

WELWILLEND OF DWINGEND?

Nederland en het Europees leiderschap van Duitsland

Morgen begint weer een Europese Raad, de zevende dit jaar. Tot aan komende zomer staan er alweer vier geprogrammeerd. De Eurocrisis heeft de EU veranderd in een doorlopend vergadercircuit. De instellingen – Commissie en Raad – werken op volle toeren om de ontstane crisis te beheersen en de geboortedefecten en kinderziekten van de Euro te herstellen. De EU is dus ook in een bouwput veranderd. Daarbij gaat het er vooral om de muntunie van de nodige begrotingsdiscipline te voorzien en de financieel-economische structuur van Europa stormbestendiger te maken. Op beide fronten is al de nodige vooruitgang geboekt, maar het werk is zeker nog niet voltooid. Intussen stagneert de Europese economie en gaan vooral de ‘probleemlanden’ onder zware aanpassingsprogramma’s gebukt. Deze beginnen weliswaar hun eerste vruchten af te werpen, maar bereiken de benarde bevolkingen nog nauwelijks. Financiële hulppakketten en noodverbanden alsook ondersteunend beleid van de Europese Centrale Bank houden deze landen op de been en hebben ook de financiële markten voorsnog weer gekalmeerd. Maar dat de Eurozone – en de EU als geheel – nu rustiger vaarwater zou hebben bereikt, is een voorbarige conclusie.

Centraal in deze inmiddels al bijna drie jaar durende operatie staat Duitsland. Het spreekt vanzelf dat temidden van een diepe financieel-economische crisis het bevolkingrijkste EU-land met de sterkste economie een belangrijke rol toekomt. Toch is dit in het Duitse geval nogal bijzonder. Door zijn geschiedenis was Duitsland niet echt voor Europees leiderschap voorbestemd. Nederlaag en schuldbesef zorgden er gedurende zestig jaar na de oorlog voor dat Duitsland zich zoveel mogelijk verre hield van het spelen van de eerste viool. De Europese integratie zelf met zijn gemeenschapsinstellingen bood Duitsland ruimschoots de kans het beoefenen van machtspolitiek te ontlopen. Voor zover zijn belangen erom vroegen ‘verborg’ het land zijn Europees leiderschap in coalities met andere landen, waarbij die met de verzoenende ‘erfvijand’ Frankrijk het meeste in het oog sprong. Sinds het begin van de crisis ziet Duitsland zich echter steeds meer uitgedaagd op eigen titel een leidende rol te spelen. Aanvankelijk ging dat nogal aarzelend en met horten en stoten gepaard. Vervolgens werd weer de beschutting van Frankrijk opgezocht, maar het ‘akkoord van Deauville’ (oktober 2010) hield maar een paar maanden stand en bezorgde beide landen de gram van veel andere EU-lidstaten, waaronder Nederland. Sindsdien treedt Duitsland bewuster als leider naar voren, zo veel mogelijk nog met Frankrijk, maar in toenemende mate ook met enkele gelijkgezinde landen, in het bijzonder Finland en Nederland. Daarbij probeert het de besluitvorming in de Europese Raad zoveel mogelijk naar zijn hand te zetten, waarmee het soms meer, soms minder succesvol is.

Met dit alles maakt Duitsland zich geenszins populair. Daarbij komen de verwijten uit verschillende hoek en staan ze gedeeltelijk haaks op elkaar. Volgens één soort kritiek geeft Duitsland te weinig leiding aan de oplossing van de crisis. Vooral uit angelsaksische kring wordt Duitsland vaak opgeroepen met ruime financiële middelen in één klap (“big bang”) de liquiditeitscrisis in Europa op te heffen door de schuldenlanden uit de put te helpen en daarmee de financiële markten tot rust te brengen. Aan deze oproep heeft Duitsland grotendeels weerstand geboden, omdat het van opvatting is dat achter de schulden- en liquiditeitscrisis een probleem van gebrekkig concurrentievermogen schuilgaat, dat niet zozeer met financiële injecties als wel met economische hervormingen te lijf moet worden gegaan. Het tweede verwijt betreft dus de politiek van bezuinigingen *cum* structuurhervormingen die de EU op Duitse instigatie aan vooral de probleemlanden oplegt.

Dit in eigen land succesvolle ‘Duitse model’ zou niet alleen nodeloos hardvochtig zijn (foto’s van Angela Merkel in nazi-uniform) en van een gebrek aan solidariteit getuigen, maar bovendien de Europese economie van de regen in de drup helpen. Hier geeft Duitsland dus wel leiding, maar betreft het de verkeerde soort leiding. Het derde verwijt komt vooral uit eigen land en betreft de ‘vrijgevigheid’ waarmee de Duitse regering zich intussen via kredietgaranties voor zo’n 250 miljard Euro (= bijna de Duitse begrotingsomvang van één jaar) borg heeft gesteld voor hulpprogramma’s aan ‘onverantwoordelijke’ probleemlanden, huidige zowel als toekomstige. Het hulppakket voor Griekenland kost Duitsland (en de andere Eurozone-landen) intussen vele miljoenen aan ‘echt’ geld. Dwars door deze verwijten heen loopt nog een andere kritieklijn die wil dat Duitsland intussen niet meer echt ‘Europees’ is, maar gewoon zijn eigen belangen behartigt en daarmee van 60 jaar naoorlogse Duitse politiek afscheid zou hebben genomen. Deze kritiek komt onder andere uit landen die het opkomen voor nationale belangen binnen de EU heel gewoon vinden, maar dit voor Duitsland minder aanvaardbaar achten. Duitsland is zeker sinds de hereniging inderdaad een ‘normaler’ land geworden, wiens belangen niet zoals vroeger bijna automatisch parallel aan die van Europa lopen, maar dat maakt Duitsland nog niet minder verbonden met de Europese integratie dan voorheen. Niet minder, wel anders.

Het verschil schuilt niet alleen in de interne Duitse ontwikkeling – met een groeiende invloed van de publieke opinie en ook van het Constitutioneel Hof, met meer Europese zeggenschap van de Bondsdag als resultaat -, maar ook in die van de externe omgeving. Belangrijkste verschil is het einde van de Koude Oorlog, waardoor Duitsland niet alleen herenigd is en zich nu midden in de uitgebreide EU bevindt, maar zich ook met een wereld geconfronteerd ziet waarin de VS minder dominant zijn dan voorheen en de wereld toegroeit naar een multipolaire structuur. Duitsland blijft nauw met de Westelijke wereld en instellingen verbonden, maar moet zich vooral door zijn economische belangen ook op de wijdere wereld – China, Rusland en de andere ‘opkomende’ landen - oriënteren. Dit betekent dat de Duitse regering op meer dan alleen de traditionele schaakborden haar spel moet spelen. Tegelijk bestaat er bij de Duitse politieke elite – voor de oppositie geldt dit principieel niet anders dan voor de huidige regering – geen twijfel over dat Duitsland alleen in de context van de Europese Unie zijn stem op het wereldtoneel – politiek en economisch – kan laten horen. Voor Duitsland is er geen ‘bijzondere Duitse weg’ buiten de EU om. Dat is dé reden dat het land nu zoveel in de redding van de Euro en de daarvoor nodige versterking van de muntunie investeert. En dat verklaart ook dat de Duitse politiek bijna kamerbreed toewerkt naar verdieping van de Europese integratie, waarbij een heuse politieke unie met versterkte Brusselse instellingen (de Commissie als ‘Europese regering’) op afzienbare termijn in beeld moet komen. Ook de relatie met Frankrijk wil men vasthouden en – bij de viering van 50 jaar Elysée-verdrag straks in januari – nieuw leven in blazen, terwijl men de samenwerking met Polen naar hetzelfde niveau als die met Frankrijk wil opkrikken. Ten slotte is Duitsland – mede door het spookbeeld van een Duits isolement in Europa – zich weer bewust geworden van het belang van een goede verstandhouding met kleinere lidstaten, zoals Nederland. Voor Duitsland dus niet minder Europa, maar met een legitimatie die, naast ‘vrede, vrijheid en voorspoed’, steeds meer ook een ‘belangrijke stem in de wereld’ inhoudt. Maar voor de verwezenlijking van dit nieuwe Europese ‘verhaal’ moet de Eurocrisis wel voorgoed de wereld uit worden geholpen.

De zeker niet belangeloze, steeds krachtiger uitgedragen Duitse opstelling in de EU biedt Nederland een aantal bijzondere kansen, maar stelt het ook voor een lastige uitdaging. Allereerst versterkt zij de Nederlandse inzet om een solide, stabiele Euro te baseren op begrotingsdiscipline en uitdrukking te laten zijn van een veerkrachtige sociaal-economische structuur. Ook in ons streven naar een op economische modernisering toegespitste EU-

begroting ondervinden we Duitse steun. Ons op inhoudelijke gelijkgezindheid gegrondveste partnerschap met Duitsland bevordert in het algemeen dat Den Haag in Berlijn thans gehoor vindt, wat bijvoorbeeld voor de enorme Nederlandse economische belangen in Duitsland (in 2012 circa 90 miljard Euro aan export!) niet zonder betekenis is. Ook buitenlands-politiek biedt de samenwerking met Duitsland Nederland kansen, van mensenrechten en non-proliferatie via anti-piraterij tot Kunduz. De gezamenlijke Nederlands-Duitse inzet van Patriot-raketten ter ondersteuning van bondgenoot Turkije valt in Berlijn ook in goede aarde. Er is, alles bij elkaar, dus alle aanleiding het Nederlandse Europese en internationale beleid meer dan voorheen op Duitsland te oriënteren en aanhoudend in de relaties met de oosterbuur te investeren (ook door weer beter Duits te spreken). Daarmee kunnen we ook de aard en teneur van het Duitse leiderschap beïnvloeden. Tegelijk moeten we onze kaarten in Europa niet helemaal op Berlijn zetten. Voortgezette goede contacten met bijvoorbeeld Londen blijven van waarde en kunnen bovendien helpen voorkomen dat Duitsland de eurosceptische Britten te snel afschrijft, zoals premier Rutte op de vorige Europese Raad is gelukt. Een intensieve relatie met bijvoorbeeld Parijs vergemakkelijkt niet alleen de band met de zuidelijke EU-lidstaten, maar bevordert ook een Nederlandse bijdrage aan de nog steeds onmisbare Duits-Franse samenwerking, zoals minister Timmermans wil dat we die leveren. En dat met een gemeenschappelijk optrekkende Benelux in alle drie hoofdsteden soms meer eer valt te behalen dan met een verdeeld driespan, mag vanzelf spreken.

De lastige uitdaging betreft de Europese oriëntatie van Duitsland. Die gaat toch een stuk verder in de richting van “meer Europa” dan Nederland de laatste jaren lief is. Er bestaat een duidelijk verschil tussen wat Berlijn met Europa wil en wat Den Haag daarvan vindt, ook sinds het nieuwe kabinet is aangetreden. Natuurlijk kan Nederland veel Europese verdieping tegenhouden die het onverteerbaar acht, maar toch vraagt de oplossing van de Eurocrisis op dat vlak wel iets meer verplichtends. Dat is eigenlijk ook de Nederlandse opvatting, waar we streven naar meer communautaire afdwingbaarheid van begrotingsdiscipline en economische hervormingen. Maar het ongemak gaat nog verder: het geostrategisch belang dat Nederland in een hechte EU behoort te stellen kan vergen dat we niet ondoordacht omspringen met een Duits aanbod zich nauwer aan Europa te binden. Het nieuwe Europees leiderschap van Duitsland schudt ook voor Nederland opnieuw de kaarten. Daarbij moet een Europees Duitsland ons op de wat langere termijn toch aantrekkelijker, want evenwichtiger en stabielere, voorkomen dan een Duits Europa.

Berlijn/Amsterdam,
12 december 2012.