

Jaarboek
Parlementaire Geschiedenis
2012

De Verenigde Staten
van Europa

Redactie:
Carla van Baalen
Hans Goslinga
Alexander van Kessel
Johan van Merriënboer
Jan Ramakers
Jouke Turpijn

Centrum voor Parlementaire Geschiedenis
Nijmegen

Boom – Amsterdam

Foto omslag: President Nicolas Sarkozy, premier Mark Rutte en bondskanselier Angela Merkel op de Europese top van 23 juni 2011 in Brussel. Foto: ANP – Olivier Hoslet

Vormgeving: Boekhorst Design, Culemborg
Druk: Wilco, Amersfoort

© 2012 Centrum voor Parlementaire Geschiedenis, Nijmegen

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 enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

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

ISBN 978 94 6105 132 5
NUR 680

www.uitgeverijboom.nl

Inhoud

Ten geleide	7
--------------------	---

Artikelen

<i>Frank Ankersmit</i> , De Verenigde Staten van Europa	15
<i>Bob Reinalda</i> , Nederland en de Centrale Commissie voor de Rijnvaart 1815-1868. Een moeizaam intergouvernementeel leerproces	25
<i>Leon van Damme</i> , Champions League of slechts eerste divisie? Rivaliteit tussen Tweede Kamerleden en Europarlementariërs	35
<i>Ankie Broekers-Knol</i> , Aandacht voor Europa in de Eerste Kamer. Een voortrekkersrol	47
<i>Hilde Reiding</i> , Van harte welkom in de Europese Unie? Pro-Europese en Eurosceptische afwegingen bij de toetreding van mediterrane en Oost-Europese landen tot de Unie	59
<i>Wim van Meurs</i> , Goede raad is duur. Het Nederlandse parlement en de Europese Raad	71
<i>Wim Voermans</i> , Van Europa voor de burger naar Europa door de burger. Hoe de Nederlandse kiezer komt meepraten over Europa	83

Spraakmakend debat

<i>Johan van Merriënboer</i> , ‘Rubberen Rutte’ op de knieën voor de Spaanse maffia? ‘Ach ja, het is campagnetijd...’ Het debat over de uitkomsten van de Europese top, 5 juli 2012	99
---	----

Egodocumenten/Bronnen

<i>Jan Willem Brouwer</i> , Kanttekeningen bij een tafelschikking. De veertiende sessie van het Actiecomité voor de Verenigde Staten van Europa, Londen, 11 maart 1969	111
--	-----

Interviews

<i>Hans Goslinga en Marcel ten Hooven</i> , Europa mag niet worden verengd tot economisch project. Twistgesprek tussen Gert-Jan Segers en Nico Schrijver	119
<i>Hans Goslinga en Jouke Turpijn</i> , Emile Roemer: ‘Mensen moeten weer het gevoel hebben dat ze over hun eigen omgeving gaan’	133

Herinneringen/necrologie

<i>Wim Slagter</i> , ‘Ik vond het nodig hem tot de realiteit van 1966 terug te brengen.’ Jan Baas (1917-2012)	145
---	-----

<i>Peter Bootsma</i> , In memoriam Gerrit Ybema (1945-2012)	149
<i>Willem Aantjes</i> , In memoriam Jaap Boersma (1929-2012)	153
<i>Hans Wiegel</i> , Econoom en politicus. Hans van den Doel (1937-2012)	157
<i>J.W. van Hulst</i> , In memoriam prof.dr. L.M. (Bertus) de Rijk (1924-2012)	161
<i>Jan Franssen</i> , In memoriam Nell Ginjaar-Maas (1931-2012)	167

Parlementaire kroniek

<i>Jan Ramakers</i> , Het parlementaire jaar 2011-2012	171
--	-----

Recensies

<i>Jasper Loots</i> , Verkiezingsatlas brengt vlucht uit het politieke midden in kaart	197
<i>Charlotte Brand</i> , Machtsstrijd en ministeriële verantwoordelijkheid	198
<i>Arie Oostlander</i> , Europese lessen van Groen	200
<i>Herman Langeveld</i> , Het beeld van De Geer overtuigend bijgesteld	202
<i>Jan Willem Brouwer</i> , Goedhart: biografie van een kleurrijk en veelzijdig figuur	204
<i>Jac Bosmans</i> , Een geretoucheerd beeld van Marga Klompé	206
<i>Paul van der Steen</i> , Biesheuvel: wel een leiderslijf, weinig leiderschap	208
<i>P.P.T. Bovend'Eert</i> , Democratie en rechtsstaat	210
<i>Anne Bos</i> , De vierde macht onder de loep	211
<i>Mark Bovens</i> , De toestand van de Nederlandse parlementaire democratie	213
<i>Jan Ramakers</i> , Dogmatisch en ethisch christendom in de Nederlandse politiek	215

Signalementen

<i>Alexander van Kessel</i> , met medewerking van <i>Peter van der Heiden</i> , <i>Jan Willem Brouwer</i> en <i>Marij Leenders</i> , Gesignaleerd	221
---	-----

Lijst van afkortingen	229
------------------------------	-----

Over de auteurs en de redactie	233
---------------------------------------	-----

Ten geleide

Europa is voorpaginanieuws sinds het uitbreken van de eurocrisis in het voorjaar van 2010. Landen als Griekenland, Spanje en Italië kampen met nijpende financieel-economische problemen. Het thema Europa stijgt op de politieke agenda en speelt in 2012 een grote rol in de Nederlandse verkiezingscampagne. Kortom, de keuze van het thema voor dit *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis* lag voor de hand.

‘We cannot aim at anything less than the union of Europe as a whole, and we look forward with confidence to the day when that union will be achieved.’¹ Deze gevleugelde woorden sprak Winston Churchill op het befaamde Europees Congres in Den Haag in mei 1948. Dat congres was bedoeld als startschot voor de vorming van een verenigd Europa. Al in 1946 had Churchill gepleit voor ‘a kind of United States of Europe’. Aan het eind van die rede bleek toen echter dat Groot-Brittannië daar volgens hem niet onder viel.² Hij doelde kennelijk alleen op een continentale Verenigde Staten van Europa. Dat was en dat blijft een vaag begrip.

Het Haagse Congres sprak zich uit voor de oprichting van een assemblee van nationale parlementariërs, die als grondwetgevende vergadering de eenwording van Europa zou moeten verwezenlijken. De praktijk bleek weerbarstiger. Europese regeringen – de Britse voorop – wilden niets weten van soevereiniteitsoverdracht en federalisme. De voorstanders van integratie gooiden het over een andere boeg en richtten in 1951 de Kolen- en Staalgemeenschap (EGKS) op. Volgens velen was dat de eerste stap op weg naar de Europese Unie van vandaag.

In een interview uit 1998 stelde oud-premier Jelle Zijlstra dat de EGKS de start was van een majeure ‘politieke onderneming, die [...] van lieverlee haar economische invulling gekregen heeft, met de Monetaire Unie als voorlopige bekroning’. Hij voegde daaraan toe dat iedereen wist dat die kolen- en staalgemeenschap ‘een economisch gedrocht’ was, maar daar ging het niet om. Het politieke motief gaf de doorslag.³ Is de euro vergelijkbaar met de EGKS van Zijlstra: een monetair ‘gedrocht’ met een politiek hoofddoel? Dat moet nog blijken. Anno 2012 duwt de schulden crisis de eurozone – waarbij de Britten opnieuw de kat uit de boom kijken – echter wel in de richting van meer Europa: begrotingsregels, noodfonds, toezicht op banken. Onder leiding van Herman Van Rompuy, de voorzitter van de Europese Raad, wordt zelfs al gebrainstormd over een politieke slotfase.⁴

Zijlstra memoreerde in 1998 ook dat de Franse president De Gaulle hem had geleerd dat de nationale staten zich niet laten elimineren. De generaal wilde een ‘Europe des réalités’, gebaseerd op nationale staten, geen kastanjepuree: ‘On n’intègre pas des nations comme des marrons dans une purée.’ Volgens De Gaulle zou dit echte ‘Europa’ pas tot stand komen als de burgers daar in referenda in meerderheid voor gekozen hadden. ‘Il ne suffira pas que des parlementaires votent une ratification. Il faudra des référendums populaires, de préférence le même jour dans les pays concernés.’⁵ Ironisch genoeg plaats-ten de Tweede Kamerleden Karimi (GroenLinks), Dubbelboer (PVDA) en Van der Ham (D66) dit citaat – nota bene in een Engelse vertaling – in 2004 boven de memorie van toelichting bij hun voorstel voor een raadplegend referendum over het grondwettelijk verdrag van de EU.⁶

Dit initiatief leidde tot het referendum van 1 juni 2005 en het negatieve oordeel over de Europese grondwet. Algemeen is de opvatting dat dit een kantelmoment vormt in de parlementaire geschiedenis van het Europadebat. Dat blijkt uit verschillende artikelen in dit Jaarboek. Een ‘ever closer union’ is niet langer het overheersende streven in het Nederlandse parlementaire debat. Algemeen is ook de afkeer van de Brusselse methode logische stapjes vooruit te zetten en lidstaten en nationale parlementen voor voldongen feiten te plaatsen. De Eerste en de Tweede Kamer houden zich na het ‘nee’ wel intensiever bezig met Europa. Wat dat betreft was de negatieve uitslag in democratisch opzicht een *blessing in disguise*.

Zoals gezegd blijft ‘De Verenigde Staten van Europa’ een vaag begrip. Voor de een het einddoel, voor de ander een schrikbeeld. Maar tussen droom en daad staan meestal Britten en altijd politieke bezwaren in de weg.

In het inleidende essay plaatst historicus en filosoof *Frank Ankersmit* de Europese eenwording in een breed historisch, economisch en staatkundig kader. Het hele project zit in 2012 in het slop door de schulden- en eurocrisis. Erger is volgens Ankersmit dat men ideologisch op een dood spoor is aanbeland. Politici durven geen ideaal toekomstbeeld meer neer te zetten en lopen achter de feiten aan. Verruiming van het perspectief kan leiden tot meer begrip voor de zin van ‘de Verenigde Staten van Europa’. Hij eindigt positief. Geen enkel blok in de wereld staat er economisch en politiek zo goed voor als Europa, mits de Unie erin slaagt over haar eigen schaduw heen te springen.

De politicoloog *Bob Reinalda* analyseert de ontwikkeling van de Centrale Commissie voor de Rijnvaart, de eerste intergouvernementele organisatie. De oprichting van de Commissie was een uitvloeisel van het Congres van Wenen dat de Europese verhoudingen opnieuw vastlegde na de definitieve nederlaag van Napoleon in 1815. Dit congres luidde het begin in van de moderne diplomatieke betrekkingen en frequent intergouvernementeel overleg, en stimuleerde de vorming van internationaal recht. De Centrale Commissie is daarvan een uniek bewijs. Langzaam groeide zij uit tot een volwassen organisatie met eigen regels en rechtspraak die nog altijd functioneert. Ondanks tegenwerking vanuit Nederland, zo blijkt uit de eerste halve eeuw van haar geschiedenis.

De historicus *Leon van Damme* analyseert de rivaliteit tussen Tweede Kamerleden en Nederlandse Europarlementariërs. Tijdens het jaarlijkse debat in de Tweede Kamer over ‘de Staat van de Unie’ komen Europarlementariërs er vaak bekaaid van af. Zij mogen nauwelijks hun mond opendoen en worden beschouwd als tweederangs volksvertegenwoordigers. Sinds het afwijzen van de Europese grondwet in 2005 lijken de nationale parlementen volgens Van Damme aan de winnende hand. Zowel de subsidiariteitstoets als het parlementair behandelingsvoorbehoud uit het Verdrag van Lissabon van 2009 bevestigt dat. Maar zal dat geen dode mus blijken?

De Leidse juriste en lid van de Eerste Kamer voor de vvd *Ankie Broekers-Knol* onderzoekt de voortrekkersfunctie van de Eerste Kamer ten aanzien van de behandeling van Europese vraagstukken. De Eerste Kamer legt een opvallend intensieve belangstelling voor het integratieproces aan de dag sinds de instelling van een vaste Commissie voor Europese Samenwerking in 1970. De EU-ondersteuning van de Tweede Kamer werd in 2007 versterkt, waardoor een inhaalslag kon worden gemaakt. De Eerste Kamer koos in 2009 voor een

andere werkwijze. De directe aanleiding daarvoor was het Verdrag van Lissabon, waarin een grotere rol was toebedeeld aan de nationale parlementen. Broekers-Knol verwacht dat de Eerste Kamer, gezien de voorgeschiedenis, haar internationale contacten en de persoonlijke expertise van de leden, haar voorttrekkersrol zal voortzetten.

Rond het referendum van 2005 ontstond het beeld dat de voortgaande uitbreidingen van de Europese Unie een rol hadden gespeeld bij de negatieve uitslag. De politieke elite zou de belangen uit het oog hebben verloren van al die burgers die het te snel vonden gaan. De historica *Hilde Reiding* toetst dat beeld aan de hand van de parlementaire debatten voorafgaand aan de toetreding van Griekenland in 1981, Spanje en Portugal in 1986 en acht Midden- en Oost-Europese landen in 2004. Zij laat zien dat de uitbreidingen niet zo gretig werden omarmd als in 2005 gesuggereerd werd. De werkelijkheid was complexer, en politiek genuanceerd. Pro-Europese overwegingen – het perspectief van minder verdieping en moeizamere besluitvorming – leidden zelfs herhaaldelijk tot een kritische beoordeling. Aan de andere kant leidt Eurosceptis ook niet automatisch tot een stem *tegen* uitbreiding.

De historicus *Wim van Meurs* beantwoordt de vraag hoe het Nederlandse parlement is omgegaan met het dilemma van de democratische controle van de Europese Raad, het orgaan van staatshoofden en regeringsleiders dat sinds 1975 de facto de belangrijkste EU-lijnen uitzet. Tot aan het fiasco van de Europese grondwet leek de Kamer haar beperkte rol als controleur niet als een probleem te zien. Daarna vond een omslag plaats. De Kamer streeft sindsdien naar meer directe invloed op de gang van zaken in Brussel ten behoeve van de Nederlandse burger. Veel aandacht gaat daarbij uit naar de subsidiariteitstoets. Volgens Van Meurs ziet men echter over het hoofd dat dit instrument erg bot is en vooral gericht op media-aandacht. De Tweede Kamer zou er beter aan doen de banden aan te halen met het Europees Parlement en – zonder last of ruggespraak – met de eigen regering.

Wat is de les van het ‘nee’ tegen de grondwet? Staatsrechtgeleerde *Wim Voermans* concludeert dat depolitisering van het debat over Europa een riskante zaak is. Dat leidt ertoe dat de politieke strijd zich verengt tot de vraag: voor of tegen de EU? Er moet juist gestreefd worden naar inhoudelijk debat in het nationale parlement over voorgenomen EU-beleid. Aan de hand van de debatten rondom het referendum toont Voermans aan dat er sprake was van een ‘klare breuk’ in de Nederlandse politieke cultuur. Plotsklaps, en eigenlijk per ongeluk, werd de EU een politiek thema. Pas vanaf 2007 werd langzaam duidelijk dat de Nederlandse politiek niet terug kon naar de gedepolitiseerde aanpak. Voermans beoordeelt de recente ontwikkelingen positief. De Europese Unie kan alleen overleven als er blijvend draagvlak is. Maken we van de Unie een volwaardig politiek systeem, of zetten we er een punt achter omdat de politieke wil tot verdergaande samenwerking er gewoon niet is?

In de rubriek ‘Sprakmakend debat’ presenteert *Johan van Merriënboer* het debat over de uitkomsten van de Europese top van 5 juli 2012, waarin premier Rutte – aan de vooravond van het zomerreces – van twee kanten onder vuur werd genomen. Enerzijds door de voorstanders van een meer uitgesproken pro-Europese koers die hem een gebrek aan Europese visie en daadkracht verweten. Anderzijds door Eurokritische en anti-Europese woordvoerders die vonden dat hij te veel had weggegeven. Rutte zou met twee tongen spreken. Thuis stak hij een heel ander verhaal af dan in Brussel.

Jan Willem Brouwer plaatst kanttekeningen bij een egodocument afkomstig uit een dossier van KVP-fractievoorzitter Schmelzer: de tafelschikking van de veertiende sessie van het

Actiecomité voor de Verenigde Staten van Europa, ook bekend als Comité-Monnet, op 11 maart 1969 in Londen. Op die bijeenkomst van deze pro-Europese pressiegroep waren voor het eerst prominente Britse politici van de partij, naast andere politieke coryfeeën uit de toenmalige EG-landen. Aan tafel bleek dat de Britten, die nog geen lid van de Gemeenschap waren, de ‘Verenigde Staten van Europa’ als doel en als naam wilden accepteren. ‘Political integration’ was akkoord, maar van ‘political union’ kon natuurlijk geen sprake zijn.

Het Jaarboek bevat twee interviews. Allereerst een twistgesprek over het thema van het Jaarboek tussen Gert-Jan Segers, oud-directeur van het wetenschappelijk instituut van de ChristenUnie en sinds kort voor die partij lid van de Tweede Kamer, en Nico Schrijver, hoogleraar internationaal publiekrecht in Leiden en lid van de Eerste Kamer voor de PVDA. Het gesprek werd geleid door *Hans Goslinga* en *Marcel ten Hooven*. Segers legt de nadruk op het begrip ‘sovereiniteit in eigen kring’, terwijl Schrijver de afkalving van de ‘solidariteit’ in hoge mate betreurt. Beiden benadrukken het belang van de ‘Verenigde Staten van Europa’ als een waargemeenschap. ‘Europa mag niet worden verengd tot economisch project.’ Over de vraag of Turkije lid kan worden van de EU denken de twee verschillend.

Drie weken voor de Tweede Kamerverkiezingen spraken *Hans Goslinga* en *Jouke Turpijn* met een ‘spraakmakend Kamerlid’, SP-leider Emile Roemer. Op dat moment lag zijn partij op koers om misschien wel de grootste te worden. Voor Roemer zelf lonkte het Torentje, of op zijn minst regeringsmacht. Hij stelt dat de opmars van de SP feitelijk begon nadat PVDA-leider Kok zijn ideologische veren had afgeschud en ‘de linkerkant losliet’. Nu Jan Marijnissen de SP heeft opgebouwd, ziet Roemer het als zijn taak te zorgen voor verbreding en samenwerking. De Europese Unie is volgens Roemer uit de hand gelopen na het Verdrag van Maastricht in 1992. Toen gaven de politici de touwtjes uit handen, kreeg de markt vrij spel en gingen de multinationals de Brusselse agenda bepalen. Dat was een grote blunder. Het moet radicaal anders wil er ooit een Verenigde Staten van Europa komen. ‘Mensen moeten weer het gevoel krijgen dat ze over hun eigen omgeving gaan, of die nou klein of groot is.’

Het *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis* is een uitgave van het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis, verbonden aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Het Jaarboek wil in zo breed mogelijke kring belangstelling wekken voor de Nederlandse parlementaire geschiedenis. Het probeert dit te bereiken door naast wetenschappelijke ook opiniërende artikelen op te nemen, alsmede egodocumenten en herinneringen aan onlangs overleden prominente politici, boekbesprekingen en een kroniek van het afgelopen parlementaire jaar. Doorgaans liggen actuele thema’s of gebeurtenissen ten grondslag aan de onderwerpskeuze van de historische artikelen. In het Jaarboek komen niet alleen wetenschappers aan het woord, maar ook journalisten en (oud-)politici. In alle bijdragen is het Nederlandse parlement in een nabij of ver verleden uitgangspunt van beschouwing; zijn positie en handelen sinds de opkomst van het parlementaire stelsel in 1848 staat steeds centraal.

Het *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis* kwam mede tot stand dankzij de steun van het bestuur van de Stichting Parlementaire Geschiedenis (mr. Th.C. de Graaf, W.I.I. van Beek, dr. G.A.M. Beekelaar, drs. A.M.C. Eijssink, mr. S. van Haersma Buma en drs. A. Slob) en de wetenschappelijke raad (prof.dr. R.A.M. Aerts, prof.dr. J.Th.J. van den Berg, prof.mr. P.P.T. Bovend’Eert en prof.dr. G. Voerman) die de Stichting, het Centrum voor Parlementaire

Geschiedenis en de redactie met waardevolle adviezen terzijde stond. Onze dank gaat tevens uit naar Irene Helsen voor de secretariële ondersteuning en naar Suzanne de Lijser die de illustraties verzorgde.

Carla van Baalen

Hans Goslinga

Alexander van Kessel

Johan van Merriënboer

Jan Ramakers

Jouke Turpijn

Noten

- 1 <www.nbcuniversalarchives.com/nbcuni/clip/5110011AA5477_007.do?assetId=clip_13084083> [geraadpleegd op 12 september 2012].
- 2 <<http://aei.pitt.edu/14362/>> [geraadpleegd op 12 september 2012].
- 3 “De Europese eenwording is geen mooi-weer-zeilen.” Vraaggesprek met dr. J. Zijlstra’ in: A.G. Harryvan, J. van der Harst en S. van Voorst (red.), *Voor Nederland en Europa. Politici en ambtenaren over het Nederlandse Europabeleid en de Europese integratie (1945-1975)* (Amsterdam 2002) p. 339-340.
- 4 <http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/131201.pdf> [geraadpleegd op 12 september 2012].
- 5 Alain Peyrefitte, *C’était De Gaulle. ‘La France redevient la France’* (Parijs 1994) p. 63-64.
- 6 *HTK* 2002-2003, Bijl. 28 885, nr. 7, p. 1.

Artikelen

De Verenigde Staten van Europa

Frank Ankersmit

De redactie van het *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis* besloot om dit jaar de Europese eenwording op de agenda te zetten. Daar zijn goede redenen voor. Als gevolg van de euro- en schuldencrisis staat het project van de Europese eenwording er beroerd voor. Op het moment dat ik dit schrijf (juli 2012) is het lot van de euro onzekerder dan ooit, de spanningen tussen Noord en Zuid lopen alsmaar verder op en velen wijzen op de paradox van een Europese eenwording die Europa eerder tot op het bot verdeelt dan verenigt. Ergst van alles, Europa lijkt in een onmogelijke impasse terechtgekomen: er is geen duidelijk toekomstbeeld dat tot kompas kan dienen, de terugkeer naar het verleden biedt evenmin een uitweg en blijven staan waar we op dit moment zijn is al helemaal geen optie, omdat de problemen waar Europa mee worstelt dan proporties krijgen van een niet meer te behappen omvang. Ten slotte, ook het zogenoemde incrementalisme lijkt geen oplossing. Onder incrementalisme verstaat men de strategie om steeds naar bevind van zaken te handelen onder vermijding van moedige toekomstperspectieven. De vooral door Angela Merkel bepaalde Europese reactie tot dusverre op de Griekse problemen was incrementalistisch, en zij had het onbedoelde effect dat die problemen steeds groter werden en Europa steeds meer de indruk wekte achter de feiten aan te lopen. Kortom, alle wegen lijken dood te lopen.

Hieronder zal ik het project van de Europese eenwording bezien vanuit drie gezichtspunten: dat van de geschiedenis, dat van de economie en, ten slotte, dat van de staatsinrichting. Hopelijk biedt dat een zinvolle inleiding op de artikelen op dit jaarboek getiteld *De Verenigde Staten van Europa*.

De geschiedenis

Historici en politicologen hebben de laatste jaren heel wat geschreven over het ontstaan en de voortgang van de Europese eenwording.¹ Maar het bredere historische kader waarin die Europese eenwording geplaatst moet worden, kreeg minder aandacht. Doorgaans beperkte men zich tot de overigens geheel juiste constatering dat de Europese eenwording een reactie was op de politieke zelfmoord die Europa pleegde in twee verwoestende wereldoorlogen in de eerste helft van de vorige eeuw. De Europese eenwording werd geboren uit het besef dat dit nooit meer mocht gebeuren en dat nu de tijd was aangebroken om de politieke structuren te scheppen die Europa zouden verhinderen om opnieuw de hand aan zichzelf te slaan.

Dat stemt uiteraard geheel overeen met de intenties van de politici uit Frankrijk, Duitsland, Italië en de Beneluxlanden die aan de wieg stonden van het Europese project. Maar, zoals bekend, de historicus kan zich niet permitteren om te blijven staan bij de intenties van de historische actoren; vaak moet hij het verleden bezien vanuit een perspectief dat daar ver bovenuit gaat. En dat is zeker het geval met de Europese eenwording, die de traditionele parameters van de Europese politiek zo drastisch veranderde. Pas dan krijgen we een

indruk van de ware betekenis ervan, los van alle ups en downs waarmee we ons op de korte termijn geconfronteerd zien.

Voor die grote lijn moeten we terug naar het Verdrag van Verdun van 843, waarin de kleinzonen van Karel de Grote – Karel de Kale van Frankrijk, Lodewijk de Duitser van Duitsland en Lotharius I van Lotharingen² – het Frankische Rijk onder elkaar verdeelden. Dat verdrag is eigenlijk decisief geweest voor de Europese geschiedenis. Er ontstonden nu twee machtscentra, ieder aan één kant van de Rijn, en een goed deel van de geschiedenis van ons continent is op dat gegeven terug te voeren.³ Soms was het een zwak en het andere sterk, soms waren beide zwak en soms beide sterk, maar de constante was en bleef dat de machtsverhoudingen links en rechts van de Rijn de belangrijkste factoren waren op het Europese continent. De religieoorlogen versterkten die polariteit in hoge mate; de strijd tegen de hegemoniale aspiraties van Lodewijk XIV en van Napoleon droeg daar later nog het zijne toe bij en na een korte luwte in de negentiende eeuw zou die polariteit culmineren in twee bloedige wereldoorlogen van een ongekend en niets en niemand ontziend geweld.

Welnu, eerst met de Europese eenwording kwam het definitieve einde aan een geschiedenis die bijna 1200 jaar geleden begon met het Verdrag van Verdun. Dat is de historische achtergrond waartegen men het project van de Europese eenwording moet plaatsen.⁴ Het toont ons een van de grootste politieke aardverschuivingen in de hele bekende geschiedenis, hooguit vergelijkbaar met de instorting van het Romeinse Rijk of de opmars van de islam in het Midden-Oosten. Het is alsof een geweldig rotsblok verschoven werd en op een nieuwe plaats terecht kwam, vanwaar men het met geen mensenmacht meer op de oude plek terug kan krijgen. Verschuivingen als deze bewerken nieuwe realiteiten die even onwrikbaar zijn als die waar ze voor in de plaats kwamen.

Dat heeft uiteraard zijn consequenties voor hoe men tegen de huidige crisis in Europa aan moet kijken. Uitgangspunt daarbij moet zijn de erkenning dat het verenigd Europa ons lot, *Schicksal* of *fatum* is, dat we maar hebben te accepteren, of we het leuk vinden of niet. Dat heeft niets te maken met fatalisme of met de macht van bovenhistorische krachten à la Tolstoj,⁵ maar alles met het volstrekt prozaïsche gegeven dat het menselijk doen en laten altijd gebonden is aan bepaalde parameters. Stel, je haalt een goudvis uit een vierkant aquarium en zet die in een bolvormig aquarium. Dan zal die goudvis als vanzelfsprekend het ‘vierkante’ voor het ‘ronde’ zwemmen verruilen, om zo te zeggen. Zo is het hier: je kan na 1950 nog, om zo te zeggen, aan het ‘vierkante’ zwemmen vasthouden, maar dat is moeilijk, tegennatuurlijk en belemmert je in je bewegingsruimte. Beter is het om de ruimte die door de nieuwe parameters wordt gedefinieerd te aanvaarden, van alle kanten te exploreren en je doen en laten dienovereenkomstig te organiseren. Denk aan het spreekwoord van de Stoïci: ‘fata voluntem ducunt, nolentem trahunt’. Vrij vertaald: wie zijn lot aanvaardt, kan er richting aan geven; wie dat niet doet, wordt erdoor op sleeptouw genomen. En als goudvissen al weten wat hier de beste optie is, dan zouden wij daarover onwetend zijn?

Toegegeven, geen enkel concreet probleem waarmee de E(M)U op dit moment worstelt, wordt hiermee opgelost. Maar het biedt wel het meest algemene kader waarbinnen men naar oplossingen zal moeten zoeken. En dat is het besef dat er geen weg terug is. We kunnen honderdmaal die befaamde ‘fatale weeffouten’ in het Verdrag van Maastricht betreuren – en we hebben daar alle reden toe. Maar de weg terug naar het Europa van voor 1992 is onherroepelijk afgesloten. Anders gezegd, de opgave is om die weeffouten te identificeren op basis van

onze recentste ervaringen en die vervolgens, zo goed en zo kwaad als het gaat, rechtzetten. Maar een herroeping van dat verdrag is geen realistische optie: dat is van de goudvis verlangen dat hij 'vierkant' gaat zwemmen in een kom die nu onherroepelijk bol is. Zoals de bolvormige kom van het Romeinse en het Frankische Rijk met het Verdrag van Verdun onherroepelijk 'vierkant' werd (voor de volgende 1200 tot 1500 jaar), zo bewogen wij ons de afgelopen halve eeuw weer terug naar de politieke parameters van Rome en het rijk van Karel de Grote. Voorts, zoals deze erkenning van de historische betekenis van de Europese eenwording ons geen concrete antwoorden op concrete problemen geeft, zo is die ook in het geheel geen garantie tegen toekomstig onheil. Het is heel waarschijnlijk dat de muntunie nog voor heel wat economische ontwrichting zal zorgen in de lidstaten van de EMU en dat ook de rijkere lidstaten een flinke financiële veer zullen moeten laten. Maar hoe groot die ontwrichting ook zijn mag, zeker is dat het opgeven van de EMU een nog grotere ontwrichting en nog hogere kosten tot gevolg zal hebben.

De economie

De mogelijkheid van een dergelijke economische ontwrichting is des te verontrustender omdat wederzijds economisch voordeel juist het beginpunt was van de Europese eenwording. De eerste stappen in die richting in de jaren vijftig lagen uitsluitend op het vlak van de economie en hoewel de nationale staten in de ogen van de meesten (zoals De Gaulle) nog onwrikbare realiteiten waren, leefde bij sommige federalisten toch al de stille hoop dat economische samenwerking het beginpunt zou kunnen zijn voor die op andere terreinen, zoals buitenlandse politiek, landsverdediging en rechtspraak. Zij zagen economische samenwerking als opmaat voor politieke samenwerking, en de voordelen daarvan werden breed uitgemeten opdat de Europese bevolkingen hun koudwatervrees voor die laatste zouden willen opgeven. Was de Duitse Zollverein van 1828 en de jaren daarna niet ook een eerste stap in de richting van de Duitse eenwording van 1870?

Het gevaar van die op zich plausibele strategie blijkt nu. Dat gevaar bestaat daarin dat men het bestaansrecht van de EU direct in twijfel kan trekken wanneer daar geen evidente economische voordelen van te verwachten zijn. En dan volgt al snel de conclusie dat het hele idee van de Europese eenwording op drijfzand werd gebouwd. Want wat kan men daarvan verwachten als zelfs de economische voordelen al uitblijven? Dat was, om zo te zeggen, de 'ideologische weeffout' van de EU. Zo lijkt die dreiging van een economische ontwrichting alle hoop op een Europese eenwording de bodem in te slaan: wat het bindmiddel moest zijn voor een politieke integratie leidt zelf al tot verdeeldheid.

Maar er is een nog veel ernstiger gevaar. Je kunt er begrip voor opbrengen dat de Europese bestuurders de vruchten van economische samenwerking aan de bevolkingen van de Europese natiestaten presenteerden als het vanzelfsprekende uitgangspunt voor verdere, politieke integratie. Dat was de wortel die zij de Europese burgers voorhielden om mee te gaan met die politieke integratie. Maar met die strategie maakten zij de Europese burger blind voor de mogelijkheid dat die politieke integratie wel eens nodig zou kunnen zijn voor een groter belang dan het economische en/of financiële voordeel. Denk bijvoorbeeld aan de ontstaansgeschiedenis van Nederland. Inzet daarvan was de politieke onafhankelijkheid van Spanje, en er is in die tijd geen debat gevoerd over de vraag of de economische baten van die onafhankelijkheidsstrijd

wel opwogen tegen de kosten daarvan. De politiek had hier het primaat over de economie, zij het dat de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden juist economisch zeer rijkelijk beloond werd voor haar onverschrokken privilegiëring van de politiek boven de economie.

Door de Europese eenwording steeds maar weer als een economisch project ten tonele te voeren, beseffen slechts weinigen dat die eenwording wel eens eerder een kwestie van politieke dan van economische urgentie zou kunnen zijn. Kortom, een kwestie waar de vraag naar wat het kost en wat het opbrengt niet de belangrijkste vraag is. Nadat West-Europa gedurende vier decennia door de Amerikanen tegen de dreiging van Sovjet-Rusland is beveiligd en nadat het Westen in die strijd een klinkende overwinning heeft behaald, leeft in dit continent bij velen een vals gevoel van veiligheid. Wij denken dat er ons buiten economische tegenwind niets ernstigs kan overkomen. Maar dat is een miskennen van de politieke realiteiten.

Een nog omvangrijker *shift* dan die van een verdeeld naar een verenigd Europa van de vorige paragraaf – zij het op een heel andere tijdschaal – is de door velen heden ten dage geconstateerde shift van een *unipolar* naar een *multipolar World*. ‘Global power is shifting. One superpower no longer holds sway and regional power blocs are increasingly important, economically and diplomatically.’⁶ Dat wil zeggen, het politiek systeem valt uiteen in een aantal economische en politieke blokken die elkaar in evenwicht houden zoals dat ook het geval was in het Europese statensysteem van na de Vrede van Westfalen van 1648. Vandaar dat die nieuwe multipolaire orde ook wel wordt aangeduid als het *Westfalian system*;⁷ de elementen in dat systeem zijn in ieder geval de vs, Japan en de BRIC-landen. Veelal rekent men ook Europa ertoe, waarbij men er dan van uitgaat dat Europa op zal kunnen treden als een economische en politieke eenheid. Maar weet Europa die eenheid niet tot stand te brengen, dan heeft het werelddeel geen been om op te staan in de concurrentie met die andere elementen van de multipolaire wereldorde. Die Europese eenwording is niet iets waar we een beetje rijker of armer van kunnen worden, nee, het gaat hier echt, zoals de Duitsers het zeggen, om *Kopf und Kragen*, of, in het Engels om *to be or not to be*.

Van belang is hier ook Braudels onderscheid tussen het kapitalisme en de vrijemarkteconomie.⁸ Het kapitalisme à la Braudel is (anders dan bij Marx) van alle tijden. Het staat niet voor een bepaalde periode in de sociaaleconomische geschiedenis, maar is eerder een altijd aanwezige laag in de economische orde. Het is de laag van het grote geld, van de wereld van de bankiers en van de overheidsfinanciën en met name van de verstrengeling van die drie. Juist daardoor is het kapitalisme, veel meer dan handel, industrie en MKB aan politieke realiteiten gebonden. Prototypisch zijn de zestiende-eeuwse Fuggers en de negentiende-eeuwse Rothschilds. Binnen een unipolaire wereldorde is een consequente aanvaarding van de vrije markt zonder kapitalistische verstoringen weliswaar weinig waarschijnlijk, maar in ieder geval denkbaar. Want dan is, althans in principe, een politieke aanwending van het geld niet noodzakelijk. Dat ligt uiteraard geheel anders in een multipolaire wereldorde; daar is het geld een van de belangrijkste strijdmiddelen voor de bewoners van die multipolaire orde. Wie dan nog vertrouwt op de vrije markt alleen, en blind blijft voor de rol van het kapitalisme, maakt zich tot een lam onder de leeuwen. Wil men de Europese economie een kans gunnen in de multipolaire wereldorde, dan zal men bijgevolg op dat niveau het kapitalisme à la Braudel moeten aanvaarden, en dat betekent weer dat de politieke infrastructuur onder de Europese economie niet (veel) zwakker mag zijn dan die van bijvoorbeeld de vs of China. Wat de boodschap daarvan is voor de Europese eenwording, behoeft geen nader betoog.

Staatsinrichting

Uiteraard gebruik ik hier het woord ‘staatsinrichting’ niet in de eigenlijke zin van het woord, omdat Europa geen staat is. Maar Europa kent wel een supranationale bestuursstructuur, er is sprake geweest van een Europese constitutie en er worden zelfs min of meer geslaagde pogingen (eerder het eerste dan het laatste) gedaan om de parlementaire besluitvorming te imiteren. Het heeft geen zin om op deze plaats in te gaan op de besluitvorming in Europa, en daarom is het voldoende om te constateren dat die haaks staat op alles wat in de geschiedenis van de politieke filosofie over publieke besluitvorming bedacht werd.⁹ Die besluitvorming in Europa is volstrekt uniek in de geschiedenis – en dat is zeker niet in positieve zin bedoeld. Gezien de immense problemen van de Europese eenwording kan men daar begrip voor opbrengen; maar het is en blijft een lelijk ding. Meer in het bijzonder, die besluitvorming is in feite de officiële codificatie van alle onzekerheden omtrent het uiteindelijke doel van de Europese eenwording. Het is alsof de Europese bestuurders de onzekerheid daarover welbewust vertaalden in een bestuursstructuur die er de organisatorische uitdrukking van is. Het is alsof zij het onvermogen van Europa om hetzij vroeger of later over zijn eigen schaduw heen te springen onverbrekkelijk wensten vast te leggen in een bestuurlijke structuur die dat ook daadwerkelijk onmogelijk zou maken. Zo bewoog Europa zich van zijn collectieve zelfmoord in de eerste helft van de vorige eeuw naar de afschaffing van zichzelf in de tweede helft van diezelfde eeuw. Zeker een vooruitgang – maar nog steeds niet iets waar een Europeaan echt blij mee kan zijn.

Oorzaak van die al of niet bewuste keus voor zelfafschaffing was het probleem om voor Europa het *juste milieu* te vinden tussen de oude natiestaat en de nieuwe realiteit van het supranationale niveau. Zou Europa een statenbond moeten zijn of een bondsstaat, niet meer dan een hechte alliantie of een echte federatie, of iets daartussenin wat zijn precedent in de geschiedenis nog niet heeft? Voor die laatste optie valt veel te zeggen omdat nooit eerder in de geschiedenis de vanzelfsprekendheid van verdeeldheid zozeer samenging met de noodzaak – Machiavelli’s *necessità* – van eenheid. Anders gezegd, de uitdaging ligt in het vinden van een maximum aan eenheid dat gepaard gaat met een maximale erkenning van diversiteit. Dat is, in een enkele zin samengevat, de intrige van Jürgen Habermas’ in 2011 verschenen *Die Verfassung Europas*.¹⁰

Uitgangspunt van Habermas’ betoog is het onderscheid tussen de volkssoevereiniteit en de staatssoevereiniteit. Van de eerste is sprake wanneer we zeggen dat het volk zich uitsluitend onderwerpt aan wetten die het zichzelf heeft gegeven. Van de tweede is sprake wanneer wij zeggen dat bijvoorbeeld Europa is opgebouwd uit een aantal soevereine staten die het recht hebben om bindende afspraken te maken.¹¹ Habermas erkent de weerstand die we voelen om die twee uit elkaar te trekken. Dat komt, zo zegt hij, doordat we allemaal nog met het model van de negentiende-eeuwse natiestaat in het hoofd rondlopen, waar die twee inderdaad naadloos op elkaar aansloten. En dan, ja dan, is de volkssoevereiniteit de onvermijdelijke tegenhanger van de staatssoevereiniteit. Maar zodra we beseffen dat die negentiende-eeuwse natiestaat ook maar een tijdelijk fenomeen is, belemmert ons niets meer om die volkssoevereiniteit een reikwijdte toe te kennen *buiten* het domein van de staat, dat wil zeggen dat van de staatssoevereiniteit. Dat is geen ijdele dagdroom, maar de ontwikkelingen van de laatste decennia maken dat ook absoluut noodzakelijk. Habermas wijst in dat verband op de internationale samenwerking – met name binnen de EU –, waar die staatssoevereiniteit steeds verder vooruit ging lopen op de volks-



*De vlag van Europa en de nationale vlaggen van de lidstaten van de Europese Unie
[© European Union, 2012]*

soevereiniteit. Nodig is daarom nu een soort van inhaalmanoeuvre, zodat de volkssoevereiniteit – alweer: vooral binnen de EU – weer gelijke tred kan houden met de stormachtige ontwikkelingen op het domein van de staatssoevereiniteit. Doen we dat niet, dan krijgen we een ongecontroleerde machtstoename van internationale organisaties en een daarmee gelijk opgaande uitholling van de democratische procedures van de nationale staten. Willen we dat vermijden, ‘dan dringt de politieke noodzaak zich op om de democratische procedures over de grenzen van de natiestaat heen uit te breiden’.¹² Dit is de kern van Habermas’ betoog, waar die breekt met bestaande opvattingen over de relatie tussen natiestaten, het supranationale niveau en de eisen van de democratie. Hier zegt hij iets wat alles in een volstrekt nieuw licht plaatst.

Uiteraard noodzaakt dit alles tot een nadere bepaling van hoe die beide soevereiniteiten in de EU zich tot elkaar verhouden. Habermas concentreert zich eerst op de juridische kant daarvan en zegt daarover: ‘De EU legt voor de uitoefening van haar bevoegdheden inzake wetgeving en rechtspraak beslag op de lidstaten als uitvoerende organen, zonder zelf te beschikken over het sanctiepotentieel van deze lidstaten.’¹³ Maar in navolging van Claudio Franzius en Armin von Bogdandy is volgens Habermas hier geen sprake van een hiërarchische verhouding tussen Europees en nationaal recht, maar van een ‘toepassingsvoorrang’. Bovendien blijft het de plicht van de lidstaten om de in hun *eigen* constituties vastgelegde grondrechten te beschermen. Dat is hun specifieke verantwoordelijkheid.

Verrassender is wat Habermas zegt over het functioneren van de democratie op het niveau van respectievelijk de natiestaat en dat van de EU. Met name omdat hij hier de *lidstaten* van de EU en de *burgers* van de EU min of meer ex aequo naast elkaar plaatst. Aan de lidstaten kent hij een autonome rol toe naast die van de burgers van de EU. Achtergrond van deze verrassende constructie is dat die lidstaten ontegenzeggelijk een eigen rol spelen en gespeeld hebben in de Europese eenwording. Tenslotte is die eenwording geen bedenksel van burgers geweest, maar het resultaat van een initiatief van (sommige) lidstaten. En het gaat niet aan om dat gegeven te negeren, aldus Habermas. Wel is de kanttekening daarbij van belang dat die lidstaten zeker niet in een democratisch limbo horen te zweven,¹⁴ maar voor het doen en laten (binnen de EU) verantwoording verschuldigd zijn aan hun electoraat.

Habermas vat een en ander samen in zijn notie van de zogeheten gedeelde soevereiniteit. Dat wil zeggen: in het Europese Parlement *delen* de lidstaten soevereiniteit met het Europese volk. Zoals Habermas het formuleert: ‘[...] retrospectief bezien kan de oprichting van de Europese Unie zo begrepen worden dat de deelnemende burgers (of hun vertegenwoordigers) zich van het begin af aan in twee *personen* opsplitsen: tijdens het grondwetgevende proces [corresponderend met de staatssoevereiniteit, *FA*] staat elke persoon als Europees burger dan in zeker zin tegenover zichzelf als burgerlid van een al eerder geconstitueerd staatsvolk [corresponderend met de volkssoevereiniteit, *FA*].’¹⁵ Over de vraag hoe dat in concreto voorstelbaar is, laat Habermas zich helaas niet uit. Dat is een niet onbelangrijke tekortkoming, omdat juist Habermas’ onderscheid tussen volks- en staatssoevereiniteit al suggereert dat wat uitdrukking is van de eerste lang niet altijd ook de uitdrukking van de tweede hoeft te zijn. Was dat anders, dan was dat hele onderscheid immers niet nodig. Maar als er daadwerkelijk een conflict is tussen beide – wat we dus niet kunnen uitsluiten – wat of wie geeft daarin dan de doorslag? Habermas vertelt het ons niet. Maar het is niet moeilijk om hier een oplossing voor te vinden. We zouden kunnen denken aan een tweekamersysteem, waarbinnen het Europese volk vertegenwoordigd is in de Tweede Kamer en de soevereine lidstaten in de Eerste Kamer. Voor zover wij gewoon zijn om het parlement te

associëren met de wetgever en de wetgever met de soeverein, is dan ook aan Habermas' idee van de dubbele soevereiniteit een constitutionele vorm gegeven.

Een hoogst ingenieuze constructie! Niet alleen verre superieur aan het idiote gedrocht van de bestaande constitutie van Europa, maar ook aan alles wat tot dusver ter verbetering daarvan werd voorgesteld. De constructie schept een Europees *demos*, doet recht aan zowel de verworping van de Europese naties in een lang verleden, als aan het feitelijke gegeven van de hun tegenwoordig diepgaande wederzijdse beïnvloeding. En het is een effectief antwoord op de veelgehoorde klacht van het 'democratisch deficit' in Europa. Althans in principe. Want in de praktijk valt er nog wel het een en ander aan de Europese democratie te verspijkeren, zoals Europese partijen die geen relatie meer onderhouden met nationale partijen, Europese verkiezingen waarbij de stem van iedere burger even zwaar weegt als die van ieder ander en die op een en dezelfde dag door de hele Unie gehouden worden. En ten slotte leent dit model zich inderdaad voor uitbreiding, zelfs op wereldschaal, doordat de soevereiniteit van de lidstaten gerespecteerd wordt en op het supranationaal niveau sprake is van slechts een gedelegeerd recht tot wetgeving.

Besluit

Rest nog één probleem. Habermas zwijgt eveneens geheel over wie de gesprekspartner zal zijn van dat Europese Parlement – i.c. over de vraag wat op Europees niveau de tegenhanger zijn moet van regering of executieve. Op dit moment is dat de Europese Raad (van regeringsleiders), de Raad van Ministers (de vergaderingen van de vakministers) en de Europese Commissie. Habermas noemt die instanties wel, maar zegt niets over hun rol in zijn constitutionele model. De logica van dat model gebiedt die instanties op te heffen en te vervangen door een door het Europese Parlement gekozen Europese regering onder leiding van een door de Europese bevolking gekozen Europese president, zoals bepleit door Schäuble.

Wat betreft de financieel-economische problemen waar de EMU nu mee worstelt, stemt Habermas in met het oordeel dat een gemeenschappelijke munt alleen mogelijk is op basis van een gemeenschappelijke economische politiek. En misschien is een beetje meer optimisme ook hier op zijn plaats. De afgelopen decennia waren er heel wat landen die al of niet met de hulp van het IMF een hopeloze economische situatie te boven kwamen. Waarom zou zoiets niet ook kunnen met de PIIGS-landen (Portugal, Ierland, Italië, Griekenland en Spanje)? Vanwege de voor die landen te sterke euro en hun geringere arbeidsproductiviteit, zoals iedereen alsmat beweert? Waarom dan niet een door Brussel zorgvuldig gedoseerd scheutje protectionisme voor die landen, zoals Jacques Sapir bepleit in zijn *La démondialisation* van begin 2011?¹⁶ Omdat dat in strijd zou zijn met de stelling dat Europa minimaal een vrijhandelszone is? Maar waarom moeten we ons daaraan houden als ons dat verhindert om een groot probleem aan te pakken? Omdat het neoliberalisme dat zou verbieden? Maar Sapir heeft gelijk als hij zegt dat we ons niet breinloos moeten onderwerpen aan economische dogma's als die evident contraproductief zijn.

Meer nog, overwint de EMU de bestaande crisis, dan kan zij de vruchten plukken van de keuze voor gezonde staatsfinanciën. Daar zijn ze in de vs en Japan nog lang niet aan toe. Voorts beschikt de EU in vergelijking met de vs – om me daar maar even toe te beperken – over een betere infrastructuur, een beter opgeleide bevolking en een sterkere middenklasse. De vs zijn gedegenereerd tot een klassenmaatschappij met de inkomensongelijkheid van die van Bolivia. En we moeten ons vooral niet laten imponeren door de afwaarderingen van