

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Frans-Duitse as behoort tot de infrastructuur van het oude Europa

De Frans-Duitse samenwerking heeft niet meer die stuwkracht van weleer, omdat het ontbreekt aan een heldere en gedeelde visie op Europa en op rol van Europa in de wereld. De betekenis en zin van het Europese project was vooral intern gericht en lag in het oplossen van de problemen en spanningen tussen de landen van Europa. De nieuwe legitimatie zal vooral gezocht moeten worden in de relatie tussen Europa en de buitenwereld.

door *Ton Nijhuis*

Wetenschappelijk directeur van het Duitsland Instituut Amsterdam en hoogleraar Duitslandstudies aan de Universiteit van Amsterdam.

OORSPRONG VAN DE FRANS-DUITSE VERZOENING

De Frans-Duitse verzoening vormt de oorsprong en het wezen van het Europese integratieproces. Daarover bestond al snel consensus. De Frans-Duitse as is vanaf de start het kloppende hart van de Europese integratie geweest. Ook nu nog wordt op de website van het Duitse Ministerie van Buitenlandse Zaken de Frans-Duitse samenwerking verheven tot de essentie van de Europese eenwording en wordt benadrukt dat deze bijzondere band van een andere kwaliteit is dan de bilaterale betrekkingen die de Bondsrepubliek met andere landen onderhoudt.¹

De Frans-Duitse toenadering als de kern van de Europese eenwording neemt, kortom, de vorm aan van een oorsprongmythe. Zij is het eigenlijke plot van het 'grote verhaal' van de integratie.

De altijd weer herhaalde gemeenplaatsen over de Frans-Duitse samenwerking als *pars pro toto* voor de Europese eenwording doen wellicht geen

recht aan de inbreng van andere lidstaten en zullen zo ook niet door Nederlandse politici worden onderschreven, maar geven wel goed het bijzondere belang van de betrekkingen voor de EU weer.

De Frans-Duitse vriendschap die na de oorlog zo innig werd beleeden, is geen vanzelfsprekendheid. Integendeel. Eraan vooraf ging de zogeheten Frans-Duitse ervijandschap, een begrip dat al in de zeventiende eeuw voorkwam, maar vooral in het begin van de negentiende eeuw met de napoleontische oorlogen actueel werd. De verpletterende nederlaag die Frankrijk vervolgens leed in de Frans-Pruisische oorlog van 1870, het verlies van de Elzas-Lotharingen, en de vernedering dat de Pruisische koning Wilhelm I zich uitgerekend in Versailles tot keizer liet kronen, leidden tot sterk gekoesterde revanchegevoelens. De toenemende macht van het Duitse keizerrijk vergrootte het onderlinge wantrouwen en de rivaliteit tussen beide landen in de daaropvolgende decennia.

Na de Eerste Wereldoorlog stond Frankrijk welbeschouwd voor een onoplosbaar dilemma. Enerzijds had het een (economisch) sterk Duitsland nodig voor de wederopbouw van de eigen economie en anderzijds een (militair) zwak Duitsland voor de eigen veiligheid. De prioriteit kwam in het Verdrag van Versailles te liggen op de veiligheid. Duitsland moest worden gestraft en gekneveld. Van het ressentiment dat deze wurgvrede in Duitsland jegens Frankrijk opriep, heeft Hitler later handig gebruikgemaakt.

Na de Tweede Wereldoorlog kon onder specifieke omstandigheden (Duitse deling, Koude Oorlog) het dilemma van een tegelijkertijd sterk en zwak Duitsland worden opgelost. Door Duitsland politiek, economisch en militair te integreren in multilaterale verbanden, kon het land weer de economische motor van Europa worden, zonder een veiligheidsrisico te vormen voor de omringende landen, in het bijzonder Frankrijk. Voor de disciplinerende werking die uitgaat van de inbedding in multilaterale verbanden is later de term 'Gulliver' ingevoerd, naar het boek *Gulliver's Travels* van Jonathan Swift. Zoals de reus op het eiland van de lilliputters met honderden touwtjes werd vastgebonden, zo wordt door internationale verdragen en organisaties gewaakt voor een nieuwe Duitse *Alleingang*. De Europese samenwerking speelt hierbij natuurlijk een sleutelrol.

De Frans-Duitse vriendschap is dus het bewust geformuleerde antwoord op de Frans-Duitse ervijandschap. Zoals *Erbfeindschaft* tot instabiliteit en oorlogsgeweld had geleid, zo moest de *Erbfreundschaft* leiden tot stabiliteit en vrede in Europa. In die zin was Europa het antwoord op een historisch probleem.

De vraag of de as ook het antwoord is op de uitdagingen van de toekomst, komt later in dit artikel nog aan de orde. In ieder geval mag duidelijk zijn dat Franse en Duitse politici deze politiek lange tijd bedreven van-

uit een sterk historisch besef en een grote morele verantwoordelijkheid, zeker tot en met Mitterrand en Kohl. Maar ook zal het niet verwonderen dat beide partijen de samenwerking aangingen omdat ze ervan overtuigd waren daarmee hun nationale belangen optimaal te dienen.

Het verwoeste, gehate en gevreesde Duitsland had er alle belang bij om zo snel mogelijk zijn soevereiniteit te herwinnen en door de overige staten weer als partner geaccepteerd te worden. Het was daarom graag bereid om stevig te investeren in de Europese integratie. Ook was het land bereid Frankrijk het politieke voortouw te laten nemen, om daarmee wantrouwen te voorkomen. Voor Frankrijk gold dat de samenwerking een uitgelezen mogelijkheid was om het Duitse vraagstuk onder controle te krijgen en via Europese politiek de sterk geslonken machtspositie in de internationale politiek te compenseren. Om deze complementaire verhouding tussen beide landen te duiden werd wel gesproken van Frankrijk als politieke reus, maar economische dwerg en van Duitsland als economische reus, maar politieke dwerg.

Ten minste zo belangrijk als de motieven van Frankrijk en Duitsland voor hun krachtenbundeling in Europa, is de vraag waarom de andere landen ze dit recht van initiatief gunden. Deels ligt de verklaring in het feit dat de belangen en doelstellingen van beide landen vaak ver uiteenlagen. Juist omdat ze zo verschillende voorstellingen hadden over vrijwel alle concrete dossiers, als ook over de vraag in welke richting in Europa zich diende te ontwikkelen, bestreek een compromis al snel de beide uitersten van het scala van opties, zodat de andere landen daar niet buiten vielen en dus vrede mee konden hebben. Zo was de Frans-Duitse inzet niet alleen een noodzakelijke, maar doorgaans ook een voldoende voorwaarde om Europese initiatieven gerealiseerd te krijgen. Bovendien complementeerde de Bondsrepubliek de bijzondere relatie met Frankrijk met een intensieve bilaterale politiek richting de andere, kleinere landen, waardoor deze zich toch geconsulteerd en betrokken voelden.

DE EROSIE VAN DE FRANS-DUITSE AS

Het Verdrag van Maastricht vormt een hoogtepunt in de prestaties van de Frans-Duitse as, maar daarna is ze langzaam maar zeker stroever gaan draaien. Na de realisatie van de binnenmarkt en de monetaire unie ontbreekt het beide partijen ook aan een nieuw, groot gemeenschappelijk project. Zorgen zijn er des te meer. In Parijs bijvoorbeeld over de uitbreiding van de Unie naar het oosten. Deze laat Frankrijk wegglijden uit het hart van Europa en leidt tot een verdere verstoring van de feitelijk toch al niet meer bestaande machtsbalans tussen Frankrijk en Duitsland. Frankrijk

richt zijn ogen liever op het Middellandse Zeegebied. En de Bondsrepubliek heeft ondertussen te kampen met de hoge kosten van de eenwording en een stagnerende economie. Het wordt daarom steeds moeilijker om de portemonnee te trekken om het integratieproces op gang te houden.

Na het einde van het tijdperk-Kohl-Mitterrand brak er min of meer een ijstijd in de Frans-Duitse betrekkingen aan. Schröder zette zijn kaarten in eerste instantie op zijn politieke vriend Blair en niet op Chirac. Het gevoel van een historische verantwoordelijkheid was bij beide opvolgers bovendien minder ontwikkeld. Pas in aanloop naar de Irak-crisis vonden beide

De Frans-Duitse verzoening is nog geen oplossing voor de uitdagingen waarvoor het Europa van de toekomst staat

landen elkaar weer in een anti-Amerikaanse alliantie. Na 2002 was er even sprake van een hyperactiviteit aan het Frans-Duitse front, bijvoorbeeld op het terrein van het Europees Veiligheids- en Defensiebeleid. Maar dergelijke initiatieven werden door de meeste overige landen met

wantrouwen ontvangen, waardoor er misschien wel sprake was van een Frans-Duitse locomotief, maar dan zonder wagons erachter.

De bereidheid van de nieuwe lidstaten om de Frans-Duitse voortrekkersrol te accepteren is sowieso gering. Opmerkingen van Chirac tijdens de Irak-crisis dat de staten van het 'nieuwe Europa' die zich achter de VS schaarden een uitgelezen kans voorbij lieten lopen om hun mond te houden, deden het vertrouwen niet groeien. In die zin behoort de as tot de infrastructuur van het oude Europa. De Frans-Duitse verzoening was een antwoord op de instabiliteit en verschrikkingen van oorlogsgeweld, maar daarmee nog geen oplossing voor de uitdagingen waar het Europa van de toekomst voor staat.

Het conservatisme van de as komt bovendien tot uitdrukking in het feit dat zij meer en meer gebruikt wordt om gevestigde belangen in beide landen te beschermen. Steeds vaker wordt de bijzondere band door een van beide gebruikt om zaken tegen te houden waarvan men vindt dat ze het nationale belang schaden, zoals de liberalisering van de energiemarkt in Frankrijk en het nog niet openen van de grenzen voor onder meer Poolse arbeidskrachten in Duitsland. Kortom, de motor kan ook remmen. De keerzijde van de Frans-Duitse as als een noodzakelijke voorwaarde voor Europese besluitvorming is dat hiervan ook een blokkerende macht kan uitgaan.

De wisseling van de macht in Duitsland en Frankrijk heeft de irritatie, vooral bij de nieuwe lidstaten, over de wijze waarop Chirac en Schröder namens Europa meenden te kunnen spreken weliswaar weggenomen, maar

niet geleid tot het opnieuw aanslaan van de Frans-Duitse motor. De grote karaktersverschillen tussen de hyperactieve en inhoudelijk zeer beweeglijke Sarkozy en de voorzichtige en gedegen Merkel, die alles tot in de puntjes voorbereidt, maken een soepele samenwerking er niet eenvoudiger op. Maar ook zonder deze wrevels zou het ontbreken aan een gemeenschappelijk perspectief op hoe Europa zich zowel intern als in de buitenlandse politiek dient te ontwikkelen een grote hindernis zijn voor een daadkrachtige en effectieve Frans-Duitse samenwerking in Europa.

In zekere zin lijkt dus de historische taak die de Frans-Duitse verzoening heeft gespeeld volbracht, en dienen haar geen nieuwe taken toegevoegd te worden waartoe ze niet geëquipeerd is. Ook van een uitbreiding van de samenwerking met Engeland tot een tripartiet verband, of een nog verdere verbreding met bijvoorbeeld Polen, moeten we niet te veel verwachten. Natuurlijk zullen de grote landen in wisselende samenstelling het initiatief nemen wanneer vraagstukken zich opdringen, maar van een institutionele dichtheid van de samenwerking die ook maar bij benadering in de richting van de Frans-Duitse as komt, kan geen sprake zijn.

DE AS ALS BRON VAN INSPIRATIE

Betekent dit dat de Frans-Duitse as onbruikbaar is als inspiratiebron voor strategieën om het ontbrekende enthousiasme voor verdere Europese integratie tegen te gaan?

Niet helemaal. Een reflectie op de doelstellingen en institutionele vormen waarin de verzoening en samenwerking gegoten werd, laat een scala van instrumenten zien, waarvan het de moeite loont deze eens af te stofven. Bovendien kan de as nog wel degelijk een rol spelen om Europa in beweging te krijgen. Misschien een meer bescheiden rol, maar daarom niet minder belangrijk.

We kunnen niet anders dan constateren dat de Frans-Duitse samenwerking niet meer die stuwkracht heeft, omdat het ontbreekt aan een heldere en gedeelde visie op Europa en op de rol van Europa in de wereld. Het probleem schuilt dus niet zozeer in een slechter functioneren van de bilaterale instituties die in het kielzog van het Elysée-verdrag zijn ontwikkeld. In termen van vorm en inhoud: de as functioneert niet goed omdat het aan inhoud ontbreekt, en niet primair vanwege de vorm. Ten tweede zien we dat een zekere renationalisatie in de Europese politiek gepaard gaat met een afname van initiatieven, ook op nationaal niveau. Afwachten of uitzitten lijkt het devies. Op Sarkozy na lijkt niemand echt het voortouw te willen nemen, en dit terwijl juist door de renationalisatie de behoefte aan landen die Europa op sleeptouw nemen groter wordt. Het zou overigens fout zijn

nationaal en Europees scherp tegenover elkaar te zetten, alsof meer nationale staat minder Europa betekent en omgekeerd. Beide kunnen hand in hand gaan. Delors kon een sterke Commissievoorzitter zijn omdat hij zich gesteund wist door een sterke Frans-Duitse as, en omgekeerd konden Mitterrand en Kohl zoveel initiatief ontplooiën omdat er een sterke Commissie was. In die zin is Barroso dus niet zwak omdat de landen het initiatief te veel naar zich toe trekken, maar juist omdat ze dit niet doen. Ook de nieuwe benoemen hoge vertegenwoordiger voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid kan alleen sterk zijn wanneer de verschillende hoofdsteden bereid zijn gezamenlijk een actief beleid te voeren.

Europese samenwerking bestaat voor een belangrijk deel uit de bereidheid (of zelfs de reflex) van de lidstaten om telkens het beleid in onderling overleg te ontwikkelen en af te stemmen. Deze vorm van geïstitutionaliseerde samenwerking, die veel verder gaat dan de klassieke intergouvernementele samenwerking, lijkt verdacht veel op de filosofie achter de Frans-Duitse as. Het gaat uit van het principe dat je er samen uit wilt komen (*agree to agree*) en wordt geschraagd door een groot netwerk van instituties en overeenkomsten waarin de samenwerking vorm wordt gegeven. Het uitgangspunt dat je er samen uit wilt komen en dus wilt zoeken naar compromissen vergt een houding waarbij niet steeds op de nationale trom geslagen kan worden of nationale gevoeligheden getaleerd. Dit clubgevoel en deze onderhandelingsstijl is een Europese verworvenheid die langzaam is gegroeid, maar die niet voor elke nieuwe lidstaat vanzelfsprekend is. De uitbreiding heeft daarom geleid tot een ander onderhandelingsklimaat, dat meer nationaal van aard is, ruwer en minder toeschietelijk.

Met betrekking tot dit laatste punt kan de Frans-Duitse oplossing voor de problemen van het Europese concert het nodige leren. Frankrijk en Duitsland hebben laten zien dat een bewuste en consequente politiek om nationale reflexen en vijandbeelden te beslechten succesvol kan zijn. Het heeft in Europa geleid tot een soort ‘antagonismetaboe’. Het is not done om medelidstaten als tegenstanders te beschouwen of te betitelen. Dit vergroot het clubgevoel en kan verder versterkt worden. De instrumenten van de Frans-Duitse samenwerking zijn ook nog steeds bruikbaar en overdraagbaar op andere landen. De kern ervan bestaat uit het institutionaliseren van samenwerkingsverbanden op alle terreinen. Op politiek terrein gaat het om reguliere contacten tussen politici en ambtenaren op alle niveaus als ook om uitwisseling van staf. Ten aanzien van het onderwijs om vele uitwisselingen en gezamenlijke opleidingen. Op cultureel vlak om gemeenschappelijke producties, televisiezenders en journalistieke uitwisseling. Deze lijst zou tot een heel boekwerk verlengd kunnen worden. Het simpele punt is dat de Frans-Duitse as slechts kon functioneren omdat

deze wordt gevoeld door een netwerk van samenwerkingsverbanden op alle niveaus. Dit geldt ook voor de relaties tussen de overige landen van Europa.

De les van de Frans-Duitse verzoening als oorsprong van de Europese eenwording is daarom dat we niet alleen naar Brussel moeten kijken, maar meer zouden moeten focussen op het creëren van interesse voor de andere landen en het integreren van de medelidstaten in de eigen identiteit. Nu lijkt het er vaak op dat Europa een smoes is om geen belangstelling voor de overige landen te hoeven hebben. Hun nationale idiosyncrasieën zijn op het Europese toneel immers irrelevant.

In die zin kan de manier waarop Frankrijk en Duitsland de verzoening tot stand hebben gebracht nog een bron van inspiratie zijn voor het nieuwe, veel grotere Europa, met telkens weer nieuwe lidstaten die nog sterkere nationale reflexen en een zeker wantrouwen hebben. Ook in West-Europa was het gevoel van onderlinge verbondenheid niet onmiddellijk na de oorlog gegeven.

DREIGENDE IMPASSE

Het antwoord op de vraag wat de Frans-Duitse as als zodanig voor de toekomst van de Europese integratie kan betekenen, is natuurlijk afhankelijk van de vraag hoe we ons die toekomst (willen) voorstellen. De klassieke tegenstelling tussen Europa als een federale of supranationale eenheid enerzijds of een verbond van intergouvernamenteel samenwerkende staten anderzijds, is hier weinig behulpzaam. De coördinatie van beleid is altijd een mix van supranationale instellingen en de gemeenschappelijke lidstaten. En deze laatste samenwerking is meer dan intergouvernamenteel overleg, omdat regeringsleiders of ministers niet alleen namens hun land spreken, maar ook als lid van de club. Luuk van Middelaar heeft deze bijzondere sfeer in zijn boek *De passage naar Europa* als 'tussenruimte' bestempeld. De Frans-Duitse as kan in dit perspectief een functie vervullen wanneer:

- 1 zij juist door het bilaterale initiatief de Europese commissie daadkrachtiger maakt. Te veel wordt de verhouding tussen nationale staten en Brussel nog als een concurrentieverhouding gezien;
- 2 zij namens Europa spreekt en de samenwerking niet gebruikt voor een strikt nationale belangenpolitiek, zoals sinds Schröder en Chirac steeds vaker en explicieter is gebeurd;
- 3 Frans-Duitse initiatieven door de overige lidstaten verwelkomd worden en niet worden gezien als een dictaat of een streven naar hegemonie;
- 4 de beide landen weer gezamenlijk in staat zijn ideeën en oplossingen te ontwikkelen. Het heeft geen zin om terug te verlangen naar het historisch besef en de visie van de naoorlogse politici. Deze tijd is voorbij.

Wel zal er een functioneel equivalent voor gevonden dienen te worden, een vernieuwd taalspel dat zin en betekenis aan het Europese project verleent. Daar waar de oude semantiek vooral verwijst naar het oplossen van de problemen en spanningen tussen de landen van Europa en dus intern gericht is, zal de nieuwe legitimatie vooral gezocht moeten worden in de relatie tussen Europa en de buitenwereld;

- 5 beide landen bereid zijn om een evenwicht te vinden in ambities en de middelen die worden vrijgemaakt om deze te realiseren. Het probleem is echter dat de politieke wil om boter bij de vis te doen eerder lijkt af dan toe te nemen. Europa dreigt steeds meer af te glijden in een symboolpolitiek, waarin mooie woorden en communiqués een substituuut zijn voor handelen, of een gebrek eraan moeten maskeren. En in dat geval is de verleiding voor andere landen groot om Europa niet serieus te nemen: *the rising ambitions of a continent in decline*.

Kortom, Frankrijk en Duitsland kunnen een rol spelen bij het oplossen van een aantal problemen die zich in grotere groepen al snel voordoen en die zich speltheoretisch eenvoudig laten verklaren. Hoe groter de club, hoe meer landen geneigd zijn een afwachtende houding aan te nemen, en hoe verleidelijker het wordt om een rol als *free rider* aan te nemen: zonder kosten toch meespelen. Het basisprobleem van de inertie, van het ontbreken van de eerste beweging, kan niet opgelost worden door de commissie. Hier kunnen de Frans-Duitse initiatieven nog wel degelijk een rol spelen, ook al is de as geen voldoende voorwaarde meer om ze ook gerealiseerd te krijgen. In ieder geval brengt ze de zaak in beweging. Dat zou al een hele winst zijn. Bovendien is het onverstandig zaken voortijdig bij het grof vuil neer te zetten, zeker wanneer er nog geen alternatief voorhanden is.

Noten

- 1 http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Europa/DeutschlandInEuropa/BilateraleBeziehungen/Frankreich/Deutsch__Franzoesische__Zusammenarbeit.html (geraadpleegd op 13 september 2009).