

Redactie: Gera Arts en Marko Bos  
Reacties graag naar: [ebn@ser.nl](mailto:ebn@ser.nl)

Secretariaat EBN:  
[ebn@clingendael.nl](mailto:ebn@clingendael.nl)  
Postbus 93539  
2509 AM Den Haag

Voor contributies: ING nr. 5031 van de EBN te  
Den Haag  
[www.europesebeweging.nl](http://www.europesebeweging.nl)

## EBN ACTIVITEITEN

### EBN Europa Democratie Award naar 'Vroeg op stap'

De EBN Europa Democratie Award gaat dit jaar naar het burgerinitiatief 'Vroeg op stap'. Dit initiatief, dat in Nederland al meer dan 120.000 handtekeningen ophaalde om veilig uitgaan te bevorderen en alcoholmisbruik onder jongeren te voorkomen, won met ruim 13.000 stemmen.

De EBN Europa Democratie Award volgt op een webwedstrijd waarin vier Europarlementariërs op verzoek van de EBN elk hun favoriete burgerinitiatieven nomineerden in het kader van de Week van de Democratie. Vier weken lang konden Nederlanders stemmen op [www.europesebeweging.nl](http://www.europesebeweging.nl). 'Vroeg op Stap' (genomineerd door Europarlementariër Esther de Lange) kwam als overtuigende winnaar uit de bus, gevolgd door 'Bont voor Dieren' (genomineerd door EP-er Kartika Liotard) en 'Model European Parliament' (genomineerd door EP-er Hans van Baalen). Esther de Lange is verheugd met de uitslag: "Burgerinitiatieven zijn van groot belang in de Europese Unie en drukken ons met de neus op de feiten." De uitreiking van de prijs vindt plaats door Esther de Lange (ov) tijdens de jaarvergadering van de EBN op 3 december a.s.

## AGENDA

### Eén dag Europarlementariër: Haarlem neemt plaats in de stoel van Europa Haarlem 7 december vanaf 19.30 uur

Aan de vooravond van de klimaatconferentie in Kopenhagen gaan Europarlementariërs, experts, bestuurders, wetenschappers en ondernemers het debat met elkaar aan over duurzame mobiliteit in Noord-Holland.

Tijdens de avond komen stellingen aan bod zoals: Een groter Schiphol botst met de klimaatdoelen, Europa is te streng voor Noord-Holland met milieuregels en Milieubeleid kunnen we beter zelf doen. Het debat vindt plaats op maandag 7 december vanaf 19.30 uur in Grand Café Brinkmann te Haarlem. U kunt zich aanmelden via [epdenhaag@europarl.europa.eu](mailto:epdenhaag@europarl.europa.eu).



# Europese Beweging Nederland

## NIEUWSBRIEF NOVEMBER 2009 (2)

Met de decembermaand in aantocht ontvangt u de een na laatste nieuwsbrief van dit jaar. Graag nodigen we u nogmaals uit voor de **Ledenvergadering** van de EBN die op **donderdag 3 december** vanaf 18.00 uur zal plaatsvinden in het Perscentrum Nieuwspoor aan de Lange Poten 10 te Den Haag.

Na afloop van de Ledenvergadering (vanaf 19.30 uur) organiseert de EBN de tweede **EU-poort** van het jaar over Europa en de mensenrechten. De viering van zestig jaar Raad van Europa, twintig jaar Val van het IJzeren Gordijn en de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon bieden ruim voldoende aanleiding om dit thema te belichten.

Inleiders zijn **prof. Erik Jurgens** en **prof. Rick Lawson**. De heer Jurgens is jarenlang lid geweest van de parlementaire vergadering van de Raad van Europa en heeft als lid van de Eerste Kamer het verzet aangevoerd tegen de oprichting van een EU-mensenrechtenagentschap in Wenen. De heer Lawson is hoogleraar Rechten van de mens in Leiden. Hij stelt dat een geloofwaardig en effectief EU mensenrechtenbeleid een enorme bijdrage kan leveren aan hernieuwd enthousiasme voor het Europese ideaal. Ter discussie staan vragen als: hoe zou het mensenrechtenbeleid van de Europese Unie er uit moeten zien? En wat kan de EU toevoegen aan het bestaande regime van de Raad van Europa? Aanmelding zo spoedig mogelijk door een email te sturen naar [ebn@clingendael.nl](mailto:ebn@clingendael.nl).

Op 3 december wordt ook de EBN Europa Democratie Award uitgereikt aan het burgerinitiatief 'vroeg op stap'. Meer informatie vindt u in de kolom hiernaast onder het kopje EBN activiteiten.

In deze nieuwsbrief kijken we nog even terug op twee bijeenkomsten die in het kader van 20 jaar na de val van de muur de afgelopen maand georganiseerd zijn. Tevens vindt u een mooie beschouwing van Jos Kapteyn over het Bundesverfassungsgericht en het Verdrag van Lissabon. Ook is er aandacht voor de door het Europees Economisch en Sociaal Comité uitgereikte tweede prijs aan de EUROCLIO, het jaarcongres van Europa Decentraal, en de burgerconsultatie over de spelregels voor het burgerinitiatief.

Zoals u van ons gewend bent vindt u in de rubriek leestafel een beschrijving van enkele verkenningen en publicaties die de afgelopen tijd over het thema Europa zijn uitgebracht. In deze nieuwsbrief wordt aandacht besteed aan het herfstnummer van de *Christen Democratische Verkenningen*, het novembernummer van *Socialisme & Democratie* en het rapport *Can the EU rebuild failing States? A review of Europe's Civilian Capacities* van de European Council on Foreign Relations. Wij wensen u veel leesplezier.

## 20 JAAR NA DE VAL VAN DE MUUR

### Debat Freedom without the Wall' Haagse Hogeschool

Op maandag 9 november vierde politiek Europa de twintigste verjaardag van de val van de muur. Feitelijk ging het daarbij natuurlijk vooral om de neergang van het IJzeren Gordijn en alle gebeurtenissen na 1989. Maar de muur, hét teken van de deling van Europa in de Koude Oorlog, heeft het als symbool gewonnen - in de woorden van correspondent in Berlijn **Annemieke Hendriks**. Samen met Oostenrijk-correspondent **Michael de Werd** deelde zij haar ervaringen in de landen van Midden- en Oost-Europa rond en in de jaren na de hereniging, in een ochtenddebat georganiseerd door de EBN, [www.EUNIC.nl](http://www.EUNIC.nl) (het netwerk van Europese cultuurinstututen) en de Haagse Hogeschool. Maaïke, een studente journalistiek aan de HHS, liet bovendien fragmenten zien van een interview over '1989' met een familielid van haar uit de voormalige DDR.

De beide gastsprekers gaven een beeld van de dubbele gevoelens die de eenwording destijds in de politiek en de maatschappij teweegbracht. Hoewel zich bewust van het historische momentum, waren velen in Oost en West ook angstig voor de mogelijke gevolgen van de snelle politieke omwentelingen die zich al sinds het voorjaar van 1989 voltrokken. De politieke vernieuwingen in Polen en in Hongarije - dat in mei al besloot tot het 'doorknippen' van de grens met Oostenrijk - leidden een jaar in van revolutie in alle landen achter het voormalige IJzeren Gordijn. In het debat op 9 november kwam de term onzekerheid steeds terug. Onzekerheid is ook het trefwoord in de persoonlijke geschiedenis zoals die is beleefd door de zes 'gemengde' en door de geschiedenis getekende families in Oost-Europa. Annemieke Hendriks tekende deze gesprekken op in haar boek *IJzeren Deuren* (uitgeverij Contact), dat eerder uitkwam in een Duitstalige versie.



*Annemieke Hendriks (Berlijn) en Michael de Werd (Wenen)*

Deze onzekerheid is een van de oorzaken van de huidige romantisering van het verleden, zoals zo

treffend is geportretteerd in de film *Sonnenallee*. Veel landen uit het voormalige Oostblok zijn sinds de jaren negentig op zoek naar hun nationale identiteit. Niet zelden voelt men zich slachtoffer van de geschiedenis. In de nog fragiele democratieën van de nieuwe lidstaten leidt de politieke uitbuiting van soms heel sterke gevoelens van nationalisme en onzekerheid tot discriminatie van minderheden: homoseksuelen, etnische minderheden, Joden en Roma. Er gaapt bovendien nog een diepe kloof tussen de politieke en economische elite - veelal oud-staatsbonzen die zich behendig aan de nieuwe omstandigheden hebben aangepast - en een deel van de bevolking dat te maken heeft met werkelijke materiële achteruitgang in vergelijking met de 'veilige' jaren van het communisme.



*Mendeltje van Keulen*

Niettegenstaande deze 'Ostalgie' is de kennis van het verleden van veel jongeren in de nieuwe lidstaten uiterst gebrekkig, zoals een artikel in het NRC op de dag van de herdenking meldde. Waar West-Duitse jongeren vanaf de basisschool pijnlijk bewust worden gemaakt van de schuldvraag in de Tweede Wereldoorlog, heerst in het voormalige Oostblok vaak een nationaal doodzwijgen van de politieke details in de laatste decennia. Liever kijkt men vooruit, naar de Europese Unie, die zich overigens in de politieke omgang met de nieuwe lidstaten volgens de beide gastsprekers maar bar weinig gelegen laat liggen aan het streven naar het ideaal van het Europa van de gedeelde waarden.

*Mendeltje van Keulen*

### De Val van het IJzeren Gordijn in Nijmegen

Ook in Nijmegen is stilgestaan bij de stormachtige gebeurtenissen in Midden- en Oost-Europa, nu twintig jaar geleden. Twee jonge leden van de EBN – Guido Gerrichhauzen en Jurgen Broeders – hebben in nauwe samenwerking met PDC (Europa-Nu.nl en HeelEuropa.nl) en het Nationaal Bevrijdingsmuseum in Groesbeek op 18 november jl. een interessante debatbijeenkomst georganiseerd. Daarvoor waren de volgende deskundigen uitgenodigd:

- Arie Oostlander, van 1989 tot 2004 lid van het Europees Parlement;
- dr. Wim van Meurs, docent politieke geschiedenis aan de Radboud Universiteit die tussen 1996 en 1999 doceerde aan de Humboldt universiteit in Berlijn;
- Bruno van den Elshout die onlangs een boek met foto's plus interviews met jongeren uit de 27 lidstaten van de Unie heeft gepubliceerd (zie [www.useuropeans.com](http://www.useuropeans.com));
- Twee jonge mannen die de omwentelingen van 1989 als elfjarigen in de toenmalige DDR hebben meegemaakt.

Het gesprek werd geleid door Malgorzata Bos-Karczewska die geboren is in Gdansk, de bakermat van Solidariteit. Zij beheert een website van en voor de Poolse gemeenschap in Nederland, [www.polonia.nl](http://www.polonia.nl) en heeft onlangs in de EBN nieuwsbrief de herinneringen van de Poolse minister Skubiszewski aan '1989' gepubliceerd.



*Arie Oostlander, Bruno van den Elshout en een jonge man die '1989' als elfjarige in de toenmalige DDR heeft meegemaakt.*

Arie Oostlander riep in herinnering dat het toetredingsproces van de nieuwe lidstaten in Midden- en Oost-Europa door politieke druk van bepaalde lidstaten (zoals Griekenland en Duitsland) niet vlekkeloos was verlopen. In het bijzonder geldt dit voor Roemenië en Bulgarije, die in 2004 terecht nog niet werden toegelaten. De toetreding in 2007 kwam voor deze landen naar zijn mening te vroeg. Desondanks aarzelt Oostlander niet om de uitbreiding voor 80% een succes te noemen. Daarbij staat voor hem voorop het behoud van de EU als gemeenschap van democratische landen die de 'rule of law' respecteren. De economische integratie ziet hij

als secundair. Wel benadrukt Oostlander het belang van regulering voor een goede werking van (sociale) markteconomieën.



*Arie Oostlander en Wim van Meurs*

Dr. Wim van Meurs legde de nadruk op de 'ups and downs' in de ontwikkeling van de verschillende landen van Midden- en Oost-Europa sinds 1989. Opmerkelijk was dat de eerste niet-communistische regeringen vaak niet goed functioneerden. Daarom werden vervolgens vaak coalities gesloten met communisten (die de nodige regeringservaring inbrachten). Van Meurs stelt vast dat 'Europa' in de nieuwe lidstaten vooral emotie oproept, terwijl in de oude lidstaten eerder een verband wordt gelegd met regulering. Wat dat betreft kan men in Oost en West iets van elkaar leren: wat meer emotie in de omgang met 'Europa' hier, wat meer oog voor het belang van goede Europese regels daar. Hij stelt daarbij vast dat het lastig is om mensen te mobiliseren voor iets dat inmiddels vanzelfsprekend is geworden. Voorts merkt Van Meurs op dat populisme geenszins een typisch Oost-Europees verschijnsel is, maar ook in West-Europa volop intrede heeft gedaan.

Bruno van den Elshout heeft op zijn zwerftochten door alle lidstaten van de Unie maar liefst 2500 jongeren – tussen de 20 en 30 jaar – geïnterviewd. De meeste van hen hebben de omwentelingen van 1989 niet bewust meegemaakt. Voor veel mensen hebben de veranderingen goed uitgekapt – maar niet voor degenen die weinig flexibel zijn, waaronder veel ouderen. Het is ook een tragische speling van het lot dat juist degenen die de aanzet tot de revoluties van 1989 hebben gegeven, niet zelden tot de verliezers behoren.

Reizen ziet Bruno van den Elshout als de beste manier om elkaar te leren kennen. Hij vindt het verontrustend dat onder Nederlandse studenten de animo voor het Erasmus-programma flink is gedaald. "Nederlandse jongeren vinden het onderwijs in Nederland al internationaal genoeg – vanwege de Engelstalige boeken – of zoeken hun heil buiten Europa omdat dat spannender is of lijkt."

Marko Bos

## HET BUNDESVERFASSUNGSGERICHT EN HET VERDRAG VAN LISSABON

### 1. De beslissing van het Bundesverfassungsgericht

Yes we can! zo zullen ze in de burelen van de Bundeskanzlerin uitgeroepen hebben, toen op 30 juni 2009 de beslissing van het Bundesverfassungsgericht (hierna de *Lissabon-beslissing*) bekend werd. Op die dag zette het Bundesverfassungsgericht tot grote opluchting van de Bondsregering en vele andere regeringen het sein op groen voor de Duitse deelname aan een meer democratische en efficiënte Europese Unie. De goedkeuringswet die de Bondsregering machtigt het verdrag van Lissabon te ratificeren is volgens de uitspraak niet in strijd met de Duitse Grondwet. Weliswaar schoot de eveneens door het Duitse parlement aangenomen wet over de uitbreiding en versterking van de parlementaire bevoegdheden in EU-zaken op een aantal punten tekort, maar nadat de mankementen zouden zijn verholpen, zou niets meer de Duitse ratificatie van het verdrag van Lissabon in de weg staan. De herziene wet is inmiddels op 9 september jl. in werking getreden.<sup>1</sup>

De opluchting onder de voorstanders van een uit democratisch en functioneel oogpunt beter voor zijn taken uitgeruste Unie mag groot zijn, er zijn echter aspecten van deze beslissing die minder reden tot vreugde geven, zoals de verkondiging van een geheel eigen, op nationaal, in het bijzonder Duits staatsrecht geënte en naar het lijkt definitieve visie op de aard en het functioneren van de Europese Unie, het stellen van grenzen aan de mate waarin de Bondsrepubliek bij verdrag overheidsbevoegdheden aan de Unie kan overdragen en het opeisen van de uiteindelijke rechterlijke controle op het niet overschrijden door de Unie van de grenzen die de Europese verdragen en de Duitse Grondwet stellen aan het gebruik van de aan de Unie overgedragen overheidsbevoegdheden.

Nu is het niet zo dat de standpunten die in dit 421 paragrafen en meer dan 31.000 woorden tellende oordeel worden ingenomen, uit de lucht kwamen vallen. Wie de moeite neemt dit document te lezen, dat in de ogen van een Nederlandse jurist vaak meer op een loodzwaar juridisch advies dan op een rechterlijke uitspraak lijkt, komt daarin vele standpunten tegen waarvoor de Duitse grondwetsjurisprudentie over Europees integratie sinds de jaren zeventig reeds een aanzet had gegeven. Al deze elementen zijn opgepoetst, uitgewerkt, aangevuld en ondergebracht in een grootse constructie waarin de eisen die het Duitse staatsrecht aan de deelname van de Bondsrepubliek aan de EU stelt en de Duitse visie

op de aard en het functioneren van de Unie naadloos op elkaar zijn afgestemd.

### 2. Duitse Grondwet. Overdracht van overheidsbevoegdheden aan internationale organisaties

Evenals de Nederlandse en vele andere Europese grondwetten staat ook de Duitse Grondwet de *Übertragung von Hoheitsrechte* toe aan internationale organisaties, d.w.z. de overdracht van bevoegdheden tot wetgeving, bestuur en rechtspraak. Ten aanzien van de onderwerpen waarop deze bevoegdheden betrekking hebben, treden dan op Duits grondgebied de instellingen van zo'n organisatie in de plaats van de Duitse autoriteiten. Naar aanleiding van het oordeel van het Bundesverfassungsgericht over de grondwettigheid van de Duitse deelname aan het Verdrag van Maastricht (Beslissing van 12 maart 1993) is aan de deelname aan de EU een afzonderlijk grondwetsartikel gewijd (art. 23). Het eerste lid van dit artikel bepaalt dat de Bondsrepubliek ter verwezenlijking van een verenigd Europa meewerkt aan de ontwikkeling van de EU die gebonden is aan democratische, rechtstatelijke, sociale en federatieve beginselen en aan het subsidiariteitsbeginsel, en die een grondrechtenbescherming garandeert die in essentie vergelijkbaar is met die welke de Duitse Grondwet biedt.

Een van de positieve punten van het *Lissabon-beslissing* vormt de vaststelling door het Bundesverfassungsgericht dat de in dit grondwetsartikel vervatte opdracht aan Duitse staatsinstellingen niet vrijblijvend is, maar een plicht. De Europese integratie wordt door Grondwetgever gewild. In het Duitse staatsrecht geldt dan ook volgens het Bundesverfassungsgericht het grondbeginsel van *Europarechtsfreundlichkeit*. Maar dan wel, zoals ook uit het volgende zal blijken, een 'Freundlichkeit' voor zover de door het Bundesverfassungsgericht ontwikkelde filosofie over het Europese integratieproces en zijn grondwetsjurisprudentie dit toelaat.

Het Bundesverfassungsgericht komt immers tot de conclusie dat de Duitse Grondwet de wetgever toestemming verleent voor een vergaande overdracht van overheidsbevoegdheden aan de EU, onder de voorwaarde dat daarbij 1) het karakter van de Bondsrepubliek als soevereine constitutionele staat gehandhaafd blijft a) op de grondslag van een integratieprogramma in overeenstemming met het beginsel van toekenning van specifieke, begrensde bevoegdheden (*Prinzip der begrenzten Einzelmächtigung*) en b) met inachtneming van de harde kern van het constitutionele recht, met name van de grondrechten (*Verfassungsidentität*), en dat 2) de lidstaten het vermogen niet verliezen

<sup>1</sup> Een bezwaar tegen de herziene wet is op 22 september jl. door het BVG niet in behandeling genomen.

om op eigen verantwoordelijkheid politiek en maatschappelijk vorm te geven aan de levensomstandigheden op hun grondgebied. Opvallend is dat de voorwaarden op een zodanige wijze worden geformuleerd dat zij voor alle lidstaten lijken te gelden. We zullen echter zien dat het in essentie eisen zijn die het Bundesverfassungsgericht afleidt uit het Duitse constitutionele recht.

### **3. Overdracht van overheidsbevoegdheden. Staatenverbund, Integrationsverantwortung**

Dat de Bondsrepubliek bij overdracht van overheidsgezag aan de EU het karakter van soevereine constitutionele staat dient te behouden, ligt besloten in de door de Grondwet gegeven machtiging deel te nemen aan de Unie, zoals het Bundesverfassungsgericht die uitlegt: Duitse deelname is toegestaan aan een als “*Staatenverbund konzipierten Europäischen Union*”. Met de al in eerdere beslissingen gebezigde term *Staatenverbund* beoogt het kennelijk een categorie internationale organisaties aan te duiden die noch bondsstaat, noch statenbond zijn. Het definieert een *Staatenverbund* als:

- 1) een op duurzaamheid gerichte verbinding van soevereine staten
- 2) die op verdragsbasis overheidsgezag uitoefent, waarbij
- 3) de lidstaten meester zijn over de grondslag van de organisatie en
- 4) de volkeren van de lidstaten de bron van haar democratische legitimatie blijven vormen.

Het zal de lezer niet ontgaan dat het Bundesverfassungsgericht met deze definitie eenzijdig op basis van een door hem gegeven interpretatie van een Duitse grondwetsbepaling het karakter van de EU en de daaruit voortvloeiende beperkingen eens en voor altijd poogt vast te leggen. De definitie maakt voorts duidelijk dat de lidstaten niet alleen “*Herren der Verträge*” zijn, maar ook blijven. Zij, hun volkeren, volksvertegenwoordigingen en regeringen, dragen volgens het Bundesverfassungsgericht de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor het integratieproces (*Integrationsverantwortung*).

### **4. Overdracht van overheidsbevoegdheden. Verfassungsidetitat. Prinzip der begrenzten Einzelermachtigung**

Ten einde het constitutionele karakter van de Duitse staat te handhaven stelt, zoals we zagen, het Bundesverfassungsgericht twee voorwaarden aan de overdracht van overheidsbevoegdheden aan de EU. De eerste, dat bij de uitoefening van deze bevoegdheden nimmer inbreuk mag worden op de zgn. *Verfassungsidetitat*, was reeds uit eerdere jurisprudentie van het Bundesverfassungsgericht bekend. Onder *Verfassungsidetitat* wordt verstaan het geheel

van de door de Duitse Grondwet onaantastbaar verklaarde grondbeginselen, te weten de grondrechten en het bondsstatelijk karakter van de staat. De tweede voorwaarde, te weten het vereiste dat deze overdracht plaats vindt op grondslag van een integratieprogramma geschoeid op het beginsel van de toekenning van specifieke, begrensde bevoegdheden (*Prinzip der begrenzten Einzelermachtigung*), is althans in deze dwingende vorm nieuw, al zijn daarvoor in vroegere uitspraken reeds aanzetten te vinden.

### **5. Democratieprinzip – kiesrecht en volkssoevereiniteit**

Om dit zojuist genoemde vereiste en de daaraan verbonden gevolgen ten volle te kunnen begrijpen, is het van belang te weten dat het Bundesverfassungsgericht in zijn beslissing aan de hand van het *Demokratieprinzip*, dat in het Duitse staatsrecht een prominente rol speelt, beoordeelt of en in welke mate de overdracht van overheidsbevoegdheden aan de EU is toegestaan. Het *Demokratieprinzip* is in het Duitse recht een beginsel “met eeuwigheidswaarde” dat onaantastbaar is en zich niet leent voor afweging tegenover andere belangen. In achtneming van dit grondbeginsel is niet alleen een dure plicht van de overheid, maar verschaft ook de basis voor een legitiem optreden van die overheid, d.w.z. een optreden dat niet alleen de burgers rechtens bindt, maar dat ook in feite door hen doorgaans zal worden aanvaard vanwege de wijze van totstandkoming.

Het *Demokratieprinzip* berust op twee pijlers. Het kiesrecht vormt de *individuele* pijler. Op grond van dit simpel geformuleerde grondrecht van burgers om deel te nemen aan de verkiezing van de afgevaardigden in de Bondsdag heeft de jurisprudentie van het Bundesverfassungsgericht in de loop van de tijd een veelomvattende aanspraak geconstrueerd: een subjectief recht van elke burger op democratische zelfbeschikking, d.w.z. om op vrije en op gelijke voet deel te nemen aan het in Duitsland uitgeoefende overheidsgezag. Het recht om met zijn stem een beslissende invloed uit te oefenen op wie afgevaardigde in de Bondsdag wordt en daarmee ook op de bepaling van de grote lijnen van het door Bondsdag en Bondsregering te voeren overheidsbeleid. De andere, *collectieve* pijler van het *Demokratieprinzip* wordt gevormd door de volkssoevereiniteit, de door vrije en gelijkberechtigde verkiezingen verwezenlijkte zelfbeschikking van het Duitse volk onder toepassing van het meerderheidsbeginsel. Dat is in wezen eigenlijk niets anders dan de Duitse soevereiniteit, maar dan wel gekleed in een modern democratisch jasje.

## 6. Onverkorte handhaving van het *Demokratieprinzip* m.b.t. uitoefening overgedragen overheidsbevoegdheden

De handhaving van het Duitse *Demokratieprinzip* in het geval van overdracht van overheidsbevoegdheden aan de EU levert een aantal netelige problemen op. Omdat de EU, aldus het Bundesverfassungsgericht, gebaseerd is op gelijkheid van staten en uitonderhandeld is langs volkenrechtelijke weg, kan een democratisch beginsel als het Duitse *Demokratieprinzip* niet in zijn concrete verschijningsvorm als maatstaf dienen voor het democratisch karakter van de EU. Afwijkingen van de beginselen van democratische organisatie zoals die intern voor een staat gelden, zijn geoorloofd voor zover ze uit karakter van zo'n *Staatenverbund* voortvloeien.

Maar als het onmogelijk is democratische beginselen in een organisatie zoals de EU tot gelding te brengen zoals dat binnen een staat het geval is, dan doet zich de vraag voor welke grenzen de inachtneming van het onaantastbare *Demokratieprinzip* stelt aan de Duitse deelname aan de EU. Het Bundesverfassungsgericht gaat er immers vanuit dat dit beginsel van democratische zelfbeschikking van het Duitse volk en van gelijkberechtigde en beslissende deelname van Duitse burgers aan de uitoefening van het overheidsgezag onverkort blijft gelden ook voor zover de uitoefening daarvan aan de EU is overgedragen.

Het Europese integratieproces brengt mee dat op bepaalde gebieden Duitse overheidsbevoegdheden worden overgedragen aan een "vreemde" Europese overheid die anders dan de Duitse overheid niet als zodanig ter verantwoording kan worden geroepen door de Duitse Bondsdag en uiteindelijk electoraal door het Duitse volk. Veiligstelling van een gelijkberechtigde en beslissende deelname van Duitse burgers aan de uitoefening van het aan de EU overgedragen overheidsgezag vereist daarom dat EU-besluiten op het terrein van bestuur en wetgeving altijd terug te voeren zijn op in de Europese verdragen precies omschreven machtigingen, die (mede) door Duitse regering en parlement worden verleend wanneer zij de goedkeuringswet van die verdragen aanvaardden.

## 7. *Demokratieprinzip* – *Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung*

Daarom verlangt het Bundesverfassungsgericht dat het optreden van de EU op grond van deze machtigingen naar zijn inhoud voldoende voorzienbaar en bepaalbaar is. Dat betekent dat de instellingen en organen van de EU alleen kunnen optreden uit hoofde van specifieke bevoegdheden waarbij het doel waarvoor zij mogen worden gebruikt en de voorwaarden waaraan dat gebruik gebonden is, in het verdrag

duidelijk zijn omschreven (*Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung*). Van een bevoegdheid om hun eigen bevoegdheden vrijelijk te mogen bepalen (*Kompetenz-Kompetenz*) mag in ieder geval geen sprake zijn.

Nu staat in ieder leerboek over Europees recht dat, om een in Nederland bekend boek te citeren, "[h]et optreden van de instellingen wordt beheerst door het beginsel van de specifieke bevoegdheidsattributie: alleen indien en zover de verdragen dat bepalen zijn zij bevoegd tot handelen"<sup>2</sup>. Dit in het verdragsrecht vanouds neergelegde beginsel wordt echter in de Lissabon-beslissing omgezet tot een door het Bundesverfassungsgericht uit te leggen *Duits* rechtsvoorschrift waaraan de overdracht door de Bondsrepubliek van wetgevende en bestuurlijke bevoegdheden aan de EU moet voldoen. Bovendien krijgt het een veel rigoureuzere strekking dan het Europese beginsel dat de begrenzing van de toegewezen bevoegdheden aan de tekst van de daarop betrekking hebbende verdragsartikelen overlaat.

De taak die begrenzing aan te geven, laat het Bundesverfassungsgericht voortaan niet meer over aan de overeengekomen verdragsbepalingen. Dat blijkt uit zijn reeds vermelde oordeel over het tekortschieten van de Duitse wet over de uitbreiding en versterking van de parlementaire bevoegdheden in zaken betreffende de Europese Unie. In de gevallen waarin het Verdrag van Lissabon de mogelijkheid opent voor de Europese Raad of Raad van ministers om de verdragsregels bij unaniem besluit te wijzigen of aan te vullen, is, aldus het Bundesverfassungsgericht, het verdrag niet in overeenstemming met het *Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung*. Dat verzuim kan alleen worden hersteld, indien de Duitse wetgeving in die gevallen parlementaire medewerking voorschrijft.

Zo mag het Duitse Raadslid zijn stem pas geven aan besluiten van de Europese Raad in het kader van de vereenvoudigde verdragsherziening, nadat een goedkeuringswet hem daartoe heeft gemachtigd. Bij besluiten om over te gaan van eenstemmigheid naar meerderheidsbeslissingen of van de bijzondere naar de gewone wetgevingsprocedures (de zgn. *passerelles*), heeft het Duitse Raadslid een parlementaire machtiging nodig bij wet of besluit, al naar gelang van de betekenis van deze wijziging in het licht van de verdragscontext waarin zij plaatsvindt. Ook bij het gebruik van de zgn. *flexibilitetsclausule* waarin de Raad van ministers, zonder dat het verdrag in de daartoe vereiste bevoegdheden voorziet, onder bepaalde voorwaarden passende maatregelen kan treffen indien een optreden

<sup>2</sup> R. Barents, Grondlijnen van Europees Recht, 12<sup>de</sup> druk, p.145.

van de Gemeenschap noodzakelijk blijkt ter verwezenlijking van een van haar doelstellingen, zal de vertegenwoordiger van Bondsrepubliek voortaan gebonden zijn aan een machtiging bij de wet.

### **8. Grenzen aan de overdracht van bevoegdheden. Behoud van voldoende nationale beleidsruimte op politiek en maatschappelijk gebied**

Met de handhaving van het *Demokratieprinzip* hangt ook samen de voorwaarde dat de lidstaten het vermogen niet mogen verliezen om op eigen verantwoordelijkheid politiek en maatschappelijk vorm te geven aan de levensomstandigheden op hun grondgebied. Daarmee moet worden voorkomen dat het democratische overheidsstelsel van de Bondsrepubliek wordt uitgehold ten gevolge van de voortschrijdende overheveling van Duitse bestuurlijke en wetgevende bevoegdheden naar de EU. Een proces dat op den duur de binnenlandse toepassing van het *Demokratieprinzip* dreigt te marginaliseren. Het gaat daarbij om het vrijhouden van voldoende beleidsruimte om vorm te geven aan de economische, culturele en sociale levensomstandigheden in de Bondsrepubliek. Exacte grenzen die door het integratieproces niet mogen worden overschreden legt het Bundesverfassungsgericht niet vast, maar het geeft wel aanwijzingen van terreinen waarop grote terughoudendheid bij bevoegdheidsoverdracht geboden is.

Dat geldt, aldus de beslissing in voor de Nederlandse taal onnavolgbaar proza, „insbesondere für Sachbereiche, die die Lebensumstände der Bürger, vor allem ihren von den Grundrechten geschützten privaten Raum der Eigenverantwortung und der persönlichen und sozialen Sicherheit prägen, sowie für solche politische Entscheidungen, die in besonderer Weise auf kulturelle, historische und sprachliche Vorverständnisse angewiesen sind, und die sich im parteipolitisch und parlamentarisch organisierten Raum einer politischen Öffentlichkeit diskursiv entfalten.“ Bijzonder gevoelige onderwerpen in dit verband zijn met name besluiten over het strafrecht en strafprocesrecht, het gebruik van het intern-politiële en extern-militaire geweldsmonopolie, fiscale besluiten op hoofdlijnen over publieke inkomsten en – zeker ook door sociaal-politieke overwegingen ingegeven – publieke uitgaven, de ‘sozialstaatliche’ vormgeving aan levensomstandigheden van de burgers, en op cultureel terrein besluiten die van bijzonder belang zijn voor bijvoorbeeld het familierecht, het school- en opleidingsstelsel of het omgaan met religieuze gemeenschappen.

### **9. Het toezicht op het in standhouden van de democratische legitimiteit van het op het Duitse grondgebied door de Bondsrepubliek en de EU uitgeoefende overheidsgezag**

Op de constitutionele staatsorganen, met name de Bondsregering in nauwe samenwerking met de Bondsdag, berust de verantwoordelijkheid er voor te zorgen dat de EU volgens het systeem van de begrensde *Einzelermächtigung* functioneert en dat de Bondsrepubliek het vermogen niet verliest om op eigen verantwoordelijkheid politiek en maatschappelijk vorm te geven aan de levensomstandigheden in de Bondsrepubliek. De Duitse *Integrationsverantwortung* brengt de taak mee erop toe te zien dat, in hun onderlinge samenhang bezien, het politieke systeem van de Bondsrepubliek en dat van de EU in hun onderlinge samenhang in overeenstemming met democratische beginselen zijn blijven.

Daarbij ziet ook het Bundesverfassungsgericht een belangrijke taak voor zichzelf weggelegd als constitutionele rechter. Het onderzoekt of rechtshandelingen van de Europese en organen en instellingen zich onder toepassing van het subsidiariteitsbeginsel houden aan de grenzen van de hun door middel van de begrensde *Einzelermächtigung* toebedeelde overheidsbevoegdheden (*Ultra-Vires-Kontrolle*). Bovendien onderzoekt het of de onaantastbare kern van de *Verfassungsidealität* van de Grondwet, gehandhaafd blijft (*Identitätskontrolle*). Stelt het vast dat Europese regels en beslissingen onbevoegd zijn genomen of deze onaantastbare kern aantasten, dan verliezen zij hun directe werking op Duits grondgebied en worden zij daar door de rechter buiten toepassing gelaten. De daarbij gevoegde waarschuwing dat een uitlegging van bevoegdheidsbepalingen, bijv. met behulp van het leerstuk van de ‘implied powers’, niet meer tot een resultaat mag leiden dat gelijkstaat met een verdragsuitbreiding, is kennelijk voor het Hof van Justitie bedoeld.

### **10. Versterking democratisch karakter EU kan niet een democratische stelsel van een op verkiezingen gebaseerde heerschappij van de meerderheid vervangen**

Na zo'n uitvoerige uiteenzetting van de gevolgen die de toepassing van het *Demokratieprinzip* voor de Duitse deelname aan het Europese integratieproces met zich brengt, rijst de vraag of het Bundesverfassungsgericht een opening laat voor een ontwikkeling waarbij de democratische legitimatie van de EU ten volle kan gaan berusten op de combinatie van de bestaande intergouvernementele pijler tezamen met een tot volle wasdom gekomen parlementair-democratische pijler. Het antwoord daarop is helaas ontkennend, met name op grond van de volgende aan het *Demokratieprinzip* ontleende argumenten:

- De democratische grondregel “one man, one vote” geldt binnen één volk, niet in supranationaal vertegenwoordigend orgaan dat niet één Staatsvolk representeert (en kan representeren) ;
- Het Europees Parlement is en blijft een vertegenwoordiging van de volkeren van de lidstaten. De degressief-proportionele samenstelling blijft hangen tussen het volkenrechtelijke principe van de gelijkheid van staten en het staatsrechtelijke principe van het gelijkelijk aan burgers toekomende kiesrecht
- Bij krappe meerderheidsbeslissingen in Europees Parlement is er niet de garantie dat de meerderheid van de uitgebrachte stemmen ook een meerderheid van Unieburgers vertegenwoordigt
- Versterking van de bevoegdheden van het Europees Parlement en andere maatregelen gericht op meer transparantie en participatie van burgers en maatschappelijke organisaties aan bestuur en wetgeving op Europees niveau leveren niet alleen een welkome bijdrage aan de verhoging van het legitimatieniveau in de Unie, maar zijn ook des te noodzakelijker naar mate het integratieproces voortschrijdt. Al deze maatregelen kunnen echter het democratische stelsel van een op verkiezingen gebaseerde heerschappij van de meerderheid niet vervangen.

### 11. Slotbeschouwing

Over elk van de zojuist vermelde argumenten kunnen vele bladzijden met een meer of minder kritische strekking worden volgeschreven. Hier zij volstaan met een opmerking die eigenlijk op de gehele Lissabon-beslissing van toepassing is. Het Bundesverfassungsgericht blijft steken in een analyse van de verschijnselen van het Europese integratieproces aan de hand van het arsenaal van begrippen en beginselen van het staatsrecht, met name het Duitse. Het is alsof de Europese Unie niets anders is dan een met andere lidstaten gedeelde buitenlandse vestiging van de Bondsrepubliek en het Europese recht een soort gedeeld “aüszeres Staatsrecht” vormt, zoals sommige schrijvers in de 19<sup>de</sup> eeuw het internationaal recht plachten te zien. Een internationale organisatie als de EU die op welomschreven terreinen overheidsgezag uitoefent, is echter een nieuw rechtsverschijnsel in het internationale publieke recht en een feitelijk machtsverschijnsel in de internationale politiek dat niet in termen van nationaal staatsrecht kan worden begrepen en getemd.

Een kans is gemist om van gezaghebbende zijde een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van een juridische visie op de wijze waarop het door de EU op welomschreven terreinen uitgeoefende overheidsgezag een eigen democratische legitimatie kan verwerven en een situatie kan

ontstaan waarbij nationale parlementen en het Europees Parlement gezamenlijk de *Integrationsverantwortung* dragen. Een Europees Parlement waarvan de groeiende invloed op Europees bestuur en wetgeving nauwelijks enige aandacht krijgt!<sup>3</sup>

Deze zo sterk naar binnen gekeerde staatsrechtelijke visie van het Bundesverfassungsgericht op de Europese integratie komt ook tot uitdrukking in de wijze waarop het zich eenzijdig – zonder zich veel te bekommeren over de repercussies van zijn standpunt op de positie van het Europese Hof van Justitie en van de andere lidstaten – de uiteindelijke beslissing voorbehoudt over de vraag of Europese instellingen met hun besluiten hun bevoegdheden overschrijden of inbreuk maken op de onaantastbare kern van de *Verfassungsidentität* met als mogelijke sanctie het verbod om deze besluiten op Duits grondgebied rechtstreeks toe te passen.

Daarmee ontstaat een situatie zoals kennelijk met voldoening geschetst door een voormalige Bundesverfassungsrichter en inspirator van het Maastricht-Urteil, professor Kirchhof: “*Wie über eine Brücke ströme von Brüssel her EU-Recht ins deutsche Hoheitsgebiet. Das Verfassungsgericht sitzt “im Kontrollhäuschen” an der deutschen Brückenseite und habe darauf zu achten, daß nichts Falsches überkomm.*” Over de gevolgen voor de Europese integratie als ook andere lidstaten aan hun grenzen zo’n *Kontrollhäuschen* zouden oprichten, bekreunt hij zich niet. Want hoe is het op den duur vol te houden dat het Bundesverfassungsgericht uiteindelijk beslist over het al of niet toepassen op Duits grondgebied van het Europese recht, terwijl bijvoorbeeld Nederland zich moet blijven neerleggen bij beslissingen van het Hof van Justitie?

De ervaring in het verleden heeft weliswaar uitgewezen dat het in de praktijk zo’n vaart niet loopt, maar dat wil niet zeggen dat het ook zo zal gaan in de wat grimmiger tijden die ons wachten. Dertig vooraanstaande Duitse juristen die vrezen dat het Bundesverfassungsgericht met zijn uitspraak op korte termijn afkoerst op een rechterlijke confrontatie met het Europese Hof van Justitie met fatale consequenties, hebben de Duitse wetgever verzocht het Bundesverfassungsgericht te verplichten – zelf meent het daartoe niet bevoegd te zijn – procedures over Europeesrechtelijke vragen, alvorens zich daarover uit te spreken, eerst aan het Hof van Justitie voor te leggen. Op deze wijze zouden in een “rechterlijke dialoog” althans de

<sup>3</sup> Ik vond met de zoekfunctie in de Lissabon-beslissing twee vermeldingen van “europäisches Parlament”, nl. in de overwegingen 277 en 288.

scherpe kantjes van een dreigend conflict weggenomen kunnen worden.<sup>4</sup>

Gelukkig vertoont de beslissing van het Bundesverfassungsgericht niet alleen maar betreuwenswaardige aspecten. Uit de overwegingen waarin de vele concrete bezwaren die tegen de bepalingen van het Verdrag van Lissabon waren ingebracht op grond van de beweerdde schending van het "Demokratieprinzips, ein Verlust der Staatlichkeit der Bundesrepublik Deutschland und eine Verletzung des Sozialstaatsprinzips" blijkt dat het beginsel van *Europafreundlichkeit* geen holle frase is. Positief is ook de nadruk in de beslissing op de medeverantwoordelijkheid van de nationale parlementen voor het integratieproces als een bijdrage aan de versterking van de democratische legitimiteit van de EU.

Jos Kapteyn

*Dit artikel is eerder verschenen in de nieuwsbrief van AIACE-NL, de internationale vereniging van oud-personeelsleden van de instellingen en organen van de Europese Unie. Met toestemming van de auteur en van de redactie overgenomen.*

## JONGEREN EN ONDERWIJS

### Tweede prijs voor Europese geschiedenis docenten

Begin november heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) de tweede prijs voor het georganiseerde maatschappelijk veld 2009 uitgereikt aan de EUROCLIO- *the European Association of History Educators*. Deze vereniging richt zich op de bevordering van het geschiedenisonderwijs in Europa, dat enerzijds aandacht besteedt aan het internationale perspectief en anderzijds een kritische blik richt op het verhaal van het nationale verleden. Deze prijs is volgens de directeur van EUROCLIO Joke van der Leeuw-Roord een erkenning voor de voortdurende inzet van EUROCLIO en haar internationale netwerk om de Europese democratische waarden en Europees burgerschap doormiddel van het geschiedenisonderwijs te promoten.

In oktober ontving een project team van EUROCLIO ook al de tweede prijs voor de Internationale Dialoog van de Anna Lindh Foundation. Eerder hebben we in deze nieuwsbrief aandacht geschonken aan de benoeming van Joke van der Leeuw-Roord tot Officier van Oranje-Nassau.

## DIENSTENRICHTLIJN JAARCONGRES 2009 EUROPA DECENTRAAL

Het jaarcongres van Europa Decentraal stond dit jaar in het teken van de dienstenrichtlijn. Op 28 december 2009 dient de regelgeving in alle lidstaten in de EU 'dienstenrichtlijnproof' te zijn. In de dienstenrichtlijn zijn maatregelen vastgelegd die de totstandkoming van een Europese, interne markt voor diensten moeten bevorderen.

Vanaf eind december moet de Nederlandse wetgeving (die veelal op decentraal niveau wordt toegepast) waar nodig worden aangepast, zodat deze voldoet aan de richtlijn. De meeste provincies, gemeenten en waterschappen lijken de deadline te halen, maar mochten ze onverhoeds tegen onduidelijkheden aanlopen dan kunnen ze contact opnemen met Europa Decentraal. Decentrale overheden weten de weg naar het kenniscentrum te vinden en de dienstenrichtlijn staat in de top drie, na staatssteun en aanbestedingen, van thema's waarover vragen gesteld worden.

Gedurende vier parallelle workshops; vergunning verlening na 2010, notificatie van regelgeving, administratieve samenwerking en juridische kanten van het diensten loket zijn de verschillende verplichtingen die de Dienstenrichtlijn met zich meebrengt in meer detail besproken.

De invoering van de dienstenrichtlijn verloopt tot op heden goed "mede dankzij de inzet van de Projectgroep Implementatie Dienstenrichtlijn (PID) en de intensieve betrokkenheid van alle bestuurslagen" aldus staatsraad Jan Kees Wiebenga, bestuursvoorzitter van Europa Decentraal.

De presentaties tijdens het jaarcongres zijn te vinden op [www.europadecentraal.nl/jaarcongres](http://www.europadecentraal.nl/jaarcongres)

## RAADPLEGING OVER DE SPELREGELS VOOR HET BURGERINITIATIEF

Het Verdrag van Lissabon introduceert de mogelijkheid van een burgerinitiatief. Een miljoen burgers, afkomstig uit een beduidend aantal lidstaten, kan het initiatief nemen om de Europese Commissie uit te nodigen om een bepaald voorstel te doen. De daarbij te hanteren voorwaarden en procedures moeten nog in een Verordening worden vastgelegd. Met het oog hierop organiseert de Commissie nu een publieke consultatie op basis van een *Green Paper* (COM(2009) 622). Deze raadpleging betreft onder meer de volgende kwesties:

1. Het minimale aantal lidstaten waaruit de burgers die het initiatief ondersteunen, afkomstig moeten zijn. De voorkeur van de

<sup>4</sup> Spiegel-online, 08 August 2009, 10,30 Uhr.

- Commissie gaat uit naar een drempel van eenderde van het aantal lidstaten.
2. Het minimale aantal ondertekenaars per lidstaat. De Commissie wil daarbij, met het oog op de grote verschillen in bevolkingsomvang tussen de lidstaten, uitgaan van een relatieve grens, van 0,2% van de bevolking van de desbetreffende lidstaat. Die 0,2% is niet willekeurig gekozen: 0,2% van 500 miljoen (het aantal burgers dat de EU nu ongeveer telt) is 1 miljoen: de EU-brede drempel voor het burgerinitiatief.
  3. De vorm waarin het initiatief moet worden gegoten. Het vereiste van een ontwerp-wet lijkt onnodig vergaand. Tegelijkertijd moet het initiatief wel helder het onderwerp en de bedoelingen van het desbetreffende voorstel duidelijk maken. Zijn er andere eisen die aan een initiatief moeten worden gesteld?
  4. Zijn er gemeenschappelijke regels nodig voor het verzamelen en verifiëren van de handtekeningen? En kan de steun aan een initiatief ook online worden gegeven?
  5. Moet er een tijdslimiet aan het verzamelen van handtekeningen worden gesteld? Zo ja, welke? Het Europees Parlement stelt in dit verband één jaar voor.
  6. In het belang van transparantie en democratische verantwoording meent de Commissie dat de organisatoren van een initiatief verplicht zouden moeten worden bepaalde basisinformatie met betrekking tot betrokken organisaties en de financiering van het initiatief te verstrekken. Welke eisen zouden precies moeten worden gesteld?
  7. Een initiatief dat voldoende steun van de burgers heeft gekregen, wordt door de Europese Commissie beoordeeld, niet alleen op inhoud, maar ook in het licht van de bevoegdheidsverdeling. De conclusies worden vervolgens neergelegd in een (openbare) mededeling. Zou deze beoordeling aan een tijdslimiet moeten worden gebonden?
  8. Het is mogelijk dat over eenzelfde onderwerp meerdere initiatieven worden georganiseerd. Zijn er regels nodig om een en ander in goede banen te leiden?

Bijdragen aan de raadpleging kunnen tot 31 januari 2010 worden gestuurd naar de Europese Commissie: [ECI-Consultation@ec.europa.eu](mailto:ECI-Consultation@ec.europa.eu). De ingezonden bijdragen worden gepubliceerd op internet.

Vindt u dat de EBN respectievelijk de EMI (het internationale netwerk van Europese Bewegingen) over een of meerdere kwesties rond het burgerinitiatief een opvatting naar voren zou moeten brengen? Stuur dan uw voorstel naar [ebn@ser.nl](mailto:ebn@ser.nl).

## LEESTAFEL

### Krachtproef Europa

Dat is de titel van het herfstnummer 2009 van *Christen Democratische Verkenningen* (CDV), het kwartaaltijdschrift van het wetenschappelijk instituut voor het CDA. De redacteurs van het nummer – Theo Brinkel, Hans-Martien ten Napel en Jan Prij – lichten de titel toe: “Verder kijken dan de eigen neus lang is. Dat was en is de krachtproef van Europa. Maar hoe dat te doen (...)? Verantwoordelijke politici praten meer dan gebruikelijk was op een zakelijke manier over Europa. Verbinding met werkbare politieke idealen blijft echter nodig om vooruit te komen.” *Krachtproef Europa* valt uiteen in twee delen: ‘Het Europese ideaal’ en ‘Het Europese ideaal beproefd’. Deze worden verbonden door een essay van Ger Groot ‘Un vrai bordel’ dat de geest en de cultuur van Europa bezingt. Eerlijk gezegd is het onderscheidende verschil tussen het eerste en het tweede deel mij wat ontgaan. Dat neemt niet weg dat de bijdragen in deze bundel van een verfrissende diversiteit aan denkbeelden getuigen.

Arie Oostlander fileert in zijn bijdrage ‘Inzet voor vrede maakt nog geen ‘gekke Henkie’ van Europa’ het verdedigen van Het Nederlandse Belang (HNB). Dat belang is om te beginnen verre van eenduidig: ieder kan zo zijn eigen opvattingen hebben over wat in het belang van ons land is. Onder de vlag van het nationale belang kunnen ook belangen van derden worden ‘meegenomen’. Maar de focus op HNB brengt al snel afgunst en krampachtig zelfbehoud met zich, en de neiging om internationale politiek te zien als een *zero sum game*. Deze staat haaks op het streven naar integratie. “De start van de Europese Integratie was een radicale breuk met de oude machtspolitiek, die van een egoïstisch opgevat nationaal belang uitging. Niet machtsevenwicht of hegemonie waren de instrumenten voor een duurzame vrede, maar verzoening, vertrouwen en het delen van soevereiniteit in een waardengemeenschap.” (p. 43).

Oostlander is een van de weinigen – in deze bundel en binnen het CDA – die de term ‘*integratie*’ nog bezigt. De redacteurs wijzen erop dat deze term inmiddels vrij stelselmatig is vervangen door ‘*samenwerking*’. In 2002 schreef de toenmalige en huidige CDA-leider nog “Alleen een ondubbelzinnige keuze voor een sterk en federaal Europa met hervormde instituties kan een antwoord zijn op de vraagstukken die zich in het Europa van vandaag en morgen voordoen.” Na het referendum van 2005 worden dergelijke uitspraken niet meer gehoord. André Szász (‘De euro: munt zonder staat en draagvlak’) vraagt aandacht voor de risico’s die de huidige, dubbelzinnige voorkeur voor ‘samenwerking’ inhoudt voor de euro. “De euro staat niet op zichzelf, maar is onlosmakelijk verbonden met de

verdere politieke vormgeving van Europa. (...) Nederland heeft behoefte aan een Europapolitiek die niet alleen inhoudt wat we niet willen (geen superstaat!), maar ook wat we dan wel willen. Alleen dan kunnen we op de constructie van Europa invloed hebben. Vechten tegen Brusselse windmolens in naam van de nationale identiteit geeft die invloed niet.” (p. 110).

Wim van de Camp, de aanvoerder van het CDA-smaldeel in het EP die onlangs het initiatief nam tot een ‘oranjeberaad’ van Nederlandse Europarlementariërs, bekent zich tot aanhanger van “een model dat gebaseerd is op de visie van Europa als samenwerkingsverband van nationale staten” (p. 129) en wijst daarmee het federale model af – een model dat het CDA tot voor enkele jaren in programma’s als vanzelfsprekend omarmde, en dat voor zijn Belgische partijvriend Yves Leterme nog steeds uitgangspunt is. In zijn ‘Pleidooi voor een ‘Oranje’ Europa’ ontpopt ook Jan Werts zich als aanhanger van HNB-denken: “Zie Europa (...) als instrument in handen van de Nederlandse natie, en niet als een bedreiging.” (p. 95). Lastig alleen dat we het in eigen land over HNB niet allemaal eens zijn, en dat andere lidstaten er afwijkende opvattingen over hun nationaal belang op na schijnen te houden. “De interne markt als motor van welvaart loopt lekker”, beweert Werts (p. 92). Ja, maar we moeten die interne markt en de monetaire unie wel door de crisis leiden (p. 96), en dat vraagt ook volgens Werts om versterking van de integratie. “De nationale staten hebben Europa (...) iedere dag nodig om zich te handhaven.” (p. 94). Jazeker, maar de Europese integratie komt dan wel een zelfstandige betekenis toe, meer dan het bieden van “een dienstverlenend centrum” voor instandhouding van de nationale soevereiniteit.

Prof. Ton Nijhuis noemt in zijn bijdrage ‘Frans-Duitse as behoort tot de infrastructuur van het oude Europa’ het bewuste en consequente beleid van beide landen om nationale reflexen en vijandbeelden te beslechten, een blijvende bron van inspiratie voor voortgaande Europese integratie. Daardoor is een clubgevoel ontstaan. Nijhuis stelt vast dat de klassieke tegenstelling tussen Europa als federale eenheid of verbond van intergouvernementeel samenwerkende staten weinig behulpzaam is: “De coördinatie van beleid is altijd een mix van supranationale instellingen en de gemeenschappelijke (sic) lidstaten”. (p. 67). Daarmee wijst hij indirect prof. Henk Wesseling terecht die beweert dat het huidige Europa is geworden wat De Gaulle wilde: “een Europa van de staten.” (p. 59).

De bijdrage van Oostlander brengt ook andere breuklijnen in het denken over Europa naar de oppervlakte. Oostlander benadrukt het belang van de EU als waardengemeenschap. Rob Riemen, de directeur van het Nexus instituut, gaat nog een stap verder. Voor hem lijken andere dimensies

van de integratie niet te tellen: “Ik mis *commitment* bij politici om Europa werkelijk serieus te nemen als beschavingsideaal. (...) De EU is verworpen tot een gebruiksartikel dat een zeker nut moet dienen, hoewel men de vraag naar het nut van dat nut niet eens meer kan beantwoorden.” (p. 51). Luuk van Middelaar (‘Vredesproject Europa heeft langste tijd gehad’) pleit daarentegen voor Europa als machtsproject. “Europa kan slechts een stevig politiek bouwwerk zijn, in staat te handelen en te worden gehoord, wanneer het rust op het cement van de gezamenlijke belangen.” (p. 81). De omvorming van Europa van vredes- tot machtsproject vraagt om een andere benadering van het publiek: “In het vredesproject is Europa ‘*éminemment un acte moral*’, die verzoeningsbereidheid en idealisme vereist. In het machtsproject is Europa een politieke daad, die vraagt om oordeelskracht en een herdefiniëring van het eigenbelang. (...) het vredesproject vergt de demping van de nationale identiteiten ten gunste van universele waarden, het machtsproject de ontwikkeling van een *Europese identiteit*.” (p. 87).

Prof. Rick Lawson schuift als bindmiddel voor de Europese Unie de bescherming van de mensenrechten naar voren. Dat is al zestig jaar het werkterrein van de Raad van Europa. Het daarbij behorende Europese Hof voor de Rechten van de Mens dreigt aan de werklusten van het succes ten onder te gaan. De Europese Unie beweegt zich nu ook op dit terrein, omdat tekortkomingen in de ene lidstaat kunnen leiden tot problemen in andere lidstaten. Het Verdrag van Lissabon geeft aan het Handvest van Grondrechten een juridisch bindende status. Lawson ziet in het ontwikkelen van een geloofwaardig en effectief mensenrechtenbeleid grote kansen voor een hernieuwd enthousiasme voor het Europese ideaal. Daarover zal hij ons tijdens de EU-Poort van 3 december a.s. meer kunnen vertellen.

Theo Brinkel, Hans-Martien ten Napel en Jan Prij (red.), *Krachtproef Europa, Christen Democratische Verkenningen*, herfst 2009, Boom Tijdschriften. Los nummer: € 18,50.

Marko Bos

### **Beitelen aan een Nieuw Europa**

Het novembernummer van *Socialisme & Democratie* – het maandblad van de Wiardi Beckman Stichting – blikt uitvoerig terug op de ontwikkelingen in Europa na de val van de Muur. Jan Marinus Wiersma en Matthias Verhelst onderzoeken de uitbreidingen van de EU in 2004 en 2007. Hun oordeel in het kort: “de uitbreiding was een belangrijke stap die over het geheel genomen een succes is gebleken, maar dat neemt niet weg dat er sprake is van een aantal zorgelijke ontwikkelingen.”

Attila Ágh bespreekt 'sociaal-democratische avonturen in Hongarije' tegen de achtergrond van een sterk opgekomen populisme. Hij stelt vast dat het pro-Europese profiel van Hongarije sinds de toetreding alleen maar duidelijker is geworden. "In Hongarije is links naar verhouding pro-EU en hervormingsgezind; rechts staat sceptischer ten opzichte van zowel Europa als hervormingen." Dat leidt ertoe dat de Hongaarse socialistische partij vooral op de 'winnaars' van de systeemverandering leunt.

André Gerrits en Max Bader kijken over de nieuwe Oostgrens van de EU heen. Zij pleiten voor een 'rule of law'-benadering in de voormalige Sovjet-Unie. Deze achten zij vruchtbaarder dan het bevorderen van de liberale democratie. Verder in dit nummer: een passage uit de roman *Nieuwe levens* van Ingo Schulze, een korte geschiedenis van de Alfred Mozer Stichting – in 1990 door de PvdA opgericht als 'noodhulpinstituut' voor zusterpartijen in Midden- en Oost-Europa, en een boekessay over het omgaan met een communistisch verleden.

S&D, 2009, nr. 11, uitgeverij Boom. Los nummer: € 9,50 (zie ook: [www.wbs.nl](http://www.wbs.nl))

### De EU-missies vallen tegen

De ervaringen op de Balkan en Afghanistan hebben aangetoond dat moderne oorlogen zelden gewonnen kunnen worden door militaire strijdkrachten alleen. Civiele crisisbeheersing is een relatief nieuw terrein, dat nog volop in ontwikkeling is. In juni 2000 besliste de Europese Raad in Feira om ook civiele capaciteiten te ontwikkelen ten behoeve van crisisoperaties. Sinds 2003 voert de EU missies uit: momenteel zijn er 11 missies gaande o.a. Afghanistan, Kosovo, Somalië, Kongo.

De EU heeft al zes jaar van de missie achter de rug maar de ervaring is mager in vergelijking met de uitdagingen. "De meeste EU-missies zijn kleinschalig, niet ambitieus en strategisch irrelevant" – stelt het rapport *Can the EU Rebuild Failing States? A review of Europe's Civilian Capacities*.

Sommige lidstaten nemen het niet serieus om civiele krachten te trainen en te leveren. Nederland zit samen met andere vijf lidstaten echter bij de 'Professionals', de rest hobbelt er achter aan. Een ander probleem van de EU-civiele crisisbeheersing is onvoldoende coördinatie in Brussel zelf.

Maar wat het belangrijkste volgens het rapport is dat de EU een nieuwe concept van missies definieert waarbij het tempo, veiligheid en zelfvoorziening centraal staan. Toekomstige

missies zullen meer op situaties zoals in Gaza, Afghanistan en Somalië lijken. Daarom moet een van de eerste taken van de Hoge Vertegenwoordiger voor het buitenlands beleid van de EU zijn het EU-beleid ten aanzien van 'fragile and failing states' een impuls te geven, aldus het rapport.

Daniel Korski en Richard Gowan, *Can the EU Rebuild Failing States? A review of Europe's Civilian Capacities*  
European Council on Foreign Relations  
([www.ecfr.eu](http://www.ecfr.eu)), oktober 2009

Malgorzata Bos-Karczewska