 1990 en 2000*; Rotterdam 1978.

a) Deutsche, niederländische, belgische und französische Häfen.

Transitverkehrs im Rahmen der gesamten Transportaktivitäten unterstreicht. Fast 90% der Transitfracht wird im Rijnmond-Gebiet umgeschlagen. In der Literatur und in den Statistiken wird der Begriff Transit unterschiedlich definiert. Wir gehen davon aus, dass unter Transit der Transport von Gütern zu verstehen ist, die ihren Herkunfts- und Bestimmungsort ausserhalb der Niederlande haben, die eventuell vorübergehend gelagert, jedoch in den Niederlanden nicht weiterverarbeitet werden. Wir können hauptsächlich drei Transitströme unterscheiden, die für die Niederlande von Bedeutung sind:

- a. Einfuhr auf dem Seewege und Wiederausfuhr auf dem Landwege (See-Land-Transit);
- b. Einfuhr auf dem Landwege und Wiederausfuhr auf dem Seewege (Land-See-Transit);
- c. Einfuhr auf dem Seewege und Wiederausfuhr auf dem Seewege (See-See-Transit).

Es gibt kaum Informationen, die Rückschlüsse auf den Land-Land-Transit zulassen.

Der Umfang der Transitströme hat im Laufe der letzten Jahre sowohl absolut als auch relativ zugenommen. Der See-See-Transit, der zu Beginn der siebziger Jahre stark wuchs, verliert im Augenblick wieder an Bedeutung, da das Leichter von Rohöl auf offener See finanziell attraktiver geworden ist. Die hierbei verwendeten Techniken sind bei der Ölgewinnung in der Nordsee entwickelt worden. Der See-Land-Transit hat stark zugenommen. Drei Güterkategorien spielen hier die entscheidende Rolle, und zwar Erze, Rohöl und Erdölprodukte. Der Transit von Rohöl hat nach dem Bau von Rohrleitungen nach Belgien und in die Bundesrepublik stark zugenommen. Im Rahmen der Wiederausfuhr auf dem Seewege hat der Umfang des See-Land-Transits stark zugenommen. Neben den festen Brennstoffen sind die Halbwaren und Metalle sowie die Fertigprodukte von Bedeutung. Die Tabellen 2.50 und 2.51 geben einen Überblick über Umfang und Bedeutung des Transitverkehrs.

**Tabelle 2.50 Der Umschlag der niederländischen Seehäfen, 1970-1978**

	1970		1978	
	Mio. Tonnen	%	Mio. Tonnen	%
eingehende Seefracht	201	100	242	100
davon Einfuhr	96	48	107	42
See-Land-Transit	80	40	110	48
See-See-Transit	25	12	25	10
abgehende Seefracht	64	100	68	100
davon Ausfuhr	29	44	28	42
Land-See-Transit	10	17	15	22
See-See-Transit	25	39	25	36

Quelle: Commissie Zeehavenoverleg, *De doorvoer via de Nederlandse zeehavens en de maatschappelijke betekenis daarvan*; 's-Gravenhage, April 1980, S. 47.

**Tabelle 2.51 Der Transitverkehr, aufgliedert nach Warengruppen, 1970 und 1978 (in Mio. t)**

	See 1970	Land 1978	Land 1970	See 1978	See 1970	See 1978
Agrarprodukte	5,6	8,5	0,3	0,2	2,5	3,1
Erze und Schrott	32,5	34,6	0,1	0,0	2,3	0,7
feste Brennstoffe	3,1	2,0	3,8	6,5	0,2	0,8
Rohöl	20,7	40,9	0,0	0,0	14,9	12,5
Erdölprodukte	5,4	9,7	0,5	0,3	1,7	2,1
sonstige Massengüter	6,4	5,5	0,7	0,8	0,6	0,5
Halbwaren und Metalle	4,6	4,8	3,6	4,8	1,5	2,2
Fertigprodukte	2,6	4,0	1,7	2,6	0,8	2,8
Insgesamt	80,7	110	10,5	15,3	24,5	24,7

Quelle: Commissie Zeehavenoverleg, a.a.O., S. 24, 30, 36.

### 2.3.1.3 Die Verkehrsbeziehungen zwischen den Niederlanden und der Bundesrepublik

Von der Gesamtmenge der Waren, die in den Niederlanden geladen werden (Ausfuhr und Durchfuhr) sind 90% für Europa bestimmt (50% für die Bundesrepublik). Diese Anteile sind im Laufe der Jahre recht stabil geblieben. Für das niederländische Transportwesen gilt also in noch stärkerem Masse als für den Warenexport, dass die Beziehungen zur Bundesrepublik von sehr grosser Bedeutung sind. Der Anteil der aus der Bundesrepublik kommenden Waren an den Waren, die in den Niederlanden gelöscht werden (Einfuhr und Transit), liegt jedoch wesentlich niedriger, obwohl er in den letzten Jahren von 16 auf 18% gestiegen ist.

Gliedert man die Verkehrsrelation nach Güterkategorien auf, so ergibt sich, dass sowohl die eingehenden als auch die ausgehenden Waren im wesentlichen einigen wenigen Kategorien zuzuordnen sind. Von den Waren, die in die Bundesrepublik gehen, gehören 30% zur Kategorie Erze, 40% zur Kategorie Erdöl und Erdölprodukte und 14% zur Kategorie landwirtschaftliche Produkte und andere Nahrungsmittel. Die in den Niederlanden gelöschte Fracht aus der Bundesrepublik besteht zu über 50% aus mineralischen Rohstoffen und Baumaterial und zu 16% aus Brennstoffen. Einen Überblick über die gesamte Verkehrsrelation mit der Bundesrepublik, unterteilt in Einfuhr, Ausfuhr und drei Formen des Transits, gibt Tabelle 2.52.

**Tabelle 2.52 Eine Übersicht über die gesamte Verkehrsrelation mit der Bundesrepublik, 1978 (in Mio. t)**

geladene Fracht, für die Bundesrepublik bestimmt		gelöschte Fracht, aus der Bundesrepublik stammend	
Ausfuhr	34	Einfuhr	41
See-Land-Transit	72	Land-See-Transit	14
See-See-Transit	6	See-See-Transit	—
Insgesamt	112		55

Quelle: WRR, auf der Grundlage von: Centraal Bureau voor de Statistiek, *Statistiek van het internationale goederenvervoer 1976*; Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1980.

Es fällt auf, dass der Güterstrom, der in die Bundesrepublik fliesst, doppelt so umfangreich ist wie der Strom, der aus der Bundesrepublik kommt. Diese Unausgewogenheit ist darauf zurückzuführen, dass der Transitverkehr in die Bundesrepublik ca. zwei Drittel des ins Ausland gehenden Warenstroms umfasst. Von den Transitströmen ist der See-Land-Transit der wichtigste. 1978 gingen 65% der im See-Land-Transit transportierten Waren in die Bundesrepublik. 1970 lag der Anteil der Bundesrepublik noch höher (84%), aber durch den Bau der Ölpipeline nach Antwerpen und die damit verbundene Zunahme des Transitstroms ist

der Anteil der Bundesrepublik zurückgegangen. Der Land-See-Transit aus der Bundesrepublik macht fast 100% des gesamten über die Niederlande abgewickelten Land-See-Transits aus.

Zur Stellung der verschiedenen Verkehrszweige innerhalb der Verkehrsrelation Niederlande-Bundesrepublik lässt sich folgendes sagen: Auf Seeschifffahrt und Schiene entfällt ein kleiner Teil des Transportvolumens. Anders ist es im Strassenverkehr. Bei 31 von 45 Mio. t, die 1978 auf der Strasse befördert wurden, war das Herkunfts- bzw. Bestimmungsländ die Bundesrepublik. Der Anteil der niederländischen Transportunternehmen betrug 66%. Die internationale Binnenschifffahrt von und nach den Niederlanden ist ebenfalls stark auf die Bundesrepublik konzentriert. Von den 126 Mio. t in diesem Bereich stammten 1978 104 Mio. aus der Bundesrepublik oder gingen dorthin. Der Anteil der niederländischen Binnenschifffahrt betrug 58%.

#### 2.3.1.4 Die regionale Verteilung

65% aller in die Bundesrepublik gehenden Transporte haben das Ruhrgebiet zum Ziel<sup>78</sup>. Auf die Küstenregion sowie auf das Gebiet am Mittel- und Oberrhein entfallen jeweils 15%, während die übrigen 5% in andere westdeutsche Gebiete gehen. Die in die Bundesrepublik gehenden Transporte weisen also eine regionale Konzentration auf, die sich mit der bereits festgestellten Konzentration des Warenverkehrs vergleichen lässt. Die Transporte, die in die Bundesrepublik gehen, kommen zu etwa 75% aus dem Rijnmond-Gebiet (Rotterdam). Die übrigen Niederlande liefern 15% und IJmond (Amsterdam) 10%. Die aus der Bundesrepublik stammenden Transporte kommen zu 75% aus dem Ruhrgebiet, zu 15% vom Mittel- und Oberrhein und zu 5% aus der Küstenregion und den übrigen deutschen Gebieten. Sie haben ihr Ziel zu 30% im Rijnmond-Gebiet, zu 10% im IJmond-Gebiet und zu 60% in den übrigen Niederlanden. Diese Verteilung ist nicht überraschend, da ein erheblicher Teil der eingehenden Transporte aus Einfuhren besteht.

#### 2.3.1.5 Die Bedeutung der Dienstleistungsrelation zur Bundesrepublik

Der internationale Dienstleistungsverkehr leistet einen erheblichen Beitrag zur niederländischen Zahlungsbilanz. Hier ist insbesondere der Transportsektor von Bedeutung. Die Dienstleistungsausfuhren (Einnahmen) gehen zu 35% in die Bundesrepublik. Die Bedeutung des Dienstleistungsverkehrs mit der Bundesrepublik kommt noch deutlicher darin zum Ausdruck, dass der im gesamten Dienstleistungsverkehr erzielte Überschuss noch von dem Überschuss übertroffen wird, der in der Dienstleistungsbeziehung mit der Bundesrepublik erwirtschaftet wird (siehe Tabelle 2.47). Der positive Saldo der Dienstleistungsbilanz mit der Bundesrepublik wird ganz vom Transportwesen und vom Transitverkehr bestimmt.

Ein vom Beratungsausschuss für die Seehäfen erstellter Bericht (Commissie zeehavenoverleg, De doorvoer via de Nederlandse Zeehavens en de maatschappelijke betekenis daarvan; 1980) über den Transit über die niederländischen Seehäfen kommt zu folgenden Ergebnissen:

- Die im Transitverkehr erzielten Einnahmen betragen über 1% des Volkseinkommens. Ungefähr 60% des Mehrwerts wird durch Aktivitäten in den Seehäfen, wie Lagerung und Umschlag, Dienstleistungen und Ver-

---

<sup>78</sup> H.C. Kuiler, *Syllabus inleiding tot de verkeers- en vervoerseconomie*, Cursus 1977-1978, Technische Hochschule Delft; Delft, März 1978.

mittlung, geschaffen. Auch die anderen Teilbereiche sind jedoch wichtige Glieder der Transportkette. Ein Grund dafür, dass Bereiche wie Schiene, Strasse und Binnenschifffahrt einen geringeren Beitrag zum Volkseinkommen leisten, liegt darin, dass die Niederlande hier wesentlich schwächer vertreten sind. Der Transitverkehr auf der Strasse wird zu 75% von niederländischen Unternehmen abgewickelt. Der von der Binnenschifffahrt durchgeführte Transitverkehr erfolgt zu 50% unter niederländischer Flagge, und von den am Transitverkehr beteiligten Seeschiffen fahren weniger als 5% unter niederländischer Flagge.

- Der Beitrag des Transitverkehrs zur Zahlungsbilanz beträgt ca. 6% der gesamten Ausfuhr von Dienstleistungen.

- Vom Transitverkehr hängen direkt oder indirekt 55 000-60 000 Arbeitsplätze ab.

### 2.3.2 Empfindlichkeit

#### 2.3.2.1 Der Transitverkehr

Wie Tabelle 2.52 gezeigt hat, sind etwa zwei Drittel der Waren, die aus den Niederlanden in die Bundesrepublik transportiert werden, Transitgut. Dieser Transitverkehr konzentriert sich auf einige wenige Warengruppen, nämlich Erz und Schrott, Rohöl, Erdöl- und Agrarprodukte. Die Zukunft dieses Transitverkehrs hängt also stark davon ab, wie sich die Importnachfrage in diesem Sektor in der Bundesrepublik entwickeln wird. Wir wollen diese Warengruppen nun nacheinander untersuchen.<sup>79</sup>

Der Transit von Erz und Schrott hängt im wesentlichen von der Rohstahlproduktion in der Bundesrepublik ab. Seit einigen Jahren stagniert diese Produktion jedoch bei etwa 40 Mio. t pro Jahr. Gründe hierfür sind die verschlechterte Wettbewerbslage der westeuropäischen Rohstahlproduzenten gegenüber den jungen Industriestaaten und den Ostblockländern sowie ein Rückgang auf dem Markt für Halbwaren. Verschiedene Zweige der metallverarbeitenden Industrie, u.a. der Schiffbau, sind in Schwierigkeiten geraten. Auf europäischer Ebene unternimmt man Versuche, die Überkapazität zu verringern. Geht man von einem gewissen Wirtschaftswachstum in der Bundesrepublik aus, so wird der Stahlverbrauch noch weiter zunehmen. Die Einfuhr von Rohstahl wird immer wichtiger werden. 1978 lag sie bei 13,2 Mio. t. Dies lässt im Zusammenhang mit der zu erwartenden Stabilisierung des Exports die Prognose zu, dass die Produktion von Rohstahl weiterhin bei etwa 40 Mio. t liegen wird. Das bedeutet für den niederländischen Transit von Eisenerz und Schrott ein Transportvolumen von ca. 32 Mio. t. Der Marktanteil, der nun noch ca. 65% beträgt, kann noch etwas wachsen. Der Grund liegt darin, dass der Rotterdamer Hafen für grosse Erzschiffe (300 000-350 000 t) gut erreichbar ist, weiterhin darin, dass die Saar kanalisiert wird, so dass das Saarland mit seiner Stahlindustrie in Zukunft auch für Binnenschiffe gut erreichbar sein wird. Zur Zeit werden die Transporte noch von den französischen Seehäfen oder von Emden aus auf der Schiene durchgeführt. Die zunehmende Konkurrenz der jungen Industriestaaten und der Ostblockstaaten kann zu einem weiteren Rückgang der Rohstahlproduktion führen, was unmittelbare Konsequenzen für die Rohstofftransporte hätte. Eine weitergehende Anpassung an die internationale Konkurrenz kann sich auf den Transit von Halbwaren und Metallen positiv auswirken.

Der Umfang des See-Land-Transits von Rohöl hat bis 1972 explosionsartig zugenommen. Wichtig war vor allem die Anlage von Rohrleitungen von Rotterdam in die Bundesrepublik und nach Antwerpen.

---

<sup>79</sup> Havenbedrijf der Gemeente Rotterdam, *Tussen hollen en stilstaan*; samenvatting van het rapport Prognose met het goederenstromen - Model IX; Rotterdam, Dezember 1981. Commissie zeehavenoverleg, *De doorvoer via de Nederlandse Zeehavens en de maatschappelijke betekenis daarvan*; 's-Gravenhage, April 1980.

Nach 1973 hat der Umfang des Rohöltransits stark abgenommen; in den letzten Jahren ist es zu einer leichten Erholung gekommen. Der Umfang des zukünftigen Transitverkehrs hängt stark von der westdeutschen Energiepolitik ab, deren Ziel es ist, die Abhängigkeit vom Rohöl sowohl im absoluten als auch im relativen Sinne zu verringern. Der Rohölstrom aus den Niederlanden geht in erster Linie in den Mittelteil der Bundesrepublik. Angesichts der vorhandenen Infrastruktur (Pipelines) muss es möglich sein, den Marktanteil zu halten. Das Transitvolumen wird in starkem Masse von dem realisierbaren Wirtschaftswachstum abhängen. Eine potentielle Bedrohung sind die für das westdeutsche Hinterland bestimmten Transporte, die über italienische Häfen abgewickelt werden. Die Konkurrenz könnte sich durch einen weiteren Ausbau des Suezkanals noch verschärfen. Man will erreichen, dass 1984 voll beladene 160 000-Tonnen-Tanker den Kanal befahren können. Berechnungen weisen jedoch aus, dass die Transportkosten eines 350 000-Tonnen-Tankers, der das Kap der Guten Hoffnung umfährt, trotz der 4500 Meilen, die zusätzlich zurückzulegen sind, wenigstens um 5 Gulden pro Tonne niedriger liegen.<sup>80</sup>

Bei der Betrachtung der mit dem Transit von Erdölprodukten verbundenen Dienstleistungen müssen die oben dargestellten Entwicklungen mitberücksichtigt werden. In diesem Zusammenhang sind zu nennen: die sinkende Nachfrage in der Bundesrepublik, die strukturelle Überkapazität der westeuropäischen Raffinerien und die im Nahen Osten entstehende Raffineriekapazität. Diese Entwicklungen erschweren eine Einschätzung der künftigen Nachfrage nach Erdöltransporten. Die logistische Position der Niederlande gegenüber anderen Ländern, darunter die Bundesrepublik, muss jedoch so eingeschätzt werden, dass selbst dann, wenn ein Teil der niederländischen Funktion auf dem Raffineriesektor wegfällt, die Transitfunktion erhalten bleibt. Ein Beispiel dafür ist der Plan von Mobil, die Raffinerie bei Amsterdam zu schliessen, gleichzeitig jedoch einen neuen Umschlagbetrieb aufzubauen.

Die zukünftige Entwicklung des See-Land-Transits von festen Brennstoffen lässt sich kaum vorhersagen. Sie wird u.a. durch die Möglichkeit einer eigenen Produktion in der Bundesrepublik sowie durch den jeweiligen Anteil der festen Brennstoffe am Energieverbrauch bestimmt. Wie gross dieser Anteil ist, hängt wiederum stark davon ab, in welchem Masse der Anteil der Kernenergie an der westdeutschen Energieversorgung steigt. Prognosen für das Jahr 1995 gehen von 17% aus. Da sich die Durchführung des Kernenergieprogramms in der Bundesrepublik verzögert und auch dort eine politische Diskussion eingesetzt hat, besteht jedoch die Möglichkeit, dass die Ziele im Kernenergiebereich nicht erreicht werden. Unter diesen Voraussetzungen können die festen Brennstoffe durchaus auch künftig eine Rolle in der Energieversorgung spielen. Trotz der Steigerung der deutschen Kohleproduktion wird zusätzlich Kohle eingeführt werden müssen. Schätzungen für 1990 gehen davon aus, dass über die bisherigen Mengen hinaus weitere 10 bis 20 Mio. t über die niederländischen Seehäfen eingeführt werden. Dabei ist von Bedeutung, dass die Rotterdamer Häfen über moderne Umschlaganlagen verfügen.

Eine Warenkategorie, die im Rahmen des Transitverkehrs eine immer wichtigere Rolle spielt, ist Viehfutter. Die westdeutsche Agrarpolitik ist bemüht, immer hochwertigere Getreidesorten anzubauen, während Viehfutter in steigendem Masse eingeführt wird. Dieser umfangreiche Transitstrom umfasst zusammen mit den Ölsaaten ungefähr 10 Mio. t. Zur Zeit drängt vor allem Frankreich als grösster Getreideproduzent Europas darauf, diese Substitutionsprodukte mit Importabgaben zu belegen. Eine

---

<sup>80</sup> Havenbedrijf der Gemeente Rotterdam, *Europaort Delta*; nr. 1981. 5, Rotterdam 1981.

Fortsetzung der westdeutschen Agrarpolitik kann für die Transitaktivitäten der Niederlande bedeuten, dass die Menge des Viehfutters zunimmt und dass auf etwas längere Sicht der Transportbedarf im Land-See-Transit für hochwertige Getreideprodukte aus der Bundesrepublik zunimmt.

Beim Land-See-Transit von der Bundesrepublik in die Niederlande spielen die festen Brennstoffe eine wichtige Rolle. Zwar ist der Verbrauch fester Brennstoffe in der Bundesrepublik grösser als die Produktion, aber da sich die westdeutsche Kohle gut verkoken lässt, wird dennoch Kohle ausgeführt. Es ist zu erwarten, dass der Umfang des Land-See-Transits relativ konstant bleiben wird. Die wichtigste Warenkategorie bilden hier die Halbwaren und die Metalle. Die Entwicklungsmöglichkeiten dieses Transportstroms hängen in starkem Masse von der Wettbewerbslage der chemischen Industrie und der metallverarbeitenden Industrie in Westdeutschland ab. Die Entstehung neuer Industriezentren, z.B. im Raum München und im Dreieck Frankfurt-Mainz-Karlsruhe, bedeutet für den über die Niederlande abgewickelten Land-See-Transit, dass eine immer stärkere Konkurrenz von seiten der norddeutschen und italienischen Häfen zu erwarten ist.

### 2.3.2.2 Die Verkehrswege

Die Verteilung der Waren auf die einzelnen Verkehrswege hängt weitgehend davon ab, ob es sich um Massengüter oder Stückgut handelt, aber auch vom Standort des Absenders und Empfängers (Strassen-, Wasserstrassen- und Eisenbahnverbindungen). Ausserdem spielen Kosten und Transportdauer eine Rolle. Im allgemeinen haben übrigens die drei Verkehrswege ihre eigenen, recht deutlich voneinander abgeschirmten Märkte, wenngleich es natürlich auch einige Überschneidungen und damit Konkurrenz gibt. So fällt auf, dass der starke Anstieg der Energiepreise in den letzten Jahren die Wettbewerbslage des Strassenverkehrs nicht sonderlich geschwächt hat, obwohl er von den drei Verkehrsweisen die meiste Energie pro Ladeinheit verbraucht. Dass die Wettbewerbslage fast unverändert blieb, ist auch darauf zurückzuführen, dass der Übergang vom Strassen- zum Schienenverkehr oder zur Binnenschifffahrt zu gebrochenem Verkehr führt. Daher bewirkt eine Energieeinsparung nicht in allen Fällen auch eine Kosteneinsparung. Die Prognosen, die hinsichtlich des Transports der einzelnen Warengruppen erstellt wurden, erlauben es, für jeden Verkehrsweig gewisse Entwicklungstendenzen aufzuzeigen.<sup>81</sup>

Der grenzüberschreitende Eisenbahnverkehr beschränkt sich im wesentlichen auf drei Warengruppen, nämlich feste Brennstoffe, Erze und Schrott sowie Metallerzeugnisse. Damit konzentrieren sich die Transportleistungen der Eisenbahn stark auf schrumpfende Industrien. Zukunftsperspektiven bietet nur noch der Transport fester Brennstoffe. Das einseitig strukturierte Transportpaket lässt sich durch eine Erweiterung des kombinierten Schiene-Strasse-Verkehrs (Huckepack-Verkehr) sowie durch den Containertransport vergrössern. Dies erfordert sowohl erhebliche Investitionen in Umschlaganlagen als auch eine starke Berücksichtigung des Faktors Zeit. Die Eisenbahn wird weiterhin starker Konkurrenz ausgesetzt sein.

Die Binnenschifffahrt wird vom Wachstum des Transports fester Brennstoffe (Kohle) profitieren können. Dies könnte einen Verlust an Transportvolumen im Bereich der Erdölprodukte teilweise ausgleichen. Weiterhin liegen für die Binnenschifffahrt Chancen im Containerverkehr, da vor allem immer mehr Billigwaren, die nicht unbedingt schnell transportiert werden müssen, containerisiert werden können.

---

<sup>81</sup> W.A.G. Blonk, *Te verwachten structuurveranderingen in het Europese goederenvervoer*, Breda 1981.

Von den drei Verkehrszweigen wird der Strassenverkehr den grössten Nutzen daraus ziehen, dass sich die niederländische und die westdeutsche Industrie in stärkerem Masse auf die Produktion hochwertigerer Halb- und Fertigwaren verlegen; allerdings besteht die Möglichkeit, dass die Industriebetriebe einen Teil des zu erwartenden grösseren Transportvolumens in eigener Regie (Werkverkehr) befördern werden, weil sich so in vielen Fällen spezielle Anforderungen besser berücksichtigen lassen. Auf etwas längere Sicht kann es zu Verschiebungen zwischen den Verkehrszweigen kommen, und zwar dann, wenn der Verkehr die Umwelt so sehr belastet und die Raumordnung so sehr erschwert, dass der Staat Massnahmen ergreifen muss, die eine Bevorzugung bzw. Benachteiligung bestimmter Verkehrszweige beinhalten. Im Abschnitt „Verkehrspolitik“ soll dieser Aspekt zur Sprache kommen.

Der Containerverkehr wurde oben bereits erwähnt. Diese Transportart hat sich stark entwickelt. In den letzten zehn Jahren sind Container- oder Roll-on-roll-off-Transporte in zunehmendem Masse an die Stelle der herkömmlichen Stückguttransporte getreten. Daneben werden gelegentlich auch Massengüter per Container transportiert. Ihr Anteil am gesamten Massengütertransport wird jedoch einige Prozent niemals übersteigen. Auch das herkömmliche Stückgut lässt sich nicht völlig containerisieren.

Prognosen zum Containerverkehr gehen vom Umfang der containerisierbaren Waren aus. Für jede Warengruppe wird der Anteil ermittelt, für den der Transport im Container in wirtschaftlicher und technischer Hinsicht zweckmässig ist. Man erwartet, dass Ende dieses Jahrhunderts alle containerisierbaren Güter auch tatsächlich mit Containern transportiert werden. Bei den angelieferten Gütern liegt dieser Prozentsatz im Jahre 1980 erst bei 70%, bei den abtransportierten Gütern bei 80%. Schätzungen zum Gesamtumfang der Containertransporte in den Niederlanden gehen für das Jahr 1990 von etwa 30 Mio. t aus. Bei ungefähr der Hälfte handelt es sich um Transit. 75% entfallen auf Strassentransporte, 5% auf die Binnenschifffahrt und 20% auf die Eisenbahn.

Die Verlagerung der industriellen Tätigkeiten auf die Herstellung von hochwertigen Halb- und Fertigwaren wird zu einer Zunahme des Stückgutverkehrs führen. Eine Veränderung der industriellen Tätigkeit hat auch Auswirkungen auf die Standorte. In der Bundesrepublik entstehen neue industrielle Schwerpunkte. Dies bedeutet ausser einer Stabilisierung der Anlieferung von Massengütern, dass die grossen Verkehrsadern an Bedeutung verlieren können. Die Wettbewerbslage grosser Seehäfen kann heikel werden. Die Niederlande und insbesondere der Rotterdamer Hafen werden durch eine Verbesserung der Infrastruktur und durch den Bau moderner Umschlaganlagen diesem Druck standhalten können, gleichzeitig liesse sich mit Hilfe grosser Containerterminals erreichen, dass der Rotterdamer Hafen auch an der Zunahme des Stückgutverkehrs teilhat.

### 2.3.2.3 Verkehrspolitik

Für den von den Niederlanden ausgehenden Güterverkehr - sowohl auf der Strasse als auch auf dem Wasser - ist die Verkehrsrelation zur Bundesrepublik die mit Abstand wichtigste. Hinzu kommt, dass ein erheblicher Teil dieser Transporte mit niederländischen Lastkraftwagen und niederländischen Binnenschiffen durchgeführt wird (66% bzw. 58% im Jahre 1978). Daher ist eine Analyse der Verkehrspolitik beider Länder unentbehrlich.<sup>82</sup> Die westdeutsche Verkehrspolitik geht offiziell von der „freien Wahl des Verkehrsmittels in einer kontrollierten Wettbewerbsordnung“ aus. In der Bundesrepublik herrscht die Auffassung vor, das Ver-

---

<sup>82</sup> Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Begroting van uitgaven; Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16 400, Hoofdstuk XII, Nr. 2, 21 und 42.



kehrswesen habe sich anderen Wirtschaftsinteressen, etwa im industriellen und im regionalen Bereich, unterzuordnen. So neigt man in der Bundesrepublik dazu, die kommerziellen Interessen der Eisenbahn den wirtschaftlichen Interessen der Allgemeinheit unterzuordnen. Die Politik zielt darauf ab, unter den verschiedenen Verkehrszweigen vor allem den Eisenbahnverkehr zu fördern, und Massnahmen im Bereich des Strassen- und Wasserverkehrs werden oft nach ihren Auswirkungen auf den Eisenbahnverkehr beurteilt. Diese Betonung nationaler Interessen ist insofern verständlich, als das Volumen des Inlandsverkehrs das des Auslandsverkehrs um ein Vielfaches übersteigt.<sup>83</sup> In den Niederlanden geht man davon aus, dass der Verkehr ein selbständiger Wirtschaftszweig ist, der kostendeckend und rentabel arbeiten muss. Eine Förderung bestimmter Verkehrszweige auf Kosten anderer gibt es hier nicht. Diese Haltung entspricht dem grossen Interesse, das die Niederlande an einem gut funktionierenden europäischen Verkehrswesen haben.

#### *Binnenschifffahrt*

Auf internationaler Ebene wird die Binnenschifffahrtspolitik insbesondere in Strassburg in der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt behandelt. In diesem Zusammenhang ist die Mannheimer Akte von grosser Bedeutung. Sie geht davon aus, dass die Transportunternehmen in ihrem wirtschaftlichen Handeln frei sind. 1979 trat ein Zusatzprotokoll zur Mannheimer Akte in Kraft mit dem man verhindern will, dass Ostblockländer nach Eröffnung des Rhein-Main-Donau-Kanals übermässig vom westeuropäischen Markt profitieren. Gleichzeitig wurde bestimmt, dass für Transporte von einem am Rhein gelegenen Ort nach einem in einem Drittland gelegenen Ort bilaterale Abkommen geschlossen werden müssen. In der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt hat man einen ersten Schritt getan, um zu einer internationalen Kapazitätsregelung zu kommen, die in Zeiten wirtschaftlichen Rückgangs oder bereits im Vorgriff darauf wirksam werden soll. Dies liesse sich durch ein Investitionsverbot oder durch eine Alt-für-Neu-Regelung erreichen.

#### *Strassenverkehr*

In der Strassenverkehrspolitik der Niederlande spielt das Genehmigungssystem eine wichtige Rolle. Durch dieses System soll das Transportwesen als Wirtschaftszweig gesund erhalten werden. Vorschläge zur Änderung des Systems zielen darauf ab, jährlich eine Überprüfung vorzunehmen und eine Genehmigung nach einer bestimmten Zeit aufzuheben, wenn sich herausstellt, dass ein Transportunternehmen nicht in der Lage ist, die branchenüblichen Kosten aus seinen Frachteinnahmen zu decken. Auch der grenzüberschreitende Strassenverkehr unterliegt dem Genehmigungssystem. Gleichzeitig ist auch noch die 1975 landesweit eingeführte Tonnagebegrenzung gültig, die die Überkapazität reduzieren soll. Neue Genehmigungen werden nur erteilt, wenn zusätzliche Transportaufträge nachgewiesen werden können. Ausserdem wird auch ein wirtschaftliches Kriterium angelegt, d.h., man vergleicht die Transporteinnahmen mit den Normkosten. Fällt dieser Vergleich ungünstig aus, so erhält das Unternehmen eine auf zwei Jahre befristete Genehmigung, die es ihm erlaubt, entsprechende Massnahmen zu ergreifen.

Von einer internationalen Kapazitätspolitik innerhalb der EG kann noch keine Rede sein. Zur Zeit wird eine Reihe wichtiger internationaler Verkehrsrelationen durch bilaterale Kontingente beherrscht. Obwohl diese vielfach eine kapazitätsbeschränkende Wirkung haben, beruht ihre Festlegung im allgemeinen auf anderen Überlegungen. Seit 1953 gilt für den Strassenverkehr zwischen den Niederlanden und der Bundesrepublik ein Genehmigungssystem. Über eine Erhöhung der Zahl der Geneh-

---

<sup>83</sup> H.C. Kuiler, *Beleidsvisies op vervoer in de branding*; Rotterdam, 10. Dezember 1981.

migungen wird jährlich verhandelt. Zunächst werden auf ein Jahr befristete Genehmigungen erteilt, später werden diese in unbefristete Genehmigungen umgewandelt. Die Bundesrepublik trifft seit Jahren spezifische Massnahmen zur Förderung des kombinierten Strassen-Schiene-Verkehrs (Huckepackverkehr). Die westdeutsche Regierung wirbt -auch innerhalb der EG - mit folgenden Argumenten um Unterstützung für ihre Politik:

- Der Umfang der Strassentransporte hat sich im Zeitraum 1960 bis 1978 vervielfacht, während der Umfang der auf der Schiene durchgeführten Transporte um die Hälfte zurückgegangen ist.
- Der Anteil der westdeutschen Transportunternehmen an der Gesamtheit der auf den westdeutschen Strassen abgewickelten internationalen Transporte liegt bei etwa 30%. Täglich fahren weit über 10 000 Lastkraftwagen mit einem nichtdeutschen Kennzeichen durch oder nach Deutschland.
- Aus Gründen des Umweltschutzes wird es immer schwieriger, in dichtbevölkerten Gebieten das Strassennetz weiter auszubauen. Der westdeutsche Staat hat inzwischen Subventionen in Höhe von etwa einer Milliarde DM gewährt, um die Abfertigungskapazität der Bahnhöfe zu verbessern. Der Huckepackverkehr von und nach den Niederlanden ist sehr gering (ca. 1% des grenzüberschreitenden Strassenverkehrs). Diese Transportart rentiert sich erst bei einer Entfernung von mindestens 600 km, also bei einer wesentlich grösseren Entfernung als der zwischen den Niederlanden und dem Ruhrgebiet. Spielt der Zeitfaktor eine sehr wesentliche Rolle, so kann der Strassenverkehr bis zu einer Entfernung von 1500 km konkurrenzfähig sein. In der niederländisch-deutschen Strassenverkehrsrelation kommt es durch den Huckepackverkehr immer wieder zu Spannungen. Es ist daher nicht sehr verwunderlich, dass die Niederlande immer wieder darauf drängen, objektive Kriterien (u.a. das Anwachsen der Handelsströme) auszuarbeiten, auf deren Grundlage der Umfang des Genehmigungskontingents für den Güterkraftverkehr festgelegt werden kann. Von westdeutscher Seite wird dagegen vorgebracht, ein solches Verfahren widerspreche dem Wesen bzw. dem Zweck der Kontingentierung.

## 2.4 Direktinvestitionen

### 2.4.1 *Verflechtung*

#### 2.4.1.1 Kapitalverkehr und Direktinvestitionen

Der Kapitalverkehr zwischen den Niederlanden und dem Ausland lässt sich in drei Kategorien einteilen: einseitige Kapitalübertragung, langfristiger und kurzfristiger Kapitalverkehr der Privatwirtschaft und Kapitalverkehr der öffentlichen Hand. Von diesen Kategorien ist der Kapitalverkehr der Privatwirtschaft der bei weitem wichtigste. Da die kurzfristigen Transaktionen im allgemeinen ein recht unzusammenhängendes Bild zeigen, werden wir uns auf die langfristigen Transaktionen der Privatwirtschaft beschränken. Dabei spielen der Effektenverkehr und die Direktinvestitionen eine besonders wichtige Rolle. Das Kriterium für die Unterscheidung dieser beiden Kategorien ist die Frage, ob der Geldgeber durch die Kapitalgewährung tatsächlichen Einfluss erhält. Hat er die Möglichkeit, Kontrolle oder Einfluss auszuüben, so spricht man von Direktinvestitionen, im anderen Fall von Anlagen. Da Direktinvestitionen ihrem Wesen nach auf die Schaffung dauerhafter wirtschaftlicher Bindungen abzielen, werden wir unsere Untersuchung auf diese Investitionsart beschränken.

Tabelle 2.53 gibt für den Zeitraum 1971 bis 1981 einen Überblick über den Saldo der Direktinvestitionsbeziehungen zwischen den Niederlanden und dem Ausland bzw. zwischen den Niederlanden und der Bundesrepublik.

**Tabelle 2.53 Saldo der Direktinvestitionen, 1971 bis 1981 (in Mio. Gulden)**

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Saldo der gesamten Direktinvestitionen	317	-417 a)	-163	-2.005	-1.702	-2.031	-2.838	-2.337	-2.227	-2.737	-4.894
Saldo der Direktinvestitionen Niederlande/Bundesrepublik	74	-361	-281	-327	-246	-117	237	-115	291	380	-68

Quelle: De Nederlandse Bank N.V., *Kwartaalbericht 1981*, Nr. 3, Dezember 1981, Tabelle 6.5, S. 50ff., und De Nederlandsche Bank N.V., *Kwartaalbericht 1981*, Nr. 4, März 1982, Tabelle 6.5.

a) = per Saldo abfließender Kapitalstrom.

Die Tabelle zeigt, dass die Niederlande im letzten Jahrzehnt mit Ausnahme des Jahres 1971 ständig ein Nettoinvestor im Ausland gewesen sind. Die Saldi, die zu Beginn der siebziger Jahre noch unbedeutend waren, stiegen nach 1973 erheblich an und betragen durchschnittlich 1% des Bruttozialprodukts. Wenn wir den vergleichbaren Saldo im Verhältnis zur Bundesrepublik betrachten, so ist zu bemerken, dass bis 1978 (mit Ausnahme der Jahre 1971 und 1977) die Niederlande auch in ihrem Verhältnis zur Bundesrepublik ein Nettoinvestor gewesen sind. Nach 1978 tritt jedoch entgegen der allgemeinen Entwicklungstendenz eine Wende ein. Im letzten Jahr erzielten die Niederlande in ihrer Beziehung zur Bundesrepublik wieder einen kleinen Überschuss.

Direktinvestitionen sind eine dauerhafte Form der internationalen Verflechtung, die die Zahlungsbilanz sowohl durch die mit den Investitionen verbundenen Kapitalströme als auch durch die eingehenden Kapitalerträge entscheidend beeinflussen. Direktinvestitionen können jedoch auch als grenzüberschreitende Produktionstätigkeit aufgefasst werden: Niederländische Investitionen in der Bundesrepublik können ein Ersatz für Produktionstätigkeit in den Niederlanden und damit auch für niederländische Exporte sein. Gleichzeitig kann dies bedeuten, dass Anpassungen der Exportstruktur als Reaktion auf Entwicklungen in der Bundesrepublik mit Hilfe von Direktinvestitionen vorgenommen werden. Eine Darstellung der Investitionsverflechtung ist daher auch nötig, um aufzeigen zu können, wie gross der Einfluss der Bundesrepublik auf die Niederlande im Bereich des Handels ist. Dabei ist zu bemerken, dass im Rahmen dieses Berichts nicht gründlich untersucht werden konnte, inwieweit Direktinvestitionen zu Verlagerungen innerhalb des Handels führen. Allerdings werden in Abschnitt 2.4.2 aufgrund eines Vergleichs der Verteilung von Investitionen und Exporten auf die einzelnen Wirtschaftszweige einige Hinweise gegeben. Zunächst sollen jedoch der Umfang und die Struktur der Direktinvestitionen behandelt werden.

#### 2.4.1.2 Das internationale System der Direktinvestitionen und die Stellung der Niederlande in diesem System

Der internationale Vergleich von Direktinvestitionen ist schwierig. Dies liegt nicht nur daran, dass es verschiedene Methoden zur Messung von Investitionen gibt, sondern auch daran, dass eine bestimmte Methode nicht immer von allen in gleicher Weise angewendet wird.<sup>84</sup> Das bedeutet, dass die Ergebnisse eines internationalen Vergleichs mit Vorsicht zu geniessen sind. Das gilt um so mehr im Falle der Niederlande, weil hier Zahlenmaterial für die einzelnen Wirtschaftszweige nur in sehr begrenztem Umfang vorliegt, was zu speziellen Problemen führt.<sup>85</sup>

<sup>84</sup> Siehe u.a. H. Krägenau, *Internationale Direktinvestitionen*; Ergänzungsband 1978/1979, HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung, Verlag Weltarchiv GmbH, Hamburg 1979, und H. Krägenau, *Deutsch-Niederländische Direktinvestitionsbeziehungen, eine Bestandsaufnahme*, WRR-werkdocument, 's-Gravenhage 1982.

<sup>85</sup> Krägenau (1982), a.a.O., S. IV-1.

Wenn wir von der sog. Stromtheorie, d.h. von der jährlichen Erweiterung der Investitionen, ausgehen, so zeigt sich, dass die Niederlande einer der grössten internationalen Investoren sind. So nehmen die Niederlande im Zeitraum 1970 bis 1976 nach den grössten Investoren Vereinigte Staaten und Japan (11,5 Mrd. bzw. 6,5 Mrd. DM) und nach der Bundesrepublik (4 Mrd. DM) und Grossbritannien (3 Mrd. DM) mit 2,5 Mrd. DM im Jahresdurchschnitt den fünften Platz ein.<sup>86</sup> Betrachtet man jedoch den Umfang der jährlichen Direktinvestitionen im Verhältnis zum Brutto sozialprodukt oder zu den Inlandsinvestitionen in feste Aktiva, so ändert sich die Rangfolge vollständig. In beiden Fällen belegen die Niederlande mit Abstand den ersten Platz, wie Tabelle 2.54 zeigt.

Tabelle 2.54 Die wichtigsten Investoren, 1971/1976 a)

	Direktinvestitionen in % des BSP	Direktinvestitionen in % der Brutto- investitionen in feste Aktiva
Niederlande	1,48	6,64
Dänemark	0,70	3,23
Japan	0,64	1,79
Grossbritannien	0,61	3,20
Schweden	0,54	2,49
Belgien und Luxemburg	0,46	2,44
Bundesrepublik	0,45	1,97
Kanada	0,43	1,87
Frankreich	0,32	1,36
Vereinigte Staaten von Amerika	0,28	2,00
Italien	0,20	0,95

Quelle: H. Krägenau, *Internationale Direktinvestitionen*; Ergänzungsband 1978/79, HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung, Verlag Weltarchiv GmbH, Hamburg 1979.

a) Die Angaben betreffen den Jahresdurchschnitt während dieses Zeitraums.

Insbesondere die Zahl in der zweiten Spalte verdeutlicht die starke Auslandsorientierung der Niederlande. Auch wenn man einen längeren Zeitraum zugrundelegt und die Bruttoinvestitionen in feste Aktiva mit Ausnahme des Wohnungsbaus betrachtet, ändert sich dieses Ergebnis nicht. So liegen die Direktinvestitionen der Niederlande im Ausland seit Mitte der sechziger Jahre bei etwa 12% der Privatinvestitionen in feste Aktiva, während die vergleichbare Zahl für die Bundesrepublik bei etwa 4% liegt.<sup>87</sup> Für die Niederlande ist dieser hohe Anteil (allerdings in abnehmendem Masse) auf einige grosse Multinationals zurückzuführen. Shell, Philips, Unilever und Akzo hatten 1974 einen Anteil von 69%, der auf 59% im Jahre 1978 absank.<sup>88</sup>

#### *Geographische Verteilung*

Die internationalen Investitionen der in Tabelle 2.54 aufgeführten Länder konzentrieren sich geographisch wiederum auf die Industrieländer. Japan bildet eine Ausnahme: während der Anteil der Investitionen, die in Ländern der dritten Welt getätigt werden, für die meisten Industrieländer bei etwa 30% liegt, beträgt dieser Anteil für Japan ungefähr 60%.

Innerhalb des Blocks der Industrieländer sind die Investitionen sehr unterschiedlich verteilt. Die EG-Gründungsmitglieder, darunter die Bundesrepublik und die Niederlande, tätigen mehr als die Hälfte ihrer Investitionen in Europa. Für die Nicht-EG-Länder (Japan, Kanada und Amerika) hat Westeuropa eine unterschiedliche Bedeutung. Nur die

<sup>86</sup> Krägenau (1979), a.a.O., S. 28.

<sup>87</sup> Krägenau, a.a.O., S. 1-2.

<sup>88</sup> M. van Nieuwkerk und P. Speelman, „Nederlandse investeringen in het buitenland en buitenlandse investeringen in Nederland“; in: De Nederlandsche Bank N.V., *Kwartalbericht*, 1980, Nr. 3, S. 39.

Investitionstätigkeit der Vereinigten Staaten ist in ihrer Zielrichtung mit der der Niederlande und der Bundesrepublik vergleichbar. Kanada und Japan konzentrieren sich vor allem auf die Vereinigten Staaten und weniger auf Westeuropa.

Die regionale Verteilung der Investitionen der Industrieländer in Entwicklungsländern ist ebenfalls unterschiedlich. Da jedoch die geographische Nähe und Bindungen aus der Kolonialzeit ebenfalls eine wichtige Rolle spielen, hat die Investitionstätigkeit der meisten Länder ihren Schwerpunkt in Lateinamerika. Dies gilt beispielsweise für die Vereinigten Staaten, Kanada, die Niederlande und die Bundesrepublik; Japan konzentriert sich auf Asien, Grossbritannien auf Asien und Afrika (im allgemeinen geht es hier um die Commonwealth-Länder).<sup>89</sup>

#### *Die sektorale Verteilung*

Betrachtet man die einzelnen Wirtschaftszweige, so dominiert bei den Direktinvestitionen der wichtigsten Investoren in der Welt der industrielle Sektor. Es ist nicht ganz sicher, ob dies auch für die Niederlande gilt. Im Gegensatz zu den anderen Ländern ist im Falle der Niederlande nicht bekannt, wie sich die Investitionen auf die Wirtschaftszweige verteilen; es liegen nur Informationen darüber vor, in welchem Umfang die einzelnen Wirtschaftszweige selbst Investitionen tätigen.<sup>90</sup> Allerdings ist das Übergewicht des industriellen Sektors von Land zu Land unterschiedlich stark. Tabelle 2.55 informiert darüber auf der Grundlage des Buchwertes sowie auf der Grundlage der Unterteilung der niederländischen Wirtschaft in Sektoren; die niederländische Wirtschaft wurde als Vergleichsmaßstab gewählt, da die Niederlande das Land sind, für das die wenigsten detaillierten Angaben vorliegen.<sup>91</sup>

In Tabelle 2.55 fällt auf, dass vor allem die Bundesrepublik und Japan sich am wenigsten stark auf den industriellen Sektor (54% bzw. 58%) konzentrieren. Entsprechend weisen beide Länder die höchsten Prozentsätze im Dienstleistungsbereich auf (die Investitionen in Landwirtschaft und Baugewerbe fallen nicht ins Gewicht). Bei den Niederlanden sind die relativ hohen Werte des Sektors Bergbau, Erdöl und Chemie und des Sektors Nahrungs- und Genussmittel bemerkenswert, während der Anteil des Dienstleistungssektors relativ gering ist. Innerhalb des Dienstleistungssektors fällt der relativ hohe Anteil der Investitionen in Handelsunternehmen auf. Vor allem im Vergleich zur Bundesrepublik, zu Grossbritannien und zu Japan ist der Umfang jedoch gering. Über die Ursache dieses Unterschieds lassen sich nur Vermutungen anstellen.<sup>92</sup>

Allgemein lässt sich sagen, dass bei den industriellen Investitionen der Sektor Bergbau, Erdöl und Chemie in allen Fällen über die grösste Anziehungskraft verfügt; es folgen die Metall- und Elektroindustrie und schliesslich die Nahrungs- und Genussmittelindustrie. Eine Ausnahme von dieser Regel bilden die Bundesrepublik, wo die Metall- und Elektroindustrie den ersten Platz belegt, und Grossbritannien, wo die Investitionen im Bereich der Nahrungs- und Genussmittelindustrie bedeutend sind.

<sup>89</sup> Krägenau (1982), a.a.O., S. IV-8.

<sup>90</sup> In Kürze werden auch für die Niederlande (Buchwert-)Zahlen für die einzelnen Zielbereiche veröffentlicht werden.

<sup>91</sup> Das Buchwertverfahren beschreibt die Sachlage zu einem bestimmten Zeitpunkt; von diesem Verfahren unterscheidet sich das Stromverfahren dadurch, dass es u.a. auch die Reinvestition einbehaltener Gewinne berücksichtigt.

<sup>92</sup> Siehe Krägenau (1982), a.a.O., S. IV-17, der diesen Unterschied einerseits darauf zurückführt, dass es im Ausland Produktionsbetriebe „niederländischer“ Multinationals gibt, die auch Aufgaben im Handel wahrnehmen, und andererseits darauf, dass eine andere Erhebungsmethode angewandt wird. Eine weitere Ursache kann darin liegen, dass die niederländischen Direktinvestitionen von einigen grossen Multinationals bestimmt werden, die vor allem zum Industriesektor gehören.

**Tabelle 2.55** Sektorale Verteilung der Direktinvestitionen einiger Länder, 1978 (in % a)

Sektor	Niederlande	Bundesrepublik	Vereinigte Staaten	Kanada	Grossbritannien	Japan
1. Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei	0,5	0,7	n.b. b)	n.b.	1,9	2,5
2. Industrie	80,0	54,1	68,4	70,2	67,4	58,1
– Bergbau, Erdölindustrie und chemische Industrie	38,6	24,7	33,9	24,3	19,6	31,7
– Metall- und Elektroindustrie	25,2	23,2	21,4	23,9	14,3	14,6
– Nahrungs- und Genussmittelindustrie	14,0	0,8	9,6	10,6	17,3	1,6
– übrige Industrie	2,2	5,1	9,4	11,4	16,2	10,2
3. Baugewerbe	1,9	0,9	n.b.	n.b.	2,0	1,0
4. Dienstleistungssektor	17,6	38,0	31,6	29,8	28,2	38,3
– Handel	6,9	17,2	10,3	3,3	16,5	14,1
– Transport-, Lager- und Kommunikationsbetriebe	2,6	1,6	2,1	13,2	3,6	
– Bank- und Versicherungswesen	3,8	5,9	14,3	10,8		6,9
– sonstige Dienstleistungen	4,3	13,3	4,8		8,6	14,5
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Quelle: H. Krägenau, *Deutsch-Niederländische Direktinvestitionsbeziehungen, eine Bestandsaufnahme*; WRR-werkdocument, 's-Gravenhage 1982, S. IV-13.

a) Buchwert.

b) n.b. = nicht bekannt.

#### 2.4.1.3 Die Verflechtung zwischen den Niederlanden und der Bundesrepublik hinsichtlich des Umfangs der Direktinvestitionen

Sowohl die Niederlande als auch die Bundesrepublik investieren weltweit in grossem Umfang. Geht man von den Buchwertzahlen aus, so bestehen zwischen beiden Ländern grosse Übereinstimmungen. Betrachtet man nun die Struktur der bilateralen Beziehungen, so hatte die Bundesrepublik nach Angaben der Deutschen Bundesbank bis Ende 1978 4 Mrd. DM in den Niederlanden investiert, während die Investitionen der Niederlande in der Bundesrepublik nach Angaben der Nederlandse Bank 9,5 Mrd. Gulden betragen. Die westdeutschen Investitionen beziehen sich auf ca. 600 Unternehmen mit einem Gesamtumsatz von 13 Mrd. DM.<sup>93</sup> Die niederländischen Investitionen betreffen ca. 650 Unternehmen mit einem Umsatz von 30 Mrd. DM.<sup>94</sup>

Vergleicht man die genannten Investitionsbeträge mit den gesamten Direktinvestitionen der Niederlande bzw. der Bundesrepublik, so ergibt sich, dass 6,7% der westdeutschen Investitionen in den Niederlanden getätigt werden, während der entsprechende Anteil bei den niederländischen Investitionen 16,3% beträgt.

Ähnlich wie beim Warenhandel wäre es auch hier von Nutzen, einen Massstab zur Feststellung des Verflechtungsgrads zu entwickeln. Wie schon bei den Waren, müssen die Korrekturfaktoren Umfang und Offenheit miteinbezogen werden. Setzt man den Umfang der Bruttoinvestitionen in feste Aktiva als Index für den Umfang an, so ergibt sich, dass dieser Umfang bei der Bundesrepublik fünfmal so gross ist wie bei den Niederlanden, dass sich jedoch bei Berücksichtigung des Korrekturfaktors das Verhältnis umkehrt: die Bundesrepublik investiert dann ungefähr doppelt soviel in den Niederlanden wie die Niederlande in der Bundesrepublik.

<sup>93</sup> Deutsche Bundesbank, „Die Auslandsverflechtung der Unternehmen im Jahre 1978“; *Monatsbericht der Deutschen Bundesbank*, Band 33, Nr. 1.

<sup>94</sup> Hier ist einige Vorsicht geboten, da die westdeutsche Zentralbank keine Zahlen für die einzelnen Länder veröffentlicht; zu den geschätzten 30 Mrd. DM kommt man, wenn man den niederländischen Anteil an den gesamten ausländischen Direktinvestitionen misst. Eine Anfrage bei der Nederlandse Bank ergab, dass die Zahl von 650 Unternehmen mit den dort vorliegenden Informationen übereinstimmt.

**Tabelle 2.56 Deltakoeffizient für die Direktinvestitionen einiger Länder, 1973/1976 a)**

Niederlande-Bundesrepublik	2,61
Niederlande-Frankreich	2,36
Niederlande-Grossbritannien	1,43
Bundesrepublik-Schweiz	2,86
Bundesrepublik-Frankreich	1,66
Bundesrepublik-Grossbritannien	0,83
Frankreich-Grossbritannien	1,24
Kanada-Vereinigte Staaten	3,43
Japan-Vereinigte Staaten	2,92

Quelle: WRR auf der Grundlage von: Krägenau, 1979, a.a.O.

a) Buchwertzahlen; Jahresdurchschnitt im angegebenen Zeitraum.

Berücksichtigt man nun zusätzlich den Korrekturfaktor Offenheit, so erhält man wiederum einen Delta-Koeffizienten.<sup>95</sup> Tabelle 2.56 gibt Zahlen für eine beschränkte Anzahl von Länderpaaren an. Die Welt wird dabei als die Summe der in der Tabelle aufgeführten Länder verstanden.

Auch hier ist der Delta-Koeffizient für die Beziehung Niederlande-Bundesrepublik hoch. Im Vergleich zu anderen Länderpaaren wie Kanada-Vereinigte Staaten, Japan-Vereinigte Staaten und in geringerem Masse Schweiz-Bundesrepublik ist das Ausmass der Verflechtung zwar geringer, gleichwohl besteht auch zwischen den Niederlanden und der Bundesrepublik eine intensive Investitionsbeziehung.

#### 2.4.1.4 Die Verflechtung zwischen den Niederlanden und der Bundesrepublik hinsichtlich der Verteilung der Direktinvestitionen auf die einzelnen Sektoren

Es wurde bereits gesagt, dass die Struktur der niederländischen Auslandsinvestitionen nicht stark von der anderer grosser Investitionsländer abweicht. Das Hauptgewicht liegt auf dem industriellen Sektor; darüber hinaus ist festzustellen, dass innerhalb dieses Bereichs der Bergbau, die Erdölindustrie und die chemische Industrie den ersten Platz belegen; es folgen die Metall- und Elektroindustrie und schliesslich die Nahrungs- und Genussmittelindustrie. Dazu ist noch zu bemerken, dass die Niederlande unter allen wichtigen Investitionsländern relativ am meisten in die Industrie investieren.

Ein Vergleich der Struktur der niederländischen Investitionen in Industrieländern mit der Struktur der niederländischen Investitionen in der Bundesrepublik (siehe Tabelle 2.57) lehrt, dass innerhalb des domi-

<sup>95</sup> Die Formel (für die Kapitalexporte aus den Niederlanden in die Bundesrepublik) lautet:

$$\text{Deltakoeffizient} = \frac{\frac{\text{BRD}}{\text{INV}}}{\frac{\text{BRD}}{\text{INV}} \cdot \frac{\text{W}}{\text{INV}} \cdot \frac{\text{W}}{\text{NL}}}$$

Der Nenner gibt den 'normalen' Fluss der Direktinvestitionen aus den Niederlanden in die Bundesrepublik an; diesen erhält man, wenn man die Direktinvestitionen der Niederlande in der Welt mit einem Faktor für Umfang (a) und einem Faktor für Offenheit (b) multipliziert:

$$a = \frac{\frac{\text{BRD}}{\text{I}}}{\frac{\text{W}}{\text{I}}} \quad b = \frac{\frac{\text{BRD}}{\text{INV}}}{\frac{\text{W}}{\text{INV}} \cdot \frac{\text{BRD}}{\text{I}}}$$

$\text{INV}_i^j$  = Direktinvestitionen von i in j

$I_W$  = Bruttoinvestitionen der Welt in feste Aktiva

$I_{\text{BRD}}$  = Bruttoinvestitionen der Bundesrepublik in feste Aktiva

niërenden industriellen Sektors die Rangfolge vom Üblichen abweicht.<sup>96</sup> Die Gruppe Bergbau, Erdölindustrie und chemische Industrie belegt nun nicht den ersten, sondern den letzten Platz; die Metall- und Elektroindustrie hat hier statt eines Mittelplatzes unangefochten den ersten Platz inne.

**Tabelle 2.57** Sektorale Verteilung der niederländischen Investitionen in Industrieländern und in der Bundesrepublik, 1978 (in %)<sup>a</sup>

	Industrieländer	Bundesrepublik
1. Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Fischerei	0,4	0,1
2. Industrie	82,6	84,3
– Bergbau, Erdölindustrie und chemische Industrie	41,6	16,5
– Metall- und Elektroindustrie	25,4	49,4
– Nahrungs- und Genussmittelsektor	13,9	17,4
– übrige Industrie	1,7	1,0
3. Baugewerbe	1,1	0,7
4. Dienstleistungssektor	15,9	14,9
– Handel	6,4	6,9
– Transport-, Lager- und Kommunikationsbetriebe	1,5	1,1
– Bank- und Versicherungswesen	3,6	1,8
– sonstige Dienstleistungen	4,4	5,1

Quelle: Krägenau, 1982, a.a.O., S. IV-19 und II-37 (niederländische Daten).

a) Buchwertzahlen.

Die Zahlen in Tabelle 2.57 geben an, in welchem Umfang die einzelnen Wirtschaftszweige Investitionen tätigen; eine wichtige Frage ist nun, inwieweit es sich dabei um sog. branchenfremde Investitionen handelt. Diese Frage lässt sich jedoch schwer beantworten, weil entsprechendes Material völlig fehlt bzw. nicht detailliert genug ist. Aufgrund des Zahlenmaterials der Deutschen Bundesbank (gegliedert nach Zielbranchen) und der Nederlandse Bank (gegliedert nach Herkunftsbranchen) kann man nur vermuten, dass der industrielle Bereich zum grossen Teil auch im industriellen Bereich investiert.<sup>97</sup>

Ein zweiter Aspekt, unter dem man die Verflechtung jeweils für einzelne Wirtschaftszweige beschreiben kann, ist ein Vergleich der Struktur der niederländischen Investitionen in der Bundesrepublik mit der Struktur der gesamten ausländischen Investitionen in der Bundesrepublik (Tabelle 2.58).

Auffallend in dieser Tabelle ist der hohe Anteil der Eisen- und Stahlindustrie und der geringe Anteil des Handels an den niederländischen Investitionen. Die Ausnahmestellung der Eisen- und Stahlindustrie zeigt sich auch durch den Marktanteil der Niederlande an der betreffenden Branche. Zweifellos ist dies auf die Investitionen von Hoogovens bei Hoesch zurückzuführen.

Zum Abschluss dieses Abschnitts soll die Struktur der westdeutschen Investitionen in den Niederlanden mit der Struktur der gesamten ausländischen Investitionen in den Niederlanden verglichen werden (Tabelle 2.59).

Was die Direktinvestitionen im industriellen Bereich betrifft, so fällt auf, dass auch bei den westdeutschen Investitionen in den Niederlanden eine Veränderung der Rangordnung stattgefunden hat. Auch hier bilden die Metall- und Elektroindustrie eine Ausnahme. Die westdeutschen Zahlen zeigen, dass diese Konzentration vor allem auf Investitionen in der Eisen- und Stahlindustrie zurückzuführen ist.

<sup>96</sup> Hier werden die investierenden Branchen aufgeführt, nicht die Branchen, in denen die Investitionen getätigt werden.

<sup>97</sup> Krägenau (1982), a.a.O., S. II-35.



**Tabelle 2.58 Die Struktur der ausländischen Direktinvestitionen in der Bundesrepublik im Vergleich zur Struktur der niederländischen Direktinvestitionen in der Bundesrepublik, 1978 a)**

	ausländische Investitionen in der Bundesrepublik		niederländische Investitionen in der Bundesrepublik	
	in %	in Mio. DM	in %	Anteil an den Gesamtinvesti- tionen pro Sektor in %
1. Bergbau	0,4	241	X	
2. Industrie	62,6	41.800	67,4	13,2
– Chemie	9,9	6.590	5,3	6,6
– Erdöl	10,3	6.879	13,9	16,6
– Kunststoffverarbeitung	2,8	1.893	0,8	0,8
– Gewinnung und Verarbeitung von Stein, Erde, Keramik und Glas	0,9	616	0,2	2,9
– Eisen und Stahl	4,1	2.751	18,1	54,0
– Maschinenbau	5,8	3.842	6,4	13,7
– Autoindustrie	6,8	4.550	3,1	5,6
– Elektrotechnik	10,0	6.701	9,6	11,7
– Werkzeugindustrie	2,7	1.785	0,9	4,0
– Nahrungs- und Genussmittelsektor	3,5	2.356	2,3	8,1
– übrige Industrie	5,7	3.837	6,6	13,9
3. Baugewerbe	0,3	198	X	X
4. Dienstleistungssektor				
– Handel	14,2	9.494	9,8	8,5
– Transport und Kommunikation	1,0	648	1,8	22,2
– Kreditinstitute	6,0	4.010	1,8	3,7
– Beteiligungen	10,2	6.836	12,5	15,0
– sonstige Dienstleistungen	4,6	3.098	3,4	8,9
– sonstige Unternehmen	0,7	458	1,5	27,9
		66.783		12,3

Quelle: Krägenau, 1982, a.a.O., S. V-5 (westdeutsche Daten).

a) Buchwertzahlen, Zielsektoren.

**Tabelle 2.59 Die Struktur der ausländischen Direktinvestitionen in den Niederlanden im Vergleich zur Struktur der Direktinvestitionen der Bundesrepublik in den Niederlanden, 1978 a)**

	ausländische Investitionen in den Niederlanden		westdeutsche Investitionen in den Niederlanden	
	in %	in Mio. Gulden	in %	Anteil an den Gesamtinvesti- tionen pro Sektor in %
1. Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Fischerei	0,4	133	0,1	2,3
2. Industrie	66,1	21.504	69,3	9,1
– Bergbau, Erdölindustrie und chemische Industrie	34,1	11.086	10,3	2,6
– Metall- und Elektroindustrie	18,8	6.130	55,3	25,5
– Nahrungs- und Genussmittelsektor	7,0	2.294	0,3	0,4
– übrige Industrie	6,1	1.994	3,4	4,8
3. Baugewerbe	0,7	234	0,1	0,9
4. Dienstleistungssektor	32,8	10.675	30,5	8,1
– Handel	16,1	5.232	17,5	9,4
– Transport-, Lager- und Kommunikationsbetriebe	2,0	640	7,5	33,3
– Bank- und Versicherungswesen	6,7	2.172	3,1	4,1
– sonstige Dienstleistungen	8,1	2.631	2,4	2,5
		32.546		8,7

Quelle: Krägenau, a.a.O., S. V-9 (niederländische Daten).

a) Buchwertzahlen.

## 2.4.2 Empfindlichkeit: Direktinvestitionen versus Handel

Die Sensibilität auf dem Gebiet des Warenhandels und der Dienstleistungen wird auch durch die Verflechtung im Investitionssektor bestimmt. In der Literatur wird vielfach behauptet, dass Direktin-

vestitionen erforderlich sind, um ein grosses und wachsendes Handelsvolumen zu sichern.<sup>98</sup> Ausschlaggebend hierfür ist u.a. dass man die Lieferung der benötigten Rohstoffe sicherstellen, aber auch, dass man spezielle Kenntnisse erlangen muss und schliesslich, dass es erforderlich ist, den Handel durch Marketing-Aktivitäten zu flankieren. Eine Behauptung, die man seltener hört, lautet, Investitionen können den Handel substituieren; Direktinvestitionen können Warenexporte überflüssig machen, wenn die Produktion in dem Land erfolgt, für das die Exporte bestimmt sind. Inwieweit das vorkommt, ist - wie bereits erwähnt - schwer zu sagen. Entsprechendes Material ist nur in begrenztem Umfang verfügbar, und man weiss natürlich nicht, wie sich die Situation ohne niederländische Investitionen in der Bundesrepublik entwickelt hätte. Notgedrungen müssen wir uns hier auf eine globale Beschreibung der Bedeutung der Direktinvestitionen beschränken, die zudem nur spekulativen Charakter haben kann.

Produktionsziffern von niederländischen Betrieben in der Bundesrepublik sowie von westdeutschen Betrieben in den Niederlanden sind nicht bekannt. Um dieses Manko auszugleichen, wurde angenommen, dass vorliegende - allerdings auf einzelne Sektoren bezogene - westdeutsche Angaben zur Produktion westdeutscher Betriebe im Ausland und ausländischer Betriebe in der Bundesrepublik sich auf die bilateralen Beziehungen übertragen lassen; man nimmt also an, dass eine „Investitionseinheit“ ebensoviel produziert wie eine entsprechende „durchschnittliche“ Investition ausländischer Unternehmen in der Bundesrepublik bzw. westdeutscher Unternehmen in der Welt. Wenn wir nun im folgenden die so bestimmte Produktion in der Bundesrepublik bzw. in den Niederlanden mit den niederländischen Exporten in die Bundesrepublik bzw. mit den westdeutschen Exporten in die Niederlande vergleichen, so erhalten wir einen wichtigen Hinweis auf die Bedeutung der Direktinvestitionen (Buchwert) für die Exporte (siehe Tabelle 2.60 und 2.61). Tabelle 2.60 bezieht sich auf die westdeutschen Investitionen in den Niederlanden, Tabelle 2.61 auf die niederländischen Investitionen in der Bundesrepublik. Beide Tabellen beruhen auf westdeutschen Angaben. In beiden Tabellen ist für jeden einzelnen Sektor auch das Verhältnis zwischen den Direktinvestitionen der Niederlande bzw. der Bundesrepublik und den Exporten beider Länder angegeben.

**Tabelle 2.60 Das Verhältnis zwischen den Auslands-Direktinvestitionen (bzw. der Auslandsproduktion) und der Warenausfuhr der Bundesrepublik insgesamt bzw. in die Niederlande, 1977/1978 (in %) a)**

	Industrie	Chemie	Eisen, Stahl	Maschinen	Elektrotechnik	Eisen, Walzstahl und Metall	Textilien	Steine, Erden
1. Verhältnis zwischen den westdeutschen Direktinvestitionen insgesamt und der westdeutschen Warenausfuhr insgesamt	10,2	29,1	7,6	5,2	13,6	n.b. b)	n.b.	n.b.
2. Verhältnis zwischen dem Umsatz westdeutscher Produktionsbetriebe insgesamt und der westdeutschen Warenausfuhr insgesamt	43,4	108,5	37,7	20,3	61,7	27,1	19,0	51,7
3. Verhältnis zwischen den westdeutschen Direktinvestitionen in den Niederlanden und der westdeutschen Warenausfuhr in die Niederlande	3,8	14,5	3,2	1,9	2,5	n.b.	n.b.	n.b.
4. Verhältnis zwischen dem Umsatz westdeutscher Produktionsbetriebe in den Niederlanden und der westdeutschen Warenausfuhr in die Niederlande	16,1	53,3	15,8	7,6	10,0	33,4	11,6	21,6

Quelle: Krägenau, 1982, a.a.O., Tabelle III-2.

a) Durchschnittswerte für diesen Zeitraum.

b) n.b. = nicht bekannt.

<sup>98</sup> Siehe u.a. A.J. Halbach, „Direktinvestitionen und Aussenhandel - zwei voneinander unabhängige Grössen?“ in: *Ifo-Schnelldienst*, 30, 1981, S.10.

**Tabelle 2.61 Das Verhältnis zwischen den Auslands-Direktinvestitionen (bzw. der Auslandsproduktion) und der Warenausfuhr der Niederlande insgesamt bzw. in die Bundesrepublik, 1978 (in %)**

	Industrie	Chemie	Erdöl	Steine, Erden *	Eisen, Stahl	Maschinenbau	Fahrzeuge	Elektrotechnik	Werkzeuge	Nahrungs- und Genussmittel
1. Verhältnis zwischen den ausländischen Direktinvestitionen in der Bundesrepublik und der Warenausfuhr in die Bundesrepublik a)	28,3	47,6	66,8	40,6	28,5	40,2	33,5	51,7	27,6	19,8
2. Verhältnis zwischen dem Umsatz ausländischer Produktionsbetriebe in der Bundesrepublik und der ausländischen Warenausfuhr in die Bundesrepublik	132,0	158,1	417,6	148,9	176,1	172,0	177,8	183,1	355,0	118,5
3. Verhältnis zwischen den niederländischen Direktinvestitionen in der Bundesrepublik und der niederländischen Warenausfuhr in die Bundesrepublik a)	28,9	19,9	27,4	10,1	48,8	72,8	46,7	58,5	10,7	5,7
4. Verhältnis zwischen dem Umsatz niederländischer Produktionsbetriebe in der Bundesrepublik und der niederländischen Warenausfuhr in die Bundesrepublik	136,0	62,7	172,6	37,4	1269,0	305,7	274,4	204,6	41,6	33,9

Quelle: Krägenau, 1982, a.a.O., Tabelle III-3.

a) Einschliesslich der sog. mittelbaren Direktinvestitionen.

\* Einschliesslich Asbest- und Kunststoffverarbeitung, Keramik und Glas.

Die Ziffern 1 und 2 in beiden Tabellen betreffen die Beziehungen zur Welt und die Ziffern 3 und 4 die bilateralen Beziehungen.

Die Zahlenangaben in Tabelle 2.60 zeigen, dass die Direktinvestitionen der Bundesrepublik in den Niederlanden im Verhältnis zu den Exporten in allen Wirtschaftszweigen weniger umfangreich sind, als dies in der Beziehung der westdeutschen Wirtschaft zur gesamten Welt der Fall ist. Hierbei fällt die relativ hohe Auslandsproduktion des Chemiesektors sowohl in den Niederlanden als in der Welt auf. Vergleicht man die Zahlen für die Bundesrepublik in Tabelle 2.60 mit denen für die Niederlande in Tabelle 2.61, so fällt auf, dass die Zahlen für die Bundesrepublik überall unter den entsprechenden niederländischen Zahlen liegen. Was die ausländischen Direktinvestitionen in der Bundesrepublik betrifft, so zeigt sich, dass die Produktion ausländischer Betriebe in der Bundesrepublik grösser ist als die Exporte in die Bundesrepublik. (Tabelle 2.61, Ziffer 2). Dies gilt insgesamt auch für die niederländischen Investitionen in der Bundesrepublik. Betrachtet man jedoch die einzelnen Wirtschaftszweige, so gilt dies nicht mehr; nur bei den Sektoren Öl, Eisen und Stahl, Maschinen, Motorfahrzeuge und Elektrotechnik ist die Produktion grösser als die Exporte, dagegen ist sie bei Chemie, Kunststoffverarbeitung, Werkzeugen und Nahrungs- und Genussmitteln erheblich geringer als die Exporte.

Bringen wir nun diese Beobachtungen mit unseren Feststellungen über die Warenexporte von den Niederlanden in die Bundesrepublik in Verbindung, so bieten sich drei Schlussfolgerungen an:

1. Aller Wahrscheinlichkeit nach entsprechen die niederländischen Direktinvestitionen in der Bundesrepublik einer industriellen Produktion, die die industriellen Exporte an Umfang übertrifft. Entwicklungen im Warenhandel können daher nicht losgelöst von Entwicklungen bei den Direktinvestitionen betrachtet werden;

2. Innerhalb des gesamten Industriesektors bietet sich kein einheitliches Bild. In den Bereichen, wo die niederländischen Warenexporte in die Bundesrepublik stark unterrepräsentiert sind - nämlich im Investi-

tions- und Konsumgüterbereich - entsprechen die Direktinvestitionen im allgemeinen einer Produktion in der Bundesrepublik, die die entsprechenden Exporte an Umfang übertrifft. Beispiele hierfür sind die Elektrotechnik sowie der Fahrzeug- und Maschinenbau. Bei der Untersuchung der Vergleichsvorteile wurden gerade diese Produktgruppen neben Eisen und Stahl als die Waren genannt, die beim Export in die Bundesrepublik mit besonders grossen Nachteilen zu kämpfen haben;

3. Aus Tabelle 2.60 lässt sich ableiten, dass die westdeutschen Unternehmen es vorziehen, fertige Industrieprodukte zu exportieren und nur in geringerem Umfang in den Niederlanden zu produzieren. Auch der hohe Anteil des Dienstleistungssektors an den westdeutschen Investitionen in den Niederlanden (siehe Tabelle 2.59) erscheint unter diesen Voraussetzungen logisch: Wenn viel exportiert wird, so erfordert dies erhebliche Verkaufsförderungs- und Servicemassnahmen.

Dies weist darauf hin, dass ein nicht unerheblicher Teil der niederländischen Direktinvestitionen in der Bundesrepublik niederländische Exporte ersetzt, während die westdeutschen Direktinvestitionen eher komplementärer Art sind. Bedeutet dies nun, dass das Produktions- bzw. Investitionsklima in den Niederlanden schlecht ist, dass mit anderen Worten ein Teil der Wirtschaftstätigkeit sich in der Vergangenheit bereits verlagert hat und sich wahrscheinlich in Zukunft weiter verlagern wird? Eine Antwort auf diese Frage ist schwer zu geben. Allerdings spricht die bisherige Entwicklung für diese Annahme. So betrug der Saldo der Direktinvestitionen im Zeitraum 1963 bis 1973 ca. 0,11% des niederländischen Bruttosozialprodukts, im Zeitraum 1973 bis 1980 war dieser Saldo bereits auf 1% des Bruttosozialprodukts angestiegen.<sup>99</sup> Auch ein Vergleich der inländischen Investitionsquote, die im Zeitraum 1968 bis 1981 um über 6% zurückgegangen ist, mit dem Umfang der niederländischen Investitionen im Ausland, der bei etwa 2% des Volkseinkommens liegt, bestätigt dies.<sup>100</sup> In letzter Zeit scheinen sich die Unterschiede in der Entwicklung im In- und Ausland noch schneller zu vergrössern. Dies zeigt auch Tabelle 2.62, die die Entwicklung der Bruttoinvestitionen in feste Aktiva sowie die Entwicklung der Direktinvestitionen darstellt. Daraus ergibt sich, dass die Direktinvestitionen der Niederlande im Ausland nach 1979 rasch zunehmen, während die realen Bruttoinvestitionen in feste Aktiva sogar abnehmen. Die ausländischen Direktinvestitionen in den Niederlanden nehmen dagegen erheblich zu. Vor allem das Jahr 1979 brachte eine starke Steigerung.

Die aufgezeigten negativen allgemeinen Entwicklungen bedeuten nicht, dass das niederländische Investitionsklima für alle Bereiche als ungünstig zu beurteilen wäre. So wird in letzter Zeit mehr auf dem Dienstleistungssektor investiert.

Schliesslich ist bei den drei hier aufgeführten Untersuchungsergebnissen noch zu bedenken, dass nicht nur westdeutsche Angaben bezüglich ausländischer Unternehmen auf niederländische Unternehmen angewendet worden sind, sondern dass der grösste Teil der niederländischen Direktinvestitionen im Ausland auch von einer kleinen Zahl multinationaler Unternehmen getätigt wird. Es ist daher zu empfehlen, eine Umfrage bei Betrieben durchzuführen, um zu genaueren Informationen zu gelangen.<sup>101</sup> Zur Durchführung einer solchen Untersuchung ist die Nederlandse Bank prädestiniert.

---

<sup>99</sup> Nederlandsche Credietverzekering Maatschappij N.V., *Kredietwaardigheden*; Kwartaalbericht 2/80, S.2.

<sup>100</sup> De Nederlandsche Bank N.V., *Jaarverslag 1981*; Kluwer Amsterdam, 27. April 1982, S.66.

<sup>101</sup> Krägenau, a.a.O., S.VI-1.

**Tabelle 2.62 Die Entwicklung der Inlands- und Auslandsinvestitionen, 1964-1981**

	Durchschnittlicher Anstieg in % pro Jahr			
	1964/68	1969/73	1974/78	1979/81 a)
Wert der				
Bruttoinvestitionen in feste				
Betriebsaktiva (ohne Wohnungsbau)	12,7	8,9	9,5	4,7
Direktinvestitionen der Niederlande				
im Ausland	24,0	15,3	9,1	29,1
Direktinvestitionen des Auslands in den				
Niederlanden	25,2	15,0	-7,1	34,3
Umfang der				
Bruttoinvestitionen in feste				
Betriebsaktiva (ohne Wohnungsbau)	9,5	3,3	1,5	-2,4

Quelle: SER, Commissie Economische Deskundigen, *Rapport over het Nederlandse concurrentievermogen*, Juli 1980, S. 35.

a) Die Bruttoinvestitionen betreffen nur die Jahre 1979 und 1980; aus den vorliegenden Angaben ergibt sich für das Jahr 1981 ein weiteres Absinken.

## 2.5. Die monetären Beziehungen zwischen den Niederlanden und der Bundesrepublik

### 2.5.1 Einleitung

Im April 1972 wurde der Europäische Währungsblock ins Leben gerufen, dem alle damaligen EG-Länder beitraten. Die Mitgliedsländer verpflichteten sich, innerhalb der Bandbreiten des auf festen Paritäten beruhenden internationalen Wechselkurssystems - dem Smithsonian Agreement - im Verhältnis untereinander schmalere Margen anzuwenden. In diesem Zusammenhang sprach man auch von der „Währungsschlange im Tunnel“. Das weltweite System fester Wechselkursparitäten fiel jedoch nach einer Reihe von Währungskrisen im März 1973 auseinander. Übrig blieb nun die Währungsschlange, wenngleich es sich angesichts der Zahl der noch teilnehmenden Länder nur noch um eine Minischlange handelte. Nacheinander verliessen nämlich das Pfund, die Lira und der französische Franc die Schlange. Ein wichtiger Grund für die Niederlande, sich an den EG-Vereinbarungen zu beteiligen, liegt in der Mitwirkung insbesondere der Bundesrepublik und Belgiens; dadurch kann etwa die Hälfte des niederländischen Handelsverkehrs von der durch das System garantierten relativen Stabilität profitieren.<sup>102</sup>

Nach 1973 wurden im Rahmen der EG verschiedene Versuche unternommen, die Zusammenarbeit im Währungsbereich wieder auf alle Mitgliedstaaten auszudehnen; diese Versuche blieben jedoch ohne Erfolg, bis 1978 auf Betreiben von insbesondere Schmidt und Giscard d'Estaing das Europäische Währungssystem (EWS) geschaffen wurde, das eine grössere Währungsstabilität in der Gemeinschaft sichern soll. Am 13. März 1979 trat dieses System in Kraft; es ist im Grunde eine Weiterführung der alten Währungsschlange; technisch weicht es allerdings in einzelnen Punkten davon ab.<sup>103</sup> Daneben sollte die EWS den europäischen Einigungsprozess vorantreiben. Die Bundesrepublik hat in dieser Entwicklung eine recht erstaunliche Rolle gespielt. Bis dahin hatte sie sich nämlich immer dagegen ausgesprochen, die währungspolitische Integration zum Zugpferd der europäischen Einigung zu machen. Die Änderung der westdeutschen Haltung könnte man damit erklären, dass

<sup>102</sup> G.A. Kessler, *De invloed van het Nederlandse monetaire beleid en wisselkoersbeleid op de ontwikkeling van de werkgelegenheid*; overdruk Nr. 68, De Nederlandsche Bank N.V., 1980, S. 14.

<sup>103</sup> Siehe u.a. De Nederlandsche Bank N.V., *Verslag over het jaar 1978*; Kluwer Amsterdam, Mai 1979, S. 120ff.

der politische Einfluss Westdeutschlands zugenommen hatte; auch hielt man es wohl für erforderlich, mit Hilfe eines geeigneten Systems zu verhindern, dass die Stabilität des europäischen Wechselkursgefüges durch Schwankungen des Dollarkurses allzu sehr beeinträchtigt würde.<sup>104</sup>

In diesem Abschnitt soll nun die Beziehung der Niederlande zur Bundesrepublik innerhalb des EWS beschreiben werden. Es wird untersucht, inwieweit die Wechselkurspolitik der Niederlande auf die der Bundesrepublik abgestimmt ist. Zu diesem Zweck sollen die Überlegungen untersucht werden, von denen die niederländische Politik bei der Anpassung des Diskontsatzes (als einem der Instrumente, den inländischen Geldmarktzins an die entsprechenden ausländischen Zinssätze anzugleichen) und bei der Anpassung der Leitkurse ausgeht. Diese Überlegungen können nämlich einen Eindruck davon vermitteln, über welchen Spielraum die niederländischen Politiker im Verhältnis zur Bundesrepublik zu verfügen glauben. Eine Betrachtung der bisherigen Entwicklung des EWS ist besonders interessant, weil 1979 die Notierung der D-Mark innerhalb des Systems am höchsten war, 1980 jedoch infolge der in diesem Jahr auftretenden erheblichen Zahlungsbilanzdefizite und aufgrund der extrem hohen Zinsen in den Vereinigten Staaten stark absank. Danach soll die bisherige westdeutsche Wechselkurspolitik beschrieben und eine Prognose über die zu erwartenden Massnahmen gegeben werden. Den Abschluss bildet die Darstellung der Möglichkeiten, die die niederländische Politik künftig innerhalb des EWS haben wird.

### 2.5.2. Die Leitkursanpassungen im Europäischen Währungssystem

Am 13. März 1979 ging der Europäische Währungsblock im EWS auf. Nach einer ruhigen Anlaufzeit traten Mitte 1979 Spannungen auf, die Kursanpassungen erforderlich machten. So wurden am 24. September 1979 im Verhältnis zu den übrigen Währungen die Mark um 2% aufgewertet und die dänische Krone um 3% abgewertet. Am 30. November wurde die Krone erneut um 5% abgewertet. Nachdem sich im Jahre 1980 nichts geändert hatte, wurde am 23. März 1981 die italienische Lira um 6% abgewertet, während zum 5. Oktober 1981 der Gulden und die Deutsche Mark gegenüber dem französischen Franc und der italienischen Lira um 8,5% und gegenüber dem belgischen und luxemburgischen Franc, der dänischen Krone und dem irischen Pfund um 5,5% aufgewertet wurden. Am 22. Februar 1982 schliesslich wurden der belgische und luxemburgische Franc um 8,5% und die dänische Krone um 3% abgewertet.

Seit der Einführung des EWS wurden somit als Ergebnis von Verhandlungen fünfmal Leitkursanpassungen vorgenommen. Zwei dieser Fälle, die Anpassungen vom 24. September 1979 und vom 5. Oktober 1981, sollen im folgenden näher untersucht werden, weil sie das Verhältnis zwischen Mark und Gulden betrafen.

#### *Die Anpassung vom 24. September 1979*

Nach dem Bericht der Nederlandse Bank für das Jahr 1979 liessen sich in diesem Jahr Wechselkursspannungen u.a. deshalb nicht vermeiden, weil die internen politischen Massnahmen der verschiedenen Länder nicht genügend aufeinander abgestimmt wurden (die Inflationsrate lag zwischen 5% und 20%) und weil die unterschiedlich hohen Finanzierungsdefizite der öffentlichen Hand eine umfangreiche monetäre Finanzierung häufig unumgänglich machten.<sup>105</sup> Hieraus resultierte die

---

<sup>104</sup> T. de Vries, *On the meaning and future of the European Monetary System*; Essays in International Finance, Nr. 138, September 1980, International Finance Section, Department of Economics, Princeton/New Jersey, zitiert in: A.J. Reitsma, *Internationale monetaire ontwikkelingen in de jaren zeventig*; Abschiedsvorlesung als ausserordentlicher Professor an der Königlichen Militärschule Breda, 15. April 1981, S.13ff.

<sup>105</sup> De Nederlandsche Bank N.V., *Verslag over het jaar 1979*; Kluwer Amsterdam, April 1980, S.128.

bereits genannte Anpassung vom 24. September, bei der die Deutsche Mark um 2% aufgewertet und die dänische Krone um 3% abgewertet wurde. Eine wichtige Frage ist nun, welche Haltung die Niederlande in dieser Frage einnehmen.

In einem Brief des Finanzministers an das Parlament wird mitgeteilt, die niederländische Seite habe noch in den letzten Phasen der Verhandlungen den Standpunkt vertreten, eine Aufwertung der Deutschen Mark gegenüber dem Gulden sei nicht erforderlich.<sup>106</sup> Man war nämlich der Auffassung, die Wirtschaftsentwicklung in den Niederlanden - insbesondere die Preisentwicklung und die Entwicklung der Zahlungsbilanz - sowie die tatsächliche Kursentwicklung des Guldens seien kein Anlass zu einer Anpassung. Trotzdem akzeptierte man, dass der Gulden gegenüber der Mark um 2% abgewertet wurde. Die Notwendigkeit, bei den internationalen Verhandlungen eine Einigung zu erzielen, hat dabei offenbar den Ausschlag gegeben.<sup>107</sup>

#### *Die Anpassung vom 5. Oktober 1981*

Auch hier lag ein wichtiger Grund für die Anpassung in der stark divergierenden Entwicklung in den am EWS teilnehmenden Ländern. Vor allem für die Wechselkursentwicklung wichtige Indikatoren, wie Inflation, Leistungsbilanz und Finanzierungsdefizit der öffentlichen Hand zeigten, dass Länder wie Frankreich, Italien und Belgien in einigen Bereichen in einer wesentlich schlechteren Lage waren als insbesondere die Bundesrepublik und die Niederlande. Auch erhebliche Stützungsmaßnahmen und sehr hohe Zinssätze (20% bis 30%) hatten nicht ausgereicht, die schwachen Währungen im EWS zu stützen.<sup>108</sup>

Die Beibehaltung des Guldenkurses gegenüber der Mark wurde damit begründet, dass der Gulden und die Mark innerhalb des EWS nach wie vor eine starke Stellung hätten und dass die Wirtschaftslage beider Länder weitgehend dieselbe sei.<sup>109</sup> Auch die Nederlandse Bank unterstreicht dies in ihrem Gutachten an und führt aus, es habe für die Niederlande keinen Sinn, sich bei einer Neufestsetzung der Paritäten in den Kreis der Schwachen zu begeben, d.h. den Gulden gegenüber der Mark abzuwerten.<sup>110</sup> Ausserdem würde nach Meinung der Bank eine Abwertung das Vertrauen in den Gulden schwächen und damit die Finanzierbarkeit des Defizits der öffentlichen Hand gefährden. Darüber hinaus, so fährt die Bank fort, würde eine Abkopplung des Guldens von der Mark den günstigen Effekt, den eine Abwertung für die Exporte hätte, schnell wieder zunichte machen, weil die hieraus resultierenden höheren Preise für Importe aus der Bundesrepublik infolge des automatischen Preisausgleichs zu einer höheren Inflation führen würden.<sup>111</sup> Das Argument, man müsse das Vertrauen in den Gulden stärken, wurde auch in der Parlamentsdebatte über die Anpassung vom 5. Oktober 1981 angeführt. In dieser Debatte ging es im wesentlichen um die Entscheidung, entweder den Gulden ebenso stark aufzuwerten wie die Mark oder aber den Gulden weniger stark aufzuwerten und gleichzeitig die Zinsen zu senken. Hierzu wurde die Auffassung vertreten, dass bei einer gleichartigen Wirtschaftsentwicklung in den Niederlanden und in der Bundesrepublik eine Abkoppelung des Guldens von der Mark in Verbindung mit einer Zinssenkung nur das Vertrauen in den Gulden schwächen und so zu einem erneuten Anstieg der Zinsen führen werde.<sup>112</sup> Wie bereits in einer

<sup>106</sup> Aanpassingen van middenkoersen in het kader van het Europees Monetair Stelsel 1979; Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15816, Nr. 1, S. 1.

<sup>107</sup> De Nederlandsche Bank N.V., „De wisselkoersaanpassing in het Europese Monetair Stelsel“; bijlage II, Advies van de Bank, *Kwartaalbericht*, 1979, Nr.3, Dezember 1979.

<sup>108</sup> Aanpassingen van middenkoersen in het kader van het Europees Monetair Stelsel 1981, Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 17125, Nr.1, S.1.

<sup>109</sup> Ebenda, S.2.

<sup>110</sup> Ebenda, Bijlage 3, S.5.

<sup>111</sup> Ebenda, Bijlage 3, S.5.

<sup>112</sup> Tweede Kamer, Handelingen, 8. Dezember 1981, S.900ff.

früheren Diskussion wurde behauptet, erzwungene niedrige Zinssätze könnten immer wieder zu einer Abwertung des Guldens führen. Dies könne dann zu einem erheblichen Anstieg der Inflation und wahrscheinlich sogar zu einem Ende der Teilnahme am EWS führen.<sup>113</sup>

### 2.5.3. Die Diskontpolitik

Während des Bestehens des EWS haben sich sowohl in den Niederlanden als auch in Westdeutschland die offiziellen Zinssätze geändert. Tabelle 2.63 zeigt diese Entwicklung bis zum 19. März 1982. Die niederländischen Zinssätze beziehen sich auf den Wechseldiskont. Bei diesem Diskontsatz handelt es sich um den Zinssatz, zu dem die Nederlandse Bank bereit ist, sowohl akzeptierte Wechsel als auch Schatzanweisungen einzulösen.<sup>114</sup> Da am Geldmarkt eine Verbindung zwischen dem Wechseldiskont und dem Zinssatz besteht, kann die Bank durch Veränderung des Diskontsatzes den Geldmarktzins, der einige Prozent über dem offiziellen Zinssatz liegt, beeinflussen. Für die Bundesrepublik werden neben dem entsprechenden Wechseldiskont der Lombardsatz und der Sonderlombardsatz angegeben. Der Lombardsatz ist der Zinssatz, zu dem Kreditinstitute Fehlbeträge mit Zentralbankgeld ausfüllen können. Diese Zinssätze müssen in die Analyse miteinbezogen werden, da der Wechseldiskont und der Lombardsatz sich im Berichtszeitraum nicht immer parallel entwickelt haben. Vom 19. Februar 1981 bis 7. Mai 1982 war der Sonderlombardsatz ausserdem der Indikator für die offiziellen Zinssätze der Deutschen Bundesbank. Die Einführung des höheren Zinssatzes wurde für nötig gehalten, um den zum damaligen Zeitpunkt erheblichen Zinsunterschied zwischen den Vereinigten Staaten und der Bundesrepublik verringern zu können.<sup>115</sup>

Ein Vergleich der offiziellen Zinssätze in den beiden Ländern zeigt, dass die Veränderungen in beiden Ländern zumindest bis Mitte 1980 und seit Anfang 1982 weitgehend parallel laufen. Änderungen in der Bundesrepublik wurden in den Niederlanden sofort oder wenig später nachvollzogen. Obwohl dies aus der Tabelle nicht hervorgeht, folgte man in Wirklichkeit auch Ende 1981 der Zinsentwicklung in der Bundesrepublik, und zwar durch Änderung des sog. Zinszuschlags. So erfolgte am 14. Oktober und am 4. Dezember 1981 eine Senkung des Zinszuschlags, den die Nederlandse Bank Banken in Rechnung stellt, die relativ hohe Kredite erhalten.<sup>116</sup> In der zweiten Hälfte des Jahres 1980 weist die Entwicklung der Zinssätze in beiden Ländern jedoch geringere Ähnlichkeiten auf.

Untersucht man die Gründe für die Veränderungen des niederländischen Diskontsatzes in den verschiedenen Zeiträumen, so ergibt sich, dass die Nederlandse Bank für die Veränderungen des Jahres 1979 an erster Stelle die Anpassung an die steigenden Zinsen auf den in- und ausländischen Kapitalmärkten anführte. Als weitere Gründe wurden die zur damaligen Zeit relativ schwache Position des Guldens im EWS, die insbesondere in einem stark steigenden D-Mark-Kurs zum Ausdruck kam, und der Zinsanstieg in der Bundesrepublik angegeben. Vor allem die im Verhältnis zur Bundesrepublik unterschiedlichen Zinssätze spielen immer eine wichtige Rolle bei Entscheidungen zur Änderung des niederländischen Diskontsatzes. 1980 wurde die Position der Mark gegenüber dem Gulden innerhalb des EWS schwächer. Ursache hierfür war vor allem das grosse Zahlungsbilanzdefizit der Bundesrepublik. Dieses Defizit und die sich daraus ergebende Schwäche der D-Mark im EWS ermöglichte es der Nederlandse Bank, viermal hintereinander den Dis-

<sup>113</sup> Tweede Kamer, Aangangs van de Handelingen, zitting 1979-1980, S. 2617ff.

<sup>114</sup> M.P. Gans, *De handelsbank als financiële instelling*; Kluwer, Deventer, 1965.

<sup>115</sup> C. Köhler, „Die Zinspolitik der Deutschen Bundesbank“; in: *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen*, 1. Januar 1982, 35. Jahrgang, Nr.1, S.15.

<sup>116</sup> De Nederlandse Bank N.V., *Kwartaalbericht*; 1981, Nr. 3, Dezember 1981, S. 52f.



kontsatz zu senken. Im Februar 1981 traf die Bundesbank Massnahmen zur Stärkung der schwachen Position der D-Mark. Der daraus folgende Anstieg der Kapitalmarktzinsen in der Bundesrepublik zwang nun die Nederlandse Bank, den Diskontsatz zu erhöhen. Da die Niederlande der westdeutschen Zinsentwicklung zunächst nicht folgten, begann der Guldenkurs innerhalb des EWS zu fallen. Wäre der Diskontsatz nicht erhöht

Tabelle 2.63 Änderungen der offiziellen Zinssätze der Niederlande und der Bundesrepublik in den Jahren des EWS, März 1979 bis März 1982 a)

	Niederlande Wechseldiskont		Bundesrepublik Wechseldiskont		Lombardsatz		Sonderlombardsatz	
30. März 1979			+ 1%	(4%)				
31. Mai 1979	+ 0,5%	(7%)						
1. Juni 1979					+ 0,5%	(5,5%)		
6. Juli 1979	+ 0,5%	(7,5%)						
13. Juli 1979	+ 0,5%	(8%)	+ 1%	(5%)	+ 0,5%	(6%)		
1. November 1979	+ 0,5%	(8,5%)	+ 1%	(6%)	+ 1%	(7%)		
29. November 1979	+ 1%	(9,5%)						
29. Februar 1980			+ 1%	(7%)	+ 1,5%	(8,5%)		
2. Mai 1980	+ 0,5%	(10%)	+ 0,5%	(7,5%)	+ 1%	(9,5%)		
23. Juni 1980	-0,5%	(9,5%)						
21. Juli 1980	-0,5%	(9%)						
19. September 1980					-0,5%	(9%)		
22. September 1980	-0,5%	(8,5%)						
21. Oktober 1980	-0,5%	(8%)						
19. Februar 1981								(12%)
3. März 1981	+ 1%	(9%)						
9. Oktober 1981							-1%	(11%)
4. Dezember 1981							-0,5%	(10,5%)
22. Januar 1982	-0,5%	(8,5%)					-0,5%	(10%)
19. März 1982	-0,5%	(8%)					-0,5%	(9,5%)

Quelle: De Nederlandsche Bank N.V., *Kwartaalbericht 1981*, Nr. 4; März 1982 und Deutsche Bundesbank, *Monatsberichte der Deutschen Bundesbank*; März 1982, 34. Jahrgang, Nr. 3.

a) Der Nominalzinssatz ist in Klammern angegeben.

worden, so hätte der Kursverfall des Guldens wahrscheinlich angedauert, so dass er immer unattraktiver geworden wäre.<sup>117</sup> Dass die Niederlande schliesslich Anfang 1982 dem westdeutschen Beispiel folgten und einem niedrigeren Guldenkurs zustimmten, erklärt sich aus der sehr starken Position, die der Gulden innerhalb des EWS einnahm.

Als Ergebnis ist folgendes festzuhalten: Zwischen Diskontpolitik und Wechselkurspolitik besteht ein enger Zusammenhang; im Falle der Niederlande ist der Diskontsatz insbesondere als ein Instrument der Wechselkurspolitik zu betrachten. Bei der Wechselkurspolitik spielen drei wichtige Überlegungen eine Rolle, und zwar an erster Stelle das Bemühen um stabile Wechselkurse im Verhältnis zu den wichtigsten Handelspartnern, weil Wechselkursstabilität als eine wichtige Voraussetzung für die weitere Entwicklung der Handelsbeziehungen betrachtet wird. Daher geben die niederländischen Behörden jedem System fester Wechselkurse, wie z.B. dem EWS, den Vorzug. Innerhalb des EWS und ganz besonders im Verhältnis zur D-Mark sind zwei weitere Gesichtspunkte von Bedeutung:

- Man bemüht sich, den Anstieg des Importpreisniveaus möglichst in Grenzen zu halten, da höhere Importpreise die Inlandsinflation anheizen und damit auch die Exportposition ungünstig beeinflussen. Das bedeutet gleichzeitig, dass man eine Abwertung gegenüber der Deutschen Mark zu vermeiden sucht. Zwar kann eine Abwertung die Exportposition auf kurze Sicht günstig beeinflussen, längerfristig ergeben sich jedoch negative Konsequenzen, da sich die in diesem Fall höhere importierte Inflation auf das Preisniveau auswirkt.
- Man bemüht sich, das internationale Vertrauen in den Gulden nicht zu erschüttern. Eine Abwertung gegenüber der D-Mark kann diesem Vertrauen schaden, was den Kurs des Guldens nach unten und das Zinsniveau nach oben drücken könnte.

<sup>117</sup> Tweede Kamer, Handelingen, 10. März 1981, S.3836.

Aus diesen Gründen ist der politische Spielraum der Niederlande gegenüber Deutschland begrenzt. Dies liegt insbesondere daran, dass die Bundesrepublik für die Niederlande ein so wichtiger Handelspartner ist. Die Stellung des Guldens gegenüber der D-Mark ist daher sowohl für die Exportposition als auch für die Inflationsbekämpfung im Inland von grosser Bedeutung. Die hier aufgeführten Beispiele für Kursanpassungen zeigen, dass auf niederländischer Seite grosse Bereitschaft besteht, der Kursentwicklung der D-Mark zu folgen. In dem einen geschilderten Fall war dies - zum Bedauern der niederländischen Regierung - aus politischen Gründen nicht möglich, im andern Fall wurde der Guldenkurs gegenüber der D-Mark beibehalten, obwohl dies für das Zinsniveau jedenfalls kurzfristig weniger günstig schien. Die Beibehaltung eines festen Nominalkurses im Verhältnis zur Bundesrepublik gilt offensichtlich als eminent wichtig. Die Gründe für die beschriebenen Anpassungen des Diskontsatzes machen deutlich, dass die Diskontpolitik de facto der Unterstützung der Wechselkurspolitik dient. Auch hier ist die Lage in der Bundesrepublik wiederum ein entscheidender Faktor. Das Verhältnis zwischen Mark und Gulden bestimmt den Spielraum der Diskontpolitik. In der Praxis bedeutet das Streben nach einer festen Bindung an die D-Mark, dass innerhalb des EWS ein möglichst starker Gulden wünschenswert ist, d.h. ein Gulden, der innerhalb der Bandbreite, die das EWS bietet, möglichst hoch rangiert. Dies gilt selbst dann, wenn die Stellung der D-Mark innerhalb des EWS schwach ist. In diesem Fall ist die Ausgangsposition der Niederlande bei einem „realignment“ besonders stark.<sup>118</sup>

#### 2.5.4 Die westdeutsche Wechselkurspolitik

Bisher wurde beschrieben, von welchen Voraussetzungen die heutige niederländische Wechselkurspolitik in der Praxis ausgeht: Man versucht, möglichst nahe bei der D-Mark zu bleiben. Es ist daher wichtig zu wissen, welche Überlegungen der Wechselkurspolitik der Bundesrepublik zugrunde liegen. In der Praxis haben sie nämlich - sei es auch nur indirekt - Auswirkungen auf den Wert des niederländischen Guldens.

Wenn wir in die Vergangenheit zurückblicken, zeigt sich, dass verschiedene Elemente eine wichtige Rolle gespielt haben. Zu nennen sind beschäftigungspolitische Überlegungen, Stabilitätsaspekte (die Eindämmung der Inflation), politische Interessen (pro Amerika oder pro Frankreich) und handelspolitische Aspekte (Protektion oder völlige Freiheit).<sup>119</sup> Je nach der Situation treten diese Aspekte in stärkerem oder schwächerem Masse immer wieder in Erscheinung. Kennzeichnend für die westdeutsche Wechselkurspolitik war jedoch immer die Spannung zwischen Beschäftigungs- und Stabilitätsaspekten.<sup>120</sup>

Auch in der Argumentation für oder gegen die Einführung des EWS spielen diese Aspekte eine Rolle. In der Diskussion wurden folgende Argumente für die Einführung des Systems vorgebracht<sup>121</sup>:

1. Das EWS wird als Instrument zur Verringerung der Wechselkursrisiken und zur Förderung der Investitionen, der Beschäftigung und des Wachstums in der Bundesrepublik betrachtet. Ohne das EWS wäre der Wechselkurs völlig frei; würde die amerikanische Zentralbank nicht intervenieren, so bestünde die grosse Gefahr, dass es zu einer erheblichen realen Überbewertung der D-Mark käme. Diese Überbewer-

---

<sup>118</sup> Vgl. Tweede Kamer, Aangangsel van de Handelingen, zitting 1979-1980, S.2489, und R.A.R. van de Bosch, „De hoge rente in Nederland“; in: *Economisch Statistische Berichten*, 26. August 1981, 66. Jahrgang, Nr.3319, S.827.

<sup>119</sup> H.E. Scharrer, „Währungspolitik“; in: *Die Aussenwirtschaftspolitik der Bundesrepublik Deutschland und ihre Bedeutung für die Niederlande*, WRR-werkdocument, 's-Gravenhage 1981, S.211.

<sup>120</sup> In bezug auf die einzelnen Zeiträume siehe Scharrer, a.a.O.

<sup>121</sup> Scharrer, a.a.O., S.45ff.

tung hätte zu billige und zu teure Exporte zur Folge und würde den Export der Bundesrepublik und insbesondere die Gewinne nachteilig beeinflussen. Dies wiederum könnte negative Auswirkungen auf die Investitionen, den Motor des Wirtschaftswachstums, haben. Ein Zusammenschluss im EWS bietet nun die Möglichkeit, einen erheblichen Teil des Exportsektors (ca. 45%) in ein festes Wechselkurssystem einzufügen, wodurch das Risiko einer Überbewertung des Wechselkurses und das Risiko eines Investitionsrückgangs verringert würde.

2. Mit dem EWS ergibt sich die Möglichkeit einer Unterbewertung der D-Mark, die der westdeutschen Wirtschaft Wettbewerbsvorteile bringt. Seit 1973 floatete die D-Mark gegenüber den Währungen der Länder, die nicht zur Währungsschlange gehörten, während der D-Mark-Kurs gegenüber den Ländern der Währungsschlange stabil blieb; diese Entwicklung hat gezeigt, dass die relativ niedrige westdeutsche Inflation zu einer realen Abwertung der D-Mark gegenüber den Währungen der übrigen Mitgliedsländer der Währungsschlange geführt hat. Diese Unterbewertung gegenüber Konkurrenzwährungen in der Schlange (zu teure Importe, zu billige Exporte) hat einen erheblichen Teil des Exportsektors stark belebt.

3. Das EWS bietet die Möglichkeit, neben der D-Mark auch andere westeuropäische Währungen als Reservewährungen fungieren zu lassen; inzwischen ist die D-Mark zum Gegenpol des Dollar geworden: erhebliche Mengen von Spekulationsgeldern werden möglicherweise auch in D-Mark angelegt. Damit vergrößert sich die Gefahr einer Überbewertung der westdeutschen Währung mit allen nachteiligen Folgen für den Arbeitsmarkt und den Export.

4. Das EWS ist ein Versuch, die Europäische Gemeinschaft aus der Stagnation zu führen und der Integration neue Impulse zu geben; die derzeitige Stagnation des Integrationsprozesses geht mit einer Zunahme des Protektionismus innerhalb der EG einher. Um diesen Tendenzen Einhalt zu gebieten, muss die Integration erneut gefördert werden.

5. Das EWS ist ein in politischer Hinsicht gelungener Versuch, der Europäischen Gemeinschaft gemeinsam mit Frankreich zu grösserer Stabilität zu verhelfen. Das Verhältnis zu Frankreich ist für die Bundesrepublik von grosser Bedeutung: die Tatsache, dass Frankreich sich an einem europäischen Wechselkurssystem beteiligt, hat für die Bundesrepublik daher grosses Gewicht. Die vorstehenden Ausführungen machen deutlich, dass beschäftigungspolitische Überlegungen (1., 2. und 3.), handelspolitische Aspekte (4.) und politische Interessen (5.) bei der Festlegung der westdeutschen Wechselkurspolitik eine wichtige Rolle spielen. Daneben wird als Gegenargument auch der Inflationsaspekt ins Spiel gebracht. Die oben aufgeführten Argumente 1., 2. und 3. bringen zum Ausdruck, dass man eine reale Aufwertung vermeiden und eventuell eine reale Abwertung herbeiführen möchte. Das Stabilitätsargument zielt dagegen gerade darauf ab, eine reale Abwertung zu vermeiden, um den inflationsfördernden Einfluss steigender Importpreise möglichst auszuschliessen. Vor allem die Zentralbank und das Wirtschaftsministerium treten für eine Wechselkurspolitik ein, die insbesondere der Stabilitätsicherung dient. Sie hat daher auch bei der Beschränkung der Rolle des ECU im Rahmen des EWS ihren Einfluss geltend gemacht.<sup>122</sup>

Die westdeutsche Wechselkurspolitik wird wahrscheinlich künftig wie auch schon in der Vergangenheit im Spannungsfeld zwischen Stabilitätsicherung und Sicherung der Arbeitsplätze liegen. Diese Spannung wird auch im Verhältnis zwischen der Zentralbank und dem Wirtschaftsministerium einerseits sowie dem Finanzministerium und dem Bundeskanzler andererseits spürbar. Die wirtschaftlichen Verhältnisse, unter denen diese Politik verwirklicht werden soll, lassen sich aus heutiger Sicht wie folgt charakterisieren<sup>123</sup>:

---

<sup>122</sup> Ebenda, S.51.

<sup>123</sup> Ebenda, S.54ff.

a. Der Warenbilanzüberschuss ist so gross, dass der negative Saldo der Dienstleistungs- und Kapitalbilanz mehr als ausgeglichen wird. Der Grund liegt darin, dass die Wirtschaft der Bundesrepublik nicht nur einen relativ hohen Industrialisierungsgrad aufweist, sondern dass sie sich in jüngster Vergangenheit den Veränderungen der Weltwirtschaft zielstrebig angepasst hat. Diese grosse strukturelle Flexibilität zeigt sich u.a. darin, dass traditionelle Produktionszweige wie Landwirtschaft, Textilindustrie, Schuhindustrie, Schiffbau und in geringerem Masse die Stahlindustrie sich bereits in ihrer Produktionsstruktur so stark angepasst haben, dass sie heute aller Wahrscheinlichkeit nach international konkurrenzfähig sind. Daneben ist der Anteil der industriellen Fertigprodukte an den Exporten der Bundesrepublik hoch; gerade diese Warenkategorie wird sich bei einer Wiederbelebung der Weltwirtschaft äusserst positiv auf die Zahlungsbilanz der Bundesrepublik auswirken. Die Bundesrepublik ist zwar nach den Vereinigten Staaten und vor Japan nur der zweitgrösste Warenexporteur der Welt, bei den Fertigprodukten steht sie jedoch an erster Stelle. 1980 kamen fast 20% aller von den OECD-Ländern exportierten Fertigprodukte aus der Bundesrepublik; für die Vereinigten Staaten und Japan lag dieser Anteil bei 17% bzw. 14%.<sup>124</sup>

b. Die westdeutsche Wirtschaft ist stabiler als die der meisten westeuropäischen Länder und der Vereinigten Staaten. Dies liegt an der oben erwähnten günstigen Ausgangsposition der Bundesrepublik für ein Wachstum im Exportsektor. Folgen sind eine positive Warenbilanz und damit auch eine relativ starke D-Mark. Auch wird so vermieden, dass inflationäre Erscheinungen, die ihren Ursprung in anderen Ländern haben, in die Bundesrepublik importiert werden. Daneben ist auch die Innenpolitik zu nennen, bei der der Eindämmung der Inflation ebenfalls grosse Bedeutung beigemessen wird. Die Folge ist aller Wahrscheinlichkeit nach eine bleibende Tendenz zur Aufwertung der D-Mark.

#### 2.5.5 Möglichkeiten der niederländischen Wechselkurspolitik in der Zukunft

Eine wichtige Frage ist nun, was dies alles für die zukünftige Entwicklung in den Niederlanden bedeutet. Entscheidend ist der Einfluss der Erdgaserträge auf die niederländische Zahlungsbilanz. Denn unabhängig von der Frage, ob sich die Niederlande wie in der Vergangenheit der westdeutschen Wechselkursentwicklung anschliessen müssen, wirft die vertraglich festgelegte Verringerung der Gasexporte die Frage auf, ob die Niederlande mit einer relativ starken Wirtschaft wie der westdeutschen überhaupt noch Schritt halten können. Berechnungen zeigen, dass für jeden Gulden, um den sich die Erdgas-Exportenerlöse verringern, andere Produkte im Werte von 2,50 Gulden ausgeführt werden müssen, will man die Auswirkungen auf die Leistungsbilanz ausgleichen.<sup>125</sup>

Geht man von dem Abwärtstrend des Erdgas-Exportvolumens aus, so lassen sich für die künftige niederländische Wechselkurspolitik zwei Phasen unterscheiden:

1. der Zeitraum bis zu dem Jahr, in dem der reale Anstieg des Gasexportpreises den Rückgang des Gasexportvolumens nicht mehr ausgleicht,
2. der darauffolgende Zeitraum.

In welchem Jahr der Umschlag erfolgen wird, ist schwer zu sagen. Dies liegt nicht nur daran, dass die Verhandlungsrunden der Jahre 1980 und 1981 (die sog. Spierenburg-Runden) die Möglichkeit eröffnet haben, die Gaslieferungen zeitlich zu strecken, sondern vor allem daran, dass die

<sup>124</sup> Bundesministerium für Wirtschaft, *Internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft*; Deutscher Bundestag, 9. Wahlperiode, Drucksache 9/1133, 3. Dezember 1981, S.2.

<sup>125</sup> Ministerie van Economische Zaken, *Begroting van uitgaven, Tweede Kamer, zitting 1981-1982*, 17 100, Hoofdstuk XIII, Nr.2, S.14.

Preisentwicklung bei Heizöl bzw. Rohöl, an die der Erdgaspreis gekoppelt ist, unsicher ist. Unabhängig von der Preisentwicklung bei Rohöl (siehe hierzu Anlage 2 und Abschnitt 2.2.2.6) bleibt doch der Unterschied zwischen diesen beiden Phasen bestehen; irgendwann wird ein Umschlag erfolgen. Für die erste Phase kann man unabhängig von der Ölpreisentwicklung davon ausgehen, dass die im Vergleich zur Bundesrepublik weniger günstige industrielle Struktur durch die Erdgaserlöse gewissermaßen ausgeglichen wird, mit der Folge, dass man sich auch in der Wechselkurspolitik an der Bundesrepublik orientieren kann. In der zweiten Phase gilt dies nicht mehr: der Beitrag der Erdgaserlöse verringert sich immer mehr, was zu relativ hohen Leistungsbilanzdefiziten führen kann. Die zu erwartende Entwicklung der Gasexporte hat daher - zusammen mit der heutigen unterschiedlichen industriellen Struktur beider Länder - zur Folge, dass die Niederlande sich nach dem Umschlag in ihrer Politik nicht mehr an Westdeutschland orientieren können, es sei denn, dass eine strukturelle Verbesserung ihrer Exportposition erreicht werden kann. In der ersten Phase könnten die Niederlande die bisherige Politik weiterführen. Die Tendenz zu einer effektiven Aufwertung des Guldens, die nicht zuletzt unter dem Einfluss der Erdgaseinnahmen in den siebziger Jahren festzustellen war, wird sich wahrscheinlich auch in dieser Periode fortsetzen.

Die Frage ist, ob sich die Niederlande dabei um einen konstanten nominalen Wechselkurs gegenüber der D-Mark bemühen sollen, die selbst innerhalb des EWS zur Aufwertung tendiert. Die Niederlande stehen ja vor der Aufgabe, die Zeit, in der die Einnahmen aus dem Gasgeschäft die Zahlungsbilanz noch sehr positiv beeinflussen, zum Aufbau eines Exportsektors zu nutzen, der sich gegenüber der internationalen Konkurrenz behaupten kann. Wählt man die D-Mark als Leitwährung, so bedeutet das zwar aufgrund der politischen Zielsetzungen der Bundesrepublik eine niedrigere Inflationsrate,<sup>126</sup> gleichzeitig könnte eine so hoch bewertete Währung zu einer Schwächung der Wettbewerbsposition gegenüber den konkurrierenden Ländern mit Ausnahme der Bundesrepublik führen. Auf der einen Seite stehen die positiven Auswirkungen einer niedrigen Inflationsrate und einer gedämpften Entwicklung der Lohnkosten, auf der anderen Seite steht die Gefahr einer Überbewertung des Guldens. Im Zeitraum 1979-1981 dominierte der positive Effekt, wie Tabelle 2.64 zeigt. In diesen Jahren lag die Inflationsrate im Jahresdurchschnitt nur ein halbes Prozent höher als in der Bundesrepublik, wodurch unsere Wettbewerbsstellung, jedenfalls was das Preisniveau betrifft, günstig beeinflusst wurde. Legt man als Indikator für die Wettbewerbsstellung den hinsichtlich der unterschiedlichen Preisinflationsraten bereinigten Wechselkurs zugrunde, so zeigt sich, dass sich die Wettbewerbsstellung leicht bis stark gebessert hat. Geht man von anderen Indikatoren wie Lohnkostenunterschiede je Produkteinheit in der verarbeitenden Industrie sowie von unterschiedlichen Exportpreisen aus, so lässt sich diese Folgerung im allgemeinen aufrechterhalten.

Der Rat ist der Auffassung, dass in Anbetracht der notwendigen Entwicklung des Exportsektors eine Politik verfolgt werden muss, die eine möglichst geringe Gefährdung der Wettbewerbsstellung der Niederlande auf internationalen Märkten mit sich bringt. Daraus, dass der Gulden in naher Zukunft ebenso wie die D-Mark weiterhin zur Aufwertung tendiert, ergibt sich zweifellos eine niedrige Inflationsrate, wodurch auch der Exportpreis und die Lohnkostenentwicklung je Produkteinheit in den Niederlanden günstig beeinflusst werden. Die Aufwertung des Guldens darf

---

<sup>126</sup> Siehe A.P. Budd und P. Warburton, *Monetary policy in the Netherlands and the guilder/DM exchange rate*; 's-Gravenhage 1982, S.9-11 (WRR-werkdocument), die in einer theoretischen Betrachtung davon ausgehen, dass der Gulden in einem festen Verhältnis zur Mark steht; siehe auch P. Korteweg, „Monetair beleid in Nederland“; in: *Economisch Statistische Berichten*, 19. November 1980, 65. Jahrgang, Nr.3281, S.1291.

**Tabelle 2.64** Nominale und reale Kursentwicklung des Guldens gegenüber einigen Währungen, 1979 bis 1981 (in % pro Jahr) a)

	nominale Änderung	reale Änderung			
		nominale Änderung (hinsichtlich des Unterschieds in den Lohnkosten der verarbeitenden Industrie je Produkteinheit bereinigte Zahlen) b)	nominale Änderung (hinsichtlich des Unterschieds in den Exportpreisen bereinigte Zahlen)	nominale Änderung (hinsichtlich des Unterschieds in den Exportpreisen bereinigte Zahlen; Niederlande ohne Energiepreise)	nominale Änderung (hinsichtlich des Unterschieds in den Inflationsraten bereinigte Zahlen)
Deutsche Mark	+ 0,8	+ 4,0	-6,4	- 0,9	+ 0,3
US-Dollar	+ 5,9	+ 13,2	+ 5,5	+ 10,8	+ 12,0
Französischer Franc	- 1,5	+ 7,2	-2,5	+ 2,8	+ 5,3
Italienische Lira	- 4,8	+ 4,4	+ 2,9	+ 8,2	+ 8,2
Belgischer Franc	- 0,8	+ 0,6	-3,1	+ 2,2	- 0,3
Pfund Sterling	+ 6,7	+ 23,6	+ 5,2	+ 10,5	+ 15,5
Japanischer Yen	+ 12,1	+ 9,3	+ 7,2	+ 12,5	+ 11,9

Quelle: De Nederlandsche Bank N.V., *Kwartaalbericht 1981*, Nr. 4; März 1982; P. Capdevielle und D. Alvarez, „International comparisons of trends in productivity and labor costs“; in: *Monthly Labor Review*, Dezember 1981; OECD, *Economic Outlook*, Dezember 1981, und De Nederlandsche Bank N.V., *Jaarverslag 1981*, 27. April 1982.

a) + : Abwertung, - : Aufwertung.  
b) Nur für die Jahre 1979 und 1980.

jedoch nicht so weit gehen, dass dadurch die Vorteile einer für die Niederlande günstigen Lohnkosten- oder Exportpreisentwicklung mehr als neutralisiert werden. Konkret bedeutet dies, dass bei künftigen Verhandlungen über Anpassungen der Mittelkurse im EWS die Niederlande sich der Bundesrepublik nicht notwendigerweise völlig anschließen brauchen.<sup>127</sup> Immer wieder muss bedacht werden, dass die positive Wirkung, die eine niedrige Inflationsrate infolge eines günstigen Wechselkurses auf die niederländische Wettbewerbsstellung haben kann, eben durch den günstigen Wechselkurs auch ins Gegenteil verkehrt werden kann. Eine etwas höhere Inflationsrate, die bei einem von der Bundesrepublik unabhängigen Vorgehen der Niederlande eintreten kann, muss eventuell in Kauf genommen werden, wenn damit gleichzeitig negative Auswirkungen auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit verhindert werden können.

Darüber, welche konkreten politischen Massnahmen zu ergreifen sind, wenn der Umschlag bei den Gasexporten erfolgt ist, lässt sich im Augenblick wenig sagen. Viel wird davon abhängen, ob es gelingt, erfolgreiche Exportstrategien zu entwickeln.

## 2.6 Die Verletzbarkeit der Niederlande

Bisher sind die Verflechtung und die Empfindlichkeit der Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Niederlanden und der Bundesrepublik im einzelnen behandelt worden. Vor einer Analyse der Konsequenzen, die sich hieraus für das politische Handeln ergeben können, soll das Gesagte Punkt für Punkt zusammengefasst werden.

### 1. Merkmale der heutigen Handelsbeziehungen zwischen den Niederlanden und der Bundesrepublik Deutschland

Der Handel der Niederlande mit der Bundesrepublik ist umfangreich, wie dies bei Nachbarländern auf dem gleichen Entwicklungsstand im allgemeinen der Fall ist. Hinsichtlich des Umfangs der bilateralen Handelsbeziehungen nehmen die Beziehungen zwischen den Niederlanden und der Bundesrepublik den vierten Platz in der Welt ein. Zweifellos ist diese Handelsbeziehung für beide Partner, und ganz sicher für die Niederlande, von grosser Bedeutung. Ein Drittel unserer Warenexporte geht in unser

<sup>127</sup> Siehe Budd und Warburton, a.a.O., S.52.

östliches Nachbarland, und diese niederländischen Exporte machen wiederum 12% der westdeutschen Importe aus. Umgekehrt sind 10% der westdeutschen Exporte für die Niederlande bestimmt; das entspricht mehr als 20% der niederländischen Importe. Die Verwobenheit wird in ihrer Struktur sowohl quantitativ als auch qualitativ durch mehrere Grundgegebenheiten bestimmt; dazu gehören der wirtschaftliche Entwicklungsstand, Unterschiede in der Produktionsstruktur der jeweiligen Länder, geographische Nähe bzw. Entfernung usw. Will man nun die besonderen Vorteile der Beziehungen zwischen bestimmten Ländern beurteilen, so liegt es nahe, ausgehend von diesen Grundgegebenheiten Erwartungswerte zu bestimmen. Bei einem Vergleich der tatsächlichen Situation mit diesen Erwartungswerten zeigt sich, dass der Umfang des Handels zwischen den Niederlanden und der Bundesrepublik zwar sehr bedeutend, aber keineswegs ungewöhnlich ist. So sind die bilateralen Beziehungen zwischen Belgien und den Niederlanden sowie zwischen Österreich und der Bundesrepublik von vergleichbarer Intensität. Weiterhin zeigt sich, dass die bilateralen Beziehungen wie sie zwischen Kanada und den Vereinigten Staaten, zwischen Irland und Grossbritannien und zwischen den skandinavischen Ländern bestehen, viel bedeutender sind. Nun geht es bei Handelsbeziehungen nicht nur um den Umfang, sondern auch um die Art der Beziehungen. In diesem Zusammenhang können die Handelsbeziehungen zwischen den Niederlanden und der Bundesrepublik in dreierlei Hinsicht doch als aussergewöhnlich bezeichnet werden:

a. **Paketstruktur:** Die Niederlande sind für die Bundesrepublik vor allem Lieferant von landwirtschaftlichen Produkten und Brennstoffen und Abnehmer von Investitions- und Konsumgütern. Im Vergleich zu anderen Industriestaaten kann das Exportpaket der Niederlande ganz allgemein gesehen bereits als einseitig bezeichnet werden. Für den Export in die Bundesrepublik gilt dies in noch stärkerem Masse; auch wenn man den Umfang und die Struktur der Gesamteinfuhr der Bundesrepublik mit einbezieht, ändert sich dieses Ergebnis nicht.

b. **Regionalstruktur:** Die niederländischen Exporte gehen vor allem nach Nordrhein-Westfalen, was an sich nicht weiter überrascht, weil dieses Bundesland den Niederlanden am nächsten liegt. Bezieht man den Einfluss des Faktors Entfernung und die Verteilung der westdeutschen Gesamteinfuhren auf die verschiedenen Regionen mit ein, so zeigt sich eine überproportionale Konzentration auf Nordrhein-Westfalen und ein unterdurchschnittlicher Anteil insbesondere des Südens.

c. **Einfluss auf die Zahlungsbilanz:** Der Warenhandel mit der Bundesrepublik leistet im Vergleich zum Gesamtexport in die EG-Länder einen überproportionalen positiven Beitrag zum Saldo der niederländischen Warenbilanz. So beträgt der Saldo des Warenaustausches mit der Bundesrepublik 57% des Saldos mit der EG insgesamt. Insbesondere die Agrarprodukte und die Brennstoffe tragen hierzu bei.

## *2. Die Entwicklung der Handelsbeziehungen zwischen den Niederlanden und der Bundesrepublik Deutschland*

Der für die Niederlande positive Saldo im Handelsverkehr mit der Bundesrepublik ist verhältnismässig neuen Datums. Die wichtigste Ursache liegt in dem gestiegenen Wert der Brennstoffexporte, der mit dem Anstieg des realen Energiepreises und der Steigerung des Erdgasexportvolumens zusammenhängt. Die Tatsache, dass in der Entwicklung der Energiepreise in jüngster Zeit eine radikale Veränderung eingetreten ist, zeigt nur allzu deutlich, dass die Analyse einer Situation, bei der Zufallsfaktoren eine grosse Rolle spielen können, nicht allzu viele Folgerungen zulässt; gleichzeitig macht diese Tatsache aber auch deutlich, dass man die Entwicklung aufmerksam verfolgen muss. Die siebziger Jahre zeigen in dieser Hinsicht ein bemerkenswertes, für die Niederlande ausgesprochen ungünstiges Bild:

- Unsere Wettbewerbsstellung hat sich im allgemeinen verschlechtert;
- Die Struktur unseres Warenexportpakets ist einseitiger geworden;

- Unsere Warenexporte verteilen sich weniger gleichmässig auf die einzelnen Regionen.

Die Verschlechterung unserer Wettbewerbsstellung kommt darin zum Ausdruck, dass die Niederlande in den siebziger Jahren in der Bundesrepublik Marktanteile eingebüsst haben. Dieser Verlust ist in allen Regionen, die in diesem Bericht unterschieden werden, aufgetreten. Dazu ist im übrigen zu bemerken, dass 1981 ein Umschlag erfolgt ist: Der Marktanteil nahm erstmalig wieder zu, und zwar von 11,5% im Jahre 1980 auf jetzt 12%. Die Agrarprodukte sowie Produkte der Nahrungs- und Genussmittelindustrie sind hierfür in starkem Masse verantwortlich.

Die Marktanteile, die im vergangenen Jahrzehnt verloren gingen, betreffen insbesondere den Bereich der Industrieprodukte. Die ohnehin schon schwache Position auf dem Gebiet der Fertigprodukte hat sich damit weiter verschlechtert. Bei Agrarprodukten und Brennstoffen (einschliesslich Erdgas), unsere Bastionen auf dem westdeutschen Markt, konnten wir unsere Stellung dagegen behaupten.

Betrachtet man die einzelnen Regionen, so zeigt sich, dass die Niederlande ihren überproportionalen Anteil in Nordrhein-Westfalen im vergangenen Jahrzehnt weiter ausgebaut haben, während die Unterrepräsentierung im Norden und im Süden noch stärker geworden ist. Diese Tendenzen sind negativ zu beurteilen, weil gerade Nordrhein-Westfalen ein unterdurchschnittliches und insbesondere der Süden ein überdurchschnittliches Wachstum aufweist.

### 3. *Die Rolle der Dienstleistungen*

Die Niederlande erzielen von jeher im Dienstleistungsverkehr mit der Bundesrepublik Überschüsse; der positive Saldo ist sogar grösser als der Gesamtsaldo unserer Dienstleistungsbilanz. Über ein Drittel der gesamten niederländischen Dienstleistungsausfuhr geht in die Bundesrepublik.

Der positive Saldo der Dienstleistungsbilanz mit der Bundesrepublik wird völlig durch Dienstleistungen bestimmt, die mit Einfuhr, Transit und Ausfuhr zusammenhängen. Von der gesamten Gütermenge, die in den Niederlanden geladen wird (Ausfuhr und Transit) geht die Hälfte in die Bundesrepublik. Der Transit nimmt dabei mit einem Anteil von zwei Dritteln eine wichtige Stellung ein, und zwar insbesondere der See-Land-Transit. Etwa 70% des gesamten Transitverkehrs betreffen diese Art des Transits.

Das Transportwesen lässt sich natürlich nicht vom Warenaustausch zwischen beiden Ländern trennen. Drei Warenkategorien spielen beim Transport in die Bundesrepublik eine entscheidende Rolle, nämlich Agrarprodukte, einschliesslich Nahrungs- und Genussmittel, Erze und Rohöl einschliesslich Erdölprodukte. Im Jahre 1978 betrug der Anteil der Agrarprodukte 14%, der des Erdöls und der Erdölprodukte 40,5% und der der Erze 30%. Fertigprodukte spielen hierbei praktisch keine Rolle.

### 4. *Einige Determinanten für die Wettbewerbsstellung auf dem westdeutschen Markt*

Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass insbesondere bei den Industrieprodukten Markteinbussen hingenommen werden mussten. Unsere vergleichsweise ohnehin bereits schwache Position bei den Fertigprodukten im allgemeinen hat sich dadurch weiter verschlechtert. Bei den Agrarprodukten und den Brennstoffen konnten wir unsere Position dagegen im grossen und ganzen behaupten. Eine Erklärung dafür, dass die Ergebnisse so unterschiedlich sind, ist schwer zu finden. Gleichwohl gibt es deutliche Anhaltspunkte dafür, dass die Verschlechterung der Wettbewerbsstellung im Bereich der Industrieprodukte auf eine Kombination von Faktoren, nämlich Preis, Produktqualität und Marketing, zurückzuführen ist.

Bei der Preisbildung haben die Lohnkostenentwicklung je Produkteinheit und die hohe Bewertung des niederländischen Guldens gegenüber



den Währungen unserer Hauptkonkurrenten auf dem westdeutschen Markt eine wichtige Rolle gespielt. Zu Ende der siebziger Jahre kam die für uns negative Entwicklung zu einem Abschluss. Seit 1979 hat sich die Lohnkostenentwicklung je Produkteinheit im Vergleich zu der Entwicklung bei den Konkurrenten erheblich gebessert; dies gilt auch dann, wenn man die Währungsentwicklung berücksichtigt. Die bereits erwähnte Verbesserung unserer Marktposition im Jahre 1981 dürfte ebenfalls mit diesem Umschwung zusammenhängen.

Für die Produktqualität und das Marketing spielten neben den objektiven Gegebenheiten auch das Produkt-Image eine wichtige Rolle. Man kann ohne Übertreibung behaupten, dass der Erfolg unserer Molkerei- und Agrarprodukte so gross ist, dass die Niederlande als Lieferant auf dem westdeutschen Markt mit diesen Produkten identifiziert werden. Dies ist ein Handicap, wenn die Niederlande ein Image als Lieferant von Industrieprodukten entwickeln wollen. Das geht auch aus einer Meinungsumfrage bei westdeutschen Geschäftsleuten hervor.

##### *5. Die monetären Beziehungen zwischen den Niederlanden und der Bundesrepublik*

Seit 1979 ist das Europäische Währungssystem (EWS) in Kraft, das de facto eine Fortsetzung der alten Europäischen Währungsschlinge ist, der zum Schluss nur noch die Niederlande und die Bundesrepublik angehören. Seit der Einführung des EWS sind wiederholt Mittelkursanpassungen ausgehandelt worden. Die Niederlande haben sich dabei, insbesondere in der Diskont- und Wechselkurspolitik, eng an die Bundesrepublik angeschlossen. Da die D-Mark innerhalb des EWS zur Aufwertung tendierte, schloss sich der Gulden dieser Entwicklung an.

Zwischen Diskont- und Wechselkurspolitik besteht übrigens ein enger Zusammenhang; im Falle der Niederlande muss der Diskontsatz vor allem als wechselkurspolitisches Instrument gesehen werden. Bei der Wechselkurspolitik spielen drei wichtige Überlegungen eine Rolle: Man bemüht sich in erster Linie um stabile Wechselkurse gegenüber den wichtigsten Handelspartnern, weil stabile Wechselkurse als wichtige Voraussetzung für die Entwicklung der Handelsbeziehungen gelten. Diese Überlegung ist der Grund dafür, dass die Niederlande in jedem Fall einem System fester Wechselkurse, wie es beispielsweise das EWS darstellt, den Vorzug geben. Innerhalb des EWS und insbesondere in bezug auf die D-Mark lässt man sich vor allem von zwei weiteren Überlegungen leiten:

- Man bemüht sich mit Blick auf die Inflation im Inland, die wiederum die Exportposition beeinflusst, um einen möglichst geringen Anstieg der Importpreise. Daher ist man bestrebt, eine Abwertung gegenüber der D-Mark zu vermeiden. Zwar kann eine Abwertung kurzfristig positive Auswirkungen auf die Exportstellung haben, auf längere Sicht kann jedoch eine höhere importierte Inflation das Exportpreisniveau in die Höhe treiben.
- Weiterhin ist man bemüht, das internationale Vertrauen in die Position des Guldens nicht zu erschüttern. Eine Abwertung gegenüber der D-Mark kann diesem Vertrauen Abbruch tun; sie würde zu einem Absinken des Guldenkurses und zu einem Anstieg des Zinsniveaus führen.

Die niederländische Politik verfügt daher gegenüber der Bundesrepublik nur über einen begrenzten Spielraum. Das liegt insbesondere daran, dass die Bundesrepublik für die Niederlande ein so wichtiger Handelspartner ist. Das Kursverhältnis zwischen Gulden und D-Mark ist darum sowohl unter dem Gesichtspunkt der Exportposition als auch unter dem Gesichtspunkt der Inflationsbekämpfung im Inland von grosser Bedeutung. Die Niederlande neigen stark dazu, sich an der D-Mark zu orientieren. Die Diskontpolitik dient, wie gesagt, de facto zur Stützung der Wechselkurspolitik. Auch bei dieser Politik hat man sich am Verhältnis zur Bundesrepublik orientiert.

##### *6. Zukunftsperspektiven*

Für die Beurteilung der niederländischen Position auf dem west-

deutschen Markt sind die Zukunftsperspektiven von entscheidender Bedeutung. Dabei muss man sich vor allzu kategorischen Aussagen hüten. In diesem Zusammenhang sollen drei wichtige, recht überraschende Entwicklungen erwähnt werden. So ist beispielsweise angesichts des unerwarteten Umschlags am Energiemarkt Vorsicht geboten. Ähnliches gilt auch für die seit kurzem festzustellende Verbesserung unserer Wettbewerbsstellung auf dem westdeutschen Markt. Schliesslich hätte vor einer Reihe von Jahren niemand erwartet, dass unser Agrarexport seine Stellung so gut behaupten könnte. Aber trotz positiver Entwicklungen besteht doch kein Grund zu allzu grossem Optimismus. Unsere Handelsbeziehung zur Bundesrepublik weist mit Hinblick auf die zu erwartenden Entwicklungen eine Reihe von Strukturschwächen auf. Diese Schwächen hängen mit der bereits erwähnten einseitigen Ausrichtung, insbesondere der einseitigen Paketstruktur und der regionalen Konzentration unseres Exports, zusammen. Voraussichtlich werden sich die Paketstruktur und die regionale Konzentration unserer Ausfuhr in die Bundesrepublik nachteilig für die Niederlande auswirken, was auch Konsequenzen für den Dienstleistungsverkehr haben wird.

Es ist zu erwarten, dass die Dynamik in bezug auf die Warengruppen, die einen so wichtigen Beitrag zur niederländischen Zahlungsbilanz leisten müssen, negativ sein wird. Geht man von Prognosen bezüglich der niederländischen Exporte insgesamt und speziell für die Bundesrepublik aus, so besteht Grund zu der Annahme, dass der Anteil der Nettoausfuhr in die Bundesrepublik am Gesamtanteil der Landwirtschaft an der Zahlungsbilanz von ca. 40% im Jahre 1975 auf etwa 33% im Jahre 1990 absinken wird. Es ist zu erwarten, dass der Nettobeitrag der Agrarexporte in die Bundesrepublik zur niederländischen Zahlungsbilanz in den Jahren 1985 und 1990 absolut sogar unter dem Stand von 1978 liegen wird. Dies ist auch zu erwarten, weil sich die tierischen Produkte in diesem Zeitraum ausnahmslos schlecht entwickeln werden. Auch bei den Erdölprodukten, die einen erheblichen Teil der Brennstoffexporte ausmachen, ist zu erwarten, dass insbesondere die Exporte in die Bundesrepublik unter Druck geraten werden. Die Ursache hierfür bilden die sinkende Nachfrage in der Bundesrepublik, die strukturelle Überkapazität der Raffinerien sowohl in den Niederlanden als auch in der Bundesrepublik, die Entwicklung der Nachfrage nach den verschiedenen Ölprodukten in beiden Ländern und schliesslich die wachsende Raffineriekapazität im Nahen Osten sowie die sich daraus ergebenden Produktexporte. Nach 1990 und vor allem nach 1995 werden aller Wahrscheinlichkeit nach die Realerträge aus unserem Gasexport in die Bundesrepublik schnell abnehmen. Durch diese Entwicklung wird unsere Zahlungsbilanz unter starken Druck geraten, sofern nicht rechtzeitig andere Warengruppen einen Ausgleich schaffen. Berechnungen zeigen übrigens, dass infolge der unterschiedlichen Gewinnstruktur zum Ausgleich für jeden Gulden, um den die Erlöse aus dem Erdgasexport sinken, andere Produkte im Werte von 2,50 Gulden eingeführt werden müssen.

Die regionale Verteilung unserer Exporte ist im Hinblick auf die Dynamik ebenfalls ein negativer Faktor. Nordrhein-Westfalen ist eine Region mit grossen Strukturproblemen, die weniger günstige Entwicklungsaussichten bietet als andere Regionen in der Bundesrepublik. Unsere Exporte verteilen sich so auf die einzelnen Regionen, dass wir in Regionen mit ungünstigen Perspektiven stark und in Regionen mit besseren Perspektiven schwach sind. Infolgedessen gerät unser Anteil in der Bundesrepublik insgesamt unter Druck.

Die hier skizzierten Entwicklungen des Handelsverkehrs werden sich zum Teil auch auf den Dienstleistungsverkehr auswirken. Die Anfuhr und Durchfuhr von Massengütern wird in erheblichem Masse von strukturellen Entwicklungen in der Bundesrepublik, beispielsweise von der Umstrukturierung der Stahlindustrie, von Veränderungen in der Energieversorgung und von Veränderungen der landwirtschaftlichen Produktion abhängen. Der Stückgutverkehr wird künftig infolge einer weiteren Verlagerung der westdeutschen Industrie auf die Herstellung von hochwer-

tigen Halb- und Fertigprodukten immer noch wachsen können. Die Entstehung neuer Industriezentren kann jedoch bedeuten, dass die niederländischen Häfen in steigendem Masse die Konkurrenz europäischer Häfen zu spüren bekommen. Die Transitfunktion der niederländischen Häfen lässt sich durch eine Verbesserung der Infrastruktur und durch den Bau leistungsfähiger Umschlaganlagen stärken; auf diese Weise kann die Wettbewerbsstellung der Niederlande erhalten bleiben.

Bezieht man die hier skizzierten Entwicklungen der Beziehung zur Bundesrepublik mit in die Betrachtung ein, kann man mit Recht die Frage stellen, ob sich die Niederlande wie in der Vergangenheit am westdeutschen Wechselkurs orientieren müssen oder können und ob sie sich weiterhin um einen konstanten nominalen Wechselkurs gegenüber der westdeutschen Mark bemühen sollen, die innerhalb des EWS zur Aufwertung tendiert. Die Wahl der D-Mark als Leitwährung beinhaltet zwar angesichts der westdeutschen Währungspolitik eine niedrige Inflationsrate, doch wird damit gleichzeitig die internationale Konkurrenzfähigkeit der Niederlande gefährdet.

#### *7. Können die Investitionsbeziehungen zu einer Änderung der geschilderten Zukunftsperspektiven für den Waren- und Dienstleistungsbereich führen?*

Geht man von den absoluten Zahlen aus, so sind die Niederlande der fünfgrößte Investor in der Welt; setzt man den Umfang der Investitionen in eine Beziehung zum Bruttosozialprodukt der Niederlande oder zu den niederländischen Bruttoinvestitionen in feste Aktiva, so zeigt sich, dass die Niederlande, relativ gesehen, der bei weitem grösste Investor sind. Der Strom der niederländischen Direktinvestitionen, der ins Ausland fließt, übertrifft die Auslandsinvestitionen in den Niederlanden um einen Betrag, der im Durchschnitt einem Prozent des Bruttosozialprodukts in der Zeit von 1973 bis 1980 entspricht. Im Zeitraum von 1963 bis 1973 dagegen lag der entsprechende Prozentsatz niedriger, nämlich bei durchschnittlich 0,11%. Das lässt darauf schließen, dass man das Investitionsklima in den Niederlanden für ungünstiger hält und dass die Investitionen im Ausland zumindest zu einem Teil darauf zurückzuführen sind, dass die Investoren sich von den Niederlanden abwenden, d.h. ihre Aktivitäten verlagern. Auffallend ist in diesem Zusammenhang auch, dass der Rückgang der Inlandsinvestitionsquote in jüngster Zeit mit einem starken Anstieg der niederländischen Direktinvestitionen im Ausland einherging. Ein erheblicher Investitionsstrom fließt in die Bundesrepublik, wo die Niederlande im vergangenen Jahrzehnt per Saldo ein Nettoinvestor gewesen sind.

Direktinvestitionen leisten über die Kapitalerträge einen positiven Beitrag zur Zahlungsbilanz. Wichtiger ist jedoch, dass mit Direktinvestitionen eine Grundlage geschaffen wird, auf der Waren- und Dienstleistungsrelationen sich weiterentwickeln können. Im internationalen Investitionsverkehr muss man jedoch zwischen Investitionen, die auf eine Intensivierung der Tätigkeiten abzielen, und Investitionen unterscheiden, deren Ziel eine Verlagerung von Tätigkeiten ist. Investitionen des ersten Typs beeinflussen nach einiger Zeit den Waren- und Dienstleistungsverkehr positiv, während Investitionen des zweiten Typs eine entgegengesetzte Wirkung haben. Direktinvestitionen können ein Surrogat für Exporte sein; auf diese Weise gehen den Niederlanden jedoch Arbeitsplätze und Mehrwert verloren. Ausserdem kann der indirekte Effekt eintreten, dass durch Investitionen Betriebe geschaffen werden, die später mit dem investierenden Betrieb auf seinem eigenen Markt in Konkurrenz treten.

Es gibt Hinweise dafür, dass dies im Verhältnis zur Bundesrepublik der Fall ist, d.h., dass industrielle Tätigkeiten in die Bundesrepublik verlagert werden, die die Stellung des niederländischen Handels verschlechtern. Gerade auf den Gebieten, wo die niederländischen Warenexporte in die Bundesrepublik stark unterrepräsentiert sind, im Investitions- und Konsumgüterbereich, sind die Direktinvestitionen in der Bundesrepublik

relativ umfangreich. Als Beispiele sind die Elektrotechnik sowie der Fahrzeug- und Maschinenbau zu nennen; die Direktinvestitionen in diesen Bereichen betreffen eine Produktion, die umfangreicher ist als die entsprechenden niederländischen Exporte, und zwar im Gegensatz zu anderen Sektoren, in denen die Lage genau umgekehrt ist. Bei der Untersuchung von Vergleichsvorteilen wurden neben Eisen und Stahl gerade diese Gruppen als die Bereiche genannt, die beim Export in die Bundesrepublik mit ganz besonderen Nachteilen zu kämpfen haben. Die westdeutschen Unternehmen ziehen es dagegen vor, ihre Industrieprodukte zu exportieren und produzieren nur in geringem Umfang in den Niederlanden. Auch der hohe Anteil des Dienstleistungssektors an den westdeutschen Investitionen in den Niederlanden erscheint so betrachtet logisch: Wenn das Exportvolumen gross ist, sind auch umfangreiche Verkaufsförderungs- und Servicemassnahmen erforderlich.

#### 8. *Erforderliche Massnahmen*

Im niederländischen Aussenhandel nimmt die Bundesrepublik eine wichtige Stellung ein. Der Anteil der Bundesrepublik an unseren Ausfuhren ist so umfangreich, dass die bilateralen Beziehungen für den Ausgleich der Handelsbilanz insgesamt von grosser Bedeutung sind. Nun könnte man annehmen, dass sich die Bundesrepublik und die Niederlande ergänzen, dass sie also komplementäre Volkswirtschaften sind. Das würde dann gleichermaßen für die Ein- und Ausfuhrströme gelten, und es würde sich im Transitverkehr in die Bundesrepublik widerspiegeln: es werden sehr viele Massengüter und wenig Fertigprodukte transportiert. Die Direktinvestitionen bestätigen und verfestigen dieses Bild. Die verfügbaren Zahlenangaben machen nämlich deutlich, dass gerade in den Bereichen, wo die niederländischen Warenexporte in die Bundesrepublik stark unterrepräsentiert sind (Konsum- und Investitionsgüter), im allgemeinen verhältnismässig umfangreiche niederländische Direktinvestitionen in der Bundesrepublik getätigt werden. Soweit die niederländischen Direktinvestitionen in der Bundesrepublik eine Verlagerung von Produktionstätigkeiten beinhalten, schränken sie die weitere Entwicklung der niederländischen Exporte in die Bundesrepublik (sowohl hinsichtlich der Produktstruktur als auch hinsichtlich der regionalen Verteilung) ein, was auch für die mit Ein- und Ausfuhr verbundenen Transportdienstleistungen von Nachteil ist.

An sich gibt es keinen Grund, Komplementarität in den Wirtschaftsbeziehungen zwischen Ländern als ungünstig zu bezeichnen. Anders ist es jedoch, wenn diese Komplementarität für eines der beiden Länder zu sehr ungünstigen Wachstums- und Entwicklungsmöglichkeiten führt, wie sich dies in den Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Niederlanden und der Bundesrepublik abzeichnet. Bei aller hier gebotenen Vorsicht - es sei nochmals darauf hingewiesen, dass sich seit kurzem eine Besserung anbahnt - muss doch auf eine Reihe von Strukturmängeln hingewiesen werden, die unsere Wachstums- und Entwicklungsmöglichkeiten einschränken. Hier sind politische Massnahmen vonnöten, die angesichts der hier aufgezeigten Tendenzen eine Stärkung unseres industriellen Exports zum Ziel haben müssen. Dies ist um so dringlicher, als unsere Position auf dem westdeutschen Markt im Grunde für unsere Wettbewerbsstellung auf dem Weltmarkt exemplarisch ist. In den Beziehungen zur Bundesrepublik zeigen sich in besonders krasser Form Einseitigkeiten und negative Tendenzen, die ganz allgemein für die niederländische Exportposition gelten. Diese Problematik wurde bereits vom Rat im Bericht „Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie“ (Stellung und Zukunft der niederländischen Industrie) analysiert. Die Darstellung der Wirtschaftsbeziehungen zur Bundesrepublik weist daher auf die Notwendigkeit einer Politik, die über den Rahmen der bilateralen Beziehungen hinausgeht. Diese Politik sollte folgendes zum Ziel haben:

- Eine Verbesserung unserer Wettbewerbsstellung. In diesem Zusammenhang spielt übrigens das in den Niederlanden herrschende Investitionsklima eine wichtige Rolle.

- Eine Verbesserung der Zusammenstellung unseres Exportpakets (sowohl hinsichtlich der Produkte als auch hinsichtlich der regionalen Verteilung) unter Berücksichtigung der Anforderungen des Weltmarktes. Die Investitionen, die in den Niederlanden zu einer Strukturverbesserung erforderlich sind, werden durch das herrschende Investitionsklima offenbar eher erschwert als begünstigt. Beide Überlegungen unterstreichen die Notwendigkeit, eine aktive Politik zur Stärkung der Industrie zu betreiben.

Im Lichte dieser Zielsetzung kommt der Währungspolitik eine wichtige Rolle zu. Es muss vermieden werden, dass die in den kommenden fünf Jahren vermutlich anhaltende Tendenz zur Aufwertung des niederländischen Guldens so stark wird, dass die positiven Folgen dieser Entwicklung, nämlich eine günstige interne Kostenentwicklung und eine niedrige Inflationsrate, dadurch zunichte gemacht werden, dass unsere Ausfuhr aufgrund des hohen Guldenkurses unter Druck gerät.

Eine solche Politik würde übrigens bedeuten, dass unsere Verkaufsförderungsmaßnahmen aktiviert werden müssten und dass unser Image als Lieferant von Industrieprodukten auf dem westdeutschen Markt ein deutlicheres Profil gewinnen müsste.

### 3. BEZIEHUNGEN AUF DEM GEBIET DER SICHERHEIT

#### 3.1 Zur Fragestellung

„Sicherheit“ meint vor allem den physischen Schutz des Staatsgebiets. Im weiteren Sinne ist auch der Schutz politischer, wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Eigenheiten und Errungenschaften eines Landes bzw. eines Volkes gemeint; mit anderen Worten: „Sicherheit“ beinhaltet die Garantie des Rechts einer Nation, das Zusammenleben ihrer Bürger nach eigenem Gutdünken zu gestalten und zu regeln. In diesem Kapitel hat der Begriff „Sicherheit“ daher zweierlei Bedeutung. Zum einen geht es darum, die Zerstörung oder Besetzung des Landes zu verhindern, zum anderen darum, sich politischen Drucks zu erwehren, der durch den Besitz von Waffen ausgeübt wird.

In den Beziehungen zwischen den Niederlanden und der Bundesrepublik spielen bewaffnete Konflikte oder militärischer Druck zur Zeit keine Rolle. Keiner der beiden Staaten hat Grund, sich in seiner Sicherheit von dem anderen militärisch bedroht zu fühlen. Dies gilt jedenfalls so lange, wie die Sicherheit beider Länder auf der gemeinsamen Mitgliedschaft in einem Militärbündnis, in den Europäischen Gemeinschaften und auf ihrer Zusammenarbeit in anderen politischen Organisationen beruht. Entscheidend für die sicherheitspolitischen Beziehungen zwischen den Niederlanden und der Bundesrepublik ist daher heute nicht das bilaterale militärische Verhältnis zwischen beiden Ländern, sondern die gemeinsame Verteidigung gegen die militärische Macht der Sowjetunion und anderer Mitgliedstaaten des Warschauer Paktes.

In der NATO, in geringerem Masse in der Westeuropäischen Union (WEU) und im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) ist die Politik des Westens so koordiniert, dass die beteiligten Länder in bezug auf ihre Sicherheit in starkem Masse von ihren Verbündeten abhängig sind. Der westdeutsche Militärapparat ist sogar ausdrücklich geschaffen worden, um im Rahmen des Nordatlantischen Bündnisses zu funktionieren. Die niederländisch-westdeutschen Sicherheitsbeziehungen werden durch die sehr grosse Abhängigkeit der Niederlande von der Bundesrepublik bestimmt. Veränderungen der westdeutschen Sicherheitspolitik werden sich hier sofort bemerkbar machen.

Früher wäre in einer allgemeinen Betrachtung der niederländisch-westdeutschen Beziehungen eine spezielle Analyse der Sicherheitsbeziehungen als Teil der gemeinsamen Verteidigung gegen den Warschauer Pakt nicht angebracht gewesen. Die Niederlande waren in erster Linie ein „treuer“, kein „kritischer“ Verbündeter; auch schienen einschneidende Veränderungen der westdeutschen Sicherheitspolitik unwahrscheinlich. Solche Veränderungen lassen sich heute allerdings nicht mehr völlig ausschliessen. Die Machtverhältnisse innerhalb des Bündnisses haben sich geändert, die wirtschaftliche Stärke der Bundesrepublik hat zugenommen, und in einer Reihe von Mitgliedsländern - auch in den Niederlanden und der Bundesrepublik - gibt es starke Widerstände gegen wichtige Aspekte der Sicherheitspolitik. Wie dies bei fast allen tiefgreifenden politischen Veränderungen der Fall ist, werden auch eventuelle Entwicklungen, die schliesslich Veränderungen in der westdeutschen oder niederländischen Sicherheitspolitik nach sich ziehen können, wahrscheinlich langsam verlaufen. Was die sicherheitspolitischen Beziehungen zur Bundesrepublik betrifft, so müssen die Niederlande rechtzeitig erkennen, in welche Richtung sich die westdeutsche Gesellschaft und die Stellung Westdeutschlands im internationalen Rahmen entwickeln und über welchen Spielraum die westdeutsche Sicherheitspolitik vermutlich verfügen wird. Die Niederlande stehen dann vor der Frage, wie eine veränderte bzw. unveränderte westdeutsche Politik die eigene militärische Sicherheit beeinflussen wird. Auf westdeutscher Seite besteht ein vergleichbares Problem, obwohl Änderungen der niederländischen Politik nicht so tiefgreifende Auswirkungen auf die Bundesrepublik haben werden, wie dies umgekehrt der Fall ist.

Im Mittelpunkt dieses Kapitels stehen interne und externe Entwicklungen in der Bundesrepublik, die die Sicherheit der Niederlande beeinflussen können. Nach einer allgemeinen Darstellung des militärischen Aspekts der niederländisch-westdeutschen Verflechtung im Sicherheitsbereich, die in Abschnitt 3.2 gegeben wird, wird in Abschnitt 3.3 untersucht, wie sich die westdeutsche Politik im Laufe der Zeit entwickelt hat und welche weiteren Entwicklungen zu erwarten sind. In den Abschnitten 3.4 und 3.5 folgt eine Analyse möglicher Veränderungen in der westdeutschen und niederländischen Sicherheitspolitik und ihrer Folgen für die bilateralen Beziehungen zwischen beiden Ländern.

### **3.2 Die militärische Verflechtung der Niederlande und der Bundesrepublik**

Die NATO wäre ohne Beteiligung der Bundesrepublik auf der heutigen militärischen und politischen Basis nicht mehr funktionsfähig. Aber auch die Niederlande erfüllen eine ganze Reihe von wesentlichen Aufgaben. Daher soll in diesem Abschnitt zunächst der niederländische Beitrag zur gemeinsamen Verteidigung Mitteleuropas behandelt werden.

Das niederländische Erste Armeekorps soll zur Verteidigung von NATO-Territorium eingesetzt werden. Es soll im Kriegsfall in der Norddeutschen Tiefebene operieren; dieses Gebiet bietet sich geographisch für eine Offensive des Warschauer Pakts an. Die Niederlande haben dort seit 1963 ständig eine verstärkte Brigade stationiert. Diese Brigade und die Infrastruktur, über die das Erste Armeekorps verfügt - z.B. Depots in der Bundesrepublik -, sind ein Beispiel für die niederländisch-westdeutsche Zusammenarbeit im Militärbereich. Ausserdem befinden sich in der Norddeutschen Tiefebene auch Einheiten der niederländischen Luftwaffe, die mit Hawk- und Nike-Raketen ausgerüstet sind.

Da die Warnzeit beim Ausbruch militärischer Konflikte in der Norddeutschen Tiefebene möglicherweise nur kurz sein wird, hat die NATO die Niederlande ersucht, dort eine zweite Brigade zu stationieren. Da die Haushaltsmittel beschränkt sind und bei den Königlichen Landstreitkräften überwiegend die Auffassung vertreten wird, dass eine zweite Brigade nicht das richtige Mittel zur Verkürzung der Reaktionszeit wäre, haben es die Niederlande vorgezogen, die Reaktionszeit des gesamten Armeekorps zu verbessern. Diese Lösung wurde von der NATO - wenn auch widerstrebend - akzeptiert. Im Falle der Mobilmachung könnte der grösste Teil des Armeekorps innerhalb von 48 Stunden in den vorgesehenen Stellungen sein, sofern in der Zwischenzeit keine entscheidenden Kampfhandlungen stattgefunden hätten und die Zufahrtswege nicht durch Flüchtlingsströme versperrt würden. Die Aktivitäten des niederländischen Ersten Armeekorps werden von der Heeresgruppe Nord (NORTHAG) mit den Aktivitäten eines belgischen, eines westdeutschen und eines britischen Armeekorps koordiniert. Die niederländische Brigade ist in Seedorf, Hohne und Langemanns Hof - inmitten westdeutscher und britischer Einheiten - stationiert. Vom Brigadeniveau an werden Verbindungsoffiziere ausgetauscht. Die in der Bundesrepublik stationierten Truppen zählen 3500 Mann sowie 1500 Mann Versorgungspersonal und dgl.

Dass ein niederländisches Armeekorps nicht dort ist, wo es im Kriegsfall sein müsste, ist ein Beispiel für „maldeployment“: verschiedene Truppenteile der NATO sind zu weit von der geplanten Verteidigungsstellung entfernt oder können nicht rasch genug in Bereitschaft versetzt werden. Neben diesem militärischen Aspekt hat die „falsche“ Stationierung des niederländischen Ersten Armeekorps auch noch einen politischen Aspekt. Die der Heeresgruppe Nord (NORTHAG) unterstehenden westdeutschen und britischen Armeekorps sind vollständig, das belgische Armeekorps teilweise in der Bundesrepublik stationiert. Das niederländische Armeekorps muss eine Staatsgrenze überschreiten, wenn im Spannungsfall die militärischen Vorbereitungen eingeleitet werden. Die Entsendung einer zweiten Brigade bzw. das Über-

schreiten der niederländischen Staatsgrenze in östlicher Richtung kann bereits als Provokation aufgefasst werden und so die Spannung erhöhen. Diese Spannungsursache entfiel bei einer ständigen Stationierung in der Bundesrepublik.

Als Gegenleistung für die Überlassung niederländischen Militärgeländes in der Bundesrepublik erhielt Bonn die Verfügung über das Militärgelände in Budel, wo ein Ausbildungsregiment der Luftwaffe stationiert ist. Die niederländische und die westdeutsche Luftwaffe benutzen gegenseitig ihre Basen und üben oft gemeinsam. Die niederländische Luftwaffe ist weitgehend von den Übungsmöglichkeiten im westdeutschen Luftraum abhängig.

Im Bereich der Marine ist die niederländisch-westdeutsche Zusammenarbeit am schwächsten entwickelt. Die westdeutsche Marine arbeitet vor allem mit der dänischen Marine zusammen, weil beide zumeist in der Ostsee operieren. Die Niederlande konzentrieren sich insbesondere auf die Zusammenarbeit mit der britischen Marine. Die wichtigste Aufgabe der niederländischen Marine ist die U-Boot-Abwehr im Atlantik; das niederländische Operationsgebiet erstreckt sich bis nach Nordnorwegen und Island. Im In- und Ausland wird gefordert, die westdeutsche Marine solle auf die Expansion der sowjetischen Flotte mit der Ausweitung ihrer Präsenz bis weit auf den Atlantischen Ozean hinaus reagieren. Die Marine der Bundesrepublik ist etwa 38 000 Mann stark; im Vergleich dazu steht die niederländische Marine mit ca. 17 200 Mann relativ günstig da. Überdies sind die Seeluftstreitkräfte der Niederlande denen der Bundesrepublik vergleichbar. Die westdeutsche Marine verfügt über 18 Aufklärungsflugzeuge. Die Niederlande werden nach den heutigen Plänen in Kürze 19 solcher Maschinen besitzen. Trotz der begrenzten Zusammenarbeit zwischen der niederländischen und der westdeutschen Marine ist die Bundesrepublik in starkem Masse von den Niederlanden abhängig, und zwar weil Rotterdam als Hafen eine wichtige Funktion für das Hinterland hat. Die Niederlande spielen nämlich im Rahmen der NATO eine wichtige Rolle beim Schutz der Zufahrtswege für die alliierten Truppen und ihren Nachschub. Es mag zwar stimmen, dass die Bundesrepublik durch ihre geographische Lage die Niederlande davor schützt, dass der Warschauer Pakt seine physische Stärke diplomatisch oder militärisch ausnutzt, und dass die Niederlande daher in starkem Masse vom Fortbestand und von der militärischen Stärke der Bundesrepublik abhängen, doch ist umgekehrt auch die Bundesrepublik auf die Niederlande angewiesen. Die Bundesrepublik ist daher - wie die gesamte NATO - nicht nur im Interesse der unmittelbaren Verteidigung, sondern auch im Interesse der Sicherung unentbehrlicher Zufahrtswege für NATO-Truppen und ihren Nachschub an der niederländischen NATO-Mitgliedschaft und an der Erhaltung der Integrität des niederländischen Territoriums interessiert.

Die militärische Zusammenarbeit zwischen den Niederlanden und der Bundesrepublik hat auch wichtige wirtschaftliche Aspekte, wie z.B. die niederländische Bestellung von 445 Leopard-2-Panzern bei dem westdeutschen Unternehmen Krauss-Maffei zeigt. Bei diesem Auftrag im Werte von etwa zwei Milliarden Gulden handelt es sich um eines der grössten Waffengeschäfte, an dem die westdeutsche und die niederländische Industrie bislang beteiligt waren. Das Angebot der vollständigen industriellen Kompensation hat - ganz abgesehen vom Qualitätsunterschied - u.a. bewirkt, dass die Wahl nicht auf den M 1 des amerikanischen Chrysler-Konzerns, sondern auf den Leopard-2-Panzer gefallen ist. Die durch die Kompensation verursachte Preissteigerung liess sich in Verhandlungen von 25% auf 15% senken. Da die Zusammenarbeit bereits aus der Zeit des Leopard 1 datiert und da die Niederlande und die Bundesrepublik nun gemeinsam am Leopard 2 arbeiten, ist anzunehmen, dass die künftige niederländische Panzergeneration wiederum in der Bundesrepublik bestellt wird. Bei der Entscheidung für den Leopard 2 spielte neben beschäftigungspolitischen und technisch-industriellen



Überlegungen auch das Bemühen um eine Standardisierung des Materials eine Rolle.

Das militärische Interesse der Bundesrepublik an dem niederländischen NATO-Beitrag wird deutlich, wenn man von der Annahme ausgeht, dass die folgenden Anpassungen der bestehenden Sicherheitskonzepte erforderlich wären, wenn der Beitrag der Niederlande zur militärischen Sicherung Westdeutschlands entfielen:

1. *Auffüllung des niederländischen Operationsgebiets*

- Die Bundesrepublik müsste die Aufgabe des niederländischen Heeres in der Norddeutschen Tiefebene übernehmen.
- Die Bundesrepublik und die Vereinigten Staaten müssten den grössten Teil der Aufgaben der niederländischen Luftwaffe übernehmen.
- Die in den Niederlanden stationierten taktischen Atomwaffen müssten überwiegend in die Bundesrepublik und zum kleineren Teil nach Belgien verlagert werden.
- Die den in der Bundesrepublik stationierten niederländischen Einheiten zugeteilten amerikanischen Atomwaffen müssten einer anderen Macht unterstellt werden.
- Der westdeutschen Marine würden zusätzliche Aufgaben in der Nordsee und im Atlantischen Ozean übertragen.
- Strategie und Taktik der Verteidigung Mitteleuropas würden in noch stärkerem Masse von der Bundesrepublik und Amerika bestimmt werden.

2. *Änderung der Nachschubwege*

Ungefähr 60% des heute auf dem Seewege transportierten Nachschubs müssten über den noch stärker gefährdeten Hafen Bremen oder über andere westdeutsche Häfen umgeleitet werden. Die niederländische Flughafenkapazität würde in die Bundesrepublik verlagert werden. Militärische Vorratslager müssten aus den Niederlanden vor allem nach Grossbritannien und Belgien verlegt werden.

3. *Änderungen der taktischen und strategischen Lage*

Sollten die Niederlande in diesem hypothetischen Fall als Verbündete ausfallen, so würde das Bündnis an Manövrierfähigkeit bei der Durchführung von Verteidigungsmassnahmen verlieren und in seinen Nachschubmöglichkeiten eingeengt. Hierfür lässt sich in Friedenszeiten kein Ersatz finden. Für den Kriegsfall wäre es vorstellbar, dass die Westmächte beschliessen, die Neutralität eines kleinen ehemaligen Verbündeten zu verletzen. Es ist daher denkbar, dass in Kriegszeiten dieser Manövrierspielraum und diese Nachschublinien für die NATO doch nicht völlig verloren wären. Die Verteidigungsplanung und ihre Durchführung im Ernstfall würden jedoch komplizierter und problematischer.

Wenn es der Bundesrepublik nicht gelingt, den Wegfall des Verteidigungsbeitrags der Niederlande auf konventionellem und atomarem Gebiet zu kompensieren, muss bei der Planung und im Ernstfall damit gerechnet werden, dass der militärische Druck so gross werden kann, dass bereits in einem frühen Stadium Atomwaffen eingesetzt werden müssen. Ein Austritt der Niederlande aus der NATO könnte nach den bisher angestellten Überlegungen das atomare Risiko für die Bundesrepublik - und damit wahrscheinlich auch für die Niederlande selbst - erhöhen. Hierbei geht man allerdings von der Annahme aus, dass ein solcher niederländischer Schritt die Struktur der NATO und die politische Gliederung Europas unverändert lässt.

### **3.3 Die westdeutsche Empfindlichkeit auf dem Gebiet der Aussenpolitik**

#### **3.3.1 Einleitung**

Die Bundesregierung verfolgt mit ihrer Sicherheitspolitik im wesent-

lichen drei Ziele: die Zusammenarbeit innerhalb des westlichen Bündnisses, die Integration in den Europäischen Gemeinschaften, die den Zusammenhalt im Bündnis stärken soll, und schliesslich die Normalisierung der Beziehungen zu den osteuropäischen Ländern. Die Bundesregierung führt in ihrem Verteidigungsweissbuch von 1979 aus, diese drei Ziele liessen sich nicht unabhängig voneinander betrachten. Die Beziehungen zu den osteuropäischen Ländern haben sich nach Auffassung der Bundesrepublik zwar in den letzten Jahren normalisiert, dennoch habe der Warschauer Pakt verstärkt aufgerüstet. Die Bundesregierung glaubt, in dieser Lage gut daran zu tun, nach wie vor den Schutz der westlichen Allianz und der Europäischen Gemeinschaft zu suchen. Obwohl die EG kein Militärbündnis ist, bildet sie nach Auffassung der Bundesregierung zusammen mit dem Nordatlantikpakt die Grundlage für die westdeutsche Sicherheit. Bonn betont, dass es ein zuverlässiger Bündnispartner sein will und dass es sich für die europäische Einigung und die europäische Sicherheit einsetzen wird: „Die europäische Einigung ist eine Dominante deutscher Politik.“ Die EG kann dadurch zur atlantischen Sicherheit beitragen, dass sie den politischen und wirtschaftlichen Zusammenhalt zwischen den Vertragspartnern fördert.<sup>1</sup>

Im folgenden Abschnitt soll untersucht werden, wie sich die westdeutsche Sicherheitspolitik auf den genannten drei Hauptgebieten entwickelt hat und welche Veränderungen zu erwarten sind.

### 3.3.2 *Die militärische Zusammenarbeit im westlichen Bündnis*

#### 3.3.2.1 Einleitung

„Die Atlantische Allianz verbindet Verteidigungsfähigkeit und Entspannungsbereitschaft zu einem schlüssigen Konzept. Dieses Konzept, auf das sich das Bündnis 1967 geeinigt hat ..., bestimmt die Sicherheitspolitik der Bundesrepublik Deutschland“, heisst es in dem erwähnten Verteidigungsweissbuch.<sup>2</sup> Die NATO ist das Fundament dieser Politik; die NATO-Strategie der „flexible response“, der flexiblen Antwort, ist ihr Instrument, das nach Meinung der Autoren des Weissbuchs noch immer angemessen ist: „Die NATO braucht keine neue Strategie.“

In zwei Punkten wird diese Strategie des westlichen Bündnisses jedoch in der Bundesrepublik und in anderen Mitgliedsländern kritisiert. Zum einen vertreten ihre Gegner die Auffassung, die Effektivität dieser Strategie werde geringer und die Wahrscheinlichkeit eines Kriegs in Europa nehme zu, zum anderen wird behauptet, es bestehe nur eine geringe Chance, die Zerstörung Europas zu verhindern, wenn ein Krieg erst einmal ausgebrochen sei.

#### 3.3.2.2 Die Effektivität der NATO-Strategie

Der erste Einwand gegen die NATO-Strategie, der angebliche Mangel an Effektivität, ist beinahe ebenso alt wie die NATO selbst. Alle strategischen Doktrinen, die jemals galten, stellten die Bundesrepublik und andere westliche Verbündete vor Probleme: einerseits sollten sie einen Krieg in Westeuropa verhindern und andererseits wurde gefordert, gemeinsam darauf vorbereitet zu sein, einen Krieg tatsächlich auch zu führen. Dieser Widerspruch ist in den beiden letzten Jahrzehnten jedoch

---

<sup>1</sup> „Verteidigungsweissbuch 1979 der Bundesregierung“, *Europa Archiv*, Folge 19, 1979, S.D 479f.

<sup>2</sup> Ebenda, S.499 D 513.

immer deutlicher zu Tage getreten; die Frage, ob das heutige westliche Verteidigungskonzept akzeptabel sei, ist daher immer mehr zur politischen Streitfrage geworden.

Nach einer NATO-Richtlinie aus dem Jahre 1952, die schon längst ihre Gültigkeit verloren hat, sollte auf einen feindlichen Angriff zunächst mit konventionellen Mitteln reagiert werden. In einer zweiten Phase sollten Atomwaffen eingesetzt werden. In einer dritten Phase sollte dann ein konventioneller Gegenangriff erfolgen. Da man nicht über genügend konventionelle Waffen verfügte, beschloss der Nordatlantische Rat 1954, das konventionelle Defizit durch Atomwaffen auszugleichen. Dieses Beispiel zeigt, dass ein begrenzter Atomkrieg grundsätzlich bereits als Möglichkeit in Betracht gezogen wurde. Die Phasen, die zwischen den Beginn des Krieges und den Vergeltungsangriff geschoben wurden, erhöhten die Chancen des Westens, sich auch bei begrenzten Konflikten Aggressionen oder Drohungen zu widersetzen. Obwohl die Sicherheit des Nordatlantischen Bündnisses in erheblichem Masse auf der Drohung mit atomarer Vergeltung beruhte, konnte die Sowjetunion nach der damals und auch heute noch geltenden Auffassung nicht nur mit Hilfe strategischer Atomwaffen von einem Angriff abgehalten werden.

Der Wunsch, eine eventuelle Auseinandersetzung in Phasen zu gliedern, muss als eine politisch notwendige Ergänzung der Doktrin der massiven Vergeltung gesehen werden, die 1954 offiziell als strategische Doktrin der NATO verkündet wurde. Damals waren die Vereinigten Staaten der Sowjetunion auf dem Gebiet der strategischen Atomwaffen so weit überlegen, dass sie eine Vernichtung der russischen Städte im militärischen Sinne ungestraft hätten durchführen können. Die Drohung war somit glaubwürdig. Bereits vor der Verkündung dieser Doktrin zeigte sich jedoch, dass die mangelnde militärische Flexibilität der strategischen Atomwaffen, die einzig und allein die Vernichtung des Gegners zum Ziel haben, den politischen Nutzen dieser Drohung minderte, da bei einem begrenzten Konflikt die angedrohte Vergeltung in keinem Verhältnis zum Anlass stünde. Noch immer besteht - auch in der Bundesrepublik - die Befürchtung, die Sowjetunion könne sich dann der sog. Salamitaktik bedienen, während die Vereinigten Staaten sich aus politischen Gründen gezwungen sehen könnten, bei einer verhältnismässig geringen Aggression auf Vergeltung zu verzichten. Unter dem Gesichtspunkt der Abschreckung ist eine drohende automatische Vergeltung zwar erwünscht, will man jedoch einen begrenzten Konflikt unter Kontrolle halten, so ist es vorzuziehen, einen einmal ausgebrochenen Konflikt so in Phasen aufzugliedern, dass ein Angreifer den Kampf noch immer abbrechen kann. Es erschien daher wichtig, dafür zu sorgen, dass im Konfliktfall die Phase der konventionellen Kriegsführung so lange wie möglich dauern kann, auch weil sonst der militärische Druck, Atomwaffen einzusetzen, unüberwindlich stark werden könnte. Die Diskrepanz zwischen den Truppen der NATO und denen des Warschauer Paktes durfte also nicht allzu gross sein. Aufgrund der zahlenmässigen Unterlegenheit der konventionellen NATO-Truppen ist es nach wie vor äusserst schwierig, wenn nicht gar unmöglich, einer konventionellen Offensive des Warschauer Paktes mit konventionellen Mitteln entgegenzutreten oder sie aufzuhalten. Mit der zitierten NATO-Richtlinie von 1952 wurde versucht, die politische Brauchbarkeit der Doktrin der massiven Vergeltung dadurch zu verbessern, dass man den Kampf in Phasen untergliederte. Einer der wichtigsten politischen Einwände gegen die heutige NATO-Strategie - nämlich dass ein begrenzter Atomkrieg in Westeuropa möglich wäre - wurde im Prinzip bereits damals erhoben. Das Risiko, dass ein solcher begrenzter Krieg letztlich zur Vernichtung der Sowjetunion führen würde, hielt man in der Bundesrepublik jedoch für so gross, dass ein bewaffneter Konflikt als äusserst unwahrscheinlich galt.

Das genannte Paradox, auf dem die Abschreckung beruht, wurde deutlicher, als die Sowjetunion die Fähigkeit erwarb, eine amerikanische Vergeltungsaktion mit einem vergleichbaren atomaren Gegenschlag zu beantworten. Hierdurch wurde die amerikanische Bevölkerung genauso

verwundbar wie die russische, und man musste nach Möglichkeiten suchen, die Abschreckung so zu organisieren, dass das amerikanische Territorium vor Schaden bewahrt blieb. Vor allem nach der Kubakrise von 1962 wurde der Wunsch, die mit einer Vergeltung verbundenen Risiken zu reduzieren, immer lauter. Das strategische Gleichgewicht zwang dazu, die Vorstellung aufzugeben, man könne grundsätzlich bei jedem militärischen Angriff einen Vergeltungsschlag führen. Bereits damals versuchte der amerikanische Verteidigungsminister McNamara, das Risiko der gegenseitigen Vernichtung nicht nur dadurch zu verringern, dass man die konventionelle Phase eines Krieges verlängerte, sondern auch dadurch, dass man sich weniger auf die Vernichtungsfunktion von Atomwaffen verliess. Dies setzte eine grössere Flexibilität bei der Wahl der Ziele voraus. Die Initiative McNamaras scheiterte jedoch, weil die erforderliche Zielgenauigkeit damals technisch noch nicht erreichbar war und weil die Atomwaffen noch nicht allen Erfordernissen angepasst werden konnten.

Einerseits durften strategische Atomwaffen erst im äussersten Fall als Vergeltungswaffen eingesetzt werden, andererseits wollte man die Wahrscheinlichkeit des Einsatzes taktischer Atomwaffen sehr gering halten. Mit der strategischen Doktrin der flexiblen Antwort versuchte man hier einen Mittelweg zu gehen. Diese 1967 beschlossene Doktrin schliesst Vergeltungsaktionen im Prinzip nicht aus. Formal beruht die Abschreckung darauf, dass die Art der westlichen Reaktion auf einen sowjetischen Angriff offenbleibt, de facto ist jedoch ein Mechanismus stufenweise zunehmender Gewaltanwendung entwickelt worden. In der Hoffnung, bei einem einmal ausgebrochenen militärischen Konflikt den Übergang zu der jeweils höheren Stufe der Gewalt kontrollieren zu können, will man auf einen russischen Angriff zunächst mit konventionellen Waffen reagieren. Für den Fall, dass dies nicht hilft, sieht diese Doktrin die Anwendung taktischer Atomwaffen vor, wodurch die Wahrscheinlichkeit eines totalen Atomkrieges erhöht wird. Da die Sowjetunion weiss, dass jede aggressive Handlung, wie begrenzt sie auch sein mag, zu einer vernichtenden Kraftprobe mit den Vereinigten Staaten führen kann, wird sie - so erwartet man - auf jede militärische Aktion im Gebiet der NATO verzichten.

Geht man von der flexible-response-Doktrin aus, so lässt sich sagen, dass die Sowjetunion jederzeit damit rechnen muss, dass ein Konflikt zu einem totalen Atomkrieg führt. Die Organisationsstruktur der NATO, in der die USA dominieren, die Koordination zwischen den Einsatzplänen des Supreme Allied Commander Europe (SACEUR) im Falle einer „general nuclear response“ - dem strategischen Atomkrieg - und der Single Integrated Operations Plan (SIOP) für die amerikanische Kriegsführung in einem solchen totalen Krieg können als Hinweise dafür gelten, dass man damit rechnet, die strategische Doktrin werde funktionieren und ihre Abschreckungsfunktion behalten.

Militärische Gründe sprechen dafür, dass ein militärischer Konflikt in Westeuropa zu einem totalen Krieg führen wird.<sup>3</sup> Trotzdem lassen sich offizielle amerikanische Erklärungen als Versuche deuten, bei der Verteidigung Westeuropas die eigenen Risiken möglichst zu begrenzen. Bemerkenswert ist beispielsweise die Erklärung, die der frühere Verteidigungsminister Brown 1980 zu Präsident Carters presidential directive (PD) 59 abgab.<sup>4</sup> Seine Worte verdeutlichen das Bestreben der USA, in einem Atomkrieg das militärische Potential der Sowjetunion so entscheidend zu schwächen, dass die Sowjetunion nicht erwarten kann, in diesem Krieg zu siegen, wie sie einen Sieg auch immer definieren würde. Weiterhin wird angenommen, dass die Vereinigten Staaten bei der

---

<sup>3</sup> D. Ball, „Can nuclear war be controlled?“ In: *Adelphi Papers*, Nr. 169, London, ISSS, Herbst 1981.

<sup>4</sup> H. Brown, Ansprache vor dem Naval War College, Newport, Rhode Island, 20.8.1980, offizieller Text.

Modernisierung ihrer Atomwaffen und bei der Planung der militärischen Auseinandersetzung so vorgehen wollen, dass Ballungsgebiete möglichst wenig gefährdet werden; sollte die Abschreckung misslingen, so würde die Konfrontation begrenzt bleiben.<sup>5</sup> Browns Erklärung kann gleichzeitig so verstanden werden, dass Vergeltungsmassnahmen mit strategischen Waffen erst für den Fall angedroht werden, dass amerikanische Städte angegriffen werden. Nach einem Angriff auf Westeuropa einschliesslich seiner Städte würden keine russischen Bürger durch einen amerikanischen Vernichtungsschlag getroffen werden.<sup>6</sup> Nach diesen Interpretationen beruht die heutige Abschreckung auf einer gut organisierten Verteidigung.<sup>7</sup> Die flexible-response-Doktrin gilt zwar noch, im Hinblick auf die Sicherheit Westeuropas ist jedoch das Element der Vergeltung verschwunden.

In dieses Denkschema passt auch die u.a. von der westdeutschen Regierung heftig bestrittene These, die Vereinigten Staaten bemühten sich, eine eventuelle kriegerische Auseinandersetzung auf Europa zu beschränken, um das eigene Risiko möglichst gering zu halten. Browns Erklärung zur PD 59 lässt den Schluss zu, dass die amerikanische Regierung einen einmal ausgebrochenen militärischen Konflikt geographisch möglichst begrenzen will. In anderen Teilen seiner Erklärung betont er jedoch die militärische Schicksalsverbundenheit der westlichen Alliierten. Diese Unsicherheit, die durch Äusserungen von offizieller amerikanischer Seite noch erhöht wird, bringt es mit sich, dass es bei dem Streit über die Effektivität der Verteidigung insbesondere um die Frage geht, ob diese Strategie nun auf einen solchen „begrenzten“ Krieg - mit dem Ziel, diesen Krieg zu verhindern - zugeschnitten ist oder nicht. An sich braucht durch die Vorbereitung eines eventuellen „begrenzten“ Kriegs in Europa die wirksame Abschreckung nicht in Frage gestellt zu werden. Es ist anzunehmen, dass die Abschreckung dadurch sogar an Wirksamkeit gewinnt. Ernste Probleme ergäben sich jedoch, wenn die amerikanische Regierung die Sicherheit Amerikas deutlich von der Sicherheit Westeuropas trennen würde. Wenn sich diese Trennung nicht nur in politischen Äusserungen manifestieren, sondern auch ihren konkreten Niederschlag in der militärischen Praxis finden würde, wäre eine solche Strategie für Westeuropa weniger effektiv als für die Vereinigten Staaten. Falls ein militärischer Konflikt nicht auf Europa beschränkt bleiben kann, verringert eine Trennung zwischen der amerikanischen und der westeuropäischen Sicherheit die Effektivität der Strategie für die Verbündeten auf beiden Seiten des Atlantiks. Denn die amerikanische Regierung glaubt oder behauptet dann zu Unrecht, mehr Sicherheit zu bieten, als dies in Wirklichkeit der Fall ist.

Sowohl die amerikanische Regierung als auch die westeuropäischen Regierungen gehen davon aus, dass strategische Waffen die Sicherheit Westeuropas garantieren. Fehlten die technische Zuverlässigkeit dieser zentralen Systeme oder der politische Wille, sie zur Not gegen Ballungsgebiete in Russland einzusetzen, wäre die Sowjetunion in der Lage, auf regionaler europäischer Ebene ihre militärische Überlegenheit poli-

---

<sup>5</sup> Siehe Statement Brown, Senate Committee on foreign relations, 16.9.1980, offizieller Text.

<sup>6</sup> S. Rozemond, „PD 59, Europa en Nederland“; in: *Internationale Spectator*, Oktober 1980, Jahrgang 34, Nr.10, S.603.

<sup>7</sup> Siehe z.B. L. Ruehl, „Absage an die alte Abschreckung“; in: *Die Zeit*, 2.9.1980.

tisch und möglicherweise auch militärisch auszuspielen. In der sicherheitspolitischen Diskussion in der Bundesrepublik geht man allgemein davon aus, dass die Vereinigten Staaten über eine ausgezeichnete, der Sowjetunion ebenbürtige strategische Streitmacht verfügen und dass sie sich ernsthaft um die Aufrechterhaltung dieser Position bemühen. Bei der Beurteilung der Frage, ob sie auch den politischen Willen haben, diese Waffen einzusetzen, gehen die Meinungen allerdings erheblich auseinander. Obwohl die Bundesregierung, nach ihren Erklärungen zu urteilen, noch immer fest überzeugt zu sein scheint, ein begrenzter Krieg auf westeuropäischem Territorium sei unwahrscheinlich, lässt sich heute nicht mehr übersehen, dass Teile der westdeutschen Bevölkerung Angst vor Krieg und Vernichtung haben.

### 3.3.2.3 Begrenzung des Schadens

Die Tatsache, dass man bereit sein muss, im Interesse einer wirksamen Abschreckung einen Krieg auf dem eigenen Territorium zu führen, bedeutet für die westeuropäischen Verbündeten, dass sie gemeinsam mit den Vereinigten Staaten über eine gut organisierte und wirkungsvolle Verteidigungssystem verfügen müssen. Auf diesen Aspekt zielt der zweite Haupteinwand gegen die Strategie, auf der die westeuropäische, also auch die westdeutsche Sicherheit beruht.

Bereits zu Ende der vierziger Jahre wurde deutlich, dass ein in sich geschlossenes Verteidigungssystem ohne eine militärische Beteiligung der Bundesrepublik kaum oder gar nicht zu verwirklichen sei. 1950 beschlossen die westlichen Verbündeten im Einvernehmen mit Bonn die Wiederbewaffnung der Bundesrepublik. Adenauers Hauptargument für eine Wiederaufrüstung war die wirtschaftliche und militärische Integration der Bundesrepublik in den Westen. Er nutzte jede Chance, den westlichen Teil Deutschlands so schnell wie möglich zu einem gleichwertigen und folglich auch verteidigungsfähigen Partner des Westens zu machen. Ausserdem war die Regierung Adenauer der Meinung, durch den Aufstieg Russlands zur Atommacht sei eine westdeutsche Beteiligung am westlichen Bündnis noch wichtiger geworden; würde die Bundesrepublik nicht über konventionelle Waffen verfügen, so hätten die Vereinigten Staaten im Konfliktfall nur noch die Wahl zwischen einem Atomkrieg und dem Verzicht auf westdeutsches Staatsgebiet. Der Vorschlag, die Bundeswehr im Rahmen der NATO aufzubauen, die Konzeption einer möglichst weit nach Osten - zunächst an den Rhein, später an Weser und Lech - vorgeschobenen Verteidigungslinie und die Art der Bewaffnung entsprachen den Wünschen, die westdeutsche Militärplaner 1950 in der sog. Himmeroder Denkschrift formuliert hatten.<sup>8</sup> Diese Wünsche waren jedoch durch Erfahrungen eingegeben, die ehemalige Wehrmachtsoffiziere in einem konventionellen Krieg gemacht hatten. 1950 war nicht vorherzusehen, dass, wie sich einige Jahre später zeigen sollte, mit der amerikanisch-westdeutschen atomaren oder konventionellen Verteidigung das Risiko einer völligen Vernichtung der Bundesrepublik verbunden sein könnte. Die strategische Überlegenheit Amerikas bot einen ziemlich sicheren Schutz vor Angriffen, und die Einführung taktischer Atomwaffen war noch nicht beschlossen. Die militärischen Anstrengun-

---

<sup>8</sup> M. Jopp, „Zur Entstehungsgeschichte der deutschen Sicherheitsproblematik; politische Interessen und militärische Planung bei der Integration der Bundeswehr in das NATO-Bündnis“; in: *Unsere Bundeswehr Zum 25jährigen Bestehen einer umstrittenen Institution*, hrsg. von R. Steinweg, Friedensanalysen 14, Frankfurt am Main, 1981, S.21-23.

gen der Bundesrepublik hatten vor allem das Ziel, der Sowjetunion glaubhafter zu machen, dass im Kriegsfall die amerikanische Vernichtungsmaschinerie anlaufen würde, so dass es gar nicht zu einer militärischen Auseinandersetzung kommen würde.

Die Bundesregierung erkannte deutlich die Gefahren der eigenen Sicherheitspolitik: Als in der ersten Hälfte der sechziger Jahre Gespräche über die Einführung der flexible-response-Doktrin stattfanden, äusserte sie sich besorgt über die sicherheitspolitische Lage der Bundesrepublik. Da die Verteidigung als Element der Abschreckung ein stärkeres Gewicht erhielt, gewann die Phase der konventionellen und atomaren Kriegsführung in der militärischen Planung an Bedeutung. Daher machte die Bundesrepublik die Einführung der heutigen strategischen Doktrin davon abhängig, dass die Verteidigung in der Tiefe aufgegeben würde. Es gelang der westdeutschen Regierung, gleichzeitig mit der flexible-response-Doktrin das Konzept der sog. Vorneverteidigung einzuführen. Die Forderung, eine eventuelle militärische Auseinandersetzung so weit wie möglich nach Osten zu verlegen, wurde in der Bundeswehr übrigens bereits zu Beginn der fünfziger Jahre erhoben.

Wie dem Verteidigungsweissbuch von 1979 zu entnehmen ist, hält die Bundesregierung noch immer an der sog. Vorneverteidigung fest; darunter versteht man eine zusammenhängende Verteidigung dicht an der Grenze zwischen den beiden deutschen Staaten, wodurch ein Verlust der wichtigsten westdeutschen Ballungsgebiete verhindert werden kann.<sup>9</sup> Da der Gegner ausserhalb der Städte erwartet und zum Stehen gebracht werden soll, liesse sich die Zahl der Opfer unter der Zivilbevölkerung und der materielle Schaden noch einigermaßen in Grenzen halten. Ein vorwiegend strategischer Grund, einen Angriff des Warschauer Paktes schnell zum Stehen zu bringen, liegt darin, dass die Bevölkerung Westeuropas - mit Ausnahme der Schweiz - nicht auf einen Krieg vorbereitet ist. Es ist daher bei einem Angriff auf Bevölkerungszentren, z.B. auf den Westen der Bundesrepublik, zu erwarten, dass die Nachschublinien der NATO durch die Fahrzeuge von Flüchtlingen erheblich gefährdet werden. Die Vorhersehbarkeit dieser Komplikationen schwächt die Abschreckungskraft der westlichen Verteidigung. Die Vorneverteidigung soll hier Abhilfe schaffen.

Zur Zeit wird die Frage diskutiert, wie diese Vorneverteidigung im Kriegsfall voraussichtlich funktionieren wird. Wie gesagt, legen die Westdeutschen grossen Wert darauf, einen eventuellen sowjetischen Angriff schnell zum Stehen zu bringen, um die eigene Bevölkerung möglichst zu schonen und die Logistik der Verteidigung und des Gegenangriffs zu vereinfachen. Politisch ist die Vorneverteidigung für Bonn sogar die wichtigste Garantie dafür, dass die NATO-Verbündeten nicht zulassen können und werden, dass die Sowjetunion in einem militärischen Konflikt grosse Teile der Bundesrepublik besetzt, bevor die Verbündeten ihr zu Hilfe kommen. Die Vorneverteidigung in Grenznähe ist sichtbarer Ausdruck der Bündnissolidarität. Eine Umstellung auf das Konzept einer „Verteidigung in der Tiefe“ könnte daher die politische Bejahung der NATO in Frage stellen.

Die Militärexperten der NATO scheinen sich jedoch nicht völlig darüber einig zu sein, ob das Konzept der Vorneverteidigung militärisch haltbar ist.<sup>10</sup> Es wird die Meinung vertreten, bei einem konzentrierten Panzerangriff würden die westlichen Linien schnell durchbrochen, so

---

<sup>9</sup> Verteidigungsweissbuch 1979, a.a.O., S.D 511.

<sup>10</sup> D. Middleton, „Nato's Forward Defense Strategy Questioned“; in: *International Herald Tribune*, 11. Januar 1982, S.1.

dass alliierte Truppen von Streitkräften des Warschauer Paktes eingekesselt werden könnten. In diesen Kreisen wird daher die Forderung laut, die Vorverteidigung durch eine „Verteidigung in der Tiefe“ zu ersetzen. Allerdings werden viele kritische Fragen zur Zweckmäßigkeit dieses Konzepts gestellt: Man bezweifelt seine abschreckende Wirkung, kritisiert vor allem auch die operationellen Aspekte der Schadensbegrenzung, z.B. den Zwang, sich auf eigenem Staatsgebiet mit Atomwaffen verteidigen zu müssen; dies hat wiederum zur Folge, dass in der westdeutschen Bevölkerung das Interesse an Fragen der konventionellen und atomaren Verteidigung wächst. Die drohende und wahrscheinlich bereits bevorstehende Einführung der „Verteidigung in der Tiefe“ kann - zusammen mit der Konzeption eines begrenzten Krieges in Europa - bewirken, dass die Diskussion darüber, wie wirkungsvoll die heutige Strategie für die westdeutsche Sicherheit ist, in der Bundesrepublik eine wichtige politische Streitfrage bleibt. Weniger im Vordergrund steht dabei die Frage, welche Möglichkeiten des Widerstandes gegenüber politischem Druck von seiten der Sowjetunion diese Strategie bietet. Der Grund dürfte darin liegen, dass es bei dieser Frage nicht so sehr um das Überleben der Menschen geht; auch kann man sich gut vorstellen, dass diese Strategie - selbst wenn alle ihre angeblichen Mängel offen zutage träten - doch noch einen ausreichenden politischen Schutz bieten könnte.

#### 3.3.2.4 Die sicherheitspolitische Debatte in der Bundesrepublik

In der Sicherheitsdebatte wird versucht, den Begriff Abschreckung entweder aus militärisch-technischer oder aus politischer Sicht zu analysieren. Obwohl sich diese beiden Aspekte nicht völlig trennen lassen, kann man aufgrund eines Vergleichs militärischer Potentiale Aussagen zur Sicherheit des NATO-Gebiets machen. Dieser Vergleich kann darin bestehen, dass man das militärische Potential der Militärblöcke zusammenzählt und die Summen dann miteinander vergleicht. Dies ist eine ungenaue, aber häufig angewandte Methode. Auch hat man umfangreiche Kriegsplanspiele entwickelt, in denen nicht nur militärische Stärke und geographische Gegebenheiten, sondern auch Beschränkungen politischer Art eine Rolle spielen. Je nachdem, welches Planspiel durchgeführt wird und welches Gewicht den einzelnen Variablen beigemessen wird, gelangt man zu einem Sicherheitsbegriff, der sich - mehr oder weniger leicht - wieder modifizieren lässt, indem man von einem anderen Modell eines möglichen Krieges ausgeht oder indem man die Variablen anders gewichtet. Diese technischen Diskussionen sind wichtig, weil die politisch Verantwortlichen und die Beratungsgremien im allgemeinen auf dieser Ebene argumentieren. In diesen Kreisen wird überwiegend die Meinung vertreten, die Abschreckung werde auch in Zukunft zufriedenstellend funktionieren; dabei werden unterschiedliche Vorschläge zur Erhaltung des gewünschten Zustands gemacht.

Sowohl in der Bundesrepublik als auch in den Niederlanden verläuft die öffentliche Diskussion jedoch häufig ganz anders. Sie konzentriert sich weniger auf technische Aspekte, kann aber den politischen Kurs gleichwohl erheblich beeinflussen. Möglicherweise werden technisch schlüssige Argumente weniger ausschlaggebend sein als politische Auffassungen, die sich von Fall zu Fall auf technische Argumente stützen.

Zur Zeit des Vorherrschens der Doktrin der massiven Vergeltung und auch in den Anfangsjahren der heutigen NATO-Strategie hielt man im allgemeinen die Gefahr eines totalen Atomkriegs für ausreichend, einen militärischen Konflikt - wie intensiv auch immer - nahezu ausschließen zu können. Eine vernichtende kriegerische Auseinandersetzung war so unvorstellbar, dass man sie für unwahrscheinlich hielt. Dies ist noch immer die herrschende Auffassung in westdeutschen Regierungskreisen.

Anfang der fünfziger Jahre wehrten sich westdeutsche Gruppen, Gewerkschaften und Parteien heftig gegen die Form, in der die Sicherheit garantiert wurde; obwohl der Protest vor allem der damals beschlos-



senen Wiederaufrüstung galt. Das Problem der Atomwaffen spielte damals kaum eine Rolle. Massiver Widerstand kam von einer Reihe von Gruppen, so beispielsweise der „Ohne-mich“-Bewegung, den „Volksbefragungs-Aktionen“ und der „Paulskirchen-Bewegung“. Auch der Gedanke einer Neutralisierung Westdeutschlands erhielt in dieser Zeit Auftrieb. Im Zuge der fortschreitenden westdeutschen Integration in die atlantische Gemeinschaft ebnete der politische Widerstand gegen die Wiederaufrüstung ab.

Nach diesem ersten Widerstand führte um das Jahr 1958 der Beschluss der USA, taktische Waffen in der Bundesrepublik zu stationieren, zu einer Kampagne, die die Aufstellung von Kernwaffen unter der Parole „Kampf dem Atomtod“ anprangerte; sie ist letztlich allerdings wirkungslos geblieben. Sowohl die SPD als auch eine radikale Minderheit aus kirchlichen Kreisen machte diese Frage zum Thema des Landtagswahlkampfes 1958 in Nordrhein-Westfalen, dem politisch wichtigsten Bundesland. Dass die Atomwaffengegner über keine ausreichende politische Basis verfügten, zeigte sich darin, dass die CDU, die für die Stationierung der Waffen eintrat, bei diesen Wahlen erstmals die absolute Mehrheit errang. Danach war dieses Thema bis 1980 - wenn überhaupt - nur von geringer politischer Bedeutung. In SPD und FDP, in der evangelischen Kirche und in verschiedenen Gruppen der Friedensbewegung stellt man sich heute nun die Frage, ob die Kriegsgefahr zu bannen und das Zerstörungspotential nicht bereits zu gross geworden ist.

Die durch alarmierende Regierungsäusserungen genährte Sorge, das System der Abschreckung könnte versagen, wächst. Wenn die amerikanische Regierung, aber auch die westeuropäischen Regierungen, immer wieder betonen, das heutige Arsenal konventioneller und atomarer Waffen in Westeuropa reiche nicht aus, in allen denkbaren Fällen einen Krieg zu verhindern, und wenn sie erklären, das militärische Potential müsse wesentlich erweitert werden, um das Kriegsrisiko wieder dauerhaft auf ein akzeptables Mass zu reduzieren, so kann das die Angst vor einem Krieg noch vergrössern. Auch wies Bundeskanzler Schmidt im Januar 1980 warnend darauf hin, dass die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion mit ihren politischen Konzepten des Krisenmanagements nicht in der Lage seien, die Kriegsgefahr einigermaßen in Grenzen zu halten. Er verglich die Situation nach dem russischen Einmarsch in Afghanistan mit der explosiven Lage am Vorabend des Ersten Weltkriegs. Auch der aussenpolitische Experte der SPD, Egon Bahr, wies damals auf die Kriegsgefahr hin, die - ausser vielleicht zur Zeit der Kubakrise 1962 - in den letzten 35 Jahren niemals so gross gewesen sei. Beide Politiker gehören selbst zwar nicht zur sicherheitspolitischen Opposition, aber sie liefern ihren Gegnern die Argumente.

Die westdeutsche Angst vor einem Versagen des Abschreckungssystems und einer zur Vernichtung führenden atomaren Verteidigung Mitteleuropas hat zwei gegensätzlichen Reaktionen bewirkt. Einerseits ist die Neigung festzustellen, entsprechend den Vorstellungen der Regierung an der heutigen Politik festzuhalten, auf der anderen Seite fordert die Friedensbewegung eine Neuorientierung der Sicherheitspolitik. Ebenso wie in den Niederlanden hat sich in der Bundesrepublik eine aus den unterschiedlichsten Gruppen zusammengesetzte Bewegung formiert, in der das kirchliche Element eine wichtige Rolle spielt. Eines der Motive ist sicherlich die moralische Beunruhigung darüber, dass mit Atomwaffen oder mit ihrem Einsatz gedroht wird. Die Tatsache, dass dieses Motiv lange Zeit nicht ausgereicht hat, grosse Gruppen zu mobilisieren, lässt jedoch erkennen, dass inzwischen ein neues politisches Element hinzugekommen ist: die Angst, dass Deutschland zum Schlachtfeld wird. Diese Entwicklung stellt - zusammen mit einer anderen Einschätzung der sowjetischen Bedrohung - die Grundprinzipien der westdeutschen Aussenpolitik in Frage, dass nämlich in der Sicherheitspolitik und bei der Erhaltung der internationalen Bewegungsfreiheit die Zusammenarbeit mit den Vereinigten Staaten und den anderen Verbündeten unerlässlich ist und dass die Sicherheit des

Nordatlantischen Bündnisses ganz entscheidend auf dem Besitz von Atomwaffen beruht.

### 3.3.2.5 Schlussfolgerung

Was die westdeutschen Atomwaffengegner letztlich erreichen werden, ist schwer vorherzusehen. Die von der evangelischen Kirche gestützte Aktion Sühnezeichen Friedensdienste versucht, die Kräfte zu bündeln; sie hat jedoch, anders als ähnliche Gruppen in den Niederlanden, den Nachteil, dass in Deutschland keine konfessionelle Partei existiert, die ein Gesprächspartner für die Friedensbewegung sein könnte. Daher wird Druck auf die Regierungspartei SPD ausgeübt, die auf eine lange Tradition als Partei des Friedens und der Entspannungspolitik zurückblicken kann und hier einen Ruf zu verlieren hat. Die SPD beruft sich zudem seit ihrer Wandlung zur Volkspartei Ende der fünfziger Jahre ausdrücklich auf christliche Prinzipien. Einige führende SPD-Politiker versuchen, Verbindungen zwischen ihrer Partei und der Friedensbewegung herzustellen. Obwohl die Friedensbewegung zur Zeit im Bundestag kaum eine Rolle spielt, kann, wenn die Diskussionen an der Basis andauern, diese Strömung in der SPD schliesslich doch an Einfluss gewinnen; für die FDP lässt sich im übrigen Ähnliches feststellen. Aber selbst wenn es zu einer solchen Entwicklung kommt, ist das Spektrum der vorgeschlagenen sicherheitspolitischen Optionen so breit, dass eine gezielte und einheitliche politische Aktion nicht sehr wahrscheinlich ist. Allerdings kann die Bundesregierung in die Lage kommen, dass NATO-Beschlüsse im Inland auf so grossen Widerstand stossen, dass Bonn nicht mehr in der Lage ist, im Einvernehmen mit den Verbündeten eine gemeinsame Sicherheitspolitik zu treiben.

Das Ergebnis dieser westdeutschen Diskussion ist von entscheidender Bedeutung für die sicherheitspolitische Diskussion in den Niederlanden. In dieser internen politischen Auseinandersetzung werden Überlegungen zur militärischen und politischen Sicherheit, die Aufrechterhaltung funktionaler Beziehungen zu den Vereinigten Staaten, die Sicherung der westeuropäischen Integration, in deren Mittelpunkt das Verhältnis zu Frankreich steht, und die Fortsetzung der Ost- und Deutschlandpolitik eine wichtige Rolle spielen.

### 3.3.3 *Die Ost- und Deutschlandpolitik*

#### 3.3.3.1 Einleitung

Einen zweiten Bereich der westdeutschen Sicherheitspolitik bilden die Beziehungen zu Osteuropa im allgemeinen (Ostpolitik) und zur DDR im besonderen (Deutschlandpolitik). Die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und ihren östlichen Nachbarn werden insbesondere von dem Verhältnis zwischen der Sowjetunion und den Vereinigten Staaten, von den innenpolitischen Verhältnissen in Westdeutschland und von handelspolitischen Überlegungen beeinflusst. Die Ost- und Deutschlandpolitik wurde infolge der Verschärfung des Ost-West-Gegensatzes nach 1945, der deutschen Teilung in der Folgezeit und der Stabilisierung der politischen Lage in Europa in den sechziger Jahren entwickelt.

Schon bald nach dem Zweiten Weltkrieg zeichnete sich als Folge des Ost-West-Gegensatzes die deutsche Teilung ab, wenn auch noch nicht sehr deutlich. Rückblickend kann man sagen, dass die Sowjetunion wahrscheinlich nie bereit gewesen ist, den besetzten Teil Deutschlands freizugeben, und der Westen wollte keinen russischen Einfluss in den drei westlichen Zonen dulden. Die Briten wollten ihre Wirtschaft mit Hilfe deutscher Reparationsleistungen schnell wieder in Ordnung bringen und wollten Deutschland als künftigen wirtschaftlichen Konkurrenten ausschalten. Sie legten wenig Wert auf die Selbständigkeit der ihrer Verwaltung unterstellten deutschen Länder. Die Amerikaner wandten sich 1946 gegen eine weitere wirtschaftliche Schwächung Deutschlands. Sie

wünschten ein Deutschland, das stark genug wäre, dem zu erwartenden sowjetischen Druck zu widerstehen. Amerikaner und Briten schlossen ihre Zonen zu einer wirtschaftlichen Einheit zusammen. Trotz der Vereinbarung der Alliierten, nicht auf eine deutsche Teilung hinzuarbeiten, war dieser Zusammenschluss das Vorspiel zur Schaffung eines westdeutschen Bundesstaats. Die politische Trennung Ost- und Westdeutschlands erhielt dadurch Konturen, dass die Sowjetunion in ihrer Zone ein eigenes Wirtschaftssystem einführte.

Die Franzosen zeigten sich in der Frage der Wiederherstellung des deutschen Staates zurückhaltend, mussten sich 1948 jedoch aufgrund der zunehmenden Spannungen zwischen Ost und West dem Wunsch der Amerikaner und Briten fügen, das westdeutsche Wirtschaftsleben zu koordinieren. Der Prozess der Bildung eines westdeutschen Staates war damit fast abgeschlossen.

1948 kamen Vertreter der elf Bundesländer zusammen, um unter dem Vorsitz Konrad Adenauers im Parlamentarischen Rat ein Grundgesetz für den neuen westdeutschen Staat zu entwerfen. Im folgenden Jahr, am 8. Mai 1949, nahm der Rat die bis auf den heutigen Tag geltende vorläufige deutsche Verfassung an. Im August folgten die ersten Wahlen, und am 12. September 1949 wurde Theodor Heuss zum ersten Bundespräsidenten gewählt. Die Aussenpolitik, die Verteidigung, die Regelung der Reparationszahlungen und die Verwaltung des Ruhrgebiets blieben in Händen der westlichen Alliierten. Für diese Bereiche war eine Hohe Kommission zuständig. Nach der Berlin-Blockade (Juni 1948 bis Mai 1949) waren in der Bundesrepublik die letzten grossen politischen Hindernisse für eine Integration in den Westen beseitigt. Die Wiederherstellung der damals noch beschränkten westdeutschen Souveränität sollte 1954 im Rahmen des westlichen Bündnisses erfolgen. Die Alternative, eine in stärkerem Masse europäisch orientierte Politik, verbunden mit einer eventuellen Wiedervereinigung der östlichen und der westlichen Zonen, für die vor allem die SPD eintrat, wurde damit auf unbestimmte Zeit ad acta gelegt. Die damalige westdeutsche Politik der Stärke vergrösserte die Abhängigkeit Westdeutschlands von amerikanischer Unterstützung und amerikanischem Schutz. Der Beitritt zum Nordatlantischen Bündnis wurde damit praktisch unvermeidlich. Als Gegenleistung für die Stärkung des westlichen Bündnisses durch Westdeutschland erkannten die Verbündeten die Bundesrepublik als einzige legitime Vertreterin aller Deutschen an, sie weigerten sich, die ostdeutsche Regierung anzuerkennen, und billigten die sog. Hallstein-Doktrin.<sup>11</sup>

Als der amerikanische Präsident Kennedy zu Beginn der sechziger Jahre die Annäherung an die Sowjetunion suchte, musste die Bundesrepublik erkennen, dass die Verbündeten ihre Haltung, zuerst die Wiedervereinigung und erst danach bessere Beziehungen zum Ostblock anzustreben, nicht länger akzeptierten. Trotz der offensichtlichen Starrheit der Adenauerschen Ost- und Deutschlandpolitik gab es - allerdings geheime - Versuche, zu einer Zusammenarbeit mit dem Warschauer Pakt zu gelangen. Die Bereitschaft zu einer versöhnlicheren Haltung wurde jedoch erst durch die von Bundesausserminister Gerhard Schröder (1961-1966) getriebene „Politik der Bewegung“ deutlich. Er ging davon aus, dass die Fortsetzung einer rein westlich orientierten westdeutschen Aussenpolitik den westdeutschen Interessen nicht mehr voll entsprach. Die Handelsbeziehungen zu Polen, Ungarn, Rumänien und Bulgarien besserten sich in den Jahren 1963 und 1964 erheblich.

Die Haltung gegenüber der DDR wurde jedoch nicht flexibler. Bundeskanzler Erhard und Aussenminister Schröder gingen nicht so weit, eine ganz neue Ost- und Deutschlandpolitik zu entwerfen. Sie weigerten sich, den Status quo der Nachkriegszeit ohne Gegenleistungen zu akzeptieren.

---

<sup>11</sup> Nach der Hallstein-Doktrin musste die Bundesrepublik die diplomatischen Beziehungen zu Staaten, die die DDR anerkannten, abbrechen. Eine ausdrückliche Ausnahme bildete die Sowjetunion.

Bonn verfolgte die Verbesserung der Beziehungen zwischen den beiden Grossmächten mit Zurückhaltung. In dieser Zeit gewann in der Bundesrepublik jedoch auch die Auffassung an Boden, eine dynamische Ostpolitik könne Vorteile bieten. Da eine Wiedervereinigung vorläufig doch nicht zu erwarten war, sollte eine Normalisierung der Beziehungen zur DDR das Auseinanderdriften der beiden deutschen Staaten verhindern helfen. Vor allem in FDP- und SPD-Kreisen nahm um 1965 die Bereitschaft zu, in der Aussenpolitik in begrenztem Umfang von der ausschliesslichen Westorientierung abzugehen. Bereits 1963 hatte Egon Bahr in seiner bekannten Tutzinger Rede darauf gedrängt, durch einen „Wandel durch Annäherung“ die Ostpolitik mit der Entwicklung der Beziehungen zwischen der Sowjetunion und den Vereinigten Staaten in Einklang zu bringen. Schröders Politik wurde von seinem Nachfolger Willy Brandt in der Grossen Koalition zwischen CDU und SPD weiterentwickelt. Die Reihenfolge der Prioritäten Wiedervereinigung und Zusammenarbeit wurde vorsichtig umgekehrt.

Dank der Aussenpolitik Schröders und später Brandts konnte 1969 die sozialliberale Koalition aus SPD und FDP unmittelbar nach ihrer Bildung einen detaillierten Plan für eine neue Ost- und Deutschlandpolitik vorlegen. Es zeigte sich, dass die vorhergehenden Jahre insofern wichtig gewesen waren, als die Bundesrepublik innenpolitisch für diesen Umschwung reif gemacht worden war. Bereits in der Regierungserklärung vom 28. Oktober 1969 teilte die Regierung Brandt/Scheel mit, sie wolle von den in Europa gegebenen Realitäten, d.h. von der Teilung des früheren Deutschen Reiches und von den in Osteuropa bestehenden Staatsgrenzen, ausgehen. Dies im schroffen Gegensatz zur früheren Aussenpolitik, die diese Tatsachen gerade nicht anerkannt hatte. Auch die westdeutschen Auffassungen über die Wechselbeziehungen zwischen Wiedervereinigung und Ost-West-Verhältnis änderten sich grundlegend. Die Prioritäten waren vertauscht: gute Beziehungen sollten nicht länger von der Lösung der deutschen Frage abhängig gemacht werden. Die neue Bundesregierung stellte sich auch auf den Standpunkt, die Beziehungen zur DDR würden sich erst dann wesentlich bessern, wenn eine engere Zusammenarbeit mit der Sowjetunion zustande gekommen sei.

Die drei Jahre der Regierung Brandt/Scheel wurden intensiv zur Verbesserung der Beziehungen zu Osteuropa genutzt. Bereits Anfang 1970 wurden mit der Sowjetunion und Polen Verhandlungen über einen Gewaltverzichtsvertrag aufgenommen. Brandt und der ostdeutsche Ministerpräsident Stoph trafen sich im März 1970 in Erfurt (DDR) und im Mai in Kassel (Bundesrepublik). Im August bzw. Dezember desselben Jahres folgten Verträge mit Moskau und Warschau. 1971 wurde der Status Berlins im Viermächte-Abkommen näher bestimmt; nunmehr konnte eine Regelung für den Verkehr mit West-Berlin getroffen werden. Auch wurde eine Regelung für Westberliner Besucher in Ost-Berlin getroffen. 1972 wurde als Schlussstein der neuen westdeutschen Deutschlandpolitik der Vertrag über die Grundlagen der Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik (Grundlagenvertrag) geschlossen. 1973 folgte noch die Normalisierung der Beziehungen zur Tschechoslowakei, und es wurden diplomatische Beziehungen zu Bulgarien und Ungarn aufgenommen.

Aus einer deutlich antikommunistischen Haltung heraus opponierte die CDU/CSU gegen die Ostpolitik der Regierung Brandt. Die Christlichen Demokraten betrachteten die Wiedervereinigung weiterhin als wichtigstes Ziel der Ostpolitik. Sie stellten die Legitimität des ostdeutschen Staates in Frage. Auch innerhalb der Parteien selbst kam es zu heftigen Kontroversen über den neuen Kurs, die den Fraktionswechsel von Abgeordneten, parteiinterne Disziplinar massnahmen gegen Parlamentarier und ein Abbröckeln der Regierungsmehrheit im Bundestag bewirkten. Massiver amerikanischer Druck auf die CDU/CSU und ein beharrliches Eintreten der Regierung für die Ostverträge führten am 7. Mai 1972 zur Ratifizierung der Verträge mit der Sowjetunion und Polen.

Der Rahmen für eine flexiblere Ost- und Deutschlandpolitik war damit

abgesteckt. Man hoffte in Bonn, auf diese Weise Impulse zur Verbesserung der Beziehungen zwischen den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion geben zu können und selbst mehr politische Bewegungsfreiheit zu gewinnen. Washington stellte - wenn auch mit einigem Zögern - fest, dass die Bundesrepublik nach Abschluss der Ostverträge die amerikanische Politik gegenüber dem Ostblock nicht länger behinderte. Die Oder-Neisse-Grenze war als Westgrenze Polens anerkannt, und ein Gespräch zwischen den beiden deutschen Staaten war möglich.

Obwohl die westdeutsche Ostpolitik flexibler geworden ist, sind ihre Wurzeln, die innenpolitischen Verhältnisse, der Wunsch nach Wiedervereinigung, der Ost-West-Gegensatz und wirtschaftliche Interessen, noch immer erkennbar.

### 3.3.3.2 Die Wiedervereinigung

Bonn hat die Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten als politisches Nahziel aufgegeben. Jedoch hat die offizielle Politik noch immer das Ziel, die Lebensumstände im geteilten Deutschland zu verbessern. Die Familienzusammenführung, Besuchsregelungen und die Zustimmung der DDR zur Übersiedlung insbesondere von Rentnern in die Bundesrepublik ist von grossem politischem Gewicht. Diese Fortschritte sind begrenzt; ihre Gefährdung könnte die Bundesregierung jedoch in eine heikle Lage bringen. Wenn die Entspannungspolitik aufgegeben werden müsste, würde dies eine SPD-Regierung härter treffen als eine CDU-Regierung. Die Entspannung lieferte der SPD während der letzten Jahre genügend Argumente für eine Fortsetzung der Ostpolitik. Die SPD wusste eine grosse Zahl von Wählern davon zu überzeugen, dass - im Gegensatz zu den Behauptungen der CDU/CSU - die Entspannung, d.h. Verringerung des Kriegsrisikos durch gute Beziehungen zur Sowjetunion, kein Betrug war und dass die Ostpolitik darum keinen Ausverkauf westdeutscher Interessen bedeutete. Ein Wiederaufleben des Kalten Krieges würde den christlich-demokratischen Argumenten grösseren Nachdruck verleihen. SPD steht für Ostpolitik; die Partei hat sich von dieser Identifikation abhängig gemacht. Will sie gewählt werden, so muss sie dabei bleiben.

Die hektischen Aktivitäten im Zusammenhang mit der westdeutschen Ost- und Deutschlandpolitik bis 1973 haben nun merklich abgenommen. Nach der Unterzeichnung des Grundlagenvertrags traten die beiden deutschen Staaten im September 1973 den Vereinten Nationen bei und nahmen im Mai 1974 diplomatische Beziehungen zueinander auf; seither hat sich das Verhältnis stabilisiert. Trotzdem kann von einem normalen Nebeneinander noch bei weitem nicht die Rede sein. Die mangelnde Bereitschaft der ostdeutschen Seite, die wahrscheinlich eine Folge von Unsicherheit und Verletzbarkeit ist, führte zur Verschleppung der Verhandlungen über technische Probleme, zu Behinderungen des Besucherverkehrs und zur Nichtzulassung bzw. Ausweisung westlicher Journalisten. Auch die gewaltsame Verhinderung der Flucht von Ostdeutschen in die Bundesrepublik trägt nicht zu besseren Beziehungen bei. Helmut Schmidt, der im Mai 1974 Nachfolger Brandts wurde, hat wiederholt zu erkennen gegeben, dass er in diesem Bereich keine spektakulären Fortschritte erwartet. Die Hoffnung mancher, man werde bei Anerkennung des Status quo die Spaltung der deutschen Nation überwinden können, hat sich vorläufig als trügerisch erwiesen. Trotzdem gelten die Erhaltung und der Fortbestand der Nation als spezifisches westdeutsches Interesse.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Zum westdeutschen Nationalgefühl und zum Streben nach Wiedervereinigung vgl. ausführlich J.C. Hess, „Die Bundesrepublik Deutschland auf dem Wege zur Nation?“ In: *Neue Politische Literatur*, 2/1981.

### 3.3.3.3 Ost-West-Gegensatz

Neben der Teilung Deutschlands ist der Ost-West-Gegensatz ein zweiter Faktor der westdeutschen Ostpolitik. Wichtig ist hier, dass die Bundesrepublik unter der Ost-West-Entspannung etwas anderes versteht als die Vereinigten Staaten. Der Bundesrepublik geht es mehr darum, das Gespräch in Gang zu halten und so die Gefahr des Ausbruchs unkontrollierbarer Konflikte zu verringern. Sie betrachtet dabei die Ostpolitik als eines der Instrumente, die dazu dienen, in Europa ein gewisses Mass an Entspannung zu erreichen. Die Amerikaner dagegen sehen Entspannung unter dem Aspekt der weltweiten Machtverhältnisse. Neben der Konfrontation ist Entspannung für sie eine andere Form des Umgangs mit der Sowjetunion.

Sowohl Adenauer als auch Brandt versuchten, mit ihrer Osteuropapolitik einer Isolierung vom Westen vorzubeugen; Adenauer versuchte es, indem er sich voll am Westen orientierte, Brandt, indem er die amerikanische Öffnung gegenüber dem Osten mitvollzog. Die neue Ostpolitik nach 1969 war eine Folge der amerikanischen Entspannungspolitik. Nachdem diese Politik einmal feste Formen angenommen hatte, begann man in Washington jedoch zu fürchten, Bonn könne in das Fahrwasser Moskaus geraten. Zwar war es für die Amerikaner beruhigend, dass die Regierung Brandt/Scheel die endgültige Regelung der Berlin-Frage zur Bedingung für die Ratifizierung der Verträge mit Polen und der Sowjetunion machte. Mehrfach wurde von westdeutscher Seite betont, die Ostpolitik stehe nicht im Widerspruch zu den Verpflichtungen gegenüber den Verbündeten; die Loyalität der Bundesrepublik stehe an erster Stelle. Es war jedoch klar, dass Brandt viel politisches Kapital in die Ostpolitik investiert hatte. In Washington, aber auch in Bonn selbst, fürchtete man, Brandt könne infolge hoher Erwartungen der westdeutschen Bevölkerung schliesslich vor die Wahl zwischen gefährlichen Konzessionen an den Ostblock und innenpolitischer Instabilität gestellt werden.<sup>13</sup>

Nach den Erklärungen der Bundesregierung kann von Konzessionen an Moskau nach wie vor keineswegs die Rede sein. Im Gegensatz zu den Vereinigten Staaten bemüht sich die Bundesregierung zwar um annehmbare Beziehungen zur Sowjetunion, um gemeinsam mit den Vereinigten Staaten eine Politik des Krisenmanagements treiben zu können. Bonn versucht, Washington dazu zu bringen, im Interesse aller atlantischen Verbündeten einen entsprechenden politischen Kurs einzuschlagen.

Die Ursache für diese Entwicklung liegt nicht nur in direkten politischen Interessengegensätzen, sondern auch darin, dass die Bundesrepublik nicht mehr so stark vom Bündnis abhängig ist wie früher. In den Jahren vor der Normalisierung der Beziehungen zu Osteuropa konnte die Bundesrepublik nur mit Unterstützung des Bündnisses bei ihrer Nichtanerkennung des Status quo bleiben. Der Preis war Wohlverhalten auf wirtschaftlichem und militärisch-strategischem Gebiet. Bonn benötigt diese Unterstützung nicht mehr in gleicher Masse; es kann sich innerhalb des Bündnisses etwas grössere Selbständigkeit leisten. Was die militärische Sicherheit der Bundesrepublik angeht, so ist die Abhängigkeit vom Bündnis unverändert, aber der Durchbruch in den Beziehungen zu den osteuropäischen Ländern und die dadurch errungene Bewegungsfreiheit hat in den Augen Westdeutschlands die politische Bedeutung der NATO vermindert. So sind die Westdeutschen heute weniger bereit, die amerikanische Führungsrolle in der Entspannungspolitik zu akzeptieren.

### 3.3.3.4 Wirtschaftsinteressen

Neben der deutschen Teilung und dem Ost-West-Gegensatz ist der Handel mit den osteuropäischen Ländern ein dritter Faktor, der in der

<sup>13</sup> P.M. Johnson, „Washington and Bonn, dimensions of change in bilateral relations“; in: *International Organization* 33 (4), Autumn 1979, S.470.

westdeutschen Ostpolitik eine Rolle spielt. Während man den Vereinigten Staaten bei der Öffnung gegenüber der Sowjetunion eher zögernd folgte, behinderten die westdeutschen Handelsbeziehungen die Entwicklung der Ostpolitik keineswegs. Die wirtschaftlichen Entwicklungen waren den aussenpolitischen Entwicklungen sogar um Jahre voraus, womit nicht gesagt werden soll, dass handelspolitische Überlegungen die Zielsetzungen und den zeitlichen Ablauf der Ostpolitik entscheidend beeinflusst hätten. Die liberalen westdeutschen Auffassungen von der Freiheit des wirtschaftlichen Handelns verbieten formal eine solche Verengung wirtschaftlicher und staatlicher Interessen. Weder im Inland noch im Ausland darf sich der Staat ohne eine gesetzliche Grundlage an der Wirtschaftstätigkeit von Privatpersonen oder Unternehmen beteiligen.<sup>14</sup> Darum nimmt man in der Bundesrepublik offiziell eine oft etwas künstlich anmutende Trennung zwischen Aussenhandel und Aussenpolitik vor. Die exportierenden Betriebe hatten daher in gewissem Umfang die Freiheit, Kontakte zum Ostblock herzustellen, die auf diplomatischem Wege nicht zu knüpfen waren. Der Exportsektor konnte sich sogar erfolgreich um die Beseitigung politisch begründeter Handelsbeschränkungen bemühen.<sup>15</sup> Bereits unter Adenauer knüpfte der private „Ostausschuss der deutschen Wirtschaft“ Handelsbeziehungen zum Ostblock an. Trotz offizieller Kreditbeschränkungen und Handelshemmnisse, die die Unterstützung der westlichen Allianz durch die Bundesrepublik demonstrieren sollten, nahm der Handel zwischen Westdeutschland und Osteuropa ständig zu, und zwar schneller als der Osthandel der westeuropäischen Konkurrenten.

Der Exportsektor konnte in den Jahren 1965/66 auch eine Liberalisierung der Importe aus Staatshandelsländern erreichen, als dies wegen der zunehmenden osteuropäischen Handelsdefizite notwendig wurde. Diese flexiblere Haltung und überhaupt jede Entwicklung des Handels mit dem Ostblock durfte jedoch nicht im Widerspruch zur offiziellen Ostpolitik stehen. Auch die Beseitigung von Handelshemmnissen zu Beginn der sechziger Jahre passte in den Rahmen der Aussenpolitik der damaligen Bundesregierung. Zum Verhältnis zwischen Handelspolitik und Aussenpolitik stellt Kreile fest, dass der Handel mit Osteuropa erheblich offener war und stärker von Interessengruppen beeinflusst wurde als die offizielle Ost- und Deutschlandpolitik.<sup>16</sup> Die Ostpolitik wird als ein Gebiet der „hohen Politik“ gesehen: hier geht es unmittelbar um die Sicherheit des Staates. Diese Politik wird im Bundeskanzleramt, im Auswärtigen Amt und von den aussenpolitischen Experten im Bundestag formuliert. Die Wirtschaft hält sich diesem empfindlichen Bereich lieber fern. Obwohl die Industrie die Möglichkeiten der Ostpolitik soweit wie möglich auszunutzen suchte und manchmal bei ihren Bemühungen um eine flexiblere Politik Erfolg hatte, musste sich die Handelspolitik weiterhin der Aussenpolitik unterordnen.

Nach der Verbesserung der bilateralen Beziehungen nahm der Handel mit Osteuropa sprunghaft zu. In den Jahren 1970/71 machte die Ausfuhr nach Osteuropa noch 4,3% der gesamten westdeutschen Exporte aus. 1972 stieg dieser Anteil schon auf 5%, 1973 auf 6,1%, 1974 auf 6,8% und 1975 sogar auf 7,8%. Danach stabilisierte sich die Ausfuhr bei etwa 6% des Gesamtexports. 1970 belegte die Bundesrepublik unter den westlichen Exporteuren auf dem osteuropäischen Markt den ersten Platz, und sie hat ihre Stellung in den folgenden Jahren erheblich ausbauen können. In bestimmten Bereichen stehen im Rahmen der Kontakte Bonns zu

---

<sup>14</sup> P. Hermes, „Foreign Policy and Foreign Trade Interests“; in: *Aussenpolitik* (English ed.), 27 (3), 3rd quarter 1976, S.247f.

<sup>15</sup> M. Kreile, „West Germany: the dynamics of expansion“; in: *International Organization*, 31 (4), Herbst 1970, S.788.

<sup>16</sup> Ebenda, S.792.

Osteuropa grosse Wirtschaftsinteressen auf dem Spiel. Wollte Bonn sich nun wieder ganz oder teilweise von Osteuropa isolieren, so würden daraus nicht nur politische Probleme entstehen, auch westdeutsche Industriekreise und Banken würden sich dem widersetzen.

Dass man zögert, die Wirtschaftsbeziehungen um sicherheitspolitischer Ziele willen aufs Spiel zu setzen, wurde deutlich, als sowohl die Bundesregierung wie auch Vertreter der Banken, der Gewerkschaften und der Schwerindustrie sich den von den Vereinigten Staaten zu Anfang des Jahres 1980 vorgeschlagenen Wirtschaftssanktionen gegen die Sowjetunion widersetzen. Die Vereinigten Staaten, die wegen des sowjetischen Einmarsches in Afghanistan einen Wirtschaftsboykott gegen die Sowjetunion verhängen wollten, wurden darauf aufmerksam gemacht, dass berechtigte Zweifel an der Tauglichkeit von Boykotts und anderen wirtschaftlichen Massnahmen zur Ausübung politischen Drucks bestanden. Voraussichtlich würde die Sowjetunion trotz westlicher Sanktionen ihre Truppen nicht aus Afghanistan zurückziehen. Vor allem in Kreisen der Industrie wurde betont, dass frühere Embargos, wie das Röhrenembargo von 1962, von neutralen oder sogar befreundeten Mächten unterlaufen worden waren. Gleichzeitig wies man darauf hin, dass die Sowjetunion viel geringeren Schaden leiden würde als die Bundesrepublik. Auch die Vereinigten Staaten würden weniger Nachteile haben, da ihr Exportpaket weniger verletzbar sei. Der amerikanische Weizenexport lässt sich in andere Länder lenken, die Produktion kann aufrechterhalten werden, und die Lieferungen lassen sich nach einiger Zeit fortsetzen. Der westdeutsche Export besteht in wesentlich grösserer Masse aus Investitionsgütern, die sich nach westdeutscher Darstellung nur mit Mühe absetzen lassen, wenn ein Markt einmal verlorengegangen ist.

Das Bemühen der USA um Wirtschaftssanktionen gegen die Sowjetunion stiess nicht nur wegen der unkalkulierbaren Auswirkungen solcher Sanktionen auf Widerstand, sondern vor allem auch wegen der Handelsbeziehungen zur Sowjetunion, die für die westdeutsche Wirtschaft wichtig sind. Dass die mangelnde Bereitschaft, sich an einem Handelsboykott gegen die Sowjetunion zu beteiligen, wirtschaftliche Gründe hatte, zeigt die Tatsache, dass die Bundesrepublik sich den EG-Boykottmassnahmen gegen den Iran nach der Besetzung der amerikanischen Botschaft in Teheran anschloss. Der Export in den Iran war von 1978 bis 1979 von 6,8 auf 2,3 Mrd. DM zurückgegangen, und ein Wiederanstieg war mittelfristig nicht zu erwarten. Dass man die Ostpolitik aus wirtschaftlichen Gründen nicht aufs Spiel setzen wollte, wird auch daran deutlich, dass man sich auf Ersuchen Amerikas nicht an den Olympischen Spielen beteiligte, obwohl auch von dieser Massnahme keine Beeinflussung der politischen Situation in Afghanistan zu erwarten war. Vor allem die Eisen- und Stahlindustrie und der Maschinenbau - insbesondere der Werkzeugbau - hätten erhebliche und wahrscheinlich bleibende Verluste hinnehmen müssen, wenn es zum Handelsboykott gekommen wäre.

Die Bedeutung des Handels mit Osteuropa, insbesondere mit der Sowjetunion, liegt nicht nur im Export, sondern auch im Import. Die Sowjetunion ist als Lieferant bestimmter wichtiger Waren für die Bundesrepublik von Bedeutung. Der Anteil dieser Waren am gesamten Importvolumen ist nicht besonders gross, angesichts ihrer Art sind sie jedoch von grosser Wichtigkeit. Die Bundesrepublik deckte Ende der siebziger Jahre ca. 55% ihres Bedarfs an angereichertem Uran und 16% ihres Erdgasbedarfs mit Importen aus der Sowjetunion. Auch andere Rohstoffe wie Titan, Baumwolle, Holz und Gold stammen zu einem erheblichen Teil aus der Sowjetunion. Ausserdem haben die westdeutsch-russischen Handelsbeziehungen einen wichtigen energiepolitischen Aspekt. Die Zusammenarbeit auf dem Energiesektor soll die Abhängigkeit Westdeutschlands von Ölimporten verringern und der Sowjetunion



die Erschliessung der eigenen Erdgasvorkommen ermöglichen. Nach Meinung der Bundesregierung laufen die westdeutschen und russischen Handelsinteressen parallel. Die westdeutsche Wirtschaft benötigt Rohstoffe und Energieträger, die Sowjetunion hochwertige Investitionsgüter. Diese Komplementarität ist nach westdeutscher Auffassung eine Garantie für langfristige, stabile und für beide Seiten vorteilhafte Beziehungen.<sup>17</sup>

Die Unterschiedlichkeit der Interessen der Vereinigten Staaten und der Bundesrepublik im Bereich der Handelsbeziehungen zu Osteuropa wird noch dadurch unterstrichen, dass beide Staaten ihre politischen Konsequenzen verschieden beurteilen. Bonn nimmt an, dass diese Beziehungen selbst dann, wenn der kalte Krieg wieder aufleben sollte, den Dialog zwischen Ost und West in Gang halten werden. Auch ist man der Auffassung, das Risiko, dass die Sowjetunion Konflikte auslöst, werde um so geringer<sup>18</sup>, je intensiver die Handelsbeziehungen sind. Bereits seit langem herrscht in den Vereinigten Staaten die Auffassung, dass die Weitergabe hochwertiger Technologie das wirtschaftliche und militärische Potential der Sowjetunion in unerwünschter Weise stärkt. Dagegen hegt man in der Bundesrepublik die Hoffnung, die wirtschaftliche Verflechtung werde verhindern, dass Konflikte zwischen Ost und West ein katastrophales Ausmass erreichen. In Bonn betrachtet man einen wirtschaftlich und sozial starken osteuropäischen Handelspartner im allgemeinen als der nationalen Sicherheit dienlich, während in Washington eher die Meinung vertreten wird, man dürfe im Interesse der Sicherheit die Sowjet-Wirtschaft gerade nicht fördern. Die politischen und die wirtschaftlichen Interessen der Bundesrepublik laufen hier parallel, was in den Diskussionen zum Ausdruck kommt, die innerhalb des Bündnisses über die Lieferung sog. strategischer Güter an die Länder des Warschauer Paktes geführt werden.<sup>19</sup>

Eine andere wichtige Streitfrage sind die geplanten russischen Erdgaslieferungen, für die die Sowjetunion im Gegenzug westdeutsche Röhren und andere Anlagen für den Gastransport von Sibirien nach dem Westen erhalten soll. Hier stehen nicht nur bedeutende westdeutsche, sondern auch russische Interessen auf dem Spiel. Die für die künftige Entwicklung der Sowjetunion notwendige Erschliessung des asiatischen Hinterlandes hängt zum Teil von dieser Vereinbarung ab. Die Vereinigten Staaten dagegen befürchten eher eine grössere Abhängigkeit der Bundesrepublik von der Sowjetunion und eine Unterstützung des russischen Gesellschaftssystems. Die Westdeutschen sind bereit, die betreffenden Verträge zu modifizieren, allerdings ohne sie im Kern zu verändern. Die westdeutsche Industrie ist - ebenso wie Banken und Gewerkschaften - nach wie vor für die Erhaltung des Osthandels bzw. für seine Erweiterung.

Diese Meinungsverschiedenheiten zeigen, in wie starkem Masse die westdeutsche Ostpolitik von der innenpolitischen Lage abhängt. Bisher stimmen alle wichtigen politischen Kräfte, darunter seit den letzten Bundestagswahlen auch die CDU, grundsätzlich darin überein, dass der Osthandel sicherheitspolitisch tragbar ist. Daher kann die Bundesregierung diese Handelsbeziehungen überzeugend gegenüber Washington vertreten.

---

<sup>17</sup> O. Graf Lambsdorff, „Politische Aspekte des Ostkredits“; in: *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen*, Januar 1981, Jahrgang 34, Nr. 1, S. 14ff.

<sup>18</sup> M. Jopp, „Embargo oder Business?“ *Arbeitspapier* Nr. 15/1981, Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, Frankfurt, S. 18.

<sup>19</sup> Vgl. hierzu *Der Spiegel*, Nr. 31/1981, S. 19-22, über die Diskussion auf der Gipfelkonferenz in Ottawa im September 1981.

Für die künftige Entwicklung des Osthandels und für seine Auswirkungen auf die Entspannungspolitik wird jedoch nicht nur dieser innenpolitische Konsens ausschlaggebend sein; ebenso wichtige Faktoren sind die sowjetische Wirtschaft, die sich zur Zeit nur sehr träge entwickelt, sowie die Politik, die die USA auf diesem Gebiet verfolgen. Bisher war die amerikanische Haltung in Fragen des Osthandels recht schwankend, was der Bundesregierung als Argument dafür dienen konnte, sich nicht allzu sehr mit den amerikanischen Auffassungen zu identifizieren. Entscheiden die Vereinigten Staaten sich jedoch für eine härtere politische Gangart gegenüber der Sowjetunion und können die westeuropäischen Länder es nicht mehr bei symbolischen Aktionen wie einem Olympia-Boycott bewenden lassen, so gerät die Bundesregierung in ein Dilemma, sobald die Vereinigten Staaten in der Frage der Handelsbeziehungen zwischen der Bundesrepublik und Osteuropa eine eindeutig ablehnende Haltung einnehmen. Gibt die Bundesregierung dem amerikanischen Drängen nach, so fügt sie der westdeutschen Wirtschaft Schaden zu, während die Entspannungspolitik einen in westdeutschen Augen wichtigen Stützpfeiler verliert. Gibt die Bundesregierung nicht nach, so gefährdet sie den Zusammenhalt des westlichen Bündnisses. Dass die Bundesrepublik in der Frage der Beziehungen zu Osteuropa einen anderen Standpunkt vertritt als die Vereinigten Staaten, ist also nicht nur darauf zurückzuführen, dass sie innenpolitische Konsequenzen - etwa für das heikle Verhältnis zur DDR, das gesamtdeutsche Gefühl, die Stellung der Bundesregierung - befürchtet oder dass beide Staaten unterschiedliche wirtschaftliche Interessen haben, sondern es spielen auch sicherheitspolitische Überlegungen eine Rolle.

### 3.3.3.5 Schlussfolgerung

Die Bundesrepublik hat in einer Zeit, in der die Vereinigten Staaten Machteinbussen haben hinnehmen müssen, wirtschaftlich und politisch an Einfluss gewonnen; die Bundesregierung versucht, als eine Art Mittlerin die persönlichen Interessen der Westdeutschen, die Interessen der westdeutschen Industrie und auch die eigenen Sicherheitsinteressen wahrzunehmen. Die Westorientierung Bonns steht nicht zur Debatte, doch werden im Zusammenhang mit der Ostpolitik andere Prioritäten gesetzt.

Die Bundesrepublik befindet sich innerhalb des Bündnisses in einer Übergangsphase. Das Land wird im Rahmen der bestehenden Möglichkeiten versuchen, die eigenen Interessen, etwa im Verhältnis zu Osteuropa, besser zu vertreten. Erhält die Bundesrepublik diese Möglichkeit nicht, so kann das Gefühl der Westdeutschen verstärkt werden, die Bundesrepublik müsse als gefährdeter Vorposten des Westens erhalten. Die westliche Allianz muss dann damit rechnen, dass die westdeutsche Aussenpolitik nur Anstrengungen unternimmt, die zur Gewährleistung der Sicherheit unbedingt erforderlich sind, dass sie sich aber einem gemeinsamen Vorgehen des Westens, beispielsweise gegenüber der Sowjetunion, zu entziehen versucht. Damit dürfte die Uneinigkeit des Westens in dieser Frage andauern. Die Niederlande, die in der Ostpolitik grundsätzlich dem westdeutschen Kurs folgen, wie ihre Beteiligung am Erdgasgeschäft mit der Sowjetunion zeigt, können dann bei atlantischen Kontroversen über die Ostpolitik ins westdeutsche Fahrwasser geraten. Es besteht die Gefahr, dass Meinungsverschiedenheiten zwischen den Vereinigten Staaten und der Bundesrepublik, die niederländische Interessen nur indirekt berühren, auch die niederländisch-amerikanischen Beziehungen ungünstig beeinflussen.

### 3.3.4 *Die Integration in den Europäischen Gemeinschaften*

Die Integration der westeuropäischen Staatengemeinschaft hat für die westeuropäische Sicherheit zwei klar zu trennende Funktionen. Auf der

einen Seite wird erwartet, dass ein geeintes Westeuropa die politische Übereinstimmung innerhalb der atlantischen Gemeinschaft fördern wird. So versucht Bonn, der Sicherheitsgarantie der Vereinigten Staaten dadurch mehr Inhalt zu geben, dass es die gemeinsame politische Ideologie betont, die beispielsweise in vergleichbaren politischen Systemen zum Ausdruck kommt. Natürlich gibt es zwischen Westeuropa und den Vereinigten Staaten mehr politische Parallelen als zwischen dem Westen und der Sowjetunion. Gleichwohl gibt es im Westen grosse Unterschiede in der Art und Weise, wie politische Entscheidungen zustandekommen, und hinsichtlich der Priorität der politischen Ziele. So sind z.B. die Unterschiede im Bereich der Konjunktur- und Beschäftigungspolitik und die daraus resultierenden Interessengegensätze zwischen den Verbündeten keineswegs unbedeutend. Auch in der Nahostpolitik werden Unterschiede deutlich. Es ist daher nicht sicher, ob Europäer und Amerikaner aufgrund der Ähnlichkeit ihrer politischen Systeme tatsächlich so untrennbar sind, wie es die Westdeutschen manchmal behaupten.

Die zweite Erwartung, die man auf dem Gebiet der Sicherheit mit einer westeuropäischen Integration verbindet, ist die, dass es aufgrund der Koordination weiter Bereiche der nationalen Politik in einer supranationalen Organisation heute kaum noch wahrscheinlich ist, dass es erneut zu vernichtenden Kriegen zwischen westeuropäischen Staaten kommen wird. Diese Überlegung trug dazu bei, dass die Westdeutschen bis in die siebziger Jahre hinein zu den Vorkämpfern der westeuropäischen Integration gehörten. Bonn förderte in der Zeit von 1969 bis 1973 die Erweiterung der EG von sechs auf neun Mitgliedstaaten. Die Bundesregierung unterstützte die Beschlüsse der Pariser Gipfelkonferenz von 1972 zur Schaffung einer Europäischen Union, und 1974 sprach sich der damalige Aussenminister Scheel für eine weitere Integration aus.

Trotz dieses Interesses an einer Fortsetzung des Integrationsprozesses entstanden in der Bundesrepublik politische Strömungen, die diese Vorkämpferrolle in Frage stellten. Zum Teil lassen sich diese Strömungen auf die allgemeine Enttäuschung darüber zurückführen, dass die Macht der Nationalstaaten durch die Bildung der EG nicht eingeschränkt worden ist. Vor allem in den fünfziger Jahren, aber auch in der Zeit danach, fand der westdeutsche Staat seine Legitimation u.a. in dem erreichten Wohlstand, in dem funktionierenden parlamentarischen System und in dem Bemühen um westeuropäische Integration. Eine wirtschaftliche Stagnation, eine Erstarrung des demokratischen Prozesses oder ein Stocken des Integrationsprozesses könnten diese Legitimation in Frage stellen. Die Enttäuschung über die Blockierung des Integrationsprozesses nahm einigen politischen Führern die Lust, sich innenpolitisch noch für Westeuropa zu engagieren.

Die Bundesrepublik nimmt in den letzten Jahren in der EG-Politik eine pragmatische Haltung ein. Dies zeigt sich in der Bereitschaft, das Bestehende zu erhalten oder weiterzuentwickeln, wie dies bei der Direktwahl des Europäischen Parlaments der Fall war. Die Bundesregierung, die an den langfristigen Zielen - einer wirtschaftlichen und politischen Union - festhält, versuchte bis vor kurzem, das Erreichte auszubauen, ohne jedoch eigene bahnbrechende Vorschläge zu machen. Sie scheut sich, die wirtschaftlichen Errungenschaften und das westdeutsche Wirtschaftssystem durch ein Vorantreiben des Integrationsprozesses aufs Spiel zu setzen. Man befürchtet, dass die europäischen Institutionen die Sozial- und Wirtschaftspolitik mitbestimmen und die Grundlagen des Systems antasten könnten. Nur das von Bundeskanzler Schmidt und dem damaligen französischen Präsidenten Giscard d'Estaing vorgeschlagene Europäische Währungssystem (EWS) kann als eine innovative Initiative gelten. Dieses System lässt sich jedoch, da die Mitgliedstaaten keine einheitliche Wirtschaftspolitik treiben, offenbar nur in beschränktem Masse realisieren (siehe auch Abschnitt 2.5).

Nicht nur die Furcht vor Einmischungen in die eigene Wirtschaftspolitik macht es der Bundesrepublik schwer, Initiativen für eine weitere Integration zu ergreifen. Auch die Erinnerung an den Weltkrieg wirkt sich

hier negativ aus. Da die EG an die Grenzen ihrer Entwicklungsmöglichkeiten stösst, spielen bei einer weiteren Integration neben wirtschaftlichen Aspekten auch sicherheitspolitische Überlegungen eine Rolle. Eine Gleichberechtigung Westdeutschlands beim Aufbau einer Atomstreitmacht und bei ihrem eventuellen Einsatz - eine der möglichen Konsequenzen einer westeuropäischen Verteidigungspolitik - innerhalb und ausserhalb der Vertragsorganisation ist bis auf weiteres kaum diskutabel. Ausserdem steht die Bundesregierung, deren Sicherheit von den Vereinigten Staaten abhängt, westeuropäischen Versuchen, sich nachdrücklich von den Vereinigten Staaten zu distanzieren, zwangsläufig äusserst reserviert gegenüber.

Die proeuropäische Einstellung Westdeutschlands seit Beginn der europäischen Integration, die Unterstützung von Ansätzen zu einer Europäischen Union und die wiederholten Anstösse zu einer weiteren politischen Integration zeigen, dass die Bundesrepublik den europäischen Beitrag zum Zusammenhalt des Bündnisses immer im Auge behalten hat. Diese Tradition hat sich bis auf den heutigen Tag fortgesetzt, wobei allerdings auffällt, dass nun deutlich sicherheitspolitische Argumente angeführt werden.<sup>20</sup> Die europäische Integration hat für die Bundesrepublik einen sicherheitspolitischen Aspekt; dies wird ausdrücklich hervorgehoben, da es notwendig werden könnte, eine Sicherheitspolitik zu entwickeln, die die Interessen der Ostpolitik berücksichtigt und der Opposition im Inland Rechnung trägt. Wenn die politischen und wirtschaftlichen Kontroversen zwischen Bonn und Washington, die unter Umständen durch den Streit über die Effektivität der NATO-Strategie noch verschärft werden, andauern, müssen die Niederlande sich angesichts der westdeutschen Bemühungen um eine europäische Sicherheitspolitik darauf einstellen, dass Westdeutschland eine grössere Autonomie Westeuropas innerhalb der Nordatlantischen Allianz ansteuert.

### 3.4. Sicherheitspolitische Optionen der Bundesrepublik

#### 3.4.1 Einleitung

Die Entwicklung der westdeutschen Ost- und Deutschlandpolitik, die interne Kritik an der Sicherheitspolitik des Bündnisses und die zaghafte Ansätze zu einer Europäisierung der Sicherheitspolitik zeigen, dass die Bundesrepublik der amerikanischen Politik in Zukunft nicht mehr so kritiklos folgen wird wie bisher. Nunmehr, nach dreissig Jahren, besteht die Möglichkeit, dass die Bundesrepublik ihre Sicherheitspolitik strukturell ändert. Da die Niederlande mit der Bundesrepublik im Atlantischen Bündnis eng verbunden sind, ist es für sie von grösster Bedeutung, abzuklären, welche sicherheitspolitischen Optionen für die Bundesrepublik denkbar sind und welche Konsequenzen sie für die Niederlande haben. Hier ist zu fragen, welche Grenzen der westdeutschen Bewegungsfreiheit gesetzt sind. Mit der Antwort auf diese Frage werden gleichzeitig die sicherheitspolitischen Alternativen abgesteckt, die sich der Bundesrepublik bieten. Mit Hilfe weiterer Fragen, etwa nach der militärischen Effektivität einzelner Alternativen, lässt sich die Skala der politischen Optionen genauer bestimmen. Unter diesem Aspekt werden in diesem

<sup>20</sup> Die Rede, die Genscher am 23. September 1981 vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen hielt, stellt den vorläufigen Höhepunkt des Bestrebens dar, die EG als Sicherheitsfaktor in den Vordergrund zu stellen: „Wir haben uns zusammen mit anderen europäischen Demokratien zur Europäischen Gemeinschaft zusammengeschlossen, um unsere Zukunft gemeinsam zu gestalten. Durch den Ausbau der Europäischen Gemeinschaft zur Europäischen Union werden wir noch stärker als Kraft für Frieden und Fortschritt in Europa und in der Welt wirken können.“ ... „Auf dem Fundament der Europäischen Gemeinschaft und des Nordatlantischen Bündnisses haben wir durch unsere Ostpolitik wesentlich dazu beigetragen, den Frieden in Europa zu stabilisieren. Wir werden diese realistische Politik des Dialogs, des Abbaus von Spannungen und der Stärkung der Zusammenarbeit fortsetzen.“ Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, *Bulletin* Nr. 84, 26.9.1981, S.739.

Abschnitt die folgenden Themen behandelt:

- der Spielraum der Bundesrepublik
- sicherheitspolitische Alternativen der Bundesrepublik
- Voraussetzungen für Optionen
- sicherheitspolitische Optionen der Bundesrepublik

### 3.4.2 *Der Spielraum der Bundesrepublik*

Wie Abschnitt 3.3 gezeigt hat, wird die westdeutsche Sicherheitspolitik in erheblichem Masse durch die Bindung an die Vereinigten Staaten, durch das schwierige Verhältnis zur Sowjetunion und zur DDR und durch die politische und wirtschaftliche Verflechtung innerhalb Westeuropas bestimmt. Im folgenden wird davon ausgegangen, dass die Bundesrepublik auch in Zukunft ihre Politik im Rahmen dieser Beziehungen entwickeln muss.

Die Einbettung Westdeutschlands in die nordatlantische Völkergemeinschaft zeichnete sich bereits ab, bevor die Bundesrepublik 1949 gegründet wurde. Die Wahl zwischen einer atlantischen und einer mehr europäischen Orientierung schien - die heftige politische Auseinandersetzung zwischen CDU und SPD über den einzuschlagenden sicherheitspolitischen Kurs ist ein Beweis dafür - damals noch offen. Die SPD vertrat die Auffassung, die Wiedervereinigung Deutschlands rücke bei einem militärischen Bündnis mit den Vereinigten Staaten auf immer in weite Ferne; für die CDU/CSU dagegen hatte die Sicherheit innerhalb der westlichen Allianz eine höhere Priorität als die Wiedervereinigung. Angesichts des kalten Krieges zwischen Ost und West, des russischen Vorgehens in Osteuropa, der Berlin-Blockade und auch des Koreakrieges sahen die Regierung und die Mehrheit der Westdeutschen den amerikanischen Schutz vor der Sowjetunion jedoch als die einzige realistische Lösung. Die atlantische Gemeinschaft, die sich in der NATO konstituierte, war und ist das Fundament der westeuropäischen Sicherheitspolitik.

Das Interesse Amerikas an einer Eingrenzung der russischen Einflussphäre und die bereits seit längerem bestehende ideologische Übereinstimmung auf beiden Seiten des Atlantiks spielten bei der Schaffung und Erhaltung des Bündnisses eine Rolle. Ihre Stärke verdankt die NATO der amerikanischen Militärmacht und der abschreckenden Wirkung ihrer Atomwaffen. Die atlantische Sicherheit beruht auf der Annahme, dass eine starke konventionelle und atomare Streitmacht im Verein mit der Drohung, vernichtende Vergeltungsschläge zu führen, die Sowjetunion von einem Angriff auf das Gebiet der NATO abhalten kann. Da bislang ausschliesslich die amerikanische Militärmacht für diese Aufgabe gerüstet ist, ist nach diesem Konzept die NATO für die Gewährleistung der westdeutschen Sicherheit unentbehrlich. Der Spielraum, über den die Bundesrepublik verfügt, wird von Überlegungen dieser Art bestimmt.

Die politischen Bindungen innerhalb des Atlantischen Bündnisses sind im Laufe der Zeit jedoch lockerer geworden, so dass bestimmte Vorkriegstendenzen wieder wahrnehmbar sind. Jahrelang dachte man, mit der deutschen Teilung habe sich die „deutsche Frage“ mit ihren traditionellen negativen Begleiterscheinungen jedenfalls für Deutschlands Nachbarländer erledigt. Die Bundesrepublik schien nicht mehr zu Mitteleuropa zu gehören; sie war zu einem westlichen Staat geworden. Die Bundesregierung hat jedoch wiederholt mit Nachdruck darauf hingewiesen, dass ein mittelgrosser Staat wie die Bundesrepublik in unmittelbarer Nachbarschaft zur Sowjetunion, der militärisch verwundbar und wirtschaftlich von Ost und West abhängig ist, gute Beziehungen zu beiden Seiten unterhalten müsse; dies zeigt, dass die Bundesregierung durchaus ergänzend, korrigierend, klärend und vermittelnd eingreifen will, wenn der Dialog zwischen den beiden Supermächten ihrer Meinung nach stockt.

In der Zeit des kalten Krieges und in der langen Zeit der politischen Rehabilitation nach 1945 diente die Bundesrepublik vorwiegend als Bollwerk gegen den Osten. Im Rahmen eines selbständigeren Westeuropa ist eher zu erwarten, dass der Bundesrepublik die Aufgabe zufallen wird, Beziehungen zwischen Ost und West herzustellen und zu pflegen.<sup>21</sup> Es fällt auf, wie oft Bonn bei der Beschreibung seiner Politik Begriffe wie „Vermittlung“, „Ausgleich“, „Mittelkurs“ und „Balancieren“ verwendet.<sup>22</sup> Es ist zu erwarten, dass die Bundesrepublik für gute Kontakte zu Osteuropa aufgeschlossen sein wird. Bonn glaubt, sich aus innenpolitischen und „innerdeutschen“ Gründen und im Interesse seiner Ostpolitik keine Verschlechterung des westdeutsch-russischen Verhältnisses leisten zu können, und zwar auch dann nicht, wenn sich die Ost-West-Beziehungen insgesamt verschlechtern. Es stellt sich dann die Frage, inwieweit die Bundesregierung Konzessionen zur Aufrechterhaltung ihrer Beziehungen zur Sowjetunion machen kann, ohne die eigene Sicherheit, die nach wie vor stark von amerikanischem Schutz abhängt, zu gefährden.

Der dritte Faktor, der bislang die westdeutsche Sicherheitspolitik massgeblich beeinflusst hat - die Gemeinschaft der westeuropäischen Länder - scheint auf den ersten Blick wenig Spielraum für grundlegende politische Veränderungen zu lassen. Die EGKS, EURATOM und EWG, sozusagen die Vorläufer der EG, sind unter ganz aussergewöhnlichen Bedingungen in einer Zeit entstanden, als man sich mehr denn je darin einig war, dass der Nationalismus ein gefährliches Übel sei. Als grösste Herausforderung galt die endgültige Lösung der deutschen Frage, die sich als so brisant erwiesen hatte. Die Überwindung der französisch-deutschen Erbfeindschaft war der grösste Erfolg des neuen Europa nach 1945. Ausserdem musste die militärische und politische Expansion der Sowjetunion eingedämmt werden. Die Voraussetzungen, die die Eini-gung begünstigten, insbesondere das starke Wirtschaftswachstum und der Wunsch, die wirtschaftliche und staatliche Entwicklung Westdeutschlands zu kontrollieren, sind jedoch heute nicht mehr gegeben. Viel Energie ist nötig, das Erreichte zu sichern, und es ist schwierig, die EG vor ernststen Krisen zu bewahren. Von einem Ausbau der wirtschaftlichen Integration ist keine Rede mehr, so dass sich der westdeutschen Sicherheitspolitik hier keine neuen Perspektiven bieten.

Doch sind zwei ursprünglich integrierende Kräfte weiterhin vorhanden, obwohl sie aufgrund der deutlichen Trennung zwischen dem westlichen und dem östlichen Machtblock jahrelang nicht im Vordergrund gestanden haben. Zum einen ist die Bedrohung durch die Sowjetunion noch immer ein Faktor, der den Zusammenhalt fördert. Da die Bipolarität des Ost-West-Verhältnisses in den achtziger Jahren nicht mehr so stark ausgeprägt ist - dies ist auch auf die westdeutsche Ostpolitik und auf die grössere wirtschaftliche Stärke der Bundesrepublik zurückzuführen -, scheint die Möglichkeit einer grösseren Divergenz sowohl zwischen den Vereinigten Staaten und Westeuropa als auch zwischen den westeuropäischen Staaten untereinander zu bestehen. Um diese Schwächung der heutigen westeuropäischen Sicherheitsbasis zu kompensieren, müssten die westeuropäischen Länder selbst eine deutliche sicherheitspolitische Aufgabe übernehmen können, weil die Angst vor einer sowjetischen Aggression nach wie vor besteht. Der Wunsch, die sicherheitspolitische Rolle der EG zu stärken, ist daher auch in der westdeutschen Europapolitik festzustellen, wie u.a. der im Herbst 1981 lancierte Genscher-Colombo-Plan beweist. Dieser Plan des Bundesausserministers und seines italienischen Amtskollegen enthält den Vorschlag, unter Nutzung der

---

<sup>21</sup> F. Stern, „Germany in a Semi-Gaullist Europe“; in: *Foreign Affairs*, Frühjahr 1980, Bd.58, Nr.4, S.881.

<sup>22</sup> M.C. Brands, H.J.G. Beunders, H.H. Selier, *Denkend aan Duitsland; een essay over moderne Duitse geschiedenis en enige hoofdstukken over de Nederlands-Duitse betrekkingen in de jaren zeventig*; Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1983.

organisatorischen Struktur der Europäischen Gemeinschaften die politische Zusammenarbeit der EG-Länder so zu vertiefen, dass eine westeuropäische politische Union in greifbare Nähe rückt. Diese Union könnte auch sicherheitspolitisch tätig werden. Ungeachtet der stagnierenden wirtschaftlichen Integration wird hier versucht, mit der Aussen- und Sicherheitspolitik einen politischen Teilbereich zu koordinieren.

Ein zweiter noch stets wirksamer Integrationsfaktor ist die Hoffnung auf eine deutsche Wiedervereinigung. Wenn die Bundesregierung trotz der Verschlechterung des allgemeinen Ost-West-Verhältnisses bei ihrer Deutschlandpolitik bleibt, gewinnt die deutsche Frage an Aktualität. Die Nachbarn der Bundesrepublik werden genau darauf achten, in welcher Form diese Frage präsentiert wird. Ein vereinigtes deutsches Wirtschafts- und Militärpotential und die geographische Lage Deutschlands zwischen Ost und West können seinen Nachbarn sogar unter den idealsten Bedingungen Angst machen. Kommt es auch nur zu irgendeiner Annäherung zwischen den beiden deutschen Staaten, so kann die wachsende Unruhe bei den Nachbarn denselben Mechanismus auslösen wie in den fünfziger Jahren, nämlich den Versuch, die deutsche Frage in einem vereinten Europa zu neutralisieren. Damit ist nicht gesagt, dass die Bundesregierung der deutschen Wiedervereinigung hohe Priorität einräumt oder dass in der Bevölkerung der Wunsch danach besonders stark ausgeprägt ist. Wenn die Bundesregierung jedoch einen Weg einschlägt, der nach Meinung der Verbündeten zur Wiedervereinigung führen könnte, könnten sie versuchen, diesen Weg dadurch zu versperren, dass sie eine Verstärkung der politischen Integration Europas vorschlagen.

Diese beiden Antriebskräfte - eine mögliche sowjetische Aggression und die Möglichkeit einer deutschen Wiedervereinigung -, die die westeuropäische und die atlantische Integration anfangs begünstigt haben, könnten bei einer Schwächung der Nordatlantischen Allianz erneut integrierend wirken. Wenn die Atlantische Gemeinschaft bisher die Sicherheitsinteressen koordinieren konnte, ohne dass damit eine mit der EG vergleichbare wirtschaftliche Integration verbunden war, so ist auch denkbar, dass die Gemeinschaft der westeuropäischen Länder trotz der stagnierenden wirtschaftlichen Integration die Aussen- und Verteidigungspolitik koordinieren kann.

Im Gesamtrahmen der Bündnispolitik, der Ostpolitik und der westeuropäischen Integrationspolitik spielt auch die Perspektive der Wiedervereinigung in der westdeutschen Aussenpolitik eine Rolle. Die Wiedervereinigung hat für die offizielle westdeutsche Politik keinen Vorrang; für viele Westdeutsche und für die politischen Parteien bleibt die deutsche Einheit eine langfristige Zielsetzung. Der Prozess der Wiedervereinigung und ihre unvorhersehbaren politischen Konsequenzen implizieren grosse Gefahren für die innere und äussere Sicherheit der Bundesrepublik und der DDR. Probleme, die infolge der Teilung Deutschlands und seiner Integration in zwei einander feindlich gegenüberstehende Blöcke zur Zeit in der politischen Diskussion keine Rolle spielen, etwa die Frage nach der deutschen Identität, dem deutschen Volk und der deutschen Nation, erfordern, selbst bei den allergeringsten Aussichten auf eine Wiedervereinigung, Lösungsmodelle und ziehen damit Debatten und politische Auseinandersetzungen nach sich; es ist dabei keineswegs sicher, dass die politischen Systeme der Bundesrepublik und Ostdeutschlands eine solche Entwicklung verkraften können. Man vermeidet es daher tunlichst, in der Öffentlichkeit über solche Themen zu sprechen. Gleichwohl ist die deutsche Frage eine Realität, weil sich das deutsche Problem nicht wegdiskutieren lässt: „Eine Nation lässt sich nicht so schnell endgültig teilen.“<sup>23</sup> Obwohl bei der westdeutschen Bevölkerung das Gefühl herrscht,

---

<sup>23</sup> Hess, a.a.O.

einem westdeutschen Nationalstaat anzugehören, darf man eine „gesamtdeutsche“ Zukunft der Bundesrepublik und der DDR nicht für ausgeschlossen halten.

Geht man davon aus, dass die Vereinigten Staaten, die Sowjetunion, die EG und die DDR auch in Zukunft den Spielraum der westdeutschen Sicherheitspolitik beeinflussen werden, so lassen sich hier in groben Zügen eine Reihe sicherheitspolitischer Alternativen entwickeln, über die die Bundesrepublik verfügt. Unter einer solchen Alternative soll verstanden werden: die heutige Sicherheitspolitik oder irgendeine andere, innerhalb dieses Spielraums realisierbare Politik. Zur Verdeutlichung werden hier vier Alternativen aufgezeigt, extreme Formen einer denkbaren westdeutschen Sicherheitspolitik.

Grosse Ähnlichkeit mit der heutigen Sicherheitspolitik weist die Alternative auf, bei der davon ausgegangen wird, dass die Sicherheit der Bundesrepublik weiterhin von den Vereinigten Staaten abhängt. Daneben sind als Alternativen zu nennen: die Annäherung an die Sowjetunion, die Selbständigkeit Westeuropas und die deutsche Wiedervereinigung. Natürlich sind zwischen diesen Extremen politisch näherliegende Übergangsformen denkbar; dazu gehört auch die heutige westdeutsche Sicherheitspolitik. Daher soll der extreme Charakter dieser Alternativen im folgenden abgeschwächt werden.

### 3.4.3 Sicherheitspolitische Alternativen der Bundesrepublik

Da aufgrund der hier verwendeten Definition des Begriffs „Sicherheit“ von einer echten Alternative nicht gesprochen werden kann, wenn die Wahrscheinlichkeit der Vernichtung oder Besetzung offensichtlich erhöht oder der Widerstand gegen auf dem Besitz von Waffen beruhenden politischen Druck gelähmt wird, werden im folgenden einige denkbare Alternativen näher erörtert bzw. ausgeschieden.

Die erste sicherheitspolitische Alternative liegt im Band zwischen Washington und Bonn. Man kann sie sich am besten als die Weiterführung der heutigen Politik vorstellen. Es gibt keinen Grund für die Annahme, dass die NATO künftig auf eine bilaterale Beziehung zwischen Amerika und der Bundesrepublik reduziert wird. Die Tendenz geht eher in Richtung auf eine Erweiterung. Daher wird die atlantische Sicherheit wahrscheinlich auch in Zukunft von einer multinationalen Organisation wie der NATO gewährleistet. Obwohl manchmal die Effektivität der militärischen Doktrinen der NATO und die Möglichkeit, die Vertragsorganisation im politischen Sinne zusammenzuhalten, ernsthaft bezweifelt wird, scheint die heutige Politik - oder eine Variante dieser Politik - für die Bundesregierung annehmbar zu sein, jedenfalls wenn sie die westdeutsche Sicherheit durch eine Strategie der Abschreckung gewährleisten will und wenn sie der Meinung ist, dass der amerikanische Militärapparat, die militärischen Doktrinen und der politische Zusammenhalt eine ausreichende Abschreckung garantieren.

Die zweite Alternative folgte für die Bundesrepublik nach dem bisher Gesagten aus der Beziehung zur Sowjetunion. Im Extremfall liefe die Annäherung an die Sowjetunion darauf hinaus, dass die Bundesrepublik den sowjetischen Wünschen und Forderungen unter dem Druck der Militärmacht des Warschauer Paktes nachgäbe. Der aussenpolitische und wahrscheinlich auch der innenpolitische Spielraum würde dann wie im Falle Finnlands durch die ungleichen Machtverhältnisse zwischen beiden Ländern bestimmt. Obwohl die Beziehungen zum Warschauer Pakt weiterhin ein wichtiger Bestandteil der westdeutschen Aussenpolitik sein werden, wäre es übertrieben anzunehmen, die Bundesrepublik könnte ihre Sicherheit darauf aufbauen, dass sie sich der Sowjetunion politisch unterordnet; dies gilt zumindest so lange, wie die Westdeutschen die Sowjetunion als eine potentielle Gefahr für ihre Gesellschaft sehen. Wer annimmt, die Orientierung der Bundesrepublik in Richtung Osteuropa lei-



te Verschiebungen innerhalb des Bündnisses ein, die zu einem neuen Rapallo führen könnten, übersieht, dass die Gesellschaft der Bundesrepublik nach dem Zweiten Weltkrieg so westlich geworden ist, dass auf kürzere oder längere Sicht ein freiwilliger Anschluss an die Sowjetunion nicht zu erwarten ist. Ein Arrangement mit der Sowjetunion, ein Nachgeben unter dem Druck des russischen Militärapparats würde zu einem Machtverlust der Atlantischen Gemeinschaft und zu einer Ausdehnung der russischen Einflussosphäre auf ein Gebiet führen, das heute als westlich gilt. Die deutsche Wiedervereinigung könnte, wenn die Unterschiede zur DDR abnähmen, allmählich in Reichweite kommen. Diese Entwicklungen hätten eine Erhöhung der Spannungen und eine Einschränkung der gesellschaftlichen Freiheit in der Bundesrepublik zur Folge und würden somit den heutigen westdeutschen Sicherheitsinteressen zuwiderlaufen. Darüber hinaus wird die Bundesrepublik wie jedes westeuropäische Land im Umgang mit der Sowjetunion äusserst vorsichtig sein müssen, weil Westeuropa sich gegenüber der Sowjetunion in einer Position der Unterlegenheit befindet. Dieser Grossmacht, die nach 1945 ihren Machtbereich bis tief nach Mitteleuropa, ja bis nach Deutschland selbst ausdehnen konnte, steht das kleine, überdies noch zersplitterte Westeuropa gegenüber. Obwohl die Sowjetunion bislang nicht allzu intensiv versucht hat, die westeuropäischen Länder gegeneinander auszuspielen, gibt es wenig Garantien dafür, dass in Zukunft die Russen nicht doch in Westeuropa eine Politik des Teilens und Herrschens praktizieren wollen. Bonn wird sich der Tatsache bewusst sein, dass jede politische Öffnung in Richtung Moskau den russischen Spielraum in Westeuropa vergrössern kann, was die Sicherheit der Bundesrepublik untergraben würde. Es ist daher zu erwarten, dass die Bundesregierung ihre Politik gegenüber der Sowjetunion weiterhin auf einem Fundament ausserhalb des sowjetischen Machtbereichs, d.h. auf der NATO oder auf einer engen westeuropäischen Zusammenarbeit, aufbauen will.

Ein wichtiger Punkt sind allerdings die in Abschnitt 3.3.3.4 dargestellten westdeutsch-russischen Wirtschaftsbeziehungen: für bestimmte Kreise in Handel und Industrie sind diese Beziehungen von solcher Bedeutung, dass sie sich gegen den bei einer weiteren Verschlechterung des Ost-West-Verhältnisses zu erwartenden Verlust von Marktpositionen und Investitionskrediten zur Wehr setzen würden. Durch diese Bindungen an Länder des Warschauer Paktes ist die Bundesrepublik in gewissem Masse für wirtschaftliche und politische Entwicklungen in der Sowjetunion sensibler geworden. Angesichts des relativ kleinen Umfangs des Osthandels ist es jedoch schwer vorstellbar, dass Bonn ausschliesslich aus wirtschaftlichen Gründen einen Kurs der Anpassung an Moskau einschlagen würde.

Die dritte sicherheitspolitische Alternative kann für die Bundesrepublik darin liegen, dass sie ihr Sicherheitsbedürfnis in Westeuropa befriedigt. Diese Alternative, die Anfang der fünfziger Jahre in der von dem französischen Ministerpräsidenten Pleven vorgeschlagenen Europäischen Verteidigungsgemeinschaft Gestalt anzunehmen schien, ist, nachdem der EVG-Plan 1954 von der französischen Nationalversammlung abgelehnt wurde, nie mehr ernsthaft erörtert worden. Eine logische Folge solcher westeuropäischer Alternativen wäre der Aufbau einer westeuropäischen Atomstreitmacht. Auch stellt sich die Frage, ob die damit verbundene militärische Doktrin oder eine andere Doktrin, die nicht vom Aufbau einer Atomstreitmacht ausgeht, so effektiv sein kann, dass die Sicherheit Westeuropas gewährleistet wird.

Eine europäisch orientierte westdeutsche Sicherheitspolitik ist nur denkbar, wenn die westeuropäischen Verbündeten oder die Vereinigten Staaten glauben, ihr eigenes Sicherheitsbedürfnis könne aus militärischen oder politischen Gründen von der NATO nicht mehr befriedigt werden. Die Bundesrepublik könnte sich dann bis zu einem gewissen Grad von den Vereinigten Staaten abwenden, ohne dass dies mit einer politischen Annäherung an die Sowjetunion einhergehen müsste.

Obwohl man annehmen darf, dass sich die Bundesrepublik, wenn sie sich in einer Position zwischen den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion befände, keinesfalls militärisch vor den Vereinigten Staaten zu schützen brauchte, kann sie eine selbständige Sicherheitspolitik nicht im Alleingang anstreben und verfolgen: es fehlt ihr an den erforderlichen atomaren und konventionellen Waffen, so dass der politische Druck seitens der Sowjetunion zu stark werden könnte. Es droht dann ein Arrangement mit der Sowjetunion, das Verhältnis zu den EG-Partnern - insbesondere zu Frankreich - könnte ernstlich Schaden nehmen und die deutsche Wiedervereinigung würde vielleicht in den Bereich des Möglichen rücken. Wollte die Bundesrepublik ausserhalb der NATO atomar aufrüsten, so müsste sie darüber hinaus die Pariser Verträge<sup>24</sup> brechen und den Atomsperrvertrag aufkündigen. Wir nehmen daher an, dass die Bundesrepublik die atlantischen Bindungen nur dann lockern wird, wenn auch andere westeuropäische Verbündete für eine europäisch orientierte Sicherheitspolitik eintreten.

Eine vierte sicherheitspolitische Alternative für die Bundesrepublik könnte theoretisch in der deutschen Wiedervereinigung liegen. Abgesehen davon, dass ein Alleingang zur Wiedervereinigung führen könnte, ist es denkbar, dass die deutsche Wiedervereinigung aus sicherheitspolitischen Überlegungen angestrebt wird. Ein wirtschaftlich und militärisch geeintes Deutschland könnte dann sogar als dritte Supermacht eine selbständige Rolle in der Weltpolitik beanspruchen.

Ganz abgesehen von der Frage, ob die beiden deutschen Staaten, die nach einer getrennten geschichtlichen Entwicklung von mehr als 30 Jahren völlig unterschiedliche gesellschaftliche Systeme haben, jemals zu einem Staat verbunden werden können, ist eine deutsche Wiedervereinigung wohl nicht in naher Zukunft zu erwarten, weil ein solcher Zusammenschluss die Aufhebung der scharfen Trennung zwischen dem westlichen und östlichen Einflussbereich in Europa voraussetzt. Im Augenblick gibt es keine Hinweise dafür, dass das Interesse der Sowjetunion an der Stabilität des von ihr beherrschten politischen Systems in Osteuropa nachgelassen hätte. Die bisherige Haltung der Sowjetunion gegenüber ihren osteuropäischen Verbündeten macht es unwahrscheinlich, dass sie eine Loslösung der DDR vom Warschauer Pakt hinnehmen würde. Aus demselben Grund ist auch nicht zu erwarten, dass die Sowjetunion eine selbständige Position der Bundesrepublik begünstigen würde, weil dann die Chancen für eine Neutralisierung der DDR und eine Wiedervereinigung Deutschlands stiegen.

Da auch die westeuropäischen Nachbarländer wegen der zahlreichen Sicherheitsrisiken kaum daran interessiert sind, dass sich die politischen Grenzen zwischen Ost und West verwischen, werden sie sich ebenso wie die Sowjetunion einer solchen Entwicklung wahrscheinlich widersetzen.<sup>25</sup> Wenn die von allen westdeutschen politischen Parteien vertretene Auffassung, die deutsche Einheit sei nur im Rahmen einer Vereinigung ganz Europas denkbar und erreichbar, richtig ist, kann diese vierte Alternative, da ein Auseinanderfallen der Machtblöcke nicht in Sicht ist, als vorläufig irrelevant gelten und unberücksichtigt bleiben.

### 3.4.4 Voraussetzungen für Optionen

#### 3.4.4.1 Einleitung

Die beiden sicherheitspolitischen Alternativen, die dem heutigen Sicherheitsbedürfnis der Bundesrepublik am meisten Rechnung tragen,

---

<sup>24</sup> Die im Oktober 1954 geschlossenen Pariser Verträge sahen u.a. eine begrenzte westdeutsche Wiederaufrüstung im Rahmen des Bündnisses, die Wiederherstellung der Souveränität sowie die Aufnahme der Bundesrepublik in die WEU vor. Eine atomare Bewaffnung der Bundesrepublik wurde dabei ausdrücklich verboten.

<sup>25</sup> „Deutschlandpolitik“; Öffentliche Anhörung des Ausschusses für innerdeutsche Beziehungen 1977; in: *Zur Sache* Nr.4 (1977), S.19-21, zitiert in: Hess, a.a.O.

d.h. die Fortführung der Atlantischen Allianz und die Selbständigkeit Westeuropas, müssen noch drei Bedingungen erfüllen, bevor man von politisch relevanten Optionen sprechen kann: erstens muss die Sicherheit garantiert bleiben, zweitens darf die gewählte Lösung nicht auf längere Sicht den Wünschen der westdeutschen Bevölkerung zuwiderlaufen, drittens muss die Politik finanzierbar sein.

#### 3.4.4.2 Effektivität

Die erste Voraussetzung für eine politisch relevante Option, die Effektivität, besteht darin, dass jeder bewaffnete Konflikt mit dem Warschauer Pakt in Westeuropa verhindert wird. Obwohl jeder Krieg die Bevölkerung in Mitleidenschaft zieht, kann eine Regierung den zu erwartenden Schaden doch als so gering einschätzen, dass sie einen Krieg für vertretbar hält. Im Falle von Konflikten, an denen beide Supermächte beteiligt sind, bringt ein Krieg jedoch das Risiko der totalen Vernichtung mit sich. Darum muss für diese Mächte selbst und für die Staaten Westeuropas, ein Gebiet, in dem die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion grosse militärische, politische und wirtschaftliche Interessen haben, jede Politik zur Verhinderung der totalen Vernichtung gleichzeitig eine Politik zur Verhinderung des Krieges sein.

Es wäre falsch, wollte man die beiden verbleibenden sicherheitspolitischen Alternativen als militärische Doktrinen bezeichnen. Da die Beurteilung der Frage, ob die Nordatlantische Allianz politisch akzeptabel ist, häufig von der angenommenen Effektivität ihrer militärischen Strategie abhängig gemacht wird, liegt eine solche Vereinfachung allerdings nahe. Man glaubt, „Atlantisches Bündnis“ mit „flexible response“ oder „forward defense“ gleichsetzen zu können. Bei der Beurteilung der Effektivität von Alternativen geht es jedoch um die Frage, ob im Rahmen der politischen Konstruktionen effektive militärische Strategien denkbar sind.

Zur ersten Alternative, der Fortsetzung der heutigen Politik, ist - unbeschadet der Ausführungen in Abschnitt 3.3 - festzustellen, dass trotz gegenteiliger Auffassungen eine effektive Strategie vorhanden ist. Diese Alternative erfüllt daher die erste Voraussetzung. Im Gegensatz dazu kann man bei der Beurteilung der zweiten Alternative, der militärischen Selbständigkeit Westeuropas, nicht von einer bestehenden und in Regierungskreisen allgemein akzeptierten Strategie ausgehen. Sollte es je zu einer militärischen Selbständigkeit Westeuropas kommen, müssen die westeuropäischen Länder bereit sein, ihre Strategien anders zu konzipieren, als das jetzt der Fall ist, weil dann nämlich das atomare Potential radikal geschwächt würde und die amerikanischen Soldaten, die jetzt in Westeuropa stationiert sind, abziehen müssten. Nimmt man für diesen Fall an, dass das militärische Potential nicht auf dem heutigen Stand gehalten werden kann, so sind drei sehr unterschiedliche Wege zur Lösung der strategischen Probleme denkbar.

An erster Stelle wäre eine atomare Strategie zu erwägen, die eine gewisse Ähnlichkeit mit der Strategie der massiven Vergeltung der fünfziger Jahre aufweist. Bei einer Strategie der „prompten“ Abschreckung könnten die Streitkräfte so strukturiert und aufgestellt werden, dass - mit den Worten des Niederländischen Instituts für Friedensfragen (NIVV) - „bereits recht bald in einem bewaffneten Konflikt mit dem Einsatz von Atomwaffen gegen die lebenswichtigen Zentren der Sowjetunion gedroht wird“<sup>26</sup>. Bei einer solchen Strategie kann man sich „mit einer beschränkten Anzahl atomarer Lang- und Mittelstreckenwaffen begnü-

---

<sup>26</sup> Nederlands Instituut voor Vredesvraagstukken, *Wapenbeheersing en Europese veiligheid*; 's-Gravenhage 1981, S.31-39.

gen". Die konventionelle Rüstung braucht nicht auf den gleichen Stand wie die des Warschauer Paktes gebracht zu werden; ein beträchtlich geringeres Potential ist ausreichend, solange die Drohung einer sofortigen Vernichtung im Konfliktfall bestehen bleibt. „Die Einführung der 'prompten Abschreckung' erlaubt es, auf allen (Waffen)Niveaus eine Unterlegenheit gegenüber dem Warschauer Pakt hinzunehmen. Es ist jedoch nicht klar, ob sich diese Variante im Falle technologischer Neuentwicklungen aufrechterhalten lässt, insbesondere wenn die Entwicklungen im Bereich der U-Boot-Jagd unbehindert fortgesetzt werden können.“<sup>27</sup> Obwohl diese Konzeption dazu gedacht ist, die heutige NATO-Strategie zu ersetzen, könnte sie grundsätzlich auch von allen oder von einigen westeuropäischen Ländern übernommen werden. Allerdings sind mit einer solchen Strategie einige deutliche Nachteile verbunden:

- Die politische Flexibilität ist nicht grösser als bei der früheren massiven Vergeltung, so dass die Verletzbarkeit im Falle politischen Drucks gross werden kann, wenn die mögliche Antwort in keinem Verhältnis zum Anlass steht.
- Auch aufgrund der beschränkten Zahl der möglichen Reaktionen kann die Abschreckung einen begrenzten militärischen Konflikt nur dann verhindern, wenn unter allen Umständen garantiert ist, dass die westeuropäischen Atomkräfte zur Vernichtung bereit sind, und wenn die Sowjetunion an diese Bereitschaft glaubt.
- Da es fraglich ist, ob Frankreich und Grossbritannien jemals einen solchen Schutz gewähren werden, ist anzunehmen, dass sich diese beiden Länder auch im Interesse ihrer eigenen Sicherheit weniger auf die Drohung mit Vergeltungsmassnahmen stützen wollen; dies gilt besonders deshalb, weil die Entwicklung in Richtung auf eine grössere strategische Flexibilität geht. Entscheidet man sich daher für die „prompte“ Abschreckung, so muss man bedenken, dass damit eine atomare Aufrüstung der Bundesrepublik näherrückt.

Die ersten beiden Einwände lassen sich dadurch entkräften, dass nur für den Fall mit einem nuklearen Angriff gegen russisches Staatsgebiet gedroht wird, dass a) dichtbesiedelte Gebiete Westeuropas in einem Frontenkrieg unterzugehen drohen bzw. b) die Sowjetunion Terror-Bombardements gegen Bevölkerungs- und Industriezentren durchführt.<sup>28</sup> Die Urheber dieser strategischen Konzeption treten dafür ein, dass der Westen bzw. Westeuropa in der Lage sein muss, die Gefahr einer Blockade zu bannen und Angriffe nach Möglichkeit in der vordersten Frontlinie oder in dünnbesiedelten Gebieten zurückzuschlagen. Die Gefahr einer Vernichtung Europas mit atomaren oder konventionellen Waffen muss nach ihrer Auffassung dadurch abgewendet werden, dass man mit dem Einsatz von Atomwaffen gegen russisches Staatsgebiet droht. Die Zahl der hierfür erforderlichen Atomwaffen könnte sehr beschränkt sein, und taktische Atomwaffen würden überflüssig werden. Für ein militärisch selbständiges Westeuropa hängt die Effektivität einer solchen Strategie dann davon ab, ob einsatzfähige Atomwaffen vorhanden sind und ob sich eine glaubwürdige konventionelle Verteidigung aufbauen lässt.

Bezüglich der ersten Bedingung kann man annehmen, dass Frankreich seine Atomstreitmacht in der nächsten Zeit beibehalten, wenn nicht sogar ausbauen will. In Grossbritannien könnte eine Labourregierung möglicherweise eine Anti-Atomwaffen-Politik durchsetzen. Es ist sicherlich die Frage, ob diese westeuropäischen Waffen zu Vergeltungsaktionen eingesetzt würden, falls der Sowjetunion bei einer militärischen Auseinandersetzung in der Bundesrepublik ein Durchbruch gelingen wür-

---

<sup>27</sup> Ebenda, S.42.

<sup>28</sup> S. Rozemond, J.C. Siccama, *Evenwicht van de Kwetsbaarheid*, NIVV; März 1982, S.1.

de. Bei einer drohenden Vernichtung Westeuropas ist diese Unsicherheit kleiner; die Sowjetunion muss in diesem Fall mit dem Einsatz von Atomwaffen rechnen. Es ist, wie gesagt, ebenfalls denkbar, dass unter solchen Voraussetzungen auch die Bundesrepublik über Atomwaffen verfügen will.

Was die zweite Voraussetzung, den Aufbau einer wirksamen konventionellen Verteidigung, betrifft, kann man an zwei völlig unterschiedliche strategische Konzepte denken, die sich auch als eigenständige und vollwertige strategische Lösungen interpretieren lassen.

Zum ersten ist an die sog. Territorialverteidigung zu denken. Kennzeichnend für diese Strategie ist die Überlegung, dass die Verteidigung Westeuropas dezentralisiert, auf lokaler Ebene organisiert werden kann. Der Schwerpunkt liegt dann nicht wie bei den heutigen Operationsplänen der NATO auf grossen mechanisierten Einheiten, sondern auf kleinen, sehr mobilen Verbänden, die gegen gepanzerte Fahrzeuge operieren können. Mit Hilfe moderner Raketensysteme (PGM) würden die Soldaten, die in dem ihnen vertrauten Heimatgebiet operieren, eine effektive und damit abschreckende Verteidigung gegen einen konventionellen Angriff der Sowjetunion sicherstellen. Die Wahrscheinlichkeit, dass die Sowjetunion Atomwaffen einsetzt, wird dabei als gering angesehen, weil kleine, selbständig operierende Truppenverbände solchen Waffen kein geeignetes Ziel bieten würden.

Die westdeutsche Friedensbewegung propagiert diese Territorialverteidigung als eine Möglichkeit, die westdeutsche Sicherheit zu garantieren und gleichzeitig die heutigen Forderungen der Opposition im Inland - eine Reduzierung oder gar Abschaffung der atomaren Bewaffnung - zu erfüllen.<sup>29</sup> Auch hier gibt es eine Reihe von Nachteilen:

- Die Organisation einer dezentralisierten Verteidigung erfordert eine Befehlsstruktur, die sich völlig von der heutigen unterscheidet, und das gilt auch für die benötigte Ausrüstung. Die Frage ist, ob ein Übergang von der einen Strategie zur anderen möglich ist, ohne dass in der Übergangszeit die Sicherheit gefährdet würde.
- Es fragt sich, ob es mit Hilfe dieser Strategie, in der für grosse militärische Systeme kein Platz ist, möglich wäre, auf Aktionen der sowjetischen Marine, etwa eine Blockade der Atlantikrouten oder eine Unterbrechung der Ölanfuhr über den Indischen Ozean und das Mittelmeer, zu reagieren.
- Es ist die Frage, ob sich Westeuropa mit einer Strategie, bei der vieles vom persönlichen Einsatz des Soldaten im Feld abhängen wird, nicht einem Zermübungskrieg aussetzt.
- Westeuropa wird anfällig für atomare Erpressung und atomare Kriegsführung.

Die beiden letzten Nachteile könnte Europa mit der Drohung ausgleichen, Atomwaffen auf sowjetischem Territorium einzusetzen.

Ausser der Territorialverteidigung wäre auch eine konventionelle Abwehr eines Angriffs des Warschauer Paktes denkbar. So vertritt beispielsweise der westdeutsche Verteidigungsexperte Norbert Hannig<sup>30</sup> die Auffassung, eine Reihe von Verteidigungslinien auf den vier für die Truppen des Warschauer Pakts geeigneten Marschrouten - der Norddeutschen Tiefebene, dem Göttinger Korridor, dem sog. Fulda-gap und dem Hofer Korridor - würde eine erfolgreiche Verteidigung ermöglichen. Diese Konzeption geht nicht von einer flexiblen Verteidigung in der Tiefe aus, wie sie die Territorialverteidigung ist, sondern davon, dass die Grenze mit Hilfe technologisch hochwertiger grosser Waffensysteme und kleinkalibriger Panzerabwehrgeschütze bis zum äussersten verteidigt

---

<sup>29</sup> Siehe z.B. A. Mechttersheimer, *Probleme und Perspektiven der deutschen Sicherheitspolitik in den achtziger Jahren*; Rede vor der Evangelischen Akademie Loccum am 14.2.1981.

<sup>30</sup> N. Hannig, „Die Verteidigung Westeuropas mit konventionellen Feuersperren“; in: *Internationale Wehrrevue*, November 1981, Jahrgang 14, Nr. 11, S. 1439-1443.

wird. Eine grosse Feuerstärke zielgenauer konventioneller Waffen, die bis zu etwa 200 km von der Grenze entfernt stationiert sind, könnte nach dieser Konzeption ein sowjetisches Vorrücken verhindern. Die ersten beiden Einwände, die sich gegen die Territorialverteidigung vorbringen lassen, sind hier weniger stichhaltig. Die Organisation der Verteidigung bleibt im Prinzip die gleiche, d.h. sie ist nicht dezentralisiert, sondern mehr oder weniger stark zentralisiert, und die Art der Bewaffnung lässt sich mit der heutigen vergleichen. In diesen und ähnlichen Theorien, wie sie beispielsweise von E. Boeker und F. Barnaby auch in den Niederlanden vertreten werden, wird u.a. die Frage, wie die See- und Luftverteidigung, die Kommandostruktur und der Nachrichtendienst ohne amerikanische Unterstützung funktionieren könnten, nicht beantwortet.<sup>31</sup> Diese Probleme brauchen jedoch nicht als unlösbar zu gelten. Wenn innerhalb der heutigen Allianz Europa allmählich mehr Selbständigkeit erhält, lassen sich nämlich einige akute Probleme, z.B. das Fehlen einer eigenen westeuropäischen Kommandostruktur, auch nach und nach lösen; die unzulängliche westeuropäische Rüstungsindustrie und das Fehlen westeuropäischer Aufklärungssatelliten brauchen bei einer solchen Konstruktion keine Schwierigkeiten zu bereiten. Man kann sich nämlich gut vorstellen, dass ein selbständigeres Westeuropa ein ausgezeichneter Verbündeter der Vereinigten Staaten wäre.

Die erste Bedingung, das Vorliegen einer effektiven Strategie, lässt sich im Falle der Alternative, die von einem völlig selbständigen Westeuropa ausgeht, wahrscheinlich nicht vollständig erfüllen. Da auf eine Zusammenarbeit mit den Vereinigten Staaten schon aus militärtechnischen Gründen auch in Zukunft nicht verzichtet werden kann, ist eine völlige Unabhängigkeit Westeuropas von den Vereinigten Staaten illusorisch. Man darf zudem nicht vergessen, dass die NATO ein integrierender Bestandteil der Politik der westeuropäischen Staaten ist. Es ist unwahrscheinlich, dass diese Organisation von einem Tag auf den andern aufgelöst wird. Wenn also hier von einem militärisch selbständigen Westeuropa gesprochen wird, ist darunter ein mögliches Ergebnis eines politischen und militärischen Entwicklungsprozesses zu verstehen. Die Europäisierung innerhalb der NATO, das grössere Gewicht der Bundesrepublik in dieser Organisation und die Bereitschaft Frankreichs, auf militärischem Gebiet zu kooperieren, weisen in diese Richtung. Das in den fünfziger Jahren gelegentlich propagierte sog. Zweipfeilersystem (two-pillar system), bei dem die Aufgabe, einerseits einen Angriff durch Abschreckung zu verhindern und andererseits einen Angriff auf das eigene Staatsgebiet abzuwehren, gewissermassen zwischen den Vereinigten Staaten und Westeuropa aufgeteilt wurde, ist noch stets der Erwägung wert. Die Schaffung der sog. Euro-Gruppe innerhalb der NATO - in der Frankreich übrigens nicht vertreten ist -, der westdeutsche Vorschlag, innerhalb der NATO gemeinsam mit Frankreich, Italien und Grossbritannien einen Viererklub zu bilden, und auch die Weiterentwicklung der Europäischen Politischen Zusammenarbeit sind als potentielle Übergangsformen oder embryonale Zwischenformen aufzufassen. Diese Strukturen können zu einer Änderung der Sicherheitspolitik beitragen, die es auch einem selbständigen Westeuropa ermöglicht, sich weiterhin auf ein als effektiv geltendes Sicherheitssystem zu verlassen.

Diese Überlegungen rücken die Frage der Anwendung des Konzepts der „prompten“ Abschreckung in ein anderes Licht. Vordergründig betrachtet, wäre die Rückkehr zur Vergeltungsstrategie verlockend, wenn man eine echte atomare Verteidigung des eigenen Landes nicht wünscht, weil man die Vernichtung Westeuropas und insbesondere der beiden deutschen Staaten fürchtet. Wenn man jedoch realisiert, dass die Vereinigten Staaten ihre Vergeltungsstrategie aufgrund der strategi-

---

<sup>31</sup> F. Barnaby, E. Boeker, „Defensie zonder kernwapens“; *NRC Handelsblad*, 28. Dezember 1981.

schen Parität zwischen beiden Supermächten aufgegeben haben, wenn man ferner bedenkt, dass die amerikanische Verteidigungsplanung sich im Interesse der Sicherheit des eigenen Landes darum bemüht, die atomaren Waffensysteme und die Wahl ihrer Ziele flexibler zu gestalten, und wenn man ausserdem in Erwägung zieht, dass die Doktrin der massiven Vergeltung wahrscheinlich nie in vollem Umfang Gültigkeit besass und dass eine solche Strategie einen grossen Zusammenhalt im Bündnis erfordert, dann erscheint für das Atlantische Bündnis oder für ein selbständiger werdendes Westeuropa, das weiterhin eng mit den Vereinigten Staaten zusammenarbeitet, eine Rückkehr zur Vergeltungsstrategie so gut wie ausgeschlossen. Eine solche Strategie setzt daher eine substantielle Verselbständigung Europas voraus, das nicht mehr auf amerikanische Atomwaffen angewiesen ist. Dazu müsste eine westeuropäische Atomstreitmacht existieren. Das Problem, dass es an der politischen Übereinstimmung, an der erforderlichen Opferbereitschaft und an politischer Flexibilität mangeln könnte, bleibt jedoch auch in diesem Fall bestehen. Eine konventionelle Strategie - eventuell gestützt auf amerikanische oder westeuropäische Atomwaffen - könnte dann Westeuropa helfen, in Sicherheitsfragen selbständiger zu werden.

### 3.4.4.3 Unterstützung durch die Bevölkerung

Neben der Voraussetzung der Effektivität müssen die Alternativen der westdeutschen Sicherheitspolitik auch die Voraussetzung erfüllen, über einen längeren Zeitraum in ausreichendem Masse von der westdeutschen Bevölkerung unterstützt zu werden. Hinsichtlich einer Beibehaltung des Status quo ist festzustellen, dass die Bevölkerung in ihrer grossen Mehrheit das heutige Nordatlantische Bündnis befürwortet.

Das westdeutsche Meinungsforschungsinstitut Emnid hat für einen Zeitraum von 30 Jahren festgestellt, dass die Anwesenheit alliierter Truppen in der Bundesrepublik, ein für die Bundesbürger besonders konkreter Ausdruck der Atlantischen Allianz, nur bei einer kleinen Minderheit auf Widerstand stösst und von immer mehr Bürgern als ein willkommener Schutz betrachtet wird (siehe Tabelle 3.1).

**Tabelle 3.1 Frage: 'Empfinden Sie die alliierten Truppen, die sich gegenwärtig im Bundesgebiet befinden, vorwiegend als willkommenen Schutz - unvermeidliche Notwendigkeit - oder unerwünschte Belastung?'**

Jahre	1952	1956	1960	1974	1977	1981
	%	%	%	%	%	%
willkommener Schutz	14	11	23	30	36	44
unvermeidliche Notwendigkeit a)	34	45	54	48	47	42
unerwünschte Belastung	33	38	18	11	14	12
keine Meinung	19	6	5	11	3	2
	100	100	100	100	100	100

Quelle: Emnid, *Informationen*, Nr. 11-1981, Jahrgang 33, S. 13.

a) Der Begriffsinhalt dieser Kategorie hat sich im Laufe der Zeit möglicherweise geändert. Ursprünglich wurde die Frage vermutlich eher negativ verstanden (die unvermeidliche Besetzung durch die Siegermächte), heute wird sie eher als positiv empfunden (die notwendige Schutzfunktion der Allianz).

Diese positive Einschätzung der NATO in breiten Schichten der Bevölkerung ändert jedoch nichts daran, dass bestimmte Konsequenzen der Zugehörigkeit der Bundesrepublik zum Bündnis auf Ablehnung stossen. So ergab eine Anfang 1981 von demselben Institut durchgeführte Umfrage, dass die Bürger, die über die amerikanischen Pläne, in Mitteleuropa Neutronenwaffen zu stationieren, informiert waren (62% der Befragten), sich mit einer Mehrheit von 57% gegen diese Stationierung

ausgesprachen.<sup>32</sup> Zwar lassen sich zwischen den Anhängern der verschiedenen im Bundestag vertretenen politischen Parteien gewisse Unterschiede feststellen, doch sind bei den Anhängern aller Parteien die Gegner der Stationierung in der Mehrheit (siehe Tabelle 3.2).

**Tabelle 3.2 Fragen: 'Haben Sie davon gehört oder gelesen, dass der neue amerikanische Verteidigungsminister vorgeschlagen hat, in Mitteleuropa, also auch in der Bundesrepublik, Neutronenwaffen zu stationieren?' 'Wie stehen Sie zur Stationierung von Neutronenwaffen in der Bundesrepublik? Sind Sie dafür – dagegen – oder ist es Ihnen völlig gleichgültig?'**

Anhänger der	CDU/CSU	SPD	FDP
	%	%	%
dafür	31	20	32
dagegen	52	59	51
völlig gleichgültig	15	20	17
keine Meinung	2	—	—
	100	100	100

Quelle: Emnid, *Informationen*, Nr. 2/3-1981, Jahrgang 33, S. 11.

Obwohl die Bevölkerung überwiegend für die Allianz ist, spricht sich eine erhebliche Mehrheit (65%) für die Friedensdemonstration in Bonn am 10. Oktober aus.<sup>33</sup> Hier sind allerdings grosse Unterschiede zwischen den einzelnen Bevölkerungsgruppen festzustellen (siehe Tabelle 3.3).

**Tabelle 3.3 Frage: 'Am 10. Oktober gab es ja eine grosse Friedensdemonstration in Bonn. Finden Sie es gut, dass diese Friedensdemonstration abgehalten wurde oder finden Sie es nicht gut?' Antwort: 'Gut'.**

Bevölkerungskategorien	
Geschlecht	männlich: 62 %, weiblich 68 %
Alter	19 Jahre: 70 %, 20-29 Jahre: 77 %, 30-49 Jahre: 67 %, 50-64 Jahre: 64 %, über 64 Jahre: 50 %
Konfession	protestantisch: 72 %, röm.-katholisch: 57 %
Partei Anhänger	CDU/CSU: 51 %, SPD: 80 %, FDP: 63 %, sonstige 81 %

Quelle: Emnid, *Informationen*, Nr. 11-1981, Jahrgang 33, S. 11, 13-16.

Bezüglich der ersten Alternative, der Weiterführung der heutigen Politik, lässt sich folgern, dass eine grössere Mehrheit der Bevölkerung dafür ist, dass aber auch starke Widerstände gegen spezifische Konsequenzen der Bündniszugehörigkeit bestehen, wie beispielsweise die vorgeschlagene Stationierung von Neutronenwaffen auf westdeutschem Boden. Auch billigt eine Mehrheit der Westdeutschen, dass einige ihrer Mitbürger in Demonstrationen ihre Unzufriedenheit mit bestimmten Aspekten der Sicherheitspolitik zum Ausdruck bringen. Die heutige Politik, aber auch Anpassungen innerhalb der Allianz, erscheinen daher mit den Wünschen der Bevölkerung vereinbar.

Zu der Frage, wie die Alternative eines selbständigen Westeuropa in der Öffentlichkeit beurteilt wird, gibt es keine Umfrageergebnisse. Mit der bereits behandelten Frage, ob die alliierten Truppen als Schutz empfunden werden, wird jedoch implizit auch die Frage gestellt, ob die Bürger überhaupt ein Bündnis - sei es stärker atlantisch oder stärker westeuropäisch orientiert - als akzeptabel empfinden. Umfragen haben auch ergeben, dass nur fünf Prozent der Bevölkerung es für wahrscheinlich halten, dass die Bundesrepublik jemals ein neutraler Staat werden könn-

<sup>32</sup> Emnid, *Informationen*, 2/3-1981, Jahrgang 33, S. 10.

<sup>33</sup> Emnid, *Informationen*, 11-1981, Jahrgang 33, S. 11.



te.<sup>34</sup> Eine sehr grosse Mehrheit ist der Meinung, dass die Bundesrepublik auch künftig einem Bündnis angehören wird, was noch nicht bedeutet, dass dies auch positiv beurteilt wird. So verstanden, brauchen Änderungen der heutigen Politik in Richtung Westeuropa nicht notwendigerweise auf ernsthaften Widerstand in der Bevölkerung zu stossen; allerdings müssen diese Veränderungen im Bündnisrahmen erfolgen.

Für eine radikale Veränderung der Sicherheitspolitik wäre eine grosse Mehrheit in der Bevölkerung erforderlich. Jedoch könnte ein langwieriger Entwicklungsprozess innerhalb der politischen Parteien dazu führen, dass die heutige Elite den erforderlichen Rückhalt verliert und zu einer Anpassung der jetzigen Politik gezwungen wird. Die durch die föderative Struktur der Bundesrepublik bedingte dezentralisierte Entscheidungsbildung, die auf Kontinuität angelegte Organisation des westdeutschen politischen Lebens sowie die Tatsache, dass die Führer der im Bundestag vertretenen Parteien politisch an den Status quo gebunden sind, verhindern einschneidende Veränderungen. Andererseits kann die mangelnde Flexibilität des Systems der Entscheidungsbildung dazu führen, dass die Spannungen steigen, dass sich oppositionelle Tendenzen durchsetzen und dass es dann relativ schnell zu politischen Veränderungen kommt. Die Kursänderung in der Ostpolitik Ende der sechziger Jahre ist ein anschauliches Beispiel für einen lange hinausgezögerten Umschwung, der dann relativ schnell vollzogen wurde.

#### 3.4.4.4 Finanzielle Aspekte

Bei der Beurteilung der westdeutschen Sicherheitsalternativen spielen nicht nur die Effektivität und die öffentliche Meinung, sondern auch finanzielle Aspekte eine Rolle. Welche Haushaltsmittel in den kommenden Jahren zur Verfügung stehen, wird von der Höhe der Staatseinnahmen und von der Entscheidung über ihre Verteilung abhängen. Über keinen dieser beiden Faktoren lassen sich hier Aussagen machen, weil sich nicht vorhersagen lässt, wie stark beispielsweise das Volkseinkommen anwachsen wird, inwieweit man dem Verteidigungshaushalt Priorität einräumen und ob man zu Steuererhöhungen bereit sein wird. Die Praxis lehrt jedoch, dass militärischer Bedarf, Strategie und Taktik im allgemeinen den verfügbaren Mitteln angepasst werden.

Es ist zu erwarten, dass in der nächsten Zeit die Haushaltsmittel für einen bestimmten Bereich nicht erhöht werden können, ohne dass man auf anderen Gebieten Einsparungen vornimmt bzw. die Steuern anhebt oder die Staatsverschuldung erhöht. Jede Ausgabenerhöhung setzt daher zwei politische Entscheidungen voraus: einerseits die Erhöhung der Ausgaben für einen bestimmten Zweck, andererseits die Umverteilung von Mitteln. Das relativ neue Problem der Umverteilung stellt sich übrigens nicht nur dann, wenn man die Politik verändern will, sondern auch dann, wenn man die heutige Verteidigungspolitik weiterverfolgen will; dies ist ein Argument für eine Änderung dieser Politik, das heute zwar noch eine untergeordnete Rolle spielt, jedoch an politischer Bedeutung gewinnt.

Da Ost und West nach wie vor nach militärischer Parität streben und es nicht zu einer echten Rüstungsbeschränkung kommt, planen die Vereinigten Staaten für die nächsten Jahre, ihr militärisches Potential sowohl im atomaren als auch im konventionellen Bereich erheblich zu verstärken. Auch von ihren Verbündeten verlangen sie eine erhebliche Erhöhung der Verteidigungsausgaben; die bisherige Vereinbarung, diese Ausgaben jährlich real um 3% zu steigern, ist übrigens von keinem der westeuropäischen Verbündeten konsequent eingehalten worden. Bonn hat jedenfalls von amerikanischer Seite bereits zu hören bekommen, es müsse seine militärischen Anstrengungen erheblich vergrössern. Falls

---

<sup>34</sup> Emnid, *Informationen*, 9/10-1981, Jahrgang 33, S.13.

die Vereinigten Staaten ihre heutige politische Konzeption in den achtziger Jahren beibehalten und falls im Rahmen des atlantischen Sicherheitssystems die Verteidigungsausgaben erhöht werden müssen, wird Amerika weiterhin Druck auf seine Verbündeten ausüben, damit sie ihre Anstrengungen vergrössern.

Welchen Kurs die Bundesrepublik in den Verhandlungen über die Verteidigungsbeiträge letztlich verfolgen wird, lässt sich nicht vorhersagen. Bisher hat sie aus wirtschaftlichen und sozialen Gründen den amerikanischen Wunsch nach einer Erhöhung der Verteidigungsausgaben abgelehnt. Bleibt es bei der heutigen Politik, wird die Bundesrepublik schliesslich vor die Frage gestellt sein, ob es sich wirklich lohnt, die unveränderte Weiterführung der Sicherheitspolitik mit der Verringerung des Wohlstandsniveaus zu bezahlen. Wenn in der westdeutschen Sicherheitsdebatte die sicherheitspolitischen Alternativen gegeneinander abgewogen werden, spielen finanzielle Überlegungen eine immer grössere Rolle. Würde die Politik dahingehend geändert, dass beispielsweise amerikanische Truppen durch westdeutsche ersetzt würden, so stellte sich - selbst wenn die konventionelle Rüstung nur auf dem heutigen Stand gehalten würde - die Frage der Umverteilung von Haushaltsmitteln in voller Schärfe.

Sollten im Rahmen der heutigen oder einer anderen, auf eine grössere Selbständigkeit Westeuropas abzielenden Politik höhere Verteidigungsausgaben erforderlich werden und sollte damit der westdeutsche Verteidigungshaushalt den neuen Bedingungen angepasst werden müssen, so kann die bereits erwähnte föderative Struktur des Staates nicht nur eine Veränderung der Politik selbst zumindest verlangsamen, sondern auch die Anpassung des Haushalts an eine eventuell veränderte Politik erschweren. Im föderativen System kann die Zentralgewalt auf direktem Wege keine Umverteilung von Mitteln vornehmen. Der Einfluss der Bundesländer auf die Verteilung der verfügbaren Haushaltsmittel sorgt dafür, dass es aufgrund von Sicherheitsüberlegungen, die für die Länder nur eine untergeordnete Rolle spielen, auf Bundesebene nicht ohne weiteres zu einer Neubestimmung der Prioritäten kommt. Auch das Verfahren, nach dem die Haushaltsmittel des Bundes schliesslich auf die verschiedenen Einzelhaushalte verteilt werden, macht es wenig wahrscheinlich, dass Verteidigungsausgaben und sonstige Haushaltsmittel einfach gegeneinander ausgetauscht werden. Die Verhandlungen über die Aufteilung der Haushaltsmittel werden in der Bundesrepublik nämlich vor allem zwischen den betroffenen Ministerien und in wesentlich geringerer Masse zwischen den Ministerien und der Legislative geführt. Eine Beibehaltung des bestehenden Verteilerschlüssels und eine Fortschreibung der heutigen Politik haben zur Folge, dass politischer Einfluss von aussen, beispielsweise von seiten des Bundestags, kaum zu einer Änderung der Prioritäten führen kann. Wenn es überhaupt dazu kommt, so wird sie vermutlich in einem frühen Stadium des Haushaltsverfahrens auf Bundesebene erfolgen. Das Regierungssystem der Bundesrepublik setzt daher jedweder Veränderung des Verteidigungshaushalts enge Grenzen.

### 3.4.5 *Sicherheitspolitische Optionen der Bundesrepublik*

Wenn man entsprechend der Definition des Begriffs „Sicherheit“, die in Abschnitt 3.1 gegeben wurde, unter einer sicherheitspolitischen Option die tatsächlich verfolgte oder eine denkbare Regierungspolitik versteht, die auf die Verhinderung von Krieg und die Abwehr politischen Drucks abzielt, der durch den Besitz von Waffen ausgeübt wird, so ist die Skala der Optionen, über die die westdeutsche Sicherheitspolitik verfügt, begrenzt. Angesichts der politischen Möglichkeiten und der Beschränkungen, die die Effektivität, die öffentliche Meinung und die finanziellen Mittel auferlegen, hat die Bundesrepublik nur geringen Handlungsspielraum.

Die sicherheitspolitische Option der Fortsetzung des Nordatlantischen

Bündnisses sowie die Option einer Bundesrepublik in einem militärisch selbständigen Westeuropa wurden nur sehr summarisch behandelt, weil die grosse Zahl der Unbekannten eine weitere Konkretisierung nicht erlaubt. Welche Politik tatsächlich betrieben wird, hängt von einer Reihe unkalkulierbarer Entwicklungen ab, so etwa von der Entwicklung des wirtschaftlichen und politischen Potentials Westeuropas - und der Bundesrepublik im besonderen -, von der Aussenpolitik, die die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion verfolgen, und von der Einschätzung der Bedrohung durch die Sowjetunion. Daher lässt sich die Wahrscheinlichkeit, mit der die Bundesrepublik in Zukunft eine bestimmte Politik verfolgen wird, nicht genau bestimmen.

Es wäre falsch, die beiden genannten Optionen, d.h. eine atlantische oder eine stärker europäisch orientierte Option, als einzige Möglichkeiten einer praktischen Sicherheitspolitik zu betrachten, zwischen denen die Bundesrepublik wählen könnte. Es wäre ebenso falsch, davon auszugehen, dass in Bonn zu einem bestimmten Zeitpunkt beschlossen werden könnte, die eine Sicherheitspolitik durch die andere zu ersetzen. Mit diesen beiden Optionen werden Richtungen angegeben, in die sich die westeuropäische Sicherheitspolitik entwickeln könnte: einerseits die Aufrechterhaltung des atlantischen Charakters der Politik, andererseits eine grössere Selbständigkeit Westeuropas gegenüber den Vereinigten Staaten.

Wenn die westdeutsche Sicherheitspolitik ihre starke atlantische Orientierung beibehält, ist zu erwarten, dass mit der doppelten Bindung an die Vereinigten Staaten auch Atomwaffen weiterhin eine wichtige Rolle spielen werden: Wünscht die Bundesrepublik atomaren Schutz auf dem heutigen Niveau, dann kann sie auf das Bündnis mit den Vereinigten Staaten nicht verzichten. Will Bonn seine Bindungen an die Allianz auf dem heutigen Stand halten, so sind Atomwaffen für die Verteidigung der Bundesrepublik nahezu unabdingbar. Man darf daher wohl behaupten, dass jedes Streben nach nichtatomaren sicherheitspolitischen Alternativen sich schwerlich mit einer dominierenden Rolle der Vereinigten Staaten in der westdeutschen Sicherheitspolitik vereinbaren lässt. Die heutige NATO-Strategie beruht auf der Überlegung, dass nur die Beteiligung Amerikas am Bündnis die Sowjetunion davon abhalten kann, Westeuropa anzugreifen. Geht man von dieser sicherheitspolitischen Option aus, so tragen die USA weiterhin die Verantwortung für die atomare Komponente der Abschreckung und sorgen gemeinsam mit den Verbündeten für die konventionelle Verteidigung. Die westeuropäischen Länder - vielleicht mit Ausnahme Frankreichs - können auf die konventionelle Militärmacht der USA und auf ihre atomare Unterstützung nicht verzichten; dies gilt jedenfalls dann, wenn die heutigen strategischen Doktrinen, die heutige militärische Organisation und die vorhandenen oder in Entwicklung befindlichen Waffensysteme erhalten bleiben.

Da atomare Abschreckung letztlich auf der Bereitschaft aller Verbündeten beruht, für die Sicherheit der einzelnen Mitglieder zur Not grosse Verluste hinzunehmen, dürften Sicherheitsrisiken möglichst nur mit Zustimmung der Verbündeten eingegangen werden. Sollte es jedoch zu einem Grundsatzkonflikt zwischen der amerikanischen Politik und der Politik eines westeuropäischen Partners kommen, dann ist die amerikanische Regierung am besten in der Lage zu bestimmen, welche Risiken eingegangen werden können und welche nicht. Sicherlich ist eine Aufgabenteilung innerhalb der Allianz denkbar. Wie gelegentlich vorgeschlagen wird, könnten sich die Vereinigten Staaten etwas mehr um ihre weltweiten Interessen kümmern, während Westeuropa aufgrund einer ganz anderen Machtbasis Beziehungen zu seiner direkten Umgebung unterhalten könnte. Die westdeutsche Ostpolitik oder die französische Politik im französischsprachigen Afrika können dann als Ergänzung der amerikanischen Politik betrachtet werden. Die Tatsache, dass man sich nach Verhängung des Ausnahmezustands in Polen im Dezember 1981 nicht auf eine gemeinsame Politik gegenüber Polen einigen

konnte, sowie die Meinungsverschiedenheiten zwischen Europa und Amerika in der Nahostpolitik zeigen jedoch, dass die Amerikaner die Bewegungsfreiheit Westeuropas nur dann akzeptieren, wenn als lebenswichtig betrachtete amerikanische Interessen nicht berührt werden.

Die zweite sicherheitspolitische Option der Bundesrepublik liegt in der grösseren militärischen Selbständigkeit Westeuropas. Die militärische Zusammenarbeit in Westeuropa, die dann erforderlich wäre, setzt voraus, dass die Aussenpolitik besser als bisher koordiniert wird, weil beispielsweise Klarheit über die einzugehenden Risiken bestehen muss. Eine weitergehende wirtschaftliche Integration der betroffenen Länder ist dagegen nicht unbedingt erforderlich. Es ist nicht vorherzusehen, auf welcher Militärstrategie eine selbständige westeuropäische Sicherheitspolitik ggf. beruhen würde. Frankreich wird sein nukleares Potential erhalten oder sogar ausbauen wollen. Auch wird Frankreich immer mehr Wert darauf legen, die Verteidigung so zu organisieren, dass Atomwaffen eine militärische Funktion haben; die Abschreckung durch Androhung von Vergeltungsmassnahmen wird im Hintergrund stehen oder sogar ganz von einer Abschreckung durch Verteidigung verdrängt werden. Bei dieser Option muss man mit dem Aufbau einer westdeutschen Atomstreitmacht rechnen, obwohl dies ein Vertragsbruch wäre, obwohl die öffentliche Meinung in der Bundesrepublik für diese Entwicklung nicht reif ist und obwohl die Friedensbewegung, die wahrscheinlich sogar für diese neue Politik verantwortlich wäre, hierdurch in starkem Masse brüskiert würde. Die Analyse der westeuropäischen Sicherheitsoption zeigt, dass man hier von einem langsam verlaufenden Prozess der Neuorientierung in europäischer Richtung ausgehen muss. Es wäre dann denkbar, dass sich die westdeutsche Sicherheitspolitik aus einer selbständigeren westeuropäischen Position heraus weiterhin der atlantischen Beziehungen annimmt und - wenn auch in geringerem Masse - sich nach wie vor auf diese Bindungen stützen wird.

Innerhalb der Nordatlantischen Allianz könnte sich die Bundesrepublik für eine stärkere Berücksichtigung der Belange Westeuropas im Rahmen der westlichen Sicherheitspolitik einsetzen; sie könnte sich um eine grössere politische Einheit Westeuropas bemühen, um ein stärkeres Gegengewicht gegen das amerikanische Übergewicht im Bündnis zu schaffen. Auch kann sich Bonn um die Schaffung einer Art „Zweipfeilersystem“ in der NATO bemühen, in dessen Rahmen eventuelle Verteidigungsmassnahmen gegen einen Angriff des Warschauer Pakts zwar in Abstimmung mit den Vereinigten Staaten, aber primär unter westeuropäischem Kommando getroffen würden. Eine starke zweckgerechte Verteidigung mit konventionellen Waffen, beispielsweise in Form der dargestellten konventionellen Verteidigungsbarriere in vorderster Linie, bei der die Verteidigung Westeuropas durch amerikanische Atomwaffen eine geringere und die europäische Eigenverantwortung eine grössere Bedeutung für die Sicherheit erhalten, kann dann eine militärische Lösung darstellen, die die Selbständigkeit Westeuropas gegenüber den Vereinigten Staaten vergrössert.

### **3.5 Der Spielraum der niederländischen Sicherheitspolitik vor dem Hintergrund der niederländisch-westdeutschen Beziehungen**

Es wurde aufgezeigt, dass für die Bundesrepublik zwei realistische sicherheitspolitische Optionen bestehen, nämlich eine Fortführung der heutigen atlantischen Politik und eine grössere Selbständigkeit der westeuropäischen Verteidigung innerhalb der NATO. Vor diesem Hintergrund wird nun untersucht, welche Möglichkeiten die niederländische Sicherheitspolitik hat. Mehr noch als in der Bundesrepublik ist die Sicherheitspolitik in den Niederlanden in den letzten Jahren zum Gegenstand heftiger Diskussionen geworden. Während früher die Rolle eines treuen Bundesgenossen der Vereinigten Staaten innerhalb der NATO in den Niederlanden allgemein akzeptiert wurde, fordern heute

viele, die Niederlande sollten die Rolle eines kritischen Bündnispartners spielen. Die Mitgliedschaft in der NATO als solche steht nicht oder kaum zur Diskussion, jedoch sind eine Reihe von Konsequenzen der von diesem Bündnis vertretenen Abschreckungsstrategie, insbesondere die Stationierung bestimmter Arten von Atomwaffen, umstritten.

Das sicherheitspolitische Ziel, das alle niederländischen Regierungen seit dem Zweiten Weltkrieg verfolgt haben, hat sich kaum geändert. Im Mittelpunkt dieser Politik steht die Verteidigung der Gesellschaft und des Staatsgebiets gegen die politische und militärische Macht der Sowjetunion und ihrer Verbündeten. Man geht davon aus, dass diese Verteidigung ihre Wirksamkeit der Zusammenarbeit im Nordatlantischen Bündnis verdankt. Dieses Bündnis ist noch immer der Eckpfeiler der niederländischen Sicherheitspolitik. Die dieser Sicherheitspolitik zugrundeliegende, in der niederländischen Politik lange Jahre hindurch vorherrschende Auffassung geht u.a. von folgenden Thesen aus<sup>35</sup>:

- *Im Rahmen der Aussenpolitik haben die Interessen der NATO Vorrang.*

Andere aussenpolitische Ziele werden in der Regel diesem Ziel untergeordnet. Man stand anfangs jeder Form der Entspannung gegenüber Osteuropa sehr reserviert gegenüber; das änderte sich erst, als die Vereinigten Staaten und die Bundesrepublik ihre Auffassungen in dieser Frage revidiert hatten.

- *Die Führungsposition der Vereinigten Staaten wird gestützt.*

Die Führungsrolle der USA war in den Niederlanden jahrelang unumstritten. Die niederländischen Regierungen setzten sich entschieden für eine Beibehaltung der militärischen Vorrangstellung Amerikas sowohl innerhalb als auch ausserhalb der NATO ein. Atomwaffen sollten weiterhin amerikanischer Kontrolle unterstehen; die Entscheidung über ihren Einsatz sollte weiterhin beim amerikanischen Präsidenten liegen.

- *Die strategische Abschreckung hat Vorrang.*

Die niederländische Sicherheitspolitik zielte immer darauf ab, mit Hilfe amerikanischer strategischer Waffen einen Angriff der Sowjetunion auf Westeuropa zu verhindern. Die Sowjetunion, von der man annehmen durfte, dass sie aggressive Pläne in bezug auf Westeuropa hegte, sollte davon abgehalten werden, Westeuropa anzugreifen oder dadurch politischen Einfluss zu erwerben, dass sie die Bevölkerung und die Städte Westeuropas mit Vernichtung bedrohte. Die Sicherung durch konventionelle Waffen wurde als ungenügend betrachtet.

Diese Thesen werden grundsätzlich noch immer vertreten, obwohl die Führungsrolle Amerikas seit dem Vietnamkrieg, auch unter dem Eindruck der amerikanischen Politik gegenüber einigen mittel- und südamerikanischen Staaten, nicht mehr als völlig selbstverständlich akzeptiert wird. Zwar bleibt das Atlantische Bündnis „ein grundlegender Faktor für die niederländische Aussenpolitik, insbesondere für die niederländische Sicherheitspolitik“<sup>36</sup>, aber niederländische Minister erlauben sich mehr als früher kritische Anmerkungen zu bestimmten Aspekten der amerikanischen Aussenpolitik, auch wenn es um Angelegenheiten geht, die ausserhalb des NATO-Bereichs liegen. Insbesondere dann kommt der „kritische“ Aspekt unserer Teilnahme am Bündnis zum Ausdruck.

Ebenso wie in der Bundesrepublik hat sich auch in den Niederlanden eine Friedensbewegung mit einer vielfältigen Anhängerschaft gebildet, die mit dieser „kritischen“ Mitgliedschaft in der NATO nicht vorliebnehmen will. Anhänger der Friedensbewegung wenden sich insbesondere gegen die Rolle der Atomwaffen in der NATO-Strategie und stellen diese Strategie als solche in Frage. Sie sind der Meinung, die

<sup>35</sup> Nach J.J. Voorhoeve, *Peace, Profits and Principles: A Study of Dutch Foreign Policy*; Martinus Nijhoff, 's-Gravenhage 1979, S. 145-150.

Siehe auch: A. van Staden, *Een Trouwe Bondgenoot: Nederland en het Atlantische Bondgenootschap 1960-1971*, Anthos, Baarn 1974, passim.

<sup>36</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, Begroting van uitgaven, Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 17 100, hoofdstuk V, Nr.2, S.13.

bisher betriebene Politik der atomaren Abschreckung stelle ein unannehmbares Sicherheitsrisiko dar. Auch weisen sie darauf hin, dass die NATO-Strategie so interpretiert werden kann, dass ein begrenzter Atomkrieg beispielsweise in Westeuropa einkalkuliert wird. Sie sehen Anzeichen dafür, dass man sich in amerikanischen Regierungskreisen die Abschreckung eines Angriffs des Warschauer Pakts so vorstellt. Daher glaubt man, dass die Gefahr eines atomaren Konflikts in Westeuropa tatsächlich besteht und dass sich das Ziel der Schadensbegrenzung im Falle einer solchen Auseinandersetzung, die ja mit Atomwaffen ausgetragen würde, nicht erreichen liesse. Nach dieser Auffassung hat die Politik der letzten 35 Jahre keine befriedigenden Ergebnisse gebracht, ist das Sicherheitsrisiko grösser geworden. Bei der Suche nach neuen Wegen geht man in diesen Kreisen davon aus, dass sich sowohl die Grundlagen der NATO als auch der bipolare Charakter des Ost-West-Verhältnisses verändern lassen. Ein eigenständigerer niederländischer Kurs könnte Anstösse zum Abbau der schier unüberwindlichen Gegensätze zwischen beiden Machtblöcken geben. Einseitige niederländische Massnahmen, beispielsweise die Entfernung aller Atomwaffen von niederländischem Territorium, könnten nach dieser Auffassung als Katalysator wirken und bei den eigenen Verbündeten oder innerhalb des Warschauer Pakts vergleichbare Entwicklungen auslösen.

Diese von Anhängern der Friedensbewegung vertretenen Auffassungen weichen in entscheidenden Punkten von dem bis heute in den Niederlanden und in der Bundesrepublik vorherrschenden sicherheitspolitischen Denken ab. Ein Bericht über die niederländisch-westdeutschen Beziehungen ist nicht der richtige Ort, diese Frage grundsätzlich zu erörtern. Dafür wäre eine umfassende Untersuchung der sicherheitspolitischen Alternativen erforderlich. Der Rat betrachtet in seinem vorliegenden Bericht die offizielle Politik und die Auffassungen der Friedensbewegung als gegebene Grössen. Er stellt fest, dass die Vertreter der beiden Lager sich gegenseitig als Sicherheitsrisiko einstufen. Die heutige öffentliche Diskussion könnte natürlich dazu führen, dass sich eine von den zur Zeit vorherrschenden Auffassungen abweichende Meinung durchsetzt; solange das nicht der Fall ist, muss der Bericht von den heute vorherrschenden, allerdings modifizierbaren Auffassungen ausgehen.

Wie zuvor für die westdeutsche, soll nun für die niederländische Sicherheitspolitik untersucht werden, inwieweit die geltenden Auffassungen Veränderungen der Politik zulassen. Die vier Alternativen, die bereits für die Bundesrepublik untersucht wurden, werden erneut geprüft. Im Falle der Alternative einer Fortsetzung der heutigen Politik innerhalb des Nordatlantischen Bündnisses und im Falle der Alternative einer grösseren Selbständigkeit Westeuropas befinden sich die Niederlande und die Bundesrepublik in einer vergleichbaren Position. Die Alternative eines Arrangements mit der Sowjetunion, d.h. ein Eingehen auf die Forderungen der Sowjetunion angesichts ihrer militärischen Überlegenheit, würde auch die Niederlande vor erhebliche Sicherheitsprobleme stellen. Eine solche Politik birgt nämlich die Gefahr, dass die niederländische Gesellschaft auf längere Sicht ihre heute geltenden demokratischen Grundsätze aufgeben müsste. Die gleichen Gründe, die gegen ein Arrangement mit der Sowjetunion als Alternative für die westdeutsche Sicherheitspolitik angeführt wurden (siehe Abschnitt 3.4), sprechen auch im Falle der Niederlande dagegen, diese Möglichkeit als eine brauchbare, mit den vorherrschenden Auffassungen in Einklang zu bringende sicherheitspolitische Option zu betrachten. Die vierte sicherheitspolitische Alternative für Westdeutschland, die Wiedervereinigung, ist natürlich für die Niederlande irrelevant; damit liegt die Schlussfolgerung nahe, dass die sicherheitspolitischen Optionen der Niederlande mit denen der Bundesrepublik identisch sind, d.h. auch die Niederlande können weiterhin eine überwiegend atlantische Politik oder eine stärker westeuropäisch orientierte Politik treiben.

Angesichts der Unterschiede zwischen beiden Ländern ist ein eigener niederländischer Kurs, der die Ziele der heutigen Politik grundsätzlich nicht in Frage stellt, gleichwohl möglich. Bei der Erörterung der sicherheitspolitischen Alternativen für die Bundesrepublik (Abschnitt 3.4) wurde ein westdeutscher Alleingang aus Gründen ausgeschlossen, die nicht für die Niederlande gelten oder nicht zu gelten brauchen: Erstens grenzen die Niederlande nicht an einen Mitgliedstaat des Warschauer Pakts, so dass sie nicht unmittelbar mit dem Militärapparat der Sowjetunion und ihrer Verbündeten konfrontiert werden. Zweitens können die Niederlande vermutlich auch in Kriegszeiten allein schon dank ihrer geographischen Lage zwischen NATO-Ländern den Schutz der NATO genießen. Drittens haben sie natürlich kein Wiedervereinigungsproblem. Für die Bundesrepublik lässt sich ein Alleingang schwer von dem Problem der Wiedervereinigung trennen; für die Niederlande besteht dieser Zusammenhang nicht. Die Alternative einer grösseren Eigenständigkeit, die für die Bundesrepublik ausgeschlossen wird, ist daher für die Niederlande durchaus erwägenswert.

Eine grössere Eigenständigkeit der Niederlande braucht nicht Neutralität - eine erste Form der Selbständigkeit - zu bedeuten. Es sind mindestens zwei weitere Formen selbständigeren Handelns denkbar: ein Austritt aus dem integrierten Kommando nach dem Vorbild Frankreichs und ein Nichtbefolgen von NATO-Beschlüssen, beispielsweise der Vereinbarung, im Falle des Scheiterns der Genfer Verhandlungen zur Rüstungsbegrenzung Cruise-Missiles zu stationieren. Diese drei Formen selbständigeren Handelns sollen im Lichte der bisher verfolgten Sicherheitspolitik, ihrer Voraussetzungen und Ausgangspunkte, untersucht werden. Das Ziel dieser Politik, die Verteidigung gegen die Sowjetunion, wird dabei aus praktischen Gründen in drei Teilziele aufgegliedert: die Verhinderung eines Krieges durch Abschreckung, Begrenzung des Schadens im Falle eines Krieges und Widerstand gegen politischen Druck, der durch den Besitz von Waffen ausgeübt wird.

Wie bereits dargelegt wurde, beruht die Abschreckungsstrategie im Rahmen der heutigen Sicherheitspolitik auf dem militärischen Potential und der militärischen Flexibilität der NATO und auf dem politischen Zusammenhalt des Bündnisses. Zu den militärischen Konsequenzen eines selbständigeren niederländischen Handelns ist zu sagen, dass eine Neutralität der Niederlande oder ihr Ausscheiden aus dem integrierten Kommando die Glaubwürdigkeit der Abschreckung eines Angriffs des Warschauer Paktes verringern und damit die Gefahr eines Krieges und der Zerstörung des NATO-Territoriums einschliesslich der Niederlande vergrössern würde. Das Bündnis würde dann nämlich in Friedenszeiten einige nicht unwichtige Operationsgebiete und Nachschubwege verlieren. Der weitere Nachteil für die NATO läge darin, dass der niederländische Beitrag zur NATO-Heeresgruppe Nord (NORTHAG) und die Unterstützung durch die niederländische Luftwaffe und Marine wegfallen würden.

Wenn die Niederlande sich nicht mehr an Mehrheitsbeschlüsse hielten - die dritte Form eines selbständigeren Handelns -, so könnte dies ebenfalls Konsequenzen für die militärische Stärke der NATO haben. Falls die Niederlande ihre Verteidigungsausgaben nicht wie vereinbart jährlich real um 3% erhöhen, lassen sich Ausrüstung, Einsatzbereitschaft und Effizienz der Streitkräfte nicht auf dem erforderlichen Niveau halten. Die militärische Seite der Abschreckung besteht vor allem darin, dass die Sowjets sich der militärischen Stärke des Westens bewusst sind. Es ist die Frage, ob aus der Sicht der Sowjetunion der Wegfall oder die Verringerung des relativ kleinen niederländischen Verteidigungsbeitrags das militärische Gleichgewicht zu ihren eigenen Gunsten verändern würde.

Der politische Effekt eines selbständigeren Handelns der Niederlande ist wichtiger als der militärische; da der politische Effekt sich nur nach qualitativen Gesichtspunkten bestimmen lässt, ist er allerdings noch schwieriger zu beurteilen als der militärische. Ein einseitiges Vorgehen

der Niederlande könnte andere westeuropäische Länder und schliesslich auch die Vereinigten Staaten veranlassen, den nationalen Charakter ihrer Sicherheitspolitik ebenfalls stärker zu betonen. Eine solche „Renationalisierung“ der Verteidigungspolitik könnte dann zu einem neuen Isolatismus in den USA führen oder die in der Bundesrepublik ohnehin bereits bestehende Auffassung bestätigen, ein Alleingang mit der Perspektive einer Wiedervereinigung auf lange Sicht sei der Mitgliedschaft in einer NATO vorzuziehen, die Desintegrationserscheinungen aufweist. Berücksichtigt man die militärischen Auswirkungen einer solchen niederländischen Politik, so kann festgestellt werden, dass sie die Abschreckung nicht eben glaubwürdiger machen würde.

Hinsichtlich des zweiten Teilziels der niederländischen Sicherheitspolitik, der Begrenzung des Schadens im Falle eines Krieges, kann man davon ausgehen, dass ein Krieg in Europa nicht vor den niederländischen Grenzen haltmachen wird. Da die NATO auf die niederländischen Häfen und Transitrouten und das niederländische Territorium nicht verzichten kann, wenn sie einen flexiblen Verteidigungskrieg führen will, werden die Niederlande wahrscheinlich auch bei strikter Neutralität nicht von kriegerischen Auseinandersetzungen verschont bleiben. Auch für den Warschauer Pakt besteht im Kriegsfall wenig Anlass, das neutrale niederländische Territorium zu verschonen. Sowohl bei einer Neutralitätspolitik als auch bei einer mehr oder weniger unabhängigen Politik im Rahmen der NATO verlören die Niederlande auch noch ihren Einfluss auf die konkrete Kriegsführung. Verlassen die Niederlande das integrierten Kommando oder beharren sie auf einer eigenen Auffassung bezüglich der Funktion atomarer Mittelstreckenwaffen, so entscheiden sie entweder in nur sehr geringer Masse oder gar nicht darüber, wie der Krieg in Europa, also auch in den Niederlanden, geführt wird. Wenn infolge der niederländischen Politik die konventionelle Schlagkraft der NATO abnehme, würde überdies der Einsatz von Kernwaffen im Falle eines Krieges wahrscheinlicher. Auch aus diesem Grunde wird, legt man die gegenwärtige niederländische Politik zugrunde, ein selbständigeres Handeln der Niederlande im Bereich der Schadensbegrenzung dem eigentlichen Ziel ihrer Sicherheitspolitik nicht gerade dienlich sein.

Aufgrund dieser Überlegungen ist anzunehmen, dass die Regierungen anderer NATO-Staaten, die ebenso wie die niederländische Regierung von der Strategie der atomaren Abschreckung und der Schadensbegrenzung ausgehen, sich gegen grundlegende Änderungen in der niederländischen Politik wehren würden. In ihren Augen würden solche Änderungen ja nicht nur für die Niederlande selbst, sondern auch für ihr eigenes Land Sicherheitsrisiken mit sich bringen. Im Hinblick auf das bilaterale Verhältnis der Niederlande zur Bundesrepublik ist ausserdem noch zu bedenken, dass die Bedeutung Westdeutschlands für die Verteidigung Westeuropas noch weiter zunehmen würde, wenn die Niederlande neutral würden oder die militärische Organisation der NATO verliessen.

Hinsichtlich des dritten Teilziels der niederländischen Sicherheitspolitik -Widerstand gegen politischen Druck der Sowjetunion - lässt sich nicht sagen, ob eine eventuelle Schwächung der NATO die politische Verwundbarkeit der Verbündeten direkt beeinflussen würde. Auch ist nicht ohne weiteres festzustellen, ob die Niederlande insbesondere im Falle einer niederländischen Neutralität einem stärkeren Druck ausgesetzt wären als heute. Wahrscheinlich würden die Verbündeten bzw. ehemaligen Verbündeten ihre territoriale Sicherheit durch die niederländische Politik als so stark gefährdet ansehen, dass ihre Bereitschaft geringer würde, auf anderen Gebieten, auf denen die niederländischen Sicherheitsrisiken von anderen Ländern mitgetragen werden, weiterhin intensiv mit den Niederlanden zusammenzuarbeiten, z.B. bei der Verhinderung oder Behebung von Störungen der Energieversorgung. Ein gemeinsames Vorgehen ist nämlich auch auf diesen Gebieten unerlässlich. Daher spricht auch in diesem Zusammenhang wenig für eine Sicherheitspolitik, die erheblich von der Politik der Verbündeten abweicht: Die Niederlande



werden sowjetischem Druck wahrscheinlich nicht besser standhalten können, während für andere Bereiche der niederländischen Sicherheit unangenehme Folgen zu erwarten sind.

Diese Argumente, die auf der Notwendigkeit eines starken Atlantischen Bündnisses zum Schutz gegen eine sowjetische Bedrohung basieren, lassen eine kooperative Haltung der Niederlande innerhalb der NATO im Interesse der atlantischen und damit auch der niederländischen Sicherheit als opportun erscheinen. Eine eigenständige Politik oder ein Ausscheiden aus dem Bündnis könnte das Fundament, auf dem die westeuropäische Sicherheit zur Zeit ruht, erschüttern.

Die bereits referierten vorherrschenden sicherheitspolitischen Auffassungen und die Verflechtung der Niederlande und der Bundesrepublik in Sicherheitsfragen engen den Spielraum für eine veränderte, selbständige niederländische Sicherheitspolitik ganz erheblich ein. Weichen die Niederlande zu stark von dem bisherigen atlantischen Kurs ab, so droht ihnen eine internationale politische Isolierung, die niemand wünscht. Kommt die niederländische Regierung dagegen ihren NATO-Verpflichtungen uneingeschränkt nach, so läuft sie Gefahr, im eigenen Land keine ausreichende Unterstützung zu finden. Es bleibt eine auf grössere Selbständigkeit Westeuropas innerhalb der NATO abzielende Politik, die bereits im Zusammenhang mit der Sicherheitsposition der Bundesrepublik besprochen wurde (siehe Abschnitt 3.4).

Dabei kann die Überlegung mitspielen, dass die Sicherheit Westeuropas im atomaren Bereich so stark von den Vereinigten Staaten abhängt, dass die Europäer praktisch machtlos wären, wenn beide Supermächte ihre Kontroversen - die nicht per se die unsrigen sein müssen - auf europäischem Territorium mit Waffengewalt austragen würden. Die drohende Isolierung der Niederlande und das Risiko, dass Europa zum Schlachtfeld würde, könnten die niederländische Regierung veranlassen, gemeinsam mit den westeuropäischen Verbündeten ein grösseres Mitspracherecht bei der Entwicklung von Strategien und Operationsplänen sowie bei der Kriegsführung selbst zu fordern. Bleiben die Niederlande Mitglied des Bündnisses, so kann sich die niederländische Regierung beispielsweise darum bemühen, die Bedeutung, die den Atomwaffen heute eingeräumt wird, abzuschwächen und die konventionelle Komponente der Verteidigung zu verstärken; sie kann die Strategie der atomaren Abschreckung innerhalb des Bündnisses zur Diskussion stellen oder sie kann alternative Strategien entwickeln und propagieren. Alle diese Massnahmen können dem Ziel dienen, Westeuropa ein grösseres Mitspracherecht bei der Entscheidung darüber zu verschaffen, wie ein militärischer Konflikt mit der Sowjetunion vermieden und wie ein eventueller Krieg in Europa/geführt werden kann.

Angesichts der sicherheitspolitischen Optionen der Bundesrepublik und ihrer Haltung zu diesen Optionen kann die niederländische Regierung vor dem Hintergrund der niederländisch-westdeutschen Beziehungen für ein selbständigeres Westeuropa innerhalb der NATO optieren. Sie sollte dann aber sorgfältig darauf achten, dass ihre Vorschläge den Problemen, mit denen sich auch andere westeuropäische Partner im Sicherheitsbereich konfrontiert sehen, gerecht werden. Die Diskussion in der SPD über die Grundlagen der atomaren Abschreckungsstrategie der NATO und über ihre Bejahung, eine Diskussion, die wesentlich weitreichende Konsequenzen haben kann als der bekannte Streit über die Stationierung von Pershing II und Cruise-Missiles, bietet beispielsweise die Gelegenheit, eine strategische Alternative vorzuschlagen, in der die konventionelle Verteidigung eine grössere Rolle spielt. Eine Erhöhung der konventionellen Kampfkraft Westeuropas wäre zwar, geht man von der geltenden Strategie aus, kostspieliger als die heutige Verteidigung. Trotzdem könnten sich die Niederlande und die anderen westeuropäischen Verbündeten zu diesem Opfer bereitfinden. Eine solche Stärkung der konventionellen Verteidigung braucht den Aufbau einer westeuropäischen Atomstreitmacht nicht auszuschliessen.

Westeuropa kann an Selbständigkeit gewinnen, wenn es seine Abhängigkeit von amerikanischen Atomwaffen verringert. Diesem Ziel können auch bilaterale diplomatische Kontakte dienen. Bonn jedenfalls steht grundsätzlich einer engeren westeuropäischen Zusammenarbeit im Bereich der Verteidigungs- und Sicherheitspolitik nicht ablehnend gegenüber, vgl. den bereits erwähnten Genscher-Colombo-Plan. Die Niederlande könnten diese und andere Pläne, die in die gleiche Richtung weisen, unterstützen. Da auch Teile der westdeutschen Bevölkerung mit der starken Abhängigkeit von der amerikanischen Politik unzufrieden sind, ist nicht auszuschliessen, dass Bonn eine solche niederländische Haltung positiv aufnimmt. Auch hier muss angesichts gegensätzlicher sicherheitspolitischer Auffassungen ein Kompromiss gefunden werden. Eine Stärkung des europäischen Elements in der Nordatlantischen Allianz ist ausserdem auch unter dem Gesichtspunkt zu erwägen, dass die Bundesrepublik und Frankreich dabei sind, allmählich die Führung in Westeuropa zu übernehmen -eine für die Niederlande im Lichte ihrer Geschichte nicht unbedingt erfreuliche Entwicklung. Angesichts der westdeutschen Politik müsste jede Stärkung der militärischen Selbständigkeit Westeuropas im Rahmen der NATO erfolgen. Eine solche Entwicklung, die in Ansätzen überall festzustellen ist, sollte sich möglichst so vollziehen, dass die Harmonie mit den Vereinigten Staaten nicht zerstört wird.

Obwohl eine solche Schwerpunktverlagerung zugunsten Europas eine Isolierung der Niederlande verhindern könnte, ist noch nicht gesagt, dass jede Form der Europäisierung innerhalb der NATO den Spielraum der niederländischen Politik vergrössern würde. In einer Allianz, in der die Vereinigten Staaten dominieren, sind die Niederlande einer von vielen kleineren Verbündeten. Sie können sich auf diese Weise einen eigenen, begrenzten politischen Spielraum schaffen. So war es Ziel ihrer Politik, den Widerstand in Westeuropa gegen die Einführung der Neutronenwaffe zu stärken, die Zustimmung zum Verhandlungsteil des Doppelbeschlusses von 1979 zu erreichen und zur Entwicklung der amerikanischen Nulloption für die Genfer Verhandlungen beizutragen. In einem stärker westeuropäisch orientierten Verteidigungsbündnis liegt das Schwergewicht mehr auf der Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik, Frankreich, Grossbritannien, gegebenenfalls auch Italien oder Spanien. Es ist denkbar, dass die grossen westeuropäischen Verbündeten Entscheidungen treffen, die die Niederlande als einer der kleineren Partner kaum in eigener Weise interpretieren können. Dies könnte bedeuten, dass die Niederlande mehr als heute zum Konformismus gezwungen würden.

Es empfiehlt sich für die Niederlande nicht, ihre Politik im Alleingang stärker westeuropäisch zu orientieren. Sollte die Bundesrepublik sich zu einer solchen Änderung ihrer Politik entschliessen, müssen die Niederlande die hier dargestellten Vor- und Nachteile gegeneinander abwägen, bevor sie ihrerseits ihre Politik ändern.

### **3.6 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen**

In diesem Kapitel wurde untersucht, welchen Spielraum die vorherrschenden sicherheitspolitischen Auffassungen der Bundesrepublik und den Niederlanden für Änderungen ihrer Politik lassen. Es wurde gezeigt, dass die niederländische Sicherheitsposition in starkem Masse mit der der Bundesrepublik verbunden ist.

Sowohl in der westdeutschen als auch in der niederländischen Politik steht die Abschreckung im Mittelpunkt. Im militärischen Sinne beruht diese Abschreckung auf dem gemeinsamen konventionellen und atomaren Potential des Nordatlantischen Bündnisses, im politischen Sinne auf der Bereitschaft seiner Mitgliedstaaten zur Zusammenarbeit.

Militärisch kann die Abschreckung an Wirkung verlieren, wenn das für

erforderlich gehaltene Rüstungsniveau mit den verfügbaren finanziellen Mitteln nicht erreicht werden kann. Zu dieser Gefährdung des atlantischen Sicherheitssystems wird im Bericht nicht Stellung genommen, weil hier sowohl politische Unsicherheitsfaktoren als auch unbekannte militärisch-strategische Größen eine Rolle spielen. Die militärische Komponente der Abschreckung kann jedoch auch durch Aktivitäten von Friedensbewegungen in Frage gestellt werden; die gleiche Wirkung könnten Äusserungen von Regierungsvertretern haben, die auf Mängel oder Widersprüche in der heutigen Abschreckungsstrategie aufmerksam machen. Auf diese Weise wächst nämlich das Bewusstsein, dass die westeuropäischen Länder bereit sein müssen, zur Verhinderung eines militärischen Konflikts auf ihrem eigenen Territorium Atomwaffen zu stationieren, und damit wird gleichzeitig das politisch-psychologische Fundament, auf dem diese Strategie ruht, immer mehr Gegenstand der Diskussion.

Da im Konfliktfalle die Abschreckung versagen und Westeuropa in einem konventionellen oder atomaren Krieg vernichtet werden könnte, herrscht in einer Reihe westeuropäischer Länder - darunter die Bundesrepublik und die Niederlande - Unsicherheit über die Wirksamkeit der atomaren Abschreckungsstrategie der NATO. Ausserdem ist im Augenblick die Besorgnis spürbar, die Vereinigten Staaten könnten in der Erhaltung des Friedens in Europa nicht mehr eine der höchsten Prioritäten sehen. Dies alles schürt die Angst, in einem Konflikt zwischen den Supermächten, in dem Westeuropa nur noch die Rolle des Opfers bliebe, zugrunde zu gehen.

Das Argument, die Abschreckung funktioniere durchaus noch, die Versicherung, ein einmal begonnener Krieg führe letztlich zur Vernichtung der beiden Supermächte, so dass die Vereinigten Staaten und die Sowjetunion in Westeuropa nicht verantwortungslos handeln würden, die Behauptung, eine Erhöhung der atomaren Schlagkraft könne dem Frieden dienen, dies alles kann vielen Menschen nicht die Angst nehmen. In der Bundesrepublik werden die sicherheitspolitischen Entscheidungen der Vergangenheit in Frage gestellt, nach Auffassung der Bundesregierung hängt die militärische Sicherheit dagegen nach wie vor von der Allianz ab.

Die Zweifel an der Wirksamkeit der heutigen Abschreckung schwächen einerseits ihre militärische Komponente, weil etwa infolge innenpolitischer Opposition ein bestimmtes, für notwendig gehaltenes Waffensystem nicht stationiert werden kann, andererseits können diese Zweifel auch Auswirkungen auf den politischen Zusammenhalt des Bündnisses haben.

Wenn beispielsweise auf amerikanischer Seite behauptet wird, die Durchführung des NATO-Doppelbeschlusses vom Dezember 1979 - Stationierung von Mittelstreckenraketen und Marschflugkörpern bei gleichzeitiger Bereitschaft, darüber mit der Sowjetunion zu verhandeln - seien Prüfsteine für die politische Willenskraft der NATO<sup>37</sup>, so können die ständigen Debatten über diesen Beschluss - und sicherlich eine eventuelle Weigerung, die Waffen zu stationieren - dem politischen Zusammenhalt des Bündnisses selbst dann ernststen Schaden zufügen, wenn eine solche Weigerung auf stichhaltigen Sicherheitsüberlegungen beruhen würde. Eine Belastung für den Zusammenhalt des Bündnisses liegt auch darin, dass Amerika und die Bundesrepublik die Bedeutung einer Fortsetzung der Entspannungspolitik für die Sicherheit unterschiedlich beurteilen. Darüber hinaus lassen sich auch die westdeutschen und amerikanischen Auffassungen über den politischen und wirtschaftlichen Nutzen guter und geordneter Beziehungen zu den osteuropäischen Ländern nur

---

<sup>37</sup> Senator C.H. Percy, Vorsitzender des Senatsausschusses für auswärtige Beziehungen, am 17. April 1982, in: *Backgrounder*, USICA, vom 20. April 1982, S.3.

schwer miteinander in Einklang bringen. Die politisch sensiblen Beziehungen zur DDR, das Bedürfnis, möglichst viel von der deutschen Nation zu bewahren, die Legitimität der Bundesrepublik selbst und wirtschaftliche Interessen verhindern die Abstimmung der Politik Amerikas und Westdeutschlands gegenüber den Ländern des Warschauer Pakts.

Der politische Zusammenhalt des Bündnisses ist eine Voraussetzung für eine wirksame Abschreckung. Geht man davon aus, dass die Verbündeten bis zu einem gewissen Grade unterschiedliche Interessen haben, so wäre an eine Aufgabenteilung zu denken. Es wäre dann die Frage, wie gross nach Meinung der Verbündeten der politische Zusammenhalt sein muss, um die Wirksamkeit der Abschreckungsstrategie zu gewährleisten. Diese Frage wird akut, wenn ein Verbündeter eigene wesentliche Interessen durch die Politik eines anderen gefährdet sieht. Da es ernste Meinungsverschiedenheiten zwischen der Bundesrepublik und den Vereinigten Staaten bezüglich solcher wesentlicher Interessen vermutlich noch längere Zeit geben wird, droht der Bundesrepublik das Dilemma, dass eine Anpassung der Entspannungspolitik und der Ostpolitik an die Wünsche Amerikas der westdeutschen Innen- und Aussenpolitik und der westdeutschen Wirtschaft schaden könnte, während sie - zumindest in den Augen Bonns - einen wichtigen Stützpfiler ihrer Sicherheit verliert. Passt die Bundesrepublik ihre Politik nicht an, so droht der politische Zusammenhalt der atlantischen Gemeinschaft schwächer zu werden.

Das Problem der Wirksamkeit der Abschreckung, aber auch ihre eigene Ost- und Entspannungspolitik könnten die Bundesrepublik veranlassen, politische Veränderungen zu erwägen; ein weiterer Grund könnte darin liegen, dass eine unveränderte Fortsetzung der heutigen Sicherheitspolitik Kostensteigerungen mit sich bringt. Es wäre falsch, abrupte Veränderungen in der westdeutschen Sicherheitspolitik zu erwarten. Man kann sich die Entwicklung dieser Politik wahrscheinlich besser als einen Prozess vorstellen, dessen Ergebnis noch unbekannt ist. Es ist dann die Frage, in welche Richtung die Entwicklungen in der Bundesrepublik und bei anderen westeuropäischen Verbündeten gehen könnten. Aufgrund politischer und militärisch-strategischer Überlegungen gibt es für die Niederlande und die Bundesrepublik offenbar zwei sicherheitspolitische Optionen. Die erste Option besteht in der Fortführung der Nordatlantischen Allianz; dabei hängt die Sicherheit Westeuropas weiterhin in starkem Masse vom militärischen Schutz der Vereinigten Staaten ab. Als zweite Option kann man sich eine selbständigere westeuropäische Sicherheitspolitik vorstellen, die die Abhängigkeit von den Vereinigten Staaten im Sicherheitsbereich verringert. Diese zweite Option hat man sich als einen von den heutigen Bündnisbeziehungen ausgehenden Entwicklungsprozess in Richtung Europa vorzustellen. So gesehen ist es denkbar, dass die Nordatlantische Allianz dadurch einen anderen Charakter erhält, dass die westeuropäischen Länder selbst immer mehr Verantwortung für ihre Verteidigung übernehmen. Im Verlauf eines solchen zur Selbständigkeit hinführenden Entwicklungsprozesses stellt sich zu einem bestimmten Zeitpunkt die Frage nach den militärisch-strategischen Möglichkeiten einer solchen Position. Inwieweit die westeuropäischen Regierungen sich eine selbständigere, weniger an den Vereinigten Staaten orientierte Sicherheitspolitik erlauben können, hängt nicht nur von der Bereitschaft der westeuropäischen Länder, eine gemeinsame Politik zu verfolgen, oder von den jeweiligen innenpolitischen Gegebenheiten ab; entscheidend ist auch, ob man glaubt, es lasse sich für ein militärisch selbständigeres Westeuropa ein wirksames, finanzierbares und auch akzeptables Abschreckungssystem finden. Bei einer Sondierung der Möglichkeiten zur Anpassung der westdeutschen Politik sollten sich die Niederlande nicht nur vergegenwärtigen, dass die Bundesrepublik die Bildung einer westeuropäischen politischen Union anstrebt, dass Frankreich immer wieder den Wunsch äussert, ein westeuropäisches Verteidigungssystem unter westeuropäischer Eigenverantwortung zu schaffen, oder dass die westdeutsche

Friedensbewegung Erfolg haben könnte, sondern auch die Realisierbarkeit und Wirksamkeit alternativer militärischer Strategien, zu denen auch nichtatomare Strategien gehören, in ihre Überlegungen einbeziehen.

Sollte es zu einem militärisch selbständigeren Westeuropa kommen, müssten die Niederlande ihre eigene politische Position in diesem Europa bestimmen; sie müssten sich fragen, ob eine untergeordnete Stellung in einem Kooperationsverband unter französisch-westdeutschem Direktorium in ihrem Interesse liegt, und sich andernfalls überlegen, wie gegen eine solche Hegemonie angegangen werden könnte. Die Niederlande sollten gleichzeitig berücksichtigen, dass eine stärker westeuropäisch orientierte Sicherheitspolitik wahrscheinlich höhere Verteidigungskosten mit sich brächte und einer westeuropäischen Atomstreitmacht, in der die Bundesrepublik keine untergeordnete Rolle übernehmen könnte, den Weg ebnete. Diese Überlegungen zu einer französisch-westdeutschen Vorherrschaft in einem selbständigeren Westeuropa und die finanziellen und militärischen Aspekte eines selbständigeren Kurses machen deutlich, dass sich die Niederlande gezwungen sehen könnten, eine Politik zu akzeptieren, die ihnen im Grunde widerstrebt.

Nicht nur eine stärker europäisch orientierte Entwicklung der Sicherheitspolitik ist problematisch, sondern auch eine Fortsetzung der heutigen Politik innerhalb des Nordatlantischen Bündnisses. Erstens muss man sich fragen, ob bei einer Fortsetzung der westdeutschen Ost- und Entspannungspolitik der Zusammenhalt des Bündnisses ausreicht, die westeuropäische Sicherheit in Abhängigkeit von amerikanischen atomaren Garantien zu gewährleisten. Zweitens besteht die Gefahr, dass bereits das Bemühen, die militärischen Anstrengungen, die für eine wirksame Abschreckung notwendig sind, zu steigern, die Effektivität der Sicherheitspolitik auf die Probe stellt. Die erforderlichen finanziellen Opfer und das Problem der Umverteilung von Mitteln können die politischen Systeme in Westeuropa so stark belasten, dass die politische Übereinstimmung - und damit die Wirksamkeit der Sicherheitspolitik - darunter leidet. Drittens empfiehlt es sich, bei unveränderter Fortführung der Atlantischen Allianz die Frage der Effektivität der heutigen strategischen Doktrin im Auge zu behalten. Die atomare und konventionelle Verteidigungsfähigkeit des Bündnisses und damit auch die Glaubwürdigkeit der Abschreckung werden nämlich innerhalb wie ausserhalb der Friedensbewegung in Zweifel gezogen.<sup>38</sup>

Da die Bundesrepublik sich beharrlich für die Erhaltung des Atlantischen Bündnisses einsetzt, nimmt man in den Niederlanden an, dass Bonn bei der einmal getroffenen politischen Entscheidung bleibt. Die heutige Politik stünde also im Einklang mit einer Fortführung der NATO-Mitgliedschaft im bisherigen Sinne. Allerdings wurde in diesem Kapitel deutlich gemacht, dass sich in der Bundesrepublik Entwicklungen vollziehen, die die früher getroffenen Entscheidungen in Frage stellen. Bonn kann, obwohl es das Gegenteil behauptet, innerhalb des Nordatlantischen Bündnisses einen selbständigeren Kurs steuern. Gerade weil die Bundesrepublik das heutige Sicherheitssystem beibehalten will und daher die denkbaren Sicherheitsoptionen nicht öffentlich zur Diskussion stellen kann, sollten sich die Niederlande als zwangsläufig beteiligter Verbündeter der Tatsache bewusst sein, dass die deutsche Sicherheitspolitik stärker europäisch ausgerichtet sein kann, als dies aus offiziellen westdeutschen Erklärungen ersichtlich ist. Solange allerdings die westeuropäischen Partner im allgemeinen und die Bundesrepublik im besonderen an ihrer heutigen Politik festhalten, haben die Niederlande wenig Spielraum für eine Änderung ihrer Sicherheitspolitik.

---

<sup>38</sup> Vgl. hierzu die Meinung des früheren Leiters der amerikanischen Arms Control and Disarmament Agency (ACDA) in: P.C. Warnke, „Carter's Nuclear Policy: Going from „MAD“ to worse? Yes. The Revision of U.S. Strategy implies a belief in limited war“; ferner in: *Los Angeles Times*, 31. August 1980, S.3, und L.R. Beres, „Tilting toward Thanatos: America's countervailing Nuclear Strategy“; in: *World Politics*, Bd.34, Nr.1, Oktober 1981, S.27.

Der Spielraum für eine eigenständige niederländische Politik im Rahmen einer stärker westeuropäisch orientierten Entwicklung ist wahrscheinlich ebenfalls begrenzt. Vor 1970 spielten die grossen westeuropäischen Drei noch nicht oder nicht mehr die Rolle in der EG und im westlichen Bündnis, die ihnen aufgrund ihrer Bedeutung zukäme. Im Laufe der siebziger Jahre ist vor allem die Bundesrepublik stärker in den Vordergrund getreten, wodurch sich die Position von Ländern wie den Niederlanden radikal geändert hat. Obwohl der Einfluss der kleinen Staaten in den sechziger Jahren nicht überschätzt werden darf, konnten die Niederlande damals - manchmal gemeinsam mit Belgien - in kritischen Augenblicken innerhalb der EG eine wichtige Rolle spielen. Die Westdeutschen fühlten sich in diesen Jahren noch zu grosser Zurückhaltung verpflichtet. Aufgrund dieser Konstellation konnten bis etwa zum Jahre 1970 kleinere Staaten in entscheidenden Momenten noch einen Einfluss geltend machen, der über ihre eigentliche Bedeutung hinausging. Die siebziger und achtziger Jahre sind viel stärker vom Handeln der grossen Partner geprägt. Der relativ grosse Einfluss der kleinen Länder ist dadurch geringer geworden. Der niederländische Einfluss innerhalb des Bündnisses hat auch abgenommen, weil die niederländische Regierung bis heute in wesentlichen Fragen der Sicherheitspolitik keine Entscheidung getroffen hat. Hinzu kommt noch, dass die Niederlande in den letzten Jahren nicht in der Lage oder nicht bereit waren, den Forderungen des Bündnisses in ausreichendem Masse nachzukommen. Dies gilt übrigens auch für andere westeuropäische Verbündete.

Sollte eine niederländische Regierung der Auffassung sein, das Land solle sich im Interesse der eigenen Sicherheit im Einvernehmen mit den Verbündeten um eine von den Vereinigten Staaten unabhängigere Position Westeuropas bemühen, so ist ein entsprechender politischer Spielraum nur vorhanden, wenn auch die Bundesrepublik dafür eintritt.

Angesichts der politischen Bedeutung der niederländischen Friedensbewegung ist nicht auszuschliessen, dass in der niederländischen Öffentlichkeit die Unruhe über die vermutlichen Gefahren der nordatlantischen Sicherheitspolitik wächst. Eine solche Entwicklung würde die Position der Niederlande bei internationalen Verhandlungen weiter schwächen. Ein vergleichbarer Prozess vollzieht sich in der Bundesrepublik. Beide Länder können dadurch in die Lage kommen, dass Vereinbarungen, die ihre Regierungen im Rahmen des nordatlantischen Bündnisses getroffen haben, im Inland auf unüberwindlichen Widerstand stossen. Dies könnte die Kontrollierbarkeit der heutigen Politik oder auch eine eventuelle Entwicklung in Richtung Westeuropa beeinträchtigen. Ferner könnten sich die Beziehungen zwischen den beiden Ländern nicht so problemlos entwickeln, wie man in einem Bündnis erwarten sollte; dies zeigt sich jetzt schon im Zögern der Niederlande, die atomaren Mittelstreckenwaffen (INF) zu modernisieren. Kontrollierbarkeit ist übrigens nicht das einzige Kriterium, an dem eine Sicherheitspolitik gemessen werden kann. Diese Kontrollierbarkeit steht bisweilen im Konflikt mit Forderungen nach einer grundlegenden Erneuerung der Politik, wie sie zur Zeit in der Gesellschaft laut werden.

Wie in der Einleitung dargelegt wurde, beruhen die sicherheitspolitischen Beziehungen zwischen den Niederlanden und der Bundesrepublik vor allem auf dem gemeinsamen Ziel, sich gegen die militärische Macht der Sowjetunion und anderer Mitgliedsländer des Warschauer Paktes zu verteidigen. Im Abschnitt über die westdeutsche Sicherheitspolitik wurde gezeigt, dass sich die Bundesrepublik genötigt sehen könnte, diese Verteidigung anders zu organisieren als heute, dass sie jedoch aus innenpolitischen Gründen und aus Gründen der Sicherheit nichts darüber verlauten lässt und jeden Ansatz dazu in Abrede stellt. Die mit der westdeutschen Sicherheitspolitik zusammenhängende Ungewissheit wirkt beklemmend, da die niederländische Sicherheit in starkem Masse von ihr abhängt. Die Ungewissheit selbst lässt sich nicht beseitigen, doch lassen sich die Faktoren untersuchen, die zu einer westdeutschen Kursänderung führen können, und es lassen sich die Elemente

aufzeigen, aus denen eine modifizierte westdeutsche Politik bestehen könnte. Es liegt im Interesse der niederländischen Sicherheitspolitik, die sich unter dem Einfluss der Bundesrepublik verändern könnte, dass diese Faktoren und Elemente deutlich aufgezeigt werden. Ansätze hierzu sollten in diesem Kapitel gemacht werden.

## 4. ÖKOLOGISCHE UND RAUMORDNERISCHE BEZIEHUNGEN

### 4.1 Einleitung

#### 4.1.1 Zur Fragestellung

Die ökologischen und raumordnerischen Beziehungen zwischen den Niederlanden und der Bundesrepublik werden in hohem Masse durch unbeeinflussbare Gegebenheiten bestimmt, so beispielsweise durch das Flussbett und die Stromrichtung von Rhein und Ems, durch Windrichtungen und andere meteorologische Parameter und durch „natürliche“ Standorte für Seehäfen, Seehafen-Industriegebiete und Industriegelände an grossen internationalen Flüssen. Viele dieser Gegebenheiten bringen es mit sich, dass die Niederlande auf andere Länder angewiesen sind. Die Niederlande sind also in dieser Hinsicht, um Begriffe aus dem Titel dieses Berichts zu verwenden, sehr empfindlich und verletzbar.

In diesem Kapitel soll nur ein Teil der umfassenden ökologischen und raumordnerischen Beziehungen untersucht werden. Folgende Themen konnten daher nicht behandelt werden: Grundwasserbewegungen, Natur- und Landschaftsschutz, das Wattengebiet, kleine grenzüberschreitende Flüsse (Dinkel, Regge, Vecht usw.), Abfallstoffe aus der Bundesrepublik, die vor der niederländischen Küste versenkt oder verbrannt werden, und umgekehrt Abfallstoffe aus den Niederlanden, die auf westdeutschem Hoheitsgebiet versenkt werden, sowie grenzüberschreitende Lärmbelästigung (u.a. im nördlichen und mittleren Teil der Provinz Limburg). Dagegen sollen die folgenden vier Aspekte sehr ausführlich behandelt werden:

- a. grenzüberschreitende Luftverschmutzung
- b. grenzüberschreitende Wasserverschmutzung durch den Rhein
- c. kerntechnische Einrichtungen im Grenzgebiet; Folgen für die Niederlande
- d. Raumordnungspolitik

Sozusagen ein Fremdkörper ist der gesonderte Abschnitt über die Energiepolitik. Dieses Thema wird behandelt, weil es eng mit den Problemen der Luftverschmutzung und der Kernenergie zusammenhängt.

#### 4.1.2 Energieverbrauch und Energiepolitik in der Bundesrepublik

Die Energieversorgung in der Bundesrepublik hängt zu 60% von Importen ab. Hierfür wurden 1980 65 Mrd. DM bezahlt, das entspricht 20% des Wertes der westdeutschen Exporte. Geht man vom gesamten inländischen Energieverbrauch aus, so ist Erdöl der bei weitem wichtigste Energieträger; allerdings nimmt sein Anteil an der Energieversorgung stark ab: 1973 lag er bei 55,2%, 1980 bei 47,6%, und 1981 bei etwa 45%. An zweiter Stelle kommt die heimische Stein- und Braunkohle, deren Anteil am Primärenergieverbrauch steigt: 1978 waren es 27% und 1980 30%. Die Produktion betrug im Jahre 1980 88 Mio. t Steinkohleeinheiten (SKE). Der Absatz der Kohle ist zu etwa 80% durch die sog. Verstromungs- und Hüttenverträge gesichert. An dritter Stelle kommt das Erdgas, dessen Anteil von 5% im Jahre 1970 auf etwa 16% im Jahre 1980 gestiegen ist. Etwa 30% des Erdgasbedarfs werden aus eigener Förderung gedeckt; 38% entfallen auf den Import aus den Niederlanden. An vierter Stelle steht die Kernenergie. Sie deckt etwa 3% des Primärenergieverbrauchs und 13% des Stromverbrauchs. Das Energieprogramm der Bundesregierung lässt sich wie folgt zusammenfassen: Verringerung des Ölanteils, Stabilisierung des inländischen Kohleanteils, Stabilisierung des Erdgasanteils, Erhöhung des Kohleimports und Steigerung des Anteils der Kernenergie.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Bundesministerium für Wirtschaft, *Dritte Fortschreibung des Energieprogramms der Bundesregierung*; Deutscher Bundestag, 9. Wahlperiode, Drucksache 9/983, Sachgebiet 75.



Im folgenden sollen vor allem die Kohle und die Kernenergie behandelt werden. Die geplante Erhöhung des Kohleanteils ist nur deshalb wichtig, weil sie möglicherweise mit grenzüberschreitender Luftverschmutzung verbunden ist, während eine Erweiterung des Kernenergieanteils ausser in der Bundesrepublik selbst auch in den Niederlanden ein heikles Thema ist, u.a. deshalb, weil eine Reihe von Kernenergieanlagen ihren Standort im Grenzgebiet haben. Der Vollständigkeit halber soll auch noch etwas zum Erdgas gesagt werden. 1980 entfielen 41% des Erdgasverbrauchs auf die Industrie, 32% auf die Haushalte und 26% auf die Stromerzeugung. Infolge der steigenden Erdgaspreise (Spiereburg-Runde) ist in der Bundesrepublik der Erdgasverbrauch bei der Stromerzeugung und in der Industrie deutlich zurückgegangen; nur in den Haushalten steigt der Gasverbrauch noch an.<sup>2</sup>

Diese Verringerung des Gasverbrauchs, die durch die vertraglich vorgesehenen flexiblen Abnahmebedingungen ermöglicht wird, hat zu einem Rückgang der niederländischen Erdgasexporte in die Bundesrepublik geführt.

### *Kohle*

Wie bereits gesagt, sichern der „Hüttenvertrag“ (Kokskohlelieferung an Stahlproduzenten) und der „Verstromungsvertrag“ (Kohle für die Stromerzeugung) dem deutschen Bergbau eine feste Subvention von jährlich etwa 6 bis 7 Mrd. DM und den Absatz von etwa 80% der Kohleförderung. Eine Steigerung der inländischen Kohleförderung ist aus finanziellen, technischen und sozialen Gründen nicht erwünscht; sie soll auf einem Stand von 90 Mio. t Steinkohleeinheiten gehalten werden. Um den Marktanteil der Kohle im industriellen Sektor und im Energiesektor zu erhöhen, werden die Importmöglichkeiten erweitert. Für 1990 ist ein Steinkohleverbrauch von insgesamt 75,7 Mio. t SKE vorgesehen, im Vergleich zu 1979 immerhin ein Anstieg um 61%. Der Braunkohleverbrauch wird etwas zurückgehen; 85% des Verbrauchs entfällt auf die Stromerzeugung. Der Gesamtverbrauch von Braun- und Steinkohle wird 1990 ungefähr 112,5 Mio. t SKE betragen; das entspricht einem Anstieg um etwa 32% im Vergleich zu 1979. In Nordrhein-Westfalen liegt der Stein- und Braunkohleverbrauch schon heute über dem Bundesdurchschnitt: fast die gesamte Braunkohle und etwa die Hälfte der Steinkohle wird hier gefördert und verbraucht (siehe Anlage 3, Tabelle 3A). Der Anstieg des Kohleanteils in diesem Bundesland ist daher relativ gering. Die Erhöhung des Anteils der Kohle an der Energieversorgung in der Bundesrepublik hat für die Niederlande möglicherweise eine Verschlechterung der Luftqualität durch den grenzüberschreitenden Transport der Schadstoffe zur Folge. Ohne emissionsbeschränkende Massnahmen würde diese Umstellung im Brennstoffeinsatz in der Bundesrepublik dazu führen, dass die Schwefeldioxidemissionen im Energiesektor von 3144 Mio. kg im Jahre 1977 auf 3282 Mio. kg im Jahre 1990 ansteigen.<sup>3</sup> Auf der Grundlage der Dritten Fortschreibung des Energieprogramms und der Pläne bezüglich der Entschwefelung wurde eine Prognose über die Entwicklung der SO<sub>2</sub>-Emissionen in der Bundesrepublik und in Nordrhein-Westfalen erstellt.<sup>4</sup> Seit 1971 wurden alle neuen Kohlekraftwerke (insgesamt fünf) mit Anlagen zur Rauchgasentschwefelung ausgestattet. Eine Intensivierung der Mass-

---

<sup>2</sup> In der ersten Jahreshälfte 1981 wurde Übereinstimmung mit den westdeutschen Abnehmern erzielt. Am 1. Oktober 1981 enden die Übergangsperioden, und es gelten die neu vereinbarten Preise. Die Ruhrgas AG wird den Niederlanden aufgrund dieser neuen Lieferungsform im Zeitraum 1990-2000 ca. 600 MW elektrischer Leistung zur Verfügung stellen. Siehe u.a.: Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 17 100, Hoofdstuk XIII, Nr.2, S.143.

<sup>3</sup> Umweltbundesamt, *Jahresbericht 1980*, Berlin 1981, S.36ff.

<sup>4</sup> Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes NW, *Ermittlung der SO<sub>2</sub>-Emissionen aus Feueranlagen in der BRD und im Lande NW für die Jahre 1970, 1974, 1979 und 1990*; Düsseldorf, Januar 1982 (interne Notiz). Siehe auch: Umweltbundesamt, *Luftverschmutzung durch Schwefel-Dioxid: Ursachen, Wirkungen, Minderung*; Texte, Berlin 1981.

nahmen für alte Kohlekraftwerke (Altanlagenprogramm) ist angekündigt worden. Nach dem Entschwefelungsprogramm sollen im Jahre 1990 sowohl die Braunkohle- als auch die Steinkohlekraftwerke - die zusammen etwa 50% der Elektrizität erzeugen - mit Rauchgasentschwefelungsanlagen (mit einem Wirkungsgrad von 80%) ausgerüstet sein. Weiterhin sollen nach diesem Programm 1990 25% der industriellen Anlagen nach dem Wirbelschichtverfahren (dessen Wirkungsgrad ebenfalls bei 80% liegt) arbeiten. Dies wird zu einem Rückgang der gesamten SO<sub>2</sub>-Emission in der Bundesrepublik um 14% von jährlich 3381 Mio. kg (1979) auf jährlich 2911 Mio. kg (1990) führen. In Nordrhein-Westfalen wird sich die SO<sub>2</sub>-Emission um 9% von 1664 Mio. kg pro Jahr auf 1514 Mio. kg pro Jahr verringern (siehe auch Anlage 3, Tabelle 3A).

Eine Prognose der Entwicklung der Stickoxidemissionen (NO<sub>x</sub>) liegt noch nicht vor. Es ist zu befürchten, dass diese Verbindungen in erheblich grösseren Mengen ausgestossen werden und dass dies auf längere Sicht zu grösseren Problemen führt als die SO<sub>2</sub>-Emissionen (siehe Abschnitt 4.2).<sup>5</sup>

### *Kernenergie*

Der Anteil der Kernenergie am Primärenergieverbrauch beträgt zur Zeit etwa 3,5%. Die zehn im Betrieb befindlichen Leichtwasserreaktoren, deren installierte Leistung bei insgesamt etwa 9 GW liegt, liefern etwa 13% der Elektrizität (siehe Anlage 3, Tabelle 3B). Dieser Anteil liegt weitaus niedriger als ursprünglich geplant. Ursachen sind Widerstände in der Bevölkerung, Gerichtsverfahren, erhebliche Verzögerungen bei der Planung und beim Bau infolge verschärfter Sicherheitsanforderungen, die ein ständiges „back-fitting“ erforderlich machten, sowie Probleme bei der politischen Entscheidungsbildung.<sup>6</sup> Dennoch hält die Bundesregierung aus energie- und wirtschaftspolitischen Erwägungen an ihrem Standpunkt fest, dass der Anteil der Kernenergie erhöht werden muss; die Grenzen des Einsatzes der übrigen Energieträger, die wachsende Nachfrage nach Elektrizität, der relativ niedrige kWh-Preis der Kernenergie und die Wettbewerbsposition der westdeutschen Wirtschaft zwingen zu dieser Politik.

Für das Problem der Entsorgung hat man nach Überwindung vieler politischer Schwierigkeiten eine Zwischenlösung gefunden, die in einer Vereinbarung zwischen Bund und Ländern festgelegt wurde. Es werden zwei Zwischenlager eingerichtet (Ahaus und Gorleben), und die Lagerkapazität der Kraftwerke (Kompaktlagerung) wird erweitert. Inzwischen wird untersucht, ob eine Aufbereitung, die technisch möglich und ökologisch vertretbar wäre, auch notwendig ist und ob eine Verarbeitung ohne Aufbereitung Vorteile bietet. Hierüber soll Mitte der achtziger Jahre aufgrund neuer Forschungsergebnisse entschieden werden. Im Anschluss daran soll eine Entscheidung über ein endgültiges Lager für Kernbrennstoffabfälle getroffen werden. Der ursprüngliche Plan, in Gorleben eine grosse Aufbereitungsanlage zu errichten, wurde aufgegeben.

---

<sup>5</sup> L.N. Overrein, H.M. Seip, A. Tollan, *Acid Precipitation effects on forest and fish; final report of the SNSF-project 1972-1980*, Oslo, Dezember 1980. Der Bericht gelangt u.a. zu dem Ergebnis, dass der Anteil von Stickoxiden an der Gesamtablagerung in Norwegen 30% beträgt und noch zunimmt.

<sup>6</sup> Zur Illustration einige Angaben zu den Kernkraftwerken in Niedersachsen, von denen zwei in Betrieb sind und eines sich im Bau befindet: Stade (1972), Unterweser (1980) und Grohnde (1984). Die Baukosten betragen, auf die Leistung umgerechnet, 500, 1200 bzw. 3200 DM/kW; die Bauzeiten liegen zwischen 5,9 und 11 Jahren. Das Bundesministerium des Innern hat in einer offiziellen Erklärung vom 21. Oktober 1981 Massnahmen zur Beschleunigung der Genehmigungsverfahren angekündigt. Einige dieser Massnahmen sind Standardisierung des Reaktorentwurfs, Vereinheitlichung der Anträge auf Betriebsgenehmigung und ihrer Beurteilung, Einschränkung der Zahl der Teilgenehmigungen und Abschaffung des Mitbestimmungs- und Beschwerderechts bei einer Änderung des Entwurfs eines Kraftwerks, die zu einer Verbesserung der Sicherheit führen.

Stattdessen sollen nun vier kleinere Anlagen in Niedersachsen, Hessen, Rheinland-Pfalz und Bayern gebaut werden. In Gronau wurde kürzlich der Grundstein zu einer Uranit-Anreicherungsanlage gelegt, die eine Verarbeitungskapazität von 1000 t pro Jahr haben soll; dies reicht aus, um den Uranbedarf von acht Kernkraftwerken mit einer Kapazität von jeweils 1200 MW zu decken. Nach den vorliegenden Plänen ist eine spätere Erhöhung der Kapazität auf 5000 t pro Jahr möglich. Alle in Betrieb befindlichen kommerziellen Kernkraftwerke arbeiten mit Leichtwasserreaktoren. In Nordrhein-Westfalen hat man sich für einen anderen Typ, den Thorium-Hochtemperaturreaktor, entschieden. Die Anlage ist noch im Bau und hat den Staat bereits 3 Mrd. DM gekostet (es handelt sich um den 300 MW-Reaktor in Schmehausen). Weiterhin wird in Kalkar ein schneller Brutreaktor gebaut (300 MW SNR). Dieses Projekt der Bundesregierung wurde 1973 in Angriff genommen; die Kosten wurden ursprünglich auf 1335 Mrd. DM veranschlagt, die Inbetriebnahme war für 1978 geplant. Belgien und die Niederlande beteiligten sich mit jeweils 15% an den Kosten, die Bundesrepublik übernahm 62% und ein Konsortium westdeutscher Elektrizitätsgesellschaften 8%. Inzwischen wurden bereits 2,3 Mrd. DM ausgegeben, die gesamten Baukosten werden mittlerweile auf 5 Mrd. DM geschätzt. Die Inbetriebnahme soll 1986 erfolgen.<sup>7</sup> Nach den neuesten Berechnungen (Februar 1981) werden die Kosten der Stromerzeugung (pro kW Nettoleistung) beim SNR 300 siebenmal so hoch liegen wie durchschnittlich bei kommerziellen Leichtwasserreaktoren. Insbesondere die Kosten im Zusammenhang mit dem Brennstoffkreislauf sind so hoch, dass das Kraftwerk niemals mit einem Leichtwasserreaktor konkurrieren können, nicht einmal dann, wenn alle Investitionskosten abgeschrieben sein werden. Man nimmt heute allgemein an, dass schnelle Brüter erst im Jahre 2010 rentabel sein werden. Dennoch stellt sich die Bundesregierung auf den Standpunkt, dass der Bau und die Inbetriebnahme notwendig sind. Sie verlangt jedoch von den Elektrizitätsgesellschaften, sich stärker an der Finanzierung zu beteiligen. Wegen der erhöhten Kosten und der geringen Erfolgsaussichten haben Belgien und die Niederlande eine Höchstgrenze für ihre Beteiligung an dem Projekt festgelegt. In der Regierungserklärung des zweiten Kabinetts Van Agt wird sogar ein Aussteigen aus dem Kalkar-Projekt erwogen. Dem Parlament soll in Kürze ein Bericht zu dieser Frage zugehen. Jedoch droht dem Projekt noch eine Gefahr in Form der vom Bundestag eingesetzten Enquetekommission „Zukünftige Kernenergiepolitik“. Diese Kommission soll im Juli 1982 ihren Bericht vorlegen; danach will der Bundestag über die Inbetriebnahme von Kalkar beschließen. Ob es Folgeprojekte für den THTR 300 und für den SNR 300 geben wird, ist noch äusserst unsicher. Sie wären überdies nur dann realisierbar, wenn sie auch von den Elektrizitätsgesellschaften finanziert würden.

Die Bundesregierung ist bestrebt, die Zahl der Kernkraftwerke zu erhöhen. Bis 1985 soll eine Leistung von 17,6 MW erreicht werden; damit würde der Anteil der Kernenergie an der Stromerzeugung auf etwa 18% angehoben. Die in der Anlage zur Dritten Fortschreibung des Energieprogramms enthaltene Schätzung, nach der der Anteil der Kernenergie am Primärenergieverbrauch 1995 bei 17% liegen wird, erscheint recht unrealistisch. In Abschnitt 4.4 „Kernanlagen im Grenzgebiet“ wird diese Problematik näher untersucht.

## 4.2 Grenzüberschreitende Luftverschmutzung

### 4.2.1 Einleitung

Die Niederlande sind von hochindustrialisierten Ländern umringt; die wichtigsten Industriezentren dieser Länder liegen zudem unweit der Grenzen. Auf den ersten Blick erscheint die Lage dieser Gebiete (Antwer-

<sup>7</sup> O. Keck, „Fast Breeder Reactors: can we learn from experience?“ In: *Nature*, 19. November 1981, Bd. 294, S. 205-208.

„Kalkar - wer rettet den Pleite-Brüter?“ In: *Die Zeit*, 15. Januar 1982, S. 9f.

„Nicht ganz exakt. Der bundesdeutsche Reaktorbau ruiniert die Staatsfinanzen. Die Kosten für den Hochtemperaturreaktor in Hamm (Schmehausen) erreichen Brüter-Ausmasse.“ In: *Der Spiegel*, Nr. 14/1982, S. 50-56.

pen/Brüssel und Ruhrgebiet/Köln) zu den Niederlanden (im Süden bzw. Südosten oder im Osten) recht günstig, weil der Wind in den Niederlanden vorwiegend aus west- bzw. südwestlichen Richtungen weht. Ausserdem sind die atmosphärischen Verhältnisse bei Westwind instabil, so dass der Schmutz leicht verdünnt und verteilt wird. Auf der anderen Seite sind bei Ost- und Südwinden, die den Rauch aus der Bundesrepublik und aus Belgien in die Niederlande transportieren, die Wettersituationen und Luftschichtungen häufig stabil, lagern Hochdruckgebiete über Mitteleuropa und treten Inversionen auf (von Inversionen spricht man, wenn die Temperatur nicht gleichmässig mit der Höhe abnimmt, sondern ab einer bestimmten Höhe, der Inversionshöhe, wieder zunimmt). Bei dieser Wetterlage sind die Voraussetzungen für eine Verdünnung und Verteilung des Schmutzes sehr ungünstig. Mit anderen Worten: Schadstoffe, die durch östliche bis südliche Winde herangeführt werden, beeinflussen die Qualität der Luft in Bodennähe und damit die Atemluft wesentlich stärker als Schadstoffe, die der Westwind antransportiert. Daher stammen etwa 70% der Bodenbelastung durch Schwefeldioxid (SO<sub>2</sub>) in den Niederlanden aus dem Ausland.

Die Normüberschreitungen der vergangenen Jahre sind zu einem erheblichen Teil auf interregionalen Transport von Schadstoffen aus ausländischen Quellen zurückzuführen. Ein anderer Aspekt der grenzüberschreitenden Luftverunreinigung ist der saure Regen, der natürlich vor allem bei westlichen Windrichtungen auftritt. Auch hier ist der inländische Anteil im Verhältnis zum Anteil der ausländischen Quellen gering (20 bzw. 80%), der grösste Verursacher ist dabei Grossbritannien.

Im folgenden soll zunächst kurz auf die physikalisch-chemischen und die meteorologischen Faktoren eingegangen werden, die beim Transport von Verunreinigungen in der Atmosphäre und bei ihrem Abbau eine Rolle spielen. Im Anschluss daran sollen die Quellen der Luftverunreinigung, insbesondere die Emissionen in der Bundesrepublik und ihre Folgen für die Niederlande, untersucht werden. In Abschnitt 4.2.3 werden dann die gesetzlichen Regelungen und die Zuständigkeit der Behörden in der Bundesrepublik sowie die bilateralen und multilateralen Beratungen behandelt.

#### *Vorgänge beim Transport und beim Abbau von Schadstoffen in der Luft*

Der Transport von Schadstoffen in der Atmosphäre und ihr Abbau ist ein komplizierter Prozess, bei dem physikalische, chemische und meteorologische Faktoren eine Rolle spielen. Es gibt drei Arten des Abbaus<sup>8</sup>:

- Trockenablagerung liegt dann vor, wenn sich Schadstoffe in trockener Form auf der Erdoberfläche absetzen. Dies ist ein kontinuierlicher Vorgang, er spielt in Gebieten in der Nähe von Emissionsquellen die wichtigste Rolle. Etwa 15% der niederländischen SO<sub>2</sub>-Emissionen werden auf diese Weise wieder abgelagert.
- Bei Nassablagerung setzen sich die in der Luft enthaltenen Schadstoffe mit Regen, Hagel, Schnee usw. auf der Erdoberfläche ab. Die verschiedenen Schadstoffe sind in sehr unterschiedlichem Masse wasserlöslich. Auch der Säuregrad (der pH-Wert) des Regenwassers beeinflusst die Löslichkeit. Im allgemeinen kann man sagen, dass diese Art des Abbaus in Gebieten, die weit von den Emissionsquellen entfernt sind, die wichtigste Rolle spielt (saurer Regen). Von den niederländischen SO<sub>2</sub>-Emissionen nimmt das Regenwasser nur etwa 7% in Form von Sulfat auf.
- Atmosphärische Umsetzung ist ein recht langsam verlaufender Prozess, der sich jedoch erheblich beschleunigt, wenn oxydierende Stoffe oder feste Teilchen (beispielsweise Russ) vorhanden sind. Auch die Luftfeuchtigkeit ist ein sehr wichtiger Faktor: bei einem hohen Feuchtigkeitsgrad, z.B. bei Nebel, können die Umsetzungen sehr schnell verlaufen. So werden beispielsweise 30% des SO<sub>2</sub> noch in der Luft in das viel saurere Sulfat umgesetzt.

<sup>8</sup> Siehe auch: E. Buysman, W.A.H. Asman und L.A. Conrads, *Ons leven verzuurt de neerslag*; Instituut voor Meteorologie en Oceanografie RU Utrecht, 1980; H.F. Reinders „Neerslag verzuurt ons leven“; in: *Intermediair*, 18. Juli 1980, 16. Jahrgang, Nr.29, S.13.

Wichtige meteorologische Faktoren, die beim Transport und beim Abbau von Schadstoffen in der Luft eine Rolle spielen, sind Windgeschwindigkeit und Windrichtung, Turbulenz (die die Schadstoffkonzentration in der Luft verringert), vertikale Diffusion sowie Inversionen. Die wichtigsten Parameter in einfachen Modellen für die Verteilung von Schadstoffen in der Luft sind die durchschnittliche Windgeschwindigkeit in der Transportschicht, die Höhe der Mischschicht, der Schicht, in der die Schadstoffe transportiert und verteilt werden, die horizontale Verteilung (als Ergebnis von Turbulenz und Stabilität), die Absetzgeschwindigkeit und die effektive Verunreinigung in der Mischschicht. Ein häufig verwendetes einfaches Modell ist das sogenannte Gauss'sche Federmodell (es wird in Anlage 4, Tabelle 4A näher beschrieben). Die beschriebenen Vorgänge sind in Abbildung 4.1 schematisch dargestellt.

Was den grenzüberschreitenden Transport von Schwefeldioxid und seinen Derivaten sowie von Stickoxiden ( $\text{NO}$  und  $\text{NO}_2$ ) angeht, der Deutlichkeit halber einige Definitionen:  $\text{SO}_4^{2-}$  entsteht vor allem bei Verbrennung schwefelhaltiger fossiler Brennstoffe (insbesondere Kohle und Öl); wie auch die Derivate (z.B. Sulfate:  $\text{SO}_4^{2-}$ ) führen sie beim Menschen zu einer Reizung der Schleimhäute, zu Atembeschwerden und zu einer Verminderung der Lungenkapazität.  $\text{NO}_x$  entsteht ebenfalls bei Verbrennungsprozessen, aber nicht so sehr infolge des Stickstoffgehalts der Brennstoffe, sondern dadurch, dass in der Atmosphäre vorhandener Stickstoff bei einer hohen Flammentemperatur oxidiert. Auch Stickoxide verursachen Reizungen der Schleimhäute. Neben diesen unmittelbaren Gesundheitsschäden können Stickoxide vor allem den berüchtigten Smog verursachen (dabei handelt es sich um eine fotochemische Luftverschmutzung, beispielsweise durch Ozon und Peroxyazetylnitrat). Sowohl  $\text{NO}_x$  als auch  $\text{SO}_2$  verursachen darüber hinaus sauren Regen und eine Versäuerung der Gewässer.

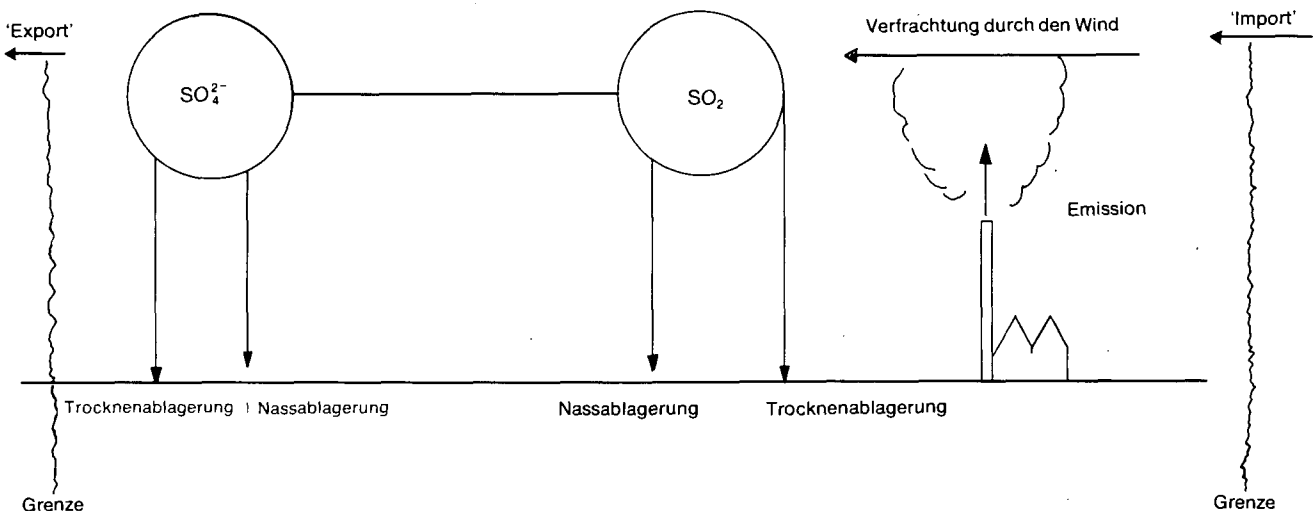
#### 4.2.2 „Export“ von Luftverunreinigung

##### Emissionen und Emissionsprognosen

Wie bereits gesagt, sind die Niederlande von hochindustrialisierten Regionen umgeben. Tabelle 4.1 gibt einen Überblick über die  $\text{SO}_2$ -Emissionen in einigen Ländern.

In dem bereits erwähnten OECD-Bericht wird noch eine regionale Unterteilung vorgenommen. 1973 wurden in der Region Aachen/Mönchengladbach/Wesel/Köln/Wuppertal/Dortmund 1700 Mio. kg  $\text{SO}_2$  pro Jahr und in der Region Antwerpen/Brüssel 500 Mio. kg  $\text{SO}_2$  pro Jahr ausgestossen. Neuere, detailliertere Informationen über die gegenwärtigen Emissionen und Prognosen über den künftigen Ausstoss erbrachte

Abbildung 4.1 Vorgänge bei der Ablagerung von Schmutzstoffen



das Kooperationsprojekt zur Luftverunreinigung, das vom staatlichen niederländischen Institut für Volksgesundheit und vom Umweltbundesamt gemeinsam durchgeführt wurde.<sup>9</sup> Weiterhin finden sich viele Angaben in den Luftreinhalteplänen.<sup>10</sup> Das staatliche Institut für Volksgesundheit gibt die gesamte SO<sub>2</sub>-Emission im Ruhrgebiet mit 607 500 t pro Jahr an, was theoretisch einer Transportmenge von 70 t pro Stunde entspricht. In bestimmten Zeiträumen stellte man jedoch auch Transporte von 80 bis 180 t pro Stunde fest; bei der Transportmenge von 180 t entfielen im Durchschnitt 140 t auf SO<sub>2</sub> und 30 - 40 t auf SO<sub>4</sub><sup>2-</sup>. Die Untersuchung ergab ausserdem, dass ein erheblicher Teil dieser Transportmenge aus dem Kölner Raum stammte. Auch bei Stickoxiden wurden erhebliche Transportmengen gemessen: 3 - 34 t NO und 53 bis 236 t NO<sub>2</sub> pro Stunde. Aus den Luftreinhalteplänen ist zu ersehen, dass 1977 im Ruhrgebiet etwa 715 000 t SO<sub>2</sub> und etwa 430 000 t NO<sub>x</sub> pro Jahr ausgestossen wurden (siehe Anlage 4, Tabellen 4B - 4D). Aus diesen Quellen ergibt sich auch, dass die SO<sub>2</sub>-Emission in den darauffolgenden fünf Jahren nahezu konstant geblieben ist. Die NO<sub>x</sub>-Emission dürfte jedoch im gleichen Zeitraum noch erheblich, und zwar um etwa 20%, zugenommen haben. Eine weitere Quelle zeigt ein entsprechendes Bild für die gesamte Bundesrepublik<sup>11</sup>: eine Stabilisierung bei SO<sub>2</sub> und einen ziemlich starken Anstieg der NO<sub>x</sub>-Emission. Im Jahresbericht 1979 der Gewerbeaufsicht des Landes Nordrhein-Westfalen wird die Situation noch ungünstiger dargestellt: 1979 nahm die Belastung im Vergleich zu früheren Jahren erheblich zu, was vor allem den Kohlekraftwerken zuzurechnen ist. Insbesondere infolge der Erweiterung des öffentlichen Stromnetzes wird sich die Situation in Zukunft weiter verschlechtern, und zwar so sehr, dass sogar die Erteilung von Genehmigungen für Kohlekraftwerke problematisch werden kann. Weiterhin wird in diesem Bericht mitgeteilt, dass die Sanierungsprogramme im Rahmen der Luftreinhaltepläne wegen der schlechten Wirtschaftslage langsamer durchgeführt oder sogar aufgegeben werden sollen.<sup>12</sup> Gerade diese schlechte Wirtschaftslage hat allerdings 1980 dafür gesorgt, dass sich die Luftqualität im Vergleich zum Jahre 1979 wieder erheblich verbessert hat, wie die Gewerbeaufsicht in ihrem Jahresbericht 1980 ausführt. In der Metallindustrie war gegenüber 1979 ein Rückgang der Emissionen um 9% zu verzeichnen, bei der Erdölindustrie waren es 16,7%. Zusammen mit den für eine Verdünnung günstigen meteorologischen Bedingungen führte dies zu einer erheblichen Verbesserung bei SO<sub>2</sub>, Schwebstoffen, Staub und Schwermetallen. Der Grenzwert für Schwefeldioxid wurde 1980 in keinem Belastungsgebiet überschritten.<sup>13</sup> Angesichts dieser Sachlage wird die künftige Energiepolitik in Nordrhein-Westfalen für die weitere Entwicklung im Bereich der Luftverschmutzung und damit auch für mögliche grenzüberschreitende Transporte von Schadstoffen in der Luft von grosser Bedeutung sein. Auf der Grundlage der kürzlich erschienenen Dritten Fortschreibung des Energieprogramms sowie auf der Grundlage der Pläne für die Entschwefelung lässt sich die zukünftige Emission in etwa schätzen. Im Bundesland Nordrhein-Westfalen wird die SO<sub>2</sub>-Emission im Zeitraum 1979 - 1990 um etwa 9 - 29% zurückgehen. Das

<sup>9</sup> Rijksinstituut voor de Volksgezondheid, *Interregional Transport of Air Pollutants*; Bericht Nr.206/77, Bilthoven 1978. Rijksinstituut voor de Volksgezondheid/Umweltbundesamt, *Zehn Jahre wissenschaftliche Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Luftreinhaltung 1969-1979*; Bilthoven/Berlin 1979.

<sup>10</sup> Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, *Luftreinhalteplan, Rheinschiene Süd (Köln) 1977-1981, Luftreinhalteplan Ruhrgebiet West (Duisburg) 1978-1982, Luftreinhalteplan Ruhrgebiet Ost (Dortmund) 1979-1983, Luftreinhalteplan Ruhrgebiet Mitte (Essen und Umgebung) 1980-1984*; Düsseldorf 1976, 1977, 1978, 1980. Der Luftreinhalteplan Rheinschiene Mitte wird Mitte 1982 erscheinen.

<sup>11</sup> Bundesministerium des Innern, *Erster Immissionsschutzbericht der Bundesregierung*; Deutscher Bundestag, 8. Wahlperiode, Drucksache 8/2006, Sachgebiet 2129.

<sup>12</sup> Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, *Jahresbericht 1979 der Gewerbeaufsicht des Landes Nordrhein-Westfalen*; Düsseldorf 1980, S.99ff.

<sup>13</sup> Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, *Jahresbericht 1980 der Gewerbeaufsicht des Landes Nordrhein-Westfalen*; Düsseldorf 1981.

**Tabelle 4.1 Übersicht über die SO<sub>2</sub>-Emissionen in einigen Ländern (Zahlen und Prognosen 1973-1990 in Mio. kg)**

	1973 a)	1975 b)	1976	1978 c)	1985 b)	1985 c)	1990 c)
Bundesrepublik	3900	3500		3500-3800	3878	3500-3800	3500-3800
Frankreich	3235	2530	3650 b)	3270	2129	3270	-
Belgien	998	853	-	808	837	-	-
Grossbritannien/Irland	5606	5264	-	52255 e)	4803-5424	4815-4945	4920-5235
Niederlande	782(577) d)	410	431 d)	490	744-1073	500	500

Quelle:

- a) The OECD-programme on Long Range Transport of Air Pollutants: Measurements and Findings, Paris 1977.  
 b) SO<sub>2</sub> beleidskaderplan; Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15834, Nr. 1, 2.  
 c) First Session of the ECE-Interim Executive Body for the Convention on Long Range Transboundary Air Pollution (27.-31. Oktober 1980).  
 d) Centraal Bureau voor de Statistiek.  
 e) Nur Grossbritannien (Irland 1978: 250, keine Angaben für 1985 und 1990).

gleiche gilt für die Bundesrepublik insgesamt; hier ist eine Abnahme der Emission um 14 - 24% zu erwarten. Die Stickoxidemission wird dagegen noch erheblich zunehmen (siehe Abschnitt 4.1.2 und Tabelle 3A).<sup>14</sup>

#### *Grenzüberschreitender Transport von Schadstoffen in der Luft*

Die obigen Emissionsangaben lassen noch keine Rückschlüsse auf den Umfang der grenzüberschreitenden Transporte von Schadstoffen zu. Dazu sind entweder Verteilungsmodelle, die auf der Grundlage der Emissionsmengen erstellt werden<sup>15</sup>, oder anhand der mit Luftverschmutzungs-Messnetzen ermittelten Daten erstellte Verteilungsmodelle erforderlich.<sup>16</sup> Weiterhin werden auch Direktmessungen mit mobilen Messanlagen (beispielsweise in Flugzeugen) durchgeführt.<sup>17</sup> Die Ergebnisse lassen sich auf verschiedene Weise ausdrücken: als Nass- oder Trockenablagerung bzw. als Gesamtablagerung (beispielsweise von Schwefel oder Schwefelverbindungen); weiterhin können die Anteile der einzelnen Länder an der Ablagerung in einem bestimmten Land oder aber die beim „Austausch“ zwischen zwei Ländern entstehenden Salden dargestellt werden. Der Umfang der grenzüberschreitenden Luftverunreinigung lässt sich auch an den Anteilen in- und ausländischer Verursacher an der Luft (ausgedrückt als Bodenbelastung) oder an den Höchstkonzentrationen aufzeigen.<sup>18</sup> Anhand der Ergebnisse von Direktmessungen (z.B. von Flugzeugen aus) lassen sich die Mengen berechnen, die innerhalb einer Zeiteinheit die Grenze passieren.

Die Anteile der Nachbarländer an der gesamten Schwefelablagerung in den Niederlanden sowie der niederländische Anteil an der Schwefelablagerung in den Nachbarländern ist mit Hilfe verschiedener Modelle berechnet worden (siehe Anlage 4, Tabelle 4E). Daraus ergibt sich, dass die Niederlande mehr Schwefelverbindungen aus Belgien und aus Gross-

<sup>14</sup> Landesentwicklung Nordrhein-Westfalen, *Bericht der Landesregierung Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. November 1979*; Düsseldorf 1979.

Bundesministerium für Forschung und Technologie, *Zum Energiekonzept in Nordrhein-Westfalen; Energiediskussion 1-2/81*; Bonn 1981.

Bundesministerium für Wirtschaft, Dritte Fortschreibung des Energieprogramms der Bundesregierung; Deutscher Bundestag, 9. Wahlperiode, Drucksache 9/983, Sachgebiet 75. Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, *Ermittlung von SO<sub>2</sub>-Emissionen aus Feueranlagen in der BRD und im Lande NW für die Jahre 1970, 1974, 1979 und 1990*; Düsseldorf (interner Bericht). Umweltbundesamt, *Luftverschmutzung durch Schwefeldioxid: Ursachen, Wirkungen, Minderung*; Berlin 1981.

<sup>15</sup> Organization for Economic Cooperation and Development, *The OECD-programme on Long-Range Transport of Air Pollutants (LRTAP), Measurement and Findings 1977*; Paris 1979. SO<sub>2</sub>-beleidskaderplan; Tweede Kamer, zitting 1979-1980, Nr.1-2, S.50ff.

<sup>16</sup> N.D. van Egmond, O. Tissing und H. Kesseboom, *Herkomstbepaling van SO<sub>2</sub> op basis van meetresultaten van het nationaal meetnet voor de luchtverontreiniging over 1977*; Bericht Nr. 247/78, Rijksinstituut voor de Volksgezondheid, Bilthoven 1978.

<sup>17</sup> Rijksinstituut voor de Volksgezondheid, a.a.O., S.119-129 und 145-162.

<sup>18</sup> Grenzwerte oder Normen für die Luftqualität werden zumeist in Prozenten angegeben. Sie bezeichnen den Zeitraum, in dem die betreffende Norm nicht überschritten werden darf. So bedeutet ein 50%-Wert (Mittelwert) von 75 mg/m<sup>3</sup> für SO<sub>2</sub>, dass dieser Wert an 183 Tagen eines Jahres nicht überschritten werden darf. Ein 95%-Wert für 200 mg SO<sub>2</sub>/m<sup>3</sup> besagt, dass diese Norm an 347 Tagen nicht überschritten werden darf und dass an 18 Tagen eine Überschreitung zulässig ist.

britannien „importieren“, als sie dorthin „exportieren“ (12 - 65 Mio. kg bzw. 46 - 90 Mio. kg SO<sub>2</sub>-Einheiten pro Jahr). Die Bilanz zwischen den Niederlanden und der Bundesrepublik ist ungefähr ausgeglichen. Nach den OECD-Berechnungen<sup>19</sup> „exportieren“ die Niederlande per Saldo mehr Schwefeldioxid in die Bundesrepublik, als sie von dort „importieren“ (11 - 20 Mio. kg SO<sub>2</sub>-Einheiten pro Jahr), während es nach der Eurmap<sup>20</sup> umgekehrt ist (5 Mio. kg SO<sub>2</sub>-Einheiten pro Jahr). Von den gesamten Ablagerungen in den Niederlanden stammen nach Angaben der OECD etwa 60% aus inländischen Quellen. Das staatliche Institut für Volksgesundheit hält es für sehr unwahrscheinlich, dass über 50% der Ablagerungen aus dem Inland stammen.<sup>21</sup> Nach neueren Angaben der Zentralorganisation für angewandte naturwissenschaftliche Forschung in den Niederlanden/TNO<sup>22</sup> sind bei der Ablagerung von Schwefelverbindungen folgende Herkunftsländer zu unterscheiden:

Tabelle 4.2 Herkunft der Schwefelablagerungen in den Niederlanden, 1977 (in %)

Herkunftsland	Trocken-ablagerung	Nassab-lagerung	insgesamt
Niederlande	18	9	27
Belgien	14	9	23
Bundesrepublik	14	7	21
übrige Länder	12	17	29
sämtliche Quellen	58	42	100

Quelle: Organisatie voor Toegepast-Natuurwetenschappelijk Onderzoek, Commissie Milieuprojecten (TNO-CMP), 'Rekensysteem luchtverontreiniging', rapport IX, Delft 1980.

Etwa drei Viertel der gesamten Schwefelablagerungen in den Niederlanden stammen somit aus dem Ausland. Ein Viertel aus Belgien, ein Viertel aus der Bundesrepublik und ein Viertel aus anderen Ländern, insbesondere aus Grossbritannien und Frankreich.

Bei den Nassablagerungen von Schwefel in den Niederlanden ist nach den Angaben der OECD Grossbritannien das wichtigste Herkunftsland (siehe Anlage 4, Abb. 4a). Der pH-Wert von Regenwasser beträgt im Jahresdurchschnitt 3,9 - 4,5. „Sauberes“, „neutrales“ Regenwasser dagegen hat einen pH-Wert von 5,6. Im Vergleich zu den Nachbarländern ist der Anteil der „sauen“ Komponenten im Regenwasser (insbesondere Schwefel- und Stickstoffverbindungen) in den Niederlanden relativ hoch.

Drückt man die gesamte SO<sub>2</sub>-Belastung der Niederlande in Jahresdurchschnittswerten aus und berücksichtigt gleichzeitig den Anteil der einzelnen Herkunftsländer, so zeigt sich, dass die Konzentrationen zu etwa 30% auf Emission im Inland und zu etwa 70% auf Emission im Ausland zurückzuführen sind.

Im Rijnmond-Gebiet ist das Verhältnis umgekehrt: hier ist die SO<sub>2</sub>-Konzentration zu zwei Dritteln auf eigene Emissionen zurückzuführen (siehe auch Anlage 4, Tabelle 4F).

Von den Jahresdurchschnittswerten war bereits die Rede. Betrachtet man gleichzeitig die Höchstkonzentrationen (Werte von 95 und 98%) für

<sup>19</sup> Organization for Economic Cooperation and Development, a.a.O., S.9ff.

<sup>20</sup> W.B. Johnson, D.E. Wolf und R.L. Mancuso, „Long term Regional Patterns and Trans-frontier Exchanges of Air Borne Sulfur Pollution in Europe“; in: *Atmosphere Environment*, Dezember 1978, S.511.

<sup>21</sup> Rijksinstituut voor de Volksgezondheid, a.a.O. N.D. van Egmond, O. Tissing und H. Kes-seboom, a.a.O.

<sup>22</sup> TNO, *Rekensysteem luchtverontreiniging II en rekensysteem luchtverontreiniging IX*; Berichte der Commissie Milieuprojecten 79/1 und 80/11 (Entwurf), 's-Gravenhage 1979 und 1980.



**Tabelle 4.3** Anteile an der jährlichen durchschnittlichen SO<sub>2</sub>-Konzentration, 1977 (in %)

Herkunftsland	TNO	RIV	
	Niederlande insgesamt %	Niederlande insgesamt %	Rijnmond (Rotterdam) %
Niederlande	30	30	64
Belgien	24	15	15
Bundesrepublik	24	20	4
übrige Länder	22	35	17
insgesamt	100	100 (=20/ $\mu\text{g}/\text{m}^3$ )	100 (=47/ $\mu\text{g}/\text{m}^3$ )

Quelle: Organisatie voor Toegepast-Natuurwetenschappelijk Onderzoek, Commissie Milieuprojecten (TNO-CMP), 'Rekensysteem luchtverontreiniging', rapport IX, Delft, September 1980.

Rijksinstituut voor de Volksgezondheid, 'Herkomst van SO<sub>2</sub> op basis van meetresultaten van het nationaal meetnet voor luchtverontreiniging over 1977'; RIV/NML rapport 247/78, Bilthoven, Dezember 1978.

SO<sub>2</sub>, so wird der Einfluss der ausländischen Emissionen deutlicher. Höchstkonzentrationen werden offensichtlich zu einem erheblichen Teil durch interregionalen Transport verursacht; eine Ausnahme bildet hier das Rijnmond-Gebiet. Auch werden im Grenzgebiet regelmässig Überschreitungen der Toleranzgrenze für SO<sub>2</sub> festgestellt (siehe auch Anlage 4, Tabelle 4G).<sup>23</sup>

Schliesslich lässt sich der Umfang des grenzüberschreitenden Transports von Schmutzstoffen noch in einer dritten Weise wiedergeben, nämlich in Gewichtseinheiten pro Stunde. Bei Südost- und bei Ostwind wurden die antransportierten Schmutzstofffrachten aus der Bundesrepublik vom Flugzeug aus gemessen. Sie stammten unmittelbar aus dem Ruhrgebiet und dem Kölner Raum. Darüber hinaus wurden auch grosse Schmutzstofffrachten gemessen, die ihren Ursprung in Belgien hatten; sie erreichten bei Südwind 60 - 100 t SO<sub>2</sub> pro Stunde.

Zusammenfassend lässt sich feststellen:

- Die Nassablagerung spielt bei Schwefelverbindungen, die aus grosser Entfernung antransportiert werden, eine wichtige Rolle. Hauptverursacher der sauren Niederschläge in den Niederlanden ist Grossbritannien.
- Bei Gebieten, die in der Nähe der Emissionsquellen liegen, ist die Trockenablagerung ausschlaggebend. Die Trockenablagerung in den Niederlanden ist zu etwa einem Viertel auf Emissionen im Inland und zu etwa drei Vierteln auf Emissionen im Ausland zurückzuführen. Dabei entfallen auf Belgien, die Bundesrepublik und das übrige Ausland gleiche Anteile.
- Die Salden der Gesamtablagerung zeigen, dass mehr Schwefelverbindungen aus Belgien und Grossbritannien in die Niederlande gelangen, als aus den Niederlanden in diese Länder. Im Verhältnis zur Bundesrepublik halten sich „Einfuhr“ und „Ausfuhr“ in etwa die Waage.
- Die SO<sub>2</sub>-Konzentrationen sind im Jahresdurchschnitt zu etwa 70% auf Emissionen im Ausland zurückzuführen. Regional gibt es allerdings Unterschiede. Im Rijnmond-Gebiet überwiegen sogar die Schadstoffmengen aus dem Gebiet selbst. Das Auftreten von Höchstkonzentrationen (Werte von 95 und 98%) ist mit Ausnahme des Rijnmond-Gebiets fast vollständig ausländischen Verursachern anzulasten.

#### 4.2.3 Staatliche Massnahmen und ihre Konsequenzen

##### Behördliche Zuständigkeiten in der Bundesrepublik

<sup>23</sup> Verslag April 1978/79, Publikatiereeks NML-RIV Nr. 16.

Die wichtigsten Rechtsgrundlagen für die Verhinderung und Bekämpfung der Luftverschmutzung sind das Bundesimmissionsschutzgesetz und die Erste Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Bundesimmissionsschutzgesetz - Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft (TA-Luft).<sup>24</sup> Die TA-Luft enthält Definitionen der wichtigen Begriffe (z.B. „Stand der Technik“), Vorschriften für die Erteilung von Genehmigungen, für Messmethoden u.dgl. Weiterhin legt sie für eine Reihe von Schadstoffen Emissionsgrenzwerte und Immissionswerte, die nicht überschritten werden dürfen, fest.

Während der Bund in den Bereichen Naturschutz und Wasserwirtschaft nur über die Rahmengesetzgebungskompetenz verfügt, hat er durch eine Grundgesetzänderung im Jahre 1972 in den Bereichen Abfallbeseitigung, Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung die sog. konkurrierende Gesetzgebungskompetenz erhalten. Aufgrund dieser Regelung liegt die Gesetzgebungsbefugnis beim Bund, während die Durchführung den Bundesländern obliegt.

In den siebziger Jahren konnte die gesetzliche Regelung des Umweltschutzes grösstenteils abgeschlossen werden; inzwischen hat die Ausführungsphase begonnen. In Verordnungen und allgemeinen Verwaltungsvorschriften werden nunmehr die Zielsetzungen formuliert und entsprechende Massnahmen festgelegt. Die Hauptelemente<sup>25</sup> der deutschen Umweltschutzgesetze sind eine „Zieltrias“ (Schadensbehebung, Schadensverhütung und Schutz der Gesundheit, der Lebensqualität und der Ökosysteme), eine „Prinzipientrias“ (die Verhinderung von Verschmutzung, das Verursacherprinzip und das Prinzip der Zusammenarbeit zwischen allen fünf Verwaltungsebenen) sowie eine „Massnahmentrias“: Gebote, Verbote und Genehmigungen (Lenkungsmassnahmen), Förderungs-, Beratungs- und Entschädigungsmassnahmen sowie Bau von Anlagen (Leistungsmassnahmen) und Erstellung von Programmen und Plänen (Planungsmassnahmen).

In der Gesetzgebung spielen Erfordernisse des Umweltschutzes eine wichtige Rolle. Bei der Erteilung von Genehmigungen sind die Immissionswerte 1 und 2 der TA-Luft massgebend. Neue Anlagen, deren Emissionen diese Werte überschreiten, dürfen nicht genehmigt werden. Die Immissionswerte sind auch ausschlaggebend für die Ausweisung der sog. Belastungsgebiete. Sie haben normativen Charakter und dienen dem Schutz der Volksgesundheit.<sup>26</sup> Die Bundesregierung hat der EG-Richtlinie über Grenzwerte und Richtwerte für Schwefeldioxid und Schwebstoffe in der Luft<sup>27</sup> nur zögernd zugestimmt, die ab 1. April 1983 gilt und die für den Fall der Überschreitung dieser Werte Massnahmen zwingend vorschreibt. Die Bundesregierung hätte einer allgemeinen Ausnahmeregelung den Vorzug gegeben. Danach sollten Normüberschreitungen unter der Bedingung zulässig sein, dass Sanierungspläne mit dem Ziel erstellt werden, innerhalb einer bestimmten Frist (bis 1990) die Grenzwerte zu erreichen.<sup>28</sup> Im Bundesimmissionsschutzgesetz kom-

<sup>24</sup> Bundesimmissionsschutzgesetz, BgBl I, S.721-1193, 15. März 1974, und TA-Luft, GMBI, S.426-525, 28. August 1974 (siehe auch Anlage 4, 4H).

<sup>25</sup> Erster Immissionschutzbericht der Bundesregierung, a.a.O. S.3ff. *Umweltrecht*, Beck-Texte; DTV, München 1980.

<sup>26</sup> H. Sandler, „Ist das Umweltrecht normierbar?“ In: *Umwelt- und Planungsrecht*, 1981/1, Oktober 1981, S.12-14. Die TA-Luft ist eine Verwaltungsvorschrift und keine Rechtsverordnung. Sie gilt somit nur für Verwaltungsorgane. Andere Organe, z.B. Gerichte, sind an die Normen der TA-Luft nicht gebunden; allerdings gilt sie als ein „antizipiertes Gutachten“, das nicht ohne triftige Gründe übergangen werden darf. Siehe auch das „Voerde-Urteil“, Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 17. Februar 1978, Nr.55/250, S.256.

<sup>27</sup> Richtlinie 80/779/EWG, Amtsblatt EG Nr.L 229/1980 vom 30.8.1980. Aufgrund von Art. 11 müssen Staaten dann, wenn infolge einer erheblichen Verunreinigung, die in einem anderen Mitgliedstaat ihren Ursprung hat oder haben kann, eine Überschreitung der in der Richtlinie angegebenen Grenzwerte erfolgt bzw. zu erfolgen droht, in gemeinsame Beratungen eintreten, um diese Situation zu beheben.

<sup>28</sup> Immissionschutzbericht, a.a.O.

men Umweltschutzaspekte nicht voll zum Tragen.<sup>29</sup> Im Vordergrund stehen die Einschränkung der Emission sowie technische Auflagen bei der Erteilung von Genehmigungen für die Errichtung neuer bzw. den Umbau alter Anlagen. Die Genehmigungsanforderungen, die für viele Anlagentypen in der TA-Luft festgelegt sind, basieren auf dem „Stand der Technik“, der wiederum auf dem „Entwicklungsstand fortschrittlicher Verfahren zur Emissionsbegrenzung“ beruht.<sup>30</sup> Darüber hinaus können die Behörden neue Auflagen machen (nachträgliche Anordnung)<sup>31</sup>, wenn die Emissionswerte überschritten werden bzw. wenn die Anlage nicht mehr dem Stand der Technik entspricht. Eine nachträgliche Anordnung darf nicht getroffen werden, wenn die Anforderungen technisch nicht erfüllbar sind und betriebswirtschaftliche Problemen aufwerfen. Ein weiteres wichtiges Instrument des Umweltschutzes sind die laut dem Bundesimmissionsschutzgesetz vorgeschriebenen Luftreinhaltepläne<sup>32</sup> für Belastungsgebiete, d.h. für dicht besiedelte und hochindustrialisierte Gebiete. Diese Luftreinhaltepläne beschreiben Art und Umfang der gegenwärtigen und künftigen Luftverunreinigung, ihre Ursachen und Folgen und enthalten ein mittelfristiges Programm zur Verringerung der Belastung. Sie werden alle fünf Jahre überprüft.<sup>33</sup> Inzwischen wurden in Nordrhein-Westfalen Luftreinhaltepläne für die folgenden fünf Gebiete festgestellt: Ruhrgebiet West, Ruhrgebiet Ost und Ruhrgebiet Mitte sowie Rheinschiene Süd und Rheinschiene Mitte. Das Schwergewicht liegt bei diesen ersten fünf Luftreinhalteplänen auf der Einschränkung des SO<sub>2</sub>- und des Staubausstosses und auf der Verringerung der Belastung durch karzinogene und andere toxische Stoffe (Schwermetalle, Chlorkohlenwasserstoffe und polyzyklische aromatische Kohlenwasserstoffe). In Belastungsgebieten werden feste Messstationen eingerichtet. Auf Bundesebene ist das Innenministerium zuständig; auf Länderebene fällt die Luftreinhaltung meist in den Zuständigkeitsbereich der Sozialministerien. Die Verwaltungsstruktur und der Grad der Dezentralisierung sind in den einzelnen Bundesländern im übrigen unterschiedlich. Die Durchführung der Bestimmungen liegt in erster Linie bei den Ländern bzw. bei den Landesanstalten für Immissionsschutz; in Nordrhein-Westfalen spielen darüber hinaus die staatlichen Gewerbeaufsichtsämter eine wichtige Rolle. Sie sind verantwortlich für die Erteilung von Genehmigungen und werden von den Technischen Überwachungsvereinen und von der Landesanstalt für Immissions- und Bodennutzungsschutz (LIB) unterstützt. Die LIB befasst sich in erster Linie mit der Bestimmung von Art und Umfang der Luftverschmutzung in Belastungsgebieten; sie erstellt Emissionskataster, hilft bei der Erarbeitung der Luftreinhaltepläne und berät die Gewerbeaufsichtsämter bei der Erteilung von Genehmigungen.

Die Luftqualität ist in der Bundesrepublik, insbesondere an Rhein und Ruhr, schlechter als in den Niederlanden. Auffallend sind in diesem Zusammenhang die grossen Unterschiede zwischen den von beiden Ländern festgesetzten Normen (siehe Anlage 4, Tabelle 4I). Im Bundesland Nordrhein-Westfalen liegen die in mehrjährigen Messungen ermittelten Monatsdurchschnitte für SO<sub>2</sub> bei etwa 0,09 - 0,1 mg/m<sup>3</sup>, für NO<sub>2</sub> bei 0,06 bis 0,07 mg/m<sup>3</sup> und für Schwebstoffe bei etwa 0,1 - 0,13 mg/m<sup>3</sup>.<sup>34</sup> Die Werte in den Niederlanden und in der Bundesrepublik sind nur zum Teil vergleichbar. Die Bundesrepublik arbeitet mit einem flächen-

<sup>29</sup> R. Mayntz u.a., *Vollzugsprobleme der Umweltpolitik*; Stuttgart/Mainz (Kohlhammer) 1978, S.34ff.

<sup>30</sup> §3 Absatz 3 Bundesimmissionsschutzgesetz; das Genehmigungsverfahren ist in 3-31 geregelt.

<sup>31</sup> §§17, 24 Absatz 1 Nr.2, 5 Absatz 2, 22 Absatz 1 Nr.1 Bundesimmissionsschutzgesetz.

<sup>32</sup> §§44-47 Bundesimmissionsschutzgesetz.

<sup>33</sup> Landesregierung Nordrhein-Westfalen, *Umweltschutz in Nordrhein-Westfalen*, Düsseldorf 1980.

<sup>34</sup> Landesanstalt für Immissionsschutz des Landes Nordrhein-Westfalen, *Monatsberichte über die Luftqualität an Rhein und Ruhr*, Essen 1980/81.

repräsentativen Messnetz, während die Messstationen in den Niederlanden nach anderen Kriterien verteilt wurden. Ausserdem werden unterschiedliche Analysemethoden angewandt (in den Niederlanden das Black-Smoke-System, in der Bundesrepublik das gravimetrische System). Zum Vergleich seien hier jedoch die Mittelwerte im Rijnmond-Gebiet genannt: 105 µg SO<sub>2</sub>/m<sup>3</sup> im Jahre 1968 und 47 µg SO<sub>2</sub>/m<sup>3</sup> im Jahre 1977. (1 µg = 0,001 mg)

1979 wurde erstmals Smog-Alarm gegeben. In Teilen des Ruhrgebiets werden gelegentlich die Immissionswerte überschritten, vor allem bei SO<sub>2</sub>, aber auch bei Staub und Fluor. Seit einiger Zeit ist das Gebiet um Dortmund (Ruhrgebiet Ost) nicht mehr am stärksten belastet, was u.a. darauf zurückzuführen ist, dass die in diesem Gebiet stark vertretene Eisen- und Stahlindustrie mit Problemen kämpft. Die Belastung verlagert sich auf den nördlichen Teil des Ruhrgebiets. Die stärkste Verunreinigung ist zur Zeit im westlichen Ruhrgebiet, im Raum Duisburg-Oberhausen, festzustellen. Wie bereits erwähnt, führten 1980 auch die wirtschaftliche Stagnation und die günstigen meteorologischen Voraussetzungen zu einer Verbesserung der Luftqualität gegenüber dem Vorjahr.<sup>35</sup>

#### *Bilaterale Beratungen*

Seit dem 19. September 1979 besteht die Deutsch-Niederländische Kommission auf dem Gebiet der Luftverunreinigung und der umweltgefährdenden Stoffe.<sup>36</sup> Diese amtliche Kommission, die aus einer zehnjährigen Zusammenarbeit zwischen dem staatlichen Institut für die Volksgesundheit und dem Umweltbundesamt des Bundesministeriums des Innern hervorgegangen ist<sup>37</sup>, soll die Zusammenarbeit der Regierungen beider Länder auf den genannten Gebieten fördern. Ausserdem soll einmal jährlich ein Treffen der zuständigen Minister und leitenden Beamten zur Besprechung aktueller Fragen stattfinden. Die Kommission besteht aus fünf Arbeitsgruppen (Umweltgefährdende Stoffe, Auswirkungen auf die Umwelt, Strategie, Technologie und Messungen). Da die Kommission noch nicht lange besteht, lässt sich über ihre Arbeit noch nicht viel sagen.

Gelegentlich befasst sich auch die Deutsch-Niederländische Raumordnungskommission mit Problemen der grenzüberschreitenden Luftverunreinigung. Wie eine Übersicht der Arbeitsgruppe Beratungsstrukturen im Bereich der grenzüberschreitenden Umweltverschmutzung<sup>38</sup> zeigt, bestehen daneben auch Kontakte auf lokaler und regionaler Ebene. Die Arbeitsgruppe setzt sich dafür ein, dass sich die bestehenden Beratungsgremien in stärkerem Masse mit Problemen des Umweltschutzes befassen; ausserdem befürwortet sie die Schaffung eines Gremiums auf Regierungsebene, das sich mit Fragen auseinandersetzt, für die sich auf regionaler bzw. lokaler Ebene keine Lösung finden lässt oder für die auf dieser Ebene kein Beratungsgremium besteht. Diese Aufgabe wird wahrscheinlich die vor kurzem gegründete Deutsch-Niederländische Kommission auf dem Gebiet der Luftverunreinigung und der umweltgefährdenden Stoffe mit übernehmen können. Weiterhin tritt die Arbeitsgruppe dafür ein, dass - wie es bereits im niederländisch-belgischen Grenzgebiet geschehen ist - Kontaktbeamte eingestellt werden, die eng mit dem Sekretariat dieser Kommission zusammenarbeiten. Schliesslich weist die Arbeitsgruppe darauf hin, dass es schwierig ist, allgemeine

---

<sup>35</sup> Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, a.a.O.

<sup>36</sup> Staatscourant Nr.184, 21. September 1979.

<sup>37</sup> Rijksinstituut voor de Volksgezondheid, a.a.O.

Aufgabe: „To calculate paths and fate, and consequently concentration and dose, of air pollutants emitted into the air in the region of Germany/Netherlands.“

<sup>38</sup> Directoraat Milieu-Hygiëne, Interprovinciaal overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *Rapport van de Werkgroep Overlegstructuren Grensoverschrijdende Verontreiniging*, 1979.

Empfehlungen für eine bilaterale Kooperation auf regionaler bzw. lokaler Ebene zu formulieren, u.a. weil die Probleme sehr unterschiedlich sind.

### *Multilaterale Beratungen*

Beide Länder beteiligen sich auch im Rahmen internationaler Organisationen an Beratungen über die Luftverunreinigung. Mit dem Ziel, gemeinsam die Luftverunreinigung zu bekämpfen und die Massnahmen der Mitgliedsländer aufeinander abzustimmen, werden hierbei u.a. Informationen ausgetauscht, Untersuchungen durchgeführt und Richtlinien, Empfehlungen und Verträge ausgearbeitet. Ein wichtiges internationales Gremium, das sich mit der Problematik der Luftverunreinigung befasst, ist die Wirtschaftskommission für Europa (ECE), ein Organ der Vereinten Nationen. Ende 1979 wurde im Rahmen der ECE ein Vertrag zur Bekämpfung der weiträumigen grenzüberschreitenden Luftverschmutzung geschlossen.<sup>39</sup> Der Vertrag soll die bereits bestehende technische und wissenschaftliche Zusammenarbeit bei der Luftreinhaltung vertiefen und erweitern; er institutionalisiert den Austausch von Informationen über innerstaatliche Massnahmen und ihre Ergebnisse. Im Jahre 1977 ist in diesem Rahmen das „Programm über die Zusammenarbeit bei der Messung und Berechnung der weiträumigen Ausbreitung von luftverunreinigenden Stoffen in Europa“ (Cooperative Programme for Monitoring and Evaluation of Long Range Transmission of Air Pollutants in Europe/EMEP) angelaufen. Das EMEP ist in gewissem Sinne eine Fortsetzung des LRTAP der OECD (siehe unten). Untersucht werden insbesondere die Konzentration von Schwefelverbindungen in der Luft und die Ablagerung dieser Verbindungen.

### *Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)*

Der OECD-Umweltausschuss hat in den zehn Jahren seines Bestehens eine Vielzahl von Fragen behandelt<sup>40</sup>, so z.B. die SO<sub>2</sub>-Problematik, die Effektivität und die Auswirkungen politischer Massnahmen zur Bekämpfung der Luftverunreinigung, die grenzüberschreitende Luftverunreinigung, die wirtschaftlichen Folgen der Umweltpolitik, mit der Luftreinhaltung verbundene Probleme der Abfallbeseitigung, Grundsatzempfehlungen zu allgemeinen Fragen (z.B. „Standstill“, „Nondiscrimination“ und „Polluter pays“) sowie zu Informations- und Konsultationsfragen.

### *Europarat*

Was die Arbeit des Europarats anlangt, ist vor allem auf die Resolution zur grenzüberschreitenden Luftverschmutzung hinzuweisen.<sup>41</sup>

### *Europäische Gemeinschaft*

Die Europäische Gemeinschaft hat unlängst eine wichtige Richtlinie über Grenz- und Richtwerte für Schwefeldioxid und Schwebstoffe in der Luft verabschiedet<sup>42</sup>, die die Mitgliedstaaten verpflichtet, dafür zu sorgen, dass die in dieser Richtlinie festgelegten Grenzwerte ab 1. April 1983 nicht mehr überschritten werden. Eine weitere Verschlechterung der

---

<sup>39</sup> Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution, Genf, 13. November 1979. Siehe auch: International Legal Materials 18 (1979), S.1442-1450, und Environmental Policy and Law 6 (1980), S.37-40; Tractatenblad 1980, Nr.21.

<sup>40</sup> Siehe u.a.: The OECD-programme on Long-Range Transport of Air Pollutants, a.a.O. OECD, *The Costs and Benefits of Sulfur dioxide Control*; Paris 1981. OECD, *Environmental Protection in Frontier-regions*; Paris 1979.

<sup>41</sup> Siehe u.a.: Europarat, *European Yearbook 1971*; Resolution 5 on Air Pollution in Frontier Areas, 26. März 1971, S.263.

<sup>42</sup> Richtlinie 80/779/EWG vom 15.7.1980, Amtsblatt EG vom 30.8.1980. Die Richtlinie genehmigt allerdings auch die Grenzwerte und Messmethoden der TA-Luft.

Luftqualität in weniger stark belasteten Gebieten soll durch Einhaltung der Immissionsnormen und nicht etwa durch den Bau höherer Schornsteine verhindert werden. Gleichzeitig wurde eine Resolution zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden Luftverunreinigung durch Schwefeldioxid und Schwebstoffe angenommen. Darin erklären sich die Mitgliedstaaten bereit, die grenzüberschreitende Luftverschmutzung durch Schwefeldioxid und Schwebstoffe zunächst weitgehend einzuschränken und dann allmählich zu reduzieren. Die bereits früher von der EG erlassenen Richtlinien zur Luftverunreinigung beziehen sich vor allem auf Typzulassungen und Produktionsnormen.<sup>43</sup>

Dem Rat liegt ein Vorschlag der Kommission vom 19. Mai 1979 zur Einführung eines gemeinsamen Beratungsverfahrens über Pläne in bezug auf konventionelle Kraftwerke vor, deren Emissionen das Gebiet anderer Mitgliedstaaten beeinflussen können. Das Verfahren soll auf Antrag eines Mitgliedstaates oder von der Kommission selbst eingeleitet werden. Es sollen zunächst Daten zu folgenden Fragenkomplexen gesammelt werden: Häufigkeit, Dauer und Wahrscheinlichkeit von Einwirkungen auf Luft, Boden, oberirdische Gewässer und Grundwasser anderer Mitgliedstaaten; Gefährdung benachbarter Mitgliedstaaten im Falle von Betriebsstörungen oder bei Unfällen; Kumulation von Emissionen in Grenzgebieten, die zu einer Schädigung oder Gefährdung der Umwelt oder der Gesundheit der Bevölkerung führen können. Diese Daten müssen vor dem Genehmigungsverfahren vorgelegt werden. Die EG übermittelt dann dem Land, das das Kraftwerk bauen will, und dem Land, das das Beratungsverfahren beantragt hat, ein entsprechendes Gutachten. Darüber hinaus ist bei der EG eine Richtlinie zur Berichterstattung über Folgen behördlicher Massnahmen für die Umwelt in Vorbereitung. Dabei sollen auch Massnahmen berücksichtigt werden, die grenzüberschreitende Auswirkungen auf die Umwelt haben könnten. Der Richtlinienentwurf der Europäischen Kommission wurde erstmals im Juni 1981 von den für den Umweltschutz zuständigen Ministern der zehn Mitgliedstaaten behandelt. Im Dezember 1981 hat der Ministerrat die sog. Post-Seveso-Richtlinie prinzipiell gebilligt. Diese Richtlinie enthält u.a. die Vorschrift, dass die Mitgliedstaaten benachbarte Mitgliedstaaten über umweltgefährdende Betriebe im Grenzgebiet informieren und sich mit diesen Ländern über geeignete Massnahmen beraten müssen. Die Niederlande drängen in der EG auf grössere Aufmerksamkeit für die Grenzgebiete. So sagte der Minister für Volksgesundheit und Umweltschutz, Ginjaar: „Die Grenzgebiete drohen durch die allgemein zunehmende Umweltverschmutzung in immer stärkerem Masse für Müllkippe Europas zu werden, wo alles möglich ist, weil es an zweckmässigen gesetzlichen Regelungen fehlt.“<sup>44</sup> Nach Auffassung des Ministers muss auf europäischer Ebene ein Informations- und Konsultationsverfahren geschaffen werden, das immer dann angewandt wird, wenn eine Verunreinigung von Boden, Wasser oder Luft droht, wenn Lärmbelastigungen zu befürchten sind oder wenn der Bau von Kernkraftwerken, Grundwasserentnahmen oder die Beseitigung bzw. Lagerung gefährlicher Stoffe und Abfallstoffe geplant wird. Der Minister setzte sich auch dafür ein, die Auswirkungen geplanter Massnahmen auf die Umwelt im grenznahen Raum eingehend zu untersuchen und entsprechende Berichte zu erstellen. Dabei seien auch die Auswirkungen auf benachbarte Grenzregionen zu berücksichtigen.

#### *Konsequenzen der staatlichen Massnahmen*

Aus Gebieten jenseits der Grenzen stammen, wie bereits erwähnt, etwa drei Viertel der trockenen, nassen und sauren Ablagerungen. Die

<sup>43</sup> Einen Überblick über multilaterale Gremien und über Prinzipien im Bereich des grenzüberschreitenden Umweltschutzes findet sich in: Grensoverschrijdende Verontreiniging, Tweede Kamer, zitting 1979-1980, Hoofdstuk XVII, Nr.68, S.1-27. Die EG-Bestimmungen werden u.a. behandelt in: EG-milieuregelingen, Tweede Kamer, zitting 1978-1979, 15729, Nr.1-2.

<sup>44</sup> 649. Sitzung des Umwelt-Ministerrats der EG am 30.6. und 1.7.1980 in Luxemburg.

mit der Luft aus dem Ausland antransportierten Schmutzmengen sind überdies die Hauptursache für die Überschreitung der Grenzwerte (ausser im Rijnmond-Gebiet). Etwa 70% der SO<sub>2</sub>-Bodenkonzentrationen stammen aus anderen Ländern. Um es mit einem im Untertitel dieses Berichts verwendeten Begriff zu sagen: Die Empfindlichkeit unseres Landes gegenüber Einflüssen aus dem Ausland ist auch hier gross. Der grenzüberschreitende Transport von Schmutzstoffen lässt sehr wenig Raum für innerstaatliche Massnahmen zur Luftreinhaltung. Zur Verdeutlichung sei gesagt, dass trotz niedriger SO<sub>2</sub>-Emissionen im Inland insbesondere in den Grenzgebieten Überschreitungen der Grenzwerte festzustellen sind und dass der Säuregrad der Niederschläge im Verhältnis zu anderen europäischen Ländern ausgesprochen hoch ist. Es hat sich gezeigt, dass hierfür nicht nur die Bundesrepublik verantwortlich ist, sondern zu etwa gleichen Teilen auch Belgien und die übrigen Länder. Lösungen dürfen daher auch nicht in erster Linie auf bilateraler Ebene gesucht werden, obwohl hier durchaus Ansatzpunkte gegeben wären. Zu denken ist vielmehr an Informations- und Konsultationsverfahren bei der Wahl von Standorten für Anlagen, die erhebliche Mengen an Schadstoffen produzieren, wie dies bei Kraftwerken der Fall ist. Eine entsprechende EG-Richtlinie wird vorbereitet. In der Deutsch-Niederländischen Raumordnungskommission ist ein solches Verfahren bereits mehr oder weniger institutionalisiert. Auch könnte man ein Warnverfahren für die gegenseitige Unterrichtung über Perioden erheblicher Luftverschmutzung schaffen, in denen grosse Schmutzstoffmengen über die Grenze verfrachtet werden können. Ein solches Warnverfahren wird bereits innerhalb der Benelux angewandt. Dies alles heisst jedoch nicht, dass innerstaatliche Massnahmen überflüssig wären. Obwohl solche Massnahmen nicht den gewünschten Erfolg haben können, sind sie erforderlich, zumal die Niederlande sonst nicht das Recht hätten, sich in internationalen Gremien für den Umweltschutz einzusetzen. Das Mindeste, was man fordern muss, ist, dass die Niederlande nicht mehr SO<sub>2</sub> und andere Schadstoffe „exportieren“, als sie „importieren“. Im Vergleich zu anderen Ländern sind die finanziellen, technischen und politischen Anstrengungen der Niederlande auf diesem Gebiet gering, was auch ihre Verhandlungsposition schwächt. Die Position der Bundesrepublik ist in dieser Hinsicht erheblich besser, was auch die niederländische Regierung zugibt.<sup>45</sup> So müssen Kohlekraftwerke in der Bundesrepublik seit 1971 mit Rauchgasentschwefelungsanlagen ausgerüstet sein. Hierbei ist allerdings die unterschiedliche Luftqualität in den Industriezentren der Niederlande und der Bundesrepublik zu berücksichtigen, die jeweils stark von Art und Umfang der Industrieansiedlungen und des Brennstoffeinsatzes abhängt. Insbesondere die weitgehende Umstellung der niederländischen Energieversorgung auf Erdgas - Kohle wird kaum noch verwendet - hat stark zur Luftreinhaltung beigetragen. In den am stärksten belasteten Gebieten der Bundesrepublik ist die Luft heute immer noch so schlecht, wie sie es 1968 im Rijnmond-Gebiet war. Dieses Bild wird sich jedoch in absehbarer Zeit ändern, wenn der Kohleverbrauch der Niederlande, wie vorausgeschätzt, auf 35 Mio. t SKE (32% des gesamten Inlandsverbrauchs) angestiegen sein wird.<sup>46</sup> Auch die Niederlande müssen dann geeignete Massnahmen treffen, um die heutigen Zielsetzungen weiterhin realisieren zu können. Diese Möglichkeit, sich im

---

<sup>45</sup> Siehe auch: Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, Begroting van uitgaven; Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 17100, Hoofdstuk XVII, Nr.2, S.126. Nota Heroverweging Collectieve Uitgaven; deelrapport 17, Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16625, Nr.22. Nota Kosten en Macro-economische gevolgen van het voorgenomen milieubeleid; Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16495, Nr.1-2, S.41. SO<sub>2</sub>-bestrijdingsprogramma 1981-1982; Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 17342, Nr.1-2, Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1982.

<sup>46</sup> Een 'ongewijzigd beleidsscenario' voor de energievoorziening van Nederland tot het jaar 2000 (Referentiescenario) opgesteld door het Ministerie van Economische Zaken ten behoeve van de Brede Maatschappelijke Discussie Energiebeleid, 's-Gravenhage, 22. Dezember 1981.

Rahmen der Diversifizierung stärker auf die Kohle zu verlegen, hat die Bundesrepublik nicht. Wie Abschnitt 4.1.2 zeigt, sieht das Energieprogramm der Bundesrepublik bereits jetzt für das Jahr 1990 einen Kohleverbrauch von 115 Mio. t SKE vor, das entspricht etwa 30% des Primärenergiebedarfs. Die Leistung der Kernkraftwerke entspricht zur Zeit etwa 14 Mio. t SKE. Der Kohleverbrauch der konventionellen Kraftwerke wird bis 1990 auf ca. 43 Mio. t SKE ansteigen. Die Leistung der heute vorhandenen, geplanten oder im Bau befindlichen Kernkraftwerke von insgesamt 21 600 MW entspräche 39 Mio. t SKE und somit einer Zunahme der SO<sub>2</sub>-Emissionen um 1 Mio. t pro Jahr (35%) und der NO<sub>x</sub>-Emissionen um 0,273 Mio. t pro Jahr (10%). Hier würde also tatsächlich der Teufel mit Beelzebub ausgetrieben.

Nun noch einiges zum Thema internationale Beratungen. Initiativen in einigen Gremien haben bereits zu Ergebnissen geführt. Als wichtigste sind die Post-Seveso-Richtlinie und die SO<sub>2</sub>-Richtlinie zu nennen. Die in der letztgenannten Richtlinie festgelegten Grenzwerte für SO<sub>2</sub> liegen jedoch erheblich über den niederländischen Normen, die wiederum erheblich über die heutigen Anforderungen an die Luftqualität (Mittelwerte) hinausgehen. Wichtig sind auch die in Vorbereitung befindlichen Richtlinien zur Berichterstattung über Umweltfolgen geplanter Massnahmen sowie über die Kraftwerke. Gerade auf diesem sehr wichtigen Gebiet, wo Lösungen gefunden werden könnten, sind bisher nur geringe Erfolge zu verzeichnen. Die heutige Wirtschaftslage hat zwar zu einer Verminderung der Umweltverschmutzung geführt, aber auch die Voraussetzungen für eine internationale Umweltpolitik verschlechtert. Die Niederlande haben bisher in internationalen Beratungen zur Umweltproblematik eine wichtige Rolle gespielt. Wollen sie diese Rolle weiterhin und vielleicht sogar mit besseren Erfolgsaussichten spielen, so müssen sie vor allem im eigenen Land eine glaubwürdige Umweltpolitik führen. Da die Niederlande auf diesem Gebiet bisher geringere Anstrengungen unternommen haben als manche anderen Länder - insbesondere die Bundesrepublik -, könnten sie, indem sie ihren Rückstand aufholen, ihre Verhandlungsposition noch erheblich stärken.

### 4.3 Grenzüberschreitende Wasserverschmutzung

#### 4.3.1 Einleitung

Der Rhein speist etwa zwei Drittel der niederländischen Oberflächengewässer. Er bestimmt damit die Qualität des Wassers in einem Großteil der Niederlande sowie die Qualität des Salzwassers an der Küste. Das Einzugsgebiet des Rheins umfasst eine Fläche von 183 500 km<sup>2</sup> mit 50 Mio. Einwohnern. Der grösste Teil des Einzugsgebiets (100 000 km<sup>2</sup>) liegt in Westdeutschland.<sup>47</sup> In diesem Gebiet liegen auch die wichtigsten Industriezentren.

Die Verschmutzung des Rheins machte sich bereits zu Beginn dieses Jahrhunderts bemerkbar, als die Stör- und Lachsfänge abnahmen und der Geschmack des aus dem Rhein gewonnenen Trinkwassers sich verschlechterte (Karbolschmack). 1916 kam es erstmals durch industrielle Einleitungen im deutschen Teil des Rheins zu einem Fischsterben. Nach einem Protest der Niederlande beim Reichstag wurde 1922 eine niederländisch-deutsche Sachverständigenkommission gebildet. Sie hatte die Aufgabe, die Verschmutzung des Rheins durch industrielle Einleitungen zu untersuchen. In der Zeit des Wiederaufbaus nach dem Zweiten Weltkrieg nahm die Verschmutzung erheblich zu. 1948 wurde diese Situation in der sog. Lachskommission in Basel ausführlich besprochen, und es wurde beschlossen, eine internationale Kommission zur Bekämpfung der Verschmutzung einzusetzen. 1950 wurde nach einem Notenwechsel auf

<sup>47</sup> Themanummer Rijnverontreiniging, H<sub>2</sub>O, Mai 1980, S.93-111.  
Rijnverontreiniging, H<sub>2</sub>O, April 1980, S.70-82.



Initiative der Schweizer Regierung die Internationale Kommission zum Schutze des Rheins gegen Verunreinigung (IRK) gegründet. 1963 erhielt die Kommission auf Vorschlag der niederländischen Regierung durch das Berner Abkommen einen offiziellen Status.<sup>48</sup> In den ersten zwanzig Jahren wurden in der IRK keine konkreten Ergebnisse erzielt. Auf Initiative der Niederlande wurde daher im Oktober 1982 in Den Haag eine Konferenz der Minister der Rheinanliegerstaaten abgehalten. Auf dieser Konferenz wurde die Grundlage für den Salz- und Chemievertrag und den noch in Vorbereitung befindlichen sog. Wärmevertrag geschaffen. Weiterhin wurde die regelmässige Durchführung von Ministerkonferenzen zur Förderung der Zusammenarbeit beschlossen. Inzwischen haben sechs Konferenzen stattgefunden: 1972 in Den Haag, 1973 in Bonn, 1976 in Paris, 1976 in Bern, 1981 in Wassenaar und 1981 in Paris. Auch von anderer Seite wurden Initiativen ergriffen. Am 23. Januar 1970 wurde in Düsseldorf die Internationale Arbeitsgemeinschaft der Wasserwerke im Rheineinzugsgebiet (IAWR) gegründet, ein Zusammenschluss von Wasserwerken, die ihr Wasser aus dem Rhein beziehen. Umweltschützer gründeten 1974 die Stichting Reinwater (Stiftung Reinwasser), eine Unterabteilung einer internationalen Arbeitsgruppe zum Schutz des Rheins gegen Verunreinigung. Die Stiftung Reinwasser verfolgt ihre Ziele vor allem auf gerichtlichem Wege - ein Weg, den der Staat nicht beschreiten konnte oder wollte. Allerdings kann die Stiftung nicht - wie es der Staat sehr wohl gekonnt hätte - beim Internationalen Gerichtshof klagen, sondern nur bei den niederländischen Gerichten. Sie entschied sich zunächst für eine Klage gegen die französischen Kaliminen, die Mines Domiales de Potasse d'Alsace, weil Verfahren gegen grosse Verursacher die meisten Erfolgsaussichten bieten. Erwähnenswert ist auch das Internationale Wassertribunal, das auf Initiative von elf niederländischen Umweltschutzorganisationen im April 1983 in Rotterdam abgehalten werden soll. Auf diesem Tribunal sollen Art, Umfang und Auswirkungen der Verschmutzung von Rhein, Nordsee, Wattenmeer und IJsselmeer untersucht und die Verursacher aufgespürt werden. Weiterhin soll geprüft werden, ob sich diese Verschmutzung mit allgemein geltenden ethischen Grundsätzen, mit Grundsatzverträgen, mit internationalen Erklärungen sowie mit dem internationalen Recht vereinbaren lässt.

Die bisherigen Ergebnisse aller im vorstehenden aufgeführten internationalen Beratungen - die wichtigsten sind das Übereinkommen zum Schutze des Rheins gegen Verunreinigungen durch Chloride (der sog. Salzvertrag)<sup>49</sup>, das Übereinkommen zum Schutze des Rheins gegen chemische Verunreinigung (der sog. Chemievertrag)<sup>50</sup> und die Zusatzvereinbarung, mit der die Europäische Gemeinschaft der IRK beigetreten ist.<sup>51</sup> Diese Verträge wurden am 3. Dezember 1976 in Bonn unterzeichnet. Das Ergebnis der Beratungen erwies sich jedoch in vielerlei Hinsicht als eine Art Pyrrhus-Sieg. So beschloss die französische Regierung im Dezember 1979, den Salzvertrag nicht der Nationalversammlung vorzulegen, so dass er praktisch nur auf dem Papier besteht. Beim Chemievertrag sieht es nicht viel besser aus. Obwohl er bereits am 1. Februar 1979 in Kraft trat, ist bis heute erst eine Durchführungsverordnung erlassen worden. Die im Rahmen der IRK im Dezember 1979 getroffene Vereinbarung, die Einleitungen aus Chloralkalifabriken zu reduzieren, wurde von Frankreich und der Bundesrepublik nicht ratifiziert. Auf den Sitzungen des Rates der

---

<sup>48</sup> J.G. Lammers, „New International Legal Developments concerning the pollution of the Rhine“; in: *Netherlands International Law Review*, Band 27, 1980, S.171-193. J.G. Lammers, „International Cooperation or the protection of the waters of the Rhine against pollution“; in: *Netherlands Yearbook of International Law*, Band 5, 1974, S.59-110.

<sup>49</sup> Tractatenblad van het Koninkrijk der Nederlanden, Nr.33, 1977.

<sup>50</sup> Ebenda, Nr.32, 1977.

<sup>51</sup> Ebenda, Nr.31, 1977.

EG-Umweltminister im Dezember 1981 wurde nach schwierigen Verhandlungen über die Quecksilber-Einleitungen aus Chloralkalifabriken eine EG-Richtlinie erlassen. Die internationalen Beratungen verlaufen also äusserst träge. Allem Anschein nach bietet jetzt nur noch das letzte Mittel, nämlich die Anrufung des Internationalen Gerichtshofs und Initiativen privater Umweltschutzorganisationen, einen Ausweg. Im Parlament wurde die erste Möglichkeit bereits 1972 zur Sprache gebracht, um auf diese Weise Frankreich zur Verminderung der Salzeinleitungen zu zwingen. Der Vorschlag wurde jedoch von der damaligen Regierung mit der Begründung abgelehnt, man wolle auf die laufenden Verhandlungen in der IRK keinen Druck ausüben.<sup>52</sup> Nachdem nun, zehn Jahre später, die Salzfracht nur noch weiter zugenommen hat, lässt sich dieses Argument wohl nicht mehr halten, zumal der Präfekt des Departements Haut-Rhin Anfang vorigen Jahres den staatlichen Kalibergwerken eine neue, bis zum 31. Januar 1990 geltende Genehmigung erteilt hat, nach der im Durchschnitt 130 kg Chlorid pro Sekunde eingeleitet werden dürfen. Gegen die Erteilung dieser Genehmigung haben die Wasserwerke und die Stiftung Reinwasser Beschwerde eingelegt. Auf der sechsten Ministerkonferenz im November 1981 in Paris wurde eine neue Vereinbarung getroffen. Ob diese Vereinbarung eingehalten wird, ist noch fraglich, aber selbst dann wird es noch lange dauern, bis die Einleitungen reduziert werden, und zwar nur um ein Siebtel.

Im folgenden sollen zunächst die verschiedenen Formen der Rheinverschmutzung behandelt werden: biologisch abbaubare Verunreinigungen, Nährstoffe, Schwermetalle, Salz und organische Mikroverunreinigungen. Soweit wie möglich soll auf die Herkunft, den Grad der Verunreinigung und die Auswirkungen auf die Wasserqualität in den Niederlanden eingegangen werden.

Im Anschluss daran sollen die verschiedenen Beratungsgremien, die im Rahmen dieser Gremien erzielten Resultate und die Möglichkeiten zur Einleitung völkerrechtlicher Verfahren erörtert werden.

#### 4.3.2 Die Verschmutzung des Rheins

##### *Biologisch abbaubare Verunreinigungen*

Die Belastung des Rheins durch organische, biologisch abbaubare Verunreinigungen nimmt seit 1973 ab. Seitdem wurde die Bruttozunahme der Abwässer durch die Kapazitätzunahme der Kläranlagen mehr als ausgeglichen. Insbesondere in der Bundesrepublik und in der Schweiz wurden erhebliche Summen in den Bau von Kläranlagen investiert. Dennoch bleibt die Bundesrepublik mit einem Anteil von ca. 66% an den Gesamteinleitungen der weitaus grösste Verschmutzer; die wichtigsten Verursacher sind: die Papierfabrik Mannheim, die Bayerwerke in Leverkusen, die Firma Holzmann in Karlsruhe und Krefeld und die Firma Hoechst in Frankfurt (siehe Anlage 5, Tabelle 5A). In der Bundesrepublik gibt es Pläne, künftig das gesamte Abwasser zu klären. Einige Projekte werden bereits durchgeführt.<sup>53</sup> Da Bund und Länder vor finanziellen Problemen stehen, wird sich die Verwirklichung dieses Programms jedoch länger hinziehen: in diesem Bereich sind Kürzungen von 20% zu erwarten.

Die bisherigen Massnahmen haben zu einer erheblichen Verbesserung bei einigen Parametern für die Wasserqualität (biologischer Sauerstoffbedarf, Sauerstoffgehalt, Ammonium) geführt. Die Belastung mit organischen Stoffen und die Ammoniumkonzentration liegen allerdings noch

<sup>52</sup> Tweede Kamer, Handelingen II, 1971-1972, S.829, und Handelingen II, 1972, S.860-863.

<sup>53</sup> Siehe u.a.: Internationale Kommission zum Schutze des Rheins gegen Verunreinigung, *Tätigkeitsbericht 1979*; Koblenz 1980.

Landesregierung Nordrhein-Westfalen, *Umweltschutz in Nordrhein-Westfalen*; Düsseldorf 1980.

Landesregierung Nordrhein-Westfalen, „Landesentwicklungsbericht“; *Schriftenreihe des Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen, Heft 42*, Düsseldorf 1979.

über den IAWR-Normen.<sup>54</sup> Der gesamte Phosphatgehalt liegt ebenfalls deutlich über den niederländischen Wasserqualitätsnormen (siehe auch Anlage 5, Tabelle 5B).<sup>55</sup>

Mehr Anlass zu Besorgnis als die übrigen abbaubaren Verunreinigungen geben die Nährstoffe Nitrat und Phosphat. Der Nitratgehalt steigt noch ständig, insbesondere infolge der erhöhten Kapazität der Kläranlagen. Die „importierten“ Nitrat- und Phosphatfrachten übersteigen die Einleitungen in den Niederlanden um ein Vielfaches (siehe Anlage 5, Tabelle 5C).

Die schwerwiegendste Folge der Verunreinigung durch organische, abbaubare Stoffe und durch Nährstoffe ist die Eutrophierung, d.h. die Überdüngung des Wassers. Bei einem Überangebot an Nahrung ändert sich die Zusammensetzung von Flora und Fauna im Wasser; auch kann Algenblüte auftreten, die zu einem starken Absinken des Sauerstoffgehalts und zu grossen Fischsterben führt. Die Regierung hat sich im sog. Phosphatbericht mit dieser Eutrophierung befasst. Die Rheinsanierung ist für die Süsswasserversorgung in den Niederlanden besonders wichtig. Der Rhein speist einen Grossteil der niederländischen Gewässer. Die Bekämpfung der Eutrophierung dieser Gewässer ist daher nur möglich, wenn die Phosphat- und Nitratfracht des Rheins schon im Ausland vermindert wird.

### *Schwermetalle*

Der Rhein führt grosse Mengen von Schwermetallen mit sich - grösstenteils an Schlamm gebunden, teils aber auch in gelöster Form. Hohe Schwermetallgehalte und hohe Schwermetallfrachten treten häufig gleichzeitig mit erheblichen Schwebstofftransporten (Lehmpartikel) auf. Wo der Lehm sich absetzt (sedimentiert), entsteht ein Schlammdepot, das erneut abgetragen werden kann. Die Sedimentation tritt vor allem bei Strömungsgeschwindigkeiten unter 0,3 m/s auf, wie z.B. bei der Staustufe Driel im Nederrijn, an der Mündung der IJssel ins Ketelmeer, im küstennahen Gebiet und natürlich im Gebiet zwischen den Sommer- und Winterdeichen bei fallendem Hochwasser. Die Sedimentation ist der wichtigste Mechanismus, der eine Abnahme der Schadstoffgehalte im Wasser bewirkt. Die grösste Abnahme der Belastung lässt sich im Flussabschnitt Ketelmeer-IJsselmeer (Kampen-Abschlussdeich) messen, wo sich etwa 67-77% der Metalle und etwa 85% des Phosphors absetzen, sowie auf dem Teilstück Nieuwe Merwede-Haringvlietdam. Um die Fahrrinntiefe zu erhalten, muss ausserdem im küstennahen Bereich (Rotterdammer Hafen) regelmässig Schlamm ausgebaggert werden. Da der Schlamm relativ hohe Schwermetallgehalte aufweist, lassen sich nur schwer Stellen finden, wo er abgelagert werden kann. Die Kadmiumgehalte beispielsweise sind so hoch, dass der Schlamm nicht auf Ackerland abgelagert werden kann; die auf solchen Flächen angebauten Pflanzen wären für die menschliche Ernährung oder zur Viehfütterung nicht mehr geeignet. In den Gebieten zwischen den Sommer- und Winterdeichen der grossen Flüsse ist der Kupfergehalt im Gras so hoch, dass hier keine Schafe mehr weiden können.

In den vergangenen Jahren sind die Schwermetallgehalte und die Schwermetallfrachten erheblich gesunken (siehe Anlage 5, Tabelle 5D). Die Quecksilberkonzentration ging 1974 besonders stark zurück, ändert

---

<sup>54</sup> Die IAWR hat Grenzwerte für die täglichen Durchschnittskonzentrationen bei der Wassereinleitung durch Wasserwerke festgelegt; A-Normen gelten für Rheinwasser, das ausschliesslich mit Hilfe natürlicher Reinigungsverfahren zu Trinkwasser aufbereitet wird, B-Normen gelten für Rheinwasser, bei dessen Aufbereitung bewährte physikalisch-chemische Verfahren angewendet werden.

<sup>55</sup> Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Indicatief Meerjaren Programma Water (IMP), 1980-1984*; Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1981. Hier wird zwischen absoluten Normen und Durchschnittsnormen unterschieden.

sich jetzt jedoch kaum noch.<sup>56</sup> Seit 1976 haben sich auch die Kadmiumkonzentrationen recht stark vermindert; allerdings sind insbesondere im Lek grosse Schwankungen zu verzeichnen, wobei es gelegentlich zu Überschreitungen der Grenzwerte kommt. Auch der Chromgehalt sinkt seit 1976 ständig. Bei Zink war in der Zeit von 1975 bis 1977 ein starker Rückgang festzustellen. Die IAWR-A-Norm für Blei wird regelmässig überschritten. Auch der Kupfergehalt und der Arsengehalt haben sich nach einem anfänglichen Rückgang stabilisiert. Überschreitungen der Grenzwerte kommen nur noch sehr selten vor. Bei Eisen wird die IAWR-A-Norm sehr häufig überschritten.<sup>57</sup>

Die Untersuchung in der Fließenden Welle der IAWR und des RIWA hat deutlich gezeigt, wo die wichtigsten Ursachen für die Verunreinigung des Rheins liegen.<sup>58</sup> Erhebliche Schwermetallfrachten werden dem Rhein durch die Lippe (Chrom, Blei und Kadmium) und die Emscher (Kupfer, Zink und Kadmium) zugeführt. Etwa 45% der gesamten Schwermetallfracht, die im Zeitraum von November 1978 bis November 1979 bei Lobith gemessen wurde, stammt aus dem Land Nordrhein-Westfalen. Im Zeitraum von November 1977 bis November 1978 lag der Anteil sogar bei 70%.<sup>59</sup>

**Tabelle 4.4 Salzfrachten nach Herkunft (in kg Chlorid pro Sekunde) a)**

Schweiz	10
Frankreich	168
Bundesrepublik	134,9
insgesamt	312,9

Quelle: Annex II zum Salzvertrag, Tractatenblad, Nr. 33/1977.

a) Hinzu kommen noch etwa 24 kg/sec durch Erosion und Niederschläge.

### Salz

Die Salzfracht hat sich, wie die Messungen in Lobith zeigen, innerhalb von 100 Jahren fast verzehnfacht (siehe Anlage 5, Tabelle 5E). Die Berichterstattung in den Medien vermittelt im allgemeinen den Eindruck, als seien die Kaliminen in Frankreich die einzigen Verursacher. Das entspricht jedoch nicht den Tatsachen.

Neben den Einleitungen der staatlichen französischen Kalibergwerke tragen auch die Einleitungen der Kalibergwerke zwischen Koblenz und Karlsruhe sowie die im Ruhrgebiet vorgenommenen Einleitungen in die Emscher erheblich zur Salzbelastung des Rheins bei. Aus der Emscher stammen etwa 20% der an der niederländischen Grenze gemessenen

<sup>56</sup> Im Text werden folgende Einheiten verwendet:

Milligramm (mg) =  $10^{-3}$  Gramm

Mikrogramm ( $\mu$ g) =  $10^{-6}$  Gramm

Tonne (t) = 1000 kg =  $10^6$  Gramm

Kilogramm/Sekunde = kg/s.

<sup>57</sup> Internationale Arbeitsgemeinschaft der Wasserwerke im Rheineinzugsgebiet, *Jahresbericht IAWR, Rheinbericht 1979/1980*; Amsterdam 1981.

Rijncommissie Waterleidingsbedrijven Riwa, *De samenstelling van het Rijnwater in de jaren 1978, 1979, 1980*; Rapport over de resultaten verkregen via het RIWA-meetnet, 1981.

Rijkswaterstaat, *De waterkwaliteit van de Rijn in Nederland in de periode 1972-1979*; Nr. 80-032, 1980.

RIWA/RID, *Slib in Rijn en Maas*; 1979.

Rijkswaterstaat/RIV/RID, *Kwartaalonderzoek in de Rijnwateren*; Verslag van de resultaten over het 1e, 2e, 3e en 4e kwartaal 1979.

<sup>58</sup> Rijncommissie Waterleidingbedrijven RIWA, *Rapport over het onderzoek naar de kwaliteit van het Rijnwater in de „Fließende Welle“ van Keulen tot Hoek van Holland op 23 en 24 april 1980*; Amsterdam 1980.

<sup>59</sup> *Mitteilungen des Landesamtes für Wasser und Abfall Nordrhein-Westfalen, Ergebnisse der Gewässergüteüberwachung durch Wasserkontrollstationen und das Laborschiff „Max Prüss“*; Heft November 78 bis April 79, Düsseldorf, November 1979, Heft Mai bis Oktober 1979, Düsseldorf, Oktober 1980.

Salzfracht (75 kg Chlorid pro Sekunde). Dies zeigten auch die bereits erwähnte Untersuchung des RIWA in der Fließenden Welle und eine ähnliche Untersuchung des Landesamtes für Wasser und Abfall Nordrhein-Westfalen. Die Kritik an Frankreich ist u.a. auf den Salzvertrag zurückzuführen, in dem die Bundesrepublik, die Schweiz, die Niederlande und Frankreich sich verpflichtet haben, gemeinsam die Verringerung der Einleitungen der französischen Kalibergwerke zu bewirken und zu finanzieren, und darauf, dass Frankreich seiner Zusage nicht nachgekommen ist. Nach dem heutigen Stand der Technik wäre die Reduzierung der Einleitungen der französischen Kalibergwerke die wirtschaftlichste Lösung zur Senkung der Salzfracht des Rheins, weil nur dort das Salz unvermischt und in starker Konzentration eingeleitet wird.

Die Entwicklung der Chloridfracht lässt eher eine allmähliche Verschlechterung als eine Verbesserung erwarten. Im Gegensatz zu den Natriumsalzen ist jedoch bei den Kalium-, Kalzium- und Magnesiumsalzen eine leichte Verminderung festzustellen. Nicht nur die hohen Durchschnittskonzentrationen führen zu einer übermäßigen Belastung und zu Schäden (z.B. die Versalzung von Gartenbauflächen, die mit Rheinwasser beregnet werden, sowie die Erschwerung der Trinkwasseraufbereitung), sondern auch die stark fluktuierenden Konzentrationen, die zur Korrosion von Trinkwasserleitungen führen.

#### *Organische Mikroverunreinigungen*

Der Sammelbegriff organische Mikroverunreinigungen umfasst ein breites Spektrum von organisch-chemischen Verbindungen. Sie werden in millionstel Gramm gemessen und können sogar bei so niedrigen Konzentrationen schädliche Auswirkungen haben. Die bekanntesten Stoffe aus dieser Gruppe sind Kohlenwasserstoffe, die Chlor und andere Hologene enthalten (z.B. Pestizide), und die aromatischen Kohlenwasserstoffe (Benzenderivate). Die Auswirkungen dieser Stoffe sind sehr unterschiedlich, meist sind sie jedoch giftig, schwer abbaubar und häufen sich in Organismen an. Einige Verbindungen dieser Gruppe sind krebserzeugend (Karzinogene = K).

Neben den einfachen unsubstituierten aliphatischen Kohlenwasserstoffen (z.B. Zellulose) wurden bei einer kürzlich durchgeführten Untersuchung im Rheinwasser etwa 200 organisch-chemische Verbindungen festgestellt.<sup>60</sup> Ein Teil dieser Stoffe und Stoffgruppen wurde inzwischen in die Schwarzen Listen des IRK-Chemievertrages und in die Richtlinie 76/464 EG aufgenommen. Bei einigen ist das Prüfungsverfahren noch im Gange (siehe Anlage 5, Tabelle 5G).

Während bei den abbaubaren organischen Wasserverunreinigungen eine Verbesserung festzustellen ist, ist das bei der hier behandelten Gruppe im allgemeinen noch nicht der Fall. Im Jahresbericht der IAWR für 1980 wird vor allem auf die stabilen Werte bei einer Reihe von Summenparametern, wie beim Gesamtgehalt an anorganisch gebundenem Chlor, beim Gesamtgehalt an organischen Phosphorverbindungen und bei Mineralöl, hingewiesen. Die Belastung durch diese Verbindungen steigt in der Umgebung von Mainz an und bleibt stromabwärts unverändert hoch. Der bei weitem grösste Teil dieser Schadstofffracht ist somit auf Einleitungen in der Bundesrepublik zurückzuführen.<sup>61</sup> Wichtige Quellen sind:

- *Die Emscher*; durch diesen Fluss gelangen u.a. Chlorbenzol, Chlortoluol, Fluoranthen, 3,4-Benzpyren (K) und organische Phosphorverbindungen in den Rhein.

<sup>60</sup> Rijksinstituut voor drinkwatervoorziening, *Organic chemicals measured during 1978 in the river Rhine in the Netherlands*; mededeling 79-3, 1979.

<sup>61</sup> Rijncommissie Waterleidingbedrijven (RIWA), *Producenten van in Nederlands oppervlaktewater aangetroffen organisch-chemische stoffen in de stroomgebieden van Rijn en Maas*; Amsterdam, Dezember 1980.

- *Bayer Leverkusen*. Hier ist vor allem ein Anstieg der Konzentrationen von Aromaten, Chloroform, Tetrachlorkohlenstoff (K), Tetrachloräthen, Toluol, Dichlorbenzol, Nitrobenzol, Chlornitrobenzol, Anilinen und Orthotolidin (K) festzustellen.
- Durch die *Wupper* sowie auf dem Rheinabschnitt zwischen Köln und Düsseldorf werden täglich 8 kg bzw. 28 kg organische Chlorverbindungen in den Rhein eingeleitet. Von der an der niederländischen Grenze gemessenen Konzentration von 0,3 µg/l organischer Phosphorverbindungen stammen 0,28 µg/l aus Nordrhein-Westfalen.
- *Bayer, Sté Produits Chimiques Usines Kullmann und Rhône-Poulenc* sind die einzigen Betriebe in Westeuropa, die noch Polychlorbiphenyle (PCB) produzieren; die Produktionsmenge betrug 1980 etwa 16 000 t.<sup>62</sup> Bayer hat 1975 die Produktion von Polychlorterphenylen eingestellt, Rhône-Poulenc produziert diesen Stoff jedoch noch. Diese Einleitungen in den Rhein haben zur Folge, dass an beinahe allen Messstellen in niederländischen Gewässern die Normen für einen oder mehrere Wasserqualitätsparameter überschritten werden<sup>63</sup>:
  - Der Mineralöl- und Chlorwasserstoffgehalt liegt an allen Messstellen über den IMP-Qualitätsnormen.
  - Die Belastung durch polyzyklische aromatische Kohlenwasserstoffe und Phenole liegt an den meisten Messstellen über den IMP-Qualitätsnormen.
  - Die Belastung durch organische chlorhaltige Pestizide (Lindan, Hexachlorhexan und Hexachlorbenzol) liegt bei der Hälfte aller Messstellen über der Norm.

Im IJsselmeer, im Amsterdam-Rhein-Kanal, im nördlichen Deltabecken (Hollands Diep, Haringvliet und die Rheinarme, die in den Nieuwe Waterweg einmünden) sowie im Wattenmeer ist der Einfluss des Rheins deutlich festzustellen: hier wurden Hexachlorbenzol, Alpha- und Gamma-Hexachlorhexan, polyzyklische Aromate, Mineralöl und Phenol nachgewiesen. Dort lagert sich auch der Rheinschlamm ab. Die Auswirkungen dieser Sedimentation lassen sich gut anhand der PCB-Vergiftung von Fischen darstellen, ein Problem, mit dem die niederländische Fischerei zu kämpfen hat (siehe Anlage 5, Tabelle 5H). Im Staatsanzeiger<sup>64</sup> wurde 1981 vor dem Verzehr von Aal aus folgenden Gewässern gewarnt: Rhein, Maas, Waal, IJssel, Maas-Waal-Kanal, Merwede, Lek, Bergsche Maas, Hollands Diep, Haringvliet, Biesbosch, Amer, Dordtse Kil, Noord, Nieuwe Maas, Oude Maas und Ketelmeer. Es wurden Konzentrationen von 10-15 mg PCB pro kg Aal gemessen. In Kürze wird ein gesetzlicher Grenzwert von 5 mg PCB/kg Aal festgesetzt; die Gesundheitsaufsichtsbehörden und die Warenprüfstelle werden die von den Fischereibetrieben erzielten Fänge prüfen. Durch Bestimmung des PCB-Gehalts in der Leber von Nordseefischen und in Miesmuscheln lässt sich der Einflussbereich des Rheins deutlich abgrenzen: ein etwa 30 km breiter Küstenstreifen, der am Nieuwe Waterweg beginnt und sich in nordöstlicher Richtung bis zum westlichen Wattenmeer hinzieht. Das meiste Aufsehen hat der Einfluss des PCB-Gehalts auf Seehunde im Wattenmeer erregt. Angesichts der auch in anderen Organismen festgestellten hohen Konzentrationen von Giftstoffen ist es sehr wahrscheinlich, dass auch Weichtiere, Plankton, Seevögel und Kabeljau geschädigt werden.<sup>65</sup> Die Persistenz der höher chlorierten PCB ist so gross, dass selbst bei einer völligen Einstellung der Produktion noch jahrzehntelang mit Folgewirkungen zu rechnen ist.

<sup>62</sup> Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, *Inventarisatie PCB-gebruik in Nederland*; TEBODIN, VAR-reeks 1980/66, 1980; Rijncommissie Waterleidingbedrijven 1980, a.a.O., S.74-78.

<sup>63</sup> Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Indicatief Meerjarenprogramma Water*; Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1981.

<sup>64</sup> „Consumptie van aal en paling uit grote rivieren ontraden“, Staatscourant; 22. April 1981.

<sup>65</sup> Centraal Bureau voor de Statistiek, *PCB's in Nederland*; Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1980.

### 4.3.3 Staatliche Massnahmen und ihre Konsequenzen

#### *Gesetzliche Regelungen und behördliche Zuständigkeit in der Bundesrepublik*

Rechtsgrundlage der Wassergütepolitik in der Bundesrepublik sind das Wasserhaushaltsgesetz (WHG, 4. Novelle) - ein Bundesgesetz - sowie die hierauf basierenden Landeswassergesetze.<sup>66</sup> Das Grundgesetz räumt dem Bund im Bereich der Wasserverwaltung nur die Befugnis ein, Rahmengesetze und Rahmenvorschriften zu erlassen; auch die Gewässer in der Bundesrepublik (beispielsweise der deutsche Abschnitt des Rheins) unterliegen, wie das Bundesverfassungsgericht entschieden hat, ausschliesslich der Zuständigkeit der Länder.<sup>67</sup>

Bei der letzten Änderung des WHG wurde u.a. die EG-Richtlinie 76/464<sup>68</sup> berücksichtigt; danach darf eine Genehmigung für die Einleitung von Abwasser nur dann erteilt werden, wenn die Mindestanforderungen gemäss den allgemein anerkannten Regeln der Technik erfüllt sind.<sup>69</sup> Die Bundesländer müssen Abwasserbeseitigungspläne, Bewirtschaftungspläne zur Ordnung des Wasserhaushalts und Veränderungssperren für Wasserschutzgebiete erstellen.

Die betroffenen Bundesländer haben sich in der Arbeitsgemeinschaft der Länder zur Reinhaltung des Rheins zusammengeschlossen. Auf Bundesebene ist die Deutsche Kommission zur Reinhaltung des Rheins tätig, der Vertreter der Länder sowie der Bundesregierung angehören. Diese Kommission fungiert als Koordinierungsausschuss; hierbei soll auch der Standpunkt der Bundesrepublik bei den Verhandlungen in der Internationalen Rhein-Kommission (IRK) festgelegt werden. Der deutschen Delegation in der IRK gehören zwei Vertreter der Bundesregierung und zwei Vertreter der Bundesländer an.

Das WHG enthält keine Wasserqualitätsnormen wie das niederländische Indikative Mehrjahresprogramm Wasser. Das WHG verpflichtet die für die Wasserqualität zuständigen Stellen nicht, die stromaufwärts des von ihnen verwalteten Gebiets entstandene Belastung (die sog. Vorbelastung) zu berücksichtigen.<sup>70</sup> Ausserdem entspricht das WHG nicht in vollem Umfang den Anforderungen der Rahmenrichtlinie 87/464 EG betreffend die Verschmutzung infolge der Ableitung bestimmter gefährlicher Stoffe in die Gewässer der Gemeinschaft. Diese Richtlinie schreibt nämlich die Anwendung der „besten verfügbaren technischen Hilfsmittel“ vor, was weiter geht als die „Mindestanforderungen“ gemäss den „allgemein anerkannten Regeln der Technik“.<sup>71</sup> Eine zweite wichtige Rechtsgrundlage ist das Abwasserabgabengesetz (AbwAG).<sup>72</sup>

<sup>66</sup> Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts; BGBl., S.3341ff., 26. April 1976.

Die vierte Novelle trat am 1. Oktober 1976 in Kraft.

<sup>67</sup> Urteile des Bundesverfassungsgerichts vom 30. Dezember 1962 und aus dem Jahre 1967. Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen bezeichnet diese Autonomie der Gemeinden und Bundesländer als eines der wichtigsten Hindernisse für eine umfassende Sanierung des Rheins. Sowohl in seinem Jahresgutachten 1974 (Tz 642) als auch in den drei Sondergutachten (Tz 582, 554) tritt der Rat für eine Stärkung der Position der Bundesregierung ein.

<sup>68</sup> Rahmenrichtlinie 76/464 EG; Amtsblatt EG 967, L 129,23.

<sup>69</sup> 7a Absatz 1 Wasserhaushaltsgesetz.

<sup>70</sup> R. Mayntz u.a., *Vollzugsprobleme der Umweltpolitik*; Materialien zur Umweltforschung, herausgegeben vom Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, Wiesbaden, März 1978.

<sup>71</sup> Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, *Umweltprobleme der Nordsee*; Sondergutachten Juni 1980, S.383 Tz.1142-1143.

<sup>72</sup> AbwAG vom 13. September 1976; dieses Gesetz trat am 1. Januar 1978 in Kraft. Pro „Schadeinheit“ -SE (etwa 1 Einwohneräquivalent) - werden ab 1. Januar 1981 12 DM erhoben; diese Abgabe wird stufenweise bis auf 40 DM im Jahre 1986 erhöht. Wird das Abwasser gemäss den Mindestanforderungen des § 7a WHG und der 1. Schmutzwasserungsverordnungsverordnung behandelt, so halbiert sich die Abgabe.

Siehe u.a.:

Bundesministerium des Innern,  
Umwelt Nr.79, 14. November 1981, S.11f.;

Umwelt Nr.80, 16. Januar 1981, S.3;

Umwelt Nr.81, 20. Februar 1981, S.14f.;

Umwelt Nr.83, 22. Mai 1981; S.7f.

Nach diesem Gesetz haben industrielle wie auch kommunale Verursacher Abgaben zu entrichten; Bemessungsgrundlage sind Menge und Schädlichkeit der eingeleiteten Stoffe. Diese Abgabe, die von den Bundesländern erhoben wird, soll ein marktkonformer finanzieller Anreiz für die Verminderung der Wasserverunreinigung sein. Sie ist mit den nach dem niederländischen Gesetz zum Schutz oberirdischer Gewässer gegen Verunreinigung zu erhebenden Abgaben zu vergleichen. Weiterhin ist noch die Phosphathöchstmengenverordnung zu erwähnen, die 1980 in Kraft getreten ist und die eine Verminderung des Phosphatgehalts von Waschmitteln um 50% vorschreibt (je nach Produktart entweder ab 1. Oktober 1981 oder ab 1. Januar 1984).

#### *Bilaterale und multilaterale Beratungen*

Die bilateralen Beratungen zwischen den Niederlanden und der Bundesrepublik zu Fragen, die den Rhein betreffen, sind nicht institutionalisiert. Die Ständige Niederländisch-Deutsche Grenzgewässerkommission befasst sich weder mit dem Rhein noch mit den Ems-Dollart-Problemen (zur Ems-Dollart-Frage siehe Abschnitt 4.5).<sup>73</sup> Die wichtigsten internationalen Gremien, die die Beziehungen zwischen den Niederlanden und der Bundesrepublik hinsichtlich der Rheinverschmutzung sowie anderer Formen grenzüberschreitender Verunreinigung regeln, sind:

- die Internationale Kommission zum Schutze des Rheins gegen Verunreinigung (IRK) und die Konferenz der Minister der Rheinanliegerstaaten und Luxemburgs;
- die Europäische Gemeinschaft: Europäische Kommission und Rat der EG-Umweltminister;
- der Europarat: Ministerkomitee;
- die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, OECD;
- die Vereinten Nationen: die Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (ECE).

#### *Die Europäischen Gemeinschaften*

Trotz der an sich geringen Möglichkeiten, die der EWG-Vertrag (Artikel 235) in diesem Zusammenhang bietet, hat die Gemeinschaft gerade auf dem Gebiet des Umweltschutzes weitreichende Befugnisse erlangt. Die Basis hierfür wurde mit dem ersten Aktionsprogramm der EG für den Umweltschutz 1973-1977<sup>74</sup>, dem zweiten Aktionsprogramm für den Zeitraum 1977-1981<sup>75</sup> und dem dritten Aktionsprogramm 1982-1986<sup>76</sup> geschaffen. Auf der Grundlage dieser Aktionsprogramme entstand eine Reihe wichtiger Richtlinien. Die wichtigste ist zweifellos die Richtlinie betreffend die Verschmutzung infolge der Ableitung bestimmter gefährlicher Stoffe in die Gewässer der Gemeinschaft.<sup>77</sup> Sie enthält die „Schwarze Liste“ und die „Graue Liste“ mit Stoffen, deren Einleitung beendet bzw. eingeschränkt werden muss. Liste I (die Schwarze Liste) umfasst einzelne Stoffe von Stofffamilien und Stoffgruppen, die insbesondere aufgrund ihrer Toxizität, Langlebigkeit und Bioakkumulation auszuwählen sind. Die Verunreinigung durch diese Stoffe soll stufenweise beendet werden. Bereits seit geraumer Zeit liegen dem EG-Ministerrat der Entwurf einer Richtlinie über die sog. Drine (die Pestizide Aldrin, Bieldrin und Endrin) und der Entwurf einer Kadmium-Richtlinie

<sup>73</sup> Diese Kommission wurde durch Vertrag vom 12. Mai 1962 eingesetzt, siehe auch Tractatenblad 1962/70.

<sup>74</sup> Amtsblatt EG, 1973, C 112/175; ebenda, 1977, C 139/1.

<sup>75</sup> Entwurf eines Aktionsprogramms der EG zum Umweltschutz (1982-1986), Mitteilung der Kommission an den Rat COM (81) 626, Brüssel, 4. November 1981.

<sup>76</sup> Ebenda.

<sup>77</sup> Richtlinie 76/464/EWG vom 4. Mai 1976.



vor. Die Verhandlungen im EG-Ministerrat verlaufen jedoch träge. Nach gescheiterten Versuchen in den Ministerratsitzungen vom Dezember 1980 und vom Juni 1981 konnte man sich erst im Dezember 1981 über die Quecksilber-Richtlinie einigen. Zwischenzeitlich hatte man die Bearbeitung der Entwürfe für die Richtlinien über die „Drine“ und über Kadmium unterbrochen. Inzwischen sind die Beratungen über die Kadmium-Richtlinie wieder aufgenommen worden. Auf Sachverständigenebene wird über die Auswahl der einzelnen Stoffe beraten, die in die Liste aufgenommen und vorrangig behandelt werden sollen. Ein Vorschlag, den die Niederlande Mitte 1979 im Umwelt-Ministerrat machten und der auf eine Beschleunigung des Verfahrens abzielte, fand keinen Anklang. Liste II (die Graue Liste) enthält eine Aufzählung von Stoffen, deren Einleitung eingeschränkt werden soll, z.B. Zink, Blei, Kupfer, leicht abbaubare Biozide und eutrophierende Stoffe. Die Mitgliedstaaten sollen für diese Stoffe innerstaatliche Sanierungsprogramme erarbeiten, die von der Europäischen Kommission aufeinander abgestimmt werden sollen.

Zu erwähnen sind hier auch die folgenden vier Richtlinien über Anforderungen an die Wasserqualität:

- Die Richtlinie über die Qualitätsanforderungen an Oberflächenwasser für die Trinkwassergewinnung in den Mitgliedstaaten<sup>78</sup>;
- die Richtlinie über die Qualität von Schwimmbadwasser<sup>79</sup>;
- die Richtlinie über die Qualität von Süßwasser, das schutz- oder verbesserungsbedürftig ist, um das Leben von Fischen zu erhalten<sup>80</sup>;
- die Richtlinie über die Qualitätsanforderungen an Oberflächenwasser, das für die Schalthierzucht bestimmt ist.<sup>81</sup>

Diese Richtlinien enthalten Qualitätsnormen für Oberflächenwasser, das bestimmten Zwecken dient, sowie Fristen für die Erfüllung dieser Normen. Der Entwurf einer Richtlinie über die Verminderung der Einleitungen aus Zellstofffabriken wurde von der Tagesordnung des Ministerrats gestrichen.<sup>82</sup> Dagegen wurde die Richtlinie über die Abfallstoffe aus der Titandioxid-Industrie angenommen.<sup>83</sup> Aufgrund dieser Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten Sanierungsprogramme erstellen und sie der Europäischen Kommission vorlegen. Die Kommission unterbreitet dann auf der Grundlage dieser Programme Vorschläge zur Verminderung der Verunreinigung. Etwa ein Drittel der gesamten Titandioxid-Produktion in der EWG entfällt auf die Bundesrepublik. Jährlich werden von Nordham aus bei Helgoland etwa 3/4 Mio. t Dünnsäure verklappt. Die dort eingeleitete Flüssigkeit enthält neben Säuren und Salzen auch Schwermetalle (Quecksilber, Blei, Kadmium, Zink, Kupfer, Nickel, Chrom und Mangan).<sup>84</sup> Die Kommission hat inzwischen einen Entwurf einer Richtlinie für die Überwachung der Umweltbereiche, die von den Einleitungen der Titandioxidindustrie betroffen sind, vorgelegt.<sup>85</sup>

Die EG wurde 1976 Mitglied der IRK, so dass die Abstimmung zwischen beiden Organisationen gewährleistet ist.<sup>86</sup> Auf Gebieten, für die die EG zuständig ist, stimmt der Vertreter der Europäischen Kommission für die einzelnen Mitgliedstaaten. In der Praxis verlagert sich das Gewicht von der IRK auf die EG, vor allem, weil Wettbewerbsverzerrungen entgegengewirkt werden soll. Insbesondere die Bundesrepublik und Frankreich sind eher an Regelungen interessiert, die für die gesamte Gemeinschaft und nicht nur für das Einzugsgebiet des Rheins gelten; dies zeigt auch ihre Haltung in der Frage der Quecksilbereinleitungen aus Chloralkalifabriken.

<sup>78</sup> Richtlinie 75/440/EWG, Juni 1975.

<sup>79</sup> Richtlinie 76/16/EWG, Dezember 1975.

<sup>80</sup> Richtlinie 78/659/EWG, Juli 1978.

<sup>81</sup> Richtlinie vom 5. November 1979, Amtsblatt EG, L 281 vom 10. November 1979.

<sup>82</sup> Amtsblatt EG, C 168 vom 25. Mai 1975.

<sup>83</sup> Richtlinie 78/176/EWG, Februar 1978.

<sup>84</sup> Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, *Umweltprobleme der Nordsee*, a.a.O., S.110ff. und 139ff.

<sup>85</sup> Amtsblatt EG 1980, Nr. C 356/32, vom 30. Dezember 1980.

<sup>86</sup> Ergänzungsabkommen vom 3. Dezember 1976 betreffend die Internationale Kommission zum Schutze des Rheins gegen Verunreinigung, Tractatenblad 1977, Nr.31.

### *Die IRK und die Ministerkonferenzen der Rheinanliegerstaaten und Luxemburgs*

Die IRK besteht offiziell seit 1963.<sup>87</sup> Sie soll:

- Wasserqualitätsuntersuchungen vorbereiten sowie durchführen und auswerten lassen;
- den jeweiligen Regierungen Vorschläge für geeignete Massnahmen zum Schutze des Rheins unterbreiten;
- internationale Massnahmen vorbereiten.

Die Delegationen verhandeln in der IRK im Namen ihrer Regierungen, so dass einstimmig gefasste Beschlüsse de facto als gemeinsame Beschlüsse der Regierungen der Rheinanliegerstaaten gelten. Bisher haben sechs Ministerkonferenzen stattgefunden. Auf den Konferenzen werden die Beschlüsse behandelt. Weiterhin werden dort Lösungen für noch offene Fragen und Probleme gesucht. Die Annahme eines Beschlusses gilt in der Regel noch nicht als völkerrechtlich verbindlicher Vertrag. Die Beschlüsse müssen erst noch von den einzelnen Regierungen gebilligt werden; aufgrund dieser Beschlüsse geschlossene Verträge bedürfen der Zustimmung der Parlamente. Dies wurde beim Salzvertrag nur allzu deutlich.<sup>88</sup> Er sah vor, in einer ersten Phase innerhalb von 18 Monaten nach Unterzeichnung des Vertrages die Chlorideinleitungen um 20 kg/sec zu reduzieren. Die zweite und dritte Phase, für die eine weitere Verringerung um insgesamt 40 kg Chlorid pro Sekunde vorgesehen war, sollte spätestens am 1. Januar 1980 abgeschlossen sein. Der Salzvertrag enthielt keine Details über die Phasen 2 und 3; nähere Einzelheiten sollten noch geregelt werden. Die Kostenverteilung sollte nach demselben Schlüssel wie in der ersten Phase erfolgen. Die Kostenverteilung auf die Schweiz (6%), die Bundesrepublik (30%) und Frankreich (ebenfalls 30%) entspricht dem Verursacherprinzip, da diese Staaten selbst erhebliche Salzmengen in den Rhein einleiten. Der niederländische Kostenbeitrag (34%) lässt sich jedoch nicht mit diesem Prinzip vereinbaren, da die Niederlande kein Salz in den Rhein einleiten. Ausserdem wurde noch vereinbart, dass die IRK innerhalb von vier Jahren nach Unterzeichnung des Salzvertrags Vorschläge für eine weitere Reduzierung der Salzfracht im gesamten Lauf des Rheins vorlegen sollte. Auf der ersten Ministerkonferenz wurde bereits der Wunsch geäussert, die Chlorid-Höchstkonzentration an der deutsch-niederländischen Grenze auf 200 mg/l zu beschränken (dieser Wert entspricht der IMP-Norm für den Chloridgehalt). Die Weigerung der französischen Regierung, den Vertrag der Nationalversammlung vorzulegen, hat ihn zu einem wertlosen Stück Papier gemacht. Nach dem Regierungswechsel in Frankreich wurden die Beratungen über die Verringerung der Salzfracht wieder aufgenommen. Auf der fünften Ministerkonferenz (1981 in Den Haag) wurden drei Verfahren zur Beseitigung der bei den französischen Kalibergwerken anfallenden Rückstandssalze ausgewählt. Auf der sechsten Ministerkonferenz, die am 17. November 1981 in Paris abgehalten wurde, wurde erneut vereinbart, die Einleitungen der Kalibergwerke um 20 kg/s, d.h. um 700 000 t pro Jahr, zu verringern; teils nach dem herkömmlichen Injektionsverfahren, bei dem die Abfälle in tiefgelegene poröse Kalksandsteinschichten versenkt werden (14 kg/s), teils durch Verwendung als Rohstoff in einer im Elsass zu errichtenden Sodafabrik (6 kg/s). Der Verteilerschlüssel für die Mitfinanzierung der Beseitigung nach dem Injektionsverfahren durch die anderen Länder wird beibehalten; die Sodafabrik wird ganz von Frankreich finanziert. Ein Unter-

<sup>87</sup> Berner Abkommen vom 20. April 1963, *Tractatenblad* 1963, Nr.4. Aufgrund der Rheinschiffahrtsakte (Staatsblad 1869, 75) gehört die Bekämpfung der durch die Schifffahrt verursachten Wasserverschmutzung zu den Aufgaben der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt (siehe auch: Rheinschifffahrt-Polizeiverordnung, Staatsblad 1972, 48). Die am 1. Januar 1972 in Kraft getretene Verordnung über die Beförderung gefährlicher Güter auf dem Rhein (Staatsblad 1971, 778) berücksichtigt auch den Aspekt der Verschmutzung.

<sup>88</sup> *Tractatenblad* 1977, Nr. 33, Abkommen über den Schutz des Rheins gegen Verunreinigung durch Chloride (Dezember 1976, Bonn).

suchungsausschuss soll die geeignetste Stelle für die Tiefversenkung ausfindig machen; gleichzeitig soll sie der Bevölkerung die Umweltfreundlichkeit des Verfahrens verdeutlichen. Insgesamt ist dieses Ergebnis sehr enttäuschend. Die Salzeinleitungen sollen nach der neuen Vereinbarung um eine Menge reduziert werden, die bereits in der ersten Phase des Salzvertrags vorgesehen war. Aufgrund des Salzvertrags hätten die zweite und die dritte Phase, die zusammen zu einer weiteren Reduzierung um 40 kg/s hätten führen sollen, spätestens am 1. Januar 1980 abgeschlossen sein müssen. Selbst wenn Frankreich sich jetzt an die Vereinbarung hält, wird es noch geraume Zeit dauern, bis es zu einer tatsächlichen Verminderung der Einleitungen kommt. Es hat ganz den Anschein, als würde es der französischen Regierung gelingen, die Beratungen so lange hinzuziehen, bis die Kalivorkommen erschöpft sind, was um das Jahr 2000 der Fall sein wird.

Die niederländische Regierung hat in der Vergangenheit die Möglichkeit, die Verhandlungen abzubrechen und die Sache beim Internationalen Gerichtshof anhängig zu machen, nicht genutzt. Beide Länder haben 1928 in einem bilateralen Vertrag die Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofs in bestimmten Streitfällen anerkannt, und es bestanden gute Aussichten auf eine Entscheidung zugunsten der Niederlande. Allerdings stellt sich die Frage, ob es sinnvoll ist, diesen Weg so kurze Zeit nach Abschluss einer neuen Vereinbarung einzuschlagen, obgleich die französische Regierung auch jetzt nur wenig Anstalten macht, die Einsetzung des vorgenannten Untersuchungsausschusses zu beschleunigen. Es gibt jedoch noch andere Möglichkeiten: Für die Kalibergwerke in der Bundesrepublik gelten schärfere Umweltschutzanforderungen als für die französischen Kalibergwerke. Im Interesse gleicher Wettbewerbsbedingungen könnte diese Sache aufgrund von Art. 101 des EWG-Vertrags bei der EG anhängig gemacht werden, wie Hemmo Muntingh, Mitglied des Europäischen Parlaments, vorschlug. Die Angelegenheit steht jetzt auf der Tagesordnung des Koordinierungsausschusses für internationale Umweltangelegenheiten.<sup>89</sup>

Der Chemievertrag trat am 1. Februar 1979 in Kraft. Er entspricht weitgehend der EWG-Richtlinie 76/464.<sup>90</sup> Nachdem man sich 1975 in Luxemburg auf diese Richtlinie geeinigt hatte, kamen auch die schwierigen Beratungen im Rahmen der IRK wieder in Gang. Im Dezember 1979 wurde in der IRK die erste Durchführungsrichtlinie über Quecksilbereinleitungen der Chloralkali-Industrie angenommen; diese Richtlinie wurde von den Niederlanden und der Schweiz ratifiziert.<sup>91</sup> Frankreich und die Bundesrepublik haben dies noch nicht getan, sie wollten damit offensichtlich warten, bis sich der EG-Ministerrat über die Quecksilber-Richtlinie einigen würde. Diese Einigung wurde, wie bereits erwähnt, im Dezember 1981 erzielt. Weiterhin wurden 17 Stoffe ausgewählt, die vorrangig behandelt werden sollen. Zu einer Stoffgruppe liegt dem EG-Ministerrat bereits seit geraumer Zeit ein Richtlinienentwurf vor. Es handelt sich dabei um die „Drine“, eine Gruppe von Schädlingsbekämpfungsmitteln, die nur von der Shell-Chemie in Rotterdam hergestellt werden. Die IRK hat die Behandlung dieser Angelegenheit der EG übertragen. Eine Richtlinie für Kadmium wird zur Zeit vorbereitet; darüber hinaus wird untersucht, ob auch für 3,4-Benzopyren, 3,4-Benzfluoranthen und Arsen Massnahmen getroffen werden sollen (siehe

---

<sup>89</sup> Amtsblatt EG Nr. C 283/1 vom 3. November 1980 und Nr. C 222/2 vom 2. September 1981. Siehe auch: aanpak zoutlozingen Franse kalimijnen door middel van een EG-richtlijn gebaseerd op art. 101 EEG-verdrag, mededeling ten behoeve van de Coordinatiecommissie voor Internationale Milieu-aangelegenheden (CIM), und H.U. Jessurun d'Oliveira, Het Rijnzoutverdrag en de EEG, *Nederlands Juristenblad*, 15. Mai 1982, Heft 20, S.589-595.

<sup>90</sup> Tractatenblad 1977, Nr.32, „Abkommen zum Schutze des Rheins gegen chemische Verunreinigung“; (Dezember 1976, Bonn).

<sup>91</sup> *IRK-Tätigkeitsbericht* 1979, a.a.O., S.12f.

Anlage 5, Tabelle 5G). Hinsichtlich der Grauen Liste haben die Vertragsparteien vereinbart, mittelfristige Qualitätsziele für Chrom und Chromverbindungen für den Unterlauf des Rheins festzulegen; auf diese Ziele sollen dann die Emissionen in den Rheinanliegerstaaten abgestimmt werden.

Mit der Vorbereitung eines „Wärmevertrags“ soll in Kürze begonnen werden. Bereits auf der ersten Ministerkonferenz 1972 in Den Haag wurde vereinbart, neu zu errichtende Kraftwerke am Rhein mit einem geschlossenen Kühlsystem auszustatten. Auf der vierten Ministerkonferenz im Mai 1976 in Bern wurde ein „Stand-still“ für Wärmeeinleitungen vereinbart. Auf einer im Juni 1981 in Leiden abgehaltenen Vollversammlung der IRK einigte man sich über die vertraglich zu regelnden Punkte. Mit der Formulierung des Vertragstextes wird jetzt begonnen.

Das Sekretariat der IRK, das seinen Sitz in Koblenz hat, hat einen genau umrissenen Aufgabenbereich; es führt Aufträge der IRK-Vollversammlung durch. Ein Nachteil bei der Arbeit der IRK ist, dass sich ihre Befugnisse nicht auf alle Nebenflüsse erstrecken. Schliesslich ist noch der Europarat zu nennen. Im Rahmen dieser Organisation wurde 1968 die Handfeste des Wassers verabschiedet. Die darin aufgeführten zwölf Grundsätze sind von den zwölf Mitgliedsländern bei ihrer Wassergüterwirtschaft zu beachten. Aufgrund einer Empfehlung der Beratenden Versammlung aus dem Jahre 1969, in der das Ministerkomitee unter Vorlage eines Vertragsentwurfs ersucht wurde, einen europäischen Flussvertrag zu formulieren, begann man 1970 mit den Verhandlungen zum Vertrag über die Wasserqualität grenzüberschreitender Flüsse.<sup>92</sup> Der Vertrag soll die Anliegerstaaten von Flüssen u.a. verpflichten, auf Verlangen eines der Anliegerstaaten in Verhandlungen über die Verbesserung der Wasserqualität des jeweiligen Flusses einzutreten. In solchen Verhandlungen könnte dann die Einsetzung internationaler Flusskommissionen beschlossen werden. Im Dezember 1980 einigte man sich schliesslich auf amtlicher Ebene auf einen Vertragstext, der zwar eine Regelung für die Nebenflüsse internationaler Flüsse vorsieht, in dem jedoch anstelle der Mindestanforderungen an die Wasserqualität an den Landesgrenzen nur Richtwerte aufgeführt sind, die den internationalen Flusskommissionen gegebenenfalls als Verhandlungsgrundlage dienen können. Es ist noch nicht sicher, ob dieser Vertrag auch von allen Mitgliedstaaten des Europarats unterzeichnet werden wird. Die Beschlüsse der EG und der IRK werden in den Niederlanden durch Aufnahme in das Gesetz zum Schutz oberirdischer Gewässer gegen Verunreinigung in innerstaatliches Recht umgesetzt.<sup>93</sup>

#### *Grundsätze des allgemeinen Völkerrechts*

Die Souveränität eines Landes im Bereich des Umweltschutzes wird durch die Regeln des Völkerrechts eingeschränkt. Das allgemeine Völkerrecht kennt jedoch nur global formulierte Grundsätze auf dem Gebiet der grenzüberschreitenden Verunreinigung. Es handelt sich dabei u.a. um:

- Die „Draft principles on shared natural resources“; die Generalversammlung der Vereinten Nationen hat diese Grundsätze gebilligt und ihre Aufnahme in Verträge empfohlen.<sup>94</sup>
- Das Prinzip 21 der Erklärung von Stockholm (1972). Nach diesem Prinzip haben Staaten das souveräne Recht, ihre Ressourcen entsprechend ihrer eigenen Umweltpolitik zu nutzen; sie sind dafür verantwortlich,

---

<sup>92</sup> Siehe u.a.: G.W. Maas Geesteranus, „De strijd tegen grensoverschrijdende waterverontreiniging“; in: *Volkenrechtelijke aspecten van de waterverontreiniging*, Preadvies, S.69-100. Mededelingen van de Nederlandse Vereniging voor Internationaal recht, Nr.65, Kluwer, Deventer, April 1972. Draft European Convention for the protection of International Water-courses against pollution, CAHPP (81) 1, Strassburg, 18. Januar 1981.

<sup>93</sup> Staatsblad 1981, 414, 24. Juni 1981.

<sup>94</sup> General Assembly Resolution (GA 34/186 vom 18. Dezember 1979); siehe: *International Legal Materials*, 17 (1978), S.1097-1099.

dass Massnahmen, die unter ihrer Zuständigkeit oder unter ihrer Aufsicht getroffen werden, keine Umweltschäden in anderen Staaten oder in Gebieten, die keiner staatlichen Gewalt unterstehen, verursachen.<sup>95</sup>

Im ersten Umweltprogramm der EG ist dieses Prinzip auch von der Europäischen Gemeinschaft anerkannt worden.<sup>96</sup> Die Verpflichtung, dafür zu sorgen, dass durch Massnahmen im Hoheitsgebiet eines Landes anderen Ländern kein Schaden entstehen kann, gilt als „due diligence“. Alle Staaten haben die grösstmögliche Sorgfalt aufzuwenden, um Verschmutzung in den Nachbarländern oder eine erhebliche Gefährdung dieser Länder zu vermeiden und erforderlichenfalls Abhilfe zu schaffen. In neueren Verträgen werden stattdessen meist konkrete Umweltnormen und Fristen für ihre Erfüllung festgelegt.

- Das Diskriminierungsverbot. Die OECD hat das Diskriminierungsverbot übernommen, das in seiner neuesten Formulierung wie folgt lautet: „without prejudice to more favourable measures ... each country should ensure that its regime of environmental protection does not discriminate between pollution originating from it which affects or is likely to affect the area under its national jurisdiction and pollution originating from it which affects or is likely to affect an exposed country.“<sup>97</sup>

Das Diskriminierungsverbot ist eine Ergänzung der völkerrechtlichen Verpflichtungen und enthebt ein Land, das sich in seiner Umweltpolitik indifferent verhält, nicht der Verpflichtung, Massnahmen gegen grenzüberschreitende Verschmutzung zu ergreifen, die ein anderes Land in erheblichem Masse schädigt. Dieses Prinzip bietet eine konkretere Handhabung als die vagen völkerrechtlichen Normen. Die EG-Richtlinie über die Qualitätsanforderungen an Oberflächenwasser für die Trinkwassergewinnung nimmt auf dieses Prinzip Bezug.<sup>98</sup> Das Diskriminierungsverbot erfordert eine Harmonisierung der Politik, da es für das eine Land schwerwiegendere Folgen haben kann als für das andere.

In diesem Zusammenhang sind zwei weitere Prinzipien von Bedeutung:

- Das Verursacherprinzip. Nach diesem Prinzip sind die Kosten der Bekämpfung der Umweltverschmutzung und der Beseitigung ihrer Folgen vom Verursacher zu tragen. Dieses Prinzip wurde sowohl von der OECD<sup>99</sup> als auch von der EG<sup>100</sup> anerkannt.

- Das Stand-still-Prinzip. Die Anerkennung dieses Prinzips durch den EG-Ministerrat im Jahre 1973 beinhaltet, dass sich die Mitgliedstaaten entschieden dafür einsetzen müssen, dass sich die Umweltqualität in den einzelnen Regionen und damit in der Gemeinschaft nicht verschlechtert. Einer der Gründe dafür ist die Tatsache, dass sich die Folgen einiger Formen der Umweltverschmutzung nicht mehr oder kaum noch rückgängig machen lassen.<sup>101</sup> Das Stand-still-Prinzip wurde bereits auf die Salzeinleitungen und die Wärmeeinleitungen in den Rhein angewandt.

Es ist schwierig, auf internationaler Ebene Staaten für Schäden, die durch grenzüberschreitende Verunreinigung verursacht werden, zur Verantwortung zu ziehen. Wie bereits gesagt, beinhaltet die Verpflichtung eines Landes, dafür zu sorgen, dass die Umweltbedingungen anderer Länder nicht wesentlich beeinträchtigt werden, eine Sorgfaltspflicht („due diligence“), nicht aber eine Verpflichtung, das Nichtein-

<sup>95</sup> Tractatenblad Nr.62, 1972.

<sup>96</sup> Amtsblatt EG Nr. C 112 vom 20. Dezember 1973.

<sup>97</sup> OECD-Empfehlung „Principles concerning transfrontier pollution“; C 74/224 vom 14.

November 1974 und OECD-Empfehlung „Implementation of a regime of equal right of access and non-discrimination relating to transfrontier pollution“; 17. Mai 1977, doc. C (77) 28 (final). Siehe auch: OECD Environment Committee, „Transfrontier Pollution 1975-1978“; Paris, 6. April 1979, ENV (79) 12.

<sup>98</sup> Richtlinie 75/440/EWG vom 15. Juni 1975, Art. 4(1).

<sup>99</sup> OECD, *The implementation of the Polluter-Pays-Principle*; Paris 1974.

<sup>100</sup> Empfehlung des Rates vom 3. März 1975.

<sup>101</sup> Amtsblatt EG Nr. C 112, 20. Dezember 1973.

treten von Umweltschäden zu garantieren. Es genügt somit nicht, nachzuweisen, dass ein wesentlicher Schaden entstanden ist; es muss auch nachgewiesen werden, dass der betreffende Staat seine Sorgfaltspflicht verletzt hat. Hinzu kommt, dass völkerrechtliche Verfahren häufig kostspielig, langwierig und diplomatisch äusserst heikel sind. Sie können überdies nur von Staaten angestrengt werden.<sup>102</sup> Es bedarf daher keiner näheren Erläuterung, dass dieser Weg nur als letzter Ausweg betrachtet werden kann.

#### *Konsequenzen der staatlichen Massnahmen*

Die Wasserqualität spielt für die Niederlande eine überaus wichtige Rolle. Der Rhein speist etwa zwei Drittel der oberirdischen Gewässer in den Niederlanden und bestimmt somit die Qualität des Wassers in weiten Teilen des Landes. Das Schwergewicht liegt auf der Belastung durch Salze. Die Versalzung des Rheins ist nicht nur ein grosses Problem bei der Trinkwasseraufbereitung; sie verursacht auch grosse Verluste. So entstehen schon allein den Gartenbaubetrieben im Westland bei Rotterdam durch die Versalzung jährlich Ernteverluste in Höhe von 85-100 Mio. Gulden. Besorgniserregend ist auch die Verunreinigung des Rheins durch Nitrate und Phosphate. Der Rhein führt aus dem Ausland ein Vielfaches dessen heran, was in den Niederlanden an Stoffen dieser Art eingeleitet wird. Ob sich die niederländischen Grenzwerte für diese Stoffe erreichen und halten lassen, hängt im wesentlichen von den Sanierungsmassnahmen der anderen Anliegerstaaten ab. Die Verunreinigung durch biologisch abbaubare Stoffe ist erheblich zurückgegangen. Für diese Art der Verunreinigung sind die Niederlande allerdings in hohem Masse mitverantwortlich, denn einige niederländische Grossstädte leiten ihre Abwässer noch immer ungeklärt in Gewässer im Einzugsgebiet des Rheins ein. Bei den Schwermetallen hat sich die Lage erheblich gebessert; Normüberschreitungen treten nur noch gelegentlich auf. Ein grosses Problem bildet jedoch die Verunreinigung des Schlamms mit Schwermetallen. Es lassen sich kaum Verwendmöglichkeiten oder umweltträgliche Beseitigungsverfahren finden. Am besorgniserregendsten sind die organisch-chemischen Verunreinigungen. Sehr häufig kommt es in grossen Teilen der Niederlande zu Normüberschreitungen bei Stoffen wie polyzyklischen Aromaten, Phenolen, organischen Chlorpestiziden und chlorierten Kohlenwasserstoffen. So stellt zur Zeit die Vergiftung von Fischen durch Polychlor-diphenyle die niederländische Fischerei vor erhebliche Probleme.

Die vorstehenden Ausführungen haben gezeigt, dass der weitaus grösste Teil der Schmutzfracht aus Deutschland stammt. Nach Aussage des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen beläuft sich der Anteil der Bundesrepublik an der gesamten Verschmutzung auf 70 bis 80%. Wie der Rat weiterhin erklärt, ist die Rheinsanierung daher eher eine Angelegenheit der Bundesrepublik als ein internationales Problem.<sup>103</sup> Bei der Salzbelastung trägt Frankreich zwar die Hauptschuld, aber auch hier ist die Bundesrepublik mit etwa 40% beteiligt. Der Rhein ist nicht Gegenstand bilateraler Beratungen zwischen den Niederlanden und der Bundesrepublik. Die internationalen Beratungen haben bisher noch kaum zu Ergebnissen geführt. Die Internationale Rheinkommission ist praktisch ohnmächtig. Dies ist vor allem auf die Haltung der Bundesrepublik und Frankreichs zurückzuführen; beide Länder ziehen Regelungen auf EG-Ebene vor, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Ein gutes Beispiel für den begrenzten Handlungsspielraum der IRK ist die Salz-

<sup>102</sup> S. van Hoogstraten und J.G. Lammers, „Volkenrechtelijke en national-rechtelijke aspecten van grensonverschrijdende vervuiling“; *rapport Nr. 77a*, Mededelingen van de Nederlandse Vereniging voor Internationaal Recht (NR), Juni 1978.

<sup>103</sup> Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, *Umweltprobleme des Rheins*, 3. Sondergutachten, Stuttgart, März 1976, S.192ff.

frage. Die Europäischen Gemeinschaften haben zwar mehr erreicht als die IRK, aber auch hier geht es nur langsam voran. Erst sechs Jahre nach der Annahme der Richtlinie betreffend die Verschmutzung infolge der Ableitung bestimmter gefährlicher Stoffe in die Gewässer der Gemeinschaft (76/464/EWG) hat man sich erst über eine einzige Durchführungsrichtlinie, die Quecksilberrichtlinie, geeinigt. Vorrangig sollen jetzt 16 weitere Stoffe behandelt werden (Schwarze Liste). Darüber hinaus hat das Generaldirektorat XI der EG (Umweltschutz, Verbraucherschutz und nukleare Sicherheit) eine Liste von 120 Stoffen aufgestellt, für die auch noch Regelungen getroffen werden sollen.<sup>104</sup> Geht man von dem bisherigen Arbeitstempo aus, so dürfte die EG-Bürokratie mit dieser Aufgabe noch lange beschäftigt sein. Niederländische Vorschläge, die auf eine Beschleunigung der Verfahren abzielten, fanden im Rat der EG-Umweltminister im Juli 1979 keinen Anklang. Auch im Europarat hat man grosse Mühe, sich über den Flussvertrag, an dem seit 1970 gearbeitet wird, zu einigen.

Von grosser Bedeutung sind auch die Initiativen privater Organisationen wie der Internationalen Arbeitsgemeinschaft der Wasserwerke im Rhein-Einzugsgebiet, der Rheinkommission der Wasserwerke und der „Stichting Reinwater“. Die Stiftung Reinwasser unterstützt drei Gartenbaubetriebe, die beim Arrondissementgericht Rotterdam einen Prozess gegen die französischen Kalibergwerke angestrengt haben; das Urteil wird möglicherweise noch in diesem Jahr ergehen. Auch das Internationale Wassertribunal, das elf Umweltschutzorganisationen 1962 in Rotterdam abhalten wollen, kann dazu beitragen, dass die ins Stocken geratenen internationalen Beratungen wieder in Gang kommen. Diese Initiative wird übrigens von den zuständigen Ministerien durch Subventionen und durch diplomatische Schritte gefördert.

Es hängt somit weitgehend von den Ergebnissen der internationalen Beratungen ab, ob nationale Massnahmen zur Bekämpfung der Wasserverunreinigung Erfolg haben werden. Dem steht allerdings entgegen, dass die Niederlande in Umweltfragen nur dann eine starke Verhandlungsposition haben, wenn sie auf wirksame innerstaatliche Massnahmen hinweisen können.

Die Regierung hat es in der Vergangenheit versäumt, zur Regelung der Salzfrage beim Internationalen Gerichtshof ein Verfahren gegen die französische Regierung anzustrengen. Dieser Weg erscheint nun, so kurz nach Abschluss einer neuen Vereinbarung, weniger geeignet. Da die französische Regierung aber dieser Vereinbarung nur zögernd nachkommt, könnte eine solche Massnahme auch jetzt noch in Erwägung gezogen werden. Darüber hinaus liessen sich auch auf EG-Ebene noch Schritte unternehmen. Obwohl der grösste Teil der Rheinverschmutzung, mit der sich die Niederlande auseinandersetzen müssen, auf das Konto der Bundesrepublik geht, ist es angesichts der Intensivierung der internationalen Beratungen im Rahmen der IRK und der EG nicht sinnvoll, diese Frage auf bilateraler Ebene zu behandeln.

#### **4.4 Kerntechnische Einrichtungen im Grenzgebiet**

##### **4.4.1 Einleitung**

Nicht nur die Tatsache, dass die Bedeutung der Kernenergie in beiden Ländern in Zukunft erheblich zunehmen wird, sondern auch die Standorte der kerntechnischen Anlagen in der Bundesrepublik rechtfertigen es, der Problematik der grenzüberschreitenden Risiken besondere Aufmerksamkeit zu schenken.

---

<sup>104</sup> Catherine Caufield: „Environment: Britain lags, Europe leads“; in: *New Scientist*, 13. August 1981, S.416f.

Die Niederlande besitzen neben einigen Forschungsreaktoren zwei energiewirtschaftlich genutzte Kernkraftwerke mit einer Gesamtleistung von 500 MW und eine Anreicherungsanlage mit einer Kapazität von 200 t Uran pro Jahr.<sup>105</sup> Bei der Diskussion über die Energiepolitik, die in breiten Kreisen der Öffentlichkeit geführt wird, und bei der Entscheidungsbildung im Parlament geht es u.a. um die Frage, ob die nuklearen Anlagen um eine Leistung von 3000 MW erweitert oder ob die bestehenden Kernkraftwerke stillgelegt werden sollen. Aus den Tabellen 4.5 und 4.6, die den derzeitigen sowie den geplanten Anteil der Kernenergie an der Energieproduktion darstellen, kann man zu Recht den Schluss ziehen, dass die Nachbarländer sich bereits für die nukleare Option entschieden haben.

**Tabelle 4.5 Anteil der Kernenergie an der Stromerzeugung, 1960-1990 (in %)**

	1960 a)	1970 a)	1978 a)	1979 b)	1980/81	1985	1990
Europa (9 Länder)	0,5	4,6	10,3	12,2			
Niederlande		0,9	6,5	5,9	5	5 d)	4 c)
Bundesrepublik		2,5	10,2	13,9	13 e)	18 e)	32 c)
Belgien		0,2	24,6	23,6	25	50	
Frankreich				19,1	32 c)	55	73
Grossbritannien				11,5			

Quellen:

- a) Nota Energiebeleid, deel 3, Brandstofinzetplan Centrales; Tweede Kamer, zitting 1979-1980., 15802, Nr. 11-12, Anlagen 9-1 und S. 44.  
 b) *Polytechnisch tijdschrift voor Electrotechniek en Electronica*, 36 (1981), nr. 7, S. 355f.  
 c) Ministerie van Economische Zaken, Stand van zaken voor Frankrijk op 1 september 1981; Persbericht 27. Januar 1982.  
 d) Es wird davon ausgegangen, dass die Schliessung von Borssele und Dodeward (noch) nicht erfolgt ist.  
 e) Ministerium für Wirtschaft, *Dritte Fortschreibung des Energieprogramms der Bundesregierung*; Deutscher Bundestag, 9. Wahlperiode, Drucksache 9/983, Sachgebiet 75.

**Tabelle 4.6 Installierte und geplante Leistung (in MW und % des gesamten Inlandsverbrauchs)**

	in Betrieb	im Bau/geplant	Voraussichtlicher Anteil am gesamten Inlandsverbrauch im Jahre 1985
Bundesrepublik a),d),e)	9.060	12.629	13.088
Frankreich b)	14.520	42.965	ca. 10
Belgien c)	1.670	3.760	11,1
Grossbritannien c)	6.035	4.388	
Niederlande	500	—	1 f)
Welt	132.588	317.581	

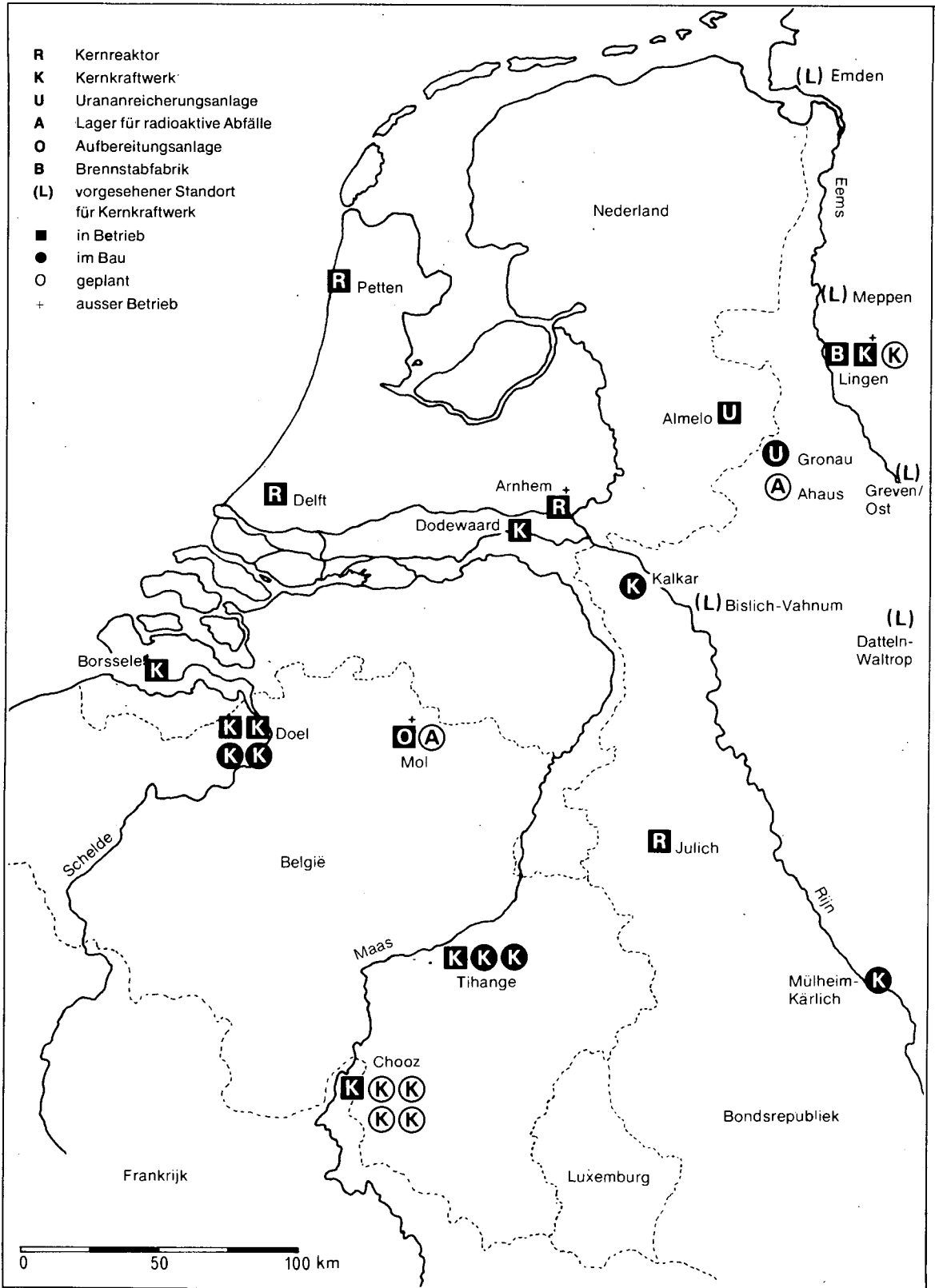
Quellen:

- a) *Atomwirtschaft*, April 1981, S. 258 Stand vom März 1981.  
 b) *Nuclear Engineering International*, April 1981, S. 13, Stand vom März 1981.  
 c) *Atomwirtschaft*, Dezember 1980, S. 625, Stand Ende 1979.  
 d) Ministerium für Wirtschaft. *Dritte Fortschreibung des Energieprogramms der Bundesregierung*; Deutscher Bundestag, 9. Wahlperiode, Drucksache 9/983, Sachgebiet 75.  
 e) Energieprogramm 1980 der Niedersächsischen Landesregierung, Hannover 1981, S. 15.  
 f) Es wird vorausgesetzt, dass Borssele und Dodeward (noch) nicht stillgelegt worden sind.

<sup>105</sup> Bis 1983 soll die Leistung 600 t pro Jahr betragen. Man erwägt eine zusätzliche Erweiterung auf 1000 t pro Jahr, die allerdings u.a. von den Plänen der Uranit für Gronau abhängt. Siehe: *Atomwirtschaft*, Band 27, Nr.1, Januar 1982, S.9.



Abbildung 4.2 Kernenergieanlagen in Grenzgebieten



In Belgien sind in Doel (bei Antwerpen) zwei Kernkraftwerke mit je 390 MW in Betrieb; zwei Kernkraftwerke mit 900 bzw. 1000 MW sind im Bau. In Tihange bei Lüttich ist ein Kernkraftwerk mit 870 MW in Betrieb; zwei Kernkraftwerke mit 900 bzw. 1000 MW sind im Bau. Die Aufbereitungsanlage in Mol ist seit 1974 ausser Betrieb; dort werden heute radioaktive Abfälle gelagert. Frankreich plant, zusätzlich zu dem bereits bestehenden Kraftwerk in Chooz (318 MW) noch vier Kernkraftwerke mit einer Gesamtkapazität von 5200 MW zu bauen. Damit stehen acht Kernkraftwerke mit einer Gesamtleistung von 8288 MW an der Maas (siehe Abb. 4.2). Etwa drei Millionen Einwohner der Niederlande beziehen zur Zeit ihr Trinkwasser aus diesem Fluss. Die Kommission der Wasserwerke am Rhein (Rijncommissie Waterleidingbedrijven/RIWA) ist über diese Pläne beunruhigt, u.a. weil der Wasserstand der Maas zu bestimmten Zeiten des Jahres so niedrig sein kann, dass schon die normalen Einleitungen von Kühlwasser sowie radioaktiver und anderer Stoffe die Trinkwasserversorgung gefährden können.<sup>106</sup>

Zunächst sah das Kernenergieprogramm der Bundesrepublik dieselbe Steigerung der Kernenergieerzeugung vor wie die Programme Belgiens und Frankreichs. Nach den 1973 vorgelegten Plänen sollte die Stromerzeugung aus Kernenergie bis 1980 auf 20 000 MW und bis 1985 auf 45 000 MW (etwa 45% des Strombedarfs) angehoben werden. Die zunehmende Kritik aus allen Kreisen der Bevölkerung, die - nicht zuletzt dadurch - immer langwierigeren Genehmigungsverfahren sowie die immer strengeren Sicherheitsanforderungen sind einige der Gründe dafür, dass sich diese Pläne nicht verwirklichen liessen bzw. lassen. Gegenstand der Diskussionen in der Bundesrepublik waren u.a. die Anlagen in Brokdorf und Kalkar, vor allem jedoch die Pläne für Gorleben. In Gorleben war eine Aufbereitungsanlage für 500 t Uran pro Jahr geplant, ausserdem ein Endlager für radioaktive Abfälle. Wegen der langen Bauzeit musste eine Zwischenlösung für die Lagerung abgebrannter Brennelemente gefunden werden. Neben Gorleben selbst war hierfür u.a. Ahaus vorgesehen. Der niedersächsische Ministerpräsident Albrecht lehnte jedoch die Pläne für eine Aufbereitungsanlage in Gorleben ab, so dass die gesamte Entsorgungsplanung der Bundesregierung in Frage gestellt wurde. Bis auf weiteres gilt jetzt eine Zwischenlösung, die in einer Vereinbarung zwischen Bund und Ländern festgelegt wurde.<sup>107</sup> Sie beinhaltet die Schaffung zweier Zwischenlager (Ahaus und Gorleben) sowie eine Erhöhung der Lagerungskapazität in den Kraftwerken selbst (durch Kompaktlagerung). Weiterhin soll untersucht werden, ob die Aufbereitung zweckmässig ist. Mitte der achtziger Jahre soll dann über die Art der Verarbeitung entschieden werden; zur Diskussion stehen einerseits die Abfallverarbeitung ohne Aufbereitung, andererseits die Aufbereitung von jeweils 350 t Uran pro Jahr in vier kleinen Fabriken in Hessen, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen und Bayern. Man scheint sich jedoch bereits für die Aufbereitung entschieden zu haben; für diese Vermutung sprechen die Entscheidung der Bundesregierung, den Bau von Kalkar fortzusetzen, sowie die Bedingungen, von denen die Elektrizitätsgesellschaften die Mitfinanzierung abhängig machen.<sup>108</sup> Warum sollte man auch einen Brutreaktor bauen, wenn das Produkt nicht verwendet werden kann, und warum sollte man abgebrannte Brennstäbe aus Leichtwasserreaktoren ohne Aufbereitung in Salzformationen lagern,

---

<sup>106</sup> Rijncommissie Waterleidingbedrijven (RIWA), *jaarverslag 1980*, deel B: *de Maas*; Amsterdam, Oktober 1981, S.7 und 18-24; siehe auch: Theo Klein, „Franse kerncentrales bedreigen de Maas“; in: *De Volkskrant*, 11. Dezember 1981.

<sup>107</sup> „Beschluss der Regierungschefs von Bund und Ländern zur Entsorgung der Kernkraftwerke vom 28. September 1979“; *Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung*; Anlage 1 zum Bericht der Bundesregierung über die Entsorgungslage der Kernkraftwerke vom 10. Oktober 1981, Bulletin Nr.122, Bonn, Oktober 1979, S.1133.

<sup>108</sup> „Beschluss des Bundeskabinetts zur Finanzierung des Schnellen Brütters“; in: *Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung*, 25. Februar 1982, Nr.17, Bonn 1982, S.134.

wenn man bei einer Aufbereitung gut verwendbare Stoffe gewinnen kann: spaltbares Uran (U 235) für neue LWR-Brennstoffelemente, natürliches Uran (U 238) für den Brutmantel und Plutonium (P 239) als Brennstoff für Brutreaktoren? Sollte man die beiden letztgenannten Stoffe sonst etwa im Ausland kaufen?<sup>109</sup>

In den Diskussionen in der Bundesrepublik spielt Bundeskanzler Helmut Schmidt eine wichtige Rolle. Auf dem SPD-Kongress im April 1979 führte er als Argument für die Kernenergie an, es sei wenig sinnvoll, aus Sicherheitserwägungen völlig auf die Kernenergie zu verzichten, weil Frankreich in den kommenden Jahren zahlreiche Kernkraftwerke in der Nähe der Grenze zur Bundesrepublik bauen werde.<sup>110</sup>

Dasselbe Argument wie Schmidt bringen u.a. die Provinzialverwaltungen und Deputiertenstaaten von Overijssel und Drenthe sowie der Regionalrat von Twente in ihren Beschwerdeschriften gegen die Pläne der Bundesrepublik vor: „Würden diese Pläne verwirklicht, so wären die Diskussionen innerhalb der Bevölkerung des betroffenen niederländischen Grenzgebiets zu einem grossen Teil, wenn nicht sogar ganz, sinnlos gewesen.“<sup>111</sup> Im Falle Gronau wurden von Einwohnern der Niederlande über 2800 Beschwerdeschriften eingereicht; im Falle Lingen 1850 und im Fall Ahaus 37.<sup>112</sup> Die Provinzialverwaltungen von Drenthe, Gelderland und Overijssel und der Regionalrat von Twente haben im Oktober 1980 den Lenkungsausschuss Deutsche Kernkraftanlagen eingesetzt, der von einer amtlichen Arbeitsgruppe unterstützt wird und der die Entwicklungen in der Bundesrepublik verfolgen soll.

Wie die westdeutschen Kernenergiepläne in den Niederlanden Besorgnis und Kritik auslösen, so gibt es umgekehrt auf westdeutscher Seite Kritik an den Entwicklungen in den Niederlanden, soweit sie auf eine uneingeschränkte Ablehnung der nuklearen Option hinauslaufen. Bundeskanzler Schmidt hat im April 1979 auf einer Sitzung des Europäischen Ministerrats die Länder, die den Anteil der Kernenergie an der Stromerzeugung zu langsam erhöhen (Dänemark und die Niederlande), warnend darauf hingewiesen, dass sie im Falle einer Ablehnung der nuklearen Option nicht auf die Solidarität der übrigen Länder bei der Zuweisung von Kontingenten fossiler Brennstoffe rechnen dürfen. Übrigens ist es in diesem Zusammenhang erwähnenswert, dass das Kernkraftwerk Borssele von der Kraftwerk-Union gebaut wurde und dass dieses Unternehmen wiederum zum Zuge kommen könnte, wenn sich die Niederlande für den Bau neuer Kernkraftwerke entschieden. Kurzum, in der Beziehung zwischen den Niederlanden und der Bundesrepublik spielt die Kernenergie eine wichtige Rolle.

Es wurden bereits einige bestehende, im Bau befindliche, in Auftrag gegebene und geplante Kernkraftanlagen genannt. Nachstehend eine vollständige Übersicht.<sup>113</sup> Im niedersächsischen Lingen gibt es ausser

---

<sup>109</sup> Siehe: Horst Bieber, „Deal am Rhein, Industrie-Hilfe für Kalkar gegen ein Bonner Bekenntnis zur Kernenergie“; in: *Die Zeit*, 15. Januar 1982, S.10. Im übrigen wird von aussen Druck auf die Bundesregierung ausgeübt, damit diese die Aufbereitung nicht in eigener Regie durchführt. Der Grund liegt in der immer noch vorhandenen Furcht, die Bundesrepublik könnte über eigene Kernwaffen verfügen. In der IAEA wurde daher der Vorschlag gemacht, diese sensible Technologie der Zuständigkeit einer internationalen Behörde zu unterstellen.

<sup>110</sup> Henk Strabbink, „SPD-congres achter Schmidt“; in: *De Volkskrant*, 12. April 1979.

<sup>111</sup> Siehe u.a.: Standpunten van de Gewestraad Twente, 7. März 1979 (in Sachen Ahaus) und 9. Oktober 1979 (in Sachen Gronau). Auch die Provinzialstaaten von Drenthe, die Deputiertenstaaten von Gelderland und mehrere Gemeinden haben sich in diesem Sinne ausgesprochen. Das Ministerium für Volksgesundheit und Umweltschutz teilt diese Auffassung, wie aus einem Schreiben des Ministers an die Provinz Overijssel vom 8. Januar 1982 hervorgeht. Der Minister wird den deutschen Aussenminister von diesem Standpunkt unterrichten (vgl. *Tubantia*, 14. Januar 1982, sowie Fussnoten 123 und 124).

<sup>112</sup> Siehe u.a.: „Grensoverschrijdende verontreiniging“, und Verslag van een mondelinge overleg; Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15 800, Hoofdstuk XVII, Nr.68, S.1-27.

<sup>113</sup> Unterrichtung über den Stand der Planungen zu kerntechnischen Anlagen in der Euregio, Anlage ER 79/II-3, Enschede/Gronau, 13. November 1979, Jahrgänge 1977-1980; *Hengelo's Dagblad*, *De Volkskrant* und *NRC Handelsblad* (persönliches Archiv B. van Elzen, Twents' Energie Comité).

einem inzwischen stillgelegten Kernkraftwerk eine Brennstabfabrik. Im Januar 1982 wurde die Genehmigung für das 1300 MW-Kernkraftwerk Emsland erteilt, das voraussichtlich im Laufe des Jahres 1988 in Betrieb genommen werden kann. Das Kraftwerk soll eine Lagerkapazität für abgebrannte Brennstäbe erhalten, die für fünf Betriebsjahre ausreicht. Die Kühlung erfolgt teils über einen Kühlturm, teils direkt mit Emswasser. Bei Geeste ist ein Kühlwasserspeicherbecken von 4 km<sup>2</sup> geplant.<sup>114</sup> Das Energieprogramm des Bundeslandes Niedersachsen sieht den Bau eines Kernkraftwerks von 1300 MW vor; als Standorte kommen Emden, Lingen und Meppen in Frage.<sup>115</sup> Die Kernkraftwerke in Niedersachsen werden 1990, rechnet man die weiter von der Grenze entfernt gelegenen Anlagen hinzu, eine Gesamtleistung von 6000 MW haben, das entspricht 43% der installierten Gesamtleistung. Ferner ist der Bau einer Kohlevergasungsanlage mit einer Kapazität von 5 - 6 Mio. t SKE an der Küste geplant. Die Prozesswärme könnte von einem Hochtemperaturkernreaktor geliefert werden. Es werden Genehmigungen für Kom-paktlagerung erteilt; die Lagerkapazität der Kraftwerke erhöht sich durch diese Art der Entsorgung auf 6,5 - 7 Betriebsjahre. Die Möglichkeiten für die Lagerung von Abfällen mittlerer oder schwacher Radioaktivität weiter im Landesinnern werden untersucht. In Gorleben läuft ein umfangreiches Untersuchungsprogramm, in dessen Rahmen die Eignung der Salzstöcke für die Endlagerung radioaktiver Abfälle untersucht werden soll. Eine Entscheidung ist frühestens 1993 zu erwarten. Niedersachsen hat sich auch bereit erklärt, in Gorleben ein Zwischenlager für Brennelemente einzurichten und eine Anlage für die Aufbereitung von 350 t Uran pro Jahr zu bauen, falls hierüber positiv entschieden wird.

Das Land Nordrhein-Westfalen hat kein offizielles Energieprogramm aufgestellt. Allerdings werden im Landesentwicklungsbericht vier potentielle Standorte für Kernkraftwerke genannt.<sup>116</sup> Im Bau befindet sich eine Urananreicherungsanlage in Gronau, die eine Kapazität von 1000 t pro Jahr erhalten soll; dies reicht aus, um acht Kernkraftwerke von je 1200 MW mit Uran zu versorgen. Es gibt Pläne für eine Erhöhung der Kapazität auf 5000 t pro Jahr. In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass die Anlage von Urenco in Almelo seit 1979 eine Kapazität von 200 t pro Jahr hat (siehe Anmerkung 103). Weiterhin liegt ein Antrag auf Genehmigung eines Zwischenlagers für abgebrannte Brennelemente in Ahaus vor. Anstelle der zunächst vorgesehenen Nasslagerung ist jetzt die Trockenlagerung in Behältern geplant. Die gesamte Lagerkapazität wird etwa 1500 t Uran betragen, was bei vollständiger Auslastung eine Strahlung von 2 Mrd. Curie zur Folge hat. Das Genehmigungsverfahren für diese Anlage ist noch nicht abgeschlossen. In Kalkar wird seit 1973 an einem schnellen natriumgekühlten Brutreaktor mit einer Leistung von 300 MW gebaut, der frühestens 1986 in Betrieb genommen werden kann. In Schmehausen ist ein Thorium-Hochtemperaturreaktor im Bau, und in Jülich ist seit 1969 ein Forschungsreaktor in Betrieb.

So entsteht im Grenzgebiet ein nahezu geschlossener Spaltmaterialkreislauf; es fehlen lediglich noch ein Uranbergwerk und eine Hexafluoridfabrik. Die bereits bestehenden bzw. vorgesehenen Standorte in Gronau, Ahaus, Kalkar und Lingen, Bislich-Vahnum und Emden liegen etwa 10 bis 20 km von der niederländisch-westdeutschen Grenze entfernt, so dass das Risiko einer grenzüberschreitenden Verseuchung besteht. Da sich die Auffassungen über den Einsatz von Kernenergie in

---

<sup>114</sup> Siehe z.B.: Project Kernenergiecentrale Emsland (KKE), *Standpunt inzake Veiligheid, Stralenbescherming en Milieubescherming*; Bericht der Arbeitsgruppe 1 der Niederländisch-Deutschen Kommission für grenznahe kerntechnische Einrichtungen, Den Haag/Bonn, 28. April 1981.

<sup>115</sup> *Niedersächsisches Energieprogramm 1980*; Landesregierung Hannover, Januar 1981.

<sup>116</sup> Landesregierung Nordrhein-Westfalen, *Landesentwicklungsbericht*; Heft 42, Düsseldorf, November 1979, S.56 und 205ff. Siehe auch: *Landesentwicklungsplan*, festgestellt am 16. April 1980, und *Landesentwicklungsbericht 1980*, S.78.

beiden Ländern unterschiedlich entwickeln können, ist es nützlich, diesen Aspekt anhand einiger Daten zu untersuchen, die folgenden Quellen entnommen wurden: Berichte über westdeutsche Sicherheitsuntersuchungen, Ergebnisse von Verbreitungs- und strahlenbiologischen Modellversuchen einer Forschungsgruppe der Technischen Hochschule Twente, sowie Angaben des Gesundheitsrats über mögliche Folgen radioaktiver Verseuchung. Die Versuche an der Technischen Hochschule Twente wurden im Auftrag des Rates durchgeführt.<sup>117</sup> Es wird untersucht, welche Auswirkungen die radioaktive Strahlung, die von den geplanten oder im Bau befindlichen Anlagen in Ahaus, Lingen und Kalkar durch Emissionen bei Normalbetrieb, bei Störungen und (mit Ausnahme von Ahaus) bei schweren Unfällen ausgeht bzw. ausgehen könnte, auf die Niederlande hat oder haben würde. Es geht hier nicht um eine Analyse der Risiken der Kernenergie, bei der alle Aspekte im Zusammenhang betrachtet werden. Auch wenn eine solche Analyse bereits möglich wäre, liesse sie sich im Rahmen dieses Berichts nicht behandeln.

Abschliessend wird auf die bestehenden Beratungsgremien eingegangen; es werden Schlussfolgerungen gezogen und Empfehlungen formuliert.

#### 4.4.2 Strahlenbelastung - mögliche Folgen für die Niederlande

Bei der Beschreibung der Folgen, die die Freisetzung radioaktiver Stoffe und ihre Verbreitung in der Umgebung haben, kann man vom Grad der Verseuchung des Landes oder von der Strahlenbelastung für den Menschen ausgehen. Da über gesundheitliche Langzeitfolgen bei einer gegebenen Strahlenbelastung sowie über die Wirksamkeit von Gegenmassnahmen wie Evakuierung und Entseuchung Unsicherheit besteht, wurden keine Schätzungen in bezug auf Schäden für Leben und Gesundheit vorgenommen, die bei den Unfallszenarien eintreten können. Allerdings sollen die Auswirkungen der unterschiedlichen Strahlendosen auf die Gesundheit gesondert behandelt werden.

Die Strahlenbelastung wird in rem (röntgenequivalent man) ausgedrückt; diese Einheit gibt die biologische Wirkung verschiedener Strahlungsarten wieder. Der Gesundheitsrat hat in einigen Gutachten Angaben zu den Auswirkungen der einzelnen Strahlendosen gemacht und Toleranzgrenzen angegeben, die bei der Interpretation der berechneten Strahlenbelastung zugrundegelegt wurden.<sup>118</sup> Unter einer Toleranzgrenze versteht man den Wert der integrierten Strahlendosis für den Menschen oder die von diesem Wert abgeleiteten Werte für die Verseuchung wichtiger Bestandteile seiner Umwelt. Werden diese Toleranzgrenzen erreicht, so sind Massnahmen zur Verminderung des akuten Strahlenrisikos gerechtfertigt, die mit Unannehmlichkeiten für die in der Umgebung einer Kernenergieanlage wohnende Bevölkerung verbunden sein können. Bei den Folgen der Strahlenbelastung sind nach Aussage des Gesundheitsrats akute Folgen (a), somatische Spätfolgen (b) sowie pränatale und genetische Folgen (c) zu unterscheiden.

---

<sup>117</sup> W.A. Smit, G.W.M. Tiemessen, R. Geerts, *Ahaus, Lingen en Kalkar: Duitse nucleaire installaties en de gevolgen voor Nederland*; Reihe „Voorstudies en achtergronden“; Nr.V 31, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1982. Über den Inhalt dieser Studien fanden Beratungen mit J.A.G. Davids (ECN), R.W. van Otterloo (KEMA), L. Reijnders (SNM) und K.A. Warschauer (TNO) statt. Deren Kommentare sind beim Wissenschaftlichen Rat für die Regierungspolitik erhältlich.

<sup>118</sup> Gezondheidsraad, *Normen bij Reactorongevallen*; VAR-Reihe 39, Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, Leidschendam 1976.

Gezondheidsraad, *Kerncentrales en Volksgezondheid en Milieuhygiëne*; Nr.3255/74, Leidschendam, September 1975.

Gezondheidsraad, *Kerncentrales en Volksgezondheid*; aanvullend advies, Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, VAR-Reihe 55, Leidschendam 1978.

Weiterhin sei verwiesen auf: Nota Energiebeleid, deel III, brandstofinzet centrales, Tweede Kamer, zitting 1979-1980, Nr.11-12, S.89-102. EG-Richtlinie vom 15. Juli 1980, Amtsblatt EG vom 17. September 1980.

- a. *Akute Folgen einer Bestrahlung von kurzer Dauer (24 Stunden)*
- 250 rem: Grenzwert für akute Knochenmarkschäden, eine Überschreitung dieser Dosis kann somatische Fröhschäden und den Tod zur Folge haben (letale Dosis null, LDO). Die Dosis, bei der in 50% der Fälle der Tod eintritt, LD 50, liegt bei 350 rem; eine Tödlichkeit von 100%, LD 100, tritt bei 450 rem auf. Akute Folgen entstehen durch Zerstörung zahlreicher Zellen in Organen mit häufiger Zellteilung. Im Körper des Erwachsenen sind dies vor allem blutbildende Organe (Knochenmark), der Magen-Darm-Trakt, die Haut und die Geschlechtsdrüsen. Man kann zwischen äusserer und innerer Bestrahlung unterscheiden. Innere Bestrahlung wird durch die Aufnahme radioaktiver Stoffe verursacht, wobei die grösste Strahlendosis von Organen aufgenommen wird, in denen sich radioaktive Stoffe ansammeln; so akkumuliert sich z.B. Jod in der Schilddrüse und Strontium im Knochengewebe. Weiterhin ist die Zeit von Bedeutung, auf die sich die Bestrahlung mit einer bestimmten Dosis verteilt. Je länger dieser Zeitraum ist, um so geringer sind die akuten Folgen, und zwar aufgrund der natürlichen Regeneration.
  - 100-200 rem: Leichte Symptome von Strahlenkrankheit wie Müdigkeit, Erbrechen, Durchfall; verminderter Widerstand gegen Infektionen; bei Kindern Störungen des Knochenwachstums; vorübergehende Sterilität beim Mann;
  - 15-100 rem: Vorübergehende Verschlechterung des Blutbildes und vorübergehende Sterilität beim Mann;
  - 15 rem: Toleranzgrenze für Erwachsene bei äusserer Bestrahlung des gesamten Körpers und innerer Bestrahlung von Knochenmark und Geschlechtsdrüsen;
  - 5 rem: Toleranzgrenze für Kinder und schwangere Frauen bei äusserer Bestrahlung des gesamten Körpers und innerer Bestrahlung des roten Knochenmarks und der Geschlechtsdrüsen.

Diese Toleranzgrenzen werden vom Gesundheitsrat auch auf Strahlung angewendet, die infolge der Verseuchung des Bodens durch relativ kurzlebige Isotope wie Jod- und Tellurium-Isotope während der ersten Wochen nach dem Unfall vorhanden ist. Hinsichtlich der Verseuchung des Bodens durch langlebige Isotope wie Ruthenium 106 und Caesium 137, die dann auch zu einer lang andauernden Bestrahlung führt, gibt der Gesundheitsrat keine Toleranzgrenzen für die Evakuierung bzw. Rückkehr der Bevölkerung an. Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass Bestrahlungen unterhalb der Toleranzgrenze keine akuten Folgen haben. Ausser den erwähnten akuten Folgen (a) können, wie bereits gesagt, noch somatische Spätfolgen (b) sowie genetische und pränatale Schäden (c) auftreten.

b. *Zu den somatischen Spätfolgen gehört die Entstehung bösartiger und gutartiger Tumore sowie Leukämie. Da Grenzwerte nicht bekannt sind, wird hier eine lineare Relation zwischen Dosis und Wirkung angenommen. Für Leukämie und Tumore wird ein Risikofaktor von  $200 \times 10^{-6}$  man-rem angegeben, d.h. wenn eine Million Menschen einer Strahlung von einem rem ausgesetzt werden, sind 200 Opfer zu erwarten, und zwar unabhängig von dem Zeitraum, in dem diese Dosis genommen wird. Zum Vergleich: an Krebs sterben in den Niederlanden jährlich etwa 28 000 Personen.*

c. *Bei der genannten Toleranzgrenze sind Missbildungen bei Neugeborenen oder sogar Totgeburten nicht ausgeschlossen. Insbesondere in den ersten 40 Tagen der Schwangerschaft ist die Gefährdung sehr gross. Die Zunahme dieser Fälle wird jedoch voraussichtlich so gering sein, dass sie sich statistisch nicht nachweisen lässt. Dasselbe gilt für genetische Schäden, die die Elterngeneration der nächstfolgenden Generation vererbt. Hier wird ein Risikofaktor von  $100 \times 10^{-6}$  angegeben, wobei sich ca. 10% der Schäden in der ersten Generation bemerkbar machen.*

Ausser den obengenannten Toleranzgrenzen hat der Gesundheitsrat

zum Schutz der in der Umgebung eines Kernkraftwerks wohnenden Bevölkerung als Norm für den Normalbetrieb zusätzlich eine Dosis von 30 mrem ( $10^{-3}$  rem) pro Jahr als Grenzwert festgelegt; diese Dosis entspricht der Schwankungsbreite der natürlichen Strahlung in den Niederlanden. Die durchschnittliche jährliche Strahlendosis für die niederländische Bevölkerung beträgt etwa 140-170 mrem. Was Massnahmen angeht, die bei Überschreitung der genannten Toleranzgrenze ergriffen werden können, wie Evakuierung, Entseuchung, Verabreichung von Arzneimitteln, Vernichtung von Nahrungsmitteln und Benutzungsverbote für Ackerland u.dgl., sei auf die bereits erwähnten Berichte des Gesundheitsrats und auf Kapitel 7 der für diesen Bericht erstellten Studie verwiesen.

Die Ergebnisse eines Teils der Berechnungen, die von Toleranzgrenzen zwischen 5 und 15 rem ausgehen, sind in den Abbildungen 4.3 bis 4.8 wiedergegeben. Bei der kurzfristigen Belastung handelt es sich um die Dosis, die in den ersten 24 Stunden nach dem Unfall auf das Knochenmark einwirkt; bei der mittelfristigen Belastung um die Dosis, die im Laufe von 90 Tagen auf das Knochenmark einwirkt; die langfristige Belastung bezieht sich auf die Bodenstrahlung, die ab dem Unfall ein Jahr lang auf den ganzen Körper einwirkt. Dabei wird jeweils angenommen, dass keine Gegenmassnahmen ergriffen werden. Nur bei der kurzfristigen Belastung werden vom Gesundheitsrat die festgesetzten Toleranzgrenzen zugrunde gelegt. Die Eintragungen in den weiteren Karten sollen wie die obigen Ausführungen lediglich Anhaltspunkte für die nicht akuten Strahlungsfolgen geben.

Bei der vorstehend erwähnten Untersuchung wurden die Sicherheitsberichte über das Kernkraftwerk in Lingen und über das Zwischenlager für radioaktiven Abfall in Ahaus evaluiert.<sup>119</sup> Da entsprechende Analysen noch nicht vorliegen, wurden die möglichen Folgen einer unkontrollierten Freisetzung von Radioaktivität infolge relativ leichter bis sehr ernster Unfälle gesondert untersucht. Dabei wurden Szenarioverfahren angewandt, die sich weitgehend auf die Deutsche Risiko-Studie Kernkraftwerke (DRK) und die Reactor Safety Study (RSS) der Nuclear Regulatory Commission stützen. Die Anlage in Kalkar ist ein Sonderfall. Da der ursprüngliche Entwurf seit dem Baubeginn im Jahre 1973 erheblich abgeändert worden ist und die Genehmigungsverfahren seinerzeit weniger umfassend waren - die Niederländisch-Deutsche Kommission für grenznahe kerntechnische Einrichtungen (NDKK) bestand damals noch nicht -, liegen zumindest in den Niederlanden keine eingehenden Sicherheitsuntersuchungen vor. Der Kernphysikalische Dienst des Ministeriums für Soziales und Arbeit sowie die Direktion Strahlenschutz im Ministerium für Volksgesundheit und Umweltschutz bestätigten dies auf eine Anfrage hin. Auch steht die Anlage in Kalkar nicht auf der Tagesordnung der NDKK, obwohl die Niederlande an der Finanzierung dieses Projekts beteiligt sind. Zur Zeit arbeitet in der Bundesrepublik die Enquetekommission „Zukünftige Kernenergiepolitik“ des deutschen Bundestags an der Erstellung eines Sicherheitsberichts für Kalkar.<sup>120</sup> Da kei-

---

<sup>119</sup> Project kernenergiecentrale Emsland (KKE), *Standpunt inzake veiligheid, stralenscherming en milieubescherming*, Bericht der Arbeitsgruppe 1 der Niederländisch-Deutschen Kommission für grenznahe kerntechnische Einrichtungen nach dem Stand vom 28. April 1981. Antragsunterlagen für die Genehmigung, für die Errichtung und den Betrieb eines Kernkraftwerkes auf dem Gebiet der Stadt Lingen, Kernkraftwerk „Emsland“, Kernkraftwerke Lippe-Ems GmbH und Kraftwerkunion AG, 17. August 1978 und 28. November 1980. Brennelementlagerung in Transportbehältern, Deutsche Gesellschaft für Wiederaufbereitung von Kernbrennstoffen (DWG/mbH) und Steag-Kernenergie GmbH.

<sup>120</sup> Die Kommission wurde am 29. März 1979 eingesetzt. Neben sieben Angeordneten (je drei CDU/CSU- und SPD-Abgeordnete und ein Abgeordneter der FDP) wurden acht unabhängige Sachverständige zu Mitgliedern ernannt, so dass sehr unterschiedliche Auffassungen zur Kernenergie in der Kommission zum Tragen kommen. Im Sommer 1980 erschien der erste Bericht; der Schlussbericht soll im Juli 1982 erscheinen. Siehe z.B. Hans Dupré, „Nieuw Onderzoek Kalkar-reactor“; in: *Beta*, 12. Oktober 1981, S.4-6.

ne niederländischen Berichte hierzu vorliegen, sollen im folgenden einige interne Unterlagen dieser Enquetekommission und eine Sicherheitsstudie für einen amerikanischen Brutreaktor berücksichtigt werden.<sup>121</sup>

### Ahaus

In Ahaus soll ein Zwischenlager für bestrahlte Brennelemente von Leichtwasserreaktoren eingerichtet werden; der Standort liegt 20 km von Enschede entfernt. Für die Lagerung sind Gusseisenbehälter mit einem Fassungsvermögen von etwa 4 t Uran vorgesehen. Das Lager soll eine Kapazität von rund 1500 t Uran erhalten. Beim jährlichen Brennelementwechsel eines 1000 MW-Reaktors werden 26 t Uran ausgetauscht, so dass die Lagerkapazität für ungefähr 60 solcher Ladungen ausreichen wird. 1981 wurden in der Bundesrepublik ungefähr 234 t Uran ausgetauscht. Besondere bauliche Vorkehrungen sind nicht vorgesehen; die Behälter selbst entsprechen allen Sicherheitsanforderungen. Obwohl man mit dieser Methode der Trockenlagerung weniger Erfahrung hat als mit der Nasslagerung, scheint sie doch besser geeignet zu sein. Risiken liegen allerdings in den Dichtungsvorrichtungen der Behälter, durch die möglicherweise flüchtige Stoffe entweichen können. Da man bisher nur wenig Erfahrung hat, lässt sich über die langfristige Zuverlässigkeit noch kaum etwas sagen. Der Sicherheitsbericht geht nicht auf die Massnahmen ein, die erforderlich wären, wenn im Laufe der Zeit bei einigen Behältern Lecks auftreten sollten.

Bei Normalbetrieb ist für die Niederlande keine Strahlenbelastung zu erwarten. Um die Folgen von Störungen zu ermitteln, ging man von einem Szenario aus, bei dem ein Prozent der Brennelementhüllen defekt ist und ein Behälter Lecks aufweist. Die Radioaktivität der freiwerdenden flüchtigen Stoffe beträgt dann das ca.  $10^5$ -fache des gesamten Behälterinhalts. Den Berechnungen der Strahlenbelastung wurden darüber hinaus zwei Grenzfälle zugrunde gelegt. Im ersten Fall wird die Radioaktivität nahezu schlagartig freigesetzt, im zweiten Fall im Laufe einiger Monate. Berechnet wurde die Strahlenbelastung für die direkte Umgebung der Lagerhalle, wo sie am grössten ist, sowie für den Punkt in den Niederlanden, der der Lagerhalle am nächsten liegt. Er ist 16 km von ihr entfernt. Für die Niederlande hätten solche Störungen keine übermässige Belastung zur Folge. Bei Kindern würde in diesem Fall eine maximale Strahlenbelastung von 1,2 mrem durch Einatmen entstehen; das entspricht 1/4000 der für Kinder und schwangere Frauen festgesetzten Toleranzgrenze von 5 rem. Diese Belastung ist im Vergleich zur natürlichen Strahlung äusserst gering. Wenn einige Behälter gleichzeitig defekt werden, so nimmt die Strahlenbelastung entsprechend zu. Sehr grosse Mengen radioaktiven Materials würden nur unter extremen Bedingungen freigesetzt, beispielsweise bei Bombardierung der Anlage. Für solche Fälle wurden daher keine Szenarien ausgearbeitet.

### Lingen

Der geplante Kernreaktor in Lingon, ein Druckwasserreaktor mit einer elektrischen Bruttoleistung von ca. 1300 MW, wird 19,5 km von der Grenze entfernt liegen. In einem Umkreis von 50 km um die Anlage wohnen ungefähr 1 383 000 Menschen, davon 41% in den Niederlanden. Enschede ist die grösste Stadt in diesem Gebiet.

Eine Verunreinigung des Grundwassers in den Niederlanden durch Kernkraftanlagen in Lingon und Ahaus ist ausgeschlossen, da das Wasser in diesem Gebiet durch die Ems abfliesst. Zu einer Verunreinigung der niederländischen Oberflächengewässer käme es erst im Ems-Dollart-

---

<sup>121</sup> Gesellschaft für Reaktorsicherheit mbH (GRS), *Zwischenbericht über die risikoorientierte Analyse zum SNR 300 für die Sitzung der Enquetekommission „Zukünftige Kernenergiepolitik“ vom 28. Januar 1982*; Science Applications Inc., *SNR 300 Risk Assessment*; Palo Alto, Januar 1982, CR BRP, *Safety Study, an assessment*; Clinch River Fast Breeder, März 1977.



Gebiet. Die Untersuchung beschränkte sich daher auf die Verbreitung radioaktiver Stoffe durch die Atmosphäre.

Die Strahlenbelastung bei normalen Emissionen und bei Störungen wurde für den Punkt in den Niederlanden berechnet, der dem Kraftwerk am nächsten liegt. Die Entfernung beträgt in diesem Fall 20 km. Die Strahlenbelastung durch normale Emissionen ist sehr gering. Die höchste Dosis, 0,41 mrem pro Jahr, ist zu erwarten, wenn Kinder Milch von Kühen trinken, die auf verseuchten Weiden in der direkten Umgebung des Kernkraftwerks grasen. Die Jodisotopen sammeln sich dann in der Schilddrüse der Kinder an. Die in der Genehmigung beantragten Emissionsmengen liegen allerdings erheblich über den durchschnittlichen Emissionsmengen einiger Kernreaktoren in der Bundesrepublik. Offensichtlich hat man sich hier einen breiten Spielraum freigehalten, damit im Falle kleiner Lecks die genehmigten Emissionsmengen nicht allzu rasch überschritten werden.

Für den Fall von Störungen wird angenommen, dass die Sicherheitsvorkehrungen ausreichen, um die Störung und damit die Emissionen unter Kontrolle zu halten. Es wurden sechs Arten von Störungen berücksichtigt und ihre Folgen für die Niederlande ermittelt. Zur höchsten Belastung käme es bei einem Bruch in der Hauptkühlmitteleitung. Das freigesetzte radioaktive Jod würde über die Nahrungskette Kuh-Milch-Kind eine Strahlenbelastung von 190 mrem pro Jahr (Schilddrüse) verursachen; das entspricht 1/25 des Toleranzwerts. Dieser Wert ist der bei weitem höchste von allen berechneten Werten. Eine Störung beim Brennelementwechsel führt beispielsweise zu Höchstwerten von etwa 1 mrem pro Jahr. Die Strahlungswerte bei anderen Störungen sind noch weitaus niedriger; sie belaufen sich auf Bruchteile von einem mrem. Auffallend ist übrigens, dass der Sicherheitsbericht nicht auf die Kontamination durch Milch eingeht, die zur weitaus höchsten Belastung führt. Allerdings wird diese Kontamination im Bericht der NDKK behandelt (S. 31 und 34). Die Kommission kommt zu ähnlichen Ergebnissen (vgl. Fussnote 114).

Unfälle werden im Sicherheitsbericht nicht behandelt. Um trotzdem ein Bild von den Folgen möglicher Unfälle zu erhalten, wurden bei den Berechnungen zwei Emissionskategorien berücksichtigt, die weitgehend auf den durchgeführten Szenario-Untersuchungen aufbauen.

Es wurden zwei Szenarien zugrunde gelegt: ein schwerer Unfall der Freisetzungskategorie 2 (FK 2) und ein leichter Unfall der Freisetzungskategorie 7 (FK 7). Auf diese Weise wurde der Bereich der möglichen Folgen von Unfällen für die zwischen diesen beiden Extremen liegenden Kategorien abgesteckt. FK 7 bildet die untere Grenze dieses Bereichs und entspricht in etwa den bisher behandelten Störungen. Als obere Grenze wurde FK 2 gewählt und nicht der extremste Fall FK 1. Die Meinungen darüber, ob dieser schwerste Reaktorunfall (Schmelzen des Reaktorkerns, Dampfexplosion und Versagen der Brennstoffhülle) eintreten kann, sind sehr unterschiedlich. Bei FK 2 (Schmelzen des Reaktorkerns und Versagen des Not- und Nachkühlsystems) ist dies nicht der Fall. Durch ein grosses Leck (30 cm) entweicht nach relativ kurzer Zeit ein Teil der Spaltprodukte. Die Wahrscheinlichkeit, dass dieser Unfall eintritt, wird in der bereits erwähnten Deutschen Risikostudie Kernkraftwerke (DRK) auf 1:1,5 Mio. veranschlagt; das entspricht einer Wahrscheinlichkeit von 1:75 000 bei 20 Reaktorbetriebsjahren. Bei Freisetzungskategorie 7 (FK 7) geht es um einen Unfall infolge von Kühlmittelverlust, der durch einen grossen Bruch in der Hauptkühlmitteleitung verursacht wird, wobei gleichzeitig durch ein grosses Leck in der Brennstoffhülle gasförmige und flüchtige Spaltprodukte entweichen. Die Folgen dieses Unfalls bleiben zum Teil dadurch unter Kontrolle, dass das Notkühlsystem funktioniert. Die DRK gibt für diesen Unfall eine Wahrscheinlichkeit von 1:10 000 an, das entspricht bei 20 Betriebsjahren einer Wahrscheinlichkeit von 1:500. Die beiden Freisetzungskategorien wurden unter verschiedenen Witterungsbedingungen untersucht. Die Wetterlage F nach Pasquill ist in Twente in einem Zeitraum von 9% des

Jahres gegeben; bei dieser Wetterlage herrscht eine niedrige Windgeschwindigkeit, es regnet nicht, die Atmosphäre ist stabil und die Tropopause befindet sich in geringer Höhe. Während eines Viertels dieser Tage herrscht Ostwind. Die Wetterlage D ist in Twente in einem Zeitraum von 76% des Jahres gegeben. Bei dieser Wetterlage ist die Windgeschwindigkeit höher, die Stabilität ist geringer, die Tropopause erreicht eine grössere Höhe; gleichzeitig kann es zu Niederschlägen kommen. Ostwind herrscht während 15% dieses Zeitraums. Zusammengefasst liegen diese Witterungsumstände also in einem Zeitraum von 14% des Jahres oder an 51 Tagen vor. Bei den Berechnungen wird davon ausgegangen, dass diese Witterung mit gleicher Windgeschwindigkeit und Windrichtung länger anhält, als dies in Wirklichkeit der Fall ist. Diese Ungenauigkeit kann jedoch in Kauf genommen werden, weil es nur so möglich ist, den Einfluss der Witterungsumstände in vollem Umfang darzustellen, was bei statistisch erfassten Wetterlagen nicht der Fall ist. Regen beeinflusst die Verbreitung radioaktiven Materials in hohem Masse. In der Untersuchung wurden für alle relevanten Parameter Analysen der Auswirkungen durchgeführt.

Die Verbreitung der Radioaktivität über die Niederlande, ausgedrückt in kurzzeitigen (24 Stunden), mittellangen (90 Tage) und langzeitigen Strahlendosen wurde für die beiden Unfallarten und die drei Wettertypen anhand von Modellen geschätzt und in den Karten (Abb. 4.3 - 4.8) zeichnerisch dargestellt. Die Richtung der ellipsenförmigen Zonen hängt von der Windrichtung ab; sie wurden daher willkürlich eingezeichnet. Die Karte für die kurzzeitige Bestrahlung beim schwersten Unfall zeigt, dass eine Überschreitung des Grenzwerts von 250 rem, die somatische Fröhschäden mit Todesfolge verursachen kann, in den Niederlanden nicht eintreten würde (4.3). Allerdings umfasst das Gebiet, innerhalb dessen beim schwersten denkbaren Unfall unter den für die Niederlande ungünstigsten Verhältnissen (Wetterlage D, kein Niederschlag; 5-rem-Grenze in 110 km Entfernung vom Kraftwerk) der 24-Stunden-Grenzwert überschritten würde, die Hälfte der Niederlande. Der leichte Unfall führt nur unter den ungünstigsten Witterungsverhältnissen in einem kleinen Gebiet der Niederlande zu einer Überschreitung dieses Grenzwerts (Abb. 4.4). Nach 90 Tagen liegt die Grenze der 5-rem-Strahlenbelastung, insbesondere infolge der Bodenstrahlung, im Falle des schwersten denkbaren Unfalls unter den ungünstigsten Witterungsverhältnissen 260 Kilometer vom Kraftwerk entfernt (Abb. 4.5). Auch der relativ leichte Unfall führt infolge der Bodenverseuchung in einem kleinen Gebiet zu einer Überschreitung der 5-rem-Grenze (Abb. 4.6). Der Vollständigkeit halber sei hier nochmals erwähnt, dass Strahlendosen, die innerhalb von 24 Stunden aufgenommen werden, anders zu beurteilen sind als Strahlendosen, die innerhalb von 90 Tagen aufgenommen werden. Die Bodenverseuchung wird über lange Zeit eine erhöhte Strahlenbelastung bewirken. Die 5-rem-Grenze wird im Falle eines schweren Unfalls bei Wetterlage D nach einer Bestrahlung, die ein Jahr lang andauert hat, in weiten Teilen der Niederlande überschritten. Auch der leichte Unfall führt, wenngleich nur in einem kleinen Gebiet, zu einer Überschreitung dieser Jahresdosis (Abb. 4.7 und 4.8). Dabei ist noch zu berücksichtigen, dass es hier um eine Dosis geht, der eine Person nur dann ausgesetzt wird, wenn keine Gegenmassnahmen ergriffen werden. Diese geschilderten Langzeitwirkungen treten bei den in dieser Studie behandelten Störungen nicht auf, weil dann fast ausschliesslich radioaktive Edelgase und Jod freigesetzt werden. Die langfristige Bodenstrahlung wird vor allem durch die Caesium-Isotopen bestimmt.

#### *Kalkar*

Wie bereits gesagt, waren zu Kalkar keine offiziellen Unterlagen verfügbar, so dass für den im Bau befindlichen Reaktor nicht das ganze Spektrum von Emissionen bei Normalbetrieb bis hin zum schwersten denkbaren Unfall rechnerisch erfasst werden konnte. Eines der zwei ausgearbeiteten Szenarien basiert auf einer Sicherheitsstudie über den -

nicht ganz dem Reaktor in Kalkar vergleichbaren - schnellen Brutreaktor in Clinch River (USA). Bei diesem extremen Szenario für Kalkar (KA 2) werden die Edelgase vollständig, Jod zu 70%, Tellur zu 50% und die nicht- und halbflüchtigen Isotopen zu 10% freigesetzt. KA 2 ist weiterhin ein hypothetisches Szenario für eine unkontrollierte Freisetzung von Energie, die zu einem Auseinanderbrechen und Schmelzen des Reaktorkerns und damit zu einem Versagen der Brennstoffhülle führt. Das Szenario KA 1 ist spezifisch für Kalkar. Es basiert auf internen Dokumenten der bereits genannten Enquetekommission und steht für einen leichten Unfall. Durch ein Leck in der Hülle entweicht ein relativ geringer Teil des im Reaktorkern enthaltenen Materials (Edelgase: 17%, Jod: 0,17%, Caesium-Rubidium: 2,1%, Tellur und Antimon: 1% usw.). Wie bei den Unfallszenarien für Lingen sind die kurz-, mittel- und langfristigen Folgen unter verschiedenen Witterungsbedingungen untersucht worden. Über die Wahrscheinlichkeit des Eintretens dieser Unfälle liegen keine Zahlen vor. Beim leichten Unfall, KA 1, kommt es während des ersten Tages nach dem Unfall in keinem Fall zu einer Überschreitung der Toleranzgrenze auf niederländischem Gebiet (Abb. 4.4). Eine Überschreitung der 5-rem-Grenze bei einer Bestrahlungsdauer von 90 Tagen bleibt auf ein kleines Gebiet in den Niederlanden beschränkt, und auch dies nur bei Niederschlag (Abb. 4.6). Bei Niederschlag kommt es auch zu der umfangreichsten Bodenverseuchung, so dass man innerhalb einer Zone, die etwa 7 km tief in niederländisches Gebiet hineinreicht, noch ein Jahr nach dem Unfall eine Jahresdosis von 5 rem aufnimmt, sofern keine Gegenmassnahmen ergriffen werden (Abb. 4.7). Der schwere Unfall, KA 2, hat dagegen weiterreichende Folgen. Hier liegt die 5-rem-Grenze für eine Bestrahlung während der ersten 24 Stunden unter allen Witterungsverhältnissen noch 70 - 75 km vom Reaktor entfernt (Abb. 4.3). Drei Monate nach dem Unfall liegt die 5-rem-Grenze (Knochenmarkdosis) 110 - 190 km vom Kraftwerk entfernt (Abb. 4.5). Auch bei KA 2 kommt es, ebenso wie bei einem schweren Unfall in Lingen, zu einer Verseuchung des Bodens, die noch jahrelang eine erhöhte Strahlenbelastung zur Folge hat. Die Toleranzgrenze von 5 rem wird bei einer Bestrahlung von einem Jahr noch ein Jahr nach dem Unfall in einem Umkreis von etwa 45 - 60 km um das Kraftwerk überschritten (siehe Abb. 4.8).

Abb. 4.3 Kurzfristige Strahlenbelastung bei schweren Unfällen

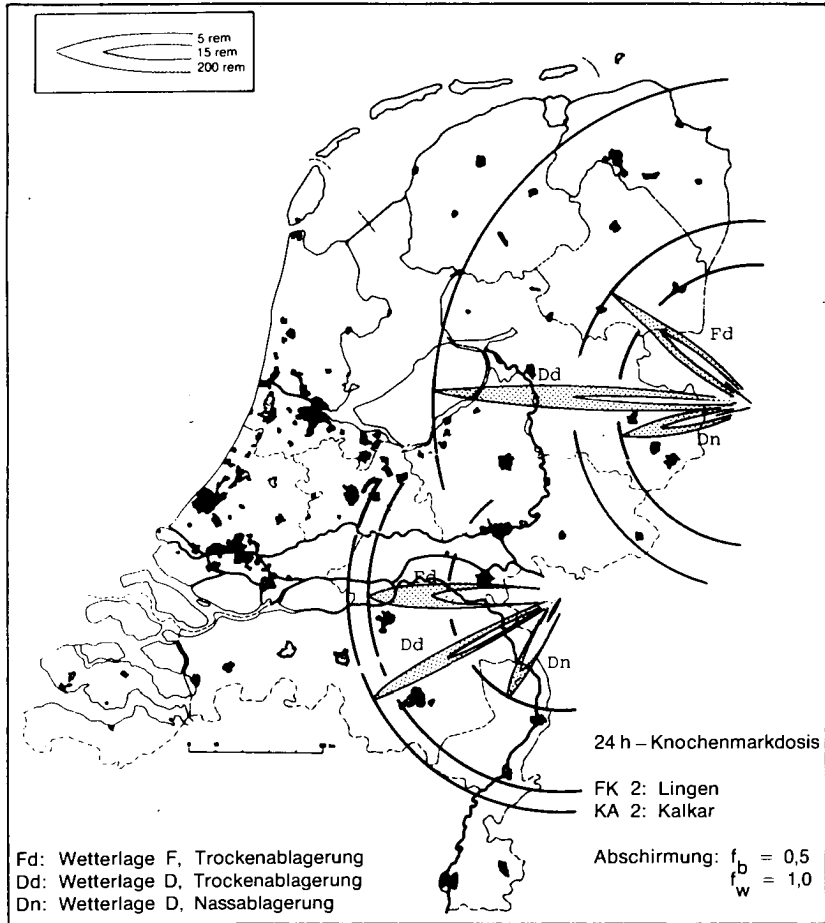


Abb. 4.4 Kurzfristige Strahlenbelastung bei leichten Unfällen

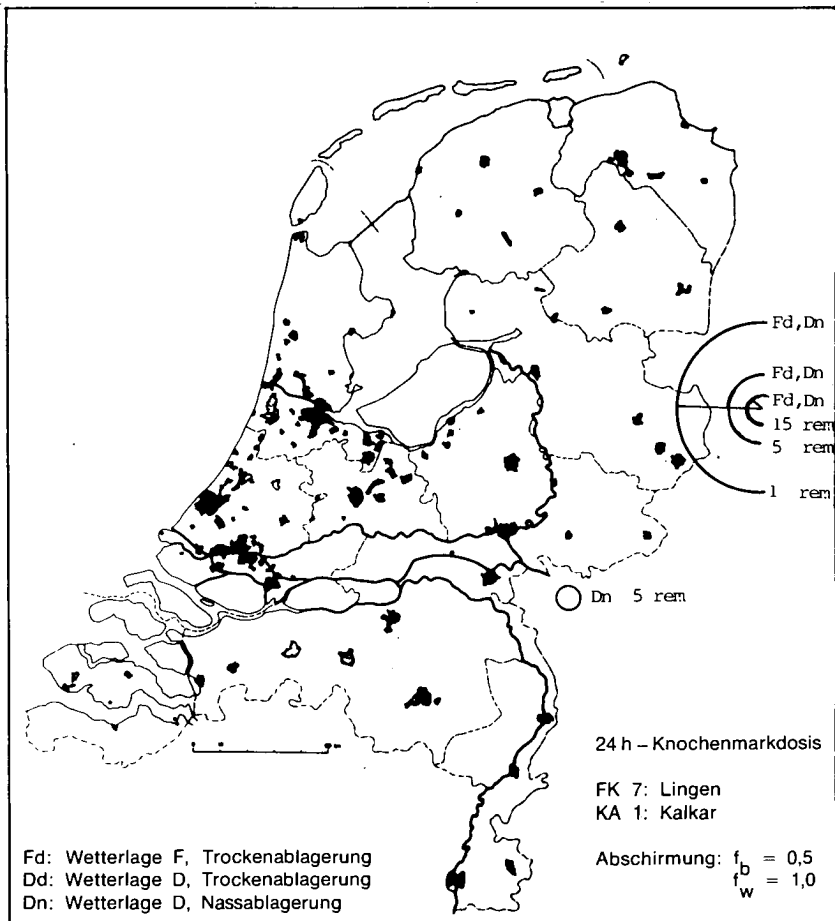


Abb. 4.5 Mittelfristige Strahlenbelastung bei schweren Unfällen

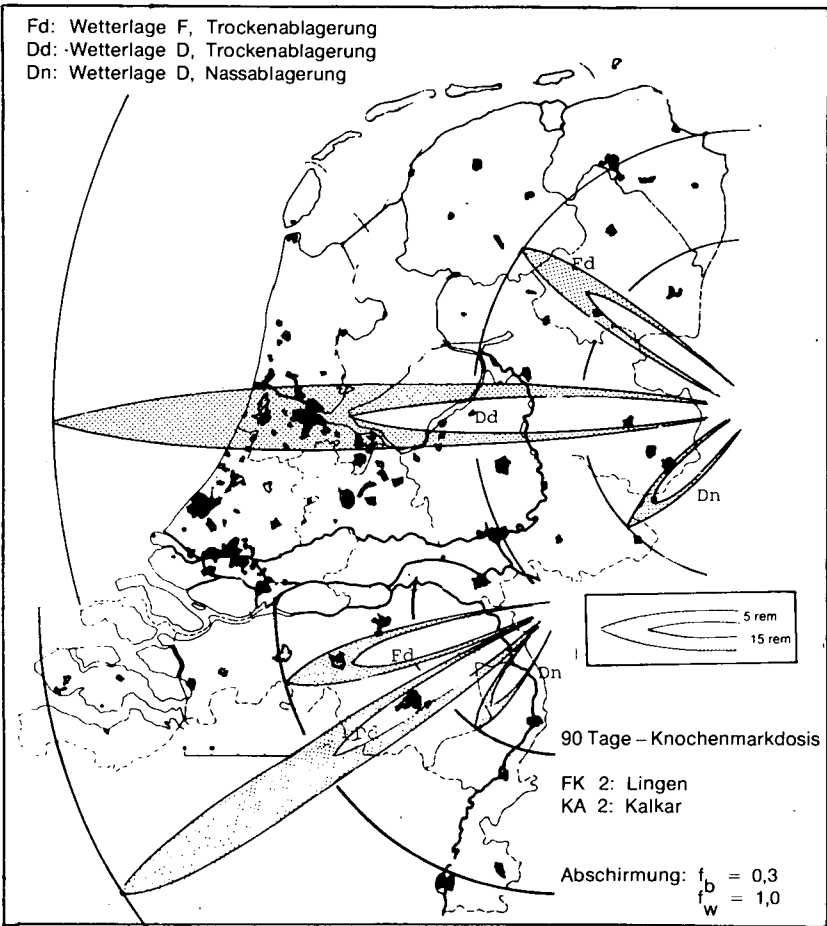


Abb. 4.6 Mittelfristige Strahlenbelastung bei leichten Unfällen

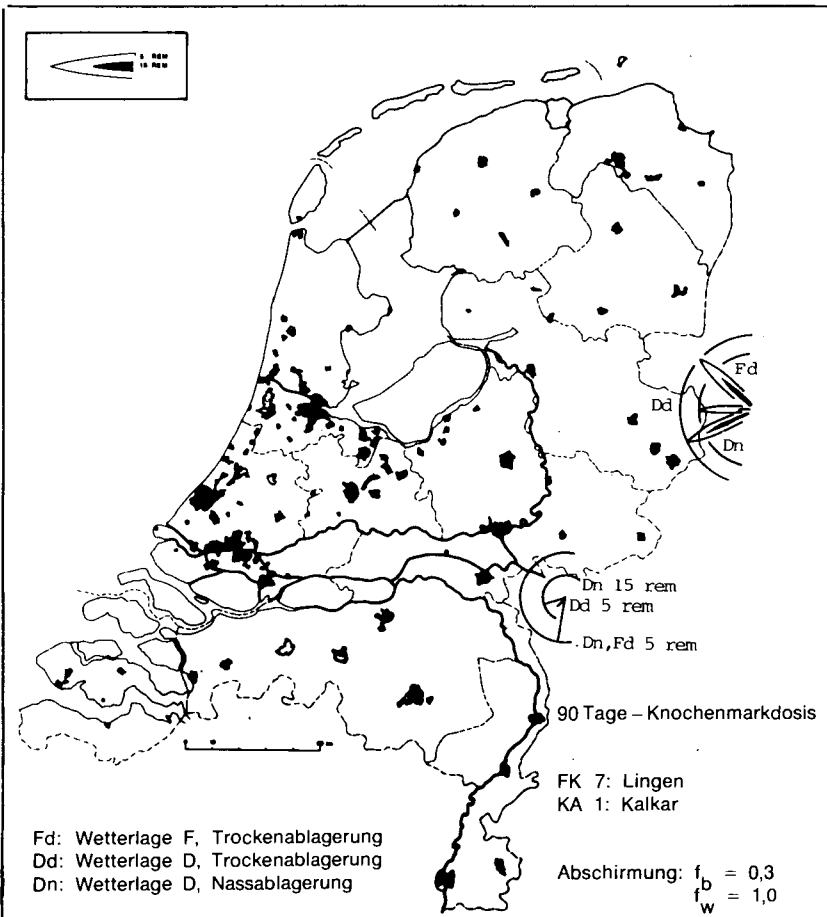


Abb. 4.7 Langfristige Strahlenbelastung bei schweren Unfällen

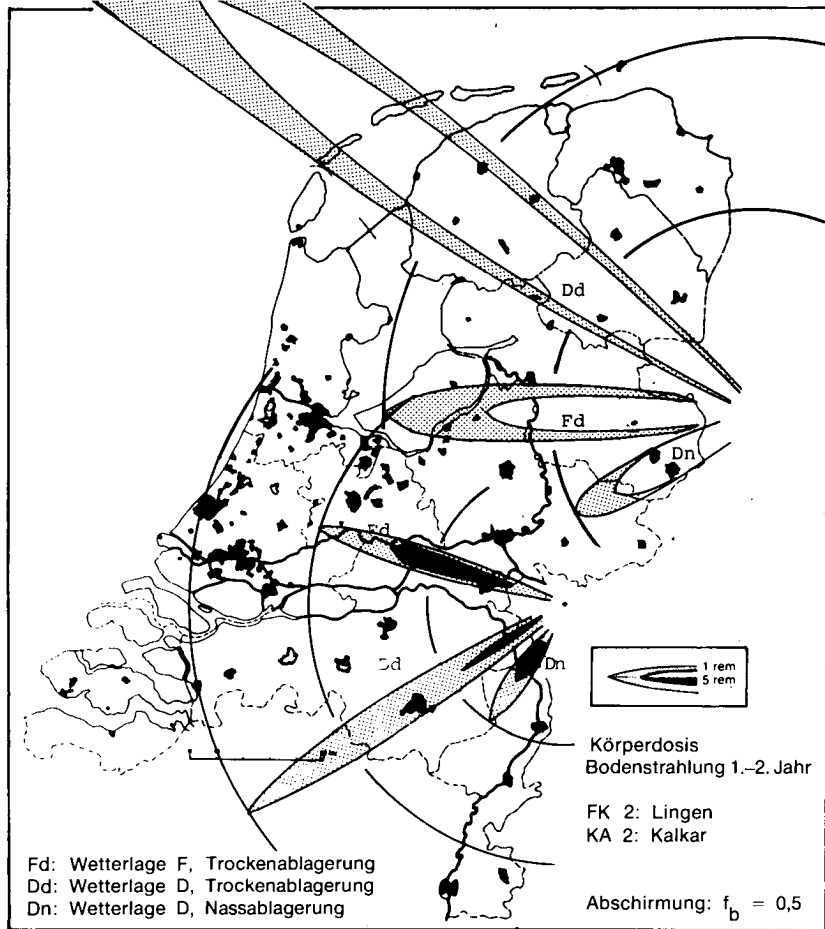
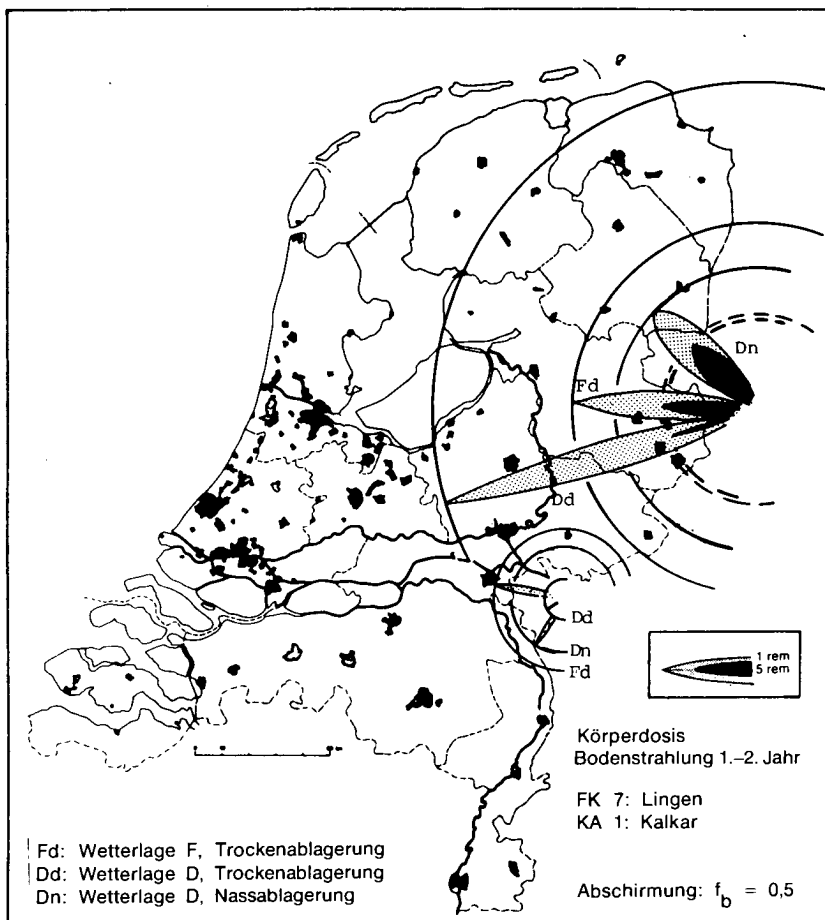


Abb. 4.8 Langfristige Strahlenbelastung bei leichten Unfällen



## *Ergebnisse*

Die Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die grenzüberschreitenden Folgen normaler Emissionen und der Emissionen bei Störungen der Kernenergieanlagen im Grenzgebiet sind so gering, dass sie vernachlässigt werden können;
- relativ leichte Unfälle können dazu führen, dass verhältnismässig kleine Gebiete in den Niederlanden für einen längeren Zeitraum so stark mit radioaktivem Material verseucht werden, dass die vom Gesundheitsrat und der ICRP festgesetzten Normen überschritten werden;
- der ICRP festgesetzten Normen überschritten werden;
- extrem schwere Unfälle, deren Wahrscheinlichkeit nach der DRK sehr gering ist, führen in den Niederlanden nicht zu Todesfällen als unmittelbare Folge somatischer Fröhschäden durch hohe Strahlendosen, allerdings werden bei ungünstigen Witterungsbedingungen grosse Teile der Niederlande radioaktiv verseucht werden, was zu leichten Strahlenkrankheiten, zu gewissen genetischen und pränatalen Schäden und zu einer Zunahme der Krebsfälle führen kann. Auch kann die Bodenverseuchung noch über einen langen Zeitraum zu einer hohen Strahlenbelastung führen. Darüber hinaus kann es zu erheblichen Schäden für Landwirtschaft und Viehzucht kommen.

### *4.4.3 Konsequenzen der staatlichen Massnahmen*

Seit November 1977 haben die bilateralen Kontakte zwischen den Niederlanden und der Bundesrepublik über kerntechnische Einrichtungen im Grenzgebiet offiziellen Charakter.<sup>122</sup> In einer Vereinbarung haben sich beide Länder zu Beratungen und zum Informationsaustausch über Anlagen, die bis zu 30 km von der Grenze entfernt liegen, verpflichtet. Diese Vereinbarung sieht Regelungen für Notfälle vor und soll zudem gewährleisten, dass bei Entscheidungen über den Bau und den Betrieb grenznaher kerntechnischer Einrichtungen die Interessen des Nachbarlandes berücksichtigt werden. Beide Länder informieren sich gegenseitig über Pläne zum Bau solcher Anlagen in 30 - 100 km Entfernung von der Grenze. Zur Durchführung der Regelung wurde die Niederländisch-Deutsche Kommission für grenznahe kerntechnische Einrichtungen (NDKK) eingesetzt. Die NDKK hat drei ständige Arbeitsgruppen:

Arbeitsgruppe 1 für kerntechnische Einrichtungen im Grenzgebiet; sie prüft die Pläne auf Aspekte der Sicherheit, des Strahlenschutzes und des Umweltschutzes;

Arbeitsgruppe 2 für die Vereinheitlichung der Regelungen für Notfälle; Arbeitsgruppe 3 für Rechtsfragen; sie befasst sich mit Haftungsfragen sowie Fragen, die die Rechtsgleichheit der Bürger beider Staaten bei Genehmigungsverfahren betreffen.

Gegenstand der Verhandlungen innerhalb der NDKK sind die deutschen Anlagen Ahaus, Kalkar, Lingen (Brennelementfabrik und Kernkraftwerke) und Gronau sowie die niederländischen Anlagen Almelo, Dodewaard und Arnheim (KGMA-Forschungsreaktor, inzwischen stillgelegt). Die niederländische Delegation besteht aus Vertretern des Ministeriums für Volksgesundheit und Umweltschutz sowie des Ministeriums für Soziales und Arbeit, die Delegation der Bundesrepublik aus Vertretern des Bundesinnenministeriums sowie der Sozialministerien der Länder Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen.

---

<sup>122</sup> Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, *Memorandum over wederzijdse kennisgeving en consultatie ten aanzien van nucleaire installaties in het grensgebied*; 's-Gravenhage, September 1977. Schreiben des Bundesministeriums des Innern, Bonn, 28. Oktober 1977. Das Memorandum trat am 2. November 1977 in Kraft. Die konstituierende Sitzung der Niederländisch-Deutschen Kommission für grenznahe kerntechnische Einrichtungen (NDKK) fand am 16. Juni 1978 statt; siehe u.a.: Bundesministerium des Innern, *Umwelt*, Nr.86 vom 24. November 1981, Bonn.

Neben der NDKK befasst sich die Deutsch-Niederländische Kommission für Raumordnung mit dieser Problematik; es geht dabei insbesondere um die Standorte kerntechnischer Einrichtungen.

Dank der Struktur dieser Beratungsgremien wurde in formeller Hinsicht eine bessere Regelung erreicht, als dies im Verhältnis zu Belgien der Fall ist. Versuche, mit den zuständigen belgischen Behörden eine offizielle Informations- und Konsultationsregelung hinsichtlich bestehender und geplanter grenznaher kerntechnischer Einrichtungen zu treffen, sind bislang ohne Erfolg geblieben; dies ist u.a. darauf zurückzuführen, dass in diesem Bereich die Kompetenzverteilung innerhalb der belgischen Verwaltung noch immer unklar ist. Allerdings haben die Niederlande einseitig einen Katastrophenplan ("Doel") ausgearbeitet.<sup>123</sup> Auf EG-Ebene besteht noch keine einheitliche Informations- und Konsultationsregelung in bezug auf grenznahe kerntechnische Einrichtungen. Die kürzlich erlassene sog. Post-Seveso-Richtlinie gilt nicht für kerntechnische Einrichtungen.<sup>124</sup> Allerdings hat die EG mit dieser Richtlinie den Grundsatz akzeptiert, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, benachbarte Mitgliedstaaten dann zu informieren und zu konsultieren, wenn sie Massnahmen im Grenzgebiet planen, die mit Gefahren verbunden sein können.

Allgemein lässt sich sagen, dass die Souveränität eines Landes im hier behandelten Bereich durch Regeln des Völkerrechts eingeschränkt wird (siehe auch 4.3.3). Das Völkerrecht enthält eine Reihe von Prinzipien, so das Diskriminierungsverbot und das Prinzip der Rechtsgleichheit. Letzteres Prinzip wird im Verhältnis zwischen Belgien und den Niederlanden bereits angewandt. Was das Verhältnis zwischen den Niederlanden und der Bundesrepublik angeht, so wendet die Bundesrepublik ein eng definiertes Territorialitätsprinzip an: die Erteilung von Genehmigungen richtet sich nach den Bestimmungen des deutschen öffentlichen Rechts, das nur innerhalb des eigenen Staatsgebiets Anwendung finden kann. Hieraus ergibt sich, dass im Ausland ansässige Personen, die sich nicht auf deutsches Recht berufen können, kein direktes und formelles Recht auf Beteiligung an Genehmigungsverfahren sowie an den sich daran anschließenden Widerspruchsverfahren geltend machen können.

Allerdings können die Gerichte aufgrund von Artikel 25 des Grundgesetzes, demzufolge die sich aus dem Prinzip der guten Nachbarschaft ergebenden völkerrechtlichen Verpflichtungen zu beachten sind, sowie aufgrund des Amtsermittlungsprinzips, die vorgebrachten sachlichen Einwände und Argumente bei ihrer Entscheidungsbildung berücksichtigen. In Abweichung von der Verwaltungspraxis und der in der juristischen Literatur vertretenen Auffassung haben westdeutsche Behörden die Beschwerdeschriften gegen kerntechnische Anlagen in Ahaus, Gronau und Lingen ad hoc berücksichtigt und die Beschwerdeführer zu den Anhörungen zugelassen.<sup>125</sup>

Demgegenüber steht der Weg zu den niederländischen Gerichten ausdrücklich auch im Ausland ansässigen Personen offen. In der Erläuterung zum Gesetz Allgemeine Bestimmungen zum Umweltschutz (WABM) wird dies unter Hinweis auf die OECD-Empfehlung nochmals bestätigt. In den Niederlanden ist also die Rechtsgleichheit bereits gewährleistet. Bürger und Gruppen aus einem Nachbarland können sich hier an den Genehmigungs- und Widerspruchsverfahren in gleicher Weise und mit den gleichen Rechten beteiligen wie die Bürger der Niederlande selbst. Die Niederlande haben im EG-Ministerrat dringend den

---

<sup>123</sup> Siehe u.a.: Tweede Kamer, zitting 1981-1982, Aangangsels van de Handelingen (Fragen von Parlamentsmitgliedern und Antworten der Regierung), 690, S.1355f.; siehe auch: *Nederlandse Staatscourant* Nr.235 vom 7. Dezember 1981.

<sup>124</sup> Brüssel, 3. Dezember 1981 (die Richtlinie ist noch nicht veröffentlicht).

<sup>125</sup> Schreiben des Staatssekretärs für Gesundheit und Umweltschutz an die Deputiertenstaaten der Provinz Overijssel (8. Januar 1982) und an die Deputiertenstaaten der Provinz Drenthe (20. Januar 1982).



Entwurf einer Richtlinie gefordert, die die Konsultation, die Information und die Rechtsgleichheit auch für den Bereich der kerntechnischen Einrichtungen regelt. Eine solche Richtlinie würde die bereits genannte Post-Seveso-Richtlinie ergänzen. Diese Frage wird auch in den Besprechungen in Arbeitsgruppe 3 der NDKK behandelt.

Hinsichtlich des Diskriminierungsverbots ist der Bundesrepublik völkerrechtlich kein Vorwurf zu machen; dieses Prinzip besagt, dass kein Land einem anderen Land nennenswerten Schaden zufügen oder es wesentlich gefährden und durch seine Politik keine grösseren Risiken für ein Nachbarland schaffen darf als für sein eigenes Gebiet. Entscheidend ist dabei, ob das betreffende Land genügend Sorgfalt hat walten lassen, um eine erhebliche Gefährdung zu verhindern. Die in der Bundesrepublik für kerntechnische Einrichtungen geltenden Sicherheitsnormen erfüllen diese Voraussetzung.

Dennoch herrscht im Grenzgebiet Besorgnis über die Entwicklungen, die sich in der Bundesrepublik im Bereich der Kernenergie vollziehen.<sup>126</sup> Diese Besorgnis ist berechtigt. Die Anlagen wurden genehmigt, bevor die Rechtsgleichheit in der Bundesrepublik formell geregelt war und die Bevölkerung wurde nicht hinreichend informiert. Die Bürger der Niederlande haben formal nicht das Recht, sich an der Diskussion über die künftige Energiepolitik der Bundesrepublik, soweit sie niederländische Interessen berührt, zu beteiligen. Damals lagen auch noch keine Untersuchungen über Unfallrisiken vor. Die NDKK verzichtete auf die Durchführung solcher Untersuchungen, weil sie die Wahrscheinlichkeit von Unfällen für gering hielt, aber diese Auffassung lässt sich angesichts der Unruhe, die das Kernenergieproblem in den Niederlanden auslöst, nicht mehr aufrechterhalten. Über Kalkar waren in den Niederlanden keinerlei Informationen erhältlich.

Es erscheint wünschenswert, die deutsch-niederländische Vereinbarung recht bald durch Bestimmungen zu ergänzen, nach denen niederländische Bürger sich in gleicher Weise an Mitsprache-, Widerspruchs- und Berufungsverfahren beteiligen können wie Bürger der Bundesrepublik. Gleichzeitig könnte auf EG-Ebene eine Richtlinie erarbeitet werden, die die Konsultations- und Informationspflichten beim Bau und beim Betrieb grenznaher kerntechnischer Einrichtungen regelt; mit dieser Richtlinie wäre auch die Haftung bei Schadensfällen zu regeln.

#### 4.5 Raumordnung

Nachbarländer wie die Niederlande und die Bundesrepublik sind auch auf dem Gebiet der Raumordnung voneinander abhängig. Entwicklungen im einen Land beeinflussen die Entwicklungen im anderen. Man kann dabei zwischen Fragen der Raumordnung auf nationaler und regionaler Ebene unterscheiden.

Die Niederlande und die Bundesrepublik haben bisher im allgemeinen den Standpunkt eingenommen, dass Fragen der innerstaatlichen Raumordnung oft überstaatlich geregelt werden müssen, sollen zufriedenstellende Lösungen erreicht werden.<sup>127</sup> Im Sommer 1966 erschien in den Niederlanden der Zweite Bericht zur Raumordnung, und im November 1966 wurde in der Bundesrepublik der Zweite Raumordnungsbericht

---

<sup>126</sup> Siehe u.a.: Schreiben der Deputiertenstaaten der Provinz Overijssel und der Provinz Drenthe an den Staatssekretär für Volksgesundheit und Umweltschutz sowie an den Staatssekretär für Soziales und Arbeit (24. November 1981 und 15. Dezember 1981).

<sup>127</sup> Siehe z.B. die Rede des für Raumordnung zuständigen Bundesministers, Paul Lücke, auf der konstituierenden Sitzung der Deutsch-Niederländischen Raumordnungskommission am 13. Juni 1967; in: Hans Meffert, *Deutsch-Niederländische Raumordnungskommission 1967/1977*; Schriften der Landesplanung Niedersachsen, Hannover 1978, S.57. Siehe ausserdem: *Verlag 1964 Rijksdienst voor het Nationale Plan*, S.152.

veröffentlicht. In beiden Berichten stehen dieselben Zielsetzungen im Vordergrund:

- Ausgewogene Verteilung der städtischen Zonen bzw. Ballungsgebiete
- Verminderung der Bevölkerungszunahme in diesen Gebieten
- Förderung der schwach besiedelten und wirtschaftlich schwachen Regionen.

Beide Berichte enthalten Strukturskizzen zur Veranschaulichung des Begriffs „ausgewogene Verteilung“ und führen einige Instrumente zur Förderung der schwachen Regionen an, u.a. die Ausweisung von Ausbauorten bzw. zentralen Orten. Es galt nun, die Raumordnung beider Länder aufeinander abzustimmen. In diesen Zusammenhang gehören Probleme wie die Ausdehnungsrichtung der grossen städtischen Zonen, z.B. des Nordflügels der Randstad Holland und des Ruhrgebiets, die Abgrenzung der Freiräume, Aspekte der Infrastruktur usw. Auch sollten die niederländische und die westdeutsche Regierung sich um ein einheitliches Vorgehen bei der Wahl der Instrumente bemühen. Das Schwergewicht lag dabei auf nationalen Massnahmen: zunächst sollten auf Regierungsebene die politischen Leitlinien festgelegt werden; im Anschluss daran sollten aufgrund dieser Leitlinien Massnahmen für die Grenzgebiete oder für Teile dieser Gebiete ausgearbeitet werden. Auch hierbei sollte zunächst wiederum eine Strukturskizze für das gesamte Gebiet erarbeitet werden, aufgrund derer je nach Dringlichkeit Pläne für Teilgebiete zu erstellen waren. Zunächst ging es dabei um folgende Gebiete: Delfzijl-Emden, Emmen-Meppel, Twente-Nordhorn, Arnheim-Nimwegen-Kleve-Bocholt, Venlo-Roermond-Mönchengladbach, Maas-tricht-Heerlen-Aachen.

Konkret hätte das bedeutet, dass beispielsweise der niederländische Staatsstrassenplan und der westdeutsche Bundesstrassenplan aufeinander abgestimmt worden wären; eventuelle Änderungen hätten erst nach intensiven Beratungen zwischen beiden Ländern erfolgen können. Fragen wie beispielsweise die Weiterführung der E 8 und die Trassenführung der Strasse Nimwegen-Boxmeer-deutsche Grenze wären dann als Teil dieser aufeinander abgestimmten nationalen Pläne behandelt worden. Ebenso hätten die niederländischen und die westdeutschen Eisenbahnen ihre längerfristigen Pläne aufeinander abstimmen müssen. Eine Frage wie die der Beibehaltung der Eisenbahnverbindung zwischen Enschede und Gronau bzw. der Zugfolge auf dieser Strecke hätte dann wieder in grösserem Zusammenhang geprüft werden können. Was für die Verkehrsverbindungen gilt, gilt auch für die Regionalpläne der Provinzen und die Bauleitpläne der Gemeinden. Auch diese Pläne stehen in enger Verbindung zur übergeordneten nationalen Siedlungsplanung. Eine Erweiterung der bebauten Fläche in den Niederlanden - nicht nur in den eigentlichen Grenzgebieten - kann Auswirkungen auf die Situation in der Bundesrepublik haben und umgekehrt. Auch aus diesem Grunde wurde einer Abstimmung der Pläne beider Länder grosses Gewicht beigemessen. Leider ist die Entwicklung jedoch anders verlaufen. Die Frage, warum die Pläne nicht oder nur teilweise verwirklicht werden konnten, wird im folgenden näher untersucht.

Zahllose Probleme regionaler Art, insbesondere in den Grenzgebieten, bedürfen dringend einer Lösung. Viele dieser Probleme wurden oder werden auf regionaler Ebene behandelt. Es geht hierbei vor allem um folgende Grenzräume<sup>128</sup>:

---

<sup>128</sup> Siehe M. de Smidt, „Regio's aan weerszijden van de grens: naar afstemming van een selectief regionaal-economisch beleid in de Duits-Nederlandse grensgebieden“; in: *Nieuw Europa*, Dezember 1979, S.14-15.

Siehe auch: Ulrich Hambüchen, *Potentielle Organisationsformen für grenzüberschreitende interkommunale Kooperation, dargestellt am deutsch-niederländischen Grenzraum*; Inaugural-Dissertation zur Erlangung der Doktorwürde an der Hohen Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln, 1980, S.17-23.

1. das Ems-Dollart-Gebiet mit ca. 1,7 Mio. Einwohnern; das Gebiet ist auf niederländischer Seite erheblich dichter bevölkert als auf westdeutscher Seite;
2. das Gebiet Westmünsterland/Bentheim und Twente/Ost-Gelderland, als Kooperationsgebiet bekannt unter dem Namen Euregio; das gesamte Gebiet zählt ungefähr 1,8 Mio. Einwohner; auch hier ist die Bevölkerungsdichte auf niederländischer Seite wesentlich höher als auf westdeutscher Seite;
3. das Gebiet entlang des Rheins von Arnheim/Nimwegen bis Kleve (gelegentlich wird auch noch Oberhausen zu diesem Gebiet gerechnet);
4. das Gebiet Südlimburg/Aachen (hier geht es auch um Probleme der belgischen Provinz Limburg).

Im folgenden soll die Zusammenarbeit zwischen den Niederlanden und der Bundesrepublik, insbesondere auf regionaler Ebene, behandelt werden:

- Koordinierung der Raumordnungspläne im niederländisch-westdeutschen Grenzraum (Regionalpläne der Provinzen und Bauleitpläne der Gemeinden);
- Strukturskizze für den Verkehr, soweit sie die Grenzregionen betrifft;
- die grenzüberschreitende Lärmbelästigung durch den NATO-Flughafen Geilenkirchen/Teveren, die künftige Basis für AWACS-Flugzeuge, im Zusammenhang mit den Plänen, den Flughafen Südlimburg u.a. für den Luftfrachtverkehr auszubauen;
- die im Entwurf zum Nordrhein-Westfälischen Landesentwicklungsplan IV vorgesehenen Militärflughäfen (Flughafen Laarbruch, Stützpunkte Brügggen und Wildenrath), u.a. im Zusammenhang mit Stadterweiterungsplänen auf niederländischer Seite;
- die gemeinsame Verwaltung grenzüberschreitender Wassergewinnungsgebiete;
- die Auswirkungen der Erweiterung des Braunkohletagebaus auf westdeutscher Seite, u.a. auf den Grundwasserstand auf niederländischem Gebiet;
- die Verwaltung des Wattengebiets einschliesslich der Emsmündung und des Dollart.

Bei diesen Beispielen handelt es sich nicht in allen Fällen um eine Zusammenarbeit in Form von Beratungen und Abstimmung; in einigen Fällen beschränkt man sich auf den Informationsaustausch. Bei manchen Problemen reicht auch die Zuständigkeit der regionalen Behörden nicht aus, so z.B. in folgenden Fällen:

- Entscheidungen über Standorte von NATO-Flugplätzen werden, auch wenn sie Auswirkungen auf Raumordnung oder Umwelt haben, nicht im eigenen Land, sondern in Brüssel getroffen;
- Entscheidungen über Eisenbahnverbindungen werden nicht von regionalen Behörden, sondern von den nationalen Eisenbahndirektionen getroffen; dies gilt auch dann, wenn in den betreffenden Regionen entsprechender Bedarf besteht -beispielsweise im Raum Südlimburg/Aachen;
- über die Erweiterung der Häfen im Dollartgebiet verhandeln die nationalen Delegationen beider Länder.

Diese Situation ist zwar für die unmittelbar Betroffenen sehr unbefriedigend, sie lässt sich aber angesichts der finanziellen bzw. sicherheitspolitischen Belange, die auf dem Spiel stehen, nicht ändern.

Wie aus Informationen der regionalen Kooperationsverbände hervorgeht, sind im Grenzgebiet noch zahlreiche Probleme, darunter raumordnerische Probleme, zu lösen. Obwohl sich der Staat im allgemeinen für die internationale Zusammenarbeit und insbesondere für die Förderung des Grenzverkehrs einsetzt, hat es doch bisweilen den Anschein, als würde er Regelungen erlassen oder aufrechterhalten, die diesen Grenzverkehr gerade erschweren. Ob das zutrifft, wäre noch genau zu untersuchen. Ein erster Ansatz hierzu könnte der von De Smidt geforderte kurze Übersichtsbericht sein, in dem die Probleme der vier genannten Gebiete sowie die politischen Prioritäten aufgezeigt werden sollten.<sup>129</sup>

<sup>129</sup> De Smidt, a.a.O., S.15.

### *Die Niederländisch-Deutsche Raumordnungskommission*

Am 13. Juni 1967 nahm die Niederländisch-Deutsche Raumordnungskommission ihre Tätigkeit auf, zunächst auf informeller Grundlage. Am 30. März 1976 unterzeichneten beide Regierungen in Bonn einen Vertrag, durch den diese Zusammenarbeit eine formelle Grundlage erhielt. Die Kommission berät über Raumordnungsfragen und hat die Aufgabe, die für die Raumordnung relevanten Pläne und Massnahmen, insbesondere soweit sie die Grenzgebiete betreffen, aufeinander abzustimmen.<sup>130</sup> Wie die staatliche Dienststelle für Raumordnung in ihrem Jahresbericht 1967 ausführt, hat die Kommission „den Charakter eines ständigen amtlichen Beratungsgremiums, das sowohl Fragen der nationalen Raumordnung als auch Probleme in den Grenzgebieten behandeln kann“.<sup>131</sup> Auf niederländischer Seite sind der Leiter des Generaldirektorats Raumordnung sowie der Leiter des Staatlichen Wasserwirtschaftsamts und der Vorsitzende der staatlichen Raumordnungskommission von Amts wegen Mitglieder der Kommission. Der Vorsitzende der staatlichen Raumordnungskommission führt zur Zeit auch den Vorsitz in der Niederländisch-Deutschen Raumordnungskommission (von 1981 bis 1983). Die weiteren Mitglieder der niederländischen Delegation sind Angehörige der staatlichen Raumordnungskommission. Vorsitz und Sekretariat werden jeweils zwei Jahre von derselben Delegation geführt. Die Delegationen bestehen aus höchstens neun Mitgliedern. Auf westdeutscher Seite gehören der Kommission von Amts wegen an: der Leiter der Abteilung Raumordnung und Städtebau im Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, der Leiter der Abteilung Kommunalangelegenheiten und Raumordnung des Innenministeriums des Landes Niedersachsen und der Leiter der Abteilung Landesplanung des Ministeriums für Landes- und Stadtentwicklung des Landes Nordrhein-Westfalen.<sup>132</sup> Die weiteren Mitglieder der westdeutschen Delegation sind zu je einem Drittel Vertreter des Bundes und der beiden Bundesländer; diese Mitglieder sind in der Regel ausschliesslich Sachverständige aus dem Bereich der Raumordnung.

Vergleicht man die Zusammensetzung der niederländischen und der westdeutschen Delegation, so zeigt sich ein grundlegender Unterschied. Von niederländischer Seite werden ausschliesslich Beamte der Zentralbehörde zu Mitgliedern ernannt; die westdeutsche Delegation setzt sich zu gleichen Teilen aus Vertretern des Bundes und der beiden betroffenen Länder zusammen. Auf westdeutscher Seite hat man von Anfang an berücksichtigt, dass die Raumordnungskompetenz fast ganz bei den Ländern liegt. Beide Delegationen unterscheiden sich auch bezüglich der Sachkompetenz: die Mitglieder der niederländischen Delegation kommen aus verschiedenen Fachbereichen; fast alle westdeutschen Delegationsmitglieder befassen sich beruflich mit Planungsfragen. Daher findet z.B. der Leiter des niederländischen Wasserwirtschaftsamts in der Kommission keinen Gesprächspartner mit vergleichbarem Zuständigkeitsbereich.

Damit gleichzeitig regelmässige Beratungen auf nachgeordneter Verwaltungsebene geführt werden können, wurden zwei regionale Unterausschüsse gebildet. Der Unterausschuss Süd befasst sich mit dem Grenzgebiet zwischen Aachen und Winterswijk, der Unterausschuss Nord mit dem Grenzgebiet nördlich von Winterswijk. Mitglieder dieser Unteraus-

---

<sup>130</sup> Der Text des Abkommens ist wiedergegeben bei Meffert, a.a.O., S.67-69. „Unter Abstimmung ist das gemeinsame Streben zu verstehen, durch gemeinsame Beratungen die grenzüberschreitenden Probleme, die im Zusammenhang mit Raumordnungsplänen auftreten oder zu erwarten sind, einer Lösung zuzuführen, der beide Seiten zustimmen können. Diese Abstimmung erfordert eine rechtzeitige Unterrichtung über geplante Vorhaben.“ Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Samenwerking tussen lagere overheden aan weerszijden grensgebied Duitsland respectievelijk België*; 's-Gravenhage 1980, S.108.

<sup>131</sup> Rijksplanologische Dienst, *Jaarverslag 1967*; 's-Gravenhage 1968, S.156.

<sup>132</sup> Rijksplanologische Dienst, *Jaarverslag 1980*; 's-Gravenhage 1981, S.275.

schüsse sind auf niederländischer Seite Beamte der Zentralbehörde mit Amtssitz in einer der Regionen, Mitglieder der Deputiertenstaaten in den Grenzprovinzen, die für Raumordnungsfragen zuständig sind, und zwei vom Verband Niederländischer Gemeinden entsandte Vertreter. Die westdeutschen Delegationen bestehen ausschliesslich aus Beamten. Die gemischte Zusammensetzung der niederländischen Delegation hat zumindest in der letzten Zeit das politische Element in der Kommission verstärkt.<sup>133</sup>

Die Vertreter der Provinzialverwaltung vertreten in politischen Fragen gelegentlich andere Auffassungen als die Beamten der Zentralbehörde. Das macht die Diskussionen offener, aber es wirkt sich natürlich nachteilig aus, wenn es darum geht, einen einheitlichen niederländischen Standpunkt zu vertreten. Dies kann dazu führen, dass offizielle Unterlagen, die die westdeutsche Seite als streng vertraulich betrachtet, in den Niederlanden auf Provinzebene in den Entscheidungsbildungsprozess einbezogen werden und so an die Öffentlichkeit gelangen.<sup>134</sup> Das wird von westdeutscher Seite in zunehmendem Masse als Problem empfunden.

Die Unterausschüsse behandeln Pläne auf regionaler Ebene. Ein niederländischer Vorschlag, auch gemeindliche Pläne direkt in den Unterausschüssen zu behandeln, wurde von der Bundesrepublik abgelehnt. Die Unterausschüsse können einstweilen lediglich den Grenzgemeinden empfehlen, sich miteinander abzustimmen. Ergeben sich dabei Meinungsverschiedenheiten, so kann die Provinz die Pläne einer Gemeinde dem Unterausschuss vorlegen; das ist jedoch bislang noch nie geschehen.

Schliesslich ist wichtig, dass in den Niederlanden ein höheres Mass an Öffentlichkeit und Mitsprache gegeben ist als in der Bundesrepublik. Dies gilt ganz besonders für den Rechtsschutz: Während in den Niederlanden jeder Beschwerde gegen den Entwurf eines Bauleitplans einlegen kann, ist dies in der Bundesrepublik bei vergleichbaren Plänen nur unmittelbar Betroffenen möglich. Der Begriff „unmittelbar Betroffene“ ist jedoch relativ eng definiert, so dass der Kreis der Beschwerdeberechtigten klein ist.

#### *Arbeitsbereiche der Kommission*

Bei der Abgrenzung des Aufgabenbereichs der Deutschen Raumordnungskommission und ihrer Unterausschüsse gegenüber dem Aufgabenbereich anderer bilateraler Beratungsgremien, wie beispielsweise der Niederländisch-Deutschen Kommission für grenznahe kerntechnische Einrichtungen (NDKK) und des niederländisch-deutschen regionalökonomischen Beratergremiums, geht man von raumplanerischen Gesichtspunkten aus. Die Grenzen lassen sich nicht immer genau ziehen. Über eine Abgrenzung der Arbeit der Raumordnungskommission gegenüber der Arbeit des kürzlich eingesetzten niederländisch-deutschen Beratergremiums zu Fragen der Luftverunreinigung haben noch keine Gespräche stattgefunden. Mit überwiegend technischen Angelegenheiten - z.B. nautischen und hydrologischen Fragen - die in der Ständigen Niederländisch-Deutschen Ems-Dollart-Kommission behandelt werden, und Fragen im Zusammenhang mit den Grenzgewässern, die Gegenstand der Beratungen in der Ständigen Niederländisch-Deutschen Grenzgewässerkommission sind, befasst sich die Raumordnungskommission nicht. Mit inoffiziellen Beratungsgremien in den Grenzge-

<sup>133</sup> Siehe auch: Ben Kruk, *Grensoverschrijdende Samenwerking: een onderzoek naar het functioneren van de Subcommissie Zuid van de Nederlandse-Duitse Commissie voor de Ruimtelijke Ordening*; Arnheim 1980 (hektographiert).

<sup>134</sup> Schreiben der Arbeitsgruppen Grenzgebiet zu Deutschland bzw. Belgien vom 26. April 1979 an den Innenminister, Anlage 4 zu: Ministerie van Binnenlandse Zaken, a.a.O., S.58: „Die Mitglieder der Deputiertenstaaten fühlen sich verpflichtet, den Provinzialstaaten über ihre Tätigkeit Rechenschaft abzulegen. Dies kann zu Spannungen führen, da die Sitzungen der Unterausschüsse nicht öffentlich sind.“

bieten, wie beispielsweise der Euregio, wurde nichts über die Abgrenzung der Aufgabenbereiche vereinbart; allerdings tauschen diese Gremien und die Unterausschüsse Informationen aus.

### *Engpässe*

Eine vom Minister des Innern eingesetzte Arbeitsgruppe hat 1979 eine Liste der Engpässe veröffentlicht, die sich in der Zusammenarbeit zwischen den Niederlanden und der Bundesrepublik im Bereich der Raumordnung im Grenzgebiet ergeben haben.<sup>135</sup> Die Arbeitsgruppe war der Auffassung, die bei der Durchführung des niederländisch-westdeutschen Abkommens von 1976 erzielten Ergebnisse seien im allgemeinen nicht befriedigend.<sup>136</sup> Das Abkommen betraf, wie bereits gesagt, die gegenseitige Beratung in Fragen der Raumordnung, mit dem Ziel, die Pläne aufeinander abzustimmen. Als Gründe für diese unbefriedigende Entwicklung werden u.a. genannt: das Fehlen eines eigenen Sekretariats, das Fehlen einer vorherigen Abstimmung innerhalb der niederländischen Delegation und die unterschiedliche Zusammensetzung der beiden Delegationen, d.h. soweit es um die Vertreter der Provinzen und der Bundesländer geht. Auch hatte die Arbeitsgruppe den Eindruck, die westdeutsche Seite betrachte die Beratungen als eine zwar amtliche, aber doch ziemlich unverbindliche Angelegenheit, die die nachgeordneten Gebietskörperschaften relativ wenig berühre. Die niederländische Seite ist hier allerdings anderer Auffassung. Zur Rolle der nachgeordneten Gebietskörperschaften bemerkte die Arbeitsgruppe folgendes:

- a. Die Beteiligung der nachgeordneten Gebietskörperschaften an den bilateralen Beratungen ist unbefriedigend. Daher empfiehlt die Arbeitsgruppe, dass die Regierungen die für die Unterausschüsse der Niederländisch-Deutschen Raumordnungskommission bestimmten Unterlagen direkt den Provinzen und den Behörden im Grenzraum zuleiten.
- b. Die Gemeinden sind nur unzureichend über die Arbeit der Unterausschüsse der Kommission informiert. Empfohlen wird, diejenigen regionalen Kooperationsverbände, in denen mehr als jeweils zwei niederländische und westdeutsche Gemeinden zusammenarbeiten, an den Beratungen zu beteiligen, um zu gewährleisten, dass die Interessen der Gemeinden berücksichtigt werden. Weiterhin bemerkt die Arbeitsgruppe, die Situation im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit werde durch die Schaffung verschiedener nicht aufeinander abgestimmter Beratungsstrukturen nicht gerade übersichtlicher.<sup>137</sup>

Bei Redaktionsschluss (April 1982) hatte die Regierung noch keine Stellungnahme zu den Empfehlungen der Arbeitsgruppe abgegeben. Der Rat ist im Gegensatz zu einer Arbeitsgruppe aus dem Innenministerium der Auffassung, dass Engpässe vor allem dadurch entstehen, dass beiden Seiten die politische Bereitschaft fehlt, den Delegationen eine intensivere Zusammenarbeit zu ermöglichen. Daher liessen sich nur mühsam Fortschritte erzielen.

Aufgrund der Unterlagen und der Gespräche mit Sachverständigen wäre daher festzustellen, dass die Koordination der Raumordnungspolitik beider Länder bislang weder im allgemeinen noch im Hinblick auf die Grenzgebiete den hohen Erwartungen entspricht, die bei der Einsetzung der Kommission zum Ausdruck gebracht wurden.

Nach dem Jahresbericht 1980 der staatlichen Dienststelle für Raumordnung hat die Kommission im Berichtsjahr nur einmal getagt.<sup>138</sup> Auf dieser Sitzung nahm sie eine Empfehlung für einen grenzüberschrei-

---

<sup>135</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken, a.a.O., Anlage 4, S.57-60.

<sup>136</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken, a.a.O., Anlage 4, S.57.

<sup>137</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken, a.a.O., Anlage 4, S.60.

<sup>138</sup> Rijksplanologische Dienst, 1981, a.a.O., S.226f.

tenden Informationsaustausch über die Bauleitplanung im niederländisch-westdeutschen Grenzgebiet sowie eine Abstimmung der Pläne an. Es soll vermieden werden, dass die gemeindlichen Pläne Nutzungen ausweisen, die sich nicht miteinander vereinbaren lassen. Die Empfehlung wurde seinerzeit im Einvernehmen mit dem Innenministerium den fünf betroffenen Provinzen mit der Bitte übersandt, sie an die Gemeinden im Grenzgebiet weiterzuleiten. Es ist nicht bekannt, ob diese Empfehlung tatsächlich an die betroffenen Gemeinden weitergeleitet wurde und inwieweit sie befolgt wird.

Der Unterausschuss Nord trat nach dem obigen Bericht 1980 zweimal zusammen. Er befasste sich insbesondere mit den Plänen für kerntechnische Einrichtungen auf der deutschen Seite der Grenze (Zwischenlager für Brennelemente in Ahaus, Urananreicherungsanlage in Gronau und Kernkraftwerk Lingen). In dem Bericht steht nichts über eine Änderung dieser Pläne. Der Entwurf für eine provinzübergreifende Strukturskizze für das Wattenmeer wurde ebenfalls behandelt. In diesem Zusammenhang wurde auch auf die Frage des Dollarthafens eingegangen; allerdings wird kein konkreter Beschluss zu diesem Thema erwähnt.

Der Unterausschuss Süd tagte 1980 dreimal. Er beanstandete u.a., dass in der Strukturskizze Zivilflughäfen die grenzüberschreitenden Belange der grenznahen regionalen Flughäfen unberücksichtigt geblieben seien. Die Arbeitsgruppe Wassergewinnungsgebiete erhielt den Auftrag, für das Gebiet des Unterausschusses Süd eine vergleichende Studie über Vorschriften in den geplanten bzw. bestehenden Grundwasser- und Bodenschutzverordnungen zu erstellen. Weiterhin befasste sich der Unterausschuss Süd u.a. mit der Eisenbahnlinie Heerlen-Aachen, mit dem Vorentwurf eines Gebietsentwicklungsplans für den nördlichen und mittleren Teil der Provinz Limburg sowie mit dem Bericht „Samenwerking tussen lagere overheden aan weerszijden van de grens met Duitsland en België“ (Zusammenarbeit zwischen den nachgeordneten Gebietskörperschaften beiderseits der Grenze zu Deutschland und Belgien). Auch hier werden im Jahresbericht keine Beschlüsse erwähnt.

Im Jahresbericht der staatlichen Dienststelle für Raumordnung erscheint die Niederländisch-Deutsche Raumordnungskommission als ein Gremium, das sich hauptsächlich mit Problemen im Grenzraum befasst. Die Abstimmung der nationalen Raumordnungspolitik beider Länder wird diesem Bericht zufolge nur insoweit behandelt, als sie direkte Folgen für die Grenzgebiete hat. Eine eingehendere Behandlung der Landesentwicklungspläne Nordrhein-Westfalens und Niedersachsens und der nationalen niederländischen Pläne fehlt.

#### *Der Dollarthafen*

Ein besonderes Problem, das auch die Raumordnung berührt, sind die Pläne der westdeutschen Seite, einen neuen Hafen am Dollart anzulegen. Werden diese Pläne verwirklicht, so kann der Emdener Hafen von größeren Schiffen angelaufen werden. Ausserdem würde der Seehafen Emden um 500 ha Industriegelände erweitert. Die Pläne sehen u.a. eine Verlegung der Fahrrinne der Ems vor. Die Frage, ob diese Verlegung auf westdeutschem oder auf niederländischem Gebiet erfolgen soll, ist noch nicht geklärt. Jeder der beiden Länder hat im Ems-Dollart-Vertrag von 1960 ausdrücklich Vorbehalte in bezug auf den Grenzverlauf geltend gemacht.<sup>139</sup> Für die Verwirklichung der Dollarthafenpläne ist in jedem Falle die Mitwirkung der Niederlande erforderlich.

Seit April 1978 verhandeln die Niederlande und die Bundesrepublik über einen Vertrag, der die gemeinsame Verwaltung des Gebiets regeln soll. Bisher haben diese Verhandlungen noch nicht zu Ergebnissen geführt, und vorläufig sind auch keine Ergebnisse zu erwarten. Im folgenden sollen die Hauptprobleme behandelt werden.

---

<sup>139</sup> Tractatenblad van het Koninkrijk der Nederlanden, Jahrgang 1960, Nr.69.

*Umweltschutz:* Auf niederländischer Seite befürchtet man Auswirkungen auf den Naturraum Dollart, der ein Teil des Wattenmeeres ist. Die Niederlande vertreten den Standpunkt, dass im Wattengebiet der Schutz von Natur und Umwelt absoluten Vorrang hat. Die Grenzen der wirtschaftlichen Entwicklung wurden u.a. im Raumplanerischen Kernprogramm für das Wattenmeer festgelegt. Die westdeutsche Seite misst der wirtschaftlichen Entwicklung mehr Gewicht bei, obwohl auch sie die Natur- und Umweltschäden soweit wie möglich in Grenzen halten will. In beiden Ländern wird der Fortgang der Verhandlungen von den Umweltschutzorganisationen kritisch verfolgt; in den Niederlanden hat sich auch das Parlament bereits für die Priorität des Umweltschutzes ausgesprochen.

*Die Grenzfrage:* Man versucht, sich zumindest über die Festlegung eines Teils der niederländisch-westdeutschen Grenze in diesem Gebiet zu einigen. In der Vergangenheit hat die Bundesrepublik der niederländischen Auffassung, derzufolge die Grenze in der Ems an der tiefsten Stelle des Hauptfahrwassers liegt, immer widersprochen und behauptet, die ganze Ems sei bis zum niederländischen Ufer westdeutsches Gebiet. Bisher hat keine der beiden Parteien die gesamte Grenzfrage beim Internationalen Gerichtshof anhängig machen wollen, weil jede Partei fürchtet, den Prozess zu verlieren. Eine Festlegung der Grenze in dem genannten Gebiet darf jedoch nicht als ein Präjudiz für eine grundsätzliche Lösung der gesamten Grenzfrage gelten.

*Wirtschaftliche Probleme:* Die wirtschaftlichen Probleme hängen damit zusammen, dass zur Zeit sowohl auf westdeutscher als auch auf niederländischer Seite der Emsmündung eine Förderung der Seehäfen angestrebt wird.<sup>140</sup> Es soll vertraglich festgelegt werden, dass das wirtschaftliche Gleichgewicht im Ems-Dollart-Gebiet nicht dadurch gestört werden darf, dass die niederländische oder die westdeutsche Seite ohne Absprache mit dem Nachbarland Betriebs- Standort- oder Wettbewerbsvorteile verschafft oder ihnen Zuschüsse oder Steuervergünstigungen gewährt. Die Niederlande haben in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass sowohl Delfzijl als auch Eemshaven noch grosse ungenutzte Hafen- und Industriegelände besitzen, so dass in diesem Gebiet kein Bedarf an weiteren Hafen- und Industrieanlagen besteht. Man befürchtet hier Konkurrenz. Von westdeutscher Seite wird dem entgegengehalten, der Dollarthafen könne eine günstige Ausstrahlung auf den Eemshaven haben (man spricht hier von einer multiplizierenden Wirkung), so dass man eher von Komplementarität als von Konkurrenz sprechen könne.

Die Frage des Dollarthafens spielt in der politischen Diskussion in den Niederlanden eine grössere Rolle als in Westdeutschland. Sie ist wiederholt Gegenstand von Anträgen und Anfragen im Parlament gewesen.<sup>141</sup> In der Bundesrepublik interessiert sich die Öffentlichkeit erheblich weniger für den Dollarthafen. Wahrscheinlich besteht angesichts der heutigen Wirtschaftslage in der Bundesrepublik nicht mehr sehr viel Bereitschaft zu grossen Investitionen, wie sie für den Bau des Dollarthafens erforderlich wären. Das dürfte auch der Grund dafür sein, dass die Ver-

---

<sup>140</sup> Die Wirtschaftsminister der Niederlande und der Bundesrepublik haben 1981 gemeinsam ein Programm veröffentlicht, in dem staatliche Massnahmen zur Förderung der regionalen Entwicklung aufgeführt werden und das eine Übersicht über die verschiedenen Bereiche der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit enthält. Siehe: *Grensoverschrijdend Programma 1981: Eems-Dollard-Regio (m.n. op Sociaal-Economisch Gebied)*; Den Haag/Bonn 1981.

<sup>141</sup> Siehe u.a. die Anträge der Abgeordneten Lambers-Hacquebard, Rienks, Eversdijk und Van Erp, abgedruckt in: Tweede Kamer, zitting 1978-1979, 15 155, Nr.5, 6 und 7, Fragen der Abgeordneten De Boois, Eversdijk und Lambers-Hacquebard sowie die Antwort des Staatssekretärs Van der Mei; in: Tweede Kamer, Handelingen 1981, S.201f.



handlungen auch von westdeutscher Seite nicht mehr so intensiv geführt werden. Andererseits kann die Regierung in Bonn es sich gegenüber der Regierung des Landes Niedersachsen - und diese wiederum gegenüber der Stadt Emden - nicht erlauben, das Projekt ganz aufzugeben, da bereits entsprechende Zusagen gemacht worden sind. Ausserdem würde ein neuer Ems-Dollart-Vertrag nicht beinhalten, dass der Dollarthafen gleich gebaut werden muss, sondern lediglich die Möglichkeit zum Bau dieses Hafens eröffnen. Von dieser Möglichkeit könnte dann zu einem günstigeren Zeitpunkt Gebrauch gemacht werden.

#### *Schlussfolgerungen*

Die raumordnerischen Massnahmen in der Bundesrepublik und in den Niederlanden sind nicht oder nur unzureichend aufeinander abgestimmt. Auch die Niederländisch-Deutsche Raumordnungskommission hat eine solche Abstimmung nicht zustande bringen können. Es fragt sich, ob eine andere Zusammensetzung der Kommission hier Abhilfe schaffen könnte. Offenbar fehlt es auf niederländischer und westdeutscher Seite am politischen Willen, eine bessere Abstimmung herbeizuführen, obwohl man sich bei der Gründung der Kommission sehr zuversichtlich zeigte und obwohl eine bessere Koordinierung der Raumordnung doch beiden Ländern zugute käme. Man kann es entweder bei dieser Feststellung bewenden lassen oder sich noch fragen, ob es sich nicht lohnen würde, erneut zu versuchen, die Raumordnungspolitik in beiden Ländern oder sogar in einem grösseren westeuropäischen Rahmen besser zu koordinieren. Dazu wäre jedoch erforderlich, dass die betroffenen Regierungen deutlich ihre Bereitschaft dazu erklärten. Der Rat hält es für sinnvoll, die Regierung darauf hinzuweisen.

Auch im niederländisch-deutschen Grenzgebiet ist die Zusammenarbeit im Bereich der Raumordnung nicht optimal. Allerdings gibt es regionale Unterschiede. So scheint das Interesse an der Zusammenarbeit in der Provinz Limburg grösser zu sein als in den übrigen Grenzprovinzen. Im allgemeinen verlaufen die Beratungen in der Niederländisch-Deutschen Raumordnungskommission noch recht zähflüssig; zudem stellt sich die Frage, ob die Koordination dadurch wesentlich gefördert wird, dass die Unterausschüsse ihre Arbeitsergebnisse an die Kommission weiterleiten. Obwohl ein gewisser Informationsaustausch stattfindet und auch die Wünsche der anderen Seiten etwa bei der Feststellung von Flächennutzungsplänen u.dgl. berücksichtigt werden, kann von einer supranationalen Raumordnungspolitik in bezug auf die Grenzgebiete keine Rede sein. Souveränitätsaspekte, Prestigedenken sowie unterschiedliche Traditionen und Arbeitsmethoden sind die wichtigsten Hindernisse, die der Entwicklung einer solchen supranationalen Politik im Wege stehen. Weitere Hindernisse sind die unterschiedliche Zusammensetzung der Delegationen und die unterschiedlichen gesetzlichen Bestimmungen, insbesondere was die Rechtsgleichheit bei Auseinandersetzungen über Raumordnungspläne betrifft. Es ist wiederum Aufgabe der Regierungen, sich dieser Situation bewusst zu werden und die Raumordnungsprobleme im Grenzgebiet realistisch einzuschätzen. In diesem Zusammenhang ist auch zu überlegen, ob eine supranationale Raumordnungspolitik neben Verfahren zur Lösung grenzüberschreitender Probleme auch aktive Förderungsmassnahmen zur Stärkung der räumlichen und sozialökonomischen Infrastruktur von Problemregionen beinhalten sollte. Hier ist insbesondere an das Gebiet Südlimburg/Aachen zu denken, in dem ein Ring von Städten liegt, die schon fast eine Stadtregion bilden und deren Entwicklungsmöglichkeiten u.a. wegen ihrer Randlage bislang nicht voll genutzt wurden. Auch im Kooperationsgebiet Westmünsterland/Bentheim-Twente/Ostgelderland gibt es wahrscheinlich noch Möglichkeiten. In diesem Zusammenhang ist auch wichtig, dass die industrielle Struktur der Randgebiete in den Niederlanden sich in einer Übergangsphase befindet. Wenn die Politik beider Länder darauf ausgerichtet wird, die Entwicklungsmöglichkeiten bestimmter Grenzregionen gemeinsam zu nutzen, so wird das auch Auswirkungen auf die admi-

nistrative Infrastruktur dieser Regionen haben.

Im Vorgriff auf diese politischen Initiativen wäre es zumindest zu empfehlen, einen Übersichtsbericht zu erstellen, der die Engpässe und die politischen Prioritäten sowohl im Bereich der nationalen Raumordnung als auch im Hinblick auf die Raumordnung in den Grenzgebieten aufzeigt. Ein solcher Übersichtsbericht, der regelmässig aktualisiert werden müsste, könnte die Grundlage für Entscheidungen bilden, die eine engere Zusammenarbeit beider Länder auf dem Gebiet der Raumordnung zum Ziel haben.

Voraussetzung für eine intensivere Zusammenarbeit zwischen den Niederlanden und der Bundesrepublik im Bereich der Raumordnung ist die Bereitschaft, auch eventuelle negative Konsequenzen einer solchen Zusammenarbeit zu akzeptieren. Denn Zusammenarbeiten bedeutet Nehmen, aber auch Geben. Die Verhandlungen über das Dollarthafenprojekt zeigen, wie wenig man bislang auf niederländischer und westdeutscher Seite bereit ist, Fragen der Raumordnung und der Betriebsansiedlung supranational zu sehen.

## 5. ZUSAMMENFASSENDE SCHLUSSBETRACHTUNG

### 5.1 Einleitung

Die Niederlande sind durch zahlreiche Bande mit dem Ausland verbunden. Unsere wirtschaftliche Existenz, unsere nationale Sicherheit und die Umwelt, in der wir leben - um nur einige der wichtigsten Faktoren zu nennen -, sind in starkem Masse von unseren Beziehungen mit dem Ausland und den Entwicklungen im Ausland abhängig. Das galt früher, das gilt heute, und man darf annehmen, dass auch in Zukunft die Bande mit dem Ausland wichtig sein werden. Es spricht daher auch alles dafür, zukunftsorientierte, politisch relevante Studien über die Stellung der Niederlande in der Welt und ihre Beziehungen zum Ausland durchzuführen.

Die Beziehungen mit der Bundesrepublik Deutschland nehmen in unseren Aussenbeziehungen eine Sonderstellung ein. Etwa 30% des Warenexports gehen dorthin, und mehr als 20% unserer Importe stammen aus Deutschland. Seit vielen Jahren ist unsere nationale Sicherheit eng mit der der Bundesrepublik verbunden. Für viele der Faktoren, die unsere Umwelt und unsere Raumordnung beeinflussen, sind Entwicklungen in der Bundesrepublik bestimmend. Die geographische Nähe eines verhältnismässig grossen Landes wie der Bundesrepublik bringt für die Niederlande Vor- und Nachteile mit sich.

Wegen der Bedeutung des Auslands und insbesondere der Bundesrepublik für die Niederlande hielt es der Rat für sinnvoll, einen Bericht über einige wichtige politische Bereiche zu erstellen, in denen beide Länder eng miteinander verflochten sind, und zu untersuchen, welche politischen Konsequenzen sich hieraus ergeben.

Der Rat hat der Untersuchung der bilateralen Beziehungen gegenüber einer breiter angelegten Untersuchung der Stellung der Niederlande in der Welt den Vorzug gegeben. Grund für diese Wahl waren der Bedarf an näheren Informationen über die niederländisch-westdeutschen Beziehungen in den Niederlanden, die besondere Bedeutung dieser Beziehungen und die Tatsache, dass sie in mancherlei Hinsicht für die Aussenbeziehungen der Niederlande exemplarisch sein dürften. Die aus dieser Studie gewonnenen Erkenntnisse haben daher auch potentiell eine Tragweite, die über die Beziehungen der Niederlande und der Bundesrepublik hinausgeht. Der Verlust an Breite, den diese Konzeption bedingt, wird durch einen Gewinn an Tiefe der Information ausgeglichen. Allerdings ist es nicht so, dass auf diese Weise die niederländische Stellung in der Welt umfassend dargestellt wäre. Zu diesem Zweck müsste die Studie noch ergänzt und erweitert werden. Die Analyse anderer wichtiger bilateralen Beziehungen, so z.B. mit Belgien, Grossbritannien, Frankreich, den Vereinigten Staaten und Japan, böte sich hier an. Aber auch die multilateralen Beziehungen, z.B. innerhalb der NATO und der Europäischen Gemeinschaft, dürfen nicht ausser acht gelassen werden. Obwohl der europäische Integrationsprozess in den letzten Jahren stagniert, ist zu untersuchen, inwieweit Brüssel den politischen Handlungsspielraum der Niederlande beeinflusst.

In diesem Kapitel sollen die drei behandelten Gebiete im Lichte der in diesem Bericht verwendeten Begriffe „Empfindlichkeit“ und „Verletzbarkeit“ noch einmal zusammenfassend betrachtet werden.

### 5.2 Empfindlichkeit und Verletzbarkeit

#### 5.2.1 Einleitung

Hauptthema der Studie ist die Verflechtung der Niederlande mit der Bundesrepublik und ihre Folgen für die Niederlande. Im Anschluss daran werden die Möglichkeiten der niederländischen Regierung geprüft, den

für die Niederlande negativen Folgen dieser Verflechtung zu begegnen oder sie zu beseitigen. Es geht hier insbesondere um die Beziehungen in den vorgenannten Teilbereichen: Wirtschaft, Sicherheit, Umwelt und Raumordnung.

Die Gesamtheit der Beziehungen zwischen den Niederlanden und der Bundesrepublik kann mit dem Begriff „Interdependenz“, gegenseitige Abhängigkeit, charakterisiert werden. Allerdings ist die Abhängigkeit der Niederlande von der Bundesrepublik - angesichts des Grössenunterschieds und des unterschiedlichen politischen und wirtschaftlichen Gewichts - grösser als umgekehrt. Der erste Schritt im Rahmen der Analyse war eine Bestandsaufnahme der gegenseitigen Abhängigkeiten: kennzeichnend hierfür waren die Begriffe „Verwobenheit“ und „Verflechtung“. Im Anschluss daran wurde untersucht, welche Folgen verschiedene Phänomene in der Bundesrepublik für die Niederlande haben; mit anderen Worten: es wurde die Empfindlichkeit der Niederlande für Phänomene in der Bundesrepublik untersucht. Die Niederlande müssen diese Einflüsse jedoch nicht in allen Fällen passiv hinnehmen, sondern können ihre Richtung mitbestimmen. Zur Ermittlung entsprechender Möglichkeiten wurde in diesem Bericht versucht herauszufinden, wie verletzlich die Niederlande sind: inwieweit sie über politische Möglichkeiten verfügen, die oben angesprochene Empfindlichkeit abzuschwächen.

### 5.2.2 *Wirtschaftsbeziehungen*

Die wirtschaftlichen Beziehungen mit der Bundesrepublik sind für die Niederlande sehr wichtig. Ein Drittel des niederländischen Warenexports geht in die Bundesrepublik. Bei den Dienstleistungen ist es ebenfalls ein Drittel, bei den Direktinvestitionen sind es 16%. Die wirtschaftliche Verflechtung der Niederlande mit der Bundesrepublik ist also sehr eng. Das ist übrigens bei Nachbarländern gleichen Entwicklungsniveaus in der Regel der Fall. Ohne die Bedeutung dieser Beziehungen für die Niederlande schmälern zu wollen, sei darauf hingewiesen, dass aus internationaler Sicht diese Verflechtung zumindest quantitativ nicht aussergewöhnlich ist. Es geht jedoch hier nicht nur um den Umfang, sondern auch um die Art der Beziehungen. Was letzteres betrifft, sind die Handelsbeziehungen jedoch in dreifacher Hinsicht als aussergewöhnlich zu bezeichnen:

- **Warenpaket:** Die Niederlande liefern vor allem landwirtschaftliche Erzeugnisse und Brennstoffe an die Bundesrepublik und beziehen von dort insbesondere Investitions- und Konsumgüter. Das Exportpaket der Niederlande ist im Vergleich zu dem anderer Industrieländer recht einseitig; für den Export in die Bundesrepublik gilt das in noch stärkerem Masse.
- **Regionale Verteilung:** Der niederländische Export geht vor allem nach Nordrhein-Westfalen, was an sich nicht so verwunderlich ist, da dieses Bundesland den Niederlanden am nächsten liegt. Berücksichtigt man jedoch den Faktor Entfernung und die Verteilung der gesamten westdeutschen Importe auf die verschiedenen Regionen, so wird man feststellen, dass auf Nordrhein-Westfalen ein unverhältnismässig hoher Anteil entfällt und dass insbesondere der Süden unterrepräsentiert ist.
- **Einfluss auf die Zahlungsbilanz:** Die Warenausfuhr in die Bundesrepublik leistet im Vergleich zum Gesamtexport in die EG-Länder einen unverhältnismässig grossen positiven Beitrag zur niederländischen Handelsbilanz. Das ist vor allem auf den Export von landwirtschaftlichen Erzeugnissen und von Brennstoffen zurückzuführen.

Die Niederlande exportieren wesentlich mehr Dienstleistungen in die Bundesrepublik als umgekehrt: der positive Saldo im Dienstleistungsverkehr zwischen den beiden Ländern übertrifft selbst den Saldo unserer Dienstleistungsbilanz. Dieser Überschuss auf der Dienstleistungsbilanz entsteht ausschliesslich durch Dienstleistungen, die mit der Durchfuhr und Ausfuhr zusammenhängen. Von der gesamten Warenmenge, die in

den Niederlanden geladen wird (Ausfuhr und Durchfuhr), geht die Hälfte in die Bundesrepublik. Auf den Transitverkehr entfallen dabei zwei Drittel. Ein Grossteil des Güterstroms in die Bundesrepublik entfällt auf drei Warengruppen: Erdöl und Erdölprodukte (40%), Erze (30%), landwirtschaftliche Erzeugnisse und Nahrungs- und Genussmittel (14%). Die vorherrschende Stellung des Transitverkehrs sowie die Konzentration auf die genannten Gütergruppen verleihen auch dem bilateralen Dienstleistungsverkehr einen besonderen Charakter.

Gemessen am Bruttosozialprodukt sind die Niederlande international gesehen der bei weitem grösste Investor im Ausland. Die Direktinvestitionen im Ausland übersteigen die aus dem Ausland stammenden Direktinvestitionen um durchschnittlich 1% des Bruttosozialprodukts. Auch gegenüber der Bundesrepublik sind die Niederlande im letzten Jahrzehnt ein Nettoinvestor gewesen. Direktinvestitionen leisten über die Kapitalerträge einen positiven Beitrag zur Zahlungsbilanz. Sie können jedoch auch ein Surrogat für Exporte sein; dabei gehen letztlich Arbeitsplätze und Mehrwert für die Niederlande verloren. Im Wirtschaftsverkehr zwischen den Niederlanden und der Bundesrepublik scheint sich eine solche Entwicklung abzuzeichnen. In den Sektoren, in denen der niederländische Warenexport in die Bundesrepublik stark unterrepräsentiert ist -im Investitions- und Konsumgütersektor-, sind die Direktinvestitionen in der Bundesrepublik verhältnismässig hoch. Als Beispiele seien genannt: Elektrotechnik, Kraftfahrzeuge und Maschinen. Die Direktinvestitionen in diesen Sektoren entsprechen einem Produktionsvolumen, das die entsprechenden Exporte aus den Niederlanden übersteigt; dies im Gegensatz zu anderen Sektoren, in denen die Situation gerade umgekehrt ist. Die westdeutschen Unternehmen dagegen bevorzugen, wie die einschlägigen Investitionsdaten ausweisen, den Export von Industrieprodukten gegenüber der Schaffung eigener Produktionsstätten in den Niederlanden. Die Einseitigkeit des Warenhandels spiegelt sich also in den Beziehungen auf dem Gebiet der Direktinvestitionen wider.

Die Verflechtung auf dem Gebiet des Waren- und Dienstleistungsverkehrs sowie auf dem Gebiet der Direktinvestitionen findet ihre logische Ergänzung auf monetärem Gebiet. Sowohl die Niederlande als auch die Bundesrepublik sind Mitglied des Europäischen Währungssystems (EWS), in dem die Deutsche Mark eine starke Stellung hat. Ziel der niederländischen Währungspolitik ist es, möglichst einen konstanten Nominalkurs gegenüber der Mark aufrechtzuerhalten. Hierbei spielen insbesondere zwei Überlegungen eine Rolle:

- das Streben, die Erhöhung des Importpreisniveaus möglichst gering zu halten, um die Inflation im Inland zu dämpfen, die sich wiederum auf die Exportposition auswirkt;
- das Streben, das internationale Vertrauen in den Gulden nicht zu erschüttern.

Internationale Wirtschaftsbeziehungen schaffen die Möglichkeit, komparative Kostenvorteile zu nutzen und auf diese Weise zu einer effizienteren internationalen Arbeitsteilung zu gelangen. Vor diesem Hintergrund ist die starke wirtschaftliche Verflechtung der Niederlande und der Bundesrepublik positiv zu bewerten. Wie gesagt, ist eine solche Verflechtung bei benachbarten Industrieländern durchaus normal. Andererseits hat diese Interdependenz zur Folge, dass die Niederlande auf Entwicklungen in der Bundesrepublik mitunter empfindlich reagieren. Man sollte hieraus jedoch keine voreiligen Schlüsse ziehen. Es sei in diesem Zusammenhang auf unerwartete Entwicklungen wie den Umschwung auf dem Energiemarkt, die kürzlich eingetretene Verbesserung unserer Wettbewerbsposition und die anhaltend starke Position des Agrarexports hingewiesen. Gleichwohl sind in dem hier skizzierten Bild strukturelle Merkmale zu erkennen, die im Lichte der künftigen Entwicklungen als schwach zu bezeichnen sind. Diese Schwächen hängen mit den genannten Einseitigkeiten in unseren Wirtschaftsbeziehungen mit

der Bundesrepublik, insbesondere mit dem einseitigen Warenpaket und der regionalen Konzentration unseres Exports, zusammen. Die negativen Auswirkungen dieser Einseitigkeit werden noch durch das System der Direktinvestitionen verstärkt; es wird daher zu einer Verschlechterung der Zahlungsbilanz gegenüber der Bundesrepublik kommen können, was wiederum Folgen für die Währungspolitik hätte.

Die internationale Arbeitsteilung bringt es natürlich mit sich, dass die Exportpakete der einzelnen Länder unterschiedlich und bis zu einem gewissen Grad auch einseitig sind. So gesehen ist das Übergewicht der landwirtschaftlichen Erzeugnisse und der Brennstoffe im niederländischen Export in die Bundesrepublik nicht von vornherein negativ zu bewerten. Dies ändert sich jedoch, wenn Absatzperspektiven der Zukunft in das Bild einbezogen werden. Vorausberechnungen für den gesamten niederländischen Agrarexport weisen ein reales Wachstum von fast 30% im Zeitraum von 1975 bis 1990 aus; dem steht eine voraussichtliche Wachstumsrate von nur 9% bei den Agrarexporten in die Bundesrepublik gegenüber, die zudem mit einer leichten Abnahme des realen Nettoanteils an der Zahlungsbilanz einhergeht. Es ist zu erwarten, dass auch der Export von Erdölprodukten, auf die ein wichtiger Teil der Brennstoffexporte entfällt, in die Bundesrepublik in Gefahr gerät. Gründe hierfür sind die abnehmende Nachfrage in der Bundesrepublik, die strukturelle Überkapazität der Raffinerien sowohl in den Niederlanden als auch in der Bundesrepublik, Veränderungen in der Nachfrage nach diesen Produkten und die zunehmende Raffinagekapazität im Mittleren Osten. Schliesslich werden die Realerträge im Erdgasexport in die Bundesrepublik ab 1990 zurückgehen.

Auch die regionale Konzentration unserer Exporte auf Nordrhein-Westfalen ist ein negativer Faktor im Lichte der künftigen Entwicklungen. Nordrhein-Westfalen ist eine Region mit grossen strukturellen Problemen und im Vergleich zu anderen Regionen weniger günstigen Zukunftserwartungen. Es gibt verschiedene Anhaltspunkte dafür, dass sich der wirtschaftliche Schwerpunkt der Bundesrepublik auf den Süden verlagert. Der niederländische Export ist diesem Trend nicht gefolgt, im Gegenteil: der Anteil Nordrhein-Westfalens ist sogar noch gestiegen.

Nicht nur für die in unserem Exportpaket vorherrschenden Produkte sind die Absatzperspektiven ungünstig, sondern auch für Investitions- und Konsumgüter, die im Exportpaket unterrepräsentiert sind. Gerade in diesen Produktgruppen ist der niederländische Marktanteil in der Bundesrepublik zurückgegangen. Ferner ist hier der negative Einfluss der bereits genannten Direktinvestitionen zu berücksichtigen. Wie gesagt, es gibt Hinweise dafür, dass die niederländischen Direktinvestitionen im Ausland ein Surrogat für den Export von Industrieprodukten sind. Solche Investitionen bringen unmittelbar Nachteile mit sich, wenn auf diese Weise Produktionstätigkeiten in die Bundesrepublik verlagert werden; eine solche Verlagerung kann auch indirekte Auswirkungen haben, z.B. wenn die Produkte auf dem niederländischen Markt konkurrieren. Die Direktinvestitionen verstärken somit die negativen Tendenzen im Warenhandel.

Unter den Folgen einer ungünstigen Entwicklung des Warenexports in die Bundesrepublik werden auch die Transporteure, sofern sie sich mit der Warenausfuhr befassen, zu leiden haben. Was den Transitverkehr anlangt, auf den zwei Drittel des Güterstroms in die Bundesrepublik entfallen, wird die künftige An- und Durchfuhr von Massengütern in hohem Masse von strukturellen Entwicklungen in der Bundesrepublik abhängen, beispielsweise von der Neustrukturierung der Stahlindustrie, Änderungen in der Energieversorgung und in der landwirtschaftlichen Produktion. Im Stückgutverkehr wird dank einer weitgehenden Produktionsverlagerung in der westdeutschen Industrie auf hochwertige Halbfabrikate und Endprodukte eine Zunahme möglich sein. Das Entstehen neuer industrieller Schwerpunkte beinhaltet jedoch, dass die niederländischen Häfen in zunehmendem Masse der Konkurrenz anderer europäischer Häfen ausgesetzt sein werden. Die Wettbewerbsposition der nieder-

ländischen Häfen im Transitverkehr kann durch Verbesserungen der Infrastruktur und durch modernere Umschlaganlagen gefestigt werden. Ein stagnierender oder rückläufiger Export wird auch die monetären Beziehungen mit der Bundesrepublik beeinflussen. So könnten insbesondere in absehbarer Zeit die Realerträge aus dem Export von Erdgas zurückgehen. Dann wird sich nicht mehr so sehr die Frage stellen, ob es für die Niederlande günstig ist, der Mark zu folgen, sondern ob die Niederlande dazu überhaupt noch in der Lage sind.

Nach einer Analyse der Verflechtung und der Empfindlichkeit in bezug auf künftige Entwicklungen stellt sich schliesslich die Frage, welche Möglichkeiten die Regierung hat, den signalisierten negativen Tendenzen entgegenzuwirken. Man könnte davon ausgehen, dass die Niederlande und die Bundesrepublik einander ergänzen, also komplementäre Volkswirtschaften sind. Das gälte dann für die Güterströme, und auch die Durchfuhr in die Bundesrepublik spiegelt dies wider: sehr viele Massengüter, wenig Fertigprodukte. Die Direktinvestitionen bestätigen und festigen dieses Bild.

An sich gibt es keinen Grund, den Zustand der Komplementarität in den Wirtschaftsbeziehungen zwischen zwei Ländern als ungünstig zu bezeichnen. Die Sache liegt jedoch anders, wenn sich aus dieser Komplementarität für eines der beiden Länder sehr ungünstige Wachstums- und Entwicklungsmöglichkeiten ergeben. In den Wirtschaftsbeziehungen zwischen den Niederlanden und der Bundesrepublik zeichnet sich ein solches komplexeres Verhältnis ab. Bei aller Vorsicht, die hier am Platze ist - nochmals sei auf kürzlich eingetretene Verbesserungen hingewiesen -, sind einige strukturelle Mängel zu verzeichnen, die unsere Wachstums- und Entwicklungschancen einengen. Der Anteil der Bundesrepublik an unserem Export ist darüber hinaus so gross, dass die bilaterale Position für unser externes Gleichgewicht insgesamt von grosser Bedeutung ist. Hier zeigt sich also die Notwendigkeit von Massnahmen, die angesichts der eben genannten Tendenzen eine Verstärkung unseres Industrieexports zum Ziel haben. Sie sind um so dringlicher, als unsere Position auf dem westdeutschen Markt für unsere internationale Wettbewerbsposition im allgemeinen kennzeichnend ist. In der Beziehung zur Bundesrepublik kommen Einseitigkeiten und negative Tendenzen, die im allgemeinen für die niederländische Exportposition gelten, schärfer zum Ausdruck. Diese Problematik wurde schon früher vom Rat in seinem Bericht „Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie“ (Position und Zukunft der niederländischen Industrie) analysiert. Die hier vorgenommene Analyse der wirtschaftlichen Beziehungen mit der Bundesrepublik lässt die Notwendigkeit einer Politik erkennen, die den bilateralen Rahmen sprengt. Ziel dieser Politik sollte sein:

- die Verbesserung unserer Wettbewerbsposition. Dies hängt übrigens eng mit dem in den Niederlanden herrschenden Investitionsklima zusammen;
- die Verbesserung der Zusammenstellung unseres Exportpakets sowohl in bezug auf das Produkt selber als auch regional im Hinblick auf die Anforderungen des internationalen Marktes. Die für strukturelle Verbesserungen erforderlichen Investitionen in den Niederlanden werden durch das herrschende Investitionsklima eher erschwert als begünstigt. Um diese beiden Ziele zu erreichen, sind energische Massnahmen zur Neustrukturierung und Förderung der niederländischen Industrie erforderlich.

Angesichts dieser dringlichen Zielsetzung kommt der Währungspolitik wesentliche Bedeutung zu. Es muss vermieden werden, dass sich eine für die kommenden fünf Jahre abzeichnende Tendenz zur Aufwertung des niederländischen Guldens so weit durchsetzt, dass die negativen Folgen, nämlich ein so teurer Gulden, dass unsere Ausfuhr darunter zu leiden hat, die positiven Folgen, eine günstige interne Kostenentwicklung und eine niedrige Inflationsrate, überwiegen.

Eine Politik der industriellen Neustrukturierung würde übrigens voraus-

setzen, dass unsere Handelsförderung sowie unser Image als Lieferant von Industrieprodukten auf dem westdeutschen Markt stärker akzentuiert werden.

### 5.2.3 *Beziehungen auf dem Gebiet der Sicherheit*

Die sicherheitspolitischen Beziehungen zwischen den Niederlanden und der Bundesrepublik sind nach den vorherrschenden Auffassungen über die Sicherheitspolitik vor allem in der gemeinsamen Verteidigung im Rahmen der NATO gegen die militärische Macht der Sowjetunion und der anderen Warschauer-Pakt-Staaten begründet. Die Sicherheitspolitik der Niederlande ist im Rahmen der NATO stark mit der der Bundesrepublik verwoben.

Die in der Bundesrepublik stationierte Brigade des niederländischen Ersten Armeekorps wird in Kriegszeiten in der Norddeutschen Tiefebene operieren. Die niederländische und die westdeutsche Luftwaffe benutzen wechselseitig ihre Basen und üben oft gemeinsam. Die niederländische Luftwaffe ist darüber hinaus bei Übungen häufig auf die Benutzung des westdeutschen Luftraums angewiesen. Im Bereich der Marine ist die niederländisch-westdeutsche militärische Zusammenarbeit am schwächsten entwickelt. Die Niederlande konzentrieren sich vornehmlich auf die Zusammenarbeit mit der britischen Marine. In der NATO spielen die Niederlande eine wichtige Rolle bei der Sicherung der Nachschublinien für alliiertes Material und alliierte Truppen. Die Bundesrepublik hat daher nicht nur auf dem Gebiet der direkten Verteidigung, sondern auch wegen dieser Nachschublinien ein Interesse an der weiteren Mitarbeit der Niederlande in der NATO und am Schutz des niederländischen Hoheitsgebiets durch den Westen.

Die Verflechtung beider Länder kann ferner für den hypothetischen Fall beschrieben werden, dass ein Land oder beide Länder die NATO verlassen oder innerhalb der Organisation eine eigenständigere Politik verfolgen als bisher. Es wären dann nicht nur Anpassungen im militärischen Bereich erforderlich, sondern es entstünde auch eine direkte Gefahr für die Sicherheit. Im Rahmen der heutigen Sicherheitspolitik ist die Abschreckung eine Frage des militärischen Potentials und der militärischen Flexibilität der NATO sowie des politischen Zusammenhalts der Partner. Ein Austritt, ein Verlassen des integrierten Kommandos oder das Nichtausführen von NATO-Mehrheitsbeschlüssen würde die Glaubwürdigkeit der Abschreckung gegenüber dem Warschauer Pakt unterminieren. Dadurch würden zugleich das Kriegsrisiko und das Risiko eines Schadens für das NATO-Gebiet und damit auch für die Niederlande erhöht. Es wäre auch ein politischer Effekt in dem Sinne zu erwarten, dass eine solche politische Kursänderung andere westeuropäische Länder und möglicherweise auch die Vereinigten Staaten dazu veranlassen könnte, ihrerseits den nationalen Charakter ihrer Sicherheitspolitik stärker zu betonen. Eine eigene, selbständige Politik eines der Partner würde das Fundament, auf dem die westeuropäische Sicherheit ruht, erschüttern.

Für die Bundesregierung sind offenbar folgende Bereiche von sicherheitspolitischer Bedeutung: die Zusammenarbeit innerhalb der Atlantischen Allianz, die Ostpolitik und die Integration innerhalb der Europäischen Gemeinschaft. Alle drei Bereiche sind derzeit Diskussionsgegenstand.

Hinsichtlich der Atlantischen Allianz werden von westdeutscher Seite und im übrigen auch von anderen westeuropäischen Bundesgenossen Bedenken gegen die heutige NATO-Strategie erhoben. Erstens herrscht in manchen Kreisen die Auffassung, die Effektivität dieser Strategie werde immer geringer; die Kriegsgefahr in Europa nehme zu. Zweitens bestehe nur eine geringe Chance, die Vernichtung des europäischen Kontinents zu verhindern, wenn ein Krieg einmal ausgebrochen sei.



Aus militärischen Gründen ist es wahrscheinlich, dass ein militärischer Konflikt in Westeuropa zu einem totalen Krieg führen würde. Gleichwohl können offizielle Äusserungen der Amerikaner als Versuche interpretiert werden, ihre eigenen Risiken beim Schutz Westeuropas möglichst zu begrenzen. In der westdeutschen Sicherheitsdiskussion wird allgemein akzeptiert, dass die Amerikaner hinsichtlich ihres strategischen Potentials den Russen gewachsen sind. Bei der Beurteilung der amerikanischen Bereitschaft, diese Waffen einzusetzen, gehen die Meinungen in der Bundesrepublik jedoch erheblich auseinander. Die Bundesregierung vertritt nach wie vor die Auffassung, dass ein „begrenzter“ Krieg auf westeuropäischem Territorium unwahrscheinlich sei, während die Angst vor einem solchen Krieg bei Teilen der westdeutschen Bevölkerung unverkennbar vorhanden ist.

Ein zweiter Einwand gegen die heutige Strategie, die geringe Chance einer Begrenzung des Schadens, führt vor allem zu der Diskussion über das vermutliche Funktionieren der Vorverteidigung in Grenznähe, der „forward defense“, in Kriegszeiten. Die Westdeutschen legen grossen Wert auf ein schnelles Stoppen eines Angriffs, um die Bevölkerung zu schonen und um die Logistik der Verteidigung und des Gegenangriffs zu erleichtern. Im politischen Sinne ist die Vorverteidigung für Bonn eine Garantie dafür, dass die NATO-Partner zu Hilfe kommen, ehe die Sowjetunion in einem militärischen Konflikt grosse Teile der Bundesrepublik besetzt.

In militärischen Kreisen innerhalb der NATO werden angesichts der Behauptung, die Vorverteidigung sei unhaltbar, Stimmen laut, die sich für eine Verteidigung „in der Tiefe“ aussprechen. Die drohende, möglicherweise bereits erfolgte Einführung dieses Verteidigungskonzepts kann in Verbindung mit der Möglichkeit eines begrenzten Kriegs in Europa die öffentliche Diskussion in der Bundesrepublik über die Effektivität der heutigen Strategie anheizen. Die westdeutsche Angst vor dem Versagen des Abschreckungssystems und vor einer atomaren Verteidigung Mitteleuropas mit verheerenden Folgen hat zwei unterschiedliche Reaktionen zur Folge gehabt. Auf der einen Seite ist die Neigung spürbar, gemäss den Vorstellungen der Regierung an der heutigen Politik festzuhalten, auf der andern Seite fordert die Friedensbewegung eine Revision der Sicherheitspolitik. Wie in den Niederlanden hat sich auch in der Bundesrepublik eine vielfältig zusammengesetzte Bewegung formiert, in der das kirchliche Element eine wichtige Rolle spielt. Obwohl diese Bewegung im Bundestag zur Zeit eine relativ untergeordnete Rolle spielt, kann diese Strömung bei fortdauernder Diskussion an der Basis der politischen Parteien auf die Dauer mehr Einfluss gewinnen. Auch dann noch gibt es so viele Vorschläge für Sicherheitsoptionen, dass eine gezielte, gemeinsame politische Aktion der Friedensbewegung nicht sehr wahrscheinlich ist. Allerdings kann die Bundesregierung sich in die Lage versetzt sehen, dass in der NATO vereinbarte Beschlüsse auf soviel Widerstand im eigenen Land stossen, dass sie eine gemeinsame Sicherheitspolitik zusammen mit den Bundesgenossen nicht länger verfolgen kann.

Der zweite Bereich der westdeutschen Sicherheitspolitik ist zumindest ebenso komplex wie die atlantische Zusammenarbeit. Die Ostpolitik hat mehrere Wurzeln, z.B. den Wunsch nach Wiedervereinigung, den Ost-West-Gegensatz und wirtschaftliche Interessen.

Bonn hat die Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten als politisches Nahziel aufgegeben. Der erfolgreiche Durchbruch in den Beziehungen zu den osteuropäischen Ländern und der auf diese Weise gewonnene Spielraum verringern die Neigung der Westdeutschen, die heutige amerikanische Führungsrolle in der Entspannungspolitik anzuerkennen. Die Entwicklung des Handels mit Osteuropa wird in Zukunft nicht nur von der sich zur Zeit in tragem Tempo entwickelnden sowjetischen Wirtschaft abhängen, sondern auch von der amerikanischen Politik auf diesem Gebiet. Falls die Vereinigten Staaten eine härtere Linie

gegenüber der Sowjetunion durchsetzen wollen, gerät die Bundesregierung in ein Dilemma. Gibt sie dem amerikanischen Drängen nach, fügt sie der westdeutschen Wirtschaft Schaden zu, während die Entspannungspolitik eine in westdeutschen Augen wichtige Stütze verliert. Gibt sie nicht nach, wird der Zusammenhalt des westlichen Bündnisses gefährdet.

Die Westorientierung Bonns steht im Prinzip nicht zur Diskussion, im Zusammenhang mit der Ostpolitik werden jedoch unterschiedliche Prioritäten deutlich. Die Niederlande, die im Hinblick auf die Ostpolitik faktisch dem westdeutschen Kurs folgen, können bei atlantischen Kontroversen über die Ostpolitik in die westdeutsche Richtung mitgezogen werden. Es besteht die Gefahr, dass Meinungsunterschiede zwischen den Vereinigten Staaten und der Bundesrepublik, die nur marginal mit den niederländischen Interessen zu tun haben, auch das niederländisch-amerikanische Verhältnis in ungünstigem Sinne beeinflussen.

Im Hinblick auf den dritten Bereich der westdeutschen Sicherheitspolitik, die Europäische Gemeinschaft, ist die westdeutsche Politik durch eine pragmatische Haltung gekennzeichnet. Bei einer weiteren europäischen Integration spielen auch sicherheitspolitische Überlegungen eine Rolle. Eine westdeutsche Gleichberechtigung beim Aufbau einer atomaren Verteidigung und beim eventuellen Einsatz atomarer Waffen - eine der möglichen Konsequenzen einer verstärkten europäischen Zusammenarbeit im Bereich der Verteidigung - ist jedoch vorerst kaum diskutabel. Die Bundesrepublik hat den europäischen Beitrag zum Zusammenhalt des Bündnisses niemals aus dem Auge verloren. Diese Tradition setzt sich bis in unsere Zeit fort, wobei auffällt, dass zur Zeit doch eindeutig sicherheitspolitische Argumente verwendet werden. Die europäische Integration hat für die Bundesrepublik immer schon einen sicherheitspolitischen Aspekt gehabt, der heute um so schwerer wiegt, als es notwendig werden kann, nach einer der Ostpolitik und der innenpolitischen Opposition Rechnung tragenden Sicherheitspolitik zu suchen.

Wenn die politischen und wirtschaftlichen Kontroversen zwischen Bonn und Washington, möglicherweise noch verschärft durch Meinungsverschiedenheiten über die Effektivität und Durchführbarkeit der derzeitigen NATO-Strategie, anhalten, muss mit einem westdeutschen Streben nach grösserer westeuropäischer Autonomie innerhalb der Atlantischen Allianz gerechnet werden. Es ist dann die Frage, wie gross der westdeutsche Spielraum ist. Es wäre falsch, sich eine westdeutsche Sicherheitspolitik in dem Sinne vorzustellen, als könne in Bonn zu einem bestimmten Zeitpunkt beschlossen werden, die eine Politik durch eine andere zu ersetzen. Sehr wohl ist es aber vorstellbar, dass der jetzt vorherrschende atlantische Charakter der Allianz u.a. durch westdeutsche Mitwirkung verändert wird, dass Westeuropa eine eigenständigere Richtung einschlägt.

Wenn die westdeutsche Sicherheitspolitik weiterhin stark atlantischen Charakter haben wird, ist zu erwarten, dass die heutige doppelte Bindung der Allianz an die Vereinigten Staaten und die eindeutige Funktion der Atomwaffen erhalten bleiben. Wünscht die Bundesrepublik atomaren Schutz auf dem heutigen Niveau, so ist das Bündnis mit den Vereinigten Staaten für Bonn unabdingbar. Will Bonn die Bündnisbindungen auf dem heutigen Niveau halten, dann ist eine ausschliesslich auf konventionellen Waffen basierende Verteidigung nicht sonderlich wahrscheinlich. Da die atomare Abschreckung letztlich auf der Bereitschaft aller Bündnispartner beruht, für die Sicherheit der einzelnen Mitglieder im Notfall grosse Verluste hinzunehmen, sollten Sicherheitsrisiken möglichst nur mit Zustimmung der Bündnispartner eingegangen werden. Die Meinungsverschiedenheiten über die Politik in bezug auf Polen nach der Ausrufung des Ausnahmezustands im Dezember 1981 und die europäisch-amerikanischen Kontroversen über die Nahostpolitik zeigen jedoch, dass die Amerikaner den westeuropäischen Spielraum in diesem Punkt nur insoweit akzeptieren, als für essentiell gehaltene ame-

rikanische Interessen nicht beeinträchtigt werden.

Obwohl die Effektivität der militärischen Doktrinen der NATO und die Möglichkeit, die Vertragsorganisation im politischen Sinne zusammenzuhalten, manchmal ernsthaft bezweifelt werden, bietet die heutige Politik - oder eine Variante dieser Politik - der Bundesregierung Möglichkeiten, wenn sie die westdeutsche Sicherheit mittels einer Abschreckungsstrategie garantieren will und wenn sie der Meinung ist, der amerikanische Militärapparat, die Doktrinen und der politische Zusammenhalt reichten aus, diese Abschreckung aufrechtzuerhalten. Für die Niederlande sind jedoch noch einige Punkte zu klären. Erstens wäre zu überlegen, ob bei einer Fortsetzung der westdeutschen Ostpolitik und Entspannungspolitik der Zusammenhalt des Bündnisses weiterhin ausreicht, die westeuropäische Sicherheit in Abhängigkeit von amerikanischen atomaren Garantien zu gewährleisten. Zweitens besteht die Gefahr, dass die Bemühungen um eine Verstärkung der militärischen Anstrengungen, wie sie für eine gut funktionierende Abschreckung für notwendig gehalten wird, so grosse finanzielle Opfer fordern, dass die gemeinsame Bereitschaft, diese Opfer zu bringen, geringer wird. Eine solche Entwicklung könnte der politischen Effektivität der Sicherheitspolitik schaden. Drittens ist es nützlich, bei einer Fortführung der Atlantischen Allianz im alten Sinne die Frage der militärischen Effektivität der heutigen strategischen Doktrin im Auge zu behalten. Die atomare und konventionelle Verteidigungskraft des Bündnisses und - damit zusammenhängend - die Glaubwürdigkeit der Abschreckung werden sowohl innerhalb als auch ausserhalb der NATO hin und wieder in Zweifel gezogen.

Innerhalb der Nordatlantischen Allianz könnte sich die Bundesrepublik für eine stärker an westeuropäischen Interessen orientierte Haltung bei der Formulierung der westlichen Sicherheitspolitik einsetzen. Einer solchen Politik könnten u.a. folgende Konzeptionen zugrunde liegen. Die Bundesrepublik könnte eine grössere westeuropäische politische Einheit ansteuern, um dem amerikanischen Übergewicht innerhalb des Bündnisses besser begegnen zu können. Bonn könnte auch die Schaffung einer Art „Zweifelhafersystem“ für die NATO vorschlagen, in dessen Rahmen die Durchführung einer möglichen Verteidigung gegen einen Angriff des Warschauer Pakts primär westeuropäischem Kommando unterstünde. Diese Entwicklung in Richtung einer grösseren westeuropäischen Eigenständigkeit, die Anfang der fünfziger Jahre in der vom französischen Ministerpräsidenten Pleven vorgeschlagenen Europäischen Verteidigungsgemeinschaft Gestalt anzunehmen schien, ist nach Ablehnung der diesbezüglichen Pläne durch die französische Nationalversammlung nach 1954 nicht mehr ernsthaft zur Sprache gebracht worden. Gerade weil die Bundesregierung im Interesse der Erhaltung des bestehenden Sicherheitssystems die denkbaren Sicherheitsoptionen nicht öffentlich zur Diskussion stellen kann, sollten sich die Niederlande als zwangsläufig beteiligter Bundesgenosse dessen bewusst sein, dass die westdeutsche Sicherheitspolitik europäischer ausgerichtet sein kann, als offiziellen westdeutschen Erklärungen zu entnehmen ist.

Im Rahmen dieses Berichts wurde, wie bereits bemerkt, von den vorherrschenden Auffassungen über die Sicherheitspolitik ausgegangen. In diesem Rahmen und angesichts der Verwobenheit der niederländischen Sicherheit mit der der Bundesrepublik ist für die Niederlande der Spielraum zur Verfolgung einer eigenen Sicherheitspolitik, die von der heutigen abweicht, gering. Wenn man zu stark von dem bislang verfolgten atlantischen Kurs abgeht, droht eine internationale politische Isolation. Kommt die niederländische Regierung jedoch in vollem Umfang den im NATO-Rahmen vereinbarten Verpflichtungen nach, so läuft sie Gefahr, innenpolitisch nur unzureichende Unterstützung zu finden. Zu denken ist an eine auf grössere Selbständigkeit Westeuropas innerhalb der NATO abzielende Politik, wie sie in diesem Bericht auch in bezug auf die Bundesrepublik behandelt worden ist. Darin käme u.a. zum Ausdruck,

dass die Sicherheitsrisiken des heutigen atlantischen Kurses für zu gross gehalten werden und dass daher eine neue Politik notwendig ist. Die Aussichten, für alternative Optionen bei den NATO-Partnern Unterstützung zu finden, sind im allgemeinen ungewiss, da Befürworter des heutigen Kurses in den Alternativen gerade die grösseren Sicherheitsrisiken sehen. Es ist sehr die Frage, ob die Erfordernisse der politischen Kontrolle mit denen einer politischen Kursänderung zu vereinbaren und politisch zu verwirklichen sind.

Westeuropa kann selbständiger werden, indem es sich weniger von amerikanischen Atomwaffen abhängig macht. Die Niederlande könnten dazu übergehen, existierende westdeutsche Pläne, die auf eine stärkere europäische Zusammenarbeit im Bereich der Sicherheit und der Aussenpolitik abzielen, zu unterstützen. Eine Verstärkung des europäischen Elements in der Atlantischen Allianz würde in die Richtung der sich abzeichnenden gemeinschaftlichen Führungsrolle der Bundesrepublik und Frankreichs in Westeuropa weisen - eine den Niederlanden im Lichte ihrer Geschichte nicht ohne weiteres willkommene Entwicklung. Eine Verstärkung der militärischen Selbständigkeit Westeuropas, für die Ansätze überall erkennbar sind, sollte möglichst innerhalb der NATO erfolgen.

Obwohl die Akzentverschiebung in Richtung Europa einer Isolierung der Niederlande vorbeugen könnte, bedeutet dies noch nicht unbedingt, dass irgendeine Form der Europäisierung im Rahmen der NATO den Spielraum der niederländischen Politik erweitern würde. In einer Allianz, in der die Vereinigten Staaten dominieren, sind die Niederlande einer der vielen kleineren Bündnispartner. Daher können sie sich manchmal für ihre Politik einen eigenen, begrenzten Spielraum schaffen. In einer mehr auf Westeuropa konzentrierten Verteidigungsorganisation liegt der Nachdruck stärker auf der Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik, Frankreich und Grossbritannien, eventuell ergänzt durch Italien oder Spanien. Es ist denkbar, dass die grossen westeuropäischen Bündnispartner Entscheidungen treffen, die den Niederlanden weniger genehm sind. Dies könnte bedeuten, dass die Niederlande mehr zur Konformität gezwungen werden könnten, als das heute der Fall ist.

Eine Änderung der niederländischen Politik in Richtung auf eine Isolierung erscheint nicht empfehlenswert. Sollte die Bundesrepublik Entscheidungen im Sinne einer solchen Änderung treffen, werden die Niederlande die skizzierten Nachteile gegen die oben erwähnten Vorteile abwägen müssen, bevor sie selber zu einer Revision ihrer Politik übergehen.

#### 5.2.4 *Ökologische und raumordnerische Beziehungen*

Zwischen den Industriezentren in den Niederlanden und in der Bundesrepublik bestehen grosse Unterschiede in der Luftqualität, die weitgehend mit der Art und dem Umfang der Industrialisierung und der Art der verwendeten Brennstoffe zusammenhängen. In der niederländischen Energieversorgung nimmt das Erdgas heute breiten Raum ein; Steinkohle wird kaum noch verwendet. Die Luftverschmutzung konnte daher stark vermindert werden.

Ungefähr 75% der Trocken- und Nassablagerung säurebildender Stoffe in den Niederlanden sind auf grenzüberschreitende Luftverunreinigungen zurückzuführen. Sie verursachen auch die Überschreitung der Grenzwerte (abgesehen vom Rijnmond-Gebiet) und ca. 70% der Konzentrationen von Schwefeldioxid (SO<sub>2</sub>) am Boden. Dieses Problem wird jedoch nicht ausschliesslich von der Bundesrepublik verursacht; Belgien und die übrigen europäischen Länder zusammen tragen zu ungefähr gleichen Teilen dazu bei. Lösungsmöglichkeiten sollten daher auch nicht ausschliesslich auf bilateraler niederländisch-westdeutscher Ebene gesucht werden, obwohl hier Ansatzpunkte gegeben sind. Genannt wurde die Möglichkeit von Informations- und Beratungsverfahren über die Standortwahl für Anlagen, die ein hohes Mass an Luftverunreinigung

verursachen (z. B. Kraftwerke). Hierzu würden auch Regelungen in bezug auf eine gegenseitige Unterrichtung über Perioden mit starker Luftverunreinigung und voraussichtlich umfangreichen grenzüberschreitenden Schadstofftransporten gehören. Im Rahmen der Benelux wurden solche Regelungen bereits getroffen. Letztlich müssen die Lösungen jedoch auf multilateraler Ebene gesucht werden. Ansätze dazu sind die zur Zeit in Vorbereitung befindlichen Richtlinien für die Berichterstattung über Kraftwerke in der Europäischen Gemeinschaft und ihre Auswirkungen auf die Umwelt.

Im Hinblick auf die grenzüberschreitende Luftverunreinigung wird festgestellt, dass für innerstaatliche Massnahmen zur Verbesserung der Luftqualität nur wenig Spielraum vorhanden ist. Sie sind jedoch schon deshalb unerlässlich, weil die Niederlande sonst nicht das Recht hätten, sich auf internationaler Ebene für eine Verminderung der Luftverschmutzung einzusetzen. Es muss allerdings festgestellt werden, dass die internationale Verhandlungsposition der Niederlande wegen der im Vergleich zur Bundesrepublik geringen finanziellen, technischen und politischen Anstrengungen nicht sehr günstig ist.

Der grösste Teil der Schmutzfracht im Rhein ist deutschen Ursprungs. Da der Rhein direkt oder indirekt etwa zwei Drittel der niederländischen Oberflächengewässer speist, ist die Qualität des Rheinwassers für weite Teile der Niederlande sehr wichtig. Am häufigsten ist von der Salzfracht die Rede. Sie stammt nicht nur, wie oft zu Unrecht angenommen wird, aus französischen Quellen, sondern auch zu einem grossen Teil aus der Bundesrepublik. Der hohe Salzgehalt der Oberflächengewässer verursacht nicht nur grosse Probleme bei der Trinkwasseraufbereitung, er belastet auch den niederländischen Gartenbau in hohem Masse. Die Verunreinigung des Rheins mit Nitraten und Phosphaten ist beunruhigend, aber die meiste Gefahr bringt die Verunreinigung durch kleinere Mengen von organischen Verbindungen und Schwermetallen mit sich.

Im Hinblick auf die Qualität des Rheinwassers sollten auf deutscher Seite grundlegende politische Entscheidungen getroffen werden. Ob die niederländischen Grenzwerte für den Gehalt an Schadstoffen im Wasser erreicht und gehalten werden können, hängt in erster Linie von Sanierungsmassnahmen am Rhein in der Bundesrepublik ab. Aber auch aus einigen grossen Städten in den Niederlanden werden noch ungeklärte Abwässer in den Rhein und in die Wasserläufe in seinem Einzugsgebiet eingeleitet. Stringente innerstaatliche Massnahmen könnten zugleich die Position der Niederlande bei internationalen Verhandlungen stärken, in denen dauerhaftere Lösungen gefunden werden müssen. Obwohl die Verschmutzung des Rheinwassers, mit der die Niederlande konfrontiert sind, überwiegend der Bundesrepublik anzulasten ist, müssen Lösungen eher in multilateralem Rahmen - also im Rahmen der Internationalen Rheinkommission und der Europäischen Gemeinschaft - als auf bilateraler Ebene gesucht werden.

Zur Frage der Risiken, die den Niederlanden durch den Bau kerntechnischer Einrichtungen im deutschen Grenzraum entstehen, wurde festgestellt, dass die grenzüberschreitenden Folgen von routinemässigen Einleitungen und Betriebsstörungen im Grenzgebiet äusserst gering sind. Kleine Unfälle können dazu führen, dass kleinere Gebiete im niederländischen Grenzgebiet einer länger anhaltenden Verseuchung durch radioaktives Material ausgesetzt werden. Auch bei schwersten Unfällen - ihre Wahrscheinlichkeit ist gering - würden in den Niederlanden nur wenige Menschen an somatischen Fröhschäden infolge hoher Strahlendosen sterben. Allerdings kann in diesem Fall bis weit über die Grenze hinaus radioaktive Verseuchung auftreten, die zu leichten Strahlenkrankheiten, einer Zunahme der Krebserkrankungen und zu statistisch schwer erfassbaren genetischen und pränatalen Schäden führen kann.

Die Genehmigungen für den Bau kerntechnischer Anlagen wurden erteilt, bevor in der Bundesrepublik das allgemeine Mitspracherecht for-

mel geregelt war. Auch die Information der Bevölkerung liess zu wünschen übrig. An Diskussionen über energiepolitische Vorhaben in der Bundesrepublik, von denen auch die Niederlande betroffen sind, können niederländische Bürger zu Unrecht formell nicht teilnehmen. Auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaften sollte eine Richtlinie über Konsultation und Information beim Bau und Betrieb kerntechnischer Einrichtungen in Grenzgebieten erlassen werden, mit der gleichzeitig die Haftung für Schäden zu regeln wäre.

Die Zusammenarbeit im Bereich der Raumordnung, u.a. bei der wechselseitigen Abstimmung der Ausbaupläne für Verkehrswege, der Gebietsentwicklungspläne der Provinzen sowie der kommunalen Bauleitpläne ist nicht optimal. Die Massnahmen in beiden Ländern werden nicht oder nur unzureichend aufeinander abgestimmt. Die Niederländisch-Deutsche Kommission für Raumordnung (NDKRO) ist als Instrument für eine solche Abstimmung unzureichend. Allerdings stellt sich die Frage, ob eine andere Zusammensetzung der Kommission eine Lösung bieten würde. Offenbar fehlt es auf niederländischer und auf deutscher Seite an politischer Bereitschaft zur besseren Abstimmung der Raumordnung, obwohl diese Bereitschaft bei der Einsetzung der NDKRO bekundet wurde und obwohl eine solche Zusammenarbeit beiden Ländern zugute käme.

Auch die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Raumordnung in den niederländisch-deutschen Grenzregionen lässt noch zu wünschen übrig, wengleich auf niederländischer Seite regionale Unterschiede festzustellen sind. So besteht in der Provinz Limburg offensichtlich mehr Interesse für eine solche Zusammenarbeit als in den übrigen Grenzprovinzen. Obwohl ein gewisser Informationsaustausch stattfindet und auch bei der Aufstellung von Gebietsentwicklungsplänen u.dgl. den Wünschen der Bevölkerung auf der anderen Seite der Grenze Rechnung getragen wird, kann von einer wirklich grenzüberschreitenden Raumordnungspolitik für diese Gebiete noch nicht die Rede sein. Souveränitäts- und Prestigedenken sowie unterschiedliche Traditionen und Arbeitsweisen bilden die wichtigsten Hindernisse für eine solche Zusammenarbeit über die Grenzen hinweg. Weitere konkrete Hindernisse sind die unterschiedliche Zusammensetzung der Delegationen sowie Unterschiede im Bereich der Gesetzgebung, insbesondere die Frage der Rechtsgleichheit in Streitfällen über Raumordnungspläne. Die Verhandlungen über das Dollarthafenprojekt illustrieren, wie wenig Bereitschaft vorerst noch auf niederländischer und westdeutscher Seite besteht, Fragen der Raumordnung und der Betriebsansiedlung aus supranationaler Sicht zu betrachten.

Es erscheint wünschenswert, in Kürze Bestimmungen in diesbezügliche niederländisch-deutsche Übereinkommen aufzunehmen, die niederländischen Bürgern im Falle von Beschwerden, Einspruchs- und Berufungsverfahren die gleichen Rechte wie der in der Bundesrepublik ansässigen Bevölkerung einräumen.

Solange die erforderlichen politischen Initiativen noch ausbleiben, empfiehlt es sich, zumindest einen Übersichtsbericht über die Engpässe und politischen Prioritäten sowohl im Bereich der innerstaatlichen Raumordnung - u.a. die Städteplanung, die Entwicklung der Seehäfen und der übrigen Infrastrukturen in beiden Ländern - als auch der Raumordnung in den Grenzgebieten zu erstellen. Ein solcher Übersichtsbericht, der regelmässig auf den neuesten Stand gebracht werden müsste, könnte als Grundlage für Entscheidungen dienen, die eine engere Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Raumordnung in beiden Ländern ermöglichen. Voraussetzung für eine intensivere Zusammenarbeit zwischen den Niederlanden und der Bundesrepublik auf dem Gebiet der Raumordnung ist die Bereitschaft, auch eventuelle negative Konsequenzen einer solchen Zusammenarbeit auf sich zu nehmen.

### 5.3 Zusammenfassung

Durch den Bericht wird ein hohes Mass an Empfindlichkeit der Niederlande für Entwicklungen in der Bundesrepublik und die dort verfolgte Politik in den untersuchten Bereichen belegt. Dieses Ergebnis, an sich nicht aufsehenerregend, ist insbesondere in seinen Einzelheiten interessant. Der Bericht enthält eine Bestandsaufnahme der Bereiche, in denen beide Länder miteinander verflochten sind; einer Verflechtung, die in einer Vielzahl von Punkten exemplarisch für unsere Stellung in der Welt im allgemeinen ist.

Nicht weniger wichtig sind die Schlussfolgerungen dieses Berichts im Hinblick auf die Verletzbarkeit der Niederlande. Es ist festzustellen, dass der politische Handlungsspielraum der niederländischen Regierung in den untersuchten Bereichen relativ klein ist. Für den Bereich der Wirtschaftsbeziehungen gilt bereits im Prinzip, dass die Befugnisse des Staates zur Verfolgung einer selbständigen Politik begrenzt sind, mit Ausnahme des monetären Bereichs, der ihm ausdrücklich vorbehalten ist. Im übrigen verfügt die Regierung über nur wenige politische Instrumente zur Beeinflussung der Wirtschaftsbeziehungen; es ist hierbei auch an die Beschränkungen zu denken, die sich aus dem EWG-Vertrag ergeben. Die Möglichkeiten zum politischen Handeln liegen überwiegend im Anregen und Koordinieren; dabei muss abgewartet werden, ob die Wirtschaft von den ihr gebotenen Möglichkeiten Gebrauch machen wird. Auch im Verhältnis zur Bundesrepublik ist der politische Handlungsspielraum klein, wenn er nicht sogar gänzlich fehlt.

Die anderen Bereiche, die untersucht worden sind, sind unmittelbar Gegenstand staatlichen politischen Handelns. Dies gilt ganz gewiss für die niederländische Sicherheit; hier sind die Möglichkeiten, eine eigenständige Politik zu verfolgen, begrenzt. Auch der politische Handlungsspielraum im Bereich der ökologischen und raumordnerischen Beziehungen ist begrenzt; es kommt hinzu, dass auf diesen Gebieten bestimmte natürliche Gegebenheiten berücksichtigt werden müssen, die sich einer Einflussnahme weitgehend oder gänzlich entziehen.

Im Verhältnis eines mittelgrossen Staates zu einem kleineren darf nicht erwartet werden, dass der grössere Staat die Interessen des kleineren ständig respektiert. Das gilt auch für das Verhältnis Niederlande-Bundesrepublik, und es besteht kein Grund zu der Annahme, dass sich dies künftig ändern wird. Was sind angesichts dieser Lage die besten Möglichkeiten für die Niederlande, die oben skizzierte Verletzbarkeit zu verringern?

Im Prinzip kann ein Land in seinen Beziehungen zu anderen Ländern auf drei Handlungsniveaus tätig werden:

1. einseitige Massnahmen
2. bilaterale Verhandlungen
3. multilaterale Verhandlungen

Für die Wahl zwischen diesen drei Möglichkeiten sind pragmatische Erwägungen ausschlaggebend. Um beim zweiten Niveau zu beginnen: angesichts der Erfahrungen in der jüngsten Vergangenheit erscheinen bilaterale Verhandlungen für die Niederlande im Verhältnis zur Bundesrepublik nicht notwendigerweise als das effektivste Mittel. In direkten Verhandlungen mit der Bundesregierung haben die Niederlande durchaus des öfteren den kürzeren gezogen. Auf niederländischer Seite hat man genügend Erfahrungen mit der harten und unbeugsamen Haltung westdeutscher Verhandlungsführer gemacht (z.B. bei den Verhandlungen über die Abgrenzung des Festlandsockels in der Nordsee, über die Kontingentierungen für den niederländischen Güterfrachtverkehr auf westdeutschen Strassen und über die Frage der Sicherheitsgarantien für die Lieferung von Spaltmaterial an Brasilien und Urenco).

Im allgemeinen scheinen daher die beiden anderen Möglichkeiten den Niederlanden im Verhältnis zur Bundesrepublik bessere Aussichten zu bieten. Dabei ist an einseitige Massnahmen zu denken; in diesem Zusammenhang müssen die oben erwähnten politischen Massnahmen

zur Verbesserung der Handelsposition und der Währungsposition sowie raumordnerische Massnahmen gesehen werden.

In manchen Bereichen sind einseitige Massnahmen jedoch nicht möglich. Dort wird man nach Möglichkeiten suchen müssen, Angelegenheiten in multilateralem Rahmen zur Sprache zu bringen. Änderungen in der Sicherheitspolitik, wirksame Massnahmen zur Verbesserung der Qualität des Rheinwassers, zur Verringerung der Risiken grenznaher kerntechnischer Einrichtungen und zur Lösung raumordnerischer Probleme in Grenzgebieten werden nur auf multilateraler Ebene in Angriff genommen werden können. Die Europäische Gemeinschaft und die NATO scheinen hierfür die geeignetsten Organe zu sein.

Zusammenfassend ist noch zu konstatieren, dass in den Beziehungen zwischen den Niederlanden und der Bundesrepublik ein hohes Mass an Interdependenz herrscht. Die Niederlande sind sehr empfindlich für Entwicklungen in der Bundesrepublik und sie verfügen über relativ geringe politische Möglichkeiten, daran etwas zu ändern. Wie dies im einzelnen geschehen könnte, lässt sich diesem Bericht entnehmen.



## ANLAGE 1 Einteilung der landwirtschaftlichen Produkte in drei Kategorien

In westdeutschen Statistiken sind die landwirtschaftlichen Produkte wie folgt unterteilt:

- 103 Schweine
- 1 Summe lebende Tiere
- 201 Milch
- 202 Butter
- 203 Käse
- 204 Fleisch und Fleischwaren
- 206 Fische und Fischzubereitungen
- 209 Eier/Eiweiss/Eigelb
- 2 Summe Nahrungsmittel tier. Ursprungs
- 314 Kartoffeln
- 316 Gemüse/Sonst. Küchengewächse
- 317 Obst ausser Südfrüchten
- 319 Gemüse-Obstkonserven/Fruchtsaft
- 321 Kakaoerzeugnisse
- 325 Pflanzl. Öle und Fette zur Ernährung
- 327 Ölkuchen
- 332 Lebende Pflanzen/Ziergärtn. Erzeugnisse
- 3 Summe Nahrungsmittel pfl. Ursprungs
- 4 Summe Genussmittel

Anhand der obigen Einteilung wurden die westdeutschen Importangaben so aufgegliedert, dass sie sich mit der vom Agrarwirtschaftlichen Institut (LEI) vorgenommenen Einteilung (wichtige pflanzliche, wichtige tierische und weniger wichtige Produkte) vergleichen lassen.

Zur Kategorie der wichtigen pflanzlichen Produkte gehören die Produkte in Kategorie 3 mit Ausnahme von 319, 321 und 325. Zu den wichtigen tierischen Produkten gehören die Produkte in den Kategorien 1 und 2 mit Ausnahme von 206. Zur Kategorie der weniger wichtigen Produkte gehören schliesslich die Produkte in den Kategorien 4, 206, 319, 321 und 325.

## ANLAGE 2 Öl- und Gaspreisszenario

### 1. Preisszenario für Rohöl in Preisen von 1982 (je barrel)

1982	34\$	1986	32\$
1983	32\$	1987	33\$
1984	31\$	1988	34\$
1985	31\$ (nominal 40\$)	1989	35\$
		1990	36\$ (nominal 69\$)

Diesem Szenario liegen folgende Annahmen zugrunde:

- a. bis 1985 wird die Nachfrage nach Öl geringer sein als das Angebot einschliesslich der Vorräte in den ölimportierenden Ländern; die Ursachen hierfür sind die erheblichen Energieeinsparungen, die Verdrängung des Erdöls durch andere Energieträger, vor allem aber die infolge der internationalen Rezession und der Konkurrenz zwischen den Anbietern geringere Nachfrage;
- b. nach 1985 werden die Preise infolge einer Konjunkturbelebung real ansteigen. Ausserdem wird Öl aufgrund seines Preises wieder in geringem Umfang an die Stelle anderer Energieträger treten.

### 2. Szenario für die Gasexporte aus den Niederlanden in die Bundesrepublik

Diesem Szenario liegen folgende Annahmen zugrunde:

- a. die Verkaufszahlen 1982-2000 (mit Ausnahme von 1988 und 1989) basieren auf dem Gasabsatzplan 1982;
- b. der Realpreis ist bis 1990 an den Rohölpreis gekoppelt; ab 1990 bleibt der Preis gleich;
- c. für den gesamten Zeitraum wird mit einer Inflationsrate von jährlich 7% gerechnet;
- d. der Wechselkurs des Gulden gegenüber dem Dollar bleibt unverändert.

	in Mrd. m <sup>3</sup>	in ct/m <sup>3</sup> *	in ct/m <sup>3</sup> nominal	in Mrd. Gulden *	in Mrd. Gulden nominal
1982	17,1	38	38	6,5	6,5
1983	17,8	35,7	38,4	6,4	6,8
1984	18,2	34,6	39,9	6,3	7,3
1985	18,1	34,6	42,7	6,3	7,7
1986	18,0	35,6	47,0	6,4	8,5
1987	18,3	36,7	51,7	6,7	9,5
1988	18,0	37,8	56,9	6,8	10,2
1989	17,5	38,9	62,6	6,8	11,0
1990	17,0	40,1	68,9	6,8	11,7
1995	11,8	40,1	96,6	4,7	11,4
2000	0,3	40,1	135,5	0,12	0,41

\* indexiert nach dem Stand von 1982

### ANLAGE 3 Energiedaten

**Tabelle 3A Der Brennstoffverbrauch und die damit verbundene Emission von SO<sub>2</sub>, 1979 und 1990**

	Bundesrepublik Brennstoffverbrauch (in PJ)		SO <sub>2</sub> -Emission (Mio. kg)		Nordrhein-Westfalen Brennstoffverbrauch (in PJ)		SO <sub>2</sub> -Emission (Mio. kg)	
	1979	1990	1979	1990	1979	1990	1979	1990
Kraftwerke insgesamt	3096	3468	2046	(1645)-1952	1802	1950	1226	(854) a)-1125
davon:								
Steinkohle	1084	1701	1051	990	554	775	537	415
Braunkohle	976	1024	732	(461)-768	856	905	642	(406)-677
Öl	277	205	255	189	47	35	43	31
Gas	759	538	8	5	345	235	4	2
Industrie insgesamt	2295	2297	719	(472)-518	755	880	282	(239)-271
davon:								
Steinkohle	94	350	61	(182)-228	61	247	40	(130)-162
Steinkohlekoks	24	22	13	12	11	10	6	6
Braunkohle	77	38	36	19	63	25	30	15
schweres Heizöl	693	273	554	218	238	98	190	75
leichtes Heizöl	237	144	43	26	73	45	13	8
Gas	1170	1470	12	15	309	455	3	5
Verkehr	1601	1481	114	95	406	376	30	25
Haushalte und Kleinverbraucher	2764	2307	456	276	651	586	112	72
Müllverbrennung			46	70			14	21
Insgesamt	9756	9553	3381	(2558)-2911	3614	3792	1664	(1186)-1514

Quelle: Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, *Ermittlung der SO<sub>2</sub>-Emission aus Feueranlagen in der BRD und im Lande Nordrhein-Westfalen für die Jahre 1970, 1974, 1979 und 1990*; Düsseldorf, Januar 1982 (Interne Unterlage).

a) Die Zahlen in Klammern beziehen sich auf das Zusatzentschwefelungsprogramm.

**Tabelle 3B Gesamte installierte Leistung, 1980 (in MW)**

	MW	Baujahr
Biblis A	1204	1975
Biblis B	1300	1977
K K Isar	907	1979
K N Neckar Westheim	855	1976
K K Stade	662	1972
K K Oberigheim	345	1969
K K Würgassen	670	1975
K K Unterweser	1300	1980
K K Brünsbüttel	806	1977
K K Philippsburg 1	900	1980
Gesamte installierte Leistung	8949	
K K Philippsburg 2	1362	(seit 1982 im Bau)
Gesamte installierte Leistung 1982:	10311	
Ausser Betrieb:		
K K Lingen	256	1968
K K Gundremmingen	237	1967
Forschungsreaktoren	108 MWe (4)	

Quelle: Bundesministerium für Forschung und Technologie, *Sicherheit in Kernkraftwerken, Energiediskussion*; Bonn, November 1981, S. 19-24. *Atomwirtschaft*, April 1981, S. 258-259.

#### ANLAGE 4 Daten zur Luftverunreinigung

**Tabelle 4A Umsetzungsgeschwindigkeit von Schmutzstoffen sowie Verweildauer in der Atmosphäre (in Stunden)**

Vorgang	SO <sub>2</sub>	NO <sub>x</sub>	NH <sub>4</sub>	SO <sub>4</sub> Aerosol	Schwefel- verbindungen (sämtliche Zusammen- setzungen)
Trocken- ablagerung	40				
Nass- ablagerung	100	(500)			
Umsetzung (in SO <sub>4</sub> )	80				
Insgesamt	25	100-120	240-360	80	50

Quelle: Instituut voor Meteorologie en Oceanografie, Utrecht 1980.

#### Erläuterung:

**Verweildauer:** Wie bereits erwähnt, gibt es verschiedene Arten des Abbaus von Schadstoffen. Umfang und Intensität der Abbauvorgänge bestimmen die Verweildauer in der Luft und - zusammen mit der Emissionsmenge und meteorologischen Parametern wie der Windgeschwindigkeit - die Transportstrecke der Stoffe.

**SO<sub>2</sub>:** Bei Nassablagerung verläuft die Umsetzung von SO<sub>2</sub> in SO<sub>4</sub><sup>2-</sup> recht schnell. Die Reaktionsgeschwindigkeit nimmt bei niedrigen pH-Werten ab und kommt beim pH-Wert 2 zum Stillstand. Der Umwandlungsprozess wird häufig durch in der Atmosphäre vorhandenes Ammoniak wieder in Gang gesetzt, da Ammoniak den pH-Wert erhöht.

Die *trockene* Umsetzung von SO<sub>2</sub> in SO<sub>4</sub><sup>2-</sup> verläuft wesentlich langsamer, kann jedoch beschleunigt werden, wenn oxidierende Stoffe und Russteilchen vorhanden sind und die Luftfeuchtigkeit hoch ist (z.B. bei Nebel). Dann ergibt sich folgender Konzentrationsverlauf: durch Oxidation von SO<sub>2</sub> erreicht die SO<sub>4</sub><sup>2-</sup>-Konzentration rasch einen Höchststand, sinkt jedoch dann infolge von Trockenablagerung recht schnell wieder ab. Weil SO<sub>4</sub><sup>2-</sup> länger in der Atmosphäre bleibt als SO<sub>2</sub>, können homogene Konzentrationsfelder bis mindestens 1000 km vom Emissionsort gemessen werden.

**NO-NO<sub>2</sub>:** Bei vor noch nicht langer Zeit eingetretener Luftverunreinigung ist der Anteil von NO im Verhältnis zum NO<sub>2</sub> hoch. NO wird durch O<sub>3</sub> (Ozon) und durch Radikale, die bei photochemischen Prozessen entstehen, in NO<sub>2</sub> umgesetzt. NO ist nur in Wasser löslich, NO<sub>2</sub> ist schwach löslich. SO<sub>2</sub> wird sechsmal langsamer ausgewaschen als NO<sub>2</sub>. Nach der Emission dauert es mindestens einige Stunden, bis sich ein wesentlicher Teil des NO in eine Verbindung umgesetzt hat, die vom Niederschlag mitgeführt werden kann. Diese Stoffe können dann je nach Windgeschwindigkeit bereits 100-200 km vom Emissionsort entfernt sein. Auch NO<sub>x</sub>-Emissionen spielen, wie Untersuchungen in der Provinz Nordholland ausweisen, bei der Entstehung sauren Regens eine wichtige Rolle.

**Tabelle 4B SO<sub>2</sub>-Konzentrationen im Jahresdurchschnitt, 1975-1988 (in t)**

	Gemessene Konzentration im Jahresdurchschnitt	Emission		Prognose	
		1975	1977	1982/83	1988
Ruhr-Ost	80 µg/m <sup>3</sup>		126.000	174.000	
Ruhr-West	128 µg/m <sup>3</sup>		210.000	203.700	
Ruhr-Mitte	109 µg/m <sup>3</sup>		380.000	359.000	350.000
Rheinschiene					
Süd	ca. 60 µg/m <sup>3</sup>	160.000	167.000	148.250	
Insgesamt			883.000	884.950	

Quelle: Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, 1976, 1977, 1978 und 1980.

**Tabelle 4C NO<sub>x</sub>-Konzentrationen im Jahresdurchschnitt, 1977-1988 (in t)**

NO <sub>x</sub>	Gemessene Konzentration im Jahresdurchschnitt	Emission		Prognose	
		1977		1982/83	1988
Ruhr-Mitte	60 µg/m <sup>3</sup>	157.500		181.900	201.000
Ruhr-Ost	ca. 50 µg/m <sup>3</sup>	96.700		155.000	
Ruhr-West	ca. 60 µg/m <sup>3</sup>	88.600		94.000	
Rheinschiene					
Süd	ca. 75 µg/m <sup>3</sup>	88.100 (1975)		86.500	
Insgesamt		430.900		517.400	

Quelle: Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, 1976, 1977, 1978 und 1980.

**Tabelle 4D Gesamte Emissionen in der Bundesrepublik 1965-1990 (in Mio. t und in %) a)**

	SO <sub>2</sub>	NO <sub>x</sub>	Kohlenwasserstoffe	Staub	CO
1965	4	1,3	1,5	2,16	
1970	4,3	1,6	1,8	1,06	
1975	3,6	1,8	1,8	0,56	12
1980	4,15	2,3	1,8	0,47	
1985 b)	3,5-3,8				
1990 b)	3,5-3,8				
Prozentualer Anteil der Kraftwerke	47-49	36	0,6	30	53
Prozentualer Anteil der Industrie	38	43,5	50	54	27

Quelle: a) Bundesministerium des Innern, *Erster Immissionsschutzbericht der Bundesregierung*; Deutscher Bundestag, 8. Wahlperiode, Drucksache 8/2006, Sachgebiet 2129; G. Michelsen u.a., *Der Fischer Öko-Almanach*, Juni 1980.

b) ECE-Interim Executive Body for the Convention on Long Range Transboundary Air Pollution, first session, 27.-31. Oktober 1980.

**Tabelle 4E** Anteile an der gesamten Schwefelablagerung in den Niederlanden und in den Nachbarländern, berechnet nach vier Modellen (in Mio. kg SO<sub>2</sub>-Äquivalent/Jahr)

Abgelagert in den Niederlanden infolge von Emissionen in verschiedenen Ländern:

Modelle:	Fischer	LRTAP	Eurmap	TNO
Niederlande	—	76	114	96
Belgien	—	20	81	84
Bundesrepublik	60	33	111	78
Grossbritannien	—	53	108	—
gesamte Trockenablagerung	120	177	312	212
gesamte Nassablagerung	80	86	150	155
gesamte Ablagerung	200	263	462	367

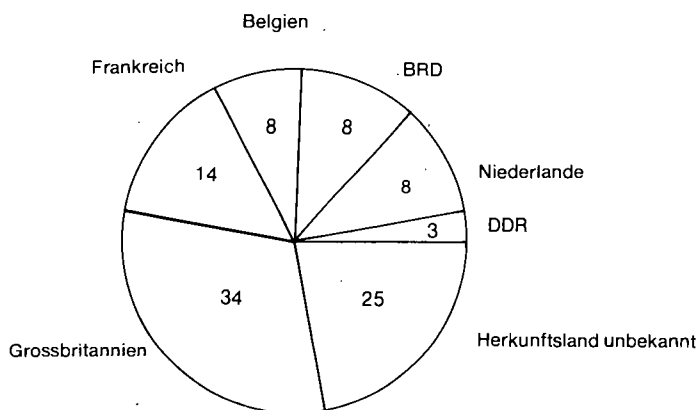
Anteil der Niederlande an Ablagerungen in:

Belgien	—	8	16	—
Bundesrepublik	—	44	106	—
Grossbritannien	—	7	18	—

Quelle: Commissie Milieuprojecten NO, Rekensysteem luchtverontreiniging (IX), rapport CMP 80/11 (Konzept), 1. September 1980, S. 20.

Nach den obigen Zahlen kommt per Saldo mehr Schwefel aus Belgien (12 - 65) und Grossbritannien (46 - 90) in die Niederlande als umgekehrt; das Verhältnis zur Bundesrepublik ist dagegen mit 11 - 5 Mio. kg SO<sub>2</sub>-Äquivalent/Jahr in etwa ausgewogen.

**Abb. 4a** Nassablagerung nach Herkunft der Stoffe



Quelle: OECD 1979. Im Zeitraum von 1969 bis 1978 nahm der Säuregrad des Regens ab; seit 1978 steigt er wieder an.

Die pH-Werte für Regenwasser liegen im Jahresdurchschnitt bei 3,9 bis 4,5. Sauberes neutrales Regenwasser hat dagegen einen pH-Wert von 5,6. Das Regenwasser in den Niederlanden ist somit im allgemeinen saurer als sauberes Regenwasser. Im Zeitraum von 1969 bis 1978 verringerte sich der Säuregrad des Regens; seit 1978 steigt er wieder an.

Der Inlandsanteil an der Nassablagerung von Schwefel liegt nach Berechnungen der OECD bei etwa 8%. Berechnungen der TNO ergeben jedoch einen höheren Inlandsanteil, nämlich 20%.

**Tabelle 4F Anteil verschiedener Ursprungsgebiete an den Schadstoffkonzentrationen im Rijnmondgebiet in den Niederlanden insgesamt im Jahre 1977**

	Niederlande insgesamt		Rijnmond-gebiet	
	$\mu\text{g}/\text{m}^3$	%	$\mu\text{g}/\text{m}^3$	%
Ruhrgebiet	3	20	20	4,25
Osnabrück/Lingen	1			
Balen/Mol	1	15	1	2,1
Antwerpen	2		5	10,6
Zelzate/Sas van Gent			1	2,1
Andere Gebiete im Ausland	7	35	8	17,0
Ausland insgesamt	14	70	17	36,0
Rijnmondgebiet IJmond	2	10	25	53,2
(bei Amsterdam)			1	2,1
Andere Gebiete in den Niederlanden	4	20	4	8,5
Niederlande insgesamt	6	30	30	64,0
Durchschnittliche Konzentration	20	100	47	100

Quelle: RIV 247/78.

**Tabelle 4G Der Einfluss von Emissionen im Ausland auf die Luftqualität in den Niederlanden**

Ausländische SO <sub>2</sub> -Emission	Aufgrund des Kriteriums 'Schutz der Gesundheit von Mensch und Pflanzenwelt' festgelegte Obergrenze für SO <sub>2</sub> -Emissionen in den Niederlanden
Abnahme um 100 %	ca. 500-900 Mio. kg/Jahr
Abnahme um 50 %	ca. 450-850 Mio. kg/Jahr
Abnahme um 20 %	ca. 450-800 Mio. kg/Jahr
keine Änderung	400-800 Mio. kg/Jahr
Zunahme um 20 %	300-650 Mio. kg/Jahr
Zunahme um 50-60 %	0 Mio. kg/Jahr

Quelle: Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, *SO<sub>2</sub>-beleidskaderplan*; Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15834, Nr. 1-2.

Wie die Tabelle zeigt, darf in den Niederlanden kein SO<sub>2</sub> mehr ausgestossen werden, wenn die ausländischen SO<sub>2</sub>-Emissionen um 50-60% ansteigen, weil dann die Normwerte für den Gesundheitsschutz bereits erreicht sind.

4H 1978 wurde der Entwurf einer Verwaltungsvorschrift zur Änderung der Ersten Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Bundes-Immissionschutzgesetz (TA-Luft) vorgelegt, der jedoch noch nicht angenommen wurde. Allerdings haben Gerichte in Widerspruchsverfahren die in der TA-Luft enthaltenen Normen für anwendbar erklärt, weil nämlich nach dem BImSchG als Mindestvoraussetzung für die Genehmigung einer Anlage gilt, dass diese dem „Stand der Technik“ entsprechen muss. Die Gerichte erklärten, inzwischen sei der Stand der Technik weiter fortgeschritten, als in der TA-Luft von 1974 angegeben. Inzwischen hat das Bundesministerium des Innern am 10. September 1981 den „Referentenentwurf einer Verwaltungsvorschrift zur Änderung der technischen Anleitungen zur Reinhaltung der Luft“ veröffentlicht; möglicherweise wird das Kabinett noch vor Jahresende darüber entscheiden, so dass dann die neue Regelung offiziell an die Stelle der alten TA-Luft 1974 tritt. Die wichtigsten Änderungen gegenüber der TA-Luft 1974 sind: Erstens: Verschärfung der NO-Grenzwerte; zweitens: Einführung von Immissionsgrenzwerten für Blei, Kadmium und Thallium; drittens: Reduzierung der Oberflächeneinheiten zur Ermittlung der Belastung durch Luftverunreinigung von 4 x 4 km auf 1(05) x 1(05) km,

wodurch (beispielsweise für SO<sub>2</sub>) eine tatsächliche Verschärfung der Norm um 30% erreicht wird; viertens: Verschärfung der Massnahmen in bezug auf krebserregende Stoffe durch Festlegung von Grenzwerten zwischen 01, - (1) - 5 mg/m<sup>3</sup> für Stoffe wie Arsen, Asbest, Kobalt, Dimethylsulfat usw.; fünftens: Verschärfung der Massnahmen in bezug auf bestehende Emissionsquellen durch Erlass „nachträglicher Anordnungen“. Siehe u.a.: Massnahmen zum Schutz der Gesundheit und der Umwelt, in: Bulletin Bonn, 15. September 1981, Deutscher Bundestag, Pressedokumentation.

**Tabelle 4I Vergleich der TA-Luft 1978 mit bestehenden und geplanten niederländischen Normen**

	Bundesrepublik 2)		Niederlande 1)		WHO
	IW <sub>1</sub>	IW <sub>2</sub>	50 % Median	95 Perz.	Median
Staubniederschlag μg/m <sup>2</sup> /d	350	650			
Schwebstoffe μg/m <sup>3</sup>	150	300	30	120 c) (98 Perz.)	
SO <sub>2</sub> μg/m <sup>3</sup>	140	400	75(30) a)	200(100) a)	60
NO <sub>2</sub> μg/m <sup>3</sup>	80	300	50	110/100 b)	
NO μg/m <sup>3</sup>	200	—			
CO mg/m <sup>3</sup>	10	30			

Quelle: SO<sub>2</sub>-beleidskaderplan, Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15834, Nr. 1-2.

Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, Stikstofdioxyden, Advieswaarden voor de kwaliteit van de buitenlucht, VAR-Reihe 36, 1979.

Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, Koolmonoxyde, VAR-Reihe 36, 1979.

G. Michelsen u.a., *Der Fischer Öko-Almanach*, Juni 1980, S. 43.

Erläuterung zur Tabelle:

IW<sub>1</sub> = Langzeit-Mittelwert, Konzentration im Jahresdurchschnitt

IW<sub>2</sub> = Kurzwert, 95 Perzentile

a) Der Median 30 Mikrogramm/m<sup>3</sup> und der 98 Perzentil-Wert für 100 Mikrogramm gelten für Naturschutzgebiete, es handelt sich um 24 Stunden-Durchschnittswerte.

b) 24 Stunden-Durchschnittswerte

c) Gemessen als Standardrauch

1) In den Niederlanden wurden noch keine gesetzlichen Normen festgelegt. Die angegebenen Grenzwerte für SO<sub>2</sub> wurden dem *Beleidskaderplan SO<sub>2</sub>* entnommen.

Die NO<sub>2</sub>-Werte entsprechen den Empfehlungen des Gesundheitsrats; der Minister hat hierzu den Rat für Fragen der Luftverunreinigung um ein Gutachten gebeten. Dieser Rat ist vor kurzem im Zentralrat für Umweltschutz aufgegangen.

Emergency levels (NL) für SO<sub>2</sub>: 24 h max. 0,5 mg/m<sup>3</sup>; 6 h max. 0,62 mg/m<sup>3</sup>; 2 h max. 0,75 mg/m<sup>3</sup>; 1 h max. 0,83 mg/m<sup>3</sup>; 0,5 h max. 0,9 mg/m<sup>3</sup>.

Richtwerte für NO<sub>2</sub>: 24 h max. 0,15 mg/m<sup>3</sup> (99,7 Perzentile); 1 h max. 0,3 mg/m<sup>3</sup> (99,99 Perzentile), 0,135/0,12 mg/m<sup>3</sup> (98 Perzentile), Durchschnittswerte für bzw. eine Stunde und 24 Stunden.

Richtwerte für CO: 1 h max. 40 mg/m<sup>3</sup>, 8 h max. 10 mg/m<sup>3</sup>, diese Werte dürfen nur einmal wöchentlich bzw. einmal monatlich überschritten werden.

2) In Deutschland gilt für Smog-Alarm folgende Formel:

SO<sub>2</sub>-Wert + CO-Wert + NO<sub>2</sub>-Wert + KW-Wert  
0,4 + 15 + 0,3 + 2,4

Alarmstufe 1: Summe ≥ Messwerte aus 3-4 Stunden  
NO<sub>2</sub> > 0,6 mg/m<sup>3</sup>  
SO<sub>2</sub> > 0,8 mg/m<sup>3</sup>  
KW > 5 mg/m<sup>3</sup>  
CO > 30 mg/m<sup>3</sup>

Alarmstufe 2: Summe ≥ 8 of  
SO<sub>2</sub> > 1,6 mg/m<sup>3</sup>  
NO<sub>2</sub> > 1,2 mg/m<sup>3</sup>  
KW > 10 mg/m<sup>3</sup>  
CO > 60 mg/m<sup>3</sup>

Alarmstufe 3: Summe ≥ 12  
SO<sub>2</sub> > 2,4 mg/m<sup>3</sup>  
NO<sub>2</sub> > 1,8 mg/m<sup>3</sup>  
KW > 15 mg/m<sup>3</sup>  
CO > 90 mg/m<sup>3</sup>

à 1 mg = 1000 μg = 1000 Mikrogramm

## ANLAGE 5 Daten zur Wasserverunreinigung

**Tabelle 5A Biologisch abbaubare Verunreinigung 1977**

	Brutto- einleitung 1977 in Mio. EG	Netto- einleitung 1977 in Mio. EG	Anteil der Rest- belastung an der Brutto- belastung in %	abgebaute Belastung	Abnahme der Rest- belastung von 1973-1977 in %
Schweiz	6,8	1,9	28	4,9	42
Frankreich	8,5	7,0	82	1,5	22
Bundesrepublik	64,8	20,2	31	44,6	42
Niederlande	2,9	1,3 a)	45	1,6	14
Insgesamt/ durchschnittlich	83	30,4	36,6	52,6	38

Quelle: RIWA, April 1981.

a) Ohne: Rotterdam (2,6 Mio. EG)  
Den Haag (1,9 Mio. EG)  
Amsterdam (0,75 Mio. EG)  
(5,25 Mio. EG)

Die IRK hat diese niederländischen Städte unberücksichtigt gelassen, obwohl sie im Einzugsgebiet des Rheins liegen.

**Tabelle 5B Qualitätsveränderungen des Rheinwassers bei Lobith seit 1874**

Qualitätsmerkmal	Einheit	1874	1930	1974	1977	1979	1980
biologischer Sauerstoffbedarf	mg/l	2,0	—	8,5	5,5	4,3	
Ammonium (NH <sub>4</sub> )	mgN/l	0,15	1,1	2,1	1,06	0,87	0,7
Nitrat	mgN/l	0,34	0,7	3,1	3,8	4,0	3,8

Quelle: RIZA.

**Tabelle 5C Phosphat und Nitrat**

	Phosphat	(in t P)	Nitrat	(in t N)
Inland				
Haushalte	20.000		53.000	
Betriebe	4.500		25.000	
Zufuhr durch den Rhein (jährliche Fracht)	59.500	(40.000- 65.000)	280.000	400.000
davon natürliche Belastung	9.640		17.500	

Quelle: – Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, *Nota Fosfaten*, Tweede Kamer, zitting 1978-1979, 15658, Nr. 1-2, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1980;

– Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, *Economische structuur en milieu*, VAR-Reihe, 1979-7;

– D.W. Scholte Ubink, 'Nutriënten in de Rijn'; *H<sub>2</sub>O*, Mai 1980, S. 97-103.

**Erläuterung:**

Würden oberhalb Lobith bei der Reinigung der Abwässer von Haushalten und Kommunen alle technisch möglichen Massnahmen getroffen (vollständige Kanalisation, vollständiger Ersatz der Phosphate in Waschmitteln und vollständige Reinigung mit sog. dritter Stufe oder Entphosphatisierung), so würde dies eine Reduzierung um 56% auf jährlich etwa 22 000 t Phosphor bedeuten; das entspricht einem durchschnittlichen Gehalt von 0,31 mg P/l. Würden darüber hinaus alle Industrieab-



wässer geklärt, so würde die gesamte Fracht um 67% auf 16 700 t Phosphor pro Jahr sinken; das entspricht 0,23 mg P/l. Erst dann würde die Wasserqualität der IMP-Norm von 0,3 mg P/l entsprechen.

**Tabelle 5D Frachten und Konzentrationen von Schwermetallen 1975, 1979 und 1980**

	Fracht bei Lobith		Konzentration, gemessen bei Ochten (ungefiltert)			
	1975 (in t)	1979 (in t)	1980 (in µg/l)	IMP-Norm (µg/l)	IAWR-A-Norm (µg/l)	IAWR-B-Norm (µg/l)
Chrom	2144	1716	10	50	30	50
Kupfer	1261	1010	11	50	30	50
Zink	8672	7188	84	200	500	1000
Arsen	—	423	3	50	10	50
Kadmium	132,4	127,5	0,9	2,5	5	10
Quecksilber	22	14,9	0,2	0,5	0,5	1
Blei	1388	994	15	50	30	50

Quelle: RIZA/RID/RIV.

**Erläuterung:** Die IAWR-Grenzwerte sind Tagesdurchschnittswerte, die bei Niedrigwasser, insbesondere an den Entnahmestellen der Wasserwerke, nicht überschritten werden dürfen. Grenzwert A gilt, wenn ausschliesslich natürliche Verfahren zur Trinkwasseraufbereitung angewendet werden; Grenzwert B gilt dann, wenn bekannte und bewährte Verfahren zur physikalisch-chemischen Trinkwasseraufbereitung angewendet werden. Die IMP-Normen für Hg und Cd (schwarze Liste) sind anderer Art als die Normen für die übrigen Stoffe. Für die Schwarze Liste gilt nämlich, dass die Einleitungen auf Null reduziert werden müssen (absolutes Einleitungsverbot). Für die genannten Stoffe gilt im einzelnen: Quecksilber (Hg): die durchschnittliche Konzentration liegt bei etwa 0,3 µg/l. Die Fracht, die in die Niederlande gelangt, stammt zu etwa 80% aus Nordrhein-Westfalen. Die IMP-Norm und die IAWR-A-Norm (0,5 µg/l) werden noch regelmässig überschritten (etwa 10% des Jahres). Kadmium (Cd) wird in einer Reihe von Branchen verwendet (NE-Metall-Erzeugung, Schmelzereien, Kunststoffindustrie, Pigment- und Stabilisatorenherstellung, Galvanisierungsanstalten sowie Herstellung von Nickel-Kadmium-Batterien). Für den grössten Teil der Fracht ist ein Betrieb in der Bundesrepublik verantwortlich; durch ein Sanierungsprogramm wurde die Einleitung bereits um 40 t/Jahr gesenkt; ein Programm, das eine Senkung um weitere 30 t/Jahr vorsieht, wird vorbereitet. Am stärksten nimmt die Konzentration weiter stromabwärts im Ruhrgebiet zu, und zwar stellenweise von 0,1-0,2 µg auf 1,5 µg/l. Seit 1976 sind die Konzentrationen erheblich zurückgegangen; der Durchschnittswert liegt unter der IMP-Norm von 2,5 µg/l, obwohl insbesondere im Lek grosse Schwankungen auftreten, wobei es gelegentlich zu Normüberschreitungen kommt. Der Chromgehalt nimmt seit 1976 ständig ab; die Chromfracht, die in die Niederlande gelangt, stammt zu 70% aus Nordrhein-Westfalen. Bei Zink kam es 1975-1977 zu einem erheblichen Rückgang. Die Bleifracht an der niederländischen Grenze stammt zu etwa 90% aus Nordrhein-Westfalen. Die IAWR-A-Norm (30 µg/l) wird regelmässig überschritten.

**Tabelle 5E Salzfracht und Konzentrationen bei Lobith, 1875-1980**

	Fracht (kg Cl-/s)		Fracht (kg Cl-/s)	Konzentration im Jahres- durchschnitt (mg Cl-/l)	Fracht (10 <sup>6</sup> t/Jahr)
1875	40 (=13 mg Cl-/l)	1970	365		
1900	80	1977	371	172	
1925	125 (=59 mg Cl-/l)	1978	331	159	10,75
1950	180	1979	376	167	11,7
1960	265	1980	364	160	11,6

Quelle: Rijksinstituut voor Zuivering van Afvalwater (RIZA),  
Rijncommissie Waterleidingbedrijven (RIWA),  
Rijksinstituut voor Drinkwatervoorziening (RID).

Die bei Lobith gemessene Salzfracht hat sich in den letzten hundert Jahren fast verzehnfacht. 1978, 1979 und 1980 liegen fast alle Werte über der IAWR-A-Norm (100 mg/l) und 45 bzw. 60 und 65% aller ermittelten Werte (310 pro Jahr) über der IAWR-B-Norm von 150 mg/l. Die Höchstkonzentration betrug 1978 320 mg/l, 1979 waren es 273 und 1980 272 mg/l. Im Februar 1979 wurde sogar eine Rekordfracht von 896 kg Cl./s gemessen, womit die alte Rekordmenge von 835 kg/s aus dem Jahre 1977 übertroffen wurde.

Im Gegensatz zur in den Medien verbreiteten Ansicht ist Frankreich nicht das einzige Land, das Salze einleitet; auch sind die dortigen Kalibergwerke nicht der einzige Verursacher; in Annex II zum Salzvertrag findet sich eine Aufstellung der von den einzelnen Ländern eingeleiteten Salzfrachten (in kg Cl./s).

**Tabelle 5F Herkunft des Salzes nach Ursprung (in kg Cl-/s)**

Schweiz	10
Frankreich	168
Bundesrepublik	134,9
Insgesamt	312,9

Quelle: Annex II zum Salzvertrag, Tractatenblad, 1977, Nr. 33

Zu diesen Einleitungen kommen noch etwa 24 kg/s durch Erosion und Niederschlag.

Eine Untersuchung der Arbeitsgruppe D der IRK zeigt, dass die Cl-Fracht 1980 aus folgenden Quellen stammte:

Kalibergwerke	85 kg Cl-/s
Sodaindustrie	65
Ruhrbergbau	45
Sonstige (Industrie, Bevölkerung)	80
Insgesamt	265

Die Zahlen für 1975:

Bundesrepublik	Industrie	76 kg Cl-/s
	Bergbau	52
	Haushalte	10
	Insgesamt	138

Frankreich:	
Elsässische Bergwerke	30
übriges Frankreich und Schweiz	42
natürliche Fracht	15-75
Insgesamt	325-385 kg Cl-/s

Quelle: Generalbericht 8-4-1963 Arbeitsgruppe D, IRK, Koblenz; Tractatenblad van het Koninkrijk der Nederlanden 1977, Nr. 33, Anlage II, S. 22, u. Umweltprobleme des Rheins, Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, 3. Sondergutachten, März 1976, S. 63.

**Tabelle 5G Schwarze Liste, Stand 1980**

Mit Priorität zu behandelnde Stoffe	Überprüfung	Auswahl der grössten Einleiter	Untersuchungs-massnahmen	Vorgeschlagene Emissions-grenzwerte/ Fristen	Billigung	Kontrolle
1	2	3	4	5	6	7
Quecksilber und Quecksilberverbindungen	+	+	+	+	+	
Kadmium und Kadmiumverbindungen	+	+	+	0		
Aldrin/Dieldrin/Endrin	+	+	0			
Chlordan/DDT/Heptachlor/						
HCB/HCH/PCB/PCT	+	0				
Pentachlorphenol	+	0				
Hexachlorbutadien	+	0				
Endosulphan	+	0				
2,4,5-Trichlorphenoxy-Essigsäure	+	0				
Parathion	—					
Benzidin	—					
Arsen	0					
3,4-Benzpyren	0					
3,4-Benzfluoranthen	0					
Dichloräthyläther	0					
Tetrachlormethan	0					

+ : die betreffende Phase ist abgeschlossen

— : ausgeschieden

0 : in Behandlung

Quelle: Ministerie van Verkeer en Waterstaat, *Indicatief meerjarenprogramma water 1980-1984*; Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1981, Anlage b26; B.C.J. Zoeteman, „Het Rijn-Chemieverdrag, in het bijzonder reuk- en smaakstoffen“; in: *H<sub>2</sub>O* (13), 1980, Nr. 5, S. 10.

#### Erläuterung:

In drei internationalen Gremien, der Internationalen Rheinkommission, der Europäischen Kommission und bei den Pariser Beratungen, werden Massnahmen zur Verminderung der Einleitung von Stoffen vorbereitet, die in der Schwarzen und in der Grauen Liste aufgeführt sind. Tabelle 5G gibt den Stand der Arbeiten innerhalb der IRK und der EG wieder.

**Tabelle 5H PCB-Gehalt von Wasser und Schlamm 1976 (in µg/g = ppm)**

	gefiltert	ungefiltert		
		Median	Niedrigstwert	Höchstwert
Rhein bei Lobith	0,005-0,02	0,34	0,08	0,73
Boven-Merwede bei Gorinchem		0,12	0,1	0,24
IJssel bei Kampen			0,1	0,12
Nordsee/Wattenmeer	0,001			
Baggerschlamm, Rotterdam		1		

Quelle: Centraal Bureau voor de Statistiek, *PCB's in Nederland*; Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1980.

**Tabelle 5I PCB-Gehalt in Aalen 1977 und 1979 (in µg/g = ppm)**

	1977		1978	
	im Gesamtprodukt	im Fettprodukt	im Gesamtprodukt	im Fettprodukt
	Lauwersmeer	0,59	3	0,7
IJsselmeer bei Staveren	3,4	12,3	3,0	11,5
Ketelmeer	8,0	31,9	7,0	29
Biesbosch	17,5	84,4		
Hollands Diep	15,0	83,8	17	131
Haringvliet	12,2	78,8	21	128
US-Norm	5,0			

Quelle: Centraal Bureau voor de Statistiek, a.a.O., S. 57.

**ANLAGE 6 Zusammensetzung der Projektgruppe Internationale  
Angelegenheiten**

Die interne Arbeitsgruppe, die diesen Bericht vorbereitet hat, hatte bei  
Redaktionsschluss folgende Mitglieder:

***Mitglieder des Rates***

Drs. H.A. van Stiphout  
Prof. Dr. A. van der Zwan

***Mitarbeiter des Büros des Rates***

Dr. P.R. Baehr, Vorsitzender der Projektgruppe  
Mr. J.C.F. Bletz  
J.J. Diepenhorst  
Dr. W. van Drimmelen  
Drs. H. Huisman  
Drs. J.W. Nelson, Sekretär der Projektgruppe  
Drs. F.M. Roschar  
Drs. K. Vijlbrief

**Bisherige Veröffentlijkingen des Rates in der Reihe 'Vorstudien und Hintergründe' (in der niederländische Sprache):**

**Erste Ratsperiode**

- V 1. W.A.W. van Walstijn, Kansen op onderwijs, een literatuurstudie over ongelijkheid in het Nederlands onderwijs (Bildungschancen, Forschungsbericht über Ungleichheit im niederländischen Bildungssystem), 1975.
- V 2. I. J. Schoonenboom und H. M. in 't Veld-Langeveld, De emancipatie van de vrouw (Die Emanzipation der Frau), 1976.
- V 3. G. R. Mustert, Van dubbeltjes en kwartjes, een literatuurstudie over ongelijkheid in de Nederlandse inkomensverdeling (Heller und Pfennig, ein Forschungsbericht über Ungleichheit in der Einkommensverteilung in den Niederlanden), 1976.
- V 4. J. A. M. van Weezel u.a., De verdeling en de waardering van arbeid (Verteilung und Bewertung der Arbeit), 1976.
- V 5. A. Ch. M. Rijnen u.a., Adviseren aan de Overheid (Beratung des Staates), 1977.
- V 6. Verslag Eerste Raadsperiode 1972-1977 (Bericht über die erste Ratsperiode 1972-1977).

**Zweite Ratsperiode**

- V 7. J. J. C. Voorhoeve, Internationale Macht en Interne Autonomie (Internationale Macht und interne Autonomie), 1978.
- V 8. W. M. de Jong, Techniek en wetenschap als basis voor industriële innovatie - Verslag van een reeks van interviews (Technik und Wissenschaft als Grundlagen der industriellen Innovation - Bericht über eine Serie von Interviews), 1978.
- V 9. R. Gerritse, Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: De publieke sector: ontwikkeling en waardevorming - Een vooronderzoek (Der öffentliche Sektor: Entwicklung und Bewertung - eine vorbereitende Untersuchung), 1979.
- V10. Vakgroep Planning en Beleid/Sociologisch Instituut Rijksuniversiteit Utrecht: Konsumptieverandering in maatschappelijk perspectief (Veränderung des Konsums unter gesellschaftlicher Perspektive), 1979.
- V11. R. Penninx, Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid? Opgenomen in rapport nr. 17 (Auf dem Wege zu einer allgemeinen Minderheitenpolitik? Teil des Berichts Nr. 17), 1979.
- V12. De quartaire sector - Maatschappelijke behoeften en werkgelegenheid - Verslag van een werkconferentie (Der quartäre Sektor - soziale Bedürfnisse und Arbeitsplätze - Bericht von einer Arbeitstagung), 1979.
- V13. W. Driehuis und P. J. van den Noord, Productie werkgelegenheid en sectorstructuur in Nederland 1960-1985 (Produktion, Arbeitsmarkt und sektorale Struktur in den Niederlanden von 1960 bis 1985). Modellstudie zum Bericht Stellung und Zukunft der niederländischen Industrie (siehe Nr. 18), 1980.
- V14. S. K. Kuipers, J. Muysken, D. J. van den Berg und A. H. van Zon, Sectorstructuur en economische groei: een eenvoudig groeimodel met zes sectoren van de Nederlandse economie in de periode na de tweede wereldoorlog (Sektorale Struktur und Wirtschaftswachstum: Ein einfaches Wachstumsmodell mit sechs Wirtschaftssektoren in den Niederlanden für die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg). Modellstudie zum Bericht Stellung und Zukunft der niederländischen Industrie (siehe Nr. 18), 1980.
- V15. F. Muller, P. J. J. Lesuis und N. M. Boxhoorn, Een multisectormodel voor de Nederlandse economie in 23 bedrijfstakken (Ein Multisektormodell für die niederländische Wirtschaft in 23 Wirtschaftszweigen). F. Muller, Veranderingen in de sectorstructuur van de Nederlandse economie 1950-1990 (Veränderungen der sektoralen Struktur der niederländischen Wirtschaft 1950-1990). Modellstudie zum Bericht Stellung und Zukunft der niederländischen Industrie (siehe Nr. 18), 1980.

- V16. A. B. T. M. van Schaik, Arbeidsplaatsen, bezettingsgraad en werkgelegenheid in dertien bedrijfstakken (Arbeitsplätze, Beschäftigungsgrad und Arbeitsmarkt in dreizehn Wirtschaftszweigen). Modellstudie zum Bericht Stellung und Zukunft der niederländischen Industrie (siehe Nr. 18), 1980.
- V17. A. J. Basoski, A. Budd, A. Kalf, L. B. M. Mennes, F. Racké und J. C. Ramaer, Exportbeleid en sectorstructuurbeleid (Exportpolitik und Massnahmen auf dem Gebiet der sektoralen Struktur). Vorläufige Empfehlung zum Bericht Stellung und Zukunft der niederländischen Industrie (siehe Nr. 18), 1980.
- V18. J. J. van Duijn, M. J. Ellman, C.A. de Feyter, C. Inja, H. W. de Jong, M. L. Mogendorff und P. Verloren van Themaat, Sectorstructuurbeleid: mogelijkheden en beperkingen (Massnahmen auf dem Gebiet der sektoralen Struktur: Möglichkeiten und Grenzen). Vorläufige Empfehlung zum Bericht Stellung und Zukunft der niederländischen Industrie (siehe Nr. 18), 1980.
- V19. C. P. A. Bartels, Regio's aan het werk: ontwikkelingen in de ruimtelijke spreiding van economische activiteiten in Nederland (Arbeitsbeschaffung in den Regionen: Entwicklungen in der geographischen Verteilung der Wirtschaftstätigkeit in den Niederlanden). Studie zum Bericht Stellung und Zukunft der niederländischen Industrie (siehe Nr. 18), 1980.
- V20. M. Th. Brouwer, W. Driehuis, K. A. Koekoek, J. Kol, L. B. M. Mennes, P. J. van den Noord, D. Sinke, K. Vijlbrief und J. C. van Ours, Raming van de finale bestedingen en enkele andere grootheden in Nederland in 1985 (Schätzung der Gesamtausgaben und einiger anderer Daten in den Niederlanden für das Jahr 1985). Technische Berichte zum Bericht Stellung und Zukunft der niederländischen Industrie (siehe Nr. 18), 1980.
- V21. J. A. H. Bron, Arbeidsaanbod-projecties 1980-2000 (Arbeitsangebote: Erwartungen für die Jahre 1980-2000), 1980.
- V22. A. Faludi, R. J. in 't Veld, I. Th. M. Snellen und P. Thoenes, Benaderingen van planning; vier preadviezen over beleidsvorming in het openbaar bestuur (Planungsarten; vier vorläufige Empfehlungen zu Massnahmen in der öffentlichen Verwaltung), 1981.
- V23. Beleid en toekomst (Regierungspolitik und Zukunft), Bericht über ein Symposium über den Bericht politische Untersuchung der Zukunft, Teil 1 (siehe Nr. 25), 1981.
- V24. L. J. van den Bosch, G. van Enckevort, Ria Jaarsma, D. B. P. Kallen, P. N. Karstanje, K. B. Koster, Educatie en welzijn (Bildung und Gemeinwohl), 1981.
- V25. J. C. van Ours, D. Hamersma, G. Hupkes, P. H. Admiraal, Consumptiebeleid voor de werkgelegenheid (Konsumpolitik für den Arbeitsmarkt) Hintergrundberichte zum Bericht Reformen in der Arbeitswelt (siehe Nr. 21), 1982.
- V26. J. C. van Ours, C. Molenaar, J. A. M. Heijke, De wisselwerking tussen schaarsteverhoudingen en beloningsstructuur (Die Wechselwirkung zwischen Knappheitsverhältnisse und Lohnstruktur). Hintergrundberichte zum Bericht Reformen in der Arbeitswelt (siehe Nr. 21), 1982.
- V27. A. A. van Duijn, W. H. C. Kerkhoff, L. U. de Sitter, Ch. J. de Wolff, F. Sturmans, Kwaliteit van de arbeid (Qualität der Arbeit). Hintergrundberichte zum Bericht Reformen in der Arbeitswelt (siehe Nr. 21), 1982.
- V28. J. G. Lambooy, P. C. M. Huigsloot, R. E. van de Lustgraaf, Greep op de stad? Een institutionele visie op stedelijke ontwikkeling en de beïnvloedbaarheid daarvan (Die Stadt im Griff? Stadtentwicklung und ihre Beeinflussbarkeit aus der Sicht der Behörden), 1982.
- V29. J. C. Hess, F. Wielenga, Duitsland in de Nederlandse pers - altijd een probleem? Drie dagbladen over de Bondsrepubliek 1969-1980 (Deutschland in der niederländischen Presse - immer ein Problem? Drei Tageszeitungen berichten über die Bundesrepublik im Zeitraum 1969-1980), 1982.
- V30. C. W. A. M. van Paridon, E. K. Greup, A. Ketting, De handelsbetrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek Duitsland (Die Handelsbeziehungen zwischen den Niederlanden und der Bundesrepublik Deutschland), 1982.

- V31. W. A. Smit, G. W. M. Tiemessen, R. Geerts, Ahaus, Lingen en Kalkar; Duitse nucleaire installaties en de gevolgen voor Nederland (Ahaus, Lingen und Kalkar: deutsche kerntechnische Einrichtungen und ihre Folgen für die Niederlande), 1983.
- V32. J. H. von Eije, Geldstromen en inkomensverdeling in de verzorgingsstaat (Geldströme und Einkommensverteilung im Versorgungsstaat), 1982.
- V33. Verslag Tweede Raadsperiode 1978-1982 (Bericht über die zweite Ratsperiode 1978-1982).
- V34. P. den Hoed, W. G. M. Salet und H. van der Sluijs: Planning als onderneming (Planung als Aktionsform), 1983.
- V35. H. F. Munneke u.a., Organen en rechtspersonen rondom de centrale overheid (Verwaltungskörperschaften und Körperschaften des öffentlichen Rechts im Umkreis der Zentralbehörde); zwei Bände, 1983.
- V36. M. C. Brands, H. J. G. Beunders, H. H. Selier, Denkend aan Duitsland; een essay over moderne Duitse geschiedenis en enige hoofdstukken over de Nederlands-Duitse betrekkingen in de jaren zeventig (Denken an Deutschland; ein Essay über die moderne deutsche Geschichte und einige Kapitel der niederländisch-deutschen Beziehungen in den siebziger Jahren), 1983.
- V37. L. G. Gerrichhauzen, Woningcorporaties; Een beleidsanalyse (Wohnungsbaugenossenschaften - eine Analyse), 1983.
- V38. J. Kassies, Notities over een heroriëntatie van het kunstbeleid (Notizen zu einer Neuorientierung der Kunstpolitik), 1983.
- V39. Leo Jansen, Sociocratische tendenties in West-Europa (Soziokratische Tendenzen in Westeuropa), 1983.

#### **Dritte Ratsperiode**

- V40. G. J. van Driel, C. van Ravenzwaaij, J. Spronk und F. R. Veeneklaas: Grenzen en mogelijkheden van het economisch stelsel in Nederland (Grenzen und Möglichkeiten des Wirtschaftssystems der Niederlande), 1983.
- V41. Adviesorganen in de politieke besluitvorming (Beratungsorgane im politischen Entscheidungsprozess); Bericht über ein Symposium von A. Th. van Delden und J. Kooiman, 1983.

**Im Auftrag des Rates haben einige Sachverständige Vorstudien für den Bericht 'Eine kohärente Medienpolitik' erstellt. Die folgenden Studien wurden in der Reihe 'Vorstudies en achtergronden mediabeleid' (Vorstudien und Hintergründe zur Medienpolitik) veröffentlicht:**

- M 1. J. M. de Meij, Overheid en uitingvrijheid (Staat und Meinungsfreiheit), 1982.
- M 2. E. H. Hollander, Kleinschalige massacommunicatie: locale omroepvormen in West-Europa (Massenkommunikation in kleinem Massstab: Formen kommunalen Rundfunks in Westeuropa), 1982.
- M 3. L. J. Heinsman/Nederlandse Omroep Stichting, De kulturele betekenis van de instroom van buitenlandse televisieprogramma's in Nederland - Een literatuurstudie (Die kulturelle Bedeutung des Zustroms ausländischer Fernsehprogramme in die Niederlande - ein Forschungsbericht), 1982.
- M 4. L. P. H. Schoonderwoerd, W. P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau, Mediagebruik bij verruiming van het aanbod (Medienkonsum bei einer Erweiterung des Angebots), 1982.
- M 5. N. Boerma, J. J. van Cuilenburg, E. Diemer, J. J. Oostenbrink, J. van Putten, De omroep: wet en beleid; een juridisch-politologische evaluatie van de Omroepwet (Der Rundfunk: Gesetz und Politik; eine rechtlich-politologische Evaluation des Rundfunkgesetzes), 1982.
- M 6. Intomart B.B., Etherpiraten in Nederland (Piratensender in den Niederlanden), 1982.
- M 7. P. J. Kalff/Instituut voor Grafische Techniek TNO, Nieuwe technieken voor productie en distributie van dagbladen en tijdschriften (Neue Produktions- und Verteilungstechniken für Tageszeitungen und Zeitschriften), 1982.
- M 8. J. J. van Cuilenburg, D. McQuail, Media en pluriformiteit; een beoordeling van de stand van zaken (Medien und Pluriformität: eine Beurteilung der Sachlage), 1982.
- M 9. K. J. Alsem, M. A. Boorman, G. J. van Helden, J. C. Hoekstra, P. S. H. Leeftang, H. H. M. Visser, De aanbodstructuur van de periodiek verschijnende pers in Nederland (Die Angebotsstruktur der regelmässig erscheinende Presse in den Niederlanden), 1982.
- M10. W. P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau, Mediabeleid en cultuurbeleid; Een studie over de samenhang tussen de twee beleidsvelden (Medienpolitik und Kulturpolitik: eine Studie über den Zusammenhang beider Bereiche), 1982.
- M11. A. P. Bolle, Het gebruik van glasvezelkabel in lokale telecommunicatienetten (Die Verwendung des Glasfaserkabels für örtliche Telekommunikationsnetze), 1982.
- M12. P. te Nuyl, Structuur en ontwikkeling van vraag en aanbod op de markt voor televisieproducties (Struktur und Entwicklung des Angebots und der Nachfrage auf dem Markt für Fernsehproduktionen), 1982.
- M13. P. J. M. Wilms/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, Horen, zien en betalen; een inventariserende studie naar de toekomstige kosten en bekostigingen van de omroep (Hören, Sehen und Zahlen; eine Bestandsaufnahme der Kosten des Rundfunks und seiner Finanzierung in der Zukunft), 1982.
- M14. W. M. de Jong, Informatietechniek in beweging; consequenties en mogelijkheden voor Nederland (Informationstechnik im Fluss: Konsequenzen und Chancen für die Niederlande), 1982.
- M15. J. C. van Ours, Mediaconsumptie; een analyse van het verleden, een verkenning van de toekomst (Medienkonsum: eine Analyse der Vergangenheit, eine Vorausschau auf die Zukunft), 1982.
- M16. J. G. Stappers, A. D. Reijnders, W. A. J. Möller, De werking van massamedia; een overzicht van inzichten (Die Wirkung der Massenmedien: eine Übersicht über den derzeitigen Wissensstand), 1983.
- M17. F. J. Schrijver, De invoering van kabeltelevisie in Nederland (Die Einführung des Kabelfernsehens in den Niederlanden), 1983.



## **Bisher vom Rat veröffentlichte Berichte für die Regierung:**

### **Erste Ratsperiode**

1. Europese Unie (Europäische Union), 1974.
2. Structuur van de Nederlandse economie (Struktur der niederländischen Wirtschaft), 1974.
3. Energiebeleid op langere termijn (Energiepolitik auf längere Sicht), 1974. Die Berichte 1-3 sind in einem Band veröffentlicht worden.
4. Milieubeleid (Umweltpolitik), 1974.
5. Bevolkingsprognoses (Bevölkerungsprognosen), 1974.
6. De organisatie van het openbaar bestuur (Die Organisation der öffentlichen Verwaltung), 1975.
7. Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie (Ausländische Einflüsse auf die Niederlande: internationale Migration), 1976.
8. Buitenlandse invloeden op Nederland: Beschikbaarheid van wetenschappelijke en technische kennis (Ausländische Einflüsse auf die Niederlande: Verfügbarkeit wissenschaftlicher und technischer Kenntnisse), 1976.
9. Commentaar op de Discussienota Sectorraden Wetenschapsbeleid (Kommentar zur Diskussionsnote Sektorräte im Bereich der Forschungspolitik), 1976.
10. Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel (Kommentar zum Bericht Konturen eines künftigen Bildungssystems), 1976.
11. Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (Übersicht über externe Beratungsorgane der Zentralbehörde), 1976.
12. Externe adviesorganen van de centrale overheid, beschrijving, ontwikkelingen, aanbevelingen (Externe Beratungsorgane der Zentralbehörde: Beschreibung, Entwicklungen, Empfehlungen), 1977.
13. 'Maken wij er werk van?' Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven ('Schaffung neuer Arbeitsplätze?' Untersuchung des Verhältnisses der im Arbeitsleben Aktiven und Nichtaktiven), 1977.
14. Overzicht interne adviesorganen van de centrale overheid (Übersicht über interne Beratungsorgane der Zentralbehörde), 1977.
15. De komende vijftientig jaar, een toekomstverkenning voor Nederland (Die nächsten fünfundzwanzig Jahre: Zukunftserwartungen der Niederlande), 1977.
16. Over sociale ongelijkheid, een beleidsgerichte probleemverkenning (Über soziale Ungleichheit: eine politische Problemstudie), 1977.

### **Zweite Ratsperiode**

17. Etnische minderheden - A. Rapport aan de Regering; B. Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid? (Ethnische Minderheiten - A. Bericht für die Regierung; B. Auf dem Wege zu einer allgemeinen Minderheitenpolitik?), 1979.
18. Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (Stellung und Zukunft der niederländischen Industrie), 1980.
19. Beleidsgerichte toekomstverkenning: deel 1: Een poging tot uitlokking (Eine politische Untersuchung der Zukunft: Teil 1: Ein Versuch der Herausforderung), 1980.
20. Democratie en geweld - Probleemanalyse naar aanleiding van de gebeurtenissen in Amsterdam op 30 april 1980 (Demokratie und Gewalt - Problemanalyse anlässlich der Ereignisse in Amsterdam am 30. April 1980), 1980.
21. Vernieuwingen in het arbeidsbestel (Reformen in der Arbeitswelt), 1981.
22. Herwaardering van welzijnsbeleid (Neubewertung der Gemeinweltpolitik), 1982.
23. Onder invloed van Duitsland. Een onderzoek naar gevoeligheid en kwetsbaarheid in de betrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek (Faktor Deutschland. Zur Sensibilität der Beziehungen zwischen den Niederlanden und der Bundesrepublik), 1982.
24. Samenhangend mediabeleid (Kohärente Medienpolitik), 1982.

### **Dritte Ratsperiode**

25. Beleidsgerichte toekomstverkenning: deel 2: Een verruiming van perspectief (Eine politische Untersuchung der Zukunft: Teil 2: Eine Erweiterung der Perspektive), 1983.

Es sind englische Übersetzungen der Berichte Nr. 13, 15, 17 und 18 sowie Zusammenfassungen der Berichte Nr. 16, 18, 19, 20, 21, 22, 23 und 24 erhältlich. Die Veröffentlichungen des Rates sind bei der Staatlichen Druckerei und Verlagsanstalt in Den Haag (Anschrift: Staatsuitgeverij, Christoffel Plantijnstraat 1, Postbus 20014, 2500 EA Den Haag, Niederlande, Telefon: 070-789911) oder im Buchhandel erhältlich. Die englischen Veröffentlichungen sind bei der Geschäftsstelle des Rates erhältlich.