

Duitslands visie op de EU en de weg vooruit na Merkel

Hanco Jürgens

Het is een vaak gehoorde klacht. Weet u waar Duitsland voor staat in de EU? Geeft het land wel genoeg richting in debatten over de toekomst van de EU? Terwijl Emmanuel Macron het ene na het andere *Discours du Président de la République* houdt over de uitgangspunten van het Franse buitenlandse beleid, over 'l'Europe qui protège' en over Europese soevereiniteit horen we uit Berlijn heel weinig over de gedroomde toekomst. Vooral Bondskanselier Merkel lijkt zich het adagium van Helmut Schmidt - voor visie moet u naar de oogarts - eigen te hebben gemaakt. Fundamentele debatten over *Fernziele* of *finalité* van de EU houdt zij voor weinig zinvol omdat ze voorbijgaan aan de problemen die vandaag de dag moeten worden opgelost.¹ Gesprekken over de invulling van de verre toekomst leiden tot onnodige twisten over zaken die niet op de agenda van regeringsleiders staan. Het leidt bovendien tot een gebrek aan vertrouwen bij de kiezer die niets van de hoge verwachtingen terugziet in het beleid van alledag.

Maar het leidt evenmin tot een lonkend perspectief, tot een *grand narrative*, een verhaal waar mensen zo naar verlangen. Hoe wil Duitsland het eigen en het Europese publiek politiek verleiden om te blijven geloven in de toekomst van de EU? Angela Merkel staat er niet om bekend het publiek op sleeptouw te willen nemen. Dat bleek weer eens tijdens de veiligheidsconferentie van 13 februari jongstleden in München waar ze nauwelijks de moeite nam om de nieuwe Amerikaanse president Joe Biden met warme woorden welkom te heten.

Alleen wie goed luisterde hoorde hoe enthousiast ze was. Ze benadrukte vooral Biden te beoordelen op zijn daden en voegde ter bevestiging eraan toe dat de vooruitzichten wat dat betreft goed zijn. Er volgde een zakelijk overzicht van alle mogelijke plaatsen waar die samenwerking zich kan voordoen. En nadat ze had geconstateerd dat Biden inderdaad de daad bij het woord had gevoegd door zich opnieuw aan de sluiten bij multilaterale verbanden en internationale verdragen, bevestigde ze dat met een spreekwoord dat klonk als het grootste compliment dat ze bereid was te geven: "Es gibt nichts Gutes, außer man tut es."

Henning Riecke gaat in zijn artikel in deze editie van *Atlantisch Perspectief* meer in op de Duitse verwachtingen ten aanzien van de verkiezing van Joe Biden in Amerika. Dit artikel gaat in op de werking van Duitslands buitenlandbeleid, hoe dit past binnen het voorzitterschap van de EU, en wat Europa en de wereld kunnen verwachten na de verkiezingen voor de Bondsdag later dit jaar.

DUITSE BUITENLANDSE POLITIEK: GEBONDEN AAN BINNENLANDSE BEPERKINGEN

Hoe is het verschil in stijl tussen de eloquente bespiegelingen van de Franse président philosophe en de nuchtere Duitse kanselier te verklaren? Terwijl de Franse president de luxe heeft om vrijuit te spreken over de toekomst van de EU, zonder van alle kanten te worden bekritiseerd, moet de Duitse kanselier voortdurend rekening houden met partijen in binnen- en buitenland die over de schouder meekijken. Juist omdat Duitse politici rekening houden met zoveel verschillende stemmen, is hun visie eerder verpakt in de genomen maatregelen, in het huidige EU-beleid, dan in toekomstmuziek. Het is daarom voor diplomaten vaak lastig om te beoordelen wie of wat bepalend is in het Duitse buitenlandse beleid. Er



Terwijl de Franse president de luxe heeft om vrijuit te spreken over de toekomst van de EU, zonder van alle kanten te worden bekritiseerd, moet de Duitse kanselier rekening houden met partijen in binnen- en buitenland die over de schouder meekijken. Afgebeeld staat de Duitse bondskanselier Angela Merkel in oktober 2020 (foto: Alexandros Michailidis / Shutterstock.com)

is sprake van een zekere meerstemmigheid, al was het alleen al omdat de kanselier een coalitieregering leidt, met meerdere partijen die niet altijd op één lijn zitten of omdat het Constitutionele Hof in Karlsruhe politici tot de orde kan roepen wanneer maatregelen niet in lijn zijn met de grondwet of zelfs ook met de Europese Verdragen (die Duitsland zelf immers heeft ondertekend).

In de Duitse coalitieverhoudingen kan het heel goed zijn dat de CDU-minister van Defensie het belang van de trans-Atlantische relaties benadrukt terwijl de SPD-minister van Buitenlandse Zaken afstand neemt van Trump. Vaak gaat het in zulke gevallen om twee uitersten van hetzelfde regeringsbeleid, maar niet altijd. Merkel benadrukt regelmatig het streven van de Duitse regering om te voldoen aan de toezegging om in 2024 twee procent van het bruto binnenlands product aan defensie te besteden. Maar de huidige coalitiepartner SPD en de mogelijk

toekomstige coalitiepartner Bündnis 90/Die Grünen lijken hier niet veel voor te voelen.

De kans is reëel dat uiteindelijk niet aan de toezegging kan worden voldaan omdat het punt alsnog sneuvelt tijdens de toch al moeizame onderhandelingen over een regeerakkoord na de verkiezingen. Wie voor het Duitse buitenlandse beleid alleen afgaat op wat de kanselier zegt, kan dus bedrogen uitkomen. Ook de minister-president van Noordrijn-Westfalen, een deelstaat met meer inwoners dan Nederland of Oostenrijk, kan met succes interveniëren in het Duitse debat.

DUITSE BUITENLANDPOLITIEK: GEBONDEN AAN BUITENLANDSE BEPERKINGEN

Daar waar Duitsland voor zichzelf op veel terreinen de rol van moderator heeft weggelegd, van het land dat de boel bij elkaar houdt, heeft het ook in het buitenland



De verschillen van inzicht binnen de regering leiden niet altijd tot een eensluidend oordeel in het buitenlandse beleid. In de Duitse coalitieverhoudingen kan het heel goed zijn dat de CDU-minister van Defensie het belang van de trans-Atlantische relaties benadrukt terwijl de SPD-minister van Buitenlandse Zaken afstand neemt van Trump. Afgebeeld staat het Duitse Rijksdaggebouw met op de voorgrond een Duitse vlag (foto: Jaz_Online / Shutterstock.com)

voortdurend rekening te houden met tegenstrijdige belangen. Zijn de binnenlandse beperkingen waar de Duitse buitenlandse politiek mee rekening houdt al groot, de buitenlandse beperkingen doen er niet voor onder.² Net als andere EU-lidstaten benadrukt de Bondsrepubliek het belang van de bescherming van de rechtstaat in Polen en Hongarije. Maar Duitsland heeft er eveneens alle belang bij dat beide landen in de EU blijven. Dan blijft er een heel smal geitenpaadje over.

Het is een typisch Duits dilemma dat ook speelt in de relaties met landen buiten de EU. Zo is de Bondsrepubliek voor de politieke stabiliteit en maatschappelijke rust ook afhankelijk van Turkije. De EU-Turkije-deal blijkt op allerlei manieren niet goed te werken, maar op een punt wel: er komen aanzienlijk minder vluchtelingen naar de Bondsrepubliek. Het is dus niet onlogisch dat als Duitsland bemiddelt in het conflict tussen Turkije en Griekenland over oliewinning in de Middellandse Zee, het land het verwijt krijgt te veel de Turkse belangen in het oog te

houden. Om die reden dreigde Cyprus zelfs een veto uit te spreken over sancties tegen Belarus. Vergelijkbare spanningen vinden we terug in de relatie met Rusland, waar nieuwe sancties vanwege de aanslag op Aleksej Navalny niet in verhouding staan met de wens om Nord Stream 2 af te bouwen. Kom daar maar eens uit. En ook de relatie met China ligt gevoelig. De Duitse export naar China beslaat bijna de helft van het totale EU-volume. China was in 2020 voor de vijfde keer op rij Duitslands belangrijkste handelspartner. Hoe zich dat verhoudt tot de mensenrechtenschendingen in Hongkong en Xinjiang is niet helder.

Het is bepaald een opgave voor Duitse politici om te komen tot een coherent verhaal dat zowel recht doet aan het Duitse belang als aan de vele deelbelangen van bondgenoten. Dat is de belangrijkste reden dat de Duitse visie op de buitenlandse politiek meer in verdragen, afspraken en in institutionele invloed en binnenkamerdiplomatie is te vinden dan in wervende woorden van politici.

VISIE VERPAKT IN DAGELIJKS BELEID

En toch, het verwijt dat Duitse politici geen visie hebben op het buitenlands beleid is onterecht. Eerder is het zo dat de Duitse visie onder de oppervlakte ligt en alleen zichtbaar wordt door goed te monitoren. De visie zit vaker verpakt in het dagelijkse beleid. Angela Merkel ziet politiek als dat wat mogelijk is. Is eenmaal een meerderheid voor een bepaald standpunt te vinden, dan moet je er met je volle gewicht achter staan. Punten die niet te verwezenlijken zijn, worden stilzwijgend van de agenda afgevoerd.

Als het aan Duitsland ligt, hadden de lidstaten al lang een nieuw Europees verdrag gesloten waarin het EU-beleid van de afgelopen tien jaar was verdisconteerd. Als het aan Duitsland ligt was er ook al lang een regeling gekomen voor de herverdeling van vluchtelingen, zodat niet alle vluchtelingen in de EU naar Duitsland afreizen. Als het aan Duitsland ligt, zou de EU ook een actieve industriepolitiek ontwikkelen om bijvoorbeeld een echt Europese computer- of farma-industrie op te bouwen. Zoals bij de Europese aanbesteding van vaccins blijkt, is Europa in bepaalde sectoren te afhankelijk van anderen. Maar hier liggen de liberale lidstaten dwars. Premier Rutte wil er bijvoorbeeld niets van weten.

Visie genoeg, maar als die niet gedeeld wordt door anderen horen we er niet zo veel over. En wordt de Duitse visie wel gedeeld, dan gaat deze vaak op in een veel bredere agenda van de EU als geheel. Een mooi voorbeeld is het Klimaatakkoord van Parijs dat uitstekend past bij Duits beleid dat door Duitsland op allerlei niveaus, van deelstaatregering tot Brussel, wordt geïmplementeerd.

HET VOORSPEL VOOR HET VOORZITTERSCHAP: HET CORONAHERSTELFONDS

Die modererende rol had Duitsland ook bij de totstandkoming van het coronaherstelfonds. Voor de buitenstaander leek het echter of Duitsland geen leidende rol had, maar luisterde naar Frankrijk en naar de Zuid-Europese lidstaten. Dat beeld werd versterkt door Mark Rutte die stelde dat het Frans-Duitse voorstel als een volslagen verrassing kwam. Hij suggereerde niet doorgedat te hebben dat de Duitsers 'om' waren. Uit persconferenties en communiqués blijkt dat de Nederlandse regering moet hebben geweten wat eraan zat te komen, maar dat zij het niet zag zitten eraan mee te werken en zich dus liever liet verrassen om er daarna afstand van te kunnen nemen.

Op de EU-top van 26 maart 2020 had Merkel zich nog tegen eurobonds gekant, maar tijdens een persconferentie op 6 april sprak ze andere taal. Ze liet weten dat het bestrijden van de coronapandemie de grootste uitdaging voor de EU is sinds haar oprichting, vergelijkbaar met

een natuurramp. Met verwijzing naar art. 122 van de Europese Verdragen zei ze dat in zo'n geval bijzondere maatregelen gerechtvaardigd zijn: "Dan kan de Europese Commissie leningen verstrekken aan de lidstaten."³ Zo geschiedde. De volgende dag vergaderde de Eurogroep, waar officieel werd besloten dat er een coronaherstelfonds zou komen. Daar was Nederland bij. Uiteindelijk werd een Spaanse voorstel van €1,5 miljard teruggebracht naar €750 miljard in een een-tweetje voorgesteld op 18 mei door Frankrijk en Duitsland (€500 miljard) en op 27 mei door de Europese Commissie, die er €250 miljard bijpluste.

Dit onderhandelingsproces tussen bondgenoten kan Nederland niet zijn ontgaan. Waarschijnlijker is het dat de wegen op 8 mei, tijdens een bijeenkomst van de Eurogroep, nog te ver uiteenliepen: Eurogroepvoorzitter Mário Centeno sprak toen nog over een *gap* van €850 miljard. Bij gebrek aan consensus kozen Frankrijk en Duitsland voor de vlucht naar voren met een eigen voorstel, waar Nederland en een aantal andere zuinige landen publiekelijk afstand van namen. Zij het met beperkt resultaat. Interessant is het om te zien hoe Merkels 'ommekeer' tot stand kwam. Binnen haar eigen netwerk had ze twee belangrijke voorstanders van het coronaherstelfonds: Armin Laschet en Olaf Scholz. Armin Laschet, minister-president van Noordrijn-Westfalen, en kanshebber om haar op te volgen als kanselier, bekritiseerde Merkel vlak voor het uitbreken van de coronapandemie omdat ze te weinig inging op de vele voorstellen van Macron. Het ligt voor de hand dat Merkel goed naar hem luisterde, al was het alleen al omdat ze wilde voorkomen dat Laschets sterke concurrent, Friedrich Merz, zou slagen in zijn ambities. SPD-minister van Financiën Olaf Scholz, met wie ze goed overweg kan, heeft een belangrijke bijdrage geleverd tijdens de onderhandelingen. Hij werd daarbij ondersteund door zijn chef-econoom Jakob von Weizsäcker. Maar om de 'zuinige vier' niet van zich te vervreemden, is ervoor gekozen om niet al te veel ruchtbaarheid aan de Duitse inzet te geven.

Drie argumenten waren voor Duitsland doorslaggevend. Ten eerste was uit diverse rapporten gebleken dat de harde aanpak van de Griekse schulden crisis op diverse terreinen averechts had gewerkt. Ten tweede was er volgens Merkel sprake van een 'symmetrische schok' die alle lidstaten aanging, maar waren de verschillen tussen lidstaten om de schokken op te vangen groot. Dat kan leiden tot een sterke economische disbalans. Tot slot lag het Constitutionele Hof in Karlsruhe dwars. In een uitspraak van 5 mei 2020, op het hoogtepunt van de onderhandelingen, stelde het Hof dat de besluitvorming rondom het eerste opkoopprogramma van staatsobligaties door de ECB niet zorgvuldig was verlopen. Zou er geen overtuig-

gende uitleg komen van de verschillende instanties die erbij waren betrokken, dan moest de Bundesbank zich uit dit programma terugtrekken. Dat zou een ramp zijn geweest voor het vertrouwen in de ECB als *lender of last resort*. Hoewel de soep niet zo heet gegeten werd als hij werd opgediend, was het voor Merkel van belang dat er ook andere dan de bekende monetaire wegen van de ECB zouden worden gevonden. Het coronaherstelfonds was daar een antwoord op.

EU-VOORZITTERSCHAP ALS TYPISCH VOORBEELD VAN DUITSE DIPLOMATIE

Met het coronaherstelfonds was een goede basis gelegd voor het Duitse EU-voorzitterschap. Maar er was nog veel werk aan de winkel. De Duitse diplomatie liet vlak voor aanvang van het voorzitterschap weten de ambities naar beneden bij te stellen. De geplande grote EU-China-conferentie in september werd een weinigzeggend video-event. En de hoop om nu eindelijk te komen tot een herverdeling van vluchtelingen, rekening houdend met het feit dat Polen en Hongarije niet zouden meedoen, leidde tot een in Nederland nauwelijks geregistreerde knalharde ruzie tussen de Duitse minister van Binnenlandse Zaken Horst Seehofer en de Oostenrijkse kanselier Sebastian Kurz. Alsnog werd het onderwerp – zoals vaker – van de agenda afgevoerd.

Ook op andere punten liep het niet lekker. Het Brexit-dossier schoot weinig op. EU-onderhandelaar Michel Barnier bevestigde keer op keer dat de voortgang minimaal was. Daar kwam bij dat de Amerikaans-Duitse relatie tot een dieptepunt gedaald was. Eerder al stelde Donald Trump bedrijven die meewerkten aan de bouw van Nord Stream 2 sancties in het vooruitzicht. In juni 2020 werden deze uitgebreid naar alle ondernemingen en personen die zouden bijdragen aan de afbouw van het project, zoals verzekeraars, IT'ers en veiligheidsexperts. Eind juli kwam de volgende slechte boodschap: Trump, al op verkiezingstournee, kondigde aan 12.000 militairen uit Duitsland terug te trekken. Merkel onderging het gelaten. Damage control was het devies.

Bij Merkel geldt: hoe hopelozender de uitgangspositie, hoe onverwachter en soms ook overweldigender de oplossingen. En in al die maatregelen zien we het handschrift van Merkel terug. Zo zorgde de uitkomst van uiterst moeizame onderhandelingen met het Europees Parlement over de EU-meerjarenbegroting voor nieuwe hoofdbreken. Hongarije en Polen dreigden hun veto uit te spreken omdat het parlement het voor elkaar had gebokst de financiering van programma's te koppelen aan criteria van rechtsstatelijkheid. Pas op 10 december kwam er witte rook. Polen en Hongarije stemden in met een juridisering van het proces. Niet regeringsleiders, noch de Europese

Commissie, maar het Europese Hof van Justitie bepaalt wanneer de criteria van rechtsstatelijkheid geschonden zijn.

De route van het Hof als scheidsrechter had Merkel eerder ingebracht tijdens de kredietcrisis. Zij wilde het Hof laten bepalen wie wanneer het Stabiliteits- en Groeipact overschrijdt. Dit om te voorkomen dat het onderwerp van politieke strijd zou worden (zoals hier het geval was). Lukte het haar bij de kredietcrisis niet om dit idee door te voeren, nu lukte het door omstandigheden wel. De nieuwe regeling kan grote consequenties hebben voor Polen en Hongarije, maar dan moeten de lidstaten wel pal achter de uitspraken van het Hof gaan staan. Het wordt nog spannend welk gewicht de uitspraken van het Hof zullen krijgen.

Daarna ging het snel. Het Brexit-akkoord kwam vlak voor kerst. Ook hier was Merkels handschrift zichtbaar, vooral in de onderhandelingsstrategie. Tot het laatst toe gunde zij Michel Barnier alle onderhandelingsruimte. Waar Boris Johnson het liefst direct naar Berlijn afreisde om alles buiten de EU om tête-à-tête met Merkel zelf even te regelen, moest zijn team steeds opnieuw met Bernier door één deur komen. Publiekelijk benadrukte Merkel alleen de contouren van haar beleid: de regels van de Europese binnenmarkt zijn leidend, een handelsakkoord is altijd beter dan geen handelsakkoord en we mogen niet uit het oog verliezen hoe belangrijk het is om ook in de toekomst goede relaties met het Verenigd Koninkrijk te behouden. Daarom waren ook prins Charles en zijn vrouw Camilla welkom. Hij stond op *Volkstrauertag* in de Bondsdag stil bij het verleden en de toekomst van de Duits-Britse relatie.

Tussen kerst en oud en nieuw kwam Merkels laatste kunststukje naar buiten: het EU-investeringsverdrag met China waarin een betere markttoegang en een gelijk spelveld voor Europese bedrijven in China is vastgelegd en toezeggingen zijn gedaan op het gebied van duurzaamheid en arbeidsrechten. Duitsland had er veel belang bij om dit verdrag te tekenen voordat Joe Biden president werd. De Bondsrepubliek wil dolgraag intensief samenwerken met de VS, maar wel vanuit eigen kracht. Dat was ook een belangrijke reden waarom Merkel zo afgemeten klonk in München, bij het eerste publieke treffen met president Biden.

TOT SLOT

Zo werd het Duitse EU-voorzitterschap onverwacht toch nog een succes. Tegelijkertijd moet er nog veel water door de Europese rivieren stromen om de belangrijke stappen die zijn gezet nader uit te werken. Op 30 april moeten de lidstaten, ook Nederland, hun coronaherstelplannen



En ook de relatie met China ligt heel gevoelig. De Duitse export naar China beslaat bijna de helft van het totale EU-volume. China was in 2020 voor de vijfde keer op rij Duitslands belangrijkste handelspartner. Hoe zich dat verhoudt tot de mensenrechtensituatie in Hongkong en Xinjiang is niet helemaal helder. Afgebeeld staan het Chinese staatshoofd Xi Jinping en de Duitse bondskanselier Angela Merkel tijdens een persconferentie in 2017 (foto: 360b / Shutterstock.com)

indienen bij de Europese Commissie. Daar is het laatste woord nog niet over gezegd. Zowel het vrijhandelsakkoord met de Britten als de regeling van rechtsstatelijkheid in de EU bevatten nog veel losse eindjes. Hier geldt dat de implementatie van de verdragen bijna net zo belangrijk is als de verdragen zelf. Omdat in de te verwachten conflictstof hierover voortdurend de vraag gesteld zal worden naar de grenzen die Europa stelt en de waarden die het verdedigt, zijn juist deze conflicten formatief voor de nieuwe Europese politiek en naar ik verwacht ook voor een beginnende Europese identiteit. Dat geldt evenzeer voor de moeizame debatten die volgen over de ratificatie van het EU-investeringsverdrag met China. De komende jaren zijn cruciaal voor de EU.

De opvolger van Merkel zal in haar voetsporen willen treden. Ook hij zal de rol van moderator op zich nemen en ook hij is met handen en voeten gebonden aan zowel binnen- als buitenlandse beperkingen en zal inzien dat hij meer bereikt met stille diplomatie dan met stemverheffing. Mogelijk legt hij eerder zijn kaarten op tafel om

openheid van zaken te geven, maar dan zal hij snel ontdekken dat het voor Duitsland efficiënter is om ze nog even op de borst te houden.

Hanco Jürgens is wetenschappelijk medewerker van het Duitsland Instituut Amsterdam. Hij houdt zich bezig met de moderne Duitse en Europese geschiedenis en is een veelgevraagd commentator in de media. Hij publiceerde onder meer *Na de val, Nederland na 1989* (2014) en samen met Ton Nijhuis *De vleugels van de adelaar, Duitse kwesties in Europees perspectief* (2017)

Wilt u reageren?

Mail de redactie: redactie@atlcom.nl.

1. Angela Merkel, 'Humboldt-rede zu Europa', 27 mei 2009.
2. Klaus Brummer en Kai Oppermann, 'Germany's Foreign Policy after the End of the Cold War: "Becoming Normal?"' (Oxford 2016), 1-30.
3. Angela Merkel, Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel zu den Maßnahmen der Bundesregierung im Zusammenhang mit dem Coronavirus, 6 april 2020.
4. Eurogroep, Report on the comprehensive economic policy response to the COVID-19 pandemic, 9 april 2020