

COLOFON

Uitgave van Koninklijke Van Gorcum BV (Assen) namens het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' (Postbus 93080, 2509 AB Den Haag), dat samenwerkt met het Koninklijk Instituut voor Internationale Betrekkingen te Brussel.

De Euronummers (3, 6, 9 en 12) van de *Internationale Spectator* komen tot stand i.s.m. de *Europese Beweging Nederland* (EBN).

Versijnt maandelijks en wordt uitgegeven op de grondslag van een redactiestatuut.

REDACTIEBUREAU

Instituut 'Clingendael'
Redactie Internationale Spectator
Postbus 93080, 2509 AB Den Haag
tel. 070-3245384; fax. 070-3282002
email-adres gtelkamp@clingendael.nl of
pschregardus@clingendael.nl
Website Clingendael www.clingendael.nl

KERNREDACTIE

A. van Staden (hoofdredacteur)
Peter A. Schregardus (eindredacteur)
Gerard J. Telkamp (eindredacteur)

ALGEMENE REDACTIE

C.J.M. Arts, Y. Vanden Berghe, F. Bergman,
W. Coussens, P. van Ham, P. Hoebink, W. Hout,
J.C. Mulder, C.W.A.M. van Paridon, H. Renner,
J.Q.Th. Rood, S. Vanhoonacker, R. de Wijk.

ADMINISTRATIE-ADRES

Koninklijke Van Gorcum BV
Administratie Internationale Spectator
Postbus 43, 9400 AA Assen
tel. 0592-379555; fax. 0592-379552
E.mail: internationalespectator@vangorcum.nl
www.vangorcum.nl

NIEUWE ABONNEMENTEN

Opgave bij Koninklijke Van Gorcum BV
Abonnees ontvangen een factuur

ABONNEMENTSPRIJS

Nederland en België:
Particulier € 50,50
Instelling € 58,-
Student € 41,- (max. 5 jaar)
Studenten-startersabonnement € 22,50 (1 jaar)
Buitenland:
Particulier € 72,50
Instelling € 82,-
Student € 61,-

Betaling via Belgisch gironummer is mogelijk.
Abonnementen worden automatisch verlengd, tenzij voor 1 december schriftelijke opzegging heeft plaatsgehad.

Losse nummers € 7,50 excl. portokosten

ADVERTENTIETARIEVEN

Op aanvraag verkrijgbaar bij Koninklijke Van Gorcum BV
telefoon 0592-379555

Richtlijnen voor auteurs zijn verkrijgbaar op het redactie-adres.

ISSN 0020-9317

Alle in dit maandblad uitgesproken meningen en inzichten blijven geheel voor verantwoordelijkheid van de schrijvers.

Niets uit deze uitgave mag worden veeelvoudigd en/of openbaar gemaakt d.m.v. druk, fotocopy, microfilm, of op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Inhoud april 2004

ROB DE WIJK

Harde en zachte strategie: naar een transatlantische balans 169

DUITSLAND OP DRIFT?

JACCO PEKELDER

Verwachtingen en teleurstellingen: de stand van zaken in de Nederlands-Duitse betrekkingen 171

KEES VAN PARIDON

Duitsland en de Europese Unie: van koploper tot achterblijver 176

HANS TERLOUW

Civiele mogendheid tegen militaire mogendheid?: Structurele en politieke spanningen in de Duits-Amerikaanse verhouding 182

AMIT DAS GUPTA

Afrika en Azië in de Duitse buitenlandse politiek: hulp of handel en vitale belangen 189

DIRK ROCHTUS

Politiek touwtrekken over de 'Vertreibung': blindstaren op eigen leed? 195

JOHN LÖWENHARDT

Het Nederlandse OVSE-voorzitterschap, Moldova en de Russische diplomatie 200

BERNARD BOT

'Alle machtig Amerika': de verhouding Verenigde Staten-Europa in de 21ste eeuw 206

RESPONS

HERBERT TOMBEUR

Cyprus: bouwen aan een draagvlak van onderop 210

BOEKBESPREKINGEN

GODFRIED VAN BENTHEM VAN DEN BERGH OVER

Staalkaart van Clingendaels kanonnen 213

BEN SCHENNINK OVER

Democratie, buitenlands beleid en militair optreden 215

LEENDERT JAN BAL OVER

Lobbyen in het labrynt: Nederlandse belangenbehartiging in Brussel 217

ROOS TOXOPEUS OVER

Democratie en politiek in postcommunistische samenlevingen 218

GERARD J. TELKAMP OVER

Handelen en onderhandelen in de deelstaten van Noordwest-Europa 220

GERBRAND KOMEN & BERT METZ OVER

Wiens dogma ontrafelen de klimaatsceptici? 221

SIGNALEMENTEN 224

SUMMARIES 228

AGENDA 0-III

of the OSCE during 2003. Netherlands Minister of Foreign Affairs Jaap de Hoop Scheffer aimed to contribute to a federal solution to this conflict. However, after a year of negotiations, at the Maastricht Summit of 1-2 December, Russia, the United States and other major OSCE players engaged in acrimonious recriminations over the failure to reach results. This failure interfered with Russian interests in the issue of the ratification of the CFE2 Treaty and the withdrawal of forces and ammunition from Transnistria. *Kto vinovat'?* – Who was to blame? In this article the author traces the history of negotiations on Transnistria during 2003, culminating in the secret interference of the Presidential Administration's First Deputy Chief Dmitry Kozak, *The Cheshire Cat* for those who know him well. His secretly prepared Memorandum contained a detailed outline of a new federal structure for Moldova in which 'Chisinau' would have been made hostage to the Smirnov regime in Tiraspol. It was to be signed on 25 November in Chisinau in the presence of Russian President Putin. At the very last moment Moldova's president Voronin cancelled the Putin visit and signing ceremony. The author concludes that through its ill-conceived and unprofessional intervention, the Presidential Administration inflicted considerable harm on Russia's diplomatic reputation and on its interests. Foreign Minister Ivanov had to pick up the pieces.

Bernard Bot

Minister of Foreign Affairs of The Netherlands, argues that the transatlantic relationship retains its importance. The international agenda, in particular the threat of terrorism, dictates the need for close cooperation between the European Union, the United States, and other stakeholders of the multilateral system. Minister Bot comments on President Bush' proposals with regard to non-proliferation of weapons of mass destruction and offers some suggestions of his own. He discusses the contribution Europe and America could make to reforms in the Wider Middle East. Minister Bot argues that Europe should shoulder a greater responsibility in international security - this is a matter of burden sharing, not of competition.

Deze rubriek bevat beknopte aankondigingen van bijeenkomsten op het terrein van de internationale betrekkingen die een openbaar karakter hebben. Kopij, bij voorkeur in voorbereide vorm, kan uiterlijk de vijfde dag van de maand voorafgaande aan de maand van verschijning van beoogd nummer van de Internationale Spectator worden ingeleverd bij mevr. S. van Ankeren, Instituut Clingendael, Postbus 93080, 2509 AB Den Haag, fax. 070-3282002; tel. 070-3245384.

Agenda

Activiteit Nederlandse en Duitse visies op de Turkse toetreding tot de Europese Unie (seminar; voertaal: Engels, Duits)
Plaats Huize Heyendaal, Katholieke Universiteit Nijmegen (voor routebeschrijving: www.kun.nl/cds)
Organisator Centrum voor Duitsland-Studies (Katholieke Universiteit Nijmegen) i.s.m. Duitsland Instituut Amsterdam (DIA)
Kosten gratis
Datum 8 april (10.00-17.00 uur)
Aanmelding Drs. Joost Kleuters (tel. 024-3611124; email: J.Kleuters@cds.kun.nl)

Activiteit Globalisering en duurzame ontwikkeling (lezing in het kader van Earthday 2004, door Mw. Rosajilda Velez, Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank)
Plaats Stadskaatsel Oudaen, Utrecht
Organisator Stichting Duurzame Solidariteit (SDS)
Kosten onbekend
Datum 22 april
Aanmelding Rutger Groot Wassink, SDS (tel. 030-2399931; email: info@earthday.nl; website: www.earthday.nl)

Legislative Decision-Making in the Enlarged Union. An advanced Course for EU Practitioners (seminar/workshop)
 European Institute of Public Administration (EIPA), O.L. Vrouweplein 22, Maastricht
Plaats EIPA
Organisator EIPA
Datum 965,= euro
 22-23 april
Kosten 965,= euro
Aanmelding EIPA, Mw. Araceli Barragan (tel. 043-3296325; email: a.barragan@eipa-nl.com)

HET EUROPEES VEILIGHEIDS- EN DEFENSIEBELEID (EVDB; ingesteld op de top van Amsterdam in 1997) ontwikkelt zich verbazingwekkend snel, zeker afgezet tegen de tientallen jaren worsteling die aan de invoering van de euro voorafgingen. De doorbraak kwam op de Europese Raad van Kopenhagen (december 2002). Toen werden de 'Berlijn Plus'-arrangementen van kracht, die de relatie EU-NAVO regelden. Zo kon de Unie voor Europese operaties gebruik maken van collectieve middelen van de NAVO, zoals AWACS-vliegtuigen, commandostructuren en planningscapaciteiten. Meteen na 'Berlijn Plus' nam de Unie NAVO-operatie-*Allied Harmony* in Macedonië over. Vervolgens ging in Kongo operatie-*Artemis* van start – de eerste militaire operatie waartoe de Unie zelfstandig besloot. Tot slot begon de planning voor de overname van de huidige NAVO-operatie SFOR. Waarschijnlijk zal medio dit jaar hierover een definitief besluit worden genomen. Ook van belang is Solana's Veiligheidsstrategie. Voor het eerst maakte de EU duidelijk hoe over veiligheid en defensie wordt gedacht.

Tegelijkertijd werden met het ontwerpgrondwettelijk verdrag vérgaande stappen ondernomen. In de ontwerpgrondwet wordt gerept van *mutual defence* door middel van *closer cooperation*: landen kunnen 'intekenen' op een wederzijdse-bijstandsclausule. Een bepaling die vergelijkbaar is met art. 5 NAVO-verdrag. De ontwerpgrondwet gaat met de *solidarity clause* echter nog een stap verder. Als een lidstaat wordt geteisterd door groot-schalige (natuur-)rampen of terreuraanslagen, dan verplichten andere lidstaten zich tot hulp. Tot slot is de zg. *permanent structured cooperation* revolutionair. Lidstaten kunnen op permanente basis vérgaande militaire samenwerking aangaan voor gezamenlijke uitvoering van de meest veeleisende militaire operaties. Het gaat hier dus om dié lidstaten die bereid én in staat zijn moeilijke en gevaarlijke klussen te klaren. Pikant is dat op deze samenwerking een vorm van meerderheidsbesluitvorming van toepassing is. Dit lijkt daarom een stap in de richting van een gezamenlijke defensie; een doel dat overigens in de ontwerpgrondwet wordt benadrukt.

Interessant zijn twee initiatieven om de ontwerpgrondwet inhoud te geven. Zo zal mogelijk een nieuw mobiel 'Eurokorps' inhoud geven aan de solidariteitsclausule. Tevens worden *battle groups* opgericht, die passen binnen de gestructureerde samenwerking. Het eerste initiatief betreft multinationaal samengestelde eenheden van onder meer brandweer, medisch personeel en reddingswerkers; het tweede een kern van 1.500 landmachtmilitairen, zonodig aangevuld met componenten

van marine en luchtmacht. De operatie in Kongo stond model voor de *battle groups*. Maar ook lijkt Afrika hét inzetgebied van deze eenheden te worden, omdat de Unie daar de Amerikanen voorlopig niet voor de voeten loopt.

Wat zijn de gevolgen van dit alles? Ten *eerste* wordt de EU veel meer operationeel van aard. Dit plaatst het verhitte debat van 2003 over de noodzaak van een *Europees hoofdkwartier* in een ander licht. Want de aansturing van zowel het Eurokorps voor bescherming van de bevolking als de *battle groups* vereist uiteindelijk een Europees hoofdkwartier en een heldere Europese commandostructuur. Dit betekent dat de planningseenheid binnen de militaire staf van de Unie, waartoe eind 2003 werd besloten, snel kan uitgroeien tot het hoofdkwartier dat de Belgische premier in Tervuren wilde oprichten.

Ten *tweede* zijn *defensiekopgroepen* nu onvermijdelijk. Aan de gestructureerde samenwerking kunnen alleen de 'besten' mee doen, en dat zijn er niet veel. Slechts weinig lidstaten (Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Nederland) beschikken over echte expeditionaire machten; een aantal andere lidstaten (Duitsland, Italië en Spanje) is druk bezig zijn defensie te herstructureren, zodat expeditionair optreden beter mogelijk wordt. Deze landen zullen daarom een kopgroep vormen, mogelijk aangevuld met landen die bereid zijn personele, materiële en financiële middelen in *battle groups* te steken. De vorming van een kopgroep wordt versterkt door de meerderheidsbesluitvorming die hier van toepassing is. Daarmee komt tevens een Europese Veiligheids en Defensie Unie (EVDU) dichterbij. Dit idee werd in april 2003 gelanceerd op de veelbekritiseerde 'Chocoladetop' van Frankrijk, Duitsland, België en Luxemburg. Dit proces wordt versterkt door de uitbreiding van de Unie. Met veel toetreders is geen serieuze militaire samenwerking mogelijk. Een grotere Unie wordt een minder krachtige Unie. Om dat gevaar te keren, zijn directoria en kopgroepen onvermijdelijk.

Ten *derde* zijn de gevolgen voor de relatie tussen EU en NAVO, en daarmee voor de *transatlantische relatie*, groot. De afgelopen maanden werd duidelijk dat transatlantisch georiënteerde landen, zoals Polen en Nederland, met argwaan naar deze ontwikkelingen kijken. Sommigen vrezen dat door versterking van Europese capaciteiten en de mogelijkheid operaties los van Amerika uit te voeren, de NAVO wordt ondermijnd en de veiligheid van Amerika en Europa wordt ontkoppeld. Geen van beide argumenten snijdt hout. Zo hebben initiatieven van de NAVO Europese capaciteiten te verbete-

ren, onvoldoende opgeleverd. Het te ambitieuze *Defence Capabilities Initiative* van 1999 is inmiddels vervangen door het realistischere *Prague Capabilities Commitment* van 2002. Maar ook nu vordert het dichten van gaten traag. Het probleem heet 'geld'. Slechts binnen de Unie kan gestreefd worden naar meer 'bang for a Euro'. De geringe efficiëntie van de Europese defensiebestedingen is het gevolg van het feit dat elk land een eigen defensie heeft. Eén Europese defensie, met één Europese defensie-minister met één Europese defensiebureaucratie maakt veel geld vrij voor investeringen. Zo'n Europese defensie vereist meerderheidsbesluitvorming, die slechts binnen de EU mogelijk is. De NAVO is een typische intergouvernementele organisatie, terwijl de Unie al supranationale kenmerken heeft. Het ziet er echter niet naar uit dat een Europese defensie spoedig realiteit wordt. Als eerste stap dient daarom te worden gestreefd naar gezamenlijke Europese investeringen die leiden tot gezamenlijk eigendom of *pooling* van nationale middelen. Tanker- en transportvliegtuigen en luchtverkenningssystemen zijn voorbeelden van projecten die een Europese aanpak vergen. Slechts via de Europese weg lijken capaciteiten metterdaad te kunnen worden verbeterd, zodat Europese inbreng binnen de NAVO en daarmee de NAVO zelf kunnen worden versterkt.

Het gevolg is echter dat de transatlantische relatie ontegenzeggelijk op een andere leest wordt geschoeid. En dat is juist wat critici niet willen. Toch is er geen alternatief. Want koppeling van de veiligheid van Europa met die van de Verenigde Staten wordt steeds minder relevant. Sinds het eind van de Koude Oorlog is immers sprake van Amerikaanse heroriëntatie. Amerikaanse belangen zijn in Europa niet langer in het geding, maar ze kunnen wel worden aangetast door kwesties als Noord-Korea, Taiwan, de strijd om de olie in de regio rond de Kaspische Zee, de Golf en het Midden-Oosten; en in Zuid-Amerika, waar de *war on drugs* nog steeds wordt gevoerd.

Deze strategische heroriëntatie van de Amerikanen vereist strategische heroriëntatie van de Europeanen. Daartoe is een krachtiger Unie nodig. De transatlantische gelijkheid op economisch gebied ontbreekt op militair gebied. Door versterking van de capaciteiten voor autonome uitvoering van militaire operaties zal de Unie politiek steeds meer gelijkwaardig aan de Verenigde Staten moeten worden. De Unie moet dus in de richting van een strategisch partnerschap gaan.

Toegegeven, ondanks de regering-Bush is er nog steeds sprake van een transatlantische waardengemeenschap en zijn wij economisch op elkaar aangewezen. Maar zolang zich geen bedreiging van enige omvang tegen Europa aandient, is er voor de Amerikanen geen reden Europa op hun lijstje van strategische veiligheidsprioriteiten te laten stijgen. We staan er dus alleen voor. Als er bovendien geen alternatief beleid voor dat van de

Amerikanen is, kunnen de Europeanen slechts jammeren vanaf de zijlijn, als de Amerikanen zich in hun ogen als de Rambo's van de internationale gemeenschap gedragen.

Maar als wij in de richting van een strategisch partnerschap gaan, dan is het noodzakelijk de strategische culturen kritisch te beschouwen. Robert Kagans stelling dat Europeanen van Venus komen en Amerikanen van Mars, doet op zich zelf niet ter zake. Europeanen hebben nu eenmaal een andere visie op het gebruik van militaire macht dan de Amerikanen. Amerikanen leggen meer nadruk op *hard power*; militaire en economische dwang ondersteunen de diplomatie; als die diplomatie faalt, wordt een oplossing afgedwongen. Saddam Hoessein heeft dat recent nog kunnen ervaren. Bush giet daar een ideologisch, neoconservatief sausje overheen. Europeanen leggen meer nadruk op *soft power* en *security management*. Zij willen een situatie beheersbaar houden en blijven zoeken naar een diplomatieke oplossing, al dan niet ondersteund door sancties of positieve prikkels, zoals hulp. De grote waarde die zij hechten aan militaire stabilisatie-operaties past hierin.

De onoplosbaarheid van de kwesties waarmee Europa en Amerika zich bemoeien, zoals de Balkan, Afghanistan en Irak, lijkt erop te duiden dat geen van beide benaderingen succes garandeert. De waarheid ligt eerder in het midden: er dient een balans te worden gevonden tussen de zachte Europese en de harde Amerikaanse aanpak. En de aanpak moet meer op harde belangen en minder op ideologie zijn gebaseerd. Als Europa en Amerika daarvan overtuigd kunnen raken, is een gemeenschappelijke basis voor strategisch partnerschap gevonden. Als eerste stap dient er een *transatlantische dialoog* te komen, over de aanpak van wereldproblemen, op basis van de Nationale Veiligheidsstrategie van Bush en de Europese Veiligheidsstrategie van Solana. Deze documenten tonen de verschillen en overeenkomsten in onze strategische culturen duidelijk aan. De harde en de zachte benadering sluiten elkaar niet uit, maar ze zijn complementair. Zo'n dialoog moet spoedig worden gevoerd, ook met de neoconservatieven die thans in Amerika in het zadel zitten. En kans van slagen is er. Want de Amerikanen hebben nauwelijks meer troepen beschikbaar voor nieuwe crises. Die relatieve zwakte geeft de Europeanen meer speelruimte om hun ideeën er bij de Amerikanen door te krijgen.

Over de auteur

DR. ROB DE WIJK is hoogleraar Internationale Betrekkingen (KMA) en Strategische Studies (Universiteit Leiden) en directeur van het Clingendael Centrum voor Strategische Studies.

Verwachtingen en teleurstellingen

JACCO PEKELDER

De stand van zaken in de Nederlands-Duitse betrekkingen

'EVEN GEEN VRIENDEN MET DUITSLAND', zo schreven *NRC Handelsblad*-redacteuren Michel Kerres en Floris van Straaten op 24 december 2003 boven een analyse van de bekoelde Nederlands-Duitse relatie. Kort te voren had de Duitse minister van financiën, Hans Eichel (SPD), zijn Nederlandse collega Gerrit Zalm (VVD) ervan beschuldigd de sfeer tussen beide landen 'te vergiftigen'. Al in november 2003 had tussen beide landen een harde botsing plaatsgevonden over het Stabiliteits- en Groeipact voor de euro. Ook andere onderwerpen gaven aanleiding tot onderlinge irritaties tussen de regeringen in Den Haag en Berlijn. Zo raakte in 2003 zelfs bij de rood-groene coalitie in Berlijn het geduld op voor het volgens minister van binnenlandse zaken Otto Schily (SPD) 'slappe' Nederlandse drugsbeleid. Bovendien stonden de regeringen van Nederland en Duitsland aan weerszijden van de kloof die de westerse landen in de kwestie-Irak scheidde. Dat Kerres en Van Straaten in hun artikel constateerden dat de verhouding tussen Nederland en Duitsland sinds lang niet zo 'in mineur' was geweest, was dan ook terecht.¹

Inmiddels lijkt de spanning al weer enigszins uit de lucht. De nieuwe Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken, Ben Bot (CDA), haalde medio januari 2004 op bezoek in Berlijn een 'poetslap over het verleden'. Zijn Duitse collega Joschka Fischer (B90/Die Grünen) verklaarde verzoenend: 'Als er eens ruzie is in de familie, is de familie nog niet in gevaar.'² Anderhalve maand later reisde ook Zalm naar de Duitse hoofdstad, om met Eichel de strijdbijl te begraven. Beide bewindslieden verklaarden elkaars standpunt te respecteren. 'We verschillen van mening. Dat kan tussen goede vrienden,' aldus Zalm. Eichel voegde daaraan toe: 'Ruziën mag, maar men moet niet wrokkig zijn.'³

Nederland en Duitsland wijken bij hun zoektocht naar nieuwe wegen in hun buitenlands beleid af van de vertrouwde patronen. Zodoende weten zij niet goed meer wat zij aan elkaar hebben. De Nederlands-Duitse betrekkingen zijn op drift geraakt.

Toch blijft de vraag klemmen wat er nu precies misging in het najaar van 2003. Waarom kwamen juist Nederland en Duitsland, deze twee buurlanden die zo met elkaar verweven zijn en zoveel gemeenschappelijke belangen hebben, zo hard met elkaar in botsing? En waarom botsten ze juist over een thema uit de Europese politiek, waar ze lange tijd samen optrokken? Ligt het aan de landen zelf: hebben zich daar belangrijke politieke veranderingen voorgedaan, die ook hun weerslag hebben op het buitenlands beleid? Of moeten we kijken naar ontwikkelingen in de Europese en internationale politiek? Of was het toch slechts een kwestie van 'incompatibilité des humeurs' tussen de belangrijkste betrokkenen? Alle waarnemers spreken immers over het gebrek aan 'chemie' tussen premier Jan Peter Balkenende (CDA) en Gerhard Schröder (SPD), de steile calvinist en de flamboyante sociaal-democraat.

Dieptepunt

Het is niet voor het eerst dat er sprake is van irritaties tussen Nederland en Duitsland. Een vorig en naar het zich laat aanzien ernstiger dieptepunt in de relatie deed zich voor in de jaren '90 van de vorige eeuw.⁴ Hoewel de Duitse eenwording in principe door de meeste Nederlanders met instemming werd begroet,

leidde ze toch tot een toename van de politiek-psychologische gevoeligheid jegens Duitsland. Dat het buurland zoveel aan belang had gewonnen, creëerde in Nederland enige onzekerheid. Wat zou de uitbreiding van het land voor de Duitse buitenlandse politiek gaan betekenen? Zou Duitsland zo op Europese integratie gericht blijven als voorheen? Zou de aandacht voor Nederland niet verslappen, nu de Bondsrepubliek er met Polen een nieuw en groter buurland bij had gekregen? Zou Duitsland zich *sowieso* niet meer op het Oosten oriënteren?

Daarbij kwam een zekere Nederlandse naijver over het in de eerste jaren voortdurende economische succes in Duitsland, terwijl Nederland juist met een hardnekkige recessie worstelde. Tegelijk werd de economische dominantie van Duitsland de Nederlandse bevolking zeer duidelijk ingewreven door de overname van de nationale vliegtuigbouwer Fokker door het Duitse DASA. Ook de snelle afstoting van het bedrijf, na gebleken wansucces, door dat zelfde DASA deed de Nederlands-Duitse verhoudingen geen goed. Op politiek vlak reactiveerde de Duitse obstructie van Nederlandse kandidaatstellingen voor enkele hoge internationale posities de sluimerende vrees voor verdringing door het grote Duitse buurland.

Tegelijkertijd werden de gevoelens van twijfel over het karakter van het nieuwe Duitsland aangewakkerd door enkele schokkende rechts-extremistische gewelddaden. Aloude scepsis met betrekking tot het democratisch bewustzijn van de Duitsers en vermoedens van nog immer sluimerende fascistische tendensen bij de oosterburen drongen zich opnieuw op de voorgrond. Ondanks tegengeluiden die op parallelle ontwikkelingen elders, ook in Nederland zelf, wezen, namen de negatieve tendensen in de publieke beeldvorming over Duitsland toe, vooral ook bij Nederlandse jongeren. Die stemming vond zijn uitdrukking in de 'Ik ben woedend'-briefkaartenactie in 1993. Daarin gaven jonge radioluisteraars uiting aan hun afschuw over dodelijke racistische aanslagen in Solingen en Mölln eind mei van dat jaar. Een bewijs met de aura van wetenschappelijkheid van de anti-Duitse stemming had al in maart van dat zelfde jaar de roemruchte Clingendael-enquête geleverd. In weerwil van de titel, *Bekend en onbemind*, bleek daaruit dat Duitsland onder Nederlandse jongeren niet alleen ongeliefd, maar ook nogal onbekend was.⁵

Maatregelen

In Duitsland oogstte die negatieve beeldvorming verwondering en ergernis, zowel in de politiek als in de media. Mede hierdoor ontstond aan Nederlandse zijde het besef dat blijvende gevolgen voor de relatie met het belangrijke buurland dreigden. Mogelijk zouden

zelfs de handelsbetrekkingen, voor de Nederlandse economie van vitaal belang, getroffen kunnen worden. Er werden maatregelen getroffen om de wederzijdse irritaties in de relatie met Duitsland te verminderen. Hiertoe behoorden onder meer het aanhalen van de politieke en ambtelijke contacten. Het meest prominent werd dit zichtbaar in een nieuwe reeks bezoeken van regeringsleiders. In dit opzicht werd al begin 1993, nog onder het kabinet-Lubbers III, een eerste stap gezet met een officieel bezoek van Bondskanselier Kohl aan Den Haag. In de daaropvolgende tijd bezochten de kabinetschefs vrijwel jaarlijks elkaars landen en ook op ministerieel en lager niveau namen de bezoeken toe. Onder de kabinetten-Kok werd dit beleid nog geïntensiveerd. Dat paste ook bij de beleidsbeslissing van Kok I om zich sterker te oriënteren op de staten in de directe omgeving van Nederland.

Naast deze bezoeken had ook de instelling in 1995 van een Duits-Nederlands legerkorps sterke symbolische kracht. In dit legerkorps werden vrijwel alle Nederlandse gevechtseenheden van de Koninklijke Landmacht opgenomen. Tevens werd een verregaande samenwerking van de diplomatieke diensten op gang gebracht, waarbij beide landen zelfs gebruik maken van gedeelde vertegenwoordigingen. Wat diplomatieke en ambtelijke samenwerking met het Duitse ministerie van buitenlandse zaken betreft, hoeft Nederland intussen alleen Frankrijk voor te laten gaan. Veel aandacht is voorts gestoken in het bevorderen van gedachtenwisselingen en partnerschappen tussen Nederlanders en Duitsers op allerlei niveaus. Zo vindt sinds 1996 jaarlijks, afwisselend in Nederland en Duitsland, de Nederlands-Duitse Conferentie (NDC) plaats, waar diverse geledingen van beide samenlevingen over actuele maatschappelijke onderwerpen van gedachten wisselen. Op de laatste NDC, in Maastricht in november 2003, stond het thema 'vergrijzing' op de agenda.

De Nederlandse overheid nam het verschijnsel dat juist het Duitslandbeeld onder jongeren zo negatief uit leek te vallen, hoog op. Vanaf 1993 heeft het hedendaagse Duitsland (sinds 1945), en specifiek Duitslands rol bij de Europese eenwording, een vaste plaats gekregen in onderwijsprogramma's, vooral bij vakken als geschiedenis en aardrijkskunde. Bovendien startte het Nederlandse ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen in 1996 een Duitsland Programma Hoger Onderwijs ter verdieping en verbreding van de kennis van Duitsland en van de Duitse taal in Nederland. In 2002 begon de tweede editie van dit programma, nu onder coördinatie van het Duitsland Instituut Amsterdam (DIA).

Ommekeer

Het effect van deze maatregelen is tweeledig. Enerzijds is een infrastructuur gecreëerd voor overleg en uitwisseling, waardoor de wederzijdse verwevenheid nog is toegenomen en mogelijkheden voor snel contact opnemen zijn versterkt. Anderzijds is de basis gelegd voor een beeldvorming over Duitsland die meer op kennis en minder op vooroordelen is gebaseerd en daarmee ook genuanceerder zal uitvallen. Of het werkelijk door dit beleid komt, blijft de vraag, maar de berichtgeving over Duitsland is vandaag de dag, zoals beoogd, wat intensiever, genuanceerder en gevarieerder geworden. Tot anti-Duitse uitlatingen laten Nederlanders zich tegenwoordig minder snel verleiden. Volgens sommigen is dit mede te danken aan de periode in de jaren '90 waar Nederland vanwege het 'poldermodel' in heel Europa, vooral in Duitsland, als voorbeeld werd gesteld. 'Die belangstelling *schmeichelt*, die streelt. Dat is geen klimaat waarin je nog gaat schelden of nog haatdragend doet,' aldus de wetenschappelijk directeur van het Duitsland Instituut, de Amsterdamse hoogleraar Ton Nijhuis.⁶

Opvallend is in ieder geval ook de ruime aandacht die uitgaat naar Berlijn, zowel naar de bouw-*boom* en andere dynamische uiterlijke veranderingen als naar de culturele moderniteit van deze 'hippe' hoofdstad. Fenomenen als de *Loveparade*, de jaarlijkse Berlijnse *gay pride*-optocht die in het geheel *niet* met de clichévoorstellingen van Duitsland strookt, en de clubcultuur in Berlijn, die ook in Nederland waargenomen wordt, hebben los van enig opzettelijk beleid vrij effectief anticlichématige 'tegenbeelden' van Duitsland gecreëerd. Ook lichtvoetige Duitse films als *Lola rennt* en *Goodbye Lenin!*, alsmede alternatieve jonge Berlijnse dichters tonen het Nederlandse publiek dat Duitsland niet *per se* loodzwaar hoeft te zijn; de bezoekersaantallen bewijzen de populariteit van *Deutschland lite*.

Meer en meer Nederlanders trekken er ook op uit om Duitsland als toerist met eigen ogen te bekijken. Opmerkelijk is verder de vestiging van Nederlanders in de Duitse grensregio's, waar in ieder geval de grond- en huizenprijzen gunstiger zijn. Sommige commentatoren gaan zó ver te spreken van een volledige ommekeer van het Duitslandbeeld. Zo schreef *Elsevier*-journalist Willem Wansink onlangs: 'Duitsland is niet langer taboe. Voor het eerst sinds de Tweede Wereldoorlog heeft het woord een positieve bijklank.' Volgens Wansink is dat onder meer te danken aan een mentaliteitsverandering in Nederland. Door het bloedbad onder Nederlandse ogen in Srebrenica in 1995 en de moord op Pim Fortuyn in 2002 is het Nederlandse 'morele superioriteitsbesef voorgoed ondermijnd', aldus Wansink. Ook 'de Duitse hang naar orde, netheid en degelijkheid, en de directe aan-

pak van criminaliteit' vormen volgens hem 'een welkom contrapunt'.⁷ De tendens die Wansink waarneemt, is zeker aanwezig: meer Nederlanders hebben banden met Duitsland en het imago van Duitsland is veel positiever en sterker geworden.

Dilemma

Gezien het bovenstaande ligt het niet voor de hand de recente politieke verwijdering tussen Nederland en Duitsland te dramatiseren. Anders dan in de jaren '90, lijkt het probleem toch vooral beperkt te blijven tot 'de' politiek. Problematisch is wel dat het conflict met Duitsland met de euro te maken had – een gevoelig onderwerp bij de 'Nederlander in de straat'. Mede daardoor zou die onenigheid aan de top op den duur natuurlijk haar weerslag kunnen krijgen op de publieke opinie, maar daarvan is vooralsnog geen sprake. Ook de handelsbetrekkingen blijven voorlopig buiten schot; de lichte daling in de export naar Duitsland houdt met de crisis geen verband.⁸

Het gaat dus in eerste instantie om de politieke en bestuurlijke elite in Den Haag. Wat de buitenlandse politiek betreft ziet deze zich sinds het einde van de Koude Oorlog geconfronteerd met een strategisch dilemma dat steeds moeilijker op te lossen schijnt te zijn. De beide pijlers van het buitenlands beleid, transatlantische samenwerking en Europese integratie, die vroeger zo mooi parallel liepen, lijken steeds verder uiteen te buigen. Tot een keuze tussen beide kan Nederland het niet laten komen: voor de Nederlandse veiligheid is de band met de Verenigde Staten immers even belangrijk als de eenwording van Europa voor de Nederlandse economie.

De transatlantische samenwerking in internationaal en veiligheidsbeleid opzicht ligt al sinds de ineenstorting van het sovjetimperium minder voor de hand. Aan beide zijden van de oceaan worden alternatieven bediscussieerd en geëntameerd. Vooral sinds het aantreden van de Amerikaanse president George W. Bush hechten de Verenigde Staten daarbij minder aan overeenstemming met de Europese bondgenoten. Ook de Verenigde Naties worden door Washington nog vaker gepasseerd dan eerder al het geval was. Dat Amerika niet voor unilateraal optreden terugschrikt, wekt wrevel in de Europese hoofdsteden, die een andere aanpak gewend waren. Voor Nederland als klein land is het onaangenaam dat internationale samenwerkingsverbanden worden gerelativeerd of ondermijnd.

In Europa is Nederland zijn positie als grootste van de kleine lidstaten van de Unie en de relatief grote invloed die daarmee gepaard ging, kwijtgeraakt. Hoe groter de Europese Unie wordt, hoe kleiner Nederland is. In deze situatie zijn politici en bestuur-

ders in Nederland op zoek naar oriëntatiepunten. Duitsland zou als richtinggevende partner voor de hand liggen. In de jaren van opbouw van de Europese Gemeenschappen vond Nederland meestal een gewillig oor in de Bondsrepubliek, waar onder meer het supranationale ideaal werd gedeeld. Ook West-Duitsland schrok uiteindelijk steeds terug voor de Franse koers naar een intergouvernementeel Europa, al ging de Frans-Duitse samenwerking soms wel in die richting. Bovendien deelde Duitsland de Nederlandse veronderstelling dat Europese integratie nooit ten koste zou mogen gaan van transatlantische samenwerking.

Deceptie

Maar als Nederland aanbelt, geeft Duitsland steeds vaker niet thuis. Ten eerste lijkt de Duitse aandacht voor Nederland tanende, niet alleen op officieel niveau, maar ook – en misschien nog wel sterker – in de media. Het bezoek van de Nederlandse minister Bot aan Duitsland werd slechts door één Duitse krant opgemerkt, *Die Welt*. Zijn Poolse collega, die Duitsland enkele dagen later bezocht, stond volop in de *spotlights*.⁹ Ten tweede blijkt Duitsland minder bereid dan voorheen als altruïstische motor van de Europese integratie te fungeren. In eerste instantie hield de Bondsrepubliek, onder Kohl, ook na de Duitse eenwording van 1990 nog goeddeels vast aan de traditionele lijn. De Duitse politiek leek enigszins voorgeprogrammeerd en Duitsland bleef daardoor een betrouwbare partner.

Onder de regeringen-Schröder, sinds 1998, vonden er echter verschuivingen plaats.¹⁰ Schröder liet sterker gelden dat Duitsland wegens de uitputting van zijn staatsfinanciën spaarzamer moest omgaan met een traditioneel belangrijk instrument van zijn Europese diplomatie: geld. Daarnaast legde hij meer nadruk op Duitse nationale belangen. Beide factoren, die natuurlijk enige samenhang vertonen, zorgden ervoor dat het land zich in onderhandelingsprocessen minder meegaand opstelde. Dat zou misschien nog niet als groot probleem worden ervaren als Duitsland zich zou opwerpen als leider in Europa, maar daarvoor ontbreekt de benodigde visie.

Ons land mist node de mogelijkheid zich op Duitsland te richten in de Europese politiek. Door het verlies van dit vertrouwde oriëntatiepunt lijken Nederlandse politici zich door Duitsland in de steek gelaten te voelen. Wie Zalms uitlatingen bestudeert, krijgt de indruk dat hij zich door de atypische financiële rekkelijkheid van Duitsland, toch een van de grondleggers van het Stabiliteitspact, op het verkeerde been voelt gezet.¹¹ Het is een normaal mechanisme dat juist waar verwachtingspatronen worden doorbroken, ergernissen ontstaan. Hiermee laat zich ook de felheid

en exclusiviteit van Zalms verwijt verklaren.

Ook het optreden van Duitsland in de kwestie-Irak heeft Nederlandse politici en bestuurders geërgerd en teleurgesteld. Dat Schröder er in 2002 uit electorale overwegingen niet voor terugschrok de onenigheid met de regering-Bush op de spits te drijven, ging velen in Nederland te ver. Een alternatief voor de Amerikaanse bijdrage aan de verdediging van het Westen was en is er immers niet. Schröders opstelling leek hun een luxe die Europa zich sinds 11 september 2001 niet kan veroorloven. Ook in Nederland hebben de aanslagen op de Verenigde Staten gevoelens van onveiligheid aan de oppervlakte gebracht. In zo'n klein land worden die reflexmatig beantwoord met het zoeken naar steun bij grote partners. In 2002 bood Duitsland echter geen houvast, integendeel.

Bovendien paste de Duitse *Alleingang* überhaupt niet in de traditie van multilateralisme in het buitenlands beleid van de Bondsrepubliek. Duitsland had zich jarenlang gedragen als een middelgrote mogendheid die zich, anders dan Frankrijk bijvoorbeeld, ondanks haar grootte ten doel had gesteld uitsluitend in overleg en samenwerking met anderen internationaal te opereren. Voor een klein land als Nederland was die bescheidenheid van zo'n groot land een geruststellend verschijnsel, dat de hoop voedde op een wereld waarin alle naties, groot en klein, even sterk hun geluid konden laten horen. Tijdens de aanloop naar de oorlog in Irak gedroeg Duitsland zich echter ineens als een stugge, eigengereide mogendheid, op een wijze, kortom, zoals grote landen zich wel vaker manifesteren. De Nederlandse teleurstelling was groot; door de multilaterale traditie waren nu eenmaal andere verwachtingen gewekt.

Euroscopsis

Ook Nederland stelt zich in Europa echter anders op dan in het licht van zijn buitenlandse-politieke traditie mag worden verwacht. De laatste jaren wordt in Nederland meer dan ooit getwijfeld aan de opbrengst van de Europese eenwording. Deze euroscopsis komt tot uiting in een kritische, onbuigzame en soms egocentrische opstelling in onderhandelingsituaties. Die houding wekt verbazing bij buitenlandse collega-onderhandelaars en waarnemers, die wegens de constructieve bijdragen in het verleden dachten dat Nederland altijd wel een loyale lidstaat zou blijven.

Daarbij leek de Nederlandse buitenlandse politiek tot voor kort nauwelijks onderhevig aan de grillen van de binnenlandse politiek. Mede daardoor was de continuïteit van het Nederlands buitenlands beleid altijd groot – en dat leek ook terecht; de fundamentele Nederlandse strategische belangen hebben zich immers niet gewijzigd. De Haagse koerswijziging

wekt buitenslands dan ook verbazing. Onder meer bij de rel rond het Stabiliteits- en Groeipact is de indruk ontstaan dat het vooral binnenlandse motieven zijn die de 'principiële' houding dicteren.¹² De huidige Haagse coalitie lijkt 'Brusselse argumenten' nodig te hebben om de noodzaak van de harde bezuinigingskoers te kunnen blijven aantonen. Bovendien wekken VVD-politici als Zalm en het Tweede-Kamerlid Hans van Baalen de indruk met populistische eurosceptische uitspraken op stemmenjacht te zijn.

Buitenlandse waarnemers weten daarnaast ook niet zo goed raad met onderdelen van de actuele Nederlandse binnenlandse politiek. Onder meer de onlangs voorgenomen uitzetting van duizenden uitgeprocedeerde asielzoekers wekt in Duitsland (en daarbuiten) verwondering. Die politiek lijkt niet te stroken met de poldermythe en met het hardnekkige imago van Nederlandse tolerantie en openheid. Die ontluistering is overigens al begonnen met de opkomst van de Fortuyn-beweging, die buitenslands simpelweg in de rechts-populistische hoek wordt geplaatst.

Dat Nederland door deze ontwikkelingen niet meer voldoet aan de standaardbeelden, zorgt bij onze buitenlandse partners voor inschattingsproblemen en onbewuste irritaties. Het is bekend dat voorspelbaarheid voor de buitenlandse politiek en de buitenlandse kijk op een land een groot goed is. Hoe kleiner het land, hoe sterker de waarde van die voorspelbaarheid voor de mate van invloed die het woord van de kleine staat bij zijn grotere partners kan hebben. Een klein land dat zijn koers flink verlegt, zal een navenante inspanning moeten verrichten om die nieuwe politiek in het buitenland uit te leggen. In de twee achterliggende jaren is daarvan te weinig terechtgekomen. Nederland lijkt pas nu uit een fase te kruipen van preoccupatie met zichzelf, deels uitvloeisel van het succes van de jaren '90, deels van de binnenlands-politieke crisis van eind 2001 tot en met begin 2003. In die fase was ons land niet goed in staat tegenover het buitenland een duidelijk beeld neer te zetten.

Ontmoetingen

Al met al lijkt het fundamentele probleem in de huidige Nederlands-Duitse betrekkingen te zijn dat beide landen niet meer zo goed weten wat ze aan elkaar hebben. Ze zoeken beide nieuwe wegen in hun buitenslands beleid en wijken daardoor af van de vertrouwde patronen. Neem nu de kwestie van het Stabiliteitspact. Eurosceptisch Nederland vatte dat vraagstuk, ook in de context van de onderhandelingen over een Europees constitutioneel verdrag, op als een vraag van machtsverhoudingen binnen de Unie. Als klein land vreest Nederland dominantie door de grote lidstaten, wat het met juridische middelen probeert te voorko-

men. Najaar 2003 dreigde het ook nog van dit instrument, een van de weinige in het beperkte Nederlandse arsenaal, beroofd te worden. Zalm nam zich dan ook voor, de letterlijke interpretatie van het Pact te laten gelden. Duitsland had echter heel andere zorgen: de regering-Schröder vecht voor haar politieke leven. Zij had zich met haar bezuinigings- en hervormingsbeleid al zo ver over de rand gewaagd, dat zij zich de door de Europese Commissie geëiste extra bezuinigingen of de door het Stabiliteitspact gedicteerde boetes niet kon veroorloven.¹³ Zalms houding werd door Eichel dan ook als naïeve juristerij afgedaan: in Duitsland liet men het economisch beleid door politici bepalen en niet door juristen vanachter de computer.¹⁴

Dat een groot land zich niet wil laten binden door juridische regels, is misschien betreurenswaardig, maar dat is door een klein land uiteindelijk moeilijk te voorkomen. Met een gemoedelijk pleidooi in een sfeer van vertrouwelijkheid bereikt men daarom waarschijnlijk meer dan met luid verkondigde morele argumenten. Daarom wekt de opstelling van Ben Bot vertrouwen; de nieuwe minister lijkt zich ervoor in te spannen opnieuw gehoor bij de Duitse regering te vinden.¹⁵ Zijn streven naar nauwere aansluiting bij Frankrijk en Duitsland past daarbij, net als zijn standpunt dat Nederland zich bij een eventuele Europese kopgroep zal moeten aansluiten, als die zich tegen Nederlands zin zou vormen.¹⁶ Het alternatief dat de VVD'er Van Baalen voorstelde, lijkt met die koers vergeleken nogal gecompliceerd. Nederland zou er volgens hem beter aan doen wisselende coalities van de kleine landen te organiseren.¹⁷ Alleen wie de Nederlandse invloed over de grens en de mogelijkheden van de Nederlandse diplomatie erg hoog schat, verwacht daar veel van. Gezien de veelvoudige relaties met Duitsland en de reeds voorhanden zijnde infrastructuur voor samenwerking, is het toch eenvoudiger en waarschijnlijk effectiever meer in de band met Berlijn te investeren.

De tijd lijkt daarvoor ook rijp. Maart en april 2004 zijn gevuld met Duits-Nederlandse ontmoetingen. Het begon met de feestelijke opening van de nieuwe Nederlandse ambassade in Berlijn in het kader van een bezoek van de koningin. Een ander hoogtepunt is het bezoek van Schröder aan Nederland op 15 april, waar hij in Den Haag de koningin en zijn collega Balkenende zal ontmoeten en in Rotterdam een lezing zal geven aan de Erasmus Universiteit. Ligt een nieuwe periode van intensivering van de Nederlands-Duitse betrekkingen in het verschiet? ■

Noten

- 1 Michel Kerres & Floris van Straaten, 'Even geen vrienden met Duitsland', in: *NRC Handelsblad*, 24 december 2003.

- 2 Michel Kerres, 'Bot haalt in Berlijn "poetslap over verleden"', in: *NRC Handelsblad*, 13 januari 2004.
- 3 Zie: <http://www.nos.nl/nieuws/artikelen/2004/2/25/zalmeneichel-verzoenen.html>.
- 4 Zie hierover vooral: Friso Wielenga, *Van vijand tot bondgenoot. Nederland en Duitsland na 1945*, Amsterdam, 1999, blz. 385-392.
- 5 Horst Lademacher, 'De Duitse buur: aardig of irritant?', in: *Zimmer frei. Nederland en Duitsland na 1945*, Amsterdam/Zwolle, 2001, blz. 60-73, aldaar blz. 70-71.
- 6 Rindert Paalman, "'De Holland-hype is voorbij.'" [Interview met Ton Nijhuis], in: *Tubantia*, 31 januari 2004.
- 7 Willem Wansink, 'Nederland ontdekt Duitsland', in: *Elsevier*, 8 november 2003.
- 8 De Nederlandse export naar Duitsland daalde van 57,5 miljard euro (2002) naar 56,6 miljard euro (2003). De invoer uit Duitsland nam toe van 39,9 (2002) tot 40,8 miljard euro (2003) (bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken; en *NRC Handelsblad*, 17 februari 2004).
- 9 Paalman, *a.w. noot 6*.
- 10 Over de recente Duitse buitenlandse politiek: Ton Nijhuis, 'Buitenlands beleid van Schröder II: meer slinger dan balans', in: *Internationale Spectator*, december 2003, blz. 579-583.
- 11 'Zalm overhoop met Duitse minister', in: *NRC Handelsblad*, 7 november 2003.
- 12 Ben van der Velden, 'Eichel hekelte Nederland over europact', in: *NRC Handelsblad*, 13 december 2003.
- 13 'Brüsseler Defizit-Arrangement. "Das war eine Niederlage für Europa"', in: *Süddeutsche Zeitung*, 25 november 2003.
- 14 Van der Velden, *a.w. noot 12*; vgl. J.L. Heldring, 'Aan de zijlijn geplaatst', in: *NRC Handelsblad*, 15 januari 2004.
- 15 Op instigatie van minister Bot heeft Nederland zich daarom ook niet partij gesteld in de zaak van de Europese Commissie bij het Europese Hof van Justitie inzake de schending van het Stabiliteitspact (zie 'Zalm komt tegemoet aan wens Bot', in: *NRC Handelsblad*, 16 januari 2004).
- 16 Floris van Straaten, 'Bot: Nederland geen solist in EU', in: *NRC Handelsblad*, 18 december 2003; 'Bot wil meedoen aan "kopgroep" EU-landen', in: *de Volkskrant*, 29 januari 2004.
- 17 "'Aan kop blijven in Europa.'" Minister Bot zoekt aansluiting bij grote EU-landen', in: *Het Financieele Dagblad*, 30 januari 2004.

Over de auteur

DR JACCO PEKELDER studeerde geschiedenis aan de Universiteit Utrecht, waar hij promoveerde op de Nederlandse verhouding tot de DDR. Hij is onderzoekscoördinator aan het Duitsland Instituut Amsterdam en publiceerde over Duitse en Nederlandse politieke geschiedenis en de Koude Oorlog. Zijn lopend onderzoek betreft politiek en geweld in de Bondsrepubliek, vooral in verband met het linkse terrorisme van de jaren '70.

Duitsland en de Europese Unie: van koploper tot achterblijver

KEES VAN PARIDON

HET IS NOG MAAR TWINTIG JAAR GELEDEN dat binnen Europa met ontzag gekeken werd naar de economische prestaties van Duitsland en naar de vigerende ordening, de 'Soziale Marktwirtschaft'.¹ Duitsland was er onverwacht snel en onverwacht krachtig in geslaagd uit de puinhopen, ellende en ontredde van 1945 een stabiele democratie en een zeer succesvolle welvaartsstaat op te bouwen. Ook ten tijde van de oliecrises in de jaren '70 en beginjaren '80 bleef de Duitse economie goed overeind. De groei liep minder ver terug dan elders, de inflatie bleef lager, evenals de werkloosheid; dat zelfde gold ook voor het begrotingstekort. Natuurlijk, ook in Duitsland waren er spanningen over de economische politiek. De *Bundesbank* klaagde over te geringe bezuinigingen van de regering-Sch-

Door de slechte economische prestaties is de positie van Duitsland in de Europese Unie sterk veranderd. Was Duitsland lange tijd de locomotief, thans lijkt het land eerder de remwagen geworden. Schröder heeft een koersverandering ingezet, maar kan die zijn politieke positie nog redden?

midt, de SPD over een te grote bezuinigingsdrang bij die zelfde regering, de regering over de te geringe neiging tot loonmatiging bij de vakbeweging, de vakbeweging over het schadelijk effect van loonmatiging en bezuinigingen op de binnenlandse vraag – maar in vergelijking met de meeste andere landen waren die

confrontaties gematigd. De *Soziale Marktwirtschaft*, met zijn duidelijke marktorientatie, maar ook met zijn uitgebreide sociale zekerheid en omvangrijke regulering, met zijn onafhankelijke *Bundesbank* en zijn sterke D-Mark, met zijn duidelijke spelregels voor sociale partners om tot loonafspraken te komen (*Tarifautonomie*), en zijn medezeggenschap, en met zijn mededingingsbeleid, had zowel in de hoogconjunctuur van de jaren '50 en '60 als in de recessie van de jaren '70 en beginjaren '80 zijn kracht duidelijk bewezen.

Dank zij die ordening en de daaruit volgende sterke economische prestaties was de Duitse economie opnieuw een belangrijke speler op het wereldtoneel geworden. Duitse industriële ondernemingen hadden al in de jaren '50 in sectoren als machinebouw, chemie, automobielen en elektronica hun traditionele sterke positie op de wereldmarkt heroverd. Dat gold bovenal op de Europese markten. Duitse ondernemingen hadden de kansen van een geliberaliseerde Europese markt met de start van de Europese Economische Gemeenschap in 1958 optimaal benut. Dank zij een ondergewaardeerde munt, relatief lage loonkosten en een technologisch vooraanstaande positie, hadden zij een ijzersterke concurrentiepositie opgebouwd. Het overschot op de betalingsbalans was zó groot, dat al in 1961 de D-Mark gerevalueerd moest worden. In de turbulentie die na 1971 ontstond bij de ineenstorting van het Bretton-Woodssysteem, kwam de D-Mark als sterkste munt en de *Deutsche Bundesbank* als bepalende actor bovendien. Aangezien de oliecrisis van 1973 de meeste andere landen veel harder trof, bleef Duitslands ster rijzen. De positieve Duitse houding ten opzichte van de Europese integratie sprak ook uit de bereidheid om een belangrijke bijdrage te leveren aan de financiering van de Europese begroting, d.w.z. aan de financiering van het Landbouwfonds en later ook het Structuurfonds.

Vanaf 1975 namen de pleidooien in het G-7-overleg toe dat Duitsland (en Japan) een locomotiefunctie zouden moeten vervullen om zo de wereldeconomie weer op gang te krijgen. Gelet op hun sterke betalingsbalanspositie, hun lage inflatie en hun relatief beperkte begrotingstekorten, hadden juist deze twee landen daar de ruimte voor. Aanvankelijk hield de regering-Schmidt op aandringen vooral van de *Bundesbank* de boot af, vooral vanwege de kans op inflatie. Maar in 1978 ging men overstap, en werd de binnenlandse vraag verhoogd. Binnen een jaar was het experiment weer voorbij. Aangezien de inflatie te veel opliep, koos de *Bundesbank* opnieuw voor een restrictief monetair beleid.

Binnen Europa werd de dominante rol van Duitsland steeds duidelijker. In 1978 besloten Schmidt en Giscard d'Estaing tot de oprichting van het Europees

Monetair Systeem (EMS). Daarin werd opnieuw gestreefd naar een systeem van vaste wisselkoersen. Dat impliceerde dat er geen grote verschillen meer zouden bestaan tussen landen in inflatiecijfers. Richtsnoer daarbij was de lage Duitse inflatie. Andere landen moesten ervoor zorgen dat hun inflatie werd teruggebracht tot het Duitse niveau. Daarnaast moesten zij hun monetair beleid afstemmen op dat van de *Bundesbank*. *De facto* werd de D-Mark de centrale munt in Europa en de *Deutsche Bundesbank* de bepalende actor. Dat was voor een aantal landen wel een erg hoge prijs om het kwaad van de inflatie te bestrijden. Te hoog, zoals later zou blijken.

Vanaf midden jaren '80 brak een nieuwe fase van Europese dynamiek aan. Dank zij de voorzitter van de Europese Commissie, Delors, werd niet alleen gewerkt aan de totstandkoming van een werkelijk geïntegreerde Europese markt (EG'92), maar kreeg ook de monetaire integratie nieuwe impulsen. Het EMS bleek een groot succes te zijn, afgemeten aan de snelle daling van de inflatie van de deelnemende landen tot het lage Duitse inflatieniveau. Maar het gemor over de dominante positie van de D-Mark en de *Bundesbank* nam toe. De *Bundesbank* stemde haar beleid af op de economische ontwikkelingen in Duitsland zelf. In tijden van contraire conjuncturele ontwikkelingen ontstonden er spanningen tussen de aangesloten landen. Er was één recept, maar niet altijd leed de patiënt aan dezelfde ziekte. Daarnaast voelden sommige landen, vooral Frankrijk, zich in hun nationale eer aangetast, doordat hun centrale bank geen eigen beleidsvrijheid meer had. Men moest het beleid van de *Bundesbank* overnemen, of men nu wilde of niet.

Beide elementen, het succes van het EMS en de onderschikking aan de *Bundesbank*, brachten Delors ertoe de mogelijkheid van een economische en monetaire unie (EMU), met een gemeenschappelijke munt en een Europese centrale bank, na te gaan. Op Duits aandringen werd daarbij veel nadruk gelegd op de voorwaarden waaronder landen tot een dergelijke unie zouden kunnen toetreden, alsmede op de volstreekte onafhankelijkheid van een Europese centrale bank. Tegelijk was de weerstand tegen een EMU in Duitsland aanzienlijk. De bevolking wilde de D-Mark, de *Bundesbank* en daarmee haar succesvolle anti-inflatiebeleid niet zomaar opgeven voor een hoogst onzeker Europees avontuur. Men was niet anti-Europees, maar men vond het opgeven van de D-Mark, zo nauw verbonden met het *Wirtschaftswunder* en daarmee met het herstel van Duitsland, een te groot offer. Men wilde best blijven bijdragen aan de Europese begroting, maar het opgeven van de D-Mark leek op dat moment niet haalbaar.

Tegelijkertijd schitterde eind jaren '80 de Duitse economie en daarmee de *Soziale Marktwirtschaft*

opnieuw. Aanvankelijk kwam het economisch herstel na 1982 in Duitsland moeizaam op gang, zeker in vergelijking met de Verenigde Staten. Terwijl president Reagan in de Verenigde Staten en premier Thatcher in Groot-Britannië hardhandig ingrepen en daarbij vooral de rol van de overheid inperkten, zorgde de val van de regering-Schmidt en de komst van Helmut Kohl slechts voor lichte rimpelingen in de politiek-economische vijver. Kohl stelde wel dat alles anders zou worden, maar in de praktijk was daar niet veel van te merken. Duitslands herstel werd op gang gebracht door exportgroei. De euroforie midden jaren '80 zorgde voor een sterke toename van de investeringen – en daar profiteerde Duitsland bovenmatig van. De economie groeide eind jaren '80 weer sterk, de werkloosheid daalde voor het eerst sinds jaren weer onder de 6%, terwijl het begrotingssaldo in 1989 voor het eerst sinds 1972 weer een overschot vertoonde. Sommigen spraken al voorzichtig over een tweede *Wirtschaftswunder*. Onverminderd bleef de *Soziale Marktwirtschaft* een ijkpunt voor een solide, solidaire en tegelijk ook concurrerende ordening. De Duitse economie leek rond 1989 sterk genoeg om grote uitdagingen aan te gaan. En die bleven niet uit.

Duitsland economisch achterop

Toen op 9 november 1989 de Berlijnse muur viel, dacht niet alleen Helmut Kohl dat de Duitse economie sterk genoeg zou zijn om de Duitse hereniging tot een succes te maken en de Oost-Duitse economie er weer snel bovenop te helpen. Ook elders in Europa was men bevreesd voor het economisch nog krachtiger Duitsland. Tal van landen verzetten zich aanvankelijk tegen de hereniging, maar de ineenstorting van de DDR en de toestemming van de Sovjetunie veranderden het perspectief. Vooral de Fransen zagen nu hun kans schoon: de Duitsers werd toegestaan zich te herenigen, als ze bereid waren hun verzet tegen een Economische en Monetaire Unie (EMU) op te geven. De Duitsers accepteerden de *deal*, die beklonken werd in het Verdrag van Maastricht. Daarin werden, op aandringen vooral van Duitsland en Nederland, ook afspraken gemaakt over de toetredingsvoorwaarden, zoals de 3%-grens van het financieringstekort.

Binnenslands leek het in eerste instantie met de hereniging goed te gaan. Overmoedig was Kohl wel, toen hij sprak over 'blühende Landschaften' in een paar jaar. Het resultaat was heel anders, zo kunnen we nu vaststellen. Na het herenigingsjaar stortte de economie van de nieuwe deelstaten dramatisch in. Zo'n 4 miljoen van de 10 miljoen banen gingen verloren. Even leek het beter te gaan, maar vanaf 1996 zijn de groeicijfers in de nieuwe deelstaten lager dan die in de oude deelstaten. De werkloosheid bleef er hoog

(rond 18-19%), en ook het inkomen per hoofd in vergelijking met dat van de Westduitsers stagneerde rond de 70%. Het ging niet goed met de nieuwe deelstaten, maar ook niet met de oude.

Rond 1990/91 vertoonde de (West-)Duitse economie nog hoge groeicijfers. De Oost-Duitse vraag naar West-Duitse auto's, tv's en andere producten was zo groot, dat men nauwelijks aan de vraag kon voldoen. De *Bundesbank* vreesde oplopende inflatie, en trok de monetaire teugels aan. Al in 1992 sloeg de Duitse conjunctuur volledig om. Duitsland maakte de scherpste naoorlogse recessie mee, de groei stagneerde en de werkloosheid liep sterk op. Daarna is het eigenlijk niet meer goed gegaan. Waar Duitsland nog in de jaren '80 qua economische prestaties koploper was, werd het in de jaren '90 en ook in het nieuwe millennium hekkensluiter. Telkens als zich een fase van herstel aankondigde, brak een volgende recessie door. Onverminderd bleef de werkloosheid vanaf 1992 op een hoog niveau, ruwweg 8% in de oude en 18% in de nieuwe deelstaten. Terwijl Duitsland tientallen jaren een positief saldo op de betalingsbalans kon noteren, waren er nu jaren met tekorten.

Ook de begroting kreeg men niet goed onder controle. Rond 1995 werd duidelijk dat ook Duitsland worstelde met de 3%-grens van het Verdrag van Maastricht. De forse kosten van de hereniging (vele jaren netto 150 miljard DM per jaar), gevoegd bij stijgende kosten voor sociale zekerheid en gezondheidszorg, maakten belastingverhogingen onvermijdelijk. Desondanks bleef het tekort, en daarmee ook de staats-schuld, oplopen. Weliswaar wist men het tekort na 1997 weer onder de 3%-grens te brengen, maar met de recessie van 2001 liep het weer snel op en raakte Duitsland opnieuw in de gevarezone, nu die van het Stabiliteits- en Groeipact. Ook dit Pact was vooral een Duits produkt. Uit angst dat landen, eenmaal getreden tot de EMU, zich niet of onvoldoende zouden bekommeren om hun begrotingssituatie, werden in het Stabiliteits- en Groeipact (begrotings)regels afgesproken waaraan de deelnemende landen zich moesten houden. In het Verdrag van Amsterdam (1997) werd aangegeven welke sancties die landen eventueel opgelegd zouden kunnen krijgen, indien het begrotingstekort groter zou zijn dan 3%. Daarmee dachten de Duitsers de zaak dichtgetimmerd te hebben. Onbezonnen begrotingstekorten zouden daarmee voorkomen kunnen worden. Het is wrang voor de Duitsers dat zij vanaf 2002 als eerste land met deze sancties zijn geconfronteerd.

Hoe werd nu in Duitsland in de jaren '90 op deze teruggang gereageerd? Het bedrijfsleven voerde ingrijpende reorganisaties door. Op dat niveau werden de eerste scheuren in het Rijnlandse model zichtbaar. Kenmerkend voor dit model was de aandacht voor

alle bij een onderneming betrokken *stakeholders*. Daarbij gaat het niet alleen om aandeelhouders en kapitaalverschaffers, maar ook om toeleveranciers, afnemers en vooral ook de eigen werknemers. In het Rijnlandse model speelt de 'huisbankier' een belangrijke rol, zijn huisbankier en andere ondernemingen naast de werknemers goed vertegenwoordigd in de *Aufsichtsrat*, en betreft een onderneming risicodragend kapitaal veelal via de huisbank en niet via de uitgifte van aandelen. Daarnaast huldigden veel Duitse bedrijven het principe om zoveel mogelijk taken in eigen beheer uit te voeren, en ook terughoudend te zijn waar het ging om directe investeringen in het buitenland. 'Made in Germany' betekende producten, werkelijk gemaakt in Duitsland zelf, door Duitse ondernemingen.

Met de recessie van 1992 begon het Rijnlandse model te veranderen. Ook onder druk van de voortgaande internationalisering schoven Duitse ondernemingen op in de richting van het Angelsaksische model. Mede onder invloed van samenwerking of fusies met buitenlandse ondernemingen ging men meer gebruik maken van de kapitaalmarkt om aan financiële middelen te komen. Ook kozen Duitse ondernemingen nu voor 'outsourcing' van bedrijfsvreemde activiteiten, en werden de ondernemingen grondig gereorganiseerd. Sterker dan vroeger werden productie-onderdelen via directe investeringen overgeheveld naar het buitenland. Door al deze aanpassingen gingen in de West-Duitse industrie veel banen verloren, vooral voor lager-geschoolden. Daardoor liep de werkloosheid sterk op.

Terwijl in het Duitse bedrijfsleven, zeker in de exportindustrieën, belangrijke aanpassingen werden doorgevoerd om de eigen positie te verbeteren, was daarvan in het regeringsbeleid lange tijd veel minder te merken. Men zag de situatie niet zo ernstig in, en indien wel, dan heerste huiver voor de politieke consequenties van harde maatregelen. Ook ontbrak vaak een krachtige politieke meerderheid om harde, pijnlijke maatregelen te nemen. Dat hangt samen met de federale structuur. In de *Bundesrat*, de Duitse Eerste Kamer, zijn de deelstaten vertegenwoordigd. Vanaf begin jaren '90 heeft zowel de regering-Kohl als de regering-Schröder geworsteld met het gegeven dat tegenover een politieke meerderheid voor hun regering in de *Bundestag* een oppositionele meerderheid in de *Bundesrat* stond. Aangezien voor veel wetsvoorstellen geldt dat ze zowel door de *Bundestag* als de *Bundesrat* aangenomen moeten worden, betekende die situatie niet zelden een blokkade van het regeringsbeleid. Weliswaar zijn er procedures om tot een vergelijk te komen, maar die zijn niet altijd effectief. Soms werden de onderhandelingen zo getraineerd, dat de regering haar voorstellen weer introk. Of er kwam een

halfhartig compromis uit, wat ook geen goede oplossing was voor de problemen. Opeenvolgende regeringen, eerst die van Helmut Kohl tot 1998, en vervolgens ook die van Gerhard Schröder, hebben op de negatieve economische ontwikkelingen vaak te laat, te weinig doortastend of niet adequaat gereageerd.

Natuurlijk, de belastingen zijn verscheidene malen herzien (meestal ook verlaagd), de sociale zekerheid en de gezondheidszorg zijn aangepast, en in het bijzonder de laatste drie jaar is bij het arbeidsmarktbeleid veel veranderd. Maar in het licht van de steeds slechter wordende economische prestaties was dat niet genoeg. Pas met *Agenda 2010*, een breed pakket aan maatregelen dat kanselier Schröder in maart 2003 presenteerde, lijkt het klimaat te veranderen. De daarin vervatte voorstellen zijn ingrijpend, beslaan een groot aantal beleidsterreinen (onderwijs, arbeidsmarkt, sociale zekerheid, belastingen, gezondheidszorg) en gaan uit van een meerjarenperspectief. Ze wekken daarmee niet de foute suggestie dat herstel van de Duitse economie op korte termijn gerealiseerd zou kunnen worden. Ook bij de oppositie is er nu sprake van voorstellen die verdergaan dan bescheiden aanpassingen. Maar er is nog een lange weg te gaan.

Door de slechte economische prestaties is de positie van de Duitse economie in de Europese Unie sterk veranderd. In plaats van de locomotief is zij nu afgezakt tot de remwagen van de EU. Terwijl het BNP van de EU in de periode 1993-2003 jaarlijks gemiddeld met 2,0% toenam, bedroeg dat percentage voor Duitsland 1,2%. Daardoor daalde het BNP per hoofd van de bevolking in Duitsland, ten opzichte van het Unie-gemiddelde, van ruim 108% naar net 102%. Waar Duitsland tot 2000 altijd een lager werkloosheidspercentage kende dan de Unie, komt het land sindsdien hoger uit dan de Unie.²

Tegelijk is men in Duitsland ook anders tegen de Unie gaan aankijken. De aandacht voor Europa is in Duitsland in de afgelopen jaren verslapt. Alle energie was nodig om in eigen land de economie weer op orde te krijgen – met matig succes tot nu toe. Die zelfde economische problemen hebben de *rol van Duitsland als betaalmeeester* aangetast. Van oudsher heeft Duitsland een belangrijke bijdrage geleverd aan de EU-begroting. Nu was er echter geen financiële ruimte meer om nieuwe taken te kunnen financieren. Onlangs behoorde Duitsland tot de groep van zes landen die bij de komende EU-begroting een bovengrens van 1%-BNP wilden hanteren, terwijl de voorstellen van de Europese Commissie nog van een omvang van 1,15% uitgaan.

De moeilijke economische situatie heeft Duitsland ook protectionistischer gemaakt. Men heeft meer oog gekregen voor mogelijk nadelige invloeden van Europese besluitvorming op Duitse ondernemingen en de

Duitse concurrentiepositie. Dat heeft een groeiend aantal conflictpunten tussen Duitsland en de EU opgeleverd. Zo heeft Duitsland zich tot nu toe succesvol verzet tegen verdergaande liberalisering van de overnamerichtlijn, uit vrees dat daardoor bedrijven als VW en BASF te gemakkelijk in handen zouden komen van buitenlandse investeerders. Er is ook verzet tegen pogingen vanuit de EU de positie van de diverse *Landesbanken* (regionale banken in overheids handen, gericht op het faciliteren van bedrijfsinvesteringen via gunstige rentetarieven) meer marktconform te maken. Steeds meer kritiek komt er in Duitsland los op Europese regelgeving, bijvoorbeeld wat betreft het milieu, vanwege haar gedetailleerdheid en haar invloed op belangrijke sectoren als de chemie. De Unie bemoeit zich volgens Duitsland te veel met zijn economie. Tegelijk doet de Unie op andere fronten juist te weinig. Tijdens het recente overleg tussen Schröder, Chirac en Blair werd kritisch gesproken over het onvermogen van de Europese Commissie om de concurrentiepositie van de Unie structureel te verbeteren. Er werd gepleit voor een 'supercommissaris' om ervoor te zorgen dat de doelstellingen van het 'Lissabon-proces' in 2010 gerealiseerd zouden kunnen worden. Daarbij werd ook gewezen op het belang van bepaalde sleuteltechnologieën, die meer gesteund zouden moeten worden, op meer ruimte voor startende ondernemers, op beter werkende markten voor risico-kapitaal en op een betere octrooibeschermt op Europees niveau. In dat zelfde overleg werd ook het belang benadrukt van Europese aanpassingen wat betreft arbeidsmarkt, sociale zekerheid en pensioenen.

Economisch herstel in Duitsland en de EU: is er samenhang?

Onwillekeurig zou de laatste alinea de indruk kunnen wekken, dat het Duitse economische herstel vooral afhankelijk is van economisch herstel op het Europese niveau. Ontegengesteld zal de open Duitse economie baat hebben bij een structurele verbetering van de concurrentiepositie van de EU. Als op dat niveau meer groei ontstaat, zal er meer geïnvesteerd worden. Duitse ondernemingen, nog altijd sterk in investeringsgoederen, zullen daarvan kunnen profiteren. Op dat Europese niveau gaat het vooral om het verder slechten van allerlei belemmeringen die nu nog een geïntegreerde markt in de weg staan. Maar een hernieuwde Europese dynamiek moet toch vooral komen uit een verbeterd aanpassingsvermogen in de lidstaten zelf. En daarmee zijn we terug bij Duitsland.

In twintig jaar tijd is de positie van de Duitse economie in Europa fundamenteel veranderd, *van koploper tot achterblijver*. De structurele problemen waar Duitsland mee worstelt, zijn zodanig, dat daardoor de

groeimogelijkheden van de hele Unie onder druk zijn komen te staan. Daarbij gaat het niet alleen om de gevolgen van de Duitse hereniging. Die factor telt zeker mee, maar minstens zo belangrijk is de toegenomen *mismatch* tussen de steeds verder uitgedijde *Soziale Marktwirtschaft*, met zijn veelheid aan wetten, regels, hoge loonkosten en omvangrijke sociale bescherming, en de gewijzigde omstandigheden. Globalisering en technologische ontwikkeling hebben de wereld 'guurder' gemaakt. Lang hebben de Duitsers gedacht dat zij voldoende beschermd waren. Langzaam wordt duidelijk dat de gure tocht van de markt ook Duitsland bereikt heeft.

En daarmee zijn we weer terug bij de Duitse economie. Alleen al door de relatieve omvang zal herstel van die economie een belangrijke invloed uitoefenen op de andere lidstaten. Voor nagenoeg alle EU-lidstaten geldt dat Duitsland de voornaamste afnemer is. Omgekeerd is Duitsland veelal ook de belangrijkste leverancier. Kort door de bocht geformuleerd, kan men stellen dat als het goed gaat met de Duitse economie, dat dan ook de EU er beter voorstaat. De ervaringen sinds 1992 zijn met deze observatie niet in strijd. Afzonderlijke landen als Ierland, Denemarken, Groot-Britannië en Nederland hebben zich relatief gunstig ontwikkeld, qua groei, werkgelegenheid en openbare financiën. Dat herstel was echter niet krachtig genoeg om ook op Europees niveau een omslag te bereiken. De slechte prestaties van de Duitse economie hebben hierop een belangrijke invloed gehad. Zonder Duitsland zijn de prestaties van de overige 14 lidstaten van de Unie goed vergelijkbaar met die van de Verenigde Staten.³

Eerder is al aangegeven dat het afgelopen jaar sprake is geweest van een omslag in de Duitse situatie. Terwijl tot 2002 opeenvolgende regeringen terugschrokken voor al te drastische maatregelen, en men zich zelfs beroemde op een politiek 'der ruhigen Hand' (een mooie omschrijving voor niets doen), heeft Schröder zeker na maart 2003 de koers aangepast. In eerste instantie ging het om een breed scala van arbeidsmarktmaatregelen, een uitvloeisel van voorstellen van de zogenoemde commissie-Hartz.⁴ Vervolgens werd geconstateerd dat een veel breder pakket aan maatregelen nodig was. Dat resulteerde in *Agenda 2010*, waarmee Schröder in maart 2003 het initiatief naar zich toe trok. Een stroom van wetsvoorstellen kwam in de *Bundestag* en vervolgens in de *Bundesrat* aan de orde. In dit laatste gremium had de oppositie de meerderheid. Om deze voorstellen geaccepteerd te krijgen, werden compromisvoorstellen uitgewerkt, die uiteindelijk medio december 2003 zijn aangenomen.⁵ De regering heeft zich met deze aanpassingsbereidheid niet populairder gemaakt. De steun voor de SPD is op een naoorlogs dieptepunt beland.

Vooraf met het oog op tal van deelstaats- en gemeentelijke verkiezingen (in 2004 zijn dat er 14) nam de kritiek binnen de SPD sterk toe.

In de eerste weken van 2004 heeft Schröder daar op diverse manieren op gereageerd. Allereerst besloot hij het voorzitterschap van de SPD op te geven, en zich volledig te concentreren op zijn Bondskanselierschap. Zijn opvolger als SPD-voorzitter, Müntefering, staat als gematigder bekend. Wel heeft hij tot nu toe het aanpassingsbeleid van de Bondsregering voluit verdedigd. De tweede aanpassing betreft het beleidsdomein. Om niet nog verder in de kiezersgunst te dalen, heeft Schröder besloten wat betreft arbeidsmarkt en sociale zekerheid een pas op de plaats te maken. In plaats daarvan heeft hij nu innovatie en opleiding als hoofdthema's gekozen. Uitgangspunt daarbij is dat een hoogontwikkelde economie als de Duitse alleen met excellente opleidingen en onderzoeksinspanningen aan de top kan blijven. Dat betekent volgens Schröder dat de aandacht niet zozeer uit moet gaan naar een goed niveau over de volle breedte, maar naar excellente prestaties bij een beperkt aantal opleidingen en in bepaalde technologieën. Ten slotte lijkt er ook sprake van een niveau-aanpassing. De eerder besproken voorstellen, die door Schröder, Chirac en Blair zijn geformuleerd, op het vlak van innovaties, R&D-uitgaven, opleidingen en ondernemerschap, richten zich op de Europese Unie. De verklaring zou kunnen zijn dat innovaties in nanotechnologie, communicatie, energie en milieutechnologie dermate kostbaar en risicovol zijn, dat ze voor de afzonderlijke landen niet meer zijn op te brengen. Tegelijk valt op, dat met de keuze van een dergelijke selectieve strategie voor sleuteltechnologieën een interventionistische houding zichtbaar wordt.

Het heeft lang geduurd, maar sinds een jaar lijkt men ook in Duitsland te beseffen dat voortgaan op de oude weg geen zinvolle strategie was. Technologische ontwikkelingen, voortgaande internationalisering, demografische veranderingen, veranderend gedrag van burgers en de opkomst van nieuwe concurrenten hebben ook voor de Duitse economie ingrijpende gevolgen gehad die om een beleidsreactie vragen.⁶ Of de nu afgesproken aanpassingen voldoende zijn, moet betwijfeld worden. Ook in de komende jaren is veel politieke moed nodig om noodzakelijke aanpassingen door te zetten. En daar zit hem nu juist de kneep.

Schröder heeft het laatste jaar gekozen voor veranderingen, hoe beperkt soms ook, maar hij (en zijn partij, de SPD) heeft daar tot nu toe geen politiek profijt van getrokken. Integendeel, de SPD staat er thans historisch slecht voor, zoals op 29 februari duidelijk werd bij de deelstaatverkiezingen in Hamburg. Schröder kan slechts hopen dat de aantrekkende economie in de loop van het jaar zoveel lucht geeft, dat de kiezers alsnog bereid zijn hun oordeel aan te passen. Gebeurt dat niet, dan kan Schröder proberen zijn hachje te redden door terug te vallen op vertrouwde posities. Óf de regering-Schröder-II valt, en dan is de vraag welke koers een nieuwe regering durft of in staat is te voeren. Het kan de goede kant uitgaan, maar de ravijnen langs dat smalle bergpad zijn legio, en diep. Voor Duitsland én de Europese Unie is 2004 daarom een doorslaggevend jaar. ■

Noten

- 1 Een nog altijd zeer bruikbare beschrijving van de ontwikkeling van de Duitse economie van 1945 tot 1990 is: H. Giersch, K.-H. Paque & H. Schmieding, *The fading miracle; Four decades of market economy in Germany*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- 2 Ter vergelijking: de groei van het BNP bedroeg voor Nederland in dezelfde periode 2,3%; het inkomen per hoofd ten opzichte van de Unie liep op van 105 naar 110%; en wat betreft de werkloosheid was sprake van een ongekende daling – naar ruim 2%.
- 3 Zie 'Odd European out', in: *The Economist*, 21 februari 2004, blz. 13-14.
- 4 Zie <http://www.bundesregierung.de/Themen-A-Z/Arbeit-,9252/Das-Hartz-Konzept-und-seine-Um.htm>
- 5 Zie <http://www.bundesregierung.de/Themen-A-Z/Agenda-2010,9913/Agenda-2010-im-Ueberblick.htm>
- 6 Zie voor een aantal recente publikaties over de moeilijke situatie in de Duitse economie en over beleidssuggesties om daarin verandering te brengen: M. Miegel, *Die deformierte Gesellschaft. Wie die Deutschen ihre Wirklichkeit verdrängen*, München: Ullstein, 2002; H.-W. Sinn, *Ist Deutschland noch zu retten?*, München: Econ, 2003; en K.F. Zimmermann (red.), *Reformen - jetzt! So geht es mit Deutschland wieder aufwärts*, Wiesbaden: Gabler, 2003.

Over de auteur

DR. C.W.A.M. VAN PARIDON is hoogleraar economie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Civiele mogendheid tegen militaire mogendheid?

HANS TERLOUW

Structurele en politieke spanningen in de Duits-Amerikaanse verhouding

DE DUIT-AMERIKAANSE BETREKKINGEN hebben in de tweede rood-groene regeringsperiode een naoorlogs historisch dieptepunt bereikt. Was Washington ooit voor Duitsland de belangrijkste bondgenoot, tijdens de Irak-crisis stuurde kanselier Schröder aan op een directe confrontatie met de Verenigde Staten. Pas de laatste maanden zoeken beide landen weer voorzichtig toenadering tot elkaar. Duitsland tracht aan te tonen dat het nog steeds een betrouwbare bondgenoot is in de strijd tegen het internationale terrorisme door zijn grote bijdrage aan ISAF te handhaven. Ook wijst Berlijn niet langer categorisch een rol voor de NAVO in Irak af. De Verenigde Staten van hun kant hebben de retorische aanvallen op het 'oude Europa' gestaakt en trachten Frankrijk en Duitsland over te halen tot een actievere rol in Irak. De hartelijke ontvangst die Schröder ten deel viel tijdens zijn bezoek aan Bush van 27 februari jl., verleidde sommige journalisten zelfs optimistisch tot de opmerking dat de 'persoonlijke chemie weer klopt' tussen beide regeringsleiders.¹

Dat deze voorzichtige ontdooiing van het conflict echter niet probleemloos verloopt, blijkt uit recente opmerkingen van Peter Struck, de Duitse minister van defensie. Het creëren van vrede in Irak vergt volgens Struck in de eerste plaats een 'gelegitimeerde Irakese regering' en niet meer buitenlandse militairen.² Ook houdt Duitsland vast aan het 'ohne uns'-standpunt; zelfs indien de NAVO een deel van de stabilisatietaken op zich neemt, stuurt Berlijn (naar het zich laat aanzien) geen gevechtstroepen naar Irak.

De vraag die dit alles opwerpt, is of deze ijstijd in de Duits-Amerikaanse betrekkingen slechts een incidenteel verschil van mening was, of dat er meer structurele problemen aan ten grondslag hebben gelegen. De voortdurende controverse rond Irak duidt erop dat

Aan de crisis in de Duits-Amerikaanse betrekkingen liggen verschillen in buitenlands-politieke identiteit van beide staten ten grondslag. Duitsland heeft zich omgevormd tot postmoderne staat, terwijl Amerika op veiligheidspolitiek gebied een moderne staat is gebleven.

de twee kernvraagstukken die de bilaterale verhoudingen op scherp hebben gezet, de vraag naar de legitimiteit van militair geweld in de internationale politiek en de manier waarop macht in het internationale systeem moet worden uitgeoefend, nog steeds bestaan. De crisis rond Irak lijkt dan ook geen op zich zelf staand incident, maar een culminatie van oplopende spanningen en groeiend onbegrip tussen de buitenlands-politieke elite in beide landen. Het verschil van mening over het beleid tegenover de Irakese dictator is niet de oorzaak van de Duits-Amerikaanse crisis, maar vormde de spreekwoordelijke druppel na een reeks eerdere geschilpunten.³ Om te kunnen verklaren waarom de spanningen zo hoog zijn opgelopen, dient te worden gekeken naar de buitenlands-politieke identiteit zoals deze zich in de Verenigde Staten en Duitsland ontwikkeld heeft, alsmede de invloed die deze identiteiten hebben op de wederzijdse betrekkingen.

De Duits-Amerikaanse vriendschap

In de naoorlogse periode behoorden goede wederzijdse betrekkingen voor zowel de Verenigde Staten als de Bondsrepubliek tot de hoeksteen van hun buitenlands beleid. De Bondsrepubliek was voor haar veiligheid

afhankelijk van de Amerikaanse atoomparaplus en de Amerikaanse troepen op haar grondgebied. Het belang dat Duitse politici aan hun belangrijkste bondgenoot toekenden, kwam tot uiting in de Duitse veiligheids-politiek. Ondanks aandringen van die andere belang-rijke bondgenoot, Frankrijk, heeft men in Duitsland nooit willen tornen aan de exclusieve rol van de NAVO als hoeksteen van de transatlantische betrek-kingen. Ook had Amerika een buitengewoon con-structieve rol gespeeld in het creëren van een interna-tionaal gerespecteerde en welvarende democratie in (West-)Duitsland. Voor de Amerikaanse buitenlandse politiek ontleende de Bondsrepubliek haar belang aan haar geopolitieke ligging en haar economische en militaire macht. Deze, weliswaar asymmetrische, maar toch wederzijds ervaren verbondenheid maakte de acceptatie van een leidende rol voor de Verenigde Sta-ten als *benign hegemon* in het Westerse bondgenoot-schap voor de Duitsers niet alleen acceptabel, maar zelfs wenselijk.

De wederzijdse vriendschap werd onder meer dui-delijk toen president George Bush sr. de Bondsrepu-bliek in mei 1989, nog vóór de opening van het IJze-ren Gordijn, een *partnership in leadership* aanbood. Bovendien steunde hij de Duitse hereniging vrijwel onvoorwaardelijk, dit terwijl veel Europese regerings-leiders aanzienlijke bezwaren hadden tegen een Duit-se hereniging. Na de grote veranderingen van 1990 werd de vraag naar de nieuwe aard van de Duits-Ame-rikaanse betrekkingen dan ook vaak gesteld.⁴ Op het eerste gezicht leek de band tussen het herenigd Duits-land en Amerika onverminderd hecht. Langzaam dienden zich echter fundamentele verschillen van mening aan met betrekking tot de rol van militair geweld en de wenselijkheid van multilateralisme in de internationale betrekkingen. Dergelijke verschillen van mening waren tijdens de Koude Oorlog van ondergeschikt belang geweest aan de noodzaak een gemeenschappelijk veiligheidsbeleid te voeren, maar ze werden door het wegvallen van de blokstructuur steeds relevanter voor de transatlantische betrekkin-gen.

Verenigde Staten: van goedaardige naar militaire hegemoon?

Het Amerikaanse optreden onder George Bush sr. tegen Irak in de Tweede Golfoorlog toonde aan dat de Verenigde Staten hun *Wille zur Macht* ook in de nieu-we internationale wereldorde niet verloren hadden. Bush' concept van een 'nieuwe wereldorde' kon gezien worden als een poging de Amerikaanse internationale dominantie op een nieuwe wijze te legitimeren.⁵ Hier-mee was de toon voor de jaren '90 gezet; de Verenigde Staten vervulden net als tijdens de Koude Oorlog de

rol van militair en politiek leider van de (Westerse) wereld. Wel verlangden zij van hun Europese bondge-noten, en in het bijzonder van het herenigd Duits-land, dat deze onder het mom van *burden sharing* gro-tere internationale militaire verantwoordelijkheid op zich zouden nemen. Daartoe beschikten die partners echter noch over de militaire capaciteit noch over de politieke wil.

Desondanks toonden de opeenvolgende Ameri-kaanse regeringen zich bezorgd over een te onafhan-kelijke veiligheidspolitieke koers van de Europeanen. Dit is vooral waarneembaar in de discussie over ver-sterking van de Europese veiligheids- en defensie-identiteit. De Europeanen dienen hun defensie-inspanningen volgens Washington te verhogen, maar dit is alleen acceptabel zolang het plaatsvindt binnen het raamwerk van de door de Amerikanen gedomi-neerde NAVO.⁶ Deze ambiguïteit, waarbij hogere eisen gesteld worden aan Europa en Duitsland, maar geen concessies gedaan worden ten aanzien van de Ameri-kaanse hegemonie, lijkt typerend voor de Amerikaanse buitenlandse politiek in de jaren na de Koude Oor-log. Internationale samenwerking wordt geaccepteerd en gestimuleerd, maar alleen zolang hiermee de Ame-rikaanse belangen beter behartigd kunnen worden. Indien dit niet het geval is, schroomt Washington niet unilateraal zijn belangen te behartigen. Het feit dat de huidige Amerikaanse president George W. Bush zon-der enige vorm van consultatie of compensatie rich-ting de internationale gemeenschap nationale belan-gen tot exclusieve graadmeter van zijn buitenlands-po-litieke agenda maakte, zette vooral in Duitsland veel kwaad bloed.

Voor kenners van het Amerikaanse buitenlandse beleid komt deze ontwikkeling echter minder als een verrassing. Alle spraakmakende beslissingen, zoals de ontwikkeling van een Amerikaans raketterschild, de torpedering van het Kyoto-akkoord, de boycot van het Internationale Strafhof en het frustreren van de conferentie tegen de illegale handel in lichte wapens passen namelijk binnen de Amerikaanse buitenlands-politieke traditie. Weliswaar ging de regering-Bush verder in haar unilaterale opstelling dan veel regerin-gen vóór haar, maar er is eerder sprake van een cos-metisch verschil in de presentatie van het beleid dan van een radicale politiek-inhoudelijke breuk met de buitenlands-politieke traditie. Multilateralisme en internationale samenwerking zijn wenselijk voor zover en voor zolang ze resulteren in maximale han-delingsvrijheid en autonomie voor de Amerikaanse buitenlandse politiek.

Eenzelfde continuïteitslijn tussen de Koude Oorlog en het heden vinden we in de Amerikaanse veiligheidspolitiek. De veiligheidspolitieke afschrikkings-strategie door militair overwicht werd ook na de

Koude Oorlog voortgezet. Alle Amerikaanse regeringen hebben de relatieve militaire dominantie van hun land consequent versterkt, zodat geen enkel land in de nabije toekomst een conventionele veiligheidsbedreiging kan vormen. De dominante reflex om internationale stabiliteits- en veiligheidsvraagstukken door een militaire bril waar te nemen, komt voort uit de relatief positieve historische ervaringen met de inzet van militairen en de sterke morele legitimatie die dergelijke militaire interventies hebben gekregen. Amerika's oorlogen werden, de Vietnam-oorlog wellicht uitgezonderd, altijd gepercipieerd als pogingen universele waarden als vrijheid en democratie mogelijk te maken.⁷ De negatieve connotatie die het begrip oorlog in Europa en zeker in Duitsland heeft en het directe verband dat daar gelegd wordt tussen militair geweld en mensenrechtenschendingen, zijn in de Verenigde Staten veel zwakker. In het Amerikaans zelfbeeld is de sterke militaire component van de buitenlandse politiek gelegitimeerd door het 'exceptionalisme' – de taak de eigen waarden te exporteren.⁸

Door 11 september en de ideologische achtergrond van de neoconservatieve regering-Bush is dit militaire aspect nog sterker gaan domineren in het buitenlands beleid. De in 2002 gepubliceerde nationale veiligheidsstrategie vormt een duidelijke aanwijzing voor dit gestegen belang van militaire instrumenten in de Amerikaanse veiligheidspolitiek.⁹ De oorlog tegen Irak toont aan dat de Verenigde Staten nog steeds de wil hebben hun militaire overwicht metterdaad in te zetten om hun politieke doelen te verwezenlijken; zelfs als dit neerkomt op een preventieve oorlog die sterke internationale kritiek uitlokt.¹⁰ Wegens hun bereidheid zonder internationale instemming militair geweld in te zetten, kunnen de Verenigde Staten, enigszins simplificerend, als een 'militaire mogendheid' worden gedefinieerd.

De vaak geopperde verklaring, dat het aantreden van de conservatieve regering onder George W. Bush de oorzaak van de spanningen is tussen Duitsland en de Verenigde Staten, is slechts gedeeltelijk waar. Robert Cooper wijst er in zijn veelbesproken boek *The Breaking of Nations* op dat de Verenigde Staten op veiligheidspolitiek gebied in essentie een 'moderne' staat gebleven zijn.¹¹ Een staat die geenszins de noodzaak of de wenselijkheid van interdependentie, transparantie en wederzijdse beïnvloeding accepteert, zoals de meeste postmoderne Europese staten, inclusief Duitsland, dit doen. De fundamentele internationale veranderingen en de nieuwe mondiale uitdagingen na 1989/90 hebben in de Verenigde Staten niet geleid tot een buitenlands-politieke paradigmawisseling met nieuwe concepten en denkpatronen. Het buitenlands- en veiligheidspolitieke denken wordt er net als ten tijde van de Koude Oorlog gevormd door concepten

als militair machtsevenwicht en nationale soevereiniteit. Men blijft vasthouden aan een 'moderne' buitenlands-politieke identiteit.

Het interessante aan de Verenigde Staten is echter dat zij wel aan de basis hebben gestaan van een nieuw soort staat: de postmoderne staat. De Amerikaanse rol als Europese stabilisatiemacht maakte het mogelijk dat de Europeanen in de luwte van de internationale politiek hun diepgeworteld wantrouwen achter zich konden laten en een postmodern statensysteem konden opbouwen. Dit heeft een grote invloed gehad op de buitenlands-politieke identiteit van veel Europese landen, in het bijzonder van Duitsland.

Duitsland als civiele mogendheid

De Bondsrepubliek ontwikkelde door de negatieve historische ervaringen met Duits militarisme en de positieve ervaringen met Europese integratie een politieke cultuur die het land tot een prototype *Zivilmacht* maakte.¹² De omvangrijke militaire inspanningen die de Bondsrepubliek in het kader van de collectieve defensie in NAVO-verband leverde, vormden geenszins een contradictie met dit civiele denken. De zuiver defensieve strategie van de alliantie versterkte zelfs de idee dat een terughoudend militair beleid binnen een collectief defensiesysteem voorwaarde was voor vrede en stabiliteit. Dit denken is onder meer formeel vastgelegd in de Duitse Grondwet.

De val van het IJzeren Gordijn leidde ertoe dat in het herenigd Duitsland het militair aspect van internationale veiligheid nog meer op de achtergrond raakte. Militair en politiek geweld vormden niet langer een existentiële dreiging, zodat Berlijn ruimschoots het 'vrijgekomen' vredesdividend inde door fors te bezuinigen op buitenlands en defensiebeleid.¹³ De lessen die Duitsland trok uit de 'gewonnen' Koude Oorlog, waren in grote lijnen identiek aan de lessen die men uit het succesvolle Europese integratieproces getrokken had: een klimaat van internationale ontspanning en vrede dient gerealiseerd te worden door versterking van internationale economische en politieke interdependentie.

De Duitse deelname aan de oorlog in Kosovo deed sommige analisten vermoeden dat Duitsland een 'normale' Westerse staat geworden was, waarin geen taboe meer rustte op het gebruik van militaire middelen. Dit is echter slechts ten dele waar. Zonder meer heeft zich in Duitsland een transformatieproces voltrokken op veiligheidspolitiek gebied, maar er is zeker geen sprake van een 'militarisering' van de Duitse buitenlandse politiek. Het gebruik van militair geweld past alleen dan binnen het Duitse zelfbeeld als civiele mogendheid, wanneer er *geen* exclusief nationaal belang mee gediend is, maar er juist universele, humanitaire

waarden op het spel staan. Bovenal bestaat er in Duitsland, net als in andere West-Europese landen, een sterke voorkeur voor civiele conflictpreventie-methoden boven het gebruik van militaire middelen. Pas als alle andere middelen geen effect meer hebben, is de inzet van militaire instrumenten voor Duitsland aanvaardbaar. En dan ook nog alleen mits er sprake is van een internationale legitimatie van dit geweld, bij voorkeur door de Verenigde Naties.

Dit civiele veiligheidsconcept, dat niet alleen een militaire maar ook een sociaal-economische en ecologische dimensie kent, komt overigens ook naar voren in de onlangs door Solana gepresenteerde Europese veiligheidsstrategie.¹⁴ Dit civiele element blijft sterk aanwezig in de Duitse samenleving, in het bijzonder in de nieuwe Bondslanden en bij de achterban van de huidige regeringspartijen. Hoewel er in de *Berliner Republik* geen taboe meer rust op het gebruik van militair geweld, is Duitsland in essentie nog steeds een civiele mogendheid.¹⁵ Om deze reden was er brede steun voor de Duitse inzet in de Kosovo-oorlog, die een humanitaire ramp diende te voorkomen. Om deze reden ook kon Schröder zoveel steun krijgen voor zijn afwijzing van Duitse deelname aan een oorlog tegen Irak. In de Duitse perceptie diende deze oorlog geen enkel hoger doel dan de verborgen agenda van de regering-Bush en was militair optreden tegen Saddam Hoessein bovendien voorbarig, zolang de VN-inspecties nog voortduurden.

Deze terughoudendheid op militair gebied ging in de buitenlandse politiek van de Bondsrepubliek gepaard met een meer algemene *Kultur der Zurückhaltung* en een bereidheid de nationale soevereiniteit af te staan aan supra- of internationale organisaties. Om deze internationale samenwerking en integratie te verwezenlijken, ontwikkelde Duitsland een buitenlandse politiek die eigen belangen altijd trachtte te vervlechten met de belangen van partnerstaten. De essentie van deze principiële multilaterale instelling was dat zij niet zozeer instrumenteel als wel moreel gelegitimeerd werd. Multilateralisme werd een nastrevenswaardig doel op zich zelf in de Duitse buitenlands-politieke cultuur. Dit principiële multilateralisme vertaalde zich in sterke ondersteuning van internationale organisaties, zoals de OVSE, NAVO, VN en uiteraard de EU. Naar analogie van Norbert Elias' civilisatie-theorie trachtte de Duitse buitenlandse politiek de internationale betrekkingen te civiliseren door op basis van gelijkwaardige en rechtvaardige samenwerking wederzijdse interdependenties te versterken.

Beide kenmerken van de Duitse buitenlands-politieke identiteit, het multilateralisme en het beperkte vertrouwen in militaire middelen als ordeningsinstrument in de internationale politiek, vormen de essentie van wat Robert Cooper een 'postmoderne' staat

noemt. Door de slechte ervaringen met het vooroorlogse 'moderne' Europese statensysteem is het postmoderne Europa bewust als antithese van dit moderne statensysteem vormgegeven. Niet langer worden stabiliteit en orde gecreëerd door een militaire machtsbalans tussen staten, maar juist door transparantie en samenwerking over de nationale grenzen heen. Voor een postmoderne staat als Duitsland geldt niet langer de absolute soevereiniteit van de (natie-) staat. Grenzen zijn irrelevant geworden, waardoor het onderscheid tussen binnenlandse en buitenlandse aangelegenheden vervaagt. Transparantie en de acceptatie van het feit dat andere landen zich met sommige aspecten van de 'eigen' politiek bemoeien, is normaal voor postmoderne staten. Belangrijk is dat deze wederzijdse bemoeienis tevens de kern van de nationale soevereiniteit raakt, de defensiepolitiek. Duitsland is hiervan een goed voorbeeld. Het land zag vrijwillig af van nucleaire wapens en al zijn strijdkrachten vallen nog steeds direct onder het NAVO-commando.

De actieve Amerikaanse ondersteuning van het Europese integratieproces en van internationale instituties in het algemeen werd bij een groot deel van de Duitse bevolking zo geïnterpreteerd, dat de Verenigde Staten óók een principiële multilateralisme voorstonden. Wanneer dergelijke verwachtingspatronen niet worden waargemaakt, leidt dit tot onzekerheid over wat men van de ander kan verwachten, wat vaak resulteert in teleurstelling en irritatie. Zo ook tijdens de aanloop naar de Irak-crisis. De ondiplomatieke unilaterale toon die de Amerikaanse regering aansloeg en het feit dat Washington bijna wekelijks een internationaal verdrag weigerde te ondertekenen of internationale conferenties frustreerde, botsten sterk met de multilateraal georiënteerde Duitse buitenlands-politieke identiteit en de verwachtingen die men van de Verenigde Staten had.

Er is dus sprake van een gelijktijdigheid van het ongelijktijdige, het moderne Amerikaanse veiligheidsdenken valt samen met het postmoderne Duitse veiligheidsdenken. Dat de Verenigde Staten zich nooit geheel op basis van gelijkheid ingebonden hebben in internationale instituties, zoals Duitsland dit gedaan heeft, en het feit dat de Verenigde Staten blijven vertrouwen op een militaire ordeningspolitiek, vormen hierdoor belangrijke oorzaken voor het gegroeid conflictpotentieel in de Duits-Amerikaanse betrekkingen, zoals dat in de Irak-crisis tot uiting kwam.

Het einde van de terughoudende *Zivilmacht Deutschland*?

Er zijn echter ook ontwikkelingen in Duitsland en de Verenigde Staten zelf die in aanzienlijke mate hebben bijgedragen aan het toenemend conflictpotentieel tus-

sen de bondgenoten. Aangezien de consequenties die het aantreden van de regering-Bush gehad heeft op de Duits-Amerikaanse betrekkingen, voldoende bekend zijn, zal in het vervolg van dit artikel de aandacht uitgaan naar de gevolgen die de regeringswisseling van de CDU/FDP-coalitie onder Helmut Kohl tot de rood-groene regering voor de Duitse politiek heeft gehad.

Bij het aantreden van de nieuwe regering in 1998 benadrukten kanselier Schröder en minister van buitenlandse zaken Fischer het blijvende grote belang van een goede Duits-Amerikaanse verstandhouding. Fischer, de voormalige pacifist en tegenstander van de NAVO, stelde ter geruststelling dat hij geen 'groene' maar een 'Duitse' buitenlandse politiek zou voeren en dat de transatlantische pijler van groot belang zou blijven voor de Duitse buitenlandse politiek. Schröder sprak in zijn eerste regeringsverklaring van een transatlantische vriendschap 'die sich bewährt hat und vor keiner Bewährungsprobe steht'.¹⁶ Deze continuïteitsretoriek leek te worden gestaafd door de beslissing van de net aangetreden regering Tornado-gevechtsvliegtuigen ter beschikking te stellen voor NAVO-operaties boven Kosovo en Servië. Volgens sommige analisten had 'rood-groen' van Duitsland op veiligheids-politiek gebied een 'normaal' land gemaakt. Tegelijkertijd had de regeringswisseling ook gevolgen voor de discussie over de Duitse rol in de wereld en dus de buitenlands-politieke identiteit van het land.

Twee van de heroriëntatieprocessen die onder 'rood-groen' versterkt zijn, waren mede debet aan de spanningen tussen het moderne Amerika en het post-moderne Duitsland in 2003. Enerzijds leek er onder 'rood-groen' een einde te komen aan de *Kultur der Zurückhaltung*, anderzijds was er sprake van een toenemende *Nabelschau* van de Duitse politiek. Onder het mom van *Normalisierung* is het herenigd Duitsland onder 'rood-groen' een assertiever buitenlandse politiek gaan voeren. Vanaf de hereniging zijn zogenaamde 'normalisatie-nationalisten' het Duitse politieke debat steeds meer gaan domineren.¹⁷ De regeringsverklaring van Schröder in 1998 gaf een duidelijk signaal dat in de *Berliner Republik* een sterkere neiging bestaat de nadruk te leggen op de eigen nationale belangen. Dit sterker wordende Duitse *Selbstbewusstsein* leidt tot een groter conflictpotentieel met de Verenigde Staten. De oorlogen in Bosnië en vooral Kosovo toonden aan dat het ontbreken van geloofwaardige militaire capaciteiten betekende dat Duitsland sterk afhankelijk is van de Verenigde Staten. Deze afhankelijkheid wordt steeds meer als problematisch ervaren. Berlijn kan in onvoldoende mate aan de gestegen eigen verwachtingen omtrent de Duitse *Handlungsfähigkeit* en *Gestaltungsfähigkeit* voldoen, wat tot irritaties leidt. Deze irritaties werden vanaf 2000 versterkt door de agressieve retoriek van de conservatieve rege-

ring-Bush. Bush' retoriek en zijn unilaterale optreden wakkerden het latent anti-amerikanisme in links Duitsland aan, in het bijzonder onder de achterban van 'rood-groen'. De afkeer van het Amerikaanse beleid verleidde Schröder er zelfs toe te breken met de traditionele *Westbindung* en een 'deutscher Weg' te propageren die moreel superieur zou zijn aan de Amerikaanse politieke koers. De Amerikanen op hun beurt voelden zich door de anti-Amerikaanse ondertoon in de rood-groene kritiek gepikeerd, vooral omdat deze kritiek van een bondgenoot kwam, voor wie de Verenigde Staten ooit zoveel gedaan hadden.¹⁸

Paradoxaal genoeg is dit gestegen internationale zelfbewustzijn in de *Berliner Republik* gepaard gegaan met een relatieve verwaarlozing van haar buitenlandse politiek. De langdurige problemen met de integratie van de nieuwe Bondslanden en de slechte economische en financiële positie waarin het herenigde Duitsland zich bevindt, leiden ertoe dat de Duitse politiek door navelstaarderij gekenmerkt wordt.¹⁹ Bij Schröder komt hier nog bij dat hij weinig affiniteit heeft met de internationale politiek. Schröders beeld van Duitsland lijkt ook minder gevormd door de idee van Duitsland als civiele mogendheid die internationale integratie als waardevol doel op zich zelf ziet. Zijn buitenlands-politieke voorkeur komt meer overeen met het concept van Duitsland als *Handelsstaat*.²⁰ Internationale integratie en samenwerking vormen in dit concept een instrument om vergroting van de nationale welvaart te verwezenlijken. Al met al is de *sowohl-als-auch*-politiek, waarbij Duitsland trachtte zijn betrekkingen met zoveel mogelijk landen optimaal te maken, onder 'rood-groen' meer op de achtergrond geraakt. De openlijke breuk met de traditionele Amerikaanse partner, de (onbedoelde) ondermijning van de VN door Schröders 'ohne uns'-standpunt, maar ook de toenemende eurosceptische opstelling van de afgelopen jaren, zijn tekenend voor de afnemende praktische waarde die aan multilateralisme wordt toegekend. In plaats daarvan kwam een verlies aan oriëntatiepunten en richtlijnen, waardoor de Duitse buitenlandse politiek onberekenbaarder is geworden. Interessant is dat volgens sommige critici die de Amerikaanse buitenlandse politiek als militaristisch en unilateraal hebben veroordeeld, het Duitse Irak-standpunt een 'bewijs voor de volwassenwording van het verenigde Duitsland'²¹ en een 'teken van Duitse emancipatie'²² is.

Het is echter de vraag of kritiek op de huidige unilaterale en militaristische Amerikaanse buitenlandse politiek te rechtvaardigen is vanuit het standpunt dat Schröders politiek een 'volwassen' alternatief vormt. De onvoorspelbaarheid van Schröders opportunistische buitenlandse politiek stelt de *Bündnisfähigkeit* van Duitsland namelijk evenzeer op de proef als Bush'

politiek de legitimiteit van Amerika's leidende rol in de wereld in diskrediet brengt.²³

Structurele spanningen in de Duits-Amerikaanse relatie

Een groot deel van de spanningen die tot de crisis in de Duits-Amerikaanse betrekkingen hebben geleid, komt voort uit verschillen in de buitenlands-politieke identiteit van beide landen. Duitsland heeft zich getransformeerd tot een postmoderne staat, terwijl de Verenigde Staten op veiligheidspolitiek gebied een moderne staat zijn gebleven. Op basis van zijn identiteit als civiele mogendheid heeft Duitsland een voorkeur voor het opbouwen van een internationale rechtsorde, het voorkomen van conflicten door geïnstitutionaliseerde vormen van samenwerking en het oplossen van conflicten met niet-militaire middelen.

De Amerikaanse buitenlands-politieke identiteit als militaire (super)mogendheid leidt ertoe dat men eerder geneigd is te vertrouwen op machtspolitieke instrumenten in de internationale politiek. De 'militaire optie' is voor de Verenigde Staten een meer voor de hand liggende keuze dan civiele conflictbeslechting. In Duitsland, maar ook daarbuiten, wordt deze Amerikaanse militaire (en politieke) dominantie in toeneemende mate als problematisch en illegitiem ervaren.²⁴ Of, zoals Cooper het puntig formuleert: 'The difficulty with the American monopoly of force in the world community is that it is American and will be exercised, necessarily, in the interests of the United States. This will not be seen as legitimate.'²⁵

De verschillen tussen Duitsland en de Verenigde Staten zijn uiteraard genuanceerder dan hier gesuggereerd wordt. Zo heeft Duitsland zich bereid en capabel getoond militaire en machtspolitieke middelen in te zetten als instrument voor zijn buitenlandse politiek en vertrouwen de Verenigde Staten in hun buitenlandse politiek nog altijd meer op niet-militaire en diplomatieke instrumenten dan op militair overwicht. Toch vormen deze identiteit-gerelateerde verschillen een belangrijke verklaring voor de crisis in de relatie. De unilaterale en op militaire macht gebaseerde Irak-politiek van de regering-Bush raakt de kern van het dominante waardenstelsel in Duitsland.

Dergelijke identiteit-gerelateerde verschillen zijn van relatief structurele aard. Ze zullen dus ook in de nabije toekomst de transatlantische verhoudingen blijven beïnvloeden. Het optreden van de huidige regeringen in Berlijn en Washington vormt echter ook een belangrijke verklaring van de huidige transatlantische crisis. Beide regeringen lijken er alles aan gedaan te hebben deze crisis mogelijk te maken. De bijna autistische wijze waarop de regering-Bush kritiek vanuit de internationale gemeenschap tegen haar beleid negeerde en Schröders opportunistische verkiezings-

retoriek moesten wel tot een crisis in de transatlantische betrekkingen leiden.

Het gevaar van deze crisis ligt in het resulterende onvermogen reële, wereldomvattende veiligheidspolitieke risico's aan te pakken. Het einde van de Koude Oorlog heeft geleid tot een internationale chaos met vérgaande veiligheidsrisico's voor zowel Duitsland als de Verenigde Staten. Om internationale stabiliteit te creëren en internationale orde te handhaven, zijn twee elementen essentieel: (militaire) macht en legitimiteit. Vooralsnog ontbreekt het Duitsland aan de militaire capaciteit en de politieke wil om met militaire middelen de internationale stabiliteit te waarborgen en ontbreekt het de Verenigde Staten aan voldoende ervaring, geloofwaardigheid (en politieke wil?) om een internationale rechtsorde mogelijk te maken. Beide landen dienen hun complementaire vaardigheden aan te wenden, indien men de mondiale veiligheidspolitieke uitdagingen effectief wil aanpakken. Om dit te bereiken is het te hopen dat beide regeringen tot inkeer komen, óf dat er een *regime change* plaatsvindt, maar dit keer in Berlijn of Washington. ■

Noten

- 1 'Schröder bringt Bush zum Lachen', in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 28 februari 2004.
- 2 Zie het interview met Peter Struck in de *Frankfurter Rundschau*, 15 februari 2004.
- 3 Zie voor een goed overzicht van een aantal belangrijke conflictpunten: Nikolas Busse, 'Die Entfremdung vom wichtigsten Verbündeten. Rot-Grün und Amerika', in: Hanns W. Maull e.a. (red.), *Deutschland im Abseits? Rot-Grüne Außenpolitik 1998-2003*, Baden-Baden, 2003, blz. 19-32.
- 4 Zie bijv. Werner Weidenfeld, *Kulturbruch mit Amerika? Das Ende transatlantischer Selbstverständlichkeit*, Gütersloh, 1996.
- 5 Christian Hacke, *Zur Weltmacht verdammt. Die amerikanische Außenpolitik von J.F. Kennedy bis G.W. Bush*, Bonn, 2003.
- 6 Zie voor de Amerikaans-Europese veiligheidsdiscussie in de eerste jaren na de Koude Oorlog: Sophie Vanhoonacker, *The Bush Administration and the Development of a European Security Identity*, Maastricht, 1999.
- 7 Zie voor de kernelementen van de Amerikaanse buitenlands-politieke identiteit (en kritiek hierop): David Campbell, *Writing Security. United States Foreign Policy and the Politics of Identity*, Minneapolis, 1992.
- 8 Voor een kritische beschouwing van dit Amerikaanse 'exceptionalisme' als imperialistisch aspect van de Amerikaanse politieke cultuur, zie Glen D. Camp, 'The End of the Cold War and US-EU-Relations', *ZEI Discussion Paper*, c122, 2003.
- 9 *National Security Strategy of the United States of America* (<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>).
- 10 De Amerikaanse veiligheidsstrategie spreekt van 'preemptive strikes'. De term is in deze context echter misleidend, aangezien zij over het algemeen gebruikt wordt om een situatie te beschrij-

ven waarin sprake is van een aanval op een agressor die reeds met terdaad agressieve handelingen uitgevoerd heeft. In de Amerikaanse veiligheidsstrategie worden echter ook aanvallen voorzien op staten of organisaties die nog geen agressieve handelingen ondernomen hebben. In dit geval zou het correcter zijn te spreken van 'preventive strikes', hetgeen veeleer een aanval op *veronderstelde* dreigingen is. Zie: Michael Walzer, *Just and Unjust Wars. A Moral Argument with Historical Illustrations*, New York, 1992 (in het bijzonder hoofdstuk 5). Zie ook Carlo Ceulemans, 'Een ethische analyse van de Amerikaanse doctrine van de preventieve oorlog', in: *Internationale Spectator*, april 2003, blz. 185-190.

- 11 Robert Cooper, *The Breaking of Nations. Order and Chaos in the Twenty-First Century*, New York, 2003.
- 12 Zie voor een vroege omschrijving van Duitsland als *Zivilmacht*: Hanns W. Maull, 'Zivilmacht: Die Konzeption und ihre sicherheitspolitische Relevanz', in: Heydrich e.a. (red.), *Sicherheitspolitik Deutschlands: Neue Konstellationen, Risiken, Instrumente*, Baden-Baden, 1992, blz. 771-786. In zijn artikel 'Germany and the Use of Force: Still a Civilian Power?' (<http://www.politik.uni-trier.de/mitarbeiter/maull/forsch/uofforce.pdf>) uit 1999 omschrijft Maull het concept 'civiele mogendheid' als volgt: 'a particular foreign policy identity or "role concept", which promotes multilateralism, institution-building and supranational integration and tries to constrain the use of force in international relations through national and international norms.'
- 13 De uitgaven voor de ministeries van buitenlandse zaken en defensie te zamen zijn gedaald van 21,5% van het BNP in 1990 tot slechts 12% in 2003. Zie: Gunther Hellmann, 'Agenda 2020. Krise und Perspektive deutscher Außenpolitik', in: *Internationale Politik*, september 2003, blz 39-50.
- 14 Te downloaden van: <http://ue.eu.int/solana/docs/031208ESSIINL.pdf>
- 15 Zie ook de diverse bijdragen in: Sebastian Harnisch & Hanns W. Maull (red.), *Germany As A Civilian Power. The Foreign Policy of the Berlin Republic*, Manchester, 2001. De conclusie van de auteurs is dat het concept 'civiele mogendheid' het meest geschikte model vormt om de Duitse buitenlandse politiek mee te beschrijven.

Tevens stelt men dat er sprake is van een 'gemodificeerde continuïteit' in de Duitse buitenlandse politiek. De onderliggende waarden en oriëntaties die bij het civiele-mogendheidmodel horen, zijn intact gebleven, maar de praktische invulling die er aan dit rolconcept gegeven wordt, is in de jaren '90 in beperkte mate veranderd.

- 16 Regeringsverklaring van bondskanselier Gerhard Schröder van 10 november 1998 voor de Duitse Bondsdag.
- 17 Zie voor een beschrijving van de concurrerende stromingen in het Duitse buitenlands-politieke debat: Gunther Hellmann, 'Goodbye Bismarck? The Foreign Policy of Contemporary Germany', in: *Mershon International Studies Review*, Supplement 1 (april 1996), blz. 1-39.
- 18 Dirk Rochtus, 'Duits-Amerikaanse betrekkingen: "Heimweh" naar Camp David?', in: *Internationale Spectator*, november 2002, blz. 545-548.
- 19 Zie bijv. Ton Nijhuis, 'Duitsland zwalkend maar onvermijdelijk', in: *Internationale Spectator*, maart 2003, blz. 113-114.
- 20 Zie: Michael Staack, *Handelsstaat Deutschland. Deutsche Außenpolitik in einem neuen internationalen System*, Paderborn, 2000.
- 21 *De Volkskrant*, 26 september 2003.
- 22 *Ibid.*
- 23 Zie Ton Nijhuis, 'Buitenlands beleid van Schröder II: meer slinger dan balans', in: *Internationale Spectator*, december 2003, blz. 579-583.
- 24 Zie bijv. het *Transatlantic Trends 2003*-onderzoek, dat duidelijk aangeeft dat de publieke opinie in Europa, en in Duitsland in het bijzonder, steeds kritischer wordt ten aanzien van de Amerikaanse buitenlandse politiek. (<http://www.transatlantictrends.org/>).
- 25 Cooper, *a.w. noot 11*, blz. 167.

Over de auteur

DRS HANS TERLOUW is als promovendus verbonden aan het Duitsland Instituut te Amsterdam. Hij verricht onderzoek naar de Duitse buitenlandspolitieke identiteit sinds de hereniging.

Afrika en Azië in de Duitse buitenlandse politiek

AMIT DAS GUPTA

Hulp of handel en vitale belangen

AAN HET EIND VAN DE 19^{DE} EEUW EISTE Duitsland een 'Platz an der Sonne' op. Het doel was niet alleen een gelijkwaardige positie onder de grote Europese mogendheden, maar ook de zuidelijke zon in Afrikaanse of Aziatische koloniën. Destijds was dat voor de status van een wereldmogendheid onontbeerlijk. Zoals bekend werden beide doelen niet bereikt, twee pogingen ten spijt. Toen echter na de Tweede Wereldoorlog door de golf van dekolonisering de overzeese imperia van de oude concurrenten Groot-Britannië en Frankrijk verdwenen, verwierf de Bondsrepubliek Duitsland merkwaardigerwijs snel een sterke positie in de 'Derde Wereld'. De twee concurrerende militaire blokken moesten immers goede betrekkingen onderhouden met de landen in Azië en Afrika, omdat deze met hun grote aantal forse invloed kregen in de Verenigde Naties. Aan de West-Duitse deelstaat kleefde geen odium van kolonialisme. Duitse export bereikte de verste uithoeken van de wereld. Bovendien hechtten de ontwikkelingslanden waarde aan de bereidheid van Bonn ontwikkelingshulp te verstrekken. Zij slikten de politieke doelstellingen voor zoete koek, omdat de Bondsrepubliek rijkelijk steun gaf en haar concepten voor ontwikkeling als voorbeeldig mochten gelden. West-Duitsland was in het beste geval een 'Weltmacht wider Willen',¹ die vanwege de concurrentie met de oostelijke deelstaat mondiaal wilde opereren en ageren, maar tegelijkertijd steeds benadrukte buiten Europa geen politieke doelen te beogen. West-Duitsland was in zijn politieke mogelijkheden toch al beperkt – vanwege zijn positie als een frontstaat in de Koude Oorlog en vanwege bepalingen die de geallieerden na de oorlog hadden opgelegd. Het land gold dus voor de niet-westerse wereld als nuttige partner, die niet te veel eiste.

Het herenigd Duitsland wordt echter zonder meer

De betrekkingen van Duitsland met de Derde Wereld tonen een gemengd beeld. In Afrika is Berlijn slechts matig geïnteresseerd, in het Midden-Oosten is zijn invloed gering, maar in Azië heeft het nieuwe markten en partners ontdekt.

als een grote mogendheid beschouwt. Dat is uiteindelijk ook de opvatting van de regering-Schröder, hoewel zij dat uit tactische overwegingen niet altijd rondbazuint. Klaus Kinkel, minister van Buitenlandse Zaken onder Kohl, streefde al naar een permanente zetel voor Duitsland in de VN-Veiligheidsraad. Thans is daarvan geen sprake meer, omdat de rood-groene regering heeft ingezien dat dit project, gezien de onhaalbaarheid van herstructurering van de Veiligheidsraad, onmiskenbaar naïef was. Ook wordt er niet alleen in Duitsland steeds meer aan getwijfeld of Berlijn in staat of zelfs bereid is de zelf verkondigde leidende rol op zich te nemen.² Hoewel de bondgenoten de regeringen-Kohl en -Schröder al meer dan een decennium aansporen verantwoording op zich te nemen, hebben zij deze eis in ieder geval buiten Europa nauwelijks vervuld.

Ontbrekende instrumenten

Een andere Afrika- en Azië-politiek zou nieuwe instrumenten vergen, zoals betrokkenheid van de diplomatie, uitbreiding van de ontwikkelingssamenwerking en het ter beschikking stellen van snel inzetbare eenheden voor vredesmissies. De meerderheid van de Afrikaanse en Aziatische landen behoort immers tot de groep van ontwikkelings- en jonge industrielanden

die voor de middellange termijn nog van kredieten en advies afhankelijk zullen zijn. Delen van Azië en vooral Afrika worden gekenmerkt door afbrokkeling van staatsgezag en gewelddadige conflicten. Om conflicten te voorkómen en crises op te lossen, zijn diplomatieke inspanningen vereist, financiële ondersteuning en inzet van troepen. Dat is geen neokolonialisme, maar de harde les uit de burgeroorlog in Joegoslavië.

Terwijl de regering-Schröder intussen een leidende rol in de stabilisatie van de Balkan op zich heeft genomen, heeft zij buiten Europa – op Afghanistan na – nog weinig van zich laten zien. Het ontbreekt niet alleen aan geld, maar vooral aan politieke wil voor aanpassing van het leger aan de nieuwe eisen. Met de vredeshandhavingssmissies op de Balkan, het ISAF-contingent in Afghanistan en de inzet van de marine in de Hoorn van Afrika, waarbij in totaal bijna 10.000 Duitse soldaten betrokken zijn, zijn de capaciteiten van de Duitse strijdkrachten al uitgeput. Voor missies voor het *afdwingen* van vrede is de *Bundeswehr* nooit geëquipeerd geweest. De recente investeringen in modernisering van de Duitse strijdkrachten zijn weliswaar op verbetering van de transportcapaciteit gericht, maar ze zijn te beperkt om de verwachting te rechtvaardigen dat de Bondsrepubliek in de toekomst zelfstandig, in Europees verband of binnen de NAVO een grotere militaire rol zal kunnen spelen.

De financiering van het Duits ontwikkelingsbeleid laat evenmin een rooskleurig beeld zien. Het aandeel van de officiële ontwikkelingssamenwerking (ODA) in het bruto nationaal produkt (BNP) is sinds 1990 van 0,41% naar 0,27% gedaald.³ Wie na de regeringswisseling in 1998, vanwege de uitgesproken ambitie van de *Grünen* op dit gebied, een fundamentele ommekeer in het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid had verwacht, werd al gauw teleurgesteld. Ook het ministerie voor ontwikkelingssamenwerking (BMZ) leed onder het bezuinigingsbeleid van het ministerie van financiën. In 2001 steeg de ODA in reële termen weliswaar voor het eerst weer marginaal, maar de totale omvang van de ontwikkelingshulp ligt al geruime tijd aanzienlijk onder de internationale norm. Na 11 september 2001 heeft de regering-Schröder zich in de luwte van de Verenigde Staten wel verplicht tot verhoging van haar bijdragen. Armoede, gebrekkig onderwijs, rechtsonzekerheid en geweld worden als voedingsbodem voor internationaal fundamentalistisch terrorisme beschouwd. Het ontwikkelingsbeleid heeft dan ook de status van preventief veiligheidsbeleid gekregen. Maar de begroting van het BMZ is alleen gegroeid omdat ook maatregelen tegen het terrorisme en het stabiliteitspact in Afghanistan er nu onder vallen.⁴

Ondanks heropening van enkele ambassades in Afrika neemt de Duitse presentie buiten Europa ver-

der af. In het bijzonder de kaalslag in het buitenlands cultureel beleid wordt onveranderd voortgezet. Duitsland toont daarmee zijn desinteresse in culturele uitwisseling en ondermijnt het aanzien dat de Bondsrepubliek had opgebouwd. Het mag zonder meer als een brevet van onvermogen voor *Standort Deutschland* worden opgevat dat noch een conservatief-liberale noch een rood-groene regering lijkt te beseffen welke positieve samenhang er bestaat tussen een naar verhouding goedkoop buitenlands cultureel beleid en de exportcijfers.

Afrika

Eigenlijk kan van een Duits Afrikabeleid nauwelijks gesproken worden. Het engagement van Bonn tijdens de Koude Oorlog berustte hoofdzakelijk op de mondiale wedijver tussen de twee dominante blokken. Intrinsieke (West-)Duitse belangstelling kwam er vrijwel niet aan te pas.⁵ Daarin is niet veel veranderd. Een reden is dat Afrika geen grote mogendheid telt. Sinds het vertrek van Nelson Mandela klinkt de stem van Zuid-Afrika bijna niet door in de internationale politiek. Egypte is een invloedrijk speler in het Midden-Oostenconflict, maar beslist niet sterk genoeg voor een leidende rol in de regio. Zuid-Afrika en Egypte zijn belangrijke partners van Duitsland als het om problemen in hun naaste omgeving gaat, maar daarbuiten hebben zij te weinig invloed om een rol van enige betekenis in de Berlijnse diplomatie te spelen.

Een nog scherper beeld tonen de statistieken met betrekking tot de Duitse economische belangen in Afrika. Het continent is een *quantité négligeable* voor de Duitse buitenlandse handel. Zo'n 2% van de Duitse in- en uitvoer vindt plaats met Afrika.⁶ Daarbij is het handelsverkeer ook nog tot een heel klein aantal landen beperkt: de met de Europese Unie verbonden landen aan de zuidkant van de Middellandse Zee, alsmede de olie-exporteurs Nigeria en Liberia. De belangrijkste partner is echter sinds lang de Republiek Zuid-Afrika, reden waarom de regering-Kohl destijds weigerde deel te nemen aan de boycot vanwege de apartheid.⁷ Nog steeds komt in deze staat het leeuwedeel van de Duitse investeringen in Afrika terecht.⁸

De Bondsrepubliek heeft met haar criteria voor verstrekking van kredieten en voor uitvoering van projecten wel de bakens verzet.⁹ Sinds begin jaren '90 hanteert het BMZ voor toekenning van fondsen vijf criteria: naleving van mensenrechten; politieke participatie; aanwezigheid van een rechtsstaat; aanwezigheid van een sociale-markteconomie; en oriëntatie op ontwikkeling.

Aan deze criteria wordt echter door bijna geen enkel Afrikaans land voldaan. De 'staat' vervult in Afrika bezuiden de Sahara een fundamenteel andere functie dan in het Westen. Hij bestaat niet als tegen-

hanger van een samenleving, maar is een instrument voor de elites en hun cliëntèles om macht uit te oefenen en zich te verrijken; door wetenschapslieden aangeduid als *Rentenökonomie*. Steun aan niet-gouvernementele organisaties (NGO's) als wezenlijke bouwstenen van de 'civil societies' sorteert nauwelijks effect, aangezien dit maatschappelijk middenveld in Afrika vrijwel ontbreekt.¹⁰ Deskundigen verwijten de Bondsregering dan ook terecht dat zij haar huiswerk niet heeft gedaan:¹¹ Berlijn zou er eerst eens over moeten nadenken met wie en op welke wijze men bij dergelijke structuren zou kunnen samenwerken om stabiliteit en ontwikkeling te bevorderen. In ieder geval ondersteunt de Bondsregering wel nuttige initiatieven ter verlichting van de schuldenlast.

Van andere methoden lijkt de Bondsregering bijna geheel te willen afzien. Berlijn heeft militaire interventies als zaak van de vroegere koloniale mogelijkheden afgedaan. Nadat in 1993 Duitse soldaten in VN-verband in Somalië waren gestationeerd, heeft de regering-Schröder de Europese militaire missie 'Artemis' in Kongo ondersteund. De beperkte schaal van deze missie, met deelname van slechts twintig Duitse militairen, toonde duidelijk aan dat het Berlijn niet om het stabiliseren van een van de meest door geweld geteisterde gebieden van Afrika ging, maar om politieke symboliek. Duitsland wilde wel zijn trouw tegenover Frankrijk laten blijken en de Europese capaciteit demonstreren om 'hard power' in te zetten. Met de beveiliging van de zeeroutes in de Hoorn van Afrika door de marine geeft de handelsmogendheid Duitsland te verstaan dat zij op zijn minst op de scheidslijn van twee continenten belangen te verdedigen heeft.

Sinds 2001 reppen deskundigen van een *renaissance* van het Duitse Afrikabeleid. Terwijl zich in de jaren negentig nauwelijks een belangrijk Duits politicus voor deze afgelegen streek interesseerde en ook de rood-groene coalitie geen interesse toonde, is nu enige verandering zichtbaar. Dan gaat het niet zozeer om de reis van Schröder in januari 2004; Schröder is immers de eerste Bondskanselier die zich meer als opperste handelsvertegenwoordiger dan als eerste diplomaat van Duitsland lijkt te beschouwen.¹² Waar het hier om gaat is dat in het *Auswärtiges Amt* zich al vóór '9/11' de gedachte had gevormd dat de Afrikaanse problemen vroeg of laat naar Europa zullen overslaan. Met de uitbreiding van instabiliteit en de AIDS-epidemie zijn er bommen aan het tikken die dringend onschadelijk moeten worden gemaakt. Of met het gebrek aan concepten en middelen daaruit iets als doordacht Afrikabeleid zal ontstaan, moet worden afgewacht. Departementale strategienota's¹³ en debatten in de Bondsdag¹⁴ laten nog niet veel méér zien dan dat men begonnen is intensief na te denken.

Het Midden-Oosten

De Duitse politiek heeft wel al tientallen jaren uitgebreide ervaring met het Midden-Oosten. Vanwege geostrategische betekenis en olievoorraden geniet de regio al een eeuw aandacht van Duitsland. Vanwege de *Holocaust* rust op Duitsland bovendien een bijzondere verplichting tegenover Israël, zodat het voor geen enkele Bondsregering mogelijk is zich afzijdig te houden van de ontwikkelingen in het Midden-Oosten. Dat geldt eens te meer daar het Midden-Oostenconflict terreurgroepen baart die vanaf de jaren '70 ook in Duitsland hun bloedige sporen hebben nagelaten. Berlijn is daarom niet alleen moreel verplicht de bevordering van ontspanning in de regio te ondersteunen, maar dient eigen vitale belangen als energievoorraden en veiligheid in het oog te houden.

Ondanks de nauwe banden met Israël¹⁵ opende Bonn vanwege de belangen in de Arabische wereld pas in 1965 een ambassade in Tel Aviv. Sindsdien voert de Bondsrepubliek in samenwerking met haar Europese partners een Midden-Oostenpolitiek die sterker met Arabische en Palestijnse belangen rekening houdt dan het Amerikaans beleid, zonder evenwel een standpunt tegen Israël in te nemen. Zo werd de tamelijk pro-Arabische houding van minister van buitenlandse zaken Genscher door het op verzoening gerichte Israël-beleid van Kohl in evenwicht gebracht. Genschers opvolger, Kinkel, volgde dezelfde lijn als de kanselier.¹⁶ De rood-groene regering heeft deze lijn voortgezet, hoewel zij duidelijk afstand hield tot de regering-Netanjahu, omdat deze zonder veel omhaal afscheid nam van het Oslo-proces. Dat minister Fischer zich desondanks als vredesmakelaar wilde profileren, was eerder het resultaat van een treurige toevaligheid: tijdens zijn bezoek aan Israël in 2001 was hij ooggetuige van de gevolgen van een bomaanslag. Hij boekte overigens, zoals te verwachten viel, geen succes.¹⁷

In de kern van de zaak zijn het Duitse en het Europese Midden-Oostenbeleid al sinds jaar en dag er, buiten hun schuld, toe veroordeeld werkeloos af te wachten.¹⁸ Enerzijds ontbeert de Palestijnse politiek een centraal leiderschap, anderzijds lijkt de regering-Sharon alleen voor gewelddadige oplossingen gepoort. Er is dan ook een gebrek aan partners voor het soort conflictbeheersing dat *Zivilmächte* als Duitsland en de EU willen en kunnen bieden.

Daarentegen wordt in Washington onder president George W. Bush eenzijdiger dan ooit te voren de militante politiek van Sharon ondersteund. Bush' voorganger Clinton had aan het eind van zijn tweede ambtsperiode met zijn met tijdnood kampende pogingen tot een permanent compromis uiteindelijk meer kwaad dan goed gedaan. Brussel, de grootste financier

van de opbouw van de Palestijnse gebieden,¹⁹ kon daarom slechts toekijken hoe het Israëliëse leger grote Europese projecten, zoals de luchthaven van Gaza, in de as legde. Ook gemeenschappelijke diplomatieke initiatieven, zoals de *roadmap for peace*, waarvoor minister Fischer zich inzet, hebben nu weinig kans van slagen.

De houding van Schröder tegen de oorlog in Irak is door sommigen geïnterpreteerd als zelfbewust optreden,²⁰ door anderen juist als onhandig afzien van beleid.²¹ Er bestaat over het algemeen wel consensus over de nogal stumperige handelwijze van Schröder, die de unilaterale Amerikaanse politiek op een even zo unilaterale wijze afwees, tijdens een toespraak op een marktplaats in de provincie, en vervolgens blij mocht zijn dat Chirac en Poetin hem onder hun vleugels namen. De discussie concentreert zich rond de vraag of Berlijn zijn positie heeft verbeterd, omdat het *überhaupt* verzet aantekende tegen Washington, óf zich door de schade die de Duitse bilaterale betrekkingen hadden opgelopen, heeft gemarginaliseerd, in een wereld waar weinig zonder de Amerikanen op gang kan worden gebracht. In ieder geval lijkt het niet waarschijnlijk dat Duitsland een grotere politieke rol zal kunnen spelen in de opbouw van Irak, hoewel Duitse bedrijven daar wel weer voet aan de grond beginnen te krijgen.

Anders staat het met Iran, waarmee de Bondsrepubliek in de tijden van de Sjah al goede betrekkingen onderhield. De Iraanse revolutie heeft die goede betrekkingen opmerkelijk weinig aangetast, wat niet alleen in de economische samenwerking te zien is. De 'kritische dialoog' met het bewind van de *mullahs* werd in Duitsland en daarbuiten als vijgeblad voor gebrek aan democratische gezindheid en puur commercieel denken aan de kaak gesteld. Die dialoog heeft de situatie van de mensenrechten in Iran zeker niet verbeterd. Maar Teheran, dat sinds 1979 onder permanente Amerikaans druk staat, heeft die Duitse houding wel positief gewaardeerd. Het was niet toevallig dat de Iraanse regering zich in het conflict over haar militaire nucleaire programma juist tegenover een Duits-Engels-Franse trojka van ministers van buitenlandse zaken bereid verklaarde aan de westerse eisen toe te geven. Of Teheran ook woord houdt, blijft na de laatste vondst van geheime materialen en de nog niet geheel te doorgronden dimensies van de Pakistaanse verkoop van nucleaire technologie af te wachten.²² Dat er in Iran nu inspecties van de IAEA plaatsvinden, is echter een positief signaal. Wanneer zal blijken dat Teheran ook na de overwinning van de conservatieven bij de verkiezingen van 22 februari jl. zijn houding handhaaft, mag Berlijn dat voor een niet gering deel op zijn conto schrijven.

Azië

In het Centraal-Aziatische Afghanistan heeft Duitsland, samen met Nederland, voor de eerste keer buiten Europa een militaire missie geleid. Ter compensatie van de Duitse afwezigheid in Irak werd de militaire betrokkenheid kortgeleden van de hoofdstad Kaboel naar de Kundus-regio uitgebreid. Die laatste stap heeft vooral een alibi-functie, aangezien in Kundus hoofdzakelijk humanitaire en nauwelijks militaire taken vervuld moeten worden. In het zuiden en oosten, waar de Taliban en al-Qaeda aanstalten maken terug te keren, zijn daarentegen dringend soldaten nodig.

De Afghanistan-missie in haar geheel is echter geen vijgeblad. Ondanks de aanzienlijke Duitse taken op de Balkan, stelde de *Bundeswehr* rond 1.500 soldaten ter beschikking. Minister Fischer belegde, met geweldige persoonlijke inspanning, twee conferenties met Afgaanse leiders op de Petersberg bij Bonn, waar het fundament voor een duurzame vrede werd gelegd. Bij de voorbereiding van een nieuwe constitutie heeft de Duitse diplomatie opnieuw een belangrijke rol gespeeld. Daarbij mag de financiële bijdrage voor de opbouw van het land natuurlijk niet worden vergeten.

Dat alles vond plaats in het kader van de oorlog tegen het terrorisme. Het Duitse leger is op onbekend terrein terechtkomen, al kan Duitsland bogen op de traditionele Afgaanse vriendschap voor Duitsland en het uitdrukkelijk verzoek van de regering-Karzai om blijvende Duitse betrokkenheid. De opbouw van een functionerende democratie is echter een project van lange adem. Bovendien scheidt de omgeving van Afghanistan problemen. Zo bevinden zich aan Afghanistans noordgrenzen instabiele ex-sovjetrepublieken. Wellicht is westerbuur Iran nog het meest berekenbare buurland. China gedraagt zich weliswaar als een grote mogendheid, maar blijkt tegelijkertijd vanwege het eigen transformatieproces in een onzekere toekomst. Het heeft in Xinjiang, de provincie die grenst aan Afghanistan, met militant separatisme te kampen. Afghanistans zuiderbuur is Pakistan. Generaal/president Musharraf heeft wel voor een bijna totale ommekeer in de buitenlandse politiek gezorgd, maar hij staat nog altijd aan het hoofd van hetzelfde leger en dezelfde geheime dienst die de Taliban hebben gecreëerd en al-Qaeda hebben gedoogd en misschien deels nog steeds dulden.

Berlijn heeft met het sturen van troepen naar dit kruisvat dus een behoorlijk risico genomen. Het lijkt erop dat de rood-groene regering in Afghanistan wil bewijzen dat zij ook buiten Europa verantwoordelijkheid op zich wil nemen en tegelijkertijd – met het oog op Irak – in staat is een land op te bouwen, zolang de Amerikanen voor veiligheid zorgen.

Overigens past de Duitse betrokkenheid in Afgha-

nistan goed bij de gedachten in Brussel over een gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid.²³ Het ontwerp van Solana²⁴ vermeldt vijf regionale mogendheden waarmee de EU in de toekomst nauwer wil samenwerken. Met Rusland, China, Japan en India liggen vier daarvan gedeeltelijk of geheel in Azië; drie ervan hebben een belangrijke rol gespeeld in het conflict in Afghanistan. Duitsland heeft al aan het begin van de jaren '90 de verwachting geuit dat Oost-Azië – genoemd werden Japan, China en India – een centrum van de wereldpolitiek zal zijn.²⁵ Dat was vooral een reactie op het fenomenale economische succes van de kleine tijgers, de groeicijfers van China en de hervormingen in India. Die kleine tijgers en Japan kampen sinds 1997 echter met een ernstige crisis. Toch blijft Azië de regio waar zich de belangrijkste toekomstige politieke partners voor Brussel en Berlijn bevinden. Latijns-Amerika hoort traditioneel bij de cliëntèle van de Verenigde Staten; Afrika wekt al lang eerder vrees dan hoop. Terwijl in delen van Afrika structuren uiteenvallen c.q. 'functioneren' op een manier die samenwerking moeilijk maakt, zijn er in Zuid- en Oost-Azië juist 'klassieke' staten.

Met Japan, China en India telt Azië drie landen waarvan een belangrijke rol in de wereldpolitiek van morgen wordt verwacht. Door Peking en New Delhi wordt die rol al lang en luidkeels geclaimd. Tokio, daarentegen, lijkt vast te houden aan zijn beproefde terughoudendheid, hoewel onlangs ook hier een drempel lijkt overschreden, aangezien Japan voor het eerst sinds 1945 troepen naar het buitenland heeft gestuurd – namelijk naar Irak. Economisch speelt Japan op het hoogste niveau mee; het land kent sinds lang handelsbetrekkingen met Duitsland. In 2000 bedroeg de omvang van de bilaterale handel zelfs meer dan 35 miljard euro.²⁶ Beide landen zijn vanaf het begin deelnemer aan de G7-bijeenkomsten en zij consulteren elkaar frequent. Als de belangrijkste donor van ontwikkelingskredieten in Azië werkt Japan bovendien in de huidige G8 ook op dit gebied met Berlijn samen. De Duits-Japanse betrekkingen werden door Schröder en minister-president Koizumi in april 2003 nog als 'buitengewoon goed' bestempeld. Dat is zeker overdreven; deskundigen menen dat de relatie, die tot 1990 niet anders dan een 'Zweckpartnerschaft mit Vorbehalten' is geweest, ook sindsdien vooral gekenmerkt wordt door wederzijds gebrek aan begrip.²⁷ Toch is, afgezien van de Verenigde Staten, Japan thans veruit de belangrijkste partner van Duitsland buiten Europa.

Dat de Duits-Chinese betrekkingen even probleemloos zijn, zou als verrassing kunnen gelden. Net als in het geval van Iran is door de 'kritische dialoog' de angel gehaald uit de fundamentele tegenstelling tussen beide politieke systemen. De regering-Schröder

zegt, evenals de regering-Kohl dat destijds deed, de ernstige schendingen van de mensenrechten in China alleen achter gesloten deuren te bekritisieren, opdat het communistisch leiderschap *en public* zijn gezicht kan redden. Er zijn echter goede argumenten om zowel aan de effecten van dergelijk beleid als aan zelfs het bestaan ervan weinig geloof te hechten.²⁸ Duitsland gaat, zoals alle grote Europese buurlanden, voor de leiders van de vermeend grootste markt van de toekomst door het stof. Net als Kohl reist Schröder steeds met grote economische delegaties naar het 'Rijk van het Midden'. Daarbij blijkt het geen rol te spelen dat de rooskleurige verwachting van grote winst deels op verfraaide cijfers is gebaseerd en dat het proces van politieke transformatie aanzienlijke risico's inhoudt.

Berlijn heeft al politieke winst kunnen boeken. Dat juist Schröder als vertegenwoordiger van de NAVO verontschuldigen voor het onopzettelijk bombardement van de Chinese ambassade in Belgrado mocht overbrengen, bewijst het hoge respect dat Duitsland in China geniet. Nauwere politieke samenwerking is evenwel niet te verwachten, omdat de belangstelling van beide landen inzake mondiale vraagstukken vaak ver uiteenloopt, van het Internationale Strafhof via het milieubeleid naar de hervorming van de VN-Veiligheidsraad.²⁹ Aangezien de Verenigde Staten China als de belangrijkste toekomstige uitdager beschouwen, zijn er toch al grenzen gesteld aan een Duits-Chinese toenadering, als we ervan mogen uitgaan dat Berlijn de fundamentele van de transatlantische samenwerking niet verder wil beschadigen.

Minder problematisch is de samenwerking met de derde Aziatische regionale mogendheid: India. Sinds de economische hervormingen van begin jaren '90 beschouwt Washington New Delhi als hoeder van stabiliteit, democratie en markteconomie in Azië. Terwijl de Amerikanen vijandelijke broer Pakistan tientallen jaren kunstmatig op ooghoogte hadden gehouden, hebben zij Islamabad nu nog slechts voor de strijd tegen de Taliban en al-Qaeda nodig. Voor het overige heeft India het pleit gewonnen, ook in het perspectief van de EU.³⁰ In de inschattingen van Brussel en Berlijn³¹ lijkt India bijna een op maat gesneden partner, die politiek en economisch de beslissende drempels heeft overschreden – zelfs als de problemen met het militante separatisme en 300 miljoen armen zouden blijven bestaan.³² Duitsland is goed voorbereid op een dergelijke oriëntatie op de Zuid-Aziatische reus. Sinds begin jaren vijftig heeft de Duitse industrie haar positie op de Indiase markt voortdurend kunnen vergroten.³³ Dat het *green card*-initiatief van Schröder nauwelijks door Indiërs, maar juist vooral door Oost-Europeanen werd benut, heeft veel met de grotere aantrekkingskracht van de Verenigde Staten te maken en minder met de Indiase sympathieën voor een zo

nauw mogelijke economische samenwerking met de Bondsrepubliek. In het laatste decennium hebben tal van bezoeken van de Duitse Bondskanselier en ministers aan India plaatsgevonden; daarmee zijn de rimpelloze betrekkingen nog verder verdiept. India mag zich zelfs verheugen in de in praktisch opzicht weinig betekende maar in symbolische zin wel belangrijke Duitse steun voor zijn streven naar een permanente zetel in de VN-Veiligheidsraad.³⁴

Conclusie

Wanneer we de balans opmaken, blijkt dat op de prioriteitenlijst Afrika een stuk lager staat dan Azië en het Midden-Oosten. De regering-Schröder ziet, net als haar voorgangers, nauwelijks politieke of economische mogelijkheden op het zwarte continent. Met de van Afrika uitgaande gevaren in het vizier, beschouwt zij het kennelijk wél als haar plicht in de toekomst meer te doen dan een herhaling van de vanouds bekende retorische verklaringen.³⁵ Maar het proces naar een nieuw Duits Afrikabeleid bevindt zich nog slechts in de discussiefase.

Buiten Europa en Noord-Amerika gaat de meeste aandacht nog steeds uit naar het Midden-Oosten, omdat hier vitale belangen van Duitsland op het spel staan. Net als zijn Europese partners is Duitsland in de huidige fase van het Israëlijsch-Palestijns conflict echter veroordeeld tot passiviteit. Een Duitse bemiddelende rol, waartoe ook uitoefenen van druk zou moeten horen, is vanwege de Duits-joodse geschiedenis onvoorstelbaar. Dat Berlijn zijn beproefde contacten wel weet te gebruiken, bewijst het recent succes van de EU-trojka in Iran.

Of deze regio aanleiding zal geven tot hoop, is onzeker. Dus concentreert Duitsland zijn diplomatieke, militaire en economische activiteiten duidelijk op Azië. Hier heeft men niet alleen al vroeger de markten en de economische partners van de toekomst ontdekt, maar ook onontbeerlijke politieke partners in een multipolaire wereld gevonden. De nog bestaande beperkingen van de politieke samenwerking zouden niet permanent hoeven te zijn. Duitsland heeft, vergeleken met de gebruikelijke voorzichtigheid, in Afghanistan althans vastberaden zijn verantwoordelijkheid genomen en daarmee te kennen gegeven een grotere bijdrage te willen leveren aan stabilisering en ontwikkeling van de 'schwarzen Löcher von Ordnungslosigkeit'³⁶ in Azië. Of deze houding wordt gesteund door de oppositie in de Bondsdag of zelfs door een meerderheid van de Duitse bevolking, is erg twijfelachtig. Het blijft daarom afwachten of zich uit de contouren van een nieuw Azië-beleid méér zal ontwikkelen. Dat het een voorbeeld zal zijn voor een nieuw Afrika-beleid, mag gezien de slechte financiële situatie in

Duitsland en het gebrek aan economische belangen goeddeels worden uitgesloten. Thans wordt 'ein Platz an der Sonne' voor het gros van de nog steeds erg provincialistische Duitse politici, in tegenstelling tot hun aan grootheidswaanzin leidende overgrootouders, eerder als lastige uitdaging ervaren dan als kans. ■

Noten

- 1 Christian Hacke, *Weltmacht wider Willen*, Frankfurt a.M., 1993.
- 2 Vgl. o.a. Hanns W. Maull, 'Editorial: Deutschland auf Abwegen?', in: Hanns W. Maull e.a. (red.), *Deutschland im Abschied? Rot-grüne Außenpolitik 1998–2003*, Baden-Baden, 2003, blz. 7 e.v.
- 3 Vgl. de statistieken van het Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, http://www.bmz.de/infothek/hintergrundmaterial/statistiken/stat_02c.pdf.
- 4 Steffen Bauer, 'Deutsch-Afrikanische Beziehungen 2001', in: *Afrika-Jahrbuch*, 2001, blz. 19 e.v.
- 5 Ulf Engel, *Die Afrikapolitik der Bundesrepublik Deutschland 1949–1999. Rollen und Identitäten*, Hamburg, 2000.
- 6 Zie de statistiek in: Ulf Engel, 'Deutsch-Afrikanische Beziehungen 2002', in: *Afrika-Jahrbuch*, 2002, blz. 26.
- 7 Engel, a.w. noot 5, blz. 187 e.v.
- 8 Engel, a.w. noot 6., blz. 27.
- 9 Hans-Gert Braun, 'Eine neue deutsche Afrika-Politik?', *Internationales Afrikaforum*, 1999, cahier 1, blz. 3.
- 10 Ulf Engel, 'Afrikabilder und Afrikarealitäten. Die jüngste Diskussion im Deutschen Bundestag', in: *Afrika-Jahrbuch*, 2000, blz. 32 e.v.
- 11 Ulf Engel e.a., *Memorandum zur Neubegründung der deutschen Afrikapolitik. Frieden und Entwicklung durch strukturelle Stabilität*, Berlin, 2002. Vgl. ook Braun, a.w. noot 9, blz. 3 e.v.
- 12 'Schröder entdeckt Afrika', *Spiegel-Online*, 15 januari 2004.
- 13 Voor een concept voor het gehele continent en vijf concepten voor regio's, zie: http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/regionalkonzepte/afrika/index_html.
- 14 Engel, a.w. noot 10, blz. 25 e.v.
- 15 Sven Olaf Berggötz, *Nahostpolitik in der Ära Adenauer. Möglichkeiten und Grenzen 1949–1963*, Düsseldorf, 1998.
- 16 Markus A. Weingardt, *Deutsche Israel- und Nahostpolitik. Die Geschichte einer Gratwanderung seit 1949*, Frankfurt a.M., 2002, blz. 305 e.v.
- 17 Hanns W. Maull, 'Die deutsche Nahostpolitik: Gescheiterte Ambitionen', in: Maull (red.), a.w. noot 2, blz. 121 e.v.
- 18 *Ibid.*, blz. 129 e.v.
- 19 Weingardt, a.w. noot 16, blz. 404.
- 20 Gregor Schöllgen, *Der Auftritt. Deutschlands Rückkehr auf die Weltbühne*, München, 2003, blz. 131 e.v.
- 21 Maull, a.w. noot 2, blz. 2 (http://www.politik.uni-trier.de/mitarbeiter/maull/pubs/dt_ap_IPSept03.pdf).
- 22 'Geheim-Experimente in Iran offenbar aufgedeckt', in: *Süddeutsche Zeitung*, 25 februari 2004.
- 23 'Beziehungen der EU mit Asien', http://www.auswaertigesamt.de/www/de/eu_politik/gasp/eu_aussenbez/asien_html.

- 24 Javier Solana, *A secure Europe in a better world*, Thessaloniki, 20 juni 2003. (<http://ue.eu.int/pressdata/EN/reports/76255.pdf>).
- 25 'Asien-Konzept der Bundesregierung', 25 oktober 1993, Bundestagsdrucksache 12/6151 (<http://www.bpb.de/files/FD6AP8.pdf>).
- 26 Auswärtiges Amt, *Aufgaben der deutschen Außenpolitik am Beginn des 21. Jahrhunderts. Ostasien* (<http://www.auswaertigesamt.de/www/de/infoservice/download/pdf/asien/ostasien.pdf>).
- 27 Miriam Rohde, 'Deutsch-japanische Beziehungen', in: *Informationen zur politischen Bildung*, 2. Quartal 1997, Japan, blz. 14 e.v.
- 28 Günther Schubert, 'China und die Europäische Union im Kontext der GASP', in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 19-20/2002, blz. 21-28.
- 29 Vgl. de inschatting door Tim Trampedach, *Bonn und Peking. Die wechselseitige Einbindung in außenpolitische Strategien 1949-1990*, Hamburg, 1997, blz. 208 e.v.
- 30 Bijv. de duidelijke veroordeling van Pakistan in het 'Südasiënkonzept' van het Auswärtiges Amt, mei 2002, blz. 5 (http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/asien/konz_suedasien.pdf).
- 31 *Ibid.*, blz. 6.
- 32 'EU strategy paper India', 10 september 2002 (http://europa.eu.int/comm/external_relations/india/csp/02_06en.pdf).
- 33 Amit Das Gupta, *Handel, Hilfe, Hallstein-Doktrin. Die bundesdeutsche Südasiënpolitik unter Adenauer und Erhard 1949-1966*, Husum, 2004, blz. 80 e.v.
- 34 Baldev Raj Nayar, *India and the major powers after Pokharan*, New Delhi, 2001, blz. 98.
- 35 Zoals Schröders toespraak 'Afrika ist im Kommen' op de *Wirtschaftstag Afrika*, 22 april 2002 (<http://www.bundestkanzler.de/Reden-.7715.66345/Ansprache-von-Bundestkanzler-Gerhard-Schroeder-zu...htm>).
- 36 Zie: <http://www.german-foreign-policy.com/de/news/article/1025647203.php>.

Over de auteur

DR. AMIT DAS GUPTA studeerde geschiedenis en Duitse literatuur aan de universiteit van Erlangen-Nürnberg, waar hij promoveerde op de Duitse Zuid-Aziëpolitiek in de jaren '50 en '60. Hij is als DAAD-Fachlektor verbonden aan het Duitsland Instituut Amsterdam. Zijn lopend onderzoek betreft Duitse wapenexport naar de Derde Wereld tijdens de Koude Oorlog.

Politiek touwtrekken over de 'Vertreibung'

DIRK ROCHTUS

Blindstaren op eigen leed?

MET ZIJN SERIE OVER DE 'VERTREIBUNG', de verdrijving van miljoenen Duitsers uit de voormalige oostelijke gebieden van het Duitse Rijk, bracht de tv-historicus Guido Knopp in 2001 een ware dijkbreuk teweeg in het anders zo gezapige Duitse landschap. Duizenden kijkers reageerden, ook met hun persoonlijk levensverhaal, op de vaak schokkende beelden. In de Duitse media barstte het debat los over dit aspect van het oorlogsverleden, dat tot dan toe amper aan de orde was geweest. Het was immers *not done* dat de Duitsers zich bogen over eigen oorlogsleed, waar de nationaal-socialisten in naam van het Duitse volk zoveel gruwelijke misdaden hadden begaan tegenover andere volken. Zeker na 1968 won de gedachte veld

Het plan van de Bond van Duitse Verdrevenen een Zentrum tegen Vertreibungen op te richten – en dat nog wel in Berlijn, ooit hoofdstad van het Derde Rijk – heeft veel kwaad bloed gezet in Polen en Tsjechië. Staren de Duitsers zich niet blind op eigen leed?

dat de Duitsers als *Tätervolk* zelf schuldig waren aan het leed dat hen als een boemerang had getroffen. Het verlies van de oostelijke provincies Silezië, Pommeren, Oost-Pruisen en van het in 1938 aangehechte Sudetenland gold als de gepaste straf voor de ellende die de nazi's over heel Europa hadden uitgestort.¹

Bovendien was het thema 'Vertreibung' tientallen jaren in bezit genomen door in nostalgie zwelgende 'Vertriebenenverbände', de organisaties van de verdreven Duitsers en hun nakomelingen, die bij het begin van de Bondsrepubliek waren opgericht om het 'Recht auf Heimat' in de zin van recht op terugkeer als fundamenteel mensenrecht te waarborgen.² De jonge Bondsrepubliek streefde de integratie van de verdrevenen na, maar hield wel de herinnering aan de verloren provincies levendig met officiële standpunten en publikaties, alsmede door de weigering de Oder-Neisse-grens te erkennen. De DDR daarentegen had reeds in 1950 in het Verdrag van Görlitz beide rivieren als de grens met Polen erkend en het begrip 'Vertriebene' vervangen door het meer neutrale 'Übersiedler'. Zelfs een DDR-auteur als Franz Fühmann, die in 1922 in het Sudetenduitse Rochlitz (Rokytnice, Tsjechië) was geboren en heel zijn leven worstelde met het verleden en het verlies van de *Heimat*, drukte in zijn geschriften zijn onbegrip uit voor de *Landsmannschaften*, de regionaal georganiseerde verdrevenenorganisaties, die hij begin jaren '80 tijdens een bezoek aan de Bondsrepubliek nog als achterlijk had ervaren. De pers van de Sudetenduitse verdrevenen aarzelde niet Fühmann als een nestbevuiler te bestempelen.³

In de Bondsrepubliek zelf was het een andere auteur, en niet de minste, die het debat over het lot van de Duitse vluchtelingen weer aanzwengelde. Nobelprijswinnaar Günter Grass, zelf afkomstig uit de omgeving van Danzig (Gdansk, Polen), schilderde in de novelle *Im Krebsgang* de ondergang van het cruiseschip-*Wilhelm Gustloff*.⁴ In januari 1945 was dit schip met duizenden vluchtelingen onderweg van Gotenhafen (Gdynia) naar Kiel, toen het door een Sovjetrussische duikboot werd getorpedeerd. Naar schatting vijfduizend mensen verloren het leven in het ijskoude water van de Oostzee. Juist het feit dat een onverdacht auteur als Grass, die bekend staat om zijn linkse sympathieën, zich aan deze thematiek waagde, ontrokte haar aan de taboeïsering.

In feite was de bespreekbaarheid van de thematiek de late uitloper van een proces dat zich sinds de val van de Muur en het ontstaan van de zogenaamde Nieuwe Wereldorde aan het ontplooiën was. De Duitse eenmaking noopte West- en Oost-Duitsers tot herbezinning over het gemeenschappelijk verleden. De grens tussen het nieuwe Duitsland en Polen werd transparanter in een Europa waar West en Oost naar elkaar toegroeiden, nadat de volken van Centraal-Europa het communistische juk van zich af hadden geworpen. De nationale taboes die hun tijdens de Koude Oorlog nog cynische diensten hadden bewezen, verloren aan zeggingskracht. Ook de Nieuwe Wereldorde als overkoepelende metafoor veranderde het collectief bewustzijn. Staten vielen uiteen bij

gebrek aan interne cohesie, volken begonnen elkaar te bestrijden of uit te roeien ('Joegoslavië; Rwanda'). De etnische verdwazing die eerder kenmerkend leek te zijn voor een 'Nieuwe Wereldwanorde', deed vele mensen in het Westen het belang van de natiestaat als onaantastbaar schrijn in twijfel trekken. Ook het drama-Kosovo van 1999 maakte Duitse politici en burgers gevoelig voor het thema van de verdrijving. Het tragische lot van de etnische Albanen, die het op een lopen hadden gezet voor vervolging en krijgsgewoel, riep bij vele Duitsers herinneringen op aan droevige gebeurtenissen uit de eigen geschiedenis.

De televisieserie van Guido Knopp viel dan ook in vruchtbare aarde. De gevoeligheid, ook voor het lot van de Duitsers die uit het land ten oosten van Oder en Neisse waren verdreven, nam toe naarmate de burgers van de Bondsrepubliek scherper beseften dat het fenomeen 'vlucht en verdrijving' globaal en van alle tijden is. De schijnwerpers werden de afgelopen jaren meer en meer gericht op het lot dat vluchtelingen in de Nieuwe Wereldorde ten deel viel, zeker wanneer ze in grote getale opdoken en de draagkracht van staten aantastten. Terwijl de beelden van Kosovo en Afghanistan nog vers in het geheugen lagen, zagen de Duitsers met de ZDF-serie voor ogen dat zulke tragedies zich ook in Europa, en nog wel in het hart van het continent, hadden afgespeeld.

De *Bund der Vertriebenen* (BdV), de koepelorganisatie van de verdreven Duitsers, kon garen spinnen bij die groeiende gevoeligheid. In maart 1999 opperde Erika Steinbach, de voorzitter van de BdV, het plan met een 'Stiftung Zentrum der 15 Millionen' (een verwijzing naar het aantal verdrevenen) het leed en wedervaren te documenteren van de Duitsers die uit de vroegere Duitse oostelijke provincies en uit Zuidoost-Europa waren verjaagd. Het *Haus der Geschichte* in Bonn zou volgens Steinbach onvoldoende de blik richten op het lot van de verdrevenen en zich vooral toespitsen op de ontstaansgeschiedenis van de Duitse democratie. Op 6 december 2000 werd in Wiesbaden een stichting met de definitieve naam 'Zentrum gegen Vertreibungen' opgericht.⁵ Het voorzitterschap namen Erika Steinbach, lid van de CDU in de Bondsdag, en Peter Glotz, voormalig *Bundesgeschäftsführer* van de SPD, waar. Prominente academici en journalisten, zoals Arnulf Baring en Peter Scholl-Latour, schaarden zich achter het initiatief.

De bekende auteur Ralph Giordano, die als zoon van een Italiaan en een Duitse jodin in 1923 in Hamburg was geboren en het nazi-regime had overleefd, engageerde zich vanaf het begin voor het centrum, maar uitte op 6 januari 2004 in een brief aan Steinbach zijn ongenoegen over het 'gebrek aan empathie' van de verdrevenen voor het leed van andere volken. Daarmee legde hij de vinger op de zere plek. Alle kri-

tiek die aan het adres van de initiatiefnemers is gericht, draait immers rond de vrees dat de Duitsers zich op *eigen leed* zouden blindstaren.

Markus Meckel, SPD-politicus en in 1990 minister van buitenlandse zaken in de laatste en democratisch gekozen regering van de DDR, bestempelde in juli 2003, samen met politici en intellectuelen uit verscheidene landen, het centrum als een nationaal project dat de burenen verontrust en Europees ingevuld zou moeten worden.⁶

Het plan van de *Bund der Vertriebenen* een dergelijk centrum als Duits initiatief op te richten – en dan nog wel in Berlijn, de hoofdstad van de Bondsrepubliek Duitsland (maar ook van het in rook en as opgegane Derde Rijk) – zette kwaad bloed bij Polen en Tsjechen. Tot 1990, het jaar van de Duitse hereniging, heeft Polen in onzekerheid geleefd of Duitsland de Oder-Neisse-linie zou erkennen. Sinds de dagen van Konrad Adenauer was het *bon ton* in officiële West-Duitse kringen hoogdravende verklaringen af te leggen over Duitsland met de grenzen van 1937 en de gebieden ten oosten van Oder en Neisse, maar zelfs de eerste bondskanselier besefte al te goed dat ze onherroepelijk verloren waren.⁷ Wat Polen en Tsjechië niet accepteren is dat Duitsers het wagen over hun eigen leed tijdens en vlak na de oorlog te spreken. Het officiële standpunt van de twee landen, die zelf erg te lijden hadden onder de nazi's – Polen nog meer dan Tsjechië (het toenmalige protectoraat-Bohemen-Moravië) – luidt dat de verdrijving van de Duitsers het gevolg is van Hitlers misdadige politiek. Vooral vrezende Polen en Tsjechië dat oorzaak en gevolg van elkaar worden losgekoppeld en dat de Duitsers zich zelf te veel als slachtoffer gaan beschouwen, zonder voldoende oog te hebben voor het leed dat de nationaal-socialisten hebben toegebracht aan het Poolse en het Tsjechische volk.

De gemoederen zijn sinds afgelopen zomer erg verhit in Polen en Tsjechië. Het veelgelezen Poolse tijdschrift *Wprost* plaatste in de zomer van 2003 een fotomontage op de omslag, die Erika Steinbach, voorzitter van de *Bund der Vertriebenen*, getooid met een SS-uniform op de rug van kanselier Schröder liet rijden – een beledigende verwijzing niet alleen naar het 'revisionistisch' karakter van de BdV, maar ook naar de invloed die de *Bund* met haar honderdduizenden leden op de Duitse politiek zou uitoefenen.

Op 29 oktober 2003 legden de Poolse president Kwasniewski en zijn Duitse ambtgenoot Rau, geïnspireerd als ze waren door Meckels *Aufruf*, de 'Verklaring van Danzig' af, waarin zij begrip opbrachten voor de thematiek van de verdrijving en pleitten voor een Europese benadering ervan.⁸ Elke natie, aldus de twee staatslieden, heeft het recht de slachtoffers van vlucht en verdrijving te herdenken. De doelstellingen die het

'Zentrum gegen Vertreibungen' nastreeft, waren op zich zelf dus goed; de vraag was alleen of het de gepaste middelen gebruikte. De steen des aanstoots vormde Berlijn als mogelijke zetel van het *Zentrum*, omdat zo de indruk zou worden gewekt dat de Duitsers te veel met zichzelf begaan waren. Jerzy Makarczyk, adviseur van de Poolse president, stelt dat de Duitse verdrevenen zich bezondigen aan 'onvolledige herinnering', terwijl hij bij de jonge generatie in Duitsland de 'historische herinnering aan de oorzaken' ziet verwateren.⁹ De rood-groene regering van kanselier Schröder sloot zich bij het Poolse voorstel aan om een dergelijk centrum, als het er toch van zou komen, te vestigen in Wrocław, het vroegere Breslau. Deze stad, de belangrijkste van Silezië, zou symbool staan voor de verdrijving, niet alleen van de Duitsers, maar ook van de Polen zelf. In 1945 had de Sovjetunie het oostelijk gedeelte van Polen opgeslokt, dat daarvoor werd gecompenseerd met het Duitse grondgebied ten oosten van de Oder en de Neisse. De etnische Polen die van oudsher in het gebied ten oosten van de Curzon-lijn leefden (een gebied van 80.000 vierkante kilometer, dat Polen met het Verdrag van Riga in 1921 naar zich toe had getrokken), moesten hun biezen pakken. Zo zijn degenen die zich in Breslau (Wrocław) vestigden, afkomstig van Lvov (Lemberg) (thans in Oekraïne).

De Tsjechen waren minder meegaand dan de Polen. Hun president, Vaclav Klaus, beschouwde het hoofdstuk 'verdrijving' als afgesloten. Tekenend is de houding van Jiri Grusa, de Tsjechische ambassadeur in Wenen, die bij alle respect voor het leed van de verdrevenen meende dat alleen 'die Kunst des Vergessens' Europa vooruitbrengen kan.¹⁰ De Tsjechen hebben het knap lastig met de Duitsers. In 1945 vaardigde de toenmalige president Beneš een aantal decreten uit die in onteigening en verdrijving van de drie miljoen Sudetenduitsers voorzagen. Ook vandaag de dag houden de Tsjechen vast aan die decreten, beducht als ze zijn voor een overrompeling door de Duitsers. Toen Jan Kavan, Tsjechiës minister van buitenlandse zaken, na een voordracht in februari 2002 over het lot van de Sudetenduitsers werd aangesproken, had hij het over de 'bevolkingstransfer'.¹¹

De Tsjechische premier Zeman maakte het eerder nog bonter door de Sudetenduitsers als 'Hitlers vijfde colonne' collectief medeverantwoordelijk te stellen voor de ondergang van het vooroorlogse Tsjecho-Slowakije. Dat er onder hen ook heel wat antifascisten waren, telde voor Zeman even niet mee. Om nog maar te zwijgen van de duizenden kinderen, vrouwen en bejaarden die tijdens de dodenmars van Brunn (Brno) bezweken. Bernd Posselt, voorzitter van de *Sudetendeutsche Landsmannschaft*, smeekte einde maart 2002 om vergiffenis voor de misdaden van die

Sudetenduitsers die hadden gecollaboreerd. Zijn smeekbede viel in dovemansoren. Een geste als tegenprestatie kon er in het officiële Praag niet af.

Gelukkig zijn er ook redelijke stemmen in Tsjechië: van mensen die werken aan de verzoening tussen Tsjechen en Duitsers. Bijvoorbeeld de stichting met de sprekende tweetalige naam *Brücke/Most*.¹² Moedig was ook het voornemen van Vera Vitova, burgemeester van Teplice nad Metuji, om een 'monument van de verzoening' op te richten voor de vermoorde Sudetenduitsers. Volgens de Oostenrijkse politicoloog Anton Pelinka maakt Tsjechië er zich al te gemakkelijk vanaf door alle historische schuld op de Sudetenduitsers af te wentelen. Zo vermijdt het de discussie over de zwakte van het Tsjechische verzet tijdens de bezetting. Er moet echter openlijk worden gesproken over de misdaden die aan beide zijden werden gepleegd en waarvan talloze onschuldige mensen het slachtoffer zijn geworden. Natuurlijk moet begrip worden opgebracht voor Tsjechië als kleine natie die vreest gemangeld te worden tussen zijn machtige Duitstalige burens. Maar de politieke klasse in Tsjechië zou grootmoedig genoeg moeten zijn om de ware aard van de Beneš-decreten onder ogen te zien: de decreten vormen een schending van de mensenrechten, aangezien ze mensen niet op basis van individuele verantwoordelijkheid bestraffen, maar op grond van het toebehoren tot een bepaald volk.

De argumenten van de *tegenstanders* zijn nu wel bekend. Maar wat voeren de *initiatiefnemers* ter verdediging van het *Zentrum* aan? Volgens Steinbach begrijpen Polen en Tsjechië niet hoezeer de verdrijving en de integratie van de *Vertriebenen* in het naoorlogse Duitsland hun stempel op dat land hebben gedrukt en er als het ware een nieuw volk hebben doen ontstaan.¹³ Pas nu beginnen de Duitsers zich daar rekenschap van te geven – daarom is een centrum nodig dat voor bezinning kan zorgen. Berlijn zou volgens Steinbach de juiste standplaats (*Standort*) zijn, omdat zich daarmee de cirkel sluit: 'In Berlin wurde die Aufteilung und Unterjochung Polens geplant [...], nach Berlin strömte dann das Ergebnis des Nazi-Horrors wieder zurück, in Gestalt der Vertriebenen.' Ook Ulrike Ackermann waarschuwt voor de 'Aussiedlung der Erinnerung ins europäische Niemandsland', mocht Berlijn als zetel van het centrum *niet* in aanmerking komen.¹⁴ Bovendien trekt Berlijn als hoofdstad van de Bondsrepubliek en door zijn centrale ligging heel wat bezoekers en is de aantrekkingskracht van het centrum dus groter dan wanneer het in een provincie stad zou zijn gehuisvest. Maar zowel voorals tegenstanders zijn het erover eens dat de zetel van het centrum (al dan niet in Berlijn) verbonden kan worden met andere musea en instellingen in andere Europese staten die zich met deze thematiek bezig-

houden. Belangrijk is ook dat de burens in het Oosten in de discussie worden betrokken en dat die discussie door rationaliteit wordt gekenmerkt, zo stelt Rainer Eckert, directeur van het *Zeitgeschichtliches Forum Leipzig*.¹⁵

Het *Zentrum* is bovendien niet gefixeerd op het lot van de Duitse verdrevenen. In de titel wordt de meervoudsvorm 'Vertreibungen' gehanteerd. Peter Glotz, medevoorzitter van de stichting 'Zentrum gegen Vertreibungen', pleit er uitdrukkelijk voor 'het nationale perspectief daardoor te vervolledigen dat men zich mede op het perspectief van andere volken die conflicten met Duitsland hadden, bezint'.¹⁶ Dat het niet alleen bij mooie woorden blijft, zou de uitreiking van de Franz-Werfel-Prijs¹⁷ aan een Armeens genocide-onderzoeker moeten aantonen. Het 'Zentrum gegen Vertreibungen' is de inzet van heel wat politiek touwtrekken geworden. Dat gaat voorbij aan de essentie, namelijk: 'Elke verdrijving is een misdaad tegen de mensenrechten' om het met de woorden van Peter Glotz te zeggen. Glotz weet waarover hij het heeft: als zesjarige jongen moest hij Eger (Cheb) in het Sudetenland verlaten. Zijn boek over 'Die Vertreibung' draagt dan ook de passende ondertitel: *Böhmen als Lehrstück*.¹⁸

Impasse

Tegenover het voorstel van de BdV om in Berlijn een *Zentrum gegen Vertreibungen* op te richten dat het leed van verdrevenen van welke nationaliteit dan ook, met bijzondere aandacht voor de Duitstaligen onder hen, zou moeten documenteren, staat, zoals gezegd, het concept van Meckel, dat een Europese tegenhanger van het centrum beoogt in Wrocław (Breslau). Dat was, samengevat, het antwoord vanuit de regeringsmeerderheid op het concept van Steinbach en op de aanvraag van christen-democratische Bondsdagleden in maart 2002 om het geplande centrum conceptueel en materieel door de regering te laten ondersteunen. Vervolgens ontbrandde de discussie in de Duitse openbaarheid zonder dat er tot op heden iets concreets uit de bus is gekomen. Die discussie heeft intussen ook pijnlijke sporen getrokken bij de burens van Duitsland die in de problematiek van de verdrijving verwickeld zijn. De voormalige Poolse minister van Buitenlandse Zaken Bartoszewski stelde zelfs voor om in Poznań (Posen) een museum te stichten met het doel een licht te werpen op de germaniseringspolitiek die kenmerkend was voor de Duits-Poolse betrekkingen tussen 1772 en 1945. Adam Krzeminski, voorzitter van de Pools-Duitse Vereniging in Warschau, spreekt in dit verband zelfs van een 'Museum-*krieg*',¹⁹ die hem doet denken aan de tijd dat de Polen in 1910 een Grunwald-cultus in het leven riepen ter

herinnering aan de middeleeuwse heldenfiguur die de hegemonie van de Duitse ridderorden brak.

Dat uitgerekend een pleitbezorger van de Duits-Poolse verzoening als Bartoszewski met zo'n voorstel op de proppen kwam, bewijst hoezeer de Polen in hun wiek zijn geschoten. Het stoort hen niet zozeer dat aan de Duitse verdrevenen wordt herinnerd,²⁰ maar wel dat de initiatiefnemer van een dergelijk *Zentrum gegen Vertreibungen* dezelfde BdV is die nog in 1990 tegen de erkenning van de Oder-Neisse-grens fulmineerde en vervolgens met allerlei eisen aan het adres van Polen en Tsjechië kwam aanzetten. Daarbij kan nog van geluk worden gesproken voor de Pools-Duitse en Tsjechisch-Duitse relaties dat al die initiatieven en uitspraken die de Polen en Tsjechen als ergerlijk ervaren, uit kringen stammen die niet de politieke macht hebben in Duitsland. De rood-groene regering gaf altijd het nodige tegengas waar Duitse christen-democraten en *Vertriebenenverbände* Polen en Tsjechië bekritiseerden of met bepaalde eisen lastigvielen.

Weldra is de toetreding van Polen en Tsjechië tot de Europese Unie een voldongen feit. Andere besognes dan die uit het verleden zullen dan de betrekkingen in de driehoek Duitsland-Polen-Tsjechië beheersen. ■

Noten

- 1 Helga Hirsch, 'Flucht und Vertreibung. Kollektive Erinnerung im Wandel', in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 40-41/2003, blz. 25.
- 2 *Charta der Heimatvertriebenen*, Stuttgart, 5 augustus 1950.
- 3 Hans Richter & Franz Fühmann, *Ein deutsches Dichterleben*, Berlin/Weimar: Aufbau-Verlag, 1992, blz. 323.
- 4 Günter Grass, *Im Krebsgang*, Göttingen: Steidl Verlag, 2002.
- 5 Zie ook de website van het Centrum: www.z-g-v.de

- 6 Op 4 juli 2002 had de regeringsmeerderheid in de Bondsdag al besloten te werken aan een concept voor een 'Europäisches Zentrum gegen Vertreibungen'.
- 7 Bernd Faulenbach, 'Die Vertreibung der Deutschen aus den Gebieten jenseits von Oder und Neisse. Zur wissenschaftlichen und öffentlichen Diskussion in Deutschland', in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 51-52/2002, blz. 45.
- 8 <http://www.german-foreign-policy.com/de/news/article/1067730567.php>
- 9 *Die Welt*, 28 november 2003.
- 10 *Ibid.*, 10 december 2003.
- 11 Voordracht georganiseerd door het Centre for European Policy Studies (CEPS), Brussel. Zie ook Hans Renner, Jörg Haider, de Beneš-decreten en onrust in Midden-Europa', in: *Internationale Spectator*, juni 2002, blz. 321-325.
- 12 Zie de website: www.bruecke-most-stiftung.de
- 13 *Die Welt*, 29 september 2003.
- 14 *Ibid.*, 3 januari 2004.
- 15 Rainer Eckert, 'Flucht und Vertreibung: Eine genauso notwendige wie überfällige Diskussion', in: *Deutschland Archiv*, 1/2004, jrg 37, blz. 18.
- 16 *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, 3 augustus 2003.
- 17 Genoemd naar de joods-Duitse auteur die in 1890 in Praag werd geboren.
- 18 Peter Glotz, *Die Vertreibung. Böhmen als Lehrstück*, München: Ullstein Verlag, 2003.
- 19 Adam Krzeminski, 'Die schwierige deutsch-polnische Vergangenheitspolitik', in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 40-41/2003, blz. 4.
- 20 Krzeminski verwijst naar een enquête in Polen waaruit zou blijken dat 57% van de ondervraagde Polen de Duitsers voor slachtoffers van de oorlog houdt 'zoals Polen Joden en Roma'.

Over de auteur

DR DIRK ROCHTUS is docent diplomatieke geschiedenis aan de Lessius Hogeschool Antwerpen en docent Belgisch buitenlands beleid aan de Universiteit Antwerpen.

Het Nederlandse OVSE-voorzitterschap, Moldova en de Russische diplomatie

JOHN LÖWENHARDT

HET VOORZITTERSCHAP VAN DE ORGANISATIE voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) is geen dankbare taak. Gezien de aard van de organisatie, 55 lidstaten met ieder vetorecht, is het modewoord 'uitdaging' hier bij uitstek van toepassing. Minister De Hoop Scheffer, die het voorzitterschap in 2003 bekleedde, heeft er met een zware 'Task Force' ten departemente naar gestreefd in een aantal kwesties voortgang te bereiken, en is daarin geslaagd. Op de elfde Ministeriële Raad in Maastricht, 1-2 december 2003, werden besluiten aangenomen over onder meer een strategie tegen veiligheids- en stabiliteitsbedreigingen; de bestrijding van mensenhandel; tolerantie en non-discriminatie; en een actieplan betreffende de positie van de Roma en Sinti.

In een van de doelstellingen is Nederland minder succesvol geweest. 'Den Haag' had gehoopt een van de 'bevroren conflicten' in Europa dicht bij een oplossing te brengen: de zaak-Transnistrië, het quasi-onafhankelijke oostelijke deel van Moldova, ingeklemd tussen de Dnestr (Nistru) rivier en de Oekraïense grens (zie kaart). Vanwege het toekomstig EU-lidmaatschap van buurland Roemenië en omdat er in 2002 'enige vooruitgang in de onderhandelingen leek te zitten', besloot de OVSE Task Force de kwestie-Transnistrië tot een van de speerpunten van het voorzitterschap te maken.¹

De Nederlandse inspanningen voor Transnistrië resulteerden in december op de top in Maastricht in een gespannen confrontatie tussen de Russische Federatie en de andere OVSE-lidstaten. Rusland stond geïsoleerd. Er werden harde woorden gesproken; het overleg verkeerde in een impasse. Betekende dit dat het Nederlands voorzitterschap had gefaald? En zo ja, waardoor? Is De Hoop Scheffer argeloos in een Russi-

President Poetin zette zijn joker – Dmitri Kozak, bijgenaamd de Cheshire Cat – in om het conflict rond Transdnistrië in Moldova vlot te trekken. Daarmee werden de plannen van de OVSE, met Nederland als voorzitter in 2003, doorkruist. Hoe Poetin met zijn geheime diplomatie uiteindelijk in eigen voet schoot.



sche val getrap? Of is er wellicht eerder sprake geweest van Russisch falen? En zo ja, wat leert ons dat over de Russische diplomatie?

Het probleem-Transnistrië

Moldova wordt over een aantal jaren buurland van de EU. Maar het land is straatarm (een BNP per hoofd gelijk aan 1,8% van dat in de EU), de bevolking loopt weg en het is vooral instabiel.² Na een korte burgeroorlog in 1992 scheidde het gebied ten oosten van de Dnestr zich af. Het regime van Igor Smirnov in Tiraspol heerst over ruim 630.000 inwoners (minder dan Amsterdam) op een grondgebied ter grootte van een Nederlandse provincie, 12% van dat van Moldova. Allerwegen wordt zijn heerschappij beschouwd als illegitiem, een regime dat zich inlaat met illegale praktijken, zoals wapenhandel, doorvoer van contrabande en verdovende middelen, en mensenhandel. Smirnov profiteert bovendien van het feit dat zijn niet-erkende ministaat 90% van de energieproductie van Moldova levert, en ruim een derde van de industriële productie. Hij weet zich te handhaven dank zij steun van Rusland en dank zij criminele belangen in het gebied zelf, in Rusland, Oekraïne en in 'west-oever'-Moldova'.³

In het bestendigen van de *status quo* in Transnistrië speelt Rusland zowel diplomatiek als militair een sleutelrol. *Diplomatiek* omdat de oplossing van het geschil vooralsnog in handen is van de 'pentagonale', de 'OVSE-5': de regeringen in Chişinău (hoofdstad Moldova; president Voronin) en Tiraspol (Transnistrië; 'president' Smirnov), met Oekraïne, Rusland en de OVSE als bemiddelaars, die zich garant stellen voor de te bereiken regeling. Rusland beschikt over onevenredig grote invloed, omdat het handelt zowel binnen als naast de OVSE en bovendien het regime van Smirnov kan maken of breken. *Militair* omdat de 'Gezamenlijke Vredeshandhavingsmacht', die sinds 1992 de veiligheidszone 10 km ten westen en ten oosten van de Dnestr beheerst, bestaat uit militairen uit Rusland, Transnistrië en Moldova: ook hier een Russische overmacht. Al sinds 1993 probeert de OVSE-missie in Chişinău schot in de zaak te krijgen. Ze wordt uiteraard gehinderd door de onheldere formule voor conflictregulering.

Voor Smirnov, zijn zonen en de leden van hun *clan* staat veel op het spel: rijkdom, economische en politieke macht. Voor Voronin gaat het erom dat zijn land niet kan hopen op economisch herstel – om maar te zwijgen over de zo begeerde integratie met de EU – zolang Smirnov het criminele 'zwarte gat' Transnistrië bestiert. Tegelijk probeert Voronin op goede voet te blijven met Smirnovs beschermheer Poetin. De Russische diplomatie gebruikt de zaak-Transnistrië om

greep op de ontwikkeling van Moldova te houden. Roemenië wil af van de Russisch-gezinde Voronin en ziet uiteraard graag een Roemenië-vriendelijk regime dat heerst over een verenigd Moldova. Het land is nooit toegelaten tot het officiële OVSE-onderhandelingscircuit en heeft in 2003 vertrouwd op de goede wil van het Nederlandse voorzitterschap. En de EU ten slotte heeft er alle belang bij dat de bron van illegaliteit niet ver van haar toekomstige oostgrens eens en voor al wordt weggenomen.

De uitzichtloze malaise in Moldova droeg in februari 2001 bij tot een grote overwinning van de communistische partij in de parlementsverkiezingen. Van de 101 zetels sleepte de CPM er 71 binnen. Twee maanden later koos het parlement de communistische leider Vladimir Voronin tot president van het land.⁴ Gezien zijn goede relatie met president Poetin bestond bij sommigen de verwachting dat Voronin spoedig een doorbraak in de kwestie-Transnistrië zou weten te bereiken. Een doorbraak kwam er niet, wel trage vooruitgang.

In juli 2002 legden de drie bemiddelaars OVSE, Rusland en Oekraïne de twee partijen een ontwerp-overeenkomst voor – het 'document van Kiev' – die de federatieve gedachte voor het toekomstige Moldova introduceerde. Medio februari 2003 stelde president Voronin voor dat de nieuwe federale grondwet samen met het regime in Tiraspol zou worden geschreven. Uiterlijk op 1 februari 2004 zou een referendum over de nieuwe grondwet plaats moeten hebben; het nieuwe parlement zou binnen een jaar daarna gekozen moeten zijn. President Smirnov van Transnistrië insisterde evenwel op een *confederatie* in plaats van een federatie: hij eiste dat de nieuwe staatsformatie gebaseerd zou zijn op een overeenkomst tussen twee gelijkgerichte staten. Chişinău en de OVSE mikten daarentegen op een asymmetrische *federatie*.

Nederland had intussen het OVSE-voorzitterschap overgenomen en handelde in overleg met het bureau van Javier Solana en het Amerikaanse *State Department*. Het werd gesteund door de EU, die toenemende druk op de twee partijen uitoefende om tot een oplossing te komen.⁵ Op 27 februari stelden de EU en de Verenigde Staten een gezamenlijke visaboycot in tegen 17 leiders van Transnistrië, onder wie Igor Smirnov en zijn zonen; zij werden beschuldigd van 'continued obstructionism'.⁶ De beperking van hun reisevrijheid had onmiddellijk effect: Russisch militair materieel werd uit Transnistrië afgevoerd en tot aan de zomer zat er schot in de onderhandelingen. Een Gezamenlijke Grondwetscommissie (GGC), met vertegenwoordigers uit Chişinău en Tiraspol en adviseurs van de EU en de Raad van Europa, toog aan het werk. Pas tegen het eind van de zomer van 2003 werd een begin van

voortgang geboekt, toen de partijen het eens werden over een deel van het hoofdstuk over grondrechten.⁷ Maar Claus Neukirch, voorlichter van de OVSE-missie in Chişinău, concludeerde in oktober dat er weinig vooruitzicht was op een doorbraak. Waar de GGC blokkeerde, werd ingrijpen van het driespans OVSE, Rusland en Oekraïne verwacht.

De kwestie-Transnistrië is intussen allang niet meer een zaak van de OVSE alleen. In de omgeving van de OVSE-bemiddeling spelen geopolitieke kwesties die Russische ongerustheid wekken. Sinds '11 september' zijn de Amerikanen militair aanwezig in de Kaukasus en Centraal-Azië, en zij zijn niet van plan weg te gaan. Tegelijk hameren zij erop dat NAVO-landen het aangepaste verdrag over de conventionele strijdkrachten in Europa (CFE2) niet zullen ratificeren zolang Rusland zijn troepen, bases en munitie niet volledig uit Transnistrië en Georgië heeft teruggetrokken (de zgn. 'Istanboel verplichtingen' van 1999).⁸ In mei 2004 worden de Baltische staten in de NAVO opgenomen, en Rusland wil vóór dat moment CFE2 geratificeerd zien. De Russische leiding is kwaad over het feit dat de NAVO weigert de nieuwe CFE-bepalingen van toepassing te verklaren op deze nieuwe NAVO-lidstaten, waardoor de NAVO daar straks wapens kan stationeren die Rusland zelf onder de CFE-bepalingen niet mag plaatsen.⁹

Een EU-consolidatiemacht?

Bovendien begint, in de Russische optiek, de EU op te rukken. In een document over de nieuwe nabuurstaten oppert de Europese Commissie in maart 2003 de mogelijkheid van het inzetten van 'EU civil and crisis management capabilities' in Transnistrië zodra een politieke oplossing (mede door extra inspanningen van de EU) is bereikt.¹⁰ Zowel in Den Haag als in Brussel wordt druk overlegd over de modaliteiten voor een multinationale consolidatiemacht, die zou kunnen worden ingezet na het bereiken van een politiek akkoord. Het probleem is hoe een dergelijke stabilisatiemacht aan de Russen moet worden gepresenteerd.

In Den Haag en Brussel wordt een multinationale consolidatiemacht gezien als een volgende, logische stap in de strategie. Na aanvankelijke aarzeling confronteert het Nederlandse voorzitterschap in juni de andere OVSE-onderhandelaars met het idee om na een politieke regeling de Gezamenlijke (Russisch-Moldavische) *Vredeshandhavingsmacht* te vervangen door een *Vredesconsolidatiemacht* onder verantwoordelijkheid van de OVSE, maar uitbesteed en dus uitgevoerd door de EU. In een niet openbaar gemaakt stuk schrijft de *Task Force* dat 'it could be explored further whether the EU is willing to carry out a peace consolidation operation in co-operation with other interest-

ed parties, if so desired.'¹¹ Het was aan Rusland kenbaar te maken of het als 'other interested party' met een EU Consolidatiemacht onder OVSE-mandaat mee wilde doen. Het Russische ministerie van Buitenlandse Zaken (MID) reageerde afwijzend.

Toch was er in 2003 voor de Russische diplomatie reden zich zorgen te maken over het trage verloop van de onderhandelingen rond Transnistrië. Een akkoord vóór het einde van het jaar zou verscheidene kwesties oplossen. En daarmee leken het Nederlandse voorzitterschap en de Russische Federatie een gezamenlijk belang te hebben bij een regeling voor Transnistrië die door de top in Maastricht kon worden bekrachtigd.

Het is anders gelopen. Het *moeizame verloop* van de onderhandelingen is door diverse partijen geweten aan het feit dat ze voor Rusland werden gevoerd door het MID. Niet alleen westerse diplomaten, ook president Voronin van Moldova was ervan overtuigd dat er pas schot in zou komen wanneer president Poetin het initiatief zou nemen. Bij diverse diplomaten leeft de overtuiging dat het informele voorstel van het voorzitterschap voor een EU Consolidatiemacht de *trigger* is geweest die hem ertoe aanzette in te grijpen. Het voorstel 'sloeg bij de Russen in als een bom'.¹²

Daarmee veranderde het diplomatieke speelveld, zonder dat OVSE-diplomaten dat beseften. Rusland kent immers *twee* regeringen. Het ministerie van Buitenlandse Zaken is een van een selecte groep ministeries – 'machtsministeries', zoals Defensie, Binnenlandse Zaken, Noodsituaties – die rechtstreeks ondergeschikt zijn aan de president en zijn bestuursapparaat, de Presidentiële Administratie. Alle minder belangrijke (voornamelijk economische) ministeries ressorteren onder de premier.

Poetin grijpt in

Poetin zet in de zomer van 2003 zijn vertrouwen Dmitri Kozak op de zaak. Kozak (45) is Eerste Plaatsvervangend Chef van de Presidentiële Administratie en heeft aldus rechtstreeks toegang tot de president. Hij is een gerespecteerd jurist, zonder ervaring in de diplomatie. In de zomer begint Kozak, bijgenaamd de *Cheshire Cat* ('hoe breder de glimlach, des te minder gelooft hij in zijn eigen woorden'), pendeldiplomatie tussen Chişinău en Tiraspol. De OVSE wordt niet ingelicht; diplomaten van het MID verklaren later niet op de hoogte te zijn (geweest) van de details van zijn activiteiten. Onderhandelingen in 'OVSE-5'-formaat, waarin zij Rusland vertegenwoordigen, gaan gewoon door – en zo is er vanaf de zomer sprake van *twee* elkaar gedeeltelijk overlappende *onderhandelingscircuits*. Of het MID en de Presidentiële Administratie hun activiteiten coördineren of informatie uitwisselen, is onbekend. Het zou niet de eerste keer zijn dat zulks *niet* gebeurde.

Op 11 september 2003 zijn drie OVSE-onderhandelaars voor besprekingen bij de Russische partner, het MID in Moskou: ambassadeur Adriaan Jacobovits de Szeged, de speciale afgezant van De Hoop Scheffer voor de kwestie-Transnistrië; Daan Everts, hoofd van de OVSE *Task Force* op het departement; en ambassadeur William Hill, hoofd van het OVSE-kantoor in Chişinău. Zij zijn aangenaam verrast wanneer blijkt dat buitenlandse zaken nu wél akkoord gaat met het bespreekbaar maken van een EU Consolidatiemacht onder OVSE-mandaat. De ontzuivering komt snel en genadeloos. Wachtend op hun terugvlucht horen zij op het vliegveld dat Dmitri Kozak tussen Chişinău en Tiraspol pendeldiplomatie voert. Tot op dat moment had Kozak in het geheim geopereerd. De drie OVSE-diplomaten zijn verbijsterd: op het MID was hun niets daarover verteld.

Vanaf medio september spreken Kozak en de OVSE-onderhandelaars sporadisch met elkaar. De OVSE krijgt zelfs een enkele keer inzage in delen van de tekst die Kozak voorbereidt. Maar het MID weigert te voldoen aan het Nederlandse/OVSE-verzoek Kozak te betrekken bij het 'vijfzijdig overleg'. Het voelt zich door de Presidentiële Administratie gepasseerd. Rond 11 oktober geeft Kozak trouwens te kennen dat hij er de brui aan geeft. De rechtstreekse interventie van Poetin lijkt mislukt.

Intussen gaat het OVSE-overleg met Voronin en Smirnov door. Op 28 oktober bereiken de drie partijen OVSE, Rusland (het MID) en Oekraïne overeenstemming over een voorstel. Wanneer dit op enkele punten is bijgeschaafd, meldt ambassadeur Hill zich op 14 november bij de Russische ambassade in Chişinău om de Russische handtekening te halen onder het voorstel van 'de drie'. Hij krijgt deze niet. In plaats daarvan drukt de daar aanwezige Dmitri Kozak hem een 'Memorandum over de grondbeginselen voor de staatsinrichting van een verenigde staat' in handen. De volgende dag wordt dit 'Kozak Memorandum' openbaar gemaakt en officieel voorgelegd aan alle betrokken partijen.¹³ Het zal op 25 november in Chişinău, in aanwezigheid van president Poetin, plechtig moeten worden ondertekend. Op 18 november belt minister Ivanov naar De Hoop Scheffer en vraagt zijn steun voor de regeling die Kozak heeft opgesteld.¹⁴

Medio november is Moldova nog slechts zes weken verwijderd van het moment waarop alle Russische troepen en materieel uit Transnistrië verwijderd moeten zijn. Rusland had in 1999 in Istanboel toegezegd troepen en materieel per ultimo 2002 terug te trekken en had van de OVSE in december 2002 nog eens een jaar uitstel gekregen. Het Memorandum van Kozak definieert de toekomstige 'Federale Republiek Moldova' als een 'neutrale gedemilitariseerde staat',

maar spreekt zich niet uit over de vraag hoe deze situatie zal worden bereikt.¹⁵ Het bevat niet minder dan vijftien overgangsbepalingen, die duidelijk maken dat de voorgestelde grondwet pas in 2020 volledig van kracht zal zijn. Geen van deze bepalingen verwijst naar de aanwezigheid van Russische troepen. President Smirnov van Transnistrië eist kort na openbaarmaking van het Kozak Memorandum dat de aanwezigheid van Russische troepen per verdrag voor een periode van 30 jaar wordt gegarandeerd.¹⁶ Voor Voronin komt dit als een onaangename verrassing.¹⁷ De Russische minister van defensie Sergej Ivanov scheidt meteen duidelijkheid: Smirnov krijgt voor tweederde zijn zin. Op 21 november verklaart Ivanov dat als garantie voor de beoogde federatie de Russische troepen nog 20 jaar in Transnistrië blijven; naar verluidt is deze garantie opgenomen in een versie van het Kozak Memorandum die niet openbaar is gemaakt, maar wel door Voronin is geparafeerd.

Meteen na publikatie van het Kozak Memorandum, gedurende de week van 17 november, wordt de aandacht van de Russische en OVSE-diplomatie in toenemende mate opgeëist door de wankelende positie van de Georgische president Sjevardnadze. Een van de centrale eisen van de oppositie in Georgië is het beëindigen van de Russische militaire aanwezigheid. Na aanhoudende demonstraties ziet Sjevardnadze zich op 23 november gedwongen af te treden. Dezelfde dag wijst het Nederlandse voorzitterschap namens de OVSE het Kozak Memorandum af. Voronin wordt bezocht door de Amerikaanse ambassadeur en gebeld door Javier Solana. Zij zijn eensegezind: 'niet doen'. In Chişinău komen felle demonstraties tegen Voronin en Poetin op gang. In de nacht van 24 op 25 november belt Voronin naar Poetin en zegt diens bezoek af. De plechtige ondertekening van de door Dmitri Kozak onderhandelde staatsregeling gaat niet door.

Federaal wangedrocht

De op te richten federatie zou in de formule van Dmitri Kozak bestaan uit twee 'subjecten', ieder met hun eigen territorium (Transnistrië, hier de 'Moldavische Dnesterrepubliek' genoemd, en Gagaoezië) en een restgebied, het 'federale territorium' bestuurd vanuit Chişinău. Ieder van de twee subjecten zou zijn eigen parlement, regering en rechterlijke macht hebben; voor het 'federale territorium' zouden deze functies worden uitgeoefend door de federale staatsorganen. Aldus werd een Brits aandoende constructie voorgesteld, zij het dan dat het Verenigd Koninkrijk formeel geen federatie is, zelfs geen asymmetrische. Parlement en regering van het kerngebied (Engeland c.q. Moldova tussen de rivieren Proet en Dnestr, ook wel Bessarabië genoemd) zouden gelijk de functies

van federaal parlement en regering vervullen. Maar anders dan het geval is met Schotland of Wales, zou één van de 'buitengewesten' van de Federale Republiek Moldova, Transnistrië, het kerngebied in een wurggreep houden.

Tot 2015 zouden federale organieke wetsontwerpen (betreffende gezamenlijke competenties van subjecten en federatie) door de federale Senaat met een meerderheid van 75% van de leden moeten worden goedgekeurd. In die Senaat zou Gagaoezië beschikken over 4 van de 26 zetels, Transnistrië over 9 en de rest van Moldova over 13. Zelfs samen met Gagaoezië zou Chişinău bij stemmingen niet kunnen rekenen op de vereiste 20 zetels. Leden van de federale Senaat zouden worden gekozen door de parlementen van Tiraspol en Gagaoezië en door de federale Kamer van Afgevaardigden in Chişinău. Maar Kozaks overgangsbepalingen stelden dat de 71 afgevaardigden in het federale lagerhuis pas vanaf het jaar 2020 zouden worden gekozen op basis van één ongedeelde kiesdistrict, het gehele territorium van de federatie omvattende. Tot dat jaar zou hun verkiezing plaatsvinden in drie afzonderlijke districten, één voor ieder voor de twee subjecten en het 'federale territorium'. Op deze slinkse wijze zou Transnistrië tot 2020 ook in het federale lagerhuis zijn eigen afgevaardigden hebben en aldus zijn invloed in de Senaat kunnen uitbreiden. Dit betekende dat Transnistrië in alle zaken die tot de gezamenlijke competentie van subjecten en federatie behoorden, regelingen zou kunnen tegenhouden. Het was mede tegen de waslijst aan gezamenlijke competenties dat de OVSE-bemiddelaars bezwaar hadden gemaakt.

De interventie van Poetin en Kozak leidde uiteindelijk tot een diplomatieke nederlaag voor Rusland. In een periode van enkele dagen had de Presidentiële Administratie in Moskou moeten slikken dat twee voormalige sovjetrepublieken zich met succes verzetten tegen manipulaties die de greep op die republieken hadden moeten bestendigen. Daar kwam nog bij dat NAVO-lidstaten de ratificatie van het CFE2-verdrag verder op de lange baan zouden schuiven. Kozak verweet Voronin achteraf een gebrek aan 'politieke moed'.¹⁸ Nauwelijks een week later in Maastricht sprak Igor Ivanov bittere woorden, gericht tegen Nederland, de Verenigde Staten, de OVSE en de Raad van Europa: 'Als we werkelijk willen dat de OVSE een waardige rol speelt in het oplossen van actuele problemen, dan kunnen we niet toelaten dat ze verandert in een instrument van afzonderlijke staten.'¹⁹ Hij doelde op het 'torpederen' van het Russische Memorandum door de EU, de Verenigde Staten en Roemenië. Maar Kozak en Poetin, die een overeenkomst erdoorheen hadden geprobeerd te jagen, konden zich die woorden beter aantrekken.

Russisch falen

Niet alle vragen over deze boeiende episode kunnen in deze bijdrage worden beantwoord. Zo is er verschil van mening over de vraag wat Voronin er uiteindelijk toe aanzette de ondertekening van het Kozak Memorandum af te zeggen. Angst voor een Georgisch scenario? Het gebrek aan steun van de kant van de EU en de Verenigde Staten? Minstens zo belangrijk is de vraag wat hem bewoog aanvankelijk in te stemmen met een staatsregeling die hem tot gijzelaar van zijn aartsrivaal Smirnov zou maken. Voor de oppositie in Chişinău is het antwoord eenvoudig: de president van Moldova is een zetbaas, Russischer dan de president van Rusland. Andere verklaringen zijn aannemelijker. Mogelijk verwachtte Voronin dat Moskou in ruil voor zijn inschikkelijkheid Smirnov uit Tiraspol weg zou werken. Door sommigen wordt gesteld dat hij handelde in de overtuiging dat hij, en niet Smirnov, de verkiezingen zou winnen die onder OVSE-toezicht in Transnistrië plaats zouden moeten vinden.

Dan is er de vraag naar de details van de federale regeling die de 'pentagonale' in 2003 uitwerkte op basis van het 'Kiev document' van juli 2002. De hierboven samengevatte hoofdlijnen van de door Kozak opgestelde regeling waren zonder meer onaanvaardbaar. Maar er is een breed scala aan federale constructies denkbaar. Details uit de 'pentagonale' voorstellen van 2003 zijn echter niet openbaar gemaakt. Het is daarom niet mogelijk te beoordelen hoe evenwichtig de door de OVSE voorgestelde federale regeling was.

Ten slotte is de vraag interessant wat het Nederlandse OVSE-jaar ons leert over de Russische diplomatie. Kennelijk heeft Transnistrië een lage prioriteit gehad tot het moment in de zomer van 2003 toen president Poetin besloot in te grijpen. Hij zette een vertrouwing op de zaak, die het varkentje wel even zou wassen. Het is een instelling die kenmerkend is voor de Presidentiële Administratie, die in toenemende mate wordt bevolkt door Poetin-getrouwe jonge exveiligheidsfunctionarissen, die de neiging hebben zichzelf te overschatten. Hoe anders moet worden verklaard dat de *Cheshire Cat*, een aimabel en bekwaam jurist zonder enige diplomatieke ervaring, opdracht krijgt de zaak binnen enkele maanden kort te sluiten? Het ministerie van buitenlandse zaken, rechtstreeks ondergeschikt aan de Presidentiële Administratie, kon weinig anders doen dan de OVSE aan het lijntje houden.

Ernstiger was Kozaks onderhandelingsfout. Tijdsdruk wordt door getrainde onderhandelaars gebruikt om hun doel te bereiken: de tegenpartij tot maximale concessies dwingen. Maar dat moet dan wel tijdsdruk zijn *op* de tegenpartij. Tegenpartijen waren, vanuit de optiek van de Russische Presidentiële Administratie,

het Nederlandse OVSE-voorzitterschap (de top in Maastricht was op 1-2 december vastgesteld) en de regering van Moldova. Maar voor Voronin en zijn regering gold geen tijdsdruk, en evenmin voor De Hoop Scheffer, die door Kozak juist was buitengesloten. De tijdsdruk gold in feite alleen voor Rusland zelf, dat vóór het einde van het jaar een nieuwe grondslag aanvaard wilde zien voor handhaving van zijn troepen op het grondgebied van Moldova en mede op die manier ratificatie van het CFE2-verdrag wilde bespoedigen. Door ondeskundige diplomatie brachten Poetin en Kozak de Russische positie aanzienlijke schade toe. ■

Noten

- 1 Ministerie van Buitenlandse Zaken, Kamerbrief 'Vooruitblik op het Nederlands Voorzitterschap van de OVSE in 2003', 21 november 2002, TF OVSE/bu084.
- 2 Ongeveer 14% van de bevolking is al vertrokken, terwijl maandelijks nog 10.000 mensen hun land verlaten. Claus Neukirch, 'Coming closer to a solution in Moldova?' (Paper, ontvangen op 23 oktober 2003). Rond 300.000 inwoners van Moldova bezitten reeds Roemeens (en dus over enkele jaren: EU-) staatsburgerschap. Zie International Crisis Group, 'Moldova: No Quick Fix', Chisinau/Brussel (ICG Europe Report No. 147), 12 augustus 2003, blz. 1.
- 3 *Ibid.*, blz. 5-7.
- 4 Zie hierover John Löwenhardt, Ronald Hill & Margot Light, 'A wider Europe: the view from Minsk and Chisinau', in: *International Affairs* (Londen) 77, 3 (juli 2001), blz. 513-528.
- 5 Europese Raad, 'Declaration by the Presidency on behalf of the European Union regarding the Transnistria conflict in Moldova', 15272/02, 4 december 2002.
- 6 Europese Raad, 'Moldova: Council adopts restrictive measures against the Transnistrian leadership', 6679/03, 27 februari 2003.
- 7 Neukirch, a.w. noot 2.
- 8 Zie de verklaring van Assistant Secretary of State Stephen G. Rademaker op 12 februari 2003, verslag persconferentie op www.usembassy.md/en-ambassador24.htm; en Zdzislaw Lachowski, 'The Adapted CFE Treaty and the Admission of the Baltic States to NATO', Stockholm (SIPRI), december 2002.
- 9 Oleg Zorin, Gennadi Sysoev, 'Rossija gotovit nastoeplenie na OBSE', in: *Kommersant Daily*, 1 december 2003.
- 10 Europese Commissie, 'Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours', Brussel (COM2003-104), 11 maart 2003.
- 11 'Food-for-Thought-Paper Peace Consolidation Mission Moldova', ongedateerd, ongesigneerd.
- 12 Interview met Nederlandse diplomaat, 22 januari 2004.
- 13 'Memorandum Ob osnovnykh printsipach gosodarstvennogo oestrojstva objedinjonnogo gosodarstva', RIA Novosti Moldova, 17 november 2003.
- 14 MID Jedinaja novostnaja lenta, 2661-18-11-2003.
- 15 'Memorandum', a.w. noot 13, art. 3.1.
- 16 Nieuwsbericht OVSE-missie in Moldova, 21 november 2003, aangehaald door Michael Emerson, *Should the Transnistrian tail wag the Bessarabian dog?*, Brussel: Centre for European Policy Studies, 25 november 2003.
- 17 'Potsjemoe ne byl podpisan Memorandoem po pridnestrovskomoe oeregoelirovanijoe', transcriptie van televisie-interview met Voronin op 26 november 2003, Moldova-1 tv, *Logos Press*, 28 november 2003.
- 18 *RFE/RL Newline*, 26 november 2003.
- 19 'Vystoeplenie Ministra inostrannykh del Rossii I.S. Ivanova na 11-om zasedanii SMID OBSE', Maastricht, 1 december 2003: www.mid.ru (2771-01-12-2003).

Over de auteur

JOHN LÖWENHARDT is politicoloog en Senior Research Fellow in de afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael. Deze bijdrage is mede gebaseerd op interviews met diplomaten uit OVSE-landen, afgenomen in januari-februari 2004. De auteur dankt gen.-majoor bd mr drs Kees Homan voor commentaar op een eerdere versie.

Aankondiging

Instituut Clingendael organiseert, in samenwerking met het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het Nederlands Genootschap voor Internationale Zaken (NGIZ),

Op 7 juni 2004
(14.00 - 18.00 uur)
een conferentie over

**The Future
of Moldova.**

Voertaal: Engels
Deelname: gratis

Belangstellenden kunnen een registratieformulier aanvragen bij:
Mw. Cheryna Abdoel Wahid, afdeling Onderzoek, Instituut Clingendael, Postbus 93080, 2509 AB Den Haag, of
email: research@clingendael.nl

'Alle machtig Amerika'

BERNARD BOT

De verhouding Verenigde Staten–Europa in de 21ste eeuw

OP BASIS VAN COMMENTAREN IN KRANTEN EN TIJDSCHRIFTEN zou men kunnen denken dat de transatlantische betrekkingen opgehouden zijn te bestaan. Veel commentatoren zijn uiterst somber van toon. Op zich zelf kan ik me dat wel voorstellen; het geschil rondom Irak was niet niks, al moet niet vergeten worden dat Europa het ook onderling niet eens was. Bovendien kwam dit geschil net in een tijd dat ook over andere meningsverschillen de emoties hoog opliepen – met het Internationaal Strafhof als belangrijkste voorbeeld.

Toch lijkt de transatlantische relatie weer aan kracht te winnen. Daarvoor zijn vele indicaties. Zo gaf de Duitse minister van buitenlandse zaken, Joschka Fischer, in zijn toespraak op de onlangs gehouden veiligheidsconferentie in München aan, dat Europa en Amerika van mening mogen verschillen, zolang dat ons er maar niet van weerhoudt eendrachtig de uitdagingen van de toekomst tegemoet te treden. 'Een slimme speech,' zo verklaarde de Amerikaanse minister van buitenlandse zaken, Colin Powell. Fischer heeft gelijk: laten we niet achterom blijven kijken, maar ons richten op wat ons samenbindt. Bovendien, de realiteit dwingt ons hier eenvoudigweg toe. Een willekeurige greep uit de agenda van vandaag laat dit zien.

De internationale agenda

Naast de dreiging die uitgaat van terrorisme, al dan niet in combinatie met massavernietigingswapens, hebben we te maken met vele zg. 'soft threats', zoals armoede, analfabetisme, gebrek aan democratie, milieuvervuiling, vluchtelingenstromen en 'massavernietigingsziekten'. Ook daarvan gaat een ondermijnende werking uit. De scheidslijn tussen externe en interne veiligheid vervaagt, net als de grenzen tussen ecologische, criminele en militaire bedreigingen. De voorspelbaarheid van een bipolaire wereld is met het einde van de Koude Oorlog verdwenen. De commu-

nistische dreiging is weg; de grenzen zijn open; de globalisering heeft vleugels gekregen. Pas 15 jaar na de val van de Muur wordt ons in volle omvang duidelijk dat dit succesverhaal ook zijn schaduwzijde heeft. Zo maken ook terroristen en criminelen gretig gebruik van de geopende grenzen. De wereld is instabieler aan het worden.

Het multilaterale stelsel moet een effectief antwoord vinden op deze nieuwe realiteit, willen wij de internationale vrede en veiligheid kunnen blijven waarborgen. Dat vindt VN-secretaris-generaal Kofi Annan, dat vindt ook president Bush, dat vinden mijn Europese collega's, dat vindt Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen Ruud Lubbers; dat vindt ook de directeur van het Internationaal Atoomenergie Agentschap, El Baradei.

Jaap de Hoop Scheffer sprak daarom over de noodzaak van een multilateraal stelsel met tanden of, zoals ik zelf ook weleens doe, van een multilateraal stelsel met handen en voeten. Een multilateraal stelsel dat echt effectief is, is immers gebaseerd op spelregels waarvan de geldigheid door de wereldgemeenschap wordt onderschreven en waarin zij juist daarom bereid is die spelregels gezamenlijk af te dwingen.

Hoe zinnig is het in dit verband de relatie Verenigde Staten-Europa te reduceren tot die van een *hyperpuissance*, die op basis van haar militaire macht niet langer gelooft in het multilaterale stelsel, en een Europese reus op lemen voeten, die alleen maar multilateralistisch is omdat hij de machtsmiddelen om zelf unilateralistisch te zijn, ontbeert?

Een dergelijke zwart-wittegenstelling doet echter geen recht aan de realiteit. Als men in Washington zijn oor te luisteren legt, dan valt op dat ook onder de beleidsmakers daar het beeld van de Verenigde Staten als een *hyperpuissance* die het zonder vrienden kan stellen, nauwelijks nog aanhang heeft. De moeilijke weg naar vrede en stabiliteit in Irak en Afghanistan heeft wat dat betreft enkele behartigenswaardige les-

sen opgeleverd. Noties als 'unipolariteit', of 'hard versus soft power' zijn achterhaald. In werkelijkheid moeten Amerika en Europa zowel 'hard' als 'soft power' bezitten en bereid zijn die, naar gelang de omstandigheden, aan te wenden.

Voorts dient te worden bedacht dat landen als China en India grote mogelijkheden in wording zijn – in militair, economisch en cultureel opzicht. 'Wanneer China ontwaakt, zal de aarde beven,' zo zei Napoleon het twee eeuwen geleden. China is nu aan het ontwaaken, net als de rest van Azië, al weet niemand hoe machtig China zal worden en hoe China zijn militaire en economische macht zal aanwenden. Bovendien blijft Rusland een factor van belang. Dit alles dwingt Europa en Amerika voortdurend na te denken over hoe een rol als internationale brandweer en vredestichter kan samengaan met de noodzaak van brede internationale samenwerking.

Een terrein waarop de Verenigde Staten en de EU moeten samenwerken en voortdurend in gesprek moeten zijn – en dat daardoor in het middelpunt van de transatlantische belangstelling staat – is het *multilaterale non-proliferatieregime*. Hoe kunnen wij dit regime effectiever maken, opdat wij onszelf en komende generaties beter kunnen beschermen tegen de groeiende dreiging van massavernietigingswapens?

Terrorisme

Wanneer naast staten ook terroristen en criminelen de hand zouden weten te leggen op massavernietigingswapens, zou de wereld uiterst onvoorspelbaar worden. En laten we onszelf niets wijs maken: in de ogen van de huidige generatie terroristen vormt Europa, naast Amerika en Rusland, een legitiem doelwit. In hun ogen vertegenwoordigt de EU qua waardenpatroon, qua welvaartsniveau en qua buitenlandse politiek immers dat zelfde verderfelijke Westen als de Verenigde Staten.

Daarom is het goed dat de Europese Unie in een eigen actieplan gehoor heeft gegeven aan resolutie 1373 van de VN-Veiligheidsraad. Die heeft geleid tot een lijst van terroristische organisaties en personen waarvan de financiële tegoeden in beslag worden genomen. Via Veiligheidsraad-resolutie 1267 worden bovendien alle organisaties die banden hebben met al-Qaeda *automatisch* al op deze lijst opgenomen. De gezamenlijke aanpak van terrorisme is gemakkelijker geworden nu wij in Europa beschikken over één Europees arrestatiebevel. In Nederland is bovendien het strafrecht aangescherpt, ook om voorbereidende handelingen voor terroristische acties te kunnen vervolgen. Discussies over automatisch verboden verklaren van organisaties die op de Europese lijst staan, of over gebruik van informatie van de AIVD in strafrechtzaken, lopen nog.

Non-proliferatie en het IAEA

De affaire-Khan heeft ons niettemin met de neus op de feiten gedrukt. Het non-proliferatiestelsel in zijn huidige vorm slaagt er niet goed in de verspreiding van nucleaire technologie en onderdelen van massavernietigingswapens tegen te gaan. Volgens de voorzitter van het Internationaal Atoomenergie Agentschap, El Baradei, zijn de recente gevallen van illegale handel in nucleaire technologie slechts het 'topje van de ijsberg'. Het is dus van groot belang de 'loopholes' in het non-proliferatiestelsel zo snel mogelijk te dichten. Daartoe zijn onlangs enige voorstellen gedaan.

Zo heeft president Bush in zijn toespraak voor de *National Defense University*¹ gepleit voor een non-proliferatieresolutie van de VN-Veiligheidsraad, die staten onder meer zou verplichten medewerking aan proliferatie strafbaar te stellen. Een dergelijke resolutie zou een volkenrechtelijke basis kunnen bieden voor verscherping van exportcontrole- en transportcontrole-regimes over de hele wereld. Nederland steunt dit voorstel, en meent dat het onder Hoofdstuk VII van het VN-Handvest zou moeten worden gebracht.

Een ander belangrijk thema vormt de *werking* van het non-proliferatieverdrag (NPV) en de verificatie daarvan door het IAEA. Staten die tot het NPV toetreden, verwerven daarmee het recht op vreedzaam gebruik van kernenergie. Probleem is alleen dat sommige staten daar misbruik van (lijken te willen) maken. In de huidige situatie hebben staten het recht, onder controle van het IAEA, een complete splijtstofcyclus op te bouwen. Maar als die cyclus eenmaal is afgerond, kunnen zij het NPV opzeggen, de IAEA-inspecteurs de deur wijzen en negentig dagen later overgaan tot productie van kernwapens. Dat kan natuurlijk nooit de bedoeling zijn van het NPV. Toch speelt dit scenario zich af in Noord-Korea, terwijl in Iran sommigen blijkbaar met die gedachte spelen.

Er zal een universeel regime moeten komen, waar geen land zich aan kan onttrekken. De weg daarheen is lang, maar als eerste stap zou gedacht kunnen worden aan een besluit door de Veiligheidsraad om uittreden uit het NPV in de toekomst *automatisch* tot bedreiging van de internationale vrede en veiligheid te verklaren. *De facto* zou het dus verboden moeten worden het NPV te verlaten wanneer men eenmaal partij is. Zo'n aanpak vergt wel dat het NPV door iedereen als eerlijk wordt ervaren; kernwapenstaten onder het NPV zouden daarom meer werk moeten maken van het terugdringen van hun eigen kernwapens.

De inspecteurs van het IAEA moeten bovendien niet alleen kunnen verifiëren of een land doet wat het *zelf* zegt te doen – de huidige gang van zaken – maar ook of dat land misschien iets doet dat het *niet* heeft gedeclareerd. Dit is de basis van het zg. Additionele

Protocol. Ondertekening van dit Protocol dient een verplichting te worden voor alle bij het IAEA aangesloten landen. Op zijn minst moet op korte termijn toetreding tot het Additionele Protocol de voorwaarde gaan vormen waaronder aan een land nucleaire goederen voor vreedzaam gebruik van kernenergie kunnen worden geleverd.

Naast versterking van het multilaterale non-proliferatieregime moeten ook de oorzaken van gevoelens van onveiligheid, die landen aanmoedigen zich te bewapenen, alsmede de diepere oorzaken van instabiliteit, worden aangepakt. Hierbij valt te denken aan regionale crises, zoals in het Midden-Oosten en Kashmir. Het zijn thema's die centraal staan in de Europese veiligheidsstrategie, die in december 2003 door de Europese Raad officieel werd aangenomen. Dit document bevat ook een uitgewerkte non-proliferatiestrategie, op basis waarvan de EU de externe betrekkingen met derde landen toetst aan hun gedrag op het terrein van non-proliferatie. Landen als Iran en Syrië merken dit nu al in de praktijk. De Veiligheidsstrategie bevat ook een 'zachte' kant, gericht op effectief aanpakken van de diepere oorzaken van instabiliteit of ondersteuning van positieve ontwikkelingen waar dat mogelijk is.

'Wider Middle East'

Een van die positieve ontwikkelingen is de roep om hervormingen die klinkt in diverse delen van het Midden-Oosten - het gebied dat door de Amerikanen wordt aangeduid als 'Greater Middle East' en door de Europeanen als 'Wider Middle East'. Maar, zult u zeggen, als men het aan beide zijden van de Atlantische Oceaan over zo'n naam al niet eens kan worden, waarover dan wel? Het is helaas niet anders: Amerikanen denken nu eenmaal groots en Europeanen wijs.

Toch willen zowel Amerikanen als Europeanen dit streven naar democratische hervormingen ondersteunen. Er bestaat een groot verlangen naar intensiever dialoog en samenwerking, zowel binnen de regio als tussen de regio, Europa en Amerika. Ook de andere leden van de G-8 spelen hierin een belangrijke rol. Dit zou kunnen leiden tot een soort Handvest, waarbij de ervaring die vroeger in de CVSE (nu OVSE) is opgedaan, goed van pas kan komen. De EU zal gebruik blijven maken van bestaande instrumenten die hun waarde hebben bewezen, zoals het Barcelona-proces en *Meda*,² maar daarin wel strenger moeten worden waar dat nodig is. Ook zullen we bestaande structuren waar nodig meer inhoud moeten geven, zoals de samenwerking tussen de EU en de zg. 'Gulf Cooperation Council'. Voorts moeten onze relaties met landen die tot nu toe helemaal buiten de boot vallen, zoals Jemen, op nieuwe leest worden

geschoeid. Politiek-militaire veiligheidsaspecten zullen in NAVO-kader worden behandeld.

Waar het uiteindelijk om gaat, is het scheppen van betere toekomstperspectieven die hervormingsgezinde krachten een duw in de rug geven en extremistische krachten hun voedingsbodemp ontnemen. Bij dit alles zal Nederland het principe van *ownership* blijven benadrukken. Zelfs de schijn als zouden Amerika en Europa iets willen opleggen, zou al funest zijn.

Het voortbestaan van het Israëliësch-Palestijns conflict bemoeilijkt hervormingen elders in de regio. Dat conflict vormt een voedingsbodemp voor extremisme en terrorisme. Ook hier blijft gezamenlijk optrekken van de EU en de Verenigde Staten, samen met andere partners, de sleutel tot succesvol beleid. De 'Road Map' blijft de basis voor een politiek akkoord.

Europa

Deze complexe internationale agenda vergt een actieve Europese inbreng. Daarbij is Europa gedwongen zich te bekommeren om dreigingen en uitdagingen van de meest uiteenlopende aard. Dat vergt coherentie van beleid. Wij kunnen ons nu eenmaal niet de luxe veroorloven alleen dié problemen aan te pakken die het gemakkelijkst aan te pakken zijn, en de rest maar te negeren. De Unie moet al haar 'soft' en 'hard power' mobiliseren en intelligent benutten, wil zij de wereld metterdaad veiliger kunnen helpen maken. Een Unie die na uitbreiding meer dan 450 miljoen inwoners zal hebben, die te zamen goed zijn voor een BNP van in totaal een kwart van het wereld-BNP, moet meer kunnen dan zij nu doet. Het gaat er hier niet om te wedijveren met de Verenigde Staten, maar juist om het dragen van een deel van de verantwoordelijkheid, die nu wel zeer sterk op de schouders van de Amerikanen rust. Kortom: 'burdensharing'.

Nederlandse inbreng

En wat voor Europa geldt, geldt ook voor Nederland. Om op de groeiende instabiliteit in de wereld in te spelen en bij te dragen aan de Europese ambitie hier tegen te kunnen optreden, zal de Nederlandse defensie-organisatie 'lean and mean' moeten zijn. Nederland hoeft zich op dat punt overigens niet te schamen. De vorige secretaris-generaal van de NAVO, Lord Robertson, heeft een onderzoek laten verrichten naar de werkelijke inzetbaarheid van NAVO-strijdkrachten. Op deze 'schaal van Robertson' kwam Nederland, na de Verenigde Staten en Canada, als derde uit de bus. Laat dat ook in de toekomst zo blijven. Dit vergt verdere hervormingen, voldoende financiële middelen en maatschappelijk draagvlak, alsmede een steeds hechter samenwerking tussen de

Europese strijdkrachten. Nederland draagt daar al actief aan bij, met als belangrijke voorbeelden de 'UK-Netherlands amphibious force' en het hoofdkwartier van het 1e Duits-Nederlandse Legerkorps, dat onlangs de leiding had over de ISAF-vredesmacht in Kaboel.

Ons parlement eist ook van de regering dat de Nederlandse defensie-inspanningen internationaal zijn ingebed. Tegelijk constateer ik dat er een groeiende behoefte bestaat aan nationale controle, waar het besluitvorming omtrent de uitzending van Nederlandse eenheden betreft. Ervaring omtrent de samenwerking met Duitsland in Afghanistan leert dat het veel inspanning kost twee nationale besluitvormingstrajecten synchroon te laten verlopen. Hier hadden we gelukkig enkele maanden voorbereidingstijd. Er zijn echter situaties denkbaar waarin een bijzonder snelle inzet van multinationale eenheden vereist kan zijn, bijvoorbeeld in het kader van de *NATO Response Force*. Ook dan willen onze partners weten of zij op Nederland kunnen rekenen.

Conclusie

Wij leven in een wereld die plotseling instabiel en gevaarlijk kan worden, waarin nationale grenzen steeds minder bescherming bieden. Daarop antwoorden te formuleren, vereist samenwerking. Het multilaterale stelsel is daarvoor nog altijd het meest geschikt, maar het zal wel met zijn tijd mee moeten gaan. Om dat stelsel overeind te houden en effectiever te maken, is nauwe samenwerking nodig tussen Europa, Amerika, Rusland en andere *stakeholders*. En daarbij is het verstandig te bedenken dat de Verenigde Staten de 'indispensable nation' zijn.

Kortom: de vraag van de transatlantische relatie staat in functie van een vraag die nog belangrijker is

en die luidt: hoe kunnen Amerika, Europa en andere belangrijke partners bijdragen aan een stabielere, veiliger en vreedzamer wereld? De internationale agenda dwingt ons tot samenwerking; dat is geen vraag, maar een bittere noodzaak.

De Europese Unie zal behalve 'soft power' ook 'hard power' moeten durven en kunnen aanwenden, wanneer de omstandigheden daartoe dwingen. Nederland zal eraan bij moeten dragen dat Europa hiertoe de capaciteit bezit. En omdat de grens tussen externe en interne veiligheid steeds meer aan relevantie inboet, heeft dit ook gevolgen voor de manier waarop Nederland binnen eigen grenzen internationale verplichtingen naleeft. Onze wetgeving en de handhaving daarvan moeten voortdurend getoetst worden aan de vraag of zij voldoen aan de eisen van deze tijd. Waar nodig dient aanscherping plaats te vinden.

Noten

- 1 'Remarks by the President on Weapons of Mass Destruction Proliferation', Fort Lesley, J McNair - National Defense University, Washington D.C., 11 februari 2004.
- 2 Het programma van de EU voor ontwikkelingssamenwerking met landen in de regio waarmee zij een associatie-akkoord heeft gesloten.

Over de auteur

DR BERNARD BOT is minister van Buitenlandse Zaken. Dit artikel is een bewerkte versie van de jaarlijkse 'Beijen-lezing', die minister Bot op 6 maart 2004 te Utrecht heeft gehouden.

Clingendael essay

BUURSCHAP HOUDEN

De betrekkingen van de EU met de aangrenzende Oost-Europese landen

Door de toetreding van acht Centraal-Europese landen wordt de EU aan haar oostgrens met een geheel nieuwe situatie geconfronteerd en moet in het bijzonder de relatie met Oekraïne en Belarus opnieuw bekeken worden. In deze pas kort onafhankelijke landen behoren armoede, etnische spanningen en onvoldoende bestuurlijk vermogen tot de meest opvallende kenmerken. In de EU bestaat bovendien de vrees dat ze voor langere tijd een doorgangspek zullen zijn voor illegale migratie en als operatieterrein zullen dienen voor internationale criminele organisaties.

De auteur, J.W. van der Meulen, die als onderzoeksmedewerker voor Midden- en Oost-Europa verbonden is aan het Instituut Clingendael, gaat uitvoerig in op de plannen die de Europese Commissie voor de toekomstige relaties heeft opgesteld. Hierin wordt het model van de Europese Economische Ruimte aan de nieuwe buurlanden als na te streven doel aangeprezen. Van der Meulen betwijfelt echter of dit voorbeeld een voldoende prikkel vormt voor de gewenste economische en politieke hervormingen. Een verwijzing naar de mogelijkheid van het EU-lidmaatschap had naar zijn oordeel in deze plannen niet mogen ontbreken.

Informatie is beschikbaar bij de afdeling Onderzoek van Instituut Clingendael, tel. 070-3746606/622; e-mail: research@clingendael.nl

J.W. van der Meulen
Euro 7,50

Cyprus: bouwen aan een draagvlak van onderop

HERBERT TOMBEUR

N.a.v. Lot van Hooijdonk, 'Cyprus: een modern Paard van Troje in de uitgebreide EU?', in: *Internationale Spectator*, januari 2004, blz. 39-43.

IN DEZE KORTE BIJDRAGE IS HET MIJN BEDOELING HET artikel van Lot van Hooijdonk aan te vullen met de beschrijving van een aanpak om te komen tot een duurzame hereniging van Cyprus. In haar bijzonder interessante bijdrage over de Cypriotische scheiding en de pogingen die ongedaan te maken, neemt de auteur geen standpunt in over de manier waarop die hereniging duurzaam kan worden gemaakt. Zij uit wel herhaaldelijk haar scepsis: 'Of *leiding en bevolking* bereid zijn zich constructief op te stellen t.a.v. de andere groep, valt evenwel te betwijfelen. *Daar lijkt het werkelijke probleem te liggen.* [...] Het is dus nog altijd mogelijk dat er *onder druk van de Cypriotische publieke opinie* [...] een gunstig onderhandelingsklimaat ontstaat dat tot resultaat leidt. [...] Een succesvol, centraal gezag zou zodoende een novum zijn. Het is twijfelachtig of beide *gemeenschappen* rijp zijn voor verzoening.' In haar slot onder de titel 'Een Paard van Troje' herhaalt mevrouw Van Hooijdonk haar vaststelling dat er weinig of geen maatschappelijke basis is voor een politieke hereniging: 'De *bottom line* is dat het structurele wantrouwen en het gebrek aan bereidheid steeds debet zijn geweest aan het mislukken van alle gesprekken.' Met die passages [mijn cursiveringen] wijst zij tevens op het belang van het draagvlak bij de twee gemeenschappen zelf voor een politieke en juridische overeenkomst die tot een hereniging moet leiden.

Die delen van de bijdrage raken de kern van wat ik hier wil aanstippen. Wie over een politiek akkoord spreekt, heeft het over het maken van afspraken, het goedkeuren van juridische en andere normen en het oprichten van bestuursinstellingen. Welnu, afspraken, gedragingen, normen en instellingen moeten, om duurzaam te zijn, voortvloeien uit maatschappelijke overtuigingen en situaties, en niet omgekeerd; anders leiden ze toch tot inertie, instabiliteit of conflicten. Staten en hun interne organisatie bestaan op een stabiele manier, net zoals andere verenigingen, dank zij

een minimum aan *maatschappelijk draagvlak*. Als dat draagvlak er niet (meer) is, verdwijnt de staat of wordt die grondig hervormd. Voorbeelden hiervan zijn in Europa legio: Joegoslavië, Tsjechoslowakije, België en Spanje – buiten Europa o.a. Sri Lanka en de Solomon-eilanden. Er is, met andere woorden, steeds in mindere of meerdere mate een *bottom-up approach* nodig om afspraken, normen en instellingen concreet te laten werken.

Indien men zich de duurzame hereniging van Cyprus tot doel stelt,¹ is zo'n maatschappelijk draagvlak bijgevolg een dwingend vereiste. Eerst dus dat draagvlak, dan pas het politiek proces. Zonder het eerste is het tweede zinloos – in ieder geval niet effectief.

De scheiding is dertig jaar een feit; die periode overspant meer dan een generatie. De tijd speelt in het voordeel van die scheiding – elke scheiding leidt tot het uit elkaar groeien van de betrokken bevolkingsgroepen; kijk maar naar de sociale en politieke gevolgen van de snelle, maar tevens puur politiek voorbereide aanhechting van Oost-Duitsland aan de Bondsrepubliek na een lange periode van gescheidenheid (een *top down approach*). Mevrouw Van Hooijdonk wees uitvoerig op de patstelling die tot vandaag in de kwestie-Cyprus blijft heersen. Die patstelling kan slechts op een duurzame wijze worden doorbroken via een *bottom up*-benadering van het probleem.

In deze respons gaat het er dus niet om het zoveelste staatkundige model voor Cyprus aan te dragen, maar wel om aandacht te vragen voor het maatschappelijk draagvlak, de sociale basis, voor een politieke regeling als de meest fundamentele basis van een staatsverband. Voor de politieke organisatie van een herenigd Cyprus zijn al allerlei voorstellen gedaan, die zelden een maatschappelijke dimensie bevatten.² Hetzelfde geldt voor het huidige VN-plan.

Daarom pleit ik hier voor een aanpak via het in kaart brengen van de maatschappelijke opinie en situ-

atie, het analyseren van het probleem en van de oorzaken ervan en ten slotte het *bevorderen van het maatschappelijk draagvlak* in functie daarvan, via het ondernemen van gerichte acties.³

Meer dan ooit moet er een maatschappelijk ontwikkelingsproces op gang gebracht en doorlopen worden, vooraleer te beslissen over een allesomvattende structurele of institutionele hervorming. De ambitie moet zijn de huidige impasse op te heffen via een procesmatige benadering, die werkt van buiten naar binnen en van beneden naar boven, waartoe de voor het proces relevante partijen zich verbinden. Een juridische en institutionele vernieuwing van Cyprus zou het resultaat van dat proces zijn, niet het begin ervan.

Daarbij is een onderhandelingsstekst of een politieke overeenkomst tussen de partijen, die alles meteen wil regelen, overbodig – ja zelfs funest. Zo'n proces moet bescheiden beginnen, om de kans op een optimaal resultaat te verhogen, nl. een hervorming die leidt tot een juridisch en institutioneel kader dat verenigbaar is met de EU. De beperkte overeenkomst moet een procesmatige in plaats van een organisatorische benadering als uitgangspunt hebben.

Het proces moet erop gericht zijn de lopende onderhandelingen te beperken tot de dringende problemen die verbonden zijn met het functioneren van Cyprus als een lidstaat van de EU en als een lid van de internationale gemeenschap, zoals de toetreding tot de EU, de oprichting van een Cypriotisch gemeenschappelijk staatsbestel voor EU-aangelegenheden en andere externe betrekkingen, alsmede de goedkeuring van een nieuw verdrag tussen Cyprus en een aantal andere staten dat het bestaan van de Cypriotische staat zou moeten waarborgen.⁴ Bijgevolg moeten de vertegenwoordigers van de twee gemeenschappen dus een overeenkomst ondertekenen die uitsluitend dat externe aspect van de kwestie-Cyprus minimaal regelt. Meer moet dat niet zijn.

Het dwingende kenmerk van die overeenkomst is wel dat zij volkomen wederzijds moet zijn, dat wil zeggen, dat wijziging en opzegging van die overeenkomst de instemming van beide gemeenschappen vergen. Dat is principieel nodig om de zaak met enig perspectief bij elkaar te houden. Die voorwaarde is meteen de kern van federalisme: noch eenzijdige beëindiging noch eenzijdige verandering van de relatie tussen de gemeenschappen is toegestaan.⁵ In tegenstelling tot een confederatie behelst een federatie dat *de soevereiniteit* permanent gedeeld ('shared') wordt tussen de federatie als geheel en de delen, in dit geval de twee gemeenschappen, want de autonomie van de ene overheid (statelijke, deelstatelijke) kan niet wettig opgeheven worden zonder haar toestemming. Deze definitie van federalisme laat de rest van het vraagstuk volledig open, zoals bevoegdheidsverde-

ling, solidariteit, instrumenten van samenwerking – er zijn immers zoveel soorten federale stelsels als er federaties zijn.⁶

Het maatschappelijk proces, daarentegen, moet een definitie bepalen van het Cypriotische probleem, die definitie controleerbaar verantwoord (feiten, cijfers en opinies), het doel omschrijven en verantwoorden, en het probleem analyseren, met als oorzaken bijvoorbeeld religieuze, culturele, taalkundige, emotionele of economische hindernissen. Het proces moet aansluitend de kosten en de baten analyseren van de aanpak van de hindernissen en de acties formuleren met het oog op een doelmatige en efficiënte oplossing van het probleem, op korte en lange termijn.

Een maatschappelijke actie is onlangs gestart, maar dan wel van bovenaf en zonder procesmatige omkadering. In april 2003 stemde de Turks-Cypriotische leider, Rauf Denktash, eindelijk in met de opening van de bestandslijn ('groene lijn'); meer dan 400.000 personen zouden de door de VN bewaakte grens sindsdien in beide richtingen hebben overschreden. Zodoende kunnen de gemeenschappen opnieuw met elkaar in contact komen, zo ook kunnen diegenen die hun woning in 1974 moesten achterlaten die plek en verwanten aan de andere kant bezoeken. Dat alles kan bijdragen tot een geleidelijk verloop van het broodnodige verwerkingsproces.

Ik verwacht meer van zulke acties, als ze ondernomen worden op een gestructureerde en doelmatige wijze, dan van een nieuw institutioneel plan met een traject en een kalender.⁷ Uiteraard geeft ook de politieke evolutie aan Turks-Cypriotische kant meer kansen op hereniging.⁸ Het Paard van Troje kan inderdaad onthoofd worden, maar dat volstaat niet: het slopen van rouw, angst, wraak, afgunst, vooroordelen, enz. moet doorgaan tot en met de maatschappelijke wielen, teneinde een biculturele Cypriotische samenleving metterdaad op te bouwen. De twee gemeenschappen zelf moeten, met andere woorden, eerst de kans krijgen hun emoties en meningen te uiten over de verwerking van het verleden en over de hereniging in de toekomst; daarna pas komt de proef op de duurzaamheid. ■

Noten

- Volgens vakliteratuur zou de hereniging sinds lang voor beide gemeenschappen principieel bespreekbaar zijn: 'The fact that Turkey was militarily stronger than Greece led to the abandonment of enosis as a practical goal. Moreover, by the early 1970s, both Greek and Turkish Cypriots had come to see themselves as Cypriots first and no longer sought union with either of the two neighbouring countries.' (*Federal Systems of the World: a Handbook of federal, confederal and autonomy arrangements*, comp. & ed. by Daniel J. Elazar, Harlow: Longman Group Ltd., 1994). Tijdens een studiebe-

zoek aan België in 2002, georganiseerd door de Vrije Universiteit Brussel, bevestigden Turks-Cypriotische academici, onderzoekers en bedrijfsleiders mij de specifieke identiteit van hun gemeenschap, zelfs ten opzichte van Turkije: zo verklaarden zij hun taal onder elkaar soms zo te vervormen, dat Turken van het vasteland hen helemaal niet begrijpen. De buitenlandse pers heeft over die specifieke identiteit van de Turks-Cyprioten geschreven; zie recent bijv. 'De driedeling van Cyprus', in: *De Tijd*, 29 januari 2004.

- 2 Een verdienstelijk voorbeeld van de institutionele aanpak is het boek van het Centre for European Policy Studies (CEPS): Michael Emerson & Nathalie Tocci, *Cyprus as Lighthouse of the East Mediterranean - Shaping Re-unification and EU Accession Together*, Brussel: CEPS, 2002.
- 3 De aanpak is gebaseerd op de methodologie van *interactief en geïntegreerd beleid maken*, ontworpen door Klinkers Public Policy Consultants, de zg. methode-Klinkers. Cf. www.klinkers.info.
- 4 Het Verdrag van Garantie tussen Cyprus, Griekenland, Groot-Brittannië en Turkije is nog steeds grondwettelijk bindend en heeft een federale basis: het bepaalt dat de twee gemeenschappen machtsdeling aanvaarden en dat de Cypriotische grondwet slechts kan worden gewijzigd bij consensus van de verdragspartijen.
- 5 Herbert Tombeur, *Definitie en waarde van federalisme* (te raadplegen via: <http://users.pandora.be/tombeur>)
- 6 Ronald L. Watts, *Comparing federal systems*, Montreal/Kingston:

MacGill-Queen's University Press, 1999.

- 7 Eind februari 2004, toen deze bijdrage werd geschreven, spraken de VN, de Garantiestaten en de twee gemeenschappen het volgende af: 1 er wordt opnieuw onderhandeld, op basis van het VN-plan van november 2002 ('het plan-Annan'); 2 tot 22 maart 2004 onderhandelen de gemeenschappen onder auspiciën van de VN over wijzigingen van dat plan; 3 indien ze niet tot een akkoord komen, onderhandelen zij, Griekenland en Turkije onder leiding van de VN-secretaris-generaal; 4 komt men zo evenmin tot een volledige overeenkomst, dan mogen de partijen een beroep doen op de VN-secretaris-generaal om een gemeenschappelijke tekst op te maken, die dan op 21 april 2004 wordt onderworpen aan een referendum in beide gemeenschappen.
- 8 In december 2003 boekten de politieke partijen die *pro hereniging en EU* zijn, een overwinning tijdens de Turks-Cypriotische parlementsverkiezingen. Ze werden even sterk als de tegenstanders. Daardoor moet president Denktash sindsdien Mehmet Ali Talat als premier naast zich dulden; Talat is tevens de leider van de grootste partij die *pro hereniging en EU* is.

Over de auteur

MR HERBERT TOMBEUR is directeur van de afdeling internationale samenwerking van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap te Brussel.

Websites over Duitsland

(Jacco Pekelder)

Algemeen:

www.duitslandweb.nl

Nederlands webportaal voor actuele berichtgeving, analyses en achtergrondinformatie over Duitsland, verzorgd door het Duitsland Instituut Amsterdam, met links en activiteitenagenda

www.extremismus.com

Duitse website over politiek extremisme van links en rechts

www.hausderniederlande.de

website van het Nederlandse-Studienzentrum en de afdeling Neerlandistiek van de universiteit Münster

www.niederlandeweb.de

portaal van de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordigingen in Duitsland

www.politik-digital.de

website met o.m. commentaren op actuele politieke ontwikkelingen, bedoeld als bijdrage tot een Europese publieke opinie, partner van politiek-digitaal.nl

www.swp-berlin.org

website van de Stiftung Wissenschaft und Politik, een Duits instituut voor internationale politiek en veiligheidsvraagstukken in Berlijn, met o.m. actuele analyses

Nieuws:

www.netzeitung.de

internetkrant met regelmatig ververste nieuwsberichten

www.paperball.de

zeer goede zoekmachine voor de Duitstalige pers

www.perlentaucher.de

dagelijks overzicht van opiniepagina's en boekenbijlagen van toonaangevende Duitse kranten, ook voor televisietips

www.tagesschau.de

website van de bekende actualiteitenrubriek van de eerste publieke zender in Duitsland

www.heute.t-online.de/ZDFheute

website van de nieuwsdienst van het concurrerende tweede publieke net

Historisch:

www.bstu.de

website van het Stasi-archief met o.m. informatie geschiedenis van de DDR-veiligheidsdienst

www.ddr-museum.nl

website van enthousiast verzamelaar en eigenaar van garagemuseum in Monnikendam

www.zeitgeschichte-online.de

nieuw webportaal voor de recente Duitse geschiedenis dat alle andere portals overbodig wil maken, met links naar o.m. bibliotheken en sites met historische bronnen

Staalkaart van Clingendaels kanonnen

GODFRIED VAN BENTHEM VAN DEN BERGH

HET NEDERLANDS INSTITUUT VOOR Internationale Betrekkingen werd naar zijn fraaie behuizing 'Clingendael' genoemd en die naam is ingeburgerd. Het werd in 1983 opgericht, vooral uit economische overwegingen. Volgens een rapport van een Tweede-Kamercommissie moesten vier Haagse instituten – het Nederlands Instituut voor Vredesvraagstukken (NIVV); het Nederlands Genootschap voor Internationale Zaken (NGIZ); het Defensie Studiecentrum; en de Vereniging voor Internationale Rechtsorde (VIRO) – samen gehuisvest worden. Dat zou samenwerking stimuleren en bezuiniging mogelijk maken. Maar die 'colocatie' werd fusie, zo besloten de subsidiegevende ministeries. Het nieuwe Instituut werd niet al te ruim gefinancierd en kon zijn taken vervullen door zich vooral ook eigen inkomsten te verwerven. Dat lukte goed, vooral door het opzetten van cursussen, voor zowel Nederlandse als buitenlandse deelnemers, in het bijzonder uit Oost-Europa en Afrika. Het kan ook geen kwaad om niet louter van ambtelijke subsidiegevers afhankelijk te zijn.

In 1982 heb ik op verzoek van de redactie van de *Internationale Spectator* mijn verwachtingen van het nieuwe Instituut opgeschreven.¹ Ik hoopte vooral dat het een lacune zou gaan vullen. In Nederland bestond nog geen instituut, zoals

Chatham House of het Zweedse Instituut voor Internationale Betrekkingen, dat op grond van de kwaliteit en de reikwijdte van zijn onderzoeksactiviteiten beoordelingsstandaarden verschaft en voorbeeldwerking kreeg. Het nieuwe Instituut zou daarmee het niveau van onderzoek en onderwijs in internationale betrekkingen op de universiteiten kunnen verhogen.

Ook nu nog heeft Nederland te kampen met de erfenis van afzijdigheid en de daarmee samenhangende normatieve benadering van de internationale politiek. Zo hebben alle universiteiten een of meer leerstoelen in het internationale recht, maar beschikt nu alleen de Universiteit van Amsterdam over een gewoon hoogleraar in de internationale betrekkingen. Op andere universiteiten moeten studenten het doen met bijzondere hoogleraren, die geen staf hebben en weinig tijd. Om onduidelijke redenen worden internationale betrekkingen bovendien als een 'leer' beschouwd in plaats van een wetenschappelijk vakgebied. Opvallend is ook dat deelgebieden als internationale politieke geschiedenis of economische betrekkingen aan de universiteiten beter bedeed zijn dan het overkoepelende vak.

De komst van Clingendael was

Cannons and Canons: Clingendael Views of Global and Regional Politics.
Assen: Van Gorcum, 2003; 376 blz.; 39,50 euro;
ISBN: 90-232-3962-8

daarom van groot belang. Maar heeft het de door mij beoogde taak kunnen vervullen? Het twintigjarig-jubileumboek kan helpen die vraag te beantwoorden. Maar eerst moet ik erkennen dat mijn oorspronkelijke verwachting te veel was gebaseerd op de veronderstelling van een *tabula rasa*. Maar zo 'academisch' kon Clingendael niet worden. Het moest relevant blijken voor het buitenlands beleid. Het had aan uiteenlopende verwachtingen te voldoen in het Haagse netwerk en het had bovendien als taak media en publiek van dienst te zijn en te informeren. Ook moest het door de gevestigde collega-instituten serieus worden genomen om daarmee te kunnen samenwerken. Dit alles maakte de druk groot om zich vooral op actuele vragen en discussies te richten, en ontwikkelingen op langere termijn en theorievorming minder aandacht te geven. De huidige bekendheid van Clingendael is waarschijnlijk minder aan eigen onderzoek te danken dan aan het frequent verschijnen van stafleden op televisie en radio en in kranten. Ze moesten wel voortdurend de actualiteit blijven bijhouden. Al had Clingendael dat gewild, het had niet aan mijn

oorspronkelijke verwachting kunnen voldoen.

Maar hoe dit ook zij, de zuigkracht van de actualiteit heeft nadelen. Zo was de oorlog tegen Irak nog niet begonnen, toen de bijdragen aan de jubileumbundel moesten worden afgesloten en naar de drukker gestuurd. Nu werd het belang van een eventuele oorlog wel erkend, maar de analyse bleef in de actualiteit steken. Ook het huidige mensel van verzet tegen Amerika en burgeroorlog werd niet voorzien. Al was dat erg moeilijk, was het volstrekt onmogelijk? Zouden instituten als Clingendael niet op zijn minst 'one step removed' van de actualiteit moeten blijven en actuele beleidsvragen niet in het licht van een wat langere-termijnperspectief moeten bezien? Hun nut lijkt mij eerder te liggen in het wat kritisch afstand houden en de analyse verruimen door lange-termijndenken en vergelijken. Door intens betrokken te zijn bij actuele discussies worden steevast belangrijke gegevens en ontwikkelingen verwaarloosd. De verdeeldheid en onderlinge vijandschap van bevolkingsgroepen in Irak vormen een goed voorbeeld, evenals het overdrijven van de ontwikkeling van massavernietigingswapens. (Heel lang bleef trouwens onopgemerkt dat massavernietigingswapens geen eigen categorie vormen. Door dat wel aan te nemen, wordt het bezit van kernwapens gesuggereerd.)

Meer 'views' dan onderzoeksresultaten

De door Van Staden, Rood en Labohm geredigeerde bundel *Canons and Canons: Clingendael's Views of Global and Regional Politics* moet tegen de achtergrond van Clingendael's taken worden bezien. Clingendael kon geen pur sang-onderzoeksinstituut worden. Maar om hun taken goed te vervullen – onderwijs, onderzoek en publieke voorlichting – moesten de stafleden wel eigen

specialiteiten ontwikkelen en daarbij van wetenschappelijk onderzoek gebruik maken.

De 'twintig jaar'-bundel bevat dan ook inderdaad 'views' eerder dan onderzoeksresultaten. Hij geeft een goed inzicht in de specialiteiten van de staf van Clingendael. Het spectrum van onderwerpen die tot de internationale betrekkingen worden gerekend, heeft zich vooral na het einde van de Koude Oorlog verruimd. Al blijven de klassieke onderwerpen als strategie en rivaliteit tussen grote mogendheden centraal staan, het belang van transnationale en van binnenstatelijke processen is zeker toegenomen. Dat blijkt ook uit de inhoud van de bundel.

De belangrijkste vraag van de bundel (gesteld door de directeur van Clingendael en redacteur Van Staden) is ook een 'klassieke' vraagstelling: waarom heeft zich geen *balance of power*-coalitie gevormd tegen de Verenigde Staten als de naar hegemonie strevende mogendheid? Van Staden analyseert het beleid van Amerika's belangrijkste mogelijke rivalen: de Europese Unie (verdeeld en daardoor te zwak); Rusland (nog te afhankelijk van Amerika); en China (nog niet sterk genoeg). Ik zou daaraan willen toevoegen dat zich geen met dat van het Europa van vóór de Eerste Wereldoorlog te vergelijken *balance of power*-ethos en politiek systeem op wereldniveau konden vormen, aangezien de Verenigde Staten al de hegemonie in de schoot kreeg geworpen door het instorten van de Sovjetunie. Er is sinds de Eerste Wereldoorlog geen stelsel van machtsevenwicht meer, gericht op het voorkomen van de opkomst van een hegemoon. Nu is alleen de komst van een uitdager mogelijk, van een rivaal, die de positie van hegemoon de Verenigde Staten wil overnemen (of delen). Mij lijkt dat alléén China machtig genoeg zal kunnen worden om zich ten doel te stellen opnieuw centrum van de

wereld te worden. Stel dat China over enige decennia de Verenigde Staten zou gaan uitdagen, dan lijkt mij dat de vorming van bondgenootschappen – uitdrukkelijk of stilzwijgend – in belang toeneemt. Voor China is dat niet gunstig, omdat het de omgang met bondgenoten niet gewend is. Maar EU en NAVO kunnen dan weer als machtsbron van groot belang worden voor een relatief zwakker wordende Verenigde Staten (dat is trouwens nu al het geval).

De implicaties van zo'n rivaliseringscenario – dat evenmin als dat met betrekking tot de Verenigde Staten en de Sovjetunie tot een grote kernoorlog kan leiden – zijn aanzienlijk. Voor de Verenigde Naties (en voor het multilateralisme) is een nieuw soort bipolaire rivaliteit zeer bedreigend. Misschien is de onderlinge afhankelijkheid in de wereld echter zo toegenomen, dat rivalisering verhuld blijft en de goede vormen in acht blijven genomen. Maar hoe dan ook, de positie van de Verenigde Staten kan op langere termijn moeilijk nog sterker worden en dit land kan het dan ook niet stellen zonder de steun van bondgenoten.

Van Staden analyseert de mogelijke ontwikkeling van grote-mogendhedenrivaliteit niet, maar acht het wel denkbaar dat er een nieuw type *balance of power*-beleid zou kunnen ontstaan, dat tegen de Verenigde Staten gericht zou zijn. In zijn bijdrage biedt Van Ham een van de voorwaarden daartoe aan: de volgens hem niet meer te vermijden strategische kloof tussen Amerika en Europa, die de NAVO in militair opzicht irrelevant maakt. Daarom moet de EU volgens Van Ham het heft in eigen handen gaan menen. Maar volgt zijn analyse niet te zeer de gebaande paden van de actuele discussie? En zijn die paden niet erg kort? Zou een andere machtspolitieke figuratie in de wereld het Atlantisch bondgenootschap niet juist weer van doorslaggevend belang kunnen maken?

Twee andere bijdragen die mij bevielen – door Rood en Pijpers geschreven – behandelen de vraag of uit de Europese Unie een *federale staat* zal ontstaan. Zij wijken niet voor de waan van de dag, zoals versterkt door de ambities van de Europese Conventie en het streven naar een Europese Grondwet. Europa blijft voorlopig een *sui generis*-constructie, enig in haar soort, die berust op het feit dat soevereine staten zich niet vrijwillig volledig aan een supranationaal federaal gezag zullen onderwerpen, maar wel in hun beleid afhankelijker worden van het proces dat ze zelf op gang hebben gebracht. Intergouvernementele en supranationale besluitvorming, zo stelt Rood, zijn geen tegengestelden, maar horen bij elkaar (als bronnen van stagnatie en ontwikkeling). Pijpers voegt hieraan toe dat Conventie en Grondwet niet productief zijn, en alleen nuttig voor de supermogendheid die Europa nooit zal zijn.

Aangezien ik aan de twintig jaar ontwikkeling van Clingendael zelf aandacht wilde geven, kan ik dat

minder doen met de andere interessante bijdragen aan de bundel. Ik noem ze kort. Melissen geeft een interessante en soms verrassende analyse van het teruglopen van het belang van topconferenties; Meerts laat de lezer profiteren van zijn grote ervaring met simulatie van onderhandelingen, waarbij hij wijst op het gevaar voor partijen erin verstrikt te raken. De ontwikkeling van de militaire technologie – de Amerikaanse, zoals doeltreffend gebruikt om Irak op de knieën te krijgen (maar die niet opgewassen bleek tegen de naoorlogse strijd) – wordt helder uiteengezet door Osinga en De Wijk. Homan laat zien hoe het idee van ‘interlocking institutions’ als grondslag van Europese veiligheid door onderbenutting van vooral de OVSE aan belang heeft verloren. De ontwikkeling van terrorisme wordt nuchter geanalyseerd door Marianne van Leeuwen, die Clingendael helaas heeft verlaten voor een positie dichtbij het beleid.

Ook wil ik de vier bijdragen noemen over conflict en conflictbeheersing en over internationale politieke

economie. Ten slotte is daar nog een interessant (niet als zodanig gepresenteerd) koppel: Boots analyse van het Internationale Strafhof en Leurdijks beschrijving van de achtergrond van de Amerikaanse politiek daartegenover in de vorm van het, als inherent gezien, recht op individuele en collectieve zelfverdediging, zoals opgeëist na ‘9/11’.

Al met al een interessante bundel, die vertrouwen geeft in de rol die het Instituut Clingendael ook in de toekomst zal spelen.

Noot

I ‘Een Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen’, augustus 1982, blz. 422-424.

DR. G. VAN BENTHEM VAN DEN BERGH is emeritus hoogleraar internationale betrekkingen aan het Institute of Social Studies (ISS) te Den Haag. Hij was ook bijzonder hoogleraar namens het Nederlands Genootschap voor Internationale Zaken (NGIZ) aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Democratie, buitenlands beleid en militair optreden

BEN SCHENNINK

Philip P. Everts: *Democracy and Military Force*. Houndmills: Palgrave, 2002; 272 blz.; £ 52,50; ISBN: 0-333-96859-X

MET ZIJN NIEUWE BOEK LEVERT PHILIP Everts opnieuw een belangrijke bijdrage aan het debat over de mogelijkheid en wenselijkheid van democratische controle over het buitenlands beleid. In dit boek stelt hij drie thema's centraal. In de *eerste* plaats gaat hij in op de gevolgen van het einde van de Koude Oorlog voor de openbare mening over het militair apparaat, zijn omvang en inzet. In dat kader past ook de vraag naar

de mate van stabiliteit en consistentie van de publieke opinie. Een *tweede* thema dat uitgebreid aandacht krijgt, is de zogeheten ‘slachtofferhypothese’, ofwel de veronderstelling dat de mate van publieke steun voor inzet van militairen in VN-vredesoperaties en humanitaire interventies afhangt van het risico dat deze militairen lopen slachtoffer te worden. Het *derde* thema betreft de vraag hoe relevant de publieke

opinie is voor beleidsmakers en beleidsvorming en wat de relatie is tussen publieke opinie en beleid.

Na de inleiding begint Everts zijn boek met een drietal hoofdstukken over theorie en methodologie. In hoofdstuk 2 zet hij de relatie tussen democratie en buitenlands beleid volgens de realistische school en de liberale school in de leer der internationale betrekkingen tegenover elkaar. De realisten willen het

publiek op afstand houden om de kwaliteit van het beleid niet te schaden, de liberalen willen het publiek er juist bij betrekken om de kwaliteit ervan te verhogen. Everts concludeert dat dit debat een steviger empirische basis verdient. Om die te krijgen, is een nieuwe onderzoeksagenda nodig. Hij komt tot die conclusie in hoofdstuk 3, mede op basis van een interessante analyse van de wijze waarop de Amerikaanse regering in 1998 er niet in slaagde het militaire optreden tegen Irak aan het eigen publiek te verkopen. Volgens Everts faalde de regering in Washington omdat ze niet echt in het debat met het publiek geïnteresseerd was, maar via het publiek aan Saddam Hoessein wilde laten zien dat het haar ernst was.

Everts gebruikt het voorbeeld voor een aantal theoretische lessen en ontwikkelt op basis daarvan zijn nieuwe onderzoeksagenda. Die bestaat uit: 1 conceptueel en methodologisch onderzoek naar wat met 'publieke opinie' bedoeld wordt en hoe deze gemeten en beschreven dient te worden. Vervolgens dient 2 het onderzoek gericht te worden op de aard, inhoud en intensiteit van de publieke opinie en op: 3 de wijze waarop meningen over buitenlands beleid worden gevormd en met elkaar en met andere kenmerken van de persoon en zijn of haar sociale omgeving gerelateerd zijn. Ook dient 4 de relatie tussen publieke opinie en beleid veel meer aandacht te krijgen.

In de volgende hoofdstukken geeft Everts eerste aanzetten tot de invulling van deze agenda. Hij begint in hoofdstuk 4 met het conceptuele kader en de theoretische en empirische achtergronden van de andere vragen uit zijn onderzoeksagenda. Dat geschiedt kundig en beknopt. In hoofdstuk 5 gaat hij in op de vraag naar stabiliteit en intensiteit van de publieke opinie door te onderzoeken hoe het einde van de Koude Oorlog weerspiegeld wordt in steun voor veranderingen in de

militaire hardware en bestedingen. Hier blijkt – opnieuw – dat de publieke opinie redelijk stabiel is en dat veranderingen – zoals het einde van de Koude Oorlog en nieuwe conflicten – worden opgepikt.

De vraag naar de inhoud van de publieke opinie en naar steun voor militair optreden komt aan de orde in drie hoofdstukken over de Golfoorlog van 1990-1991, de VN-vredesoperatie in Bosnië (inclusief het drama-Srebrenica) en de humanitaire interventie door de NAVO in Kosovo in 1999. Materiaal over de Golfoorlog komt uit Nederland, de Verenigde Staten, Frankrijk, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Italië en Spanje. Het hoofdstuk over Bosnië is geheel gebaseerd op Nederlands materiaal en wordt door Everts gebruikt voor een beschrijving van de impact van de publieke opinie in de diverse fasen van beleidsvorming betreffende de Nederlandse deelname aan de vredesoperaties in Bosnië. Het hoofdstuk over Kosovo bevat materiaal uit alle oude en nieuwe NAVO-landen en ook enige gegevens over de niet-NAVO-leden, zoals Rusland.

In het hoofdstuk over Kosovo laat Everts zien dat in het bijzonder de Verenigde Staten aarzelden grondtroepen te sturen, omdat president Clinton bang was dat de publieke opinie geen slachtoffers zou accepteren. Onterechte angst, volgens Everts. De relatie tussen slachtoffers en publieke steun voor militair optreden krijgt uitgebreid aandacht in hoofdstuk 9. Daarin blijkt dat die relatie niet zo direct is als de 'slachtofferhypothese' veronderstelt. De legitimiteit van het optreden, de verwachtingen van de mensen uit het conflictgebied en de kans op succes of falen van het militair optreden behoren tot de factoren die de publieke opinie meeweegt in de mate waarin zij slachtoffers accepteert. Dat de hypothese toch zoveel steun krijgt, komt volgens Everts omdat zij een goed alibi is voor politici die zich aan hun ver-

antwoordelijkheid willen onttrekken. Deze conclusie herhaalt hij in het slothoofdstuk. Daar laat hij echter vooral zien dat er nog heel wat werk te doen is voor onderzoekers van de publieke opinie en dat zijn onderzoeksagenda daarbij een goede richtingwijzer is.

Op enkele punten verdient die agenda aanvulling. Dat betreft niet de noodzaak meer onderzoek te doen naar de relatie tussen publieke opinie en beleid. Dat verband blijft een onderbelicht thema. Maar als je die relatie in vergelijkend perspectief goed wilt onderzoeken, is aandacht nodig voor de mate van *openheid van de politiek*, wat Everts in dit boek ten onrechte over het hoofd ziet. Ook heeft het mij verbaasd dat hij weinig oog heeft voor de vraag of er geloofwaardige alternatieven zijn voor militair optreden. De laatste oorlog in Irak heeft bewezen dat de publieke opinie het alternatief van wapeninspecties door de VN omarmde en niet toe was aan militaire interventie.

Deze opmerkingen nemen echter niet weg dat Everts een goed en zeer bruikbaar boek geschreven heeft. Het is te hopen dat veel beleidsmakers en onderzoekers er kennis van nemen en de lessen erin ter harte nemen. Het is ook te hopen dat Everts doorgaat met zijn onderzoek. De doctrine van de preventieve oorlog van de Amerikaanse regering maakt een alerte publieke opinie en onderzoekers die deze openbare mening goed kunnen interpreteren, meer dan ooit noodzakelijk.

BEN SCHENNING is verbonden aan het Centrum voor Internationaal Conflict-Analyse en -Management (CICAM) van de Katholieke Universiteit Nijmegen.

Lobbyen in het labrynt: Nederlandse belangenbehartiging in Brussel

LEENDERT JAN BAL

Frans Kok, Peter Kramer & Tom van der Maas (red.): Het Brussels labrynt – Hoe Nederlanders lobbyen in Brussel. Amsterdam: Bert Bakker, 2004; 140 blz.; 16,95 euro; ISBN: 90-351-2645-9

KLINKENDE NAMEN ZIJN DOOR DE DRIE redacteurs bijeengebracht. Het onderhoudende boek met enkele leuke *cartoons* bevat korte essays van ministers Bot en Brinkhorst, Euro-commissaris Bolkestein en andere (ex-)politici, lobbyisten en vertegenwoordigers van belangengroepen. Velen vertellen hun succesverhaal en de Nederlandse lobbygoeroe Van Schendelen geeft een aantal van zijn bekende lessen mee aan het einde van het boek. Van Schendelen heeft geen gemakkelijke taak opgelegd gekregen van de redacteurs voor het formuleren van een ondubbelzinnig slot. De bundel is veelal vermakelijk en leest makkelijk weg, maar de bijdragen zijn rijp en groen door elkaar en er valt moeilijk een rode draad in te ontdekken. Het boek vormt daarmee meer een doolhof dan een wegwijzer naar de methoden waarmee Nederlanders in Brussel lobbyen.

De prominente politici in het boekje schetsen samen een zorgwekkend beeld. Bernard Bot voorspelt: 'Na de toetreding van tien nieuwe lidstaten in mei 2004 zal onze invloed binnen de EU en ook in de Commissie verder afnemen.' (blz. 16) Frits Bolkestein wijst de weg en noemt kennis, precisie en timing belangrijke elementen voor een goede lobby, maar '[H]et komt vaak voor dat lobbyisten aankloppen bij mensen die niets met het dossier te maken hebben.' (blz. 19) Laurens Jan Brinkhorst doet hier een schepje

bovenop: 'Nederlanders voelen zich vreemd en ongemakkelijk op het Europese politieke speelveld. We participeren veel te weinig in het politieke proces in Brussel.' (blz. 101) Volgens Brinkhorst zijn de Nederlandse kooplieden 'piraten', maar, zo kan geconcludeerd worden na het lezen van zijn hoofdstuk, zij voelen zich wellicht thuis op zee, maar niet in de Belgische binnenlanden, waar Brussel ligt.

Tegenover deze meer waarschuwende hoofdstukken steken de 'ego-documenten' vreemd af. De succesverhalen geven maar moeilijk inzicht in de ondertitel van het boek *hoe Nederlanders lobbyen in Brussel*. Nergens worden de Nederlandse acties afgezet tegen het opereren van andere nationaliteiten binnen de Europese instellingen. Enige oprechte zelfkritiek valt alleen bij Kitty Roozmond (FNV) te bespeuren, hetgeen prijzenswaardig is. Bovendien vallen deze praktijkhoofdstukken niet allemaal logisch te plaatsen. Zo staan bijvoorbeeld de pleidooien voor de NAVO en de Benelux los van het thema lobbyen in de Europese Unie. Oud-Europarlementariër Maij-Weggen kan alleen een succesvol voorbeeld bedenken uit de tijd dat zij in 1991 als minister van Verkeer en Waterstaat voorzitter van de Transportraad was. Er hoeft niets afgedaan te worden aan het voorbeeld, maar als elders in het boek gesteld wordt dat het Europees Parlement het domein van de lobby-

ist is, dan is het toch jammer dat dit door haar onbesproken blijft.

Dit alles hoeft zeker niet tot de conclusie te leiden dat het Nederlandse lobbyen kommer en kwel is. Het boekje bevat ook goede lobbyvoorbeelden, noemt verdienstelijke Nederlanders binnen de Europese instellingen en onderschrijft het initiatief een speciaal ambtenaar in Brussel te benoemen om te werken aan versterking van de Nederlandse positie binnen de Europese instellingen, waarover waardering wordt uitgesproken. De vele belangen die er per definitie in Brussel te verdedigen zijn, maken het achterblijven tot een achterhaalde optie, zo houdt Van Schendelen de achterblijvers terecht voor. Juist deze conclusie had toch tot meer Brusselse rimpeelingen in de Haagse vijver moeten leiden. Het boekje biedt helaas niet veel meer dan een vrijblijvende inleiding. Hierdoor blijft een realistisch zelfbeeld van de Nederlandse lobby in het Brusselse labrynt verscholen.

DRS L.J. BAL is werkzaam bij de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging (PV) in Brussel.

Democratie en politie in postcommunistische samenlevingen

ROOS TOXOPEUS

Niels Uildriks & Piet van Reenen: *Policing Post-Communist Societies: Police-Public Violence, Democratic Policing and Human Rights*. Antwerpen/Oxford/New York: Intersentia/Open Society Institute, 2003; xiv + 249 blz.; 40,- euro; ISBN: 90-5095-299-2

DE OOST-EUROPESE LANDEN ZIJN VERWIKKELD in een complexe overgang van het communistisch systeem naar een democratische rechtsstaat met een onafhankelijk rechtssysteem. De politie en haar rol en functioneren in de maatschappij zijn gezichtsbepalend voor het karakter van een samenleving. In *Policing Post-Communist Societies* hebben Uildriks en Van Reenen hiernaar onderzoek gedaan. De studie richt zich vooral op landen die de eerste fase van de post-communistische transitieperiode succesvol, zo zeggen de auteurs, hebben afgelegd. De belangrijkste onderwerpen van deze studie zijn: 1 problemen met *legitimiteit* en *vertrouwen*; 2 het *gebruik van geweld* door de politie; en 3 de mate waarin de politie *rekenschap* verschuldigd is voor haar gedrag.

Onderzoek werd verricht in drie landen: Litouwen, Rusland en Mongolië, met inschakeling van lokale partners. In Litouwen werden vijf, in grootte variërende steden in het onderzoek betrokken. In Rusland was het daarentegen slechts mogelijk onderzoek te doen in de stad Perm en omgeving. Hierbij moet worden aangetekend dat de politie van Perm kennelijk een uitmuntende reputatie heeft wat betreft haar openheid en hervormingsgezindheid. De auteurs merken dan ook op dat de resultaten van het onderzoek in Perm niet als representatief voor geheel Rusland kun-

nen worden beschouwd. De resultaten van het onderzoek in Mongolië zijn niet in deze bundel opgenomen, omdat de Mongoolse politie hiertoe geen toestemming gaf.

In zowel Litouwen als Rusland was circa 60% van het onderzoek gericht op de reguliere politie (*patrol service*) en zo'n 40% op de verkeerspolitie. Dit grote aandeel van de verkeerspolitie komt voort uit het feit dat deze zich in beide landen niet alleen bezighoudt met verkeerscontroles e.d., maar vaak assisteert bij misdaadbestrijding en inspringt bij verstoringen van de openbare orde.

Naast de gegevens die door middel van groepsinterviews en enquêtes onder alle gelederen van de geüniformeerde politie in de twee landen zijn verkregen, werd bij de studie ook gebruikgemaakt van onderzoek naar 'police-public violence' dat in 2000 onder supervisie van de *Organisation Mondiale Contre la Torture* (OMCT) werd verricht in Bulgarije, Roemenië en Polen. Dit dient ertoe de resultaten uit de Litouwse en Russische onderzoeken in een breder Oost-Europees perspectief te plaatsen.

Dat de uitkomsten van het onderzoek af en toe dubieus zijn, zal weinigen verbazen. De auteurs zijn daar ook eerlijk in en zetten zelf de nodige kanttekeningen bij hun resultaten. De mate van medewerking van de geïnterviewde func-

tionarissen liep nogal uiteen, afhankelijk van bijv. het tijdstip waarop en het gezelschap waarin werd gesproken. Ook de reacties op bepaalde gevoelige vragen duiden erop dat de gegeven antwoorden met enige voorzichtigheid moeten worden betracht. Vooral bij het onderzoek in Perm leverde dit de nodige methodologische problemen en minder onthullende resultaten op. Ten aanzien van de enquêtes was er van een duidelijk onbevanger houding onder de politiefunctionarissen sprake.

Laten we beginnen bij het eerste onderwerp van het onderzoek: de *legitimiteit* van de politie. Onder het communistisch regime was er geen sprake van acceptatie van het gezag van de politie. Passend in het systeem van de communistische maatschappij was gehoorzaamheid de regel. Maar nu deze postcommunistische staten op weg zijn democratische samenlevingen te worden, is de publieke instemming met de rol van de politie essentieel. Publiek draagvlak is de levensadem van een goed functionerend politie-apparaat in een democratische rechtsstaat. Deze noodzaak van legitimiteit van de politie is een nieuw aspect in de postcommunistische samenleving. De nieuwe maatschappelijke positie van de politie vergt verandering in de relatie tussen politie en burgers. En dat is geen eenvoudige opgave. Naast de nieuwe vaardigheden en de

democratische gedragskenmerken die politiefunctionarissen zich eigen moeten maken, moeten immers ook de burgers – die tientallen jaren de politie als een letterlijk angstaanjagend apparaat hebben ervaren – van het veranderd karakter van de politie overtuigd raken. Het gebruik van geweld door de politie en de mate waarin zij kan worden aangesproken en aangepakt op haar gedrag, zijn voorafgaande voorwaarden voor legitimiteit.

Politieke legitimiteit zal op den duur moeten leiden tot legitimiteit van de diverse overheidsinstanties, waaronder de politie. De beste manier om deze legitimiteit te toetsen, is de bevolking te ondervragen. Er zijn in dit onderzoek echter geen harde gegevens gebaseerd op enquêtes onder de bevolking voorhanden. Wel is evident dat de politie zich zeer gewantwoord voelt. Interessant is dat de Litouwse (en ook de Poolse) politie daar veel meer last van schijnt te hebben dan die in Perm, Bulgarije of Roemenië. Dat doet vermoeden dat de definitie van wantrouwen in de diverse landen uiteenloopt.

Volgens de onderzochten zijn belangrijke hinderpalen voor een legitieme, volgens democratische normen goed functionerende politie soms erg eenvoudig te slechten. Het gaat dan om behoorlijke salarissen, adequate opleiding en voldoende (goed werkend) materiaal, en dan

moet niet alleen worden gedacht aan computers, maar ook aan goede verwarming in het politiebureau. Waar dit alles nu nog ontbreekt – en dat komt nog heel vaak voor – is de politie veelal corrupt, voelt ze zich geïsoleerd en is het moreel laag. Uit studies onder de bevolking komt een ander beeld naar voren.¹ Burgers verklaarden dat hun negatieve houding tegenover de politie werd veroorzaakt door corruptie, onprofessioneel gedrag, machtsmisbruik en gebrek aan bereidheid gewone burgers te beschermen.

Overigens is het *gebruik van geweld* tussen politie en burgers, en dan vooral geweld van burgers tegen de politie, toegenomen. Dit kan worden teruggevoerd op het uiteenvallen van de oude politieke en sociale structuur, inclusief de controle-instrumenten.

Ten slotte rest de vraag naar de *verantwoording* van de politie. De auteurs merken op dat het gebrek aan transparantie van de bestudeerde systemen een groot probleem vormde bij het onderzoek. Over het algemeen lopen wat politieverantwoording betreft formeel-juridische basis en praktijk nogal uiteen. De manier waarop klachten omtrent de behandeling door de politie worden ontvangen (met grote achterdocht) en vervolgens worden behandeld (vaak erg subjectief), duidt erop dat hier nog een lange weg te gaan is.

Onderhavige studie is een inte-

ressant werk, dat zeker vraagt om voortzetting van het onderzoek. De resultaten zijn echter verre van generaliseerbaar, waardoor de titel misleidend is. Het betreft hier zeker geen 'representatief' onderzoek van 'de' politie in Oost-Europese landen – daarvoor zijn de verschillen in uitkomsten tussen de landen te groot. Bovendien is in Rusland alleen in de stad Perm onderzoek gedaan, en Perm is, zo geven de auteurs toe, al niet representatief voor Rusland. Daar komt bij dat voor een werkelijke analyse van het functioneren van de politie onderzoek onder de burgers onontbeerlijk is. De studie doet echter wel de hoop gloren dat in de postcommunistische landen die vanaf 1 mei a.s. tot de EU zullen toetreden, een goed begin is gemaakt met de ontwikkeling naar een democratisch politieapparaat. En aangezien een goed begin het halve werk is, kan worden aangenomen dat voortzetting op het ingeslagen pad relatief voorspoedig zal verlopen.

Noten

- 1 De gebruikte data uit de studies in Bulgarije, Polen en Roemenië omvatten wel enquêtes onder de bevolking.

DRS ROOS TOXOPEUS is als wetenschappelijk medewerker verbonden aan de afdeling Opleidingen van het Instituut Clingendael.

Handelen en onderhandelen in de deelstaten van Noordwest-Europa

GERARD J. TELKAMP

Ute Schürings (red. Georg Michels & Bernd Müller): Zwischen Pommes und Praline. Mentalitätsunterschiede, Verhandlungs- und Gesprächskultur in den Niederlanden, Belgien, Luxemburg und Nordrhein-Westfalen. Publikation des Zentrums für Europäische Integrationsforschung, Bonn (ZEI) und der Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.

Munster: agenda Verlag, 2003; 176 blz.; 14,80 euro; ISBN: 3-89688-169-8

HOE VOOR DE NEDERLANDSE spraakmakende gemeente het Duitse aandeel in de Tweede Wereldoorlog nog altijd een belangrijk ijkpunt is bij de bespreking van actuele zaken, bleek weer eens uit twee recente columns op dezelfde dag in dezelfde krant. Jan Blokker waarschuwde er ironisch voor bij het Amerikaanse voorstel *air marshalls* in passagiersvliegtuigen op de transatlantische route mee te laten vliegen, toch vooral niet te denken aan het woord luchtmaarschalk: 'Dat was Göring.' Eveneens in *de Volkskrant* van 14 januari 2004 besprak Remco Campert het bezoek van de kersverse minister Bot aan Berlijn in de context van de controverse over het Stabiliteitspact als een element van *Wi[e]dergutmachung*. Door een e'tje te vergeten demonstreerde hij, typisch Nederlands, daarmee ook nog eens een oppervlakkige beheersing van de Duitse taal, althans van de *Rechtschreibung*.

Over dit soort gevoeligheden en nog veel meer gaat het vorig jaar verschenen handboekje waarvoor mevrouw Schüring als hoofdverantwoordelijke optrad. Zoals uit de ondertitel blijkt, behandelt het de uiteenlopende manieren van denken en voelen – vroeger zouden we zeggen de volksaard – en de onderhan-

delings- en conversatiegewoonten in Nederland, België, Luxemburg en Noordrijn-Westfalen (NRW). Deze laatste deelstaat is ook de grote sponsor van de publikatie, in het kader van het project 'mentaliteiten, culturen en tradities in Noordwest-Europa'. Miriam Meckel, staatssecretaris voor Europese, internationale en mediazaken van NRW, tekent dan ook voor het voorwoord. De eigenlijke doelgroep wordt immers gevormd door inwoners van NRW die zakelijk of anderszins in contact treden met hun westerburen en meer over hun gesprekspartners te weten willen komen. Dezen wordt echter een spiegel voorgehouden, zodat de leesstof ook relevant en interessant is voor iedere inwoner van de Benelux die zich wil verdiepen in de geestesgesteldheid en contactuele eigenaardigheden van zijn landgenoten en die van hun *Umwelt* in brede zin. Dit bijvoorbeeld in het kader van het zoeken naar bondgenoten in Europese onderhandelingen, ten behoeve van uitvoering van een buurlandenbeleid of, nog meer concreet, bij de samenwerking in euregioverbanden.

De vier grote hoofdstukken behandelen in een notendop nog veel meer dan titel en inleiding beloven. Ook cultuur en politiek

komen ruimschoots aan de orde, voor zover van belang voor bevordering van begrip in grensoverschrijdende contacten. Elementen die bij elk land worden beschreven, zijn onder meer taal, zelfbeeld, betrekkingen met de Duitse oosterbuur in het algemeen, arbeidsklimaat, persoonlijke en zakelijke contacten en manieren van vergaderen, agenderen, onderhandelen, inclusief gedragingen tijdens de onontbeerlijke zakenlunches en -diners.

Per land worden accenten gelegd op bijzondere thema's en er worden ook vele extra's geboden in speciale kaders. Dit alles fraai geïllustreerd en prettig vormgegeven. Voor Nederland staat men bijvoorbeeld stil bij de uiteenlopende manieren waarop Nederlanders en Duitsers discussiëren en met kritiek omgaan. Het poldermodel (in Luxemburg heeft men trouwens een gelijksoortig Luxemburgs model) en de verzuiling krijgen uiteraard ook speciale aandacht. Het spreekt vanzelf dat België het gecompliceerdste hoofdstuk krijgt toebedeeld, met royale aandacht voor problemen van identiteit en imago. Hoelang zal dit land nog in één zo'n hoofdstuk kunnen worden afgehandeld? De modale Nederlander kan heel wat opsteken van het hoofdstuk over Luxemburg

en de paradoxen van dit land, een EU-pionierlidstaat met 40% vreemdelingen binnen zijn grenzen (een derde daarvan Portugees), dat echter zeer hecht aan de eigen identiteit en vooral ook aan de eigen taal. Ook hier blijkt dat veel in dit boekje aan Duitsers gerichte waarschuwingen ook Nederlanders goed van pas kunnen komen: doe vooral niet laatlunkend over de omvang van het groothertogdom en ga tijdens de afsluitende maaltijd niet voortdurend in agenda, gespreksnotities en aktetas snuffelen. Het korte hoofdstuk over NRW meldt ons dat de banden van deze volkrijkste Duitse deelstaat met de hier behandelde westerburen vaak belangrijker zijn dan die met het verre Berlijn. De publikatie eindigt met een nuttige, geannoteerde lijst van relevante *websites* en een summier literatuurlijst.

Enkele puntjes van kritiek. Slaat de uitdrukking *Voetbal is oorlog!* van Rinus Michels werkelijk rechtstreeks op de Nederlands-Duitse WK/EK-rivaliteit (blz. 34)? Nee toch? Ook het dagblad *Trouw* en het weekblad *Vrij Nederland* ontstonden

als verzetskranten (blz. 37). Christoph Buchwald is intussen weer bij de Balie vertrokken (blz. 56). Jammer is dat niets wordt gezegd over de houding van Nederlanders ten opzichte van de Vlamingen/Belgen. Het stukje over de koloniën had wel wat uitgebreider gekund, met bijvoorbeeld vermelding van Nieuw-Guinea, de kwestie-Zuid-Molukken en eventueel ook de inschakeling van Duitsers in de koloniale onderneming (Von Siebold, Junghuhn).

Ten slotte, op gevaar af van het verwijt van subjectief saueren van een intussen gepensioneerde oud-collega, waarom (blz. 21) moet de onbevengene Duitse lezer geconfronteerd worden met een uitval naar 'methodologische onvolkomenheden' van de 'zogenaamde Clingendael-studie' [1993] over de attitudes van de Nederlandse jeugd, een studie waarvan de resultaten volgens de auteur 'in vakkringen absoluut (durend) omstreden' zijn? Jammer van deze mantra over de slecht-nieuwsboodschap, die wat eenzijdig overkomt waar twee pagina's verderop wordt vermeld dat de miljoenen

die van Nederlandse zijde na en mede naar aanleiding van die verwerpelijke studie werden geïnvesteerd, anno 2000 wellicht toch tot enige verbetering hebben geleid. Op de literatuurlijst ontbreken nu niet alleen de titel van het onderzoek, ook de twee in Engels, resp. Duits bij Swets & Zeitlinger, resp. Nomos Verlag uitgegeven boekwerken waarin de verantwoordelijken voor het Clingendael-onderzoek (ook medewerkers van de Leidse universiteit) hun bevindingen nog eens hebben toegelicht en uitgewerkt.

Bovenstaande kritische kanttekingen doen niets af aan mijn lof voor dit zeer leesbaar, informatief en inzicht biedend werk van een auteur die een ondersteunende redactie en een stuurgroep van te zamen totaal vijftien personen naast zich moest dulden en zo'n twintig instellingen en honderd personen voor medewerking bedankt. *Gründlich* en *fair*.

DRS GERARD J. TELKAMP, historicus, is eindredacteur van de *Internationale Spectator*.

Wiens dogma ontrafelen de klimaatsceptici?

GERBRAND KOMEN & BERT METZ

Hans Labohm, Simon Rozendaal & Dick Thoenes: *Man-Made Global Warming: Unravelling a Dogma*. Brentwood, Essex: Multi-Science Publishing Co. Ltd., 2004; vii + 192 blz.; £ 37,50; ISBN: 0-906522-25-0

DE GEVOLGEN VAN KLIMAATVERANDERING gaan iedereen aan. Ze zijn daarom onderwerp van een levendig publiek debat. De auteurs van *Man-Made Global Warming: Unravelling a Dogma* dragen met hun boek bij aan dit debat vanuit de visie dat een integrale insteek geboden is: wetenschap en beleid moeten in samenhang bekeken worden om een

standpunt te kunnen innemen. Een goed uitgangspunt, waarvoor de auteurs te prijzen zijn, zeker gezien het feit dat zij er bovendien in slagen een behoorlijke detaillering te combineren met een vlotte schrijfstijl. In vogelvlucht passeren allerlei relevante aspecten van de klimaatproblematiek die de lezer het gevoel van overzicht geven, waarbij echter

gaandeweg steeds meer in herhaling wordt gevallen.

De auteurs hebben, zo blijkt uit de proloog, een missie. Zij twijfelen aan de menselijke invloed op het klimaat, geloven dat de klimaatwetenschap opzettelijk ondeugdelijk opereert en stellen dat, mocht klimaatverandering toch reëel zijn, het Kyoto Protocol ineffectief en verspil-

lend is. De argumenten die zij hiervoor aanvoeren, zijn echter vaak suggestief of ronduit onjuist.

Scientists are in it for the money?

Klimaatwetenschap en klimaatbeleid gaan hand in hand: het beleid wordt in sterke mate geïnspireerd door wetenschappelijke inzichten. De overheden articuleren hun sterke behoefte aan klimaatkennis in de vorm van onderzoekssubsidies. De auteurs vinden deze klant-leverancier-relatie ongezond en opperen dat zo'n wederzijdse afhankelijkheid in het algemeen een corrumpende invloed heeft. Helaas toont het boek niet aan of er in dit geval metterdaad van een dergelijke verderfelijke invloed sprake is. Het enige dat wordt geuit, is een litanie aan suggestieve en slecht onderbouwde beschuldigingen en insinuaties. De 'aanhangers van de theorie van klimaatverandering' worden in een politiek christelijke en/of linkse hoek geplaatst (o.a. blz. 79), zijn in de ogen van de auteurs dus per definitie onbetrouwbaar en alleen maar uit op meer onderzoeksgeld. Een ecooloog die deelneemt aan het debat wordt gekarakteriseerd als behorend tot 'a new breed of almost autistic green totalitarians. [...] He does not shy away from using intimidation.' (blz. 147). Felle aantijgingen worden overigens zelden zelf gemaakt, maar eerder van anderen geciteerd (zoals op blz. 5, waar Richard Lindzen wordt geciteerd: '...meteorology has always been a science for the less gifted...'). Dit soort aanvallen zijn niet alleen onder de gordel, ze geven ook blijk van een cynische opvatting, die de hele wetenschap in een kwaad daglicht stelt.

Het Intergovernmental Panel on Climate Change

De klimaatwetenschap is voor niet-ingewijden ontoegankelijk en onoverzichtelijk door de enorme hoeveelheid literatuur, het techni-

sche karakter ervan en de breedte in het denken die erin kan worden aangetroffen. Het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) van de Verenigde Naties, een denktank van tweeduizend gerenommeerde wetenschapslieden, stelt daarom vijfjaarlijkse overzichten samen, waarin de grote lijn in de klimaatliteratuur, inclusief de bandbreedte ervan, inzichtelijk wordt gemaakt voor beleidsmakers. De consensus in deze rapporten betreft de beschrijving van het gehele speelveld, inclusief verschillen van inzicht. Dus uiteraard niet, in tegenstelling tot wat door auteurs wordt beweerd, de wetenschappelijke inzichten op zich zelf. Mede om die reden is het woord 'onzekerheid' met afstand het meest gebruikte woord in de samenvattingen van die rapporten. Waar de auteurs van het hier besproken boek dat als een zwakte zien, benadrukken wij hier dat daaruit juist de integriteit van de informatie blijkt. Overigens is hiermee niet gezegd dat de wetenschap alleen maar onzekerheden verkoopt. Zo is er een brede wetenschappelijke overeenstemming over het feit dat het wereldklimaat significant opwarmt. Waarschijnlijk wordt het merendeel van die opwarming vanaf het midden van de 20ste eeuw door de mens veroorzaakt. De gevolgen van de opwarming zijn nu al duidelijk merkbaar in maatschappelijke en natuurlijke systemen. Het is zeer waarschijnlijk dat de opwarming zich de komende eeuw versterkt zal doorzetten. Technisch en economisch is het beperken van die opwarming evenwel een haalbare kaart.

Is klimaatverandering niet erg?

De IPCC-rapporten voorzien de klimaatbeleidsdiscussie dus van een kennisbasis. Gelijkelijk geïnformeerde partijen kunnen zich heel verschillend opstellen in het klimaatdebat, zoals ook blijkt uit de moeizame klimaatonderhandelingen. De afweging van risico's, bijvoorbeeld

kans op schade aan ecosystemen versus mogelijke economische implicaties van kosten van milieumaatregelen, hangt af van de belangen en de ideeën van de betrokkene. Dat leidt tot verschillen van inzicht die kunnen worden uitgewisseld, maar die vaak niet worden beslecht. Het is uiteindelijk aan de politiek daar een weg in te vinden.

De auteurs van *Man-Made Global Warming* zijn zelf van mening dat de bestaande inzichten in door mensen veroorzaakte klimaatverandering onvoldoende zijn om vérgaand beleid te rechtvaardigen. Bovendien relativeren zij de nadelige effecten van de opwarming. Prima, daarmee verwoorden zij een standpunt dat op zich zelf een plek verdient in de politieke discussie. Door hun 'missie' hebben de auteurs echter grote moeite met andersdenkenden, die, zo predikt dit boek, wellicht verblind zijn door linkse ideologie, religieus besef of doorgeslagen milieubewustzijn. Deze respectloosheid staat een evenwichtig politiek debat in de weg.

Is klimaatverandering niet waar?

Het boek gaat in op verscheidene wetenschappelijke aspecten van klimaatverandering, vaak met het doel aan te tonen dat er het nodige schort aan uitspraken van de klimaatwetenschap. Zo stellen auteurs dat de wereldgemiddelde temperatuur, waaraan de mondiale opwarming wordt afgelezen, geen betekenis heeft vanwege de grote dagelijkse en jaarlijkse variaties van de temperatuur op één locatie. Bovendien zou, om toevalligheden te elimineren, dagelijks op vijf miljoen plekken moeten worden gemeten, in plaats van de huidige 5.000 stations. Ten slotte merken zij op dat het geleidelijk toenemende aantal stations in stedelijk gebied wel eens verantwoordelijk zou kunnen zijn voor de waargenomen opwarming.

Inderdaad zijn de dagelijkse en jaarlijkse variatie van de tempera-

tuur op één locatie veel groter dan de waargenomen wereldgemiddelde opwarming van 0,6°C. Echter, zowel op theoretische gronden als proef-ondervindelijk is vastgesteld dat 100, dus niet 5 miljoen, stations volstaan bij het berekenen van een representatieve wereldgemiddelde temperatuur. De invloed van het stadseffect is wetenschappelijk goed begrepen en bedraagt maximaal 0,1°C. Alles te zamen bedraagt de precisie van de waargenomen opwarming ± 0,2°C. De opwarming van 0,6°C sinds 1860 is dus significant. De auteurs zijn op de hoogte van deze informatie: 'The conclusion is that the measured average temperature anomalies have an inherent inaccuracy that may well be on the order of several tenths of 1°C' (blz. 29). In hun betoog komt die mededeling over als een geweldige tekortkoming van het onderzoek, terwijl er dus goed beschouwd wel degelijk sprake is van een goed gedocumenteerde mondiale opwarming. Ook veel andere wetenschappelijke uiteenzettingen in het boek zijn op zijn gunstigst misleidend te noemen.

Is klimaatbeleid te duur?

Het is opvallend dat een emeritus hoogleraar en een econoom allerlei aanvallen uitvoeren die evengoed op hun eigen denken en handelen kunnen terugslaan. Wat bijvoorbeeld opvalt is dat zij – waar de onzekerheden in de klimaatkennis breed worden uitgemeten, vaak uit proporties geblazen om het mogelijke probleem te bagatelliseren – de economische schade van maatregelen zonder meer op 'honderden miljarden dollars per jaar' begroten. De IPCC-rapporten geven niet alleen een brede marge voor de temperatuurstijging in de komende honderd

jaar, ze bevatten ook de zeer uiteenlopende schattingen van de kosten van uitvoeren van het Kyoto Protocol. Van verwaarloosbare kleine fracties van procenten van het BNP tot maximaal enkele honderden miljarden voor alle industrielanden samen, ofwel 2% van het gezamenlijke BNP in 2010. Recente schattingen van het CPB komen uit op 0,2% voor Nederland en Europa.

Het argument, door de auteurs ook vaak gebruikt in de media, dat het Kyoto Protocol de temperatuurstijging in 2050 met slechts 0,02°C vermindert en dus nutteloos is, gaat totaal voorbij aan de notie dat het Protocol nooit bedoeld is als definitieve afspraak. Iedereen weet dat het een eerste stap is in een reeks afspraken die moeten worden gemaakt in het kader van het VN-klimaatverdrag. Een opmerking dat het Protocol op zich zelf niet veel bijdraagt, bevestigt alleen maar de ernst van de problematiek. Daarnaast toont het aan dat er na Kyoto nog veel meer moet gebeuren. Overigens zijn door IPCC ook kosten-schattingen voor een maximale reductie van het klimaatrisico bekeken. Als het probleem stapsgewijs over de komende vijftig jaar aangepakt zou worden, hoeven de kosten niet uit de hand te lopen. Maximaal duurt het één tot twee jaar langer vooraleer de wereld dezelfde economische groei bereikt heeft als wanneer het klimaatprobleem genegeerd zou zijn. De mogelijke schade van die keuze is nog moeilijker te schatten, maar kan best wel eens in dezelfde orde van grootte liggen.

Conclusie

De ongegronde diskwalificatie van andersdenkenden en de wetenschappelijke ondeugdelijkheden plaatsen dit boek in een geïsoleerde

positie. De inhoudelijke argumenten van de 'sceptici', hier verwoord door de auteurs, maar al veel langer geuit door geestverwanten in binnen- en buitenland, kunnen de toets van een serieuze kritiek niet doorstaan. Ze worden op suggestieve wijze verbonden aan halve waarheden, zijn merendeels afdoende weerlegd of maken gewoon deel uit van de erkende onzekerheidsmarges. Per saldo is er weinig ruimte voor twijfel aan de belangrijkste bevindingen van het IPCC en de auteurs voegen er niets aan toe om die te ondergraven. Er is sprake van waarneembare opwarming en daarmee samenhangende natuurverschijnselen. Er wordt een verdergaande opwarming verwacht in de komende eeuw met minimaal 1,4°C tot 5,8°C (wereldomvattend gemiddelde). Meer recente ramingen geven aan dat die bovengrens eerder te laag dan te hoog gesteld is. Kortom: er is hier geen sprake van een Dogma, maar van een serieus in kaart gebracht en zorgvuldig gepresenteerd risico. Het publieke debat dient te gaan over hoe om te gaan met dit risico. Daarbij mag best politieke kleur bekend worden. Juist over dat laatste is wel het een en ander te schrijven, maar die kans wordt gemist in dit boek, dat alleen maar bijdraagt aan het scheppen van meer verwarring in het publieke debat.

GERBRAND KOMEN is werkzaam bij het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI);
BERT METZ is verbonden aan het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiene (RIVM).

Walter Laqueur: *No End To War. Terrorism in the Twenty-First Century.*

New York: *The Continuum International Publishing Group Inc.*, 2003; 228 blz.; 32,30 euro
ISBN 0-8264-1435-4

Geen enkele oorlog duurt eeuwig, aldus Laqueur. Oorlog wordt daarvoor heden ten dage te duur betaald. Terrorisme is daarentegen relatief goedkoop. Historische ervaring is niet langer de sleutel tot begrip van het verschijnsel terrorisme. Nieuwe factoren zijn de gemakkelijker toegang tot massavernietigingswapens, het groter gewicht van religieus-politiek fanatisme als motief en de paranoïde en psychologische aspecten van het hedendaags terrorisme. Het is bovendien niet selectief meer in de keuze van zijn slachtoffers: het doel is niet langer propaganda voor de zaak, maar maximale destructie. Tegen deze achtergrond analyseert Laqueur de historische wortels van terreur, de bronnen van het 'islamitisch terrorisme', het fenomeen 'Jihad', de suicidale elementen in het contemporaine terrorisme, de rol, van meet af aan, van het terrorisme in het Israëliësch-Palestijns conflict. Ook schenkt hij aandacht aan de belangrijke rol van *intelligence*: de les die men kan trekken uit de 'intelligence-failure' van september 2001 is 'that intelligence is the key, and that it is always dangerous to underrate a foe' (blz. 146). Verder zijn er hoofdstukken over 'The far right' (het neo-nazisme en het antisemitisme met hun samenzweringstheorieën); het anti-amerikanisme in zijn diverse verschijningsvormen (waarvan de wortel ligt in de omstandigheid dat Amerika groot en machtig is); en de toekomstige slagvelden. Daarbij verwijst Laqueur naar India en Centraal-Azië, al blijven de Verenigde Staten, West-Europa, Rusland en uiteraard Israël de belangrijkste doelwitten in de komende jaren. Onder het kopje 'The International Brigade' wijst hij op het verschijnsel

S I G N A L E M E N T E N

Deze rubriek staat onder redactie van dr. Fenna van den Burg (F.v.d.B.). Bijdragen aan deze aflevering werden verzorgd door Ali Molenaar (A.C.M.), werkzaam op de bibliotheek van Instituut Clingendael; Edwin Bakker (E.B.), wetenschappelijk medewerker van de afdeling Onderzoek van Instituut Clingendael; Julie Wagschal (J.W.), stagiaire bij de afdeling Opleidingen van Instituut Clingendael; en Fenna van den Burg.

De aanwinstenlijst van de bibliotheek van Instituut Clingendael wordt maandelijks gepubliceerd op de Clingendael-website: www.clingendael.nl/library/publications

dat zij die terrorisme bedrijven niet in miljoenen moeten worden geteld, maar in duizenden: 'Given the easier access to very effective weapons, traditional and weapons of mass destruction, it is perfectly possible that the terrorism of the future will be carried out by even fewer, a mere handful of people' (blz. 194). Het laatste hoofdstuk is getiteld 'War against the West'. Was het 19de-eeuwse terrorisme een vorm van 'propaganda via de daad', de variant van de 21ste eeuw is waarschijnlijk die van het 'catastrofale terrorisme'. En zelfs al zouden alle politieke, sociale en economische spanningen in de wereld uit de weg worden geruimd, dan betekent dat nog niet noodzakelijkerwijze het einde van terrorisme. 'The combination of paranoia, fanaticism, and extremist political (or religious) doctrine will find new outlets.' (blz. 231) Er is een hoog menselijk reservoir aan agressie en daarom zal terrorisme, voor zover we kunnen zien, ons blijven vergezellen. (F.v.d.B.)

Jennifer Noyon: Islam, Politics and Pluralism. Theory and Practice in Turkey, Jordan, Tunisia and Algeria.

Londen: *The Royal Institute of International Affairs*, 2003; vii + 134 blz.; ISBN 1-86203-068-5

Sinds de oorlog in Irak staat de noodzaak van een democratische ontwikkeling in het Midden-Oosten opnieuw op de agenda. Het is

onmogelijk bij zo'n proces de rol van de 'islamisten' buiten beschouwing te laten: 'Islamist groups are among the best organized, most vibrant and authentic in the region.' (blz. 3) In deel 1 van haar studie analyseert Noyon de context waarbinnen de opkomst van de 'politieke islam', vanaf de klassieke islamitische periode tot aan de periode van modernisering, plaatsvond en behandelt zij de strijd om 'de politieke en culturele ruimte' die zich tussen secularisten en islamisten afspeelt. Men mag overigens de islamisten niet over één kam scheren. Er is sprake van verschillende programma's, die uiteenlopen van een streven naar een Islamistisch Emiraat (de Taliban) tot de bereidheid te participeren in een multipartijenbeleid en een pluralistisch systeem. In het tweede deel worden de huidige ontwikkeling en de aard van de politieke participatie van islamistische groeperingen in Turkije, Jordanië, Tunesië en Algerije geanalyseerd, met betrekking tot Turkije onder de noemer 'Islamism and Secularism'. De conclusie van de schrijfster is dat, hoewel de tegenstelling tussen islamisme en secularisme nog niet is overwonnen, er goede vooruitgang is geboekt. En men kan in het geval van Turkije beargumenteren dat de opkomst van een islamistische stroming 'far from being a sign of retrogression and authoritarianism, may paradoxically signal the way forward, towards a more vibrant society and a more

authentic democracy' (blz. 80). In Jordanië, waar de moslimbroederschap een belangrijke rol speelt, is de gecompliceerde relatie tussen de diverse moslimgroepen en de monarchie (inclusief de Palestijnse kwestie) het belangrijkste gegeven. De huidige koning Abdullah is, na de laatste verkiezingen (waarin de islamisten 24 van de 110 zetels wonnen), van mening dat hij een mandaat heeft gekregen voor verdere omvorming van Jordanië in de richting van een vrije-markteconomie en van grotere vrijheden voor vrouwen. De islamistische beweging in Tunesië was een van de meest gematigde in de regio. Onderdrukking is echter het belangrijkste aspect van Tunesië's zogenaamde 'geleide democratie'. De groep die aan de macht is, streeft een effectieve controle over alles en iedereen na. Tenzij dit beleid wordt vervangen door dialoog en aanpassing, zijn de kansen voor een stabiele ontwikkeling in de richting van democratie gering. Evenals in Tunesië toonden de islamisten in Algerije (die een leidende rol speelden bij de antikoloniale strijd en die zich 'notions of Islamic modernity' eigen maakten) dat ze in staat waren succesvol op te treden in democratische verkiezingen. Niet zij, maar de beide regimes blokkeerden het democratisch proces. Volgens Noyon is een dergelijk beleid een voedingsbodem voor moeilijkheden. (F.v.d.B.)

Clyde Prestowitz: Rogue Nation. American Unilateralism and the Failure of Good Intentions.

*New York: Basic Books. A Member of the Perseus Books Group, 2003; vii + 328 blz.; 34,30 euro
ISBN 0-465-06279-2*

In dit boek verzet Prestowitz zich tegen een Amerika dat zich aan de top van de wereld acht, zich een dramatische nieuwe doctrine van suprematie en van de preëemptieve aanval heeft aangemeten en waarvan de burgers bereid zouden zijn

wereldburgers te worden, maar alleen als de wereld een aanhangsel wordt van de Verenigde Staten. De titel *Rogue Nation* wil niet zeggen dat de auteur de Verenigde Staten op één lijn stelt met Saddam Hoesseins Irak. Wel dat enkele elementen van de omschrijving die de Webster van 'Rogue' geeft: 'no longer... belonging, not controllable or answerable, and with an unpredictable disposition' ook op de Verenigde Staten slaan. Ter illustratie daarvan worden elementen van het Amerikaans buitenlands beleid kritisch belicht (financieel beleid, wapenbeleid, Kyoto, Europees beleid, beleid ten opzichte van Israël en Taiwan). Over het zogenaamd creëren van een 'nieuwe wereldorde' merkt Prestowitz op dat de relaties met vroegere opponenten zijn verbeterd, maar dat spanningen tussen Amerika en oude vrienden als Zuid-Korea, Europa, Japan, Zuidoost-Azië en Latijns-Amerika 'are rising to dangerous levels ...Indeed, the whole world order has become unpredictable and unstable.' (blz. 266) Toen Prestowitz bezig was aan het laatste hoofdstuk van zijn boek, was het hoogst waarschijnlijk dat Amerikaanse en Britse troepen, met symbolische bijdragen van andere landen van de 'coalition of the willing', Irak zouden gaan bezetten. Dat is waarschijnlijk in deze fase, aldus auteur, beter dan het alternatief van Saddam zijn gang te laten gaan, want het kwaad is nu toch al geschied. 'And even if the occupation goes by the book, and Irak emerges as a model democracy in five years – a very long-odds scenario – the damage will have lasting consequences.' Zeker als men bedenkt dat hemel en aarde bewogen moeten worden om ten strijde te trekken tegen een 'so far nonnuclear Iraq', terwijl de betekenis van de bedreigingen van Noord-Korea en zijn terugtrekking uit het non-proliferatieverdrag worden gekleinereerd (blz. 267). Auteur eindigt zijn boek met een pleidooi, 'as an elder of the Presbyterian Church', voor

behoud van de scheiding tussen Kerk en Staat, waar nu door sommigen aan lijkt te worden getornd. De wereld heeft een Amerika nodig dat eerder zijn tolerantie beklemtoont dan zijn macht, eerder zijn traditie van een open debat dan zijn 'way of life'. Een Amerika dat Gods zegen vraagt voor alle volkeren ter wereld en niet alleen voor zichzelf. (F.v.d.B.)

Paul Berman: Terror and liberalism.

*New York: Norton, 2003; 214 blz.; 28,40 euro
ISBN 0-393-05775-5*

Dit boek van Berman is niet het enige in zijn soort. Integendeel, het is een van de vele boeken in de stroom van literatuur over terrorisme die na 11 september 2001 op gang is gekomen. Berman bespreekt de verhouding tussen liberalisme en terrorisme, waarbij hij vooral aandacht heeft voor de rol van de islam. De oorlog tegen het terrorisme is volgens Berman de strijd van het Westerse liberalisme tegen het totalitarisme. De politieke islam noemt hij een totalitaire reactie tegenover het Westerse liberalisme, waarbij een lijn wordt getrokken naar nazisme en fascisme, eveneens totalitair. Vooral de neiging tot geweld wordt belicht. Berman wordt onder meer geïnspireerd door het werk van Albert Camus over totalitarisme. Zowel Berman als Camus zoekt een theoretische basis in het 19de-eeuwse Europa. De totalitaire bewegingen die in deze tijd ontstonden gingen over tot geweld louter om het geweld. Verder gebruikt Berman zeer uitgebreid het werk van Sayyid Qutb, een Egyptische schriftgeleerde. Qutbs kritiek op liberalisme handelde voornamelijk over de plaats van religie in de liberale gemeenschap. Kerk en staat worden daarbij zorgvuldig van elkaar gescheiden gehouden. Berman verbindt islam aan extremisme en laat al-Qaeda voortkomen uit fundamentalistische stromingen binnen de

islam. Qutb's idee over de *jihad* was dat van een mondiale strijd. Al-Qaeda nam dat over. De les van '9/11' is terug te voeren op de oorlog tegen Irak van 1991, die Saddam Hoessein overleefde. Daardoor werd de geloofwaardigheid van de Verenigde Staten tot nul gereduceerd. Het was de liberale gemeenschap die Qutb had beschreven, 'fat and unprincipled', waardoor zij op de lange baan een zwakke gemeenschap zou zijn. De oorlog tegen het terrorisme is niet alleen een oorlog in de conventionele zin van het woord, maar ook een oorlog van ideeën. (A.C.M.)

Sven Biscop: Euro-Mediterranean Security. A Search for Partnership (The Royal Institute for International Relations, Belgium).

Aldershot: Ashgate Publishing Limited, 2003; xvi + 160 blz.; £ 45,= ISBN 0-7546-3487-6

Deze studie is gebaseerd op een proefschrift waarop Biscop aan de Universiteit van Gent promoveerde. Onderwerp is het veiligheidsbeleid van de Europese Unie ten aanzien van het Middellandse-Zeegebied in de periode november 1993-april 2003. In deze studie wordt gepleit voor de vorming van een Euro-Mediterraan partnerschap. Biscop blijkt de volgende landen tot mogelijke partners voor de EU in het Mediterrane gebied te rekenen: Algerije, Egypte, Israël, Jordanië, Libanon, Libië, Marokko, Syrië, Tunesië, Turkije, Cyprus en Malta. Hij gaat uit van de these dat het in het belang is van de landen aan weerszijden van de Middellandse Zee tot een gemeenschappelijk veiligheidsbeleid te komen. Na het beëindigen van de Koude Oorlog was de aandacht vooral gericht op de Centraal- en Oost-Europese landen. Geleidelijk aan kwamen ook de veiligheidsrisico's aan de zuidflank van de EU in het vizier. In Biscop's studie wordt onder meer nagegaan wat deze veiligheidskwesaties alsme-

de de wederzijdse belangen zijn, en op welke wijze daarop (beleidsmatig) werd gereageerd. De auteur is van mening dat het bij samenwerking zowel moet gaan om de militaire-veiligheidsaspecten als om andere, meer 'zachte' dimensies (politiek, sociaal-economisch, cultureel en ecologisch): het gaat hier om een zogenaamde 'comprehensive approach'. Biscop bepleit een 'opening up' van het Europese Veiligheids en Defensie Beleid (ESDP) door de Mediterrane landen daarin te laten participeren, om uiteindelijk te komen tot een gelijkwaardig 'Euro-Mediterranean Partnership'. Hoe een en ander institutioneel moet worden geregeld en wat er allemaal bij komt kijken, wordt in een apart hoofdstuk, getiteld 'Building a Euro-Mediterranean Security Partnership', uiteengezet. Het vereist 'a difficult balancing act of the Union'. Aan de ene kant dient de EU absoluut te vermijden dat de relaties met de Mediterrane landen worden gedomineerd door 'harde' veiligheidsproblemen en wantrouwen en dat geen aandacht wordt geschonken aan onderwerpen als mensenrechten, democratisering, economische ontwikkelingen en culturele dialoog. Aan de andere kant vereisen de belangen van de EU in het Mediterrane gebied een 'hard security'-beleid. Maar gemeenschappelijke belangen vormen het fundament waarop een Euro-Mediterraan veiligheidsbeleid kan worden opgebouwd. 'By opening up the ESDP to its Mediterranean partners and building enhanced security cooperation on that basis, the Union can achieve the creation of an equitable Euro-Mediterranean security partnership.' Om dit mogelijk te maken is een substantiële inspanning op het terrein van 'conflict resolution' noodzakelijk. 'The comprehensive approach to security which can then be implemented seems to be the only way to realize the objective of a Mediterranean area of peace and stability.' (blz. 126) (F.v.d.B.)

Bert Bomert, Theo van den Hoogen, Ramses A. Wessel: Jaarboek Vrede en Veiligheid, 2003. Internationale Veiligheidsvraagstukken en het Nederlands Perspectief.

Tilburg: Wolf Legal Publishers, 2003; 275 blz.; 22,50 euro ISBN 90-71701-78-6 (info: Centrum voor Internationaal Conflict-Analyse & Management, KU Nijmegen, cicam@nsm.kun.nl - http://www.kun.nl/cicam)

Bomert (Katholieke Universiteit Nijmegen), Van den Hoogen (Rijksuniversiteit Groningen) en Wessels (Universiteit Twente) vormden de redactie van bovenvermeld jaarboek, waaraan veertien wetenschapsleden hun medewerking verleenden. Onderwerpen als het optreden van de VN-Veiligheidsraad, de toekomst van dit orgaan, de transatlantische kloof, de transformatie van NAVO en EU, het Nederlandse defensiebeleid en de ontwikkeling van de publieke opinie in 2003 komen erin aan bod. Verder brengt Kees Homan (Instituut Clingendael) aanloop, voorbereiding en verloop van de oorlog in Irak in kaart, tegen de achtergrond van Amerikaans technologisch overwicht en Iraakse incompetentie. Paul Rusman (RU Groningen) werpt een blik op de As van het Kwaad (Irak, Iran en Noord-Korea) en constateert dat aan de wapenbeheersing 'oude stijl' het afgelopen jaar weinig kansen werden geboden en dat de wapenbeheersing thans 'uit de loop van een geweer' lijkt te komen. Ben Schennink (KU Nijmegen) ziet in de Nationale Veiligheidsstrategie van de Verenigde Staten een uitdaging voor de vredesbeweging. Erik Ackerman & Martin Siepermann (beiden werkzaam op de Midden Oosten Desk van de Interkerkelijke Organisatie voor Ontwikkelingssamenwerking) zijn – met verwijzing naar de in 1923 door Jabotinsky geformuleerde doctrine van de 'IJze-

ren Muur' – van mening dat de *Roadmap* in het Israëliësch-Palestijnse conflict gedoemd is op de huidige muur stuk te lopen. Zij geven tevens een chronologisch overzicht van de gebeurtenissen van september 2002 tot oktober 2003 die op dit conflict betrekking hebben. Edwin Bakker (Instituut Clingendael) schetst, aan de hand van statistische gegevens over internationale en binnenlandse terroristische incidenten, de aantallen doden die daarbij zijn gevallen en de regionale spreiding ervan, een 'geografie van terrorisme', 'een diffuse kaart van een wereldwijd verschijnsel'. Hoewel terrorisme vrijwel overal plaatsvindt, blijkt het zeer ongelijk over de wereld te zijn verdeeld en in hoge mate lokaal geconcentreerd te zijn. 'Sterker nog, het wereldwijde terrorisme is slechts in een dozijn landen, wat betreft het aantal incidenten en doden, een groot veiligheidsprobleem.' Incidenten van *binnenlands*-terroristische aard kwamen in de periode tussen 1998-2002 bijna tien keer zo vaak voor en er vielen daarbij meer doden (blz. 161). Theo van den Hoogen (RU Groningen), schrijvend over de toelating van Turkije tot de EU en de kwestie-Cyprus, is van mening dat een evenwichtiger politieke benadering van die kwestie, waarbij meer recht wordt gedaan aan de Turks-Cypriotische kant van de zaak, geboden is. Bert Bomert ten slotte, stelde een lijst van recente (Nederlandstalige) literatuur over vrede en veiligheid samen. (F.v.d.B.)

Michael Friend: After Non-Detection, What? What Iraq's Unfound WMD Mean for the Future of Non-Proliferation.

Genève: *United Nations Institute for Disarmament Research*, 2003; 23 blz, UNIDIR/2003/38

In deze korte studie van het UNIDIR onderzoekt Michael Friend de consequenties van het niet-vinden van massavernietigingswapens in Irak. Dit land was meer dan een

decennium lang hét bewijs van het falen van inspecties in het bijzonder en van het multilaterale non-proliferatieregime in het algemeen. Toch is het niet-vinden van massavernietigingswapens geen reden tot optimisme over de toekomst van het regime. De niet-ontdekking werd pas als zodanig geaccepteerd na een aanval op en bezetting van het land. Deze militaire actie heeft waarschijnlijk veel staten ervan afschrikt de nucleaire weg te bewandelen, maar ze heeft mogelijk ook een aantal landen juist overtuigd van de noodzaak van het bezit van een nucleair arsenaal. De auteur komt tot de slotsom dat het non-proliferatieregime niet bepaald versterkt is door de invasie en de niet-ontdekking van massavernietigingswapens. Aan de ene kant stelt hij dat we achteraf moeten constateren dat het non-proliferatieregime, in ieder geval met betrekking tot Irak, toch beter werkte dan de critici beweerden. Aan de andere kant moeten we vaststellen dat dit *in casu* voor een groot deel te danken was aan de geloofwaardige dreiging van een invasie. De *case*-Irak heeft laten zien dat het nodig was te dreigen internationaal recht opzij te zetten voor een aanval teneinde de naleving van internationaal recht af te dwingen. Het geval heeft daarmee volgens Friend aangetoond dat het non-proliferatieregime tanden nodig heeft en – gelet op de internationale verdeeldheid over de aanval – dat die tanden legitimiteit behoeven. Zijn pleidooi voor herziening van het multilaterale non-proliferatieregime wordt helaas niet gevolgd door een reeks suggesties of ideeën. (E.B.)

Ross Howard, Francis Rolt, Hans van de Veen & Juliette Verhoeven (red.): The Power of the Media. A handbook for peacebuilders.

Utrecht: *European Centre for Conflict Prevention [in samenwerking met European Centre for Common Ground en Institute for Media, Policy and*

Civil Society], 2003; 245 blz.; ISBN: 90-77145-02-8

Waar conflict dreigt of al aanwezig is, spelen de media een belangrijke rol, vooral omdat dit instrument vaak voor politieke doeleinden wordt ingezet. Ten tijde van oorlog kunnen de media worden gebruikt om geweld en terreur te ondersteunen en zelfs te bevorderen door middel van manipulatie van de publieke opinie. *The Power of the Media: A handbook for peacebuilders* speelt daarentegen in op de positieve invloed die de media kunnen hebben op het beslechten van conflicten, in het bijzonder op vredesopbouw. Dit in tegenstelling tot de categorie media die over het algemeen voornamelijk aandacht besteden aan conflictsituaties. Deze negatieve berichtgeving heeft vaak een ongunstig effect op oorlog en vrede. Dit boek laat zien dat het ook anders kan. Het omschrijft de stappen die gezet moeten worden om mediabemoeienis in een conflict succesvol en duurzaam te maken. Ook beschrijft het boek specifieke activiteiten die mediaorganisaties en andere NGO's over de hele wereld hebben uitgevoerd. Deze organisaties trachtten met behulp van de media vrede te stimuleren. Door te illustreren op welke wijze de media als vredesinstrument kunnen worden ingezet, poogt het boek donoren, NGO's, de media, conflictmanagers en andere belanghebbenden aan te tonen hoe zij de media voor dit positieve doeleinde kunnen gebruiken. Het boek bevat ook omschrijvingen van de vele organisaties in de wereld die zich bezighouden met dit werk, een literatuurlijst, relevante *internetsites* en andere informatiebronnen over dit onderwerp. (J.W.)

Jacco Pekelder

reflects on the state of current Dutch-German relations. At the end of 2003 the Netherlands and German governments had a row over the Euro Stability Pact. It appears that this financial conflict reflects deeper lying Dutch insecurities over changing German policies in European and Transatlantic affairs. Germans, for their part, were puzzled by growing Dutch scepticism on EU matters and also by Dutch internal policy changes. On both sides expectations were not met and the resulting disappointment has caused irritations and confrontations. For the government in The Hague it is time to invest in relations with Berlin.

Kees van Paridon

sketches the stagnation of the German economy in the 1990's and early 2000's. Germany used to be the economic engine of the European Union. However, since the premature euphoria surrounding reunification the structural deficiencies of its basic economic condition have rather made the Federal Republic the EU's brakesman. It remains to be seen whether the Chancellor's half-hearted and belated reforms can really and soon enough help turning the tide politically as well as economically.

Hans Terlouw

analyzes the German-American relations which reached an all-time low during the second term of the red-green German government under Chancellor Schröder. Although there have been attempts to improve the bilateral relationship recently, the continuing controversy surrounding the non-participation of German troops in Iraq does suggest that the Transatlantic crisis is caused by fundamental, structural differences. Despite fundamental changes in international politics, the United States have kept their Cold War foreign policy identity. According to Robert Cooper the United States are a 'modern' state with a foreign policy identity that relies on military instruments and unilateralism in international politics. These policy preferences have increasingly led to irritations across the Atlantic, while Germany has retained its 'postmodern' civilian power identity, with a preference for non-military conflict prevention and multilateralism. These fundamentally different foreign policy preferences sharply emerged during the 1990s until they clashed during the Iraq crisis. The foreign policy styles of the Bush administration and the red-green government have also added to the conflict potential in transatlantic relations. Especially the seemingly paradoxical combination of a more pronounced foreign policy stance and at the same time the conceptual indistinctness of the current red-green government had its impact on the severe setback in the traditionally good relationship.

Amit Das Gupta

deals with Germany's relations with the Third World. Since the 1950's the Federal Republic has been working on an excellent image in the developing world. After unification Germany's allies expected it to play a bigger role in world politics. But neither the Kohl nor the Schröder governments have invested much to improve their position outside of Europe. Most of Africa has never been worthwhile in German perspectives and that will remain so, although there is a growing awareness in German politics that the problems of the African continent may spill over to Europe. The Middle East with its oil reserves and its violent conflicts breeding terrorism remains a hot spot for Berlin, as it is for its European partners, but the present constellation in the Middle East does not allow for any initiatives. Hence Germany is concentrating on Asia, where it expects the markets and some political heavyweights of the future. With the risky military engagement in Afghanistan Berlin has opted to invest heavily into nation-building at the heart of the continent.

Dirk Rochtus

describes how since unification the Germans became more interested in the sufferings of their own people during World War II. The tragic events in Kosovo evoked memories of the flight of millions of Germans from the former eastern provinces of the 'Reich'. The proposal of the conservative German League of the Expelled to found a Centre Against Expulsions in Berlin raised indignation in Poland and the Czech Republic. Having suffered under Nazi occupation these countries fear that Germans would focus on their own grief and would mistake the effects for the causes. The League of the Expelled (*Bund der Vertriebenen*) claims that the centre would also focus on the expulsions of which other European peoples have been the victim during the twentieth Century. The left-wing government in Berlin subscribes to the counterproposal of the Poles to establish a European Centre Against Expulsions to be located outside of Germany. This would diminish the danger that German-Polish and German-Czech relations would be damaged by the differences of opinion over matters of the past.

John Löwenhardt

addresses the 'frozen conflict' in Moldova over Transnistria and the involvement of the Netherlands as chairman