

## Duitsland: Europees leiderschap van een kwetsbare hegemoon

Jacco Pekelder

**Terwijl Duitsland zich opmaakt voor de verkiezing van een nieuwe Bondsdag en bondskanselier Angela Merkel zich voorbereidt op haar vierde (!) ambtstermijn, wordt allerwegen gedebatteerd over Duits leiderschap in Europa. De roep erom weerklinkt al jaren. Zo bestempelde de toenmalige Poolse minister van Buitenlandse Zaken Radoslaw Sikorski het land al in 2011 tot 'Europe's indispensable nation'. Nergens was hij zo bang voor als voor Duitse dadenloosheid.<sup>1</sup>**

Voor sommigen is dat Duitse leiderschap een feitelijk constatering: Duitsland speelt simpelweg de hoofdrol in Europa. Vele anderen gaat dat te snel. Zij vragen zich af of Duitsland wel in staat en bereid is gehoor te geven aan de roep om leiderschap. Duitse politici wekken niet bepaald de indruk dat ze staan te trappelen om het voortouw te nemen. Soms lijkt het of ze bang zijn dat hun eigen land opnieuw duizelig van machtshonger zal worden.

Ook lijkt het niet denkbeeldig dat de buitenlanders die nu zo hard om Duits leiderschap roepen, op den duur toch weer nerveus en angstig zullen reageren op een Duitsland dat zich werkelijk als leider gedraagt. Duitse macht blijft precaire macht.

Zo vlak voor de Bondsdagverkiezingen is het kortom tijd voor een nuchtere bestandsopname: hoe is het eigenlijk gesteld met dat Duitse leiderschap in Europa?

### **Comeback van de Duitse kwestie**

In den beginne was er Duitsland — dat geografische centrum van Europa met die vele cultureel hoog ontwikkelde en economisch zeer dynamische Duitssprekenden. En even later was er de Duitse kwestie — de vraag hoe dat Europese midden intern zo georganiseerd kon worden en op internationaal vlak zodanig kan worden ingepast in de statenorde van het continent dat het een stut voor de vrede en de stabiliteit is en voortdurend bijdraagt aan de vermeerdering van welvaart in Europa.

Duurzame oplossingen voor het probleem Duitsland lagen niet voor het oprapen, dat blijkt uit de geschiedenis. Pas tijdens de Koude Oorlog leek de toestand gestabiliseerd. Duitsland werd verdeeld tussen de twee door de VS en de Sovjet-Unie geleide machtsblokken en daardoor automatisch in toom gehouden. Onder de Amerikaanse veiligheidsparaplu ontwikkelde de Bondsrepubliek zich bovendien tot een stevige rechtsstatelijke democratie en een bloeiende sociale markteconomie.

Dat arrangement overleefde zelfs het einde van het Oost-Westconflict en de hereniging van Duitsland in 1990. De vergrote Bondsrepubliek was, atypisch voor zo'n groot land, bereid vast te houden aan de inbedding van zijn belangen in de gevestigde 'westerse' internationale verbanden. Meer dan dat, Duitsland stortte zich nog dieper in het Europese avontuur. Het stemde in met monetaire integratie (vervanging van de D-mark door de

euro). Het ontsloot voormalig communistisch Midden- en Oost-Europa niet op eigen houtje, maar via de Europese Unie.

Anno 2017, een kwart eeuw na de ineenstorting van de Sovjet-Unie, zijn we onverwacht toch in een post-Koude Oorlogswereld aanbeland. De macht van Amerika is tanende, China is in opkomst en uit Rusland komen vervaarlijke signalen. Te midden van dit tumult, voert Duitsland in Europa de boventoon. De vraag is of dat ook tot een *comeback* van de Duitse kwestie zal leiden, of tot een nieuw Duits vraagstuk, zoals Timothy Garton Ash in 2013 stelde.<sup>2</sup>

Want het moet gezegd: eerdere Duitse pogingen om orde in de Europese verhoudingen te scheppen zijn alle betrokkenen nogal slecht bevallen. Zelfs een Berlijn dat louter door altruïsme gedreven is, zal daarom in de toekomst vroeg of laat worden geconfronteerd met vreesachtige burens. Waarop kunnen Duitsers dan wijzen om de buitenwereld ervan te verzekeren dat het dit keer anders zal lopen?

### **Een civiele mogendheid**

Allereerst kunnen de Duitsers aanvoeren dat hun land fundamenteel is veranderd. Het kan inmiddels bogen op een geschiedenis van bijna zeven decennia democratie en rechtsstaat. Een intensieve mentale worsteling met het bruine verleden is neergeslagen in een politieke cultuur die wars is van extremen. Een uitgekiend systeem van gelaagd bestuur en vertegenwoordiging beschermt de vrijheid en pluriformiteit tegen de verleidingen van de macht.

Ook het Duitse buitenlands beleid heeft in die tijd zeer positieve trekken gekregen. Volgens wetenschappers van de 'constructivistische school' stelt Duitsland zich in de wereld op als *Zivilmacht*. Kort gezegd houdt dat in dat Duitsland accepteert dat het zijn internationale belangen alleen kan najagen in samenwerking met anderen, dat het alleen in uiterste nood naar militaire middelen wil grijpen en dat het streeft naar internationale verhoudingen waarin geïnstitutionaliseerd recht altijd vóór macht gaat.

Het past bij Duitsland als 'civiele mogendheid' dat het Duitse arsenaal van internationaal-politieke instrumenten wat atypisch is samengesteld. 'Realisten' binnen de studie van de internationale betrekkingen onderscheiden vaak drie machtssoorten: economische, ideologisch/culturele, en militaire macht. Waar andere grote mogendheden uitblinken in militaire macht, heeft Duitsland vooral economische macht in huis.<sup>3</sup>

Wat de beide andere machtssoorten betreft, geeft Duitsland veel minder thuis. Duitsland heeft bijvoorbeeld met de Goethe-Instituten wel enig cultureel instrumentarium ter beschikking, maar dat is bescheiden vergeleken met bijvoorbeeld de VS.

A fortiori geldt dit voor militaire macht. De beste vergelijking is die met Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk. Meer dan die twee heeft Duitsland zijn militaire middelen ingebed in multilaterale organisaties. Het kan er dus niet zelfstandig over beschikken. Atoomwapens heeft het al helemaal niet. De Bundeswehr is daarbij sinds het einde van de Koude Oorlog eigenlijk alleen maar gekrompen. De Duitse defensiebegroting blijft ook zeer ver onder de NAVO-norm van 2 procent van het BBP.

## Ongezoekt leiderschap

Een groot verschil met eerdere periodes van Duitse dominantie in Europa is nog dat Duitsland het Europese leiderschap dit keer bepaald niet heeft gezocht. Integendeel, die positie, zegt de Berlijnse politicoloog Herfried Münkler, is het gevolg van een nieuwe geopolitieke constellatie die zich na de Koude Oorlog heeft ontwikkeld.<sup>4</sup>

Ten eerste zorgde het wegvallen van de spanning tussen Oost en West voor een opwaardering van economische ten koste van militaire macht. Duitsland zag zijn relatieve internationale invloed daardoor stijgen.

Ten tweede is de positie van Duitsland veranderd door de 'transformatie van het Westen'. Die is ingezet door het sluipende *disengagement* van de Verenigde Staten wat betreft de Europese veiligheid en Barack Obama's *pivot to Asia*. Donald Trump heeft hier nog een enorme dosis onzekerheid over het Amerikaanse leiderschap aan toegevoegd.

Het komt nu veel meer op Europa aan om de notie van het Westen — als waardengemeenschap en democratisch, rechtsstatelijk systeem met een sociaal gestutte vrijmarkteconomie — hoog te houden. Duitsland, Angela Merkel voorop, heeft al enkele keren laten blijken dat het Europa in die morele opdracht wel wil leiden. Lastiger is het voor Duitsland echter om ook voor te gaan in het nemen van verantwoordelijkheid voor de veiligheid.

Het derde en laatste punt is dat Duitsland ook door 'tektonische verschuivingen' binnen de Europese Unie in de *driver's seat* is beland. De uitbreiding en verdieping van de EU sinds de jaren '90 hebben een institutionele structuur gecreëerd waarin Duitsland heel effectief kan zijn. Daarnaast voltrok zich een relatieve neergang van de andere belangrijke Europese lidstaten. Frankrijk stagneerde en het Verenigd Koninkrijk isoleerde zichzelf.

Die ook structureel zo sterke positie van Duitsland viel lange tijd alleen de experts op. Juist ook in Duitsland hielden sommigen liever vast aan het ideaal van een Europese federatie. Zo werd het Duitse leiderschap pas zichtbaar door enkele recente ontwikkelingen: de financiële en monetaire crisis sinds 2008, het islamistische terrorisme en de oorlog in de Levant sinds 2011, de Oekraïne-crisis en de agressie van Rusland sinds 2014, en de vluchtelingencrisis van 2015.<sup>5</sup>

## Ondermijning van buitenaf en binnenlandse kwetsbaarheid

In Europa zelf lijkt het Duitse leiderschap nu bijzonder weinig omstreden, de obligate posters met Merkel in een SS-uniform en de rituele uitingen van Germanofobie van Zuid-Europese intellectuelen daargelaten. De meesten zien wel in dat Europa in de strijd tegen de bedreigingen van buiten en de centrifugale krachten van binnen een machtscentrum nodig heeft. Nu de Unie is blijven steken in een verbond van staten, moet dat het grootste land van Europa zijn, de 'macht in het midden', zoals de al aangehaalde Münkler het noemt.

Een verscheurd Europa zou immers de speelbal van de wereld worden. Zo probeert Rusland voortdurend de eenheid van de EU te ondermijnen door bijvoorbeeld bilaterale deals met Duitsland aan te gaan of Midden-Europese landen als Tsjechië en Hongarije te paaien. China pakt het wat subtieler aan met het 16+1-Initiatief, een investeringsprogramma voor

Midden- en Oost-Europa waarmee het land via economische samenwerking en steun politieke invloed wil verwerven.

Zelfs de VS lijkt er onder Trump niet vies van om Duitslands leiderschap in Europa te ondermijnen. Direct voor de G20-top in Hamburg in juli dit jaar bracht de Amerikaanse president een bezoek aan de topconferentie van het Three Seas Initiative in Warschau. Dit door Polen en Kroatië gelanceerde project heeft als doel om tussen de Oostzee, de Zwarte Zee en de Middellandse Zee een economische ruimte te creëren, onafhankelijk van Duitsland en Rusland. Gemikt wordt bijvoorbeeld op pijplijnen voor Amerikaans LNG-gas, wat het gezamenlijke energiebeleid van de EU zou doorkruisen. Nu al geeft Trumps steun de conservatieve regering in Polen en andere dwarsslagers binnen de EU de kans een lange neus naar Berlijn te maken.<sup>6</sup>

Ook van binnenuit, uit Duitsland zelf, zijn er ontwikkelingen die het leiderschap enigszins kwetsbaar maken. Weliswaar is de Duitse bevolking door de bank genomen nog altijd tamelijk Europeesgezind, onder de oppervlakte is de motivatie van de steun voor Europa wel veranderd. Ook in Duitsland wordt het debat over Europa tegenwoordig sterker gevoerd in termen van nationale belangen. Zo'n kosten-batenafweging kán voor Europa slecht uitpakken, zeker als de *Alternative für Deutschland* of andere populisten er in slagen het integratieproces negatief te *framen*.

### **Europese veiligheid als grootste uitdaging**

Zoals gezegd, is het Duitse machtsportfolio nogal dun wat militaire macht aangaat. Wil de Bondsrepubliek een geloofwaardig leider van Europa zijn, dan moet zij zich omvormen van een grote 'afnemer' van veiligheid tot veiligheidsleverancier voor anderen. De grootste uitdaging voor de leidende Duitse politiek is misschien wel om daarvoor de benodigde cultuurverandering onder het electoraat teweeg te brengen.

Pogingen daartoe zijn er de afgelopen jaren wel geweest. Zo hielden begin 2014 bondspresident Joachim Gauck en vervolgens de ministers van Buitenlandse Zaken, Frank-Walter Steinmeier (SPD), en Defensie, Ursula von der Leyen (CDU), opmerkelijk eensluidende pleidooien voor een Duitsland dat zijn verantwoordelijkheid ook op militair gebied zou nemen. Inmiddels presenteerde Von der Leyen ook een Witboek met plannen om de omvang, training en uitrusting van het leger daadwerkelijk op hoger peil te brengen. Op haar beurt verklaarde Merkel onlangs dat de defensie-uitgaven inderdaad tot de NAVO-norm moesten stijgen.

Het probleem is echter dat dergelijke pleidooien steeds ook behoorlijk veel tegenstand ontmoeten. Heel breed leeft in Duitsland een nogal apolitek emo-pacifisme met zeer grote argwaan jegens elke betrokkenheid bij internationale militaire operaties, ook als die de vrede dienen. Wikileaks, het NSA-schandaal en (deels door Rusland geïnstigeerde) *fake*-nieuwsberichten en *fake*-opiniebijdragen op sociale media hebben het wantrouwen verder versterkt.

Zelfs de SPD geeft soms aan deze sentimenten toe. In de traditie van de *Ostpolitik* van Willy Brandt zien flink wat sociaaldemocraten het als Duitslands taak om de relatie met Rusland zo warm mogelijk te houden, zelfs als dat land zich onmogelijk gedraagt. De al genoemde

Steinmeier (net bondspresident geworden) en diens opvolger als minister van Buitenlandse Zaken, Sigmar Gabriel, die niet toevallig allebei behoren tot de kring van oud-bondskanselier en Poetin-vriend Gerhard Schröder, kunnen tot die 'Rusland-fluisteraars' worden gerekend. Soms gaat het ook gewoon om electoraal winstbejag. In de concurrentie met Die Linke maakt de kat in het nauw die de SPD in de Duitse politiek vaak is, vreemde sprongen.

### **Kwetsbare hegemoon**

Langzaam komt ook advies in omloop hoe de problemen van het Duitse leiderschap zijn op te lossen. Het meest recente idee is afkomstig van twee publicisten met een politicologische achtergrond: Leon Mangasarian en Jan Techau. Zij suggereerden onlangs dat Duitsland zich als 'dienend leider' moet opstellen, niet toevallig ook een hoogst modieus concept in managementstudies. Dat zou niet alleen de beste manier zijn om met de spoken van het verleden af te rekenen, maar ook goed passen bij de principes van de *Zivilmacht* Duitsland.<sup>7</sup>

Wat dieper gaat de al meer genoemde Herfried Münkler. Volgens hem gaat er geen weg meer voorbij aan het leiderschap van de 'macht in het midden', van Duitsland dus. Dat zou een probleem kunnen zijn, ware het niet dat juist de kwetsbaarheid van het land, door de last van het verleden, de voor Europa normale reflexmatige organisatie van tegenmacht door de buurstaten zal neutraliseren:

“Ook en juist ten aanzien van de Europese geschiedenis willen de lidstaten van de Europese Unie alleen een kwetsbare hegemoon aanvaarden, een van wie ze denken dat ze die desnoods kunnen afremmen. En een hegemoon die zich van zijn eigen kwetsbaarheid bewust is en haar bij elke stap voelt, zal in de regel ook niet als hegemoon optreden.”<sup>8</sup>

Het is ook de houding van kwetsbare hegemoon die als beste lijkt te kunnen afrekenen met al evenzeer door de spoken van het verleden gedichteerde Duitse reserves. Het keert de zaken om: juist vanwege ons bruine verleden, kunnen de Duitsers zichzelf voorhouden, hebben we serieuzer dan vele andere naties gewerkt aan een democratische cultuur met stevige instituties. En juist op grond van die positieve geschiedenis na de catastrofe van de nazi-tijd kunnen wij als leiders worden vertrouwd, door onze burens, en door onszelf.

Of zoals bondspresident Gauck het bij zijn afscheid zei:

“Selbstvertrauen [...] haben wir lange nicht leben wollen, nicht leben können. [...] Und so entstand die dominierende Kultur von Zurückhaltung und Selbstbeschränkung. Aber wann, wenn nicht mit dem Aufbau der Demokratie in Westdeutschland und der Friedlichen Revolution im Osten, mit der Vereinigung Deutschlands und Europas, wann hätte es bessere Gründe für ein gesundes Selbstvertrauen gegeben?”<sup>9</sup>

### **Duits leiderschap: what's in it for us?**

Voor Nederland is Duits leiderschap in Europa bepaald geen slechte optie. Daarmee staat in elk geval een land in het centrum waarmee we veel banden onderhouden, veel belangen delen en veel culturele en sociale trekken gemeen hebben. Sinds de jaren '90 heeft zich een nieuw nabuurschap ontwikkeld waarin die wederzijdse, zij het asymmetrische

verbondenheid sterk tot uitdrukking komt. Tegelijk heeft Duitsland juist in Nederland het imago verworven de kampioen van onze standpunten te zijn.<sup>10</sup>

Het risico is wel dat Duitsland niet werkelijk altijd dezelfde belangen zal najagen. Daarvoor is het land simpelweg te groot en te divers. Ook moet het met meer burens dan alleen de Nederlanders rekening houden. Bovendien is de kans reëel dat juist Nederland op enige termijn als spelbreker zal optreden. Als de Eurosceptis zich hier echt breed zou maken, kan dat de relatie met Duitsland sterk verstoren. Duitse politici zouden hun geduld met ons althans snel verliezen als verzoeken om steun voor hun leiderschap alsmat met een Haags 'nee' of 'nu even niet' worden beantwoord.

Zoals gezegd koerst Angela Merkel aan op een nieuwe regeerperiode. Wie haar partner wordt, is echter onzeker. Het kan opnieuw een Grote Coalitie worden, met de SPD, of een combinatie met de FDP en/of Bündnis90/Die Grünen (voor de kenners: zwart-geel, zwart-groen, of 'Jamaica'). Doorregeren met de SPD lijkt slecht voor het humeur van de betrokkenen, maar de ministers van die partij hebben redelijk werk geleverd. Voor de defensiebegroting is een coalitie over rechts waarschijnlijk het beste: het militaire deel van het Duitse machtsportfolio krijgt dan zeker een impuls. Voor de Nederlandse veiligheid op de langere duur is dat niet onbelangrijk.

Al met al is een Duitsland dat zich opstelt als kwetsbare hegemoon voor Nederland op het eerste gezicht zeer aanvaardbaar. In die invulling van het Duitse leiderschap zit eigenlijk het respect voor de kleinere partners, zoals Nederland, ingebouwd. Er is echter ook een nadeel: een Duitsland dat onze kampioen moet zijn, moet die kwetsbaarheid niet te veel etaleren. Nederlanders bekruipt wel eens het gevoel dat de Duitsers anderen de kans geven hun verleden als knuppel tegen ze te gebruiken. Dat voelt onbehagelijk, want bij een al te schuldbevuste reus is het slecht schuilen.

Jacco Pekelder is universitair hoofddocent Geschiedenis van de Internationale Betrekkingen aan de Universiteit Utrecht en Honorarprofessor Neueste Geschichte Westeuropas aan de Universität des Saarlandes, Saarbrücken. Zijn publicaties gaan over Duitsland en Nederland in Europa en over de dynamiek van terrorisme in heden en verleden.

---

<sup>1</sup> Radoslaw Sikorski, 'I fear Germany's power less than her inactivity', *Financial Times*, 28 november 2011.

<sup>2</sup> Timothy Garton Ash, 'The New German Question', *The New York Review of Books*, 15 augustus 2013.

<sup>3</sup> Dat uit zich al in het feit dat het met grofweg een twaalfde van het territorium en een zesde van de bevolking van de EU goed is voor ruim een vijfde van het gezamenlijke Bruto Binnenlands Product van de lidstaten. Gebaseerd op cijfers uit 2016: <https://de.statista.com>.

<sup>4</sup> Herfried Münkler, *Macht in der Mitte. Die neue Aufgaben Deutschlands in Europa* (Hamburg: Edition Körber-Stiftung, 2015).

<sup>5</sup> Een mooi overzicht biedt: Hanco Jürgens, 'Duitsland op het breukvlak, inleiding', in: dez. en Ton Nijhuis (red.), *De vleugels van de adelaar. Duitse kwesties in Europees perspectief* (Amsterdam: Boom, 2017) 12-28.

<sup>6</sup> 'Teutonic tremors. The G20 summit', *The Economist*, 15 juli 2017.

<sup>7</sup> Leon Mangasarian en Jan Techau, *Führungsmacht Deutschland. Strategie ohne Angst und Anmaßung* (München 2017).

---

<sup>8</sup> Münkler, *Macht in der Mitte*, 177.

<sup>9</sup> 'Bundespräsident Joachim Gauck zum Ende der Amtszeit zu der Frage "Wie soll es aussehen, unser Land?" aus der Antrittsrede vom 23. März 2012 am 18. Januar 2017 in Schloss Bellevue', [www.bundespraesident.de](http://www.bundespraesident.de). Vrij vertaald: 'Zelfvertrouwen hebben we lang niet in de praktijk willen en kunnen brengen. [...] En zo ontstond de overheersende cultuur van terughoudendheid en zelfbeperking. Maar zouden er ooit betere redenen kunnen zijn voor een gezond zelfvertrouwen dan de opbouw van de democratie in West-Duitsland, de vreedzame revolutie in het Oosten en de vereniging van Duitsland en Europa?'

<sup>10</sup> Jacco Pekelder, *Nieuw nabuurschap. Nederland en Duitsland na de val van de Muur* (Amsterdam: Boom, 2015).