

ARTIKEL

Meerdere integratiesnelheden als meest progressieve antwoord op de Brexit

Wim Couwenberg

Europa zucht, steunt en kreunt onder de zoveelste crisis. Is er nog een uitweg voor het toch al zo lang tastende en zoekende Europa? Als er een voordeel te vinden is aan het vertrek van Groot-Brittannië uit de EU, dan is het dat er nu eindelijk een echt debat over Europa gevoerd gaat worden. Misschien veert de Unie daarvan op. Dat schrijft Aukje van Roessel in haar rubriek 'In Den Haag' in De Groene Amsterdammer van 30 juni jl. Brexit is koren op de molen van progressieve aanhangers van meer Europa, lees ik een week later in datzelfde weekblad. Ik ben het daar van harte mee eens, en heb met het oog hierop een bijdrage tot dat debat geschreven, met het meest progressieve antwoord op Brexit als strekking.

Is dat niet te veel een groots vergezicht over de toekomst van Europa, waar onze premier, Mark Rutte, ook niets van moet hebben? Het stuk haakt niettemin logisch in op de historische ontwikkeling van het Europese project, al mondt het via meerdere integratiesnelheden wel uit in een ontwikkeling naar een federaal Europa. En dat laatste lijkt nog steeds in de taboesfeer te verkeren, want spontaan geassocieerd met zoets als een superstaat. Dat is evenwel een grote vergissing. Er is een fundamenteel verschil tussen unitaire (bijv. Nederland) en federale staten (de Verenigde Staten, de Duitse Bondsrepubliek, Zwitserland, India, enz.). Tegenover de golf van Europessimisme in allerlei media is een toekomstgerichte, progressieve tegenstem nu *'Gebot der Stunde'*.

Compromis tussen federaal en confederaal

Dat de Europese Unie sinds lang ter discussie staat, heeft met allerlei klachten en ergernissen over Europa te maken, maar vooral ook met de ongeloofwaardige politieke structuur ervan, die uitgaat van democratische beginselen en alleen democratisch functionerende staten als lidstaat toelaat, maar zelf een structureel democratisch tekort vertoont. Het is een tekort dat alleen opgeheven kan worden als duidelijk gekozen wordt tussen een confederaal of federaal georganiseerd Europa.



© Flickr / Garon S

‘Tegenover de golf van Europessimisme in allerlei media is een toekomstgerichte, progressieve tegenstem nu ‘Gebot der Stunde’

Die keuze is jarenlang ontweken door onderlinge verdeeldheid. Twee richtingen staan hierbij tegenover elkaar: enerzijds een politiek-strategische, die op die vraag een duidelijk antwoord nodig acht, en anderzijds een pragmatische, die haar uit de weg gaat en prioriteit geeft aan stapsgewijze vooruitgang met Europese samenwerking. Die laatste functionele benadering heeft jarenlang het gelijk aan haar kant gehad. Zodoende is veel bereikt, wat alleen op die manier te verwezenlijken was. Het grootste probleem in het proces van Europese eenwording, zo merkte de bekende Amerikaanse politicoloog Stanley Hoffmann niettemin al in 1966 op, is sinds vele jaren het creëren van consensus over de structuur, het doel en de rol van Europa in de wereld.^[1]

Eind jaren '50 heeft de Franse president De Gaulle die politiek-strategische vraag al glashelder aan de orde gesteld, met zijn voorstel te kiezen voor een Europese Politieke Unie op strikt intergouvernementele grondslag. Het was toen Nederland dat zich daar, bij monde van onze minister van buitenlandse zaken J. Luns, principieel tegen verzet heeft. Aan een federaal Europa was men toen evenmin toe, met als gevolg dat we sindsdien als compromis een Europa gekregen hebben met deels federale elementen (o.m. de Europese Commissie, die het Europese belang moet behartigen, en een Europese rechtsorde, die rechtstreeks bindende werking heeft in de lidstaten) en confederale elementen (o.m. de Europese Raad, waarin de regeringsleiders van de lidstaten beslissen over voorstellen van de Europese Commissie).

Halfslachtige situatie

De Europese Commissie is in die opzet uitgegroeid tot een technocratisch en bureaucratisch instituut van hoge kwaliteit, die opkomt voor Europese belangen, zonder te kunnen bogen op politieke representativiteit, en zonder verplicht te zijn tot democratische verantwoording. Het is de Europese Raad waarin regeringsleiders achter de brede technocratische rug van de

Commissie beslissen over de voorstellen van die Commissie. Dat resulteert in de halfslachtige situatie waarin politici op Europees niveau belangrijke beslissingen nemen, waarop zij op nationaal niveau aangesproken en afgerekend worden, maar daarbij geneigd zijn de verantwoordelijkheid daarvoor af te schuiven op dat Europese niveau, dus de Europese Commissie.

Van die halfslachtige situatie moeten we nu eindelijk af. We hadden eind jaren '50, toen Europese samenwerking nog slechts de oorspronkelijke zes stichters van de Europese Gemeenschap omvatte, wellicht beter kunnen kiezen voor het confederale Europa van De Gaulle, in de wetenschap dat confederaties, als zij na enige tijd niet weer uit elkaar vallen, op den duur vanzelf uitgroeien tot een federatie. Gezien de inmiddels sterk gegroeide globalisering van de economische en politieke wereld, kunnen we daar nu beter niet meer op terugvallen, zoals bepaalde eurosceptici beogen.

Kiezen voor een federaal bondgenootschap en meerdere integratiesnelheden

We zouden nu in principe eindelijk moeten kiezen voor een federaal bondgenootschap in de geest van het subsidiariteitsbeginsel: een nevenschikking en dus een gelijkwaardige positie van het centrale gezag in Brussel (de bond) en de deelstaten die ieder in hun respectievelijke bevoegdheidssfeer soeverein zijn ('competitive federalism'). In plaats van een superstaat ontstaat zodoende een federatie van natiestaten, die gebaseerd is op gedeelde soevereiniteit en een heldere *Kompetenz-Katalog*, d.w.z. een duidelijke bepaling van exclusief Europese, nationale en gedeelde bevoegdheden. Pas in zo'n federaal verband kan het democratische tekort van de EU effectief opgeheven worden, als we als Europese burgers tenminste niet willen terugvallen op een louter intergouvernementeel Europa om het Europese democratisch tekort te elimineren.

De toekomst van Nederland ligt nu onmiskenbaar op het Europese continent

De toekomst van Nederland ligt nu onmiskenbaar op het Europese continent

Europa weet niet hoe nu verder, constateerde *NRC Handelsblad* na de uitslag van het Britse referendum. Maar wat ligt er meer voor de hand dan het Europese project nu doelbewust te gaan voltooien, nu Groot-Brittannië niet langer dwars kan liggen, als meest progressief antwoord op Brexit? De politiek-strategische vraag dient niet langer vooruitgeschoven te worden. We moeten nu kiezen voor een ontwikkeling naar een federaal Europa via een gedifferentieerd integratiebeleid, zoals eerder voorgesteld door de Adviesraad voor Europese Vraagstukken. Dat is een Europees integratieproces via meerdere snelheden, zodat niet alle lidstaten mee hoeven te doen, als zij daar nog niet aan toe zijn. Duitsland kan als leidende Europese mogendheid daarbij terugvallen op het voorstel dat dat land in die geest in 2001 al gedaan heeft, bij monde van de toenmalige Duitse regering, met haar voorstel voor zo'n federaal Europa.

Rigoureuze heroriëntatie

Brexit noopt Nederland tot een rigoureuze heroriëntatie over de eigen positie in de EU. De reële vraag is nu of we er eigenlijk nog wel bij willen horen, aldus *NRC Handelsblad*. Is dat niet een late nawerking van het lange tijd beleden atlanticisme? Hoe relevant is dat nog? De toekomst van Nederland ligt nu onmiskenbaar op het Europese continent.

Dankzij de Europese integratie is de oude territoriale machtsstrijd in Europa verdwenen, maar er is een andere machtsstrijd voor in de plaats gekomen, de strijd voor handhaving of versterking van de eigen machtspositie in Europese instellingen en bij de onderhandeling over concrete Europese dossiers. Doordat bij een zich verder uitbreidende EU Nederland aan politieke invloed ingeboet heeft, is de vraag gerezen hoe dat te pareren.

We hebben dat gedaan door wisselende allianties met gelijkgestemde lidstaten aan te gaan, met name ook met Groot-Brittannië, waarbij Nederland steeds als junior partner fungeerde. Nu die alliantie voorbij is, is de vorming van regionale coalities ook een mogelijkheid, bijvoorbeeld het transformeren van de Benelux Unie tot een politieke Benelux Unie, zoals bepleit door het Forum Benelux, dus een politieke krachtenbundeling die de Lage Landen in staat stelt in Europees verband in principe als eenheid op te treden tegenover de intrinsieke neiging van grote lidstaten de Europese besluitvorming zoveel mogelijk naar hun hand te zetten.



© Europese Commissie

'Het is een historisch feit dat financiële, energie-, klimaat- en andere crises van deze tijd nopen tot meer transnationale, in dit geval Europese coördinatie van besluitvorming.'

Als de machtsvraag aan de orde komt, zo betoogde in dit verband de oud-Europees Commissaris Frits Bolkestein, moeten we met één stem spreken. Dat kan het best gewaarborgd worden in een politieke unie als zojuist bedoeld. Verenigd in zo'n unie krijgen de Benelux-landen daardoor een politiek gewicht, vergelijkbaar met dat van een grote lidstaat als bijvoorbeeld Spanje.

Drie problemen

Ik ben mij er zeer wel van bewust dat een drietal problemen daarbij vooralsnog in de weg staat, al kan zo'n coalitie nu een nuttige bijdrage leveren tot een betere machtsbalans in de EU, nu Groot-Brittannië als lid afscheid neemt. Het eerste probleem lijkt mij het politieke zelfbeeld van Nederland, als een middelgrote staatsnatie die zich bij voorkeur spiegelt aan de grote landen in Europa, hoewel dat tegelijk samengaat met een kleine land-complex dat zich o.a. uit in het zich vergapen aan alles wat internationale uitstraling heeft.

Voorts is er het communautaire probleem in België, dat zich steeds meer toespitst. En ten slotte is er de verschillende koers die België en Nederland in Europa meestal varen. België neigt, in de lijn van Frankrijk, naar meer economisch protectionisme en goede betrekkingen met de as Frankrijk-Duitsland, en is ook meer Europees gezind; Nederland neigt meer naar vrijhandel, het primaat van Atlantische betrekkingen en een meer beperkte begroting.

Historische opdracht

Niet langer, zo lijkt het, gezien de wijdverbreide Eurosceptis, is de nodige vitaliteit en politieke wilskracht voorhanden om het Europese integratieavontuur koelbloedig, dus onbevreesd, voort te zetten en te voltooien, en zodoende, in de geest van een historisch te duiden opdracht, in samenspel met Amerika leiding te blijven geven aan de verspreiding van de moderniteit in liberale zin als het meest ontwikkelde beschavingstype.

Heeft dat wellicht te maken met een zekere beschavingsmoeheid, als uitvloeisel van de snel groeiende vergrijzing van dit werelddeel en een toenemende bevolkingskrimp? Raakt het daardoor meer naar binnen gekeerd en is het niet langer geboeid door nieuwe mondiale uitdagingen? Zou dat ook de oorzaak zijn van het herlevende staatsnationalisme en, in lijn hiermee, van het electorale succes van extreem-rechtse anti-Europabewegingen, die de Europese integratie uiteraard zoveel mogelijk afremmen? Is dit ook niet de achtergrond van het dominerende EU-pessimisme als reactie op Brexit, in plaats van dit te duiden als een nieuwe historische uitdaging?

Hoe dit zij, het is een historisch feit dat financiële, energie-, klimaat- en andere crises van deze tijd nopen tot meer transnationale, in dit geval Europese coördinatie van besluitvorming, en dus tot beperking van de tot een nieuwe eigentijdse mythe uitgegroeide nationale soevereiniteit.

Einde aan de droom van een Frans Europa

Het meest valt die beschavingsmoeheid op in een land als Frankrijk, dat in Europa eens voorop liep in het politieke moderniseringsproces en zo lang een toonaangevende rol heeft gespeeld. De laatste decennia is het echter in de greep geraakt van een diepe malaise en een verontrustende nationale identiteitscrisis.^[2] Sinds de val van de Berlijnse Muur, met daaropvolgende Duitse hereniging en uitbreiding van de EU tot Oost-Europa, is er een einde gekomen aan de droom van een Frans Europa, met Frankrijk dus als leidende politieke macht.

Het is een droom die sinds het einde van het presidentschap van Mitterrand vervlogen lijkt. Onder invloed van een reeks van aanslagen en de oorlogssfeer waarvan dat land daardoor bevangen is geraakt, heeft die Franse malaise zich de laatste tijd alleen maar verder verdiept.



© Europese Commissie

Franse politieagenten op de Champs Elysees na de aanslagen in november 2015. Onder invloed van een reeks van aanslagen en de oorlogssfeer waarvan het land daardoor bevangen is geraakt, heeft de Franse malaise zich verder verdiept.

Hoe nu verder, nu Groot-Brittannië zich wil losmaken uit dat progressieve Europese project? De kans om dat project te voltooien nu Britse tegenwerking zoals gezegd wegvalt, is daardoor juist groter geworden. Die historische kans mogen we als Europeanen toch niet missen. Zoals Helmut Kohl als bondskanselier de val van de Berlijnse Muur dankbaar aangreep om de hereniging van Duitsland tot stand te brengen, is het nu aan Angela Merkel als Duits bondskanselier om Brexit als politiek teken aan de wand te interpreteren als onverwachte historische kans Europa via meerdere integratiesnelheden te verenigen.

Ironische speling van het politieke lot

Duitsland wilde, zoals bekend, in eerste instantie een Europees Duitsland worden in een verenigd Europa. Maar de aanpak van de Eurocrisis heeft dat land in feite in een nieuwe leidende positie in Europa gemanoeuvreerd, en daarmee de ontwikkeling naar een Duits Europa op gang gebracht. Dat Europa zich als uitvloeisel van de Britse keuze voor Brexit genoopt ziet het Europese project nu onder Duitse leiding verder te voltooien, is ongetwijfeld een ironische speling van het politieke lot. Onder leiding van dit land, dat Europa in de vorige eeuw in zoveel diepe treurnis gestort heeft, dient Europa nu de historische kans die Brexit onbedoeld geschapen heeft aan te grijpen, om via allerlei tussenstappen zelf- en doelbewust op mars te gaan in federale richting met *Ordoliberalismus* als economische doctrine, en Europa als *Ersatz Nation* voor Duitsland.

Nu Duitsland steeds meer als de centrale machtsfactor in Europa erkend wordt, wil het ook meer militaire verantwoordelijkheid op zich nemen voor de Europese veiligheid, zoals zopas blijkt uit zijn nieuwe veiligheidsstrategie. Ons economische en politieke macht verplicht ons daartoe, constateert Angela Merkel als bondskanselier zonder voorbehoud. Een opmerkelijke passage in het witboek waarin die nieuwe strategie gepresenteerd wordt, is zeker de daarin geopperde mogelijkheid het Duitse leger open te stellen voor burgers uit andere EU-landen.

De Britse minister voor het verlaten van de EU, David Davis, verwacht dat de ook door hem zo begeerde Brexit eind 2018 voltooid zal zijn. De ambitie van de EU, met Duitsland als stuwende kracht, dient te zijn om tegen die tijd beslissende stappen gezet te hebben naar een in principe voltooid Europees project, dat Europa in staat stelt een adequaat tegenwicht te bieden tegen de economische en politieke machtsverschuivingen in de hedendaagse wereld.

Noten

[1] Stanley Hoffmann, 'Obstinate or obsolete. The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe', *Daedalus*, jrg. 95, nr. 3, Tradition and Change (zomer 1966), pp. 862-915, in het bijzonder pp. 883-884.

[2] Zie S.W. Couwenberg, *Tijdsein*, Civis Mundi jaarboek 2011, pp. 163-164.

Auteur



Wim Couwenberg

Emeritus hoogleraar staats- en bestuursrecht en hoofdredacteur van *Civis Mundi* ▶

(<http://www.civismundi.nl/index.php>)