

Na het tijdperk-Merkel draait in Duitsland de wind

De Duitse verkiezingen brachten een historisch verlies voor de CDU/CSU, en winst voor de sociaal-democraten onder leiding van Olaf Scholz. Inmiddels is ook al een nieuwe regering gevormd, met de SPD, de Groenen en de liberale FDP. Deze nieuwe politieke wind heeft ook gevolgen voor Nederland en voor Europa.

TON NIJHUIS

Directeur van het Duitsland Instituut Amsterdam

In Duitsland wordt de extreme volatiliteit van het electoraat nog niet zo normaal ervaren als in Nederland. De peilingen voorafgaand aan de verkiezingen van 26 september waren niet minder dan een adembenemende electorale achtbaan zoals die in Duitsland nog nooit was vertoond. Medio 2020 stond de christendemocratische CDU/CSU in de peilingen nog op een riante 40% van de stemmen, terwijl de sociaal-democratische SPD niet verder kwam dan een magere 15%. Uiteindelijk kwam de SPD als grootste partij uit de strijd tevoorschijn met 25,7% van de stemmen en bleef de CDU/CSU steken op 24,1% – een historisch dieptepunt.

In dit artikel zal ik eerst ingaan op de vraag hoe bij de verschillende partijen de electorale schommelingen in aanloop naar de verkiezingen zijn te verklaren, alvorens te kijken naar de langetermijnontwikkelingen van met name CDU/CSU en SPD en hoe de partijen op die ontwikkelingen hebben gereageerd. De crisis van de volkspartijen in Duitsland is namelijk ook instructief om de partijontwikkelingen in Nederland te duiden. Ten slotte be-

schrijf ik wat de nieuw aangetreden regering voor gevolgen heeft voor het Duitse beleid van de komende vier jaar.

Peilingen en verkiezingen

Ondanks de populariteit van bondskanselier Angela Merkel peilde CDU/CSU, net voordat het coronavirus toesloeg, in kiezersonderzoek doorgaans niet hoger dan 29% van de kiezers. Dat was een verlies van 4% ten opzichte van de Bondsdagverkiezingen van 2017 waar de christendemocraten nog 32,9% haalden. De pandemie legde de partij lange tijd geen windeieren. In de peilingen steeg de partij van Merkel tot ongekende hoogten, tot wel 40% in juni 2020.¹ Door de latere onvrede over de voortslepende coronacrisis en de haperende vaccinatiecampagne viel de CDU/CSU weer een paar procent terug.

Ingrijpender voor de christendemocraten was de dramatische procedure waarmee Armin Laschet, de minister-president van de deelstaat Noordrijn-Westfalen en partijvoorzitter van de CDU, tot kandidaat voor het

Bondskanselierschap werd aangewezen. Hier ging een venijnige strijd aan vooraf met de minister-president van Beieren en partijvoorzitter van de CSU, Markus Söder. Söder torende in populariteitspeilingen hoog boven de weinig charismatische Laschet uit. Hij wist lange tijd van geen opgeven, ook al is de Beierse zusterpartij CSU veel kleiner dan de CDU die daarom de doorslaggevende stem heeft.

Dat de CDU bleef vasthouden aan Laschet was vooral te danken aan de meest ervaren politicus in de partij, de alom gerespecteerde Wolfgang Schäuble. Schäuble was tijdens de euro-crisis minister van Financiën in Merkels kabinet en werd in 2017 voorzitter van de Bondsdag. Hij waarschuwde er terecht voor dat het afserven van Laschet de partij in een existentiële crisis zou storten. Laschet was na een lange en zeer moeizame procedure tot partijvoorzitter van het CDU gekozen. Als hij niet de kandidaat bondskanselier zou worden, dan zou hij, politiek beschadigd, vanzelfsprekend ook het partijvoorzitterschap opgeven, zonder dat zich een nieuwe kandidaat had aangediend. Markus Söder kwam daarvoor niet in aanmerking omdat hij geen lid is van de CDU maar partijvoorzitter van de zusterpartij CSU. De CDU was dan een halfjaar voor de verkiezingen een stuurloos dobberend schip geworden. Met deze waarschuwing in het oor geknoopt koos de partij met gezonde tegenzin voor Laschet. Opmerkelijk was dat Angela Merkel zich van stemming onthield.

In de peilingen zakte de CDU/CSU vervolgens terug naar zo'n 28% om in juli weer op te krabbelen naar bijna 32%. Maar na de zomer ging het met de christendemocraten alleen nog maar bergafwaarts. Dit had twee oorzaken. Allereerst verliep de campagne van Armin Laschet dramatisch. Het dieptepunt was een incident tijdens de toespraak van Bondspresident Steinmeier in het door watersnood getroffen Erfstadt. Laschet staat op de achtergrond te schaterlachen terwijl de president zijn medeleven betuigt met Duitsers die door de ramp vrienden of familie zijn verloren. Het bleek later het definitieve kantelpunt in

de verkiezingsstrijd. Alles wat Laschet daarna deed werd negatief belicht en becommentarieerd.

De andere reden voor het historische verlies van de christendemocraten wordt minder vaak vermeld, maar was waarschijnlijk belangrijker dan het schaterlach-incident. In de zomer was Bündnis 90/Die Grünen (de Groenen) de partij met electoraal momentum. De Groenen deden het goed onder het populaire duovoorzitterschap van Robert Habeck en Annalena Baerbock en in mei leek het er

De SPD laat zien dat een verbindend leider belangrijker is dan het partijprogramma

zelfs even op dat de Groenen de grootste partij zouden kunnen worden. De verkiezingsstrijd werd daardoor geframed als een tweestrijd tussen CDU/CSU en de Groenen.

Voor de christendemocraten was deze tweestrijd niet ongunstig. De in het verleden overgelopen kiezers van de SPD richting CDU/CSU bleven op deze manier voor hen behouden, omdat veel van die kiezers toch bang waren dat de Groenen het grootst zouden worden en dan hun radicale en dure klimaatplannen en anti-autobeleid zouden kunnen doorvoeren. Aan de geframede tweestrijd kwam een eind toen kandidaat-bondskanselier voor de Groenen, Annalena Baerbock struikelde over een opgepimd cv, plagiaat-beschuldigingen en administratieve onzorgvuldigheden waardoor de Groenen wegzakte in de peilingen.

De SPD bleef door de tweestrijd lange tijd in de luwte. De niet zo charismatische leider Olaf Scholz was daardoor de enige kanselierskandidaat die onbeschadigd bleef en zich als de natuurlijke opvolger van Merkel kon po-

sitioneren. Als vicekanselier en minister van financiën kon hij bovendien de kanseliersbonus opstrijken. Dat Angela Merkel zich min of meer buiten de verkiezingscampagne van de CDU hield – ze ging zich pas twee weken voor de verkiezingsdag inzetten – kwam Scholz' campagne zeer ten goede.

We kunnen het verschil tussen CDU/CSU en SPD in deze verkiezingsstrijd als volgt samenvatten: CDU/CSU is de klassieke 'Kanzlerwahlverein' – een partij zonder grote interne tegenstellingen. De SPD daarentegen is van oudsher een verdeelde partij met vleugels die elkaar de tent uitvechten. Een beeld dat ook deze campagne bevestigd leek te worden toen de linkerflank van de partij zorgde dat het onbekende linkse duo Norbert Walter-Borjans en Saskia Esken beiden tot voorzitter werden gekozen – een functie die in Duitsland normaal de lijsttrekker toevalt. Toch waren de rollen in de beeldvorming dit keer omgedraaid. Met de benoeming van Laschet presenteerde de CDU/CSU zich als een verdeelde partij zonder inhoudelijke kern. Met Scholz als kanselierskandidaat wist de SPD zich daarentegen te presenteren als een eenheid. Waardoor het beeld ontstond dat een stem op de SPD de meeste kans bood op een voortzetting van het beleid van Angela Merkel.

Neergang van de volkspartijen

De kracht van de CDU/CSU onder Angela Merkel en de uiteindelijke overwinning van de SPD kunnen niet verhullen dat de beide klassieke volkspartijen al decennialang steeds verder uithollen. De volkspartijen verliezen steeds meer leden. In 1990 had de SPD nog 944.000 leden, in 2020 waren dat er iets meer dan 400.000. Ook de CDU en CSU hadden in 1990 gezamenlijk bijna een miljoen leden (976.000). Maar in 2020 was het ledental bijna gehalveerd tot 536.000. De overgebleven leden zijn bovendien steeds ouder. De gemiddelde leeftijd van het CDU-lid is 61 en de gemiddelde SPD'er is met een leeftijd van 60 maar net iets jonger.² Alles wijst er dan ook op

dat de neerwaartse beweging zich in de nabije toekomst voortzet.

De volkspartijen hebben niet alleen oude leden, maar ook oude kiezers. Van de kiezers boven de 70 koos 38% voor de CDU/CSU en 35% voor de SPD. In deze leeftijdsgroep stemt dus 73% van het electoraat op een van de twee traditionele volkspartijen. Voor de leeftijdsgroep van 60-69 jaar is dat 60% en voor Duitsers tussen de 34 en 44 is het maar 39%. Duitsers in de leeftijdsgroep 18 tot 24 stemmen vooral op de Groenen (23%) en op de liberale FDP (21%). Slechts 15% stemt SPD. De CDU/CSU is met 10% nog impopulairder.

Duitse werklozen krijgen twee jaar recht op Bürgergeld, een soort basisinkomen, ongeacht eigen vermogen

Ook in het cohort van 25- tot 34-jarigen zijn de 'kleine' partijen de grootste: 21% stemt op de Groenen en 15% op de FDP tegenover 14% CDU/CSU en 17% SPD.³ Kortom het Duitse partij-landschap beweegt zich onmiskenbaar van een min of meer tweepartijensysteem via een meerpartijensysteem met twee grote partijen in de richting van een meerpartijensysteem met meerdere middelgrote partijen.

Een tijd lang leek het erop dat de CDU/CSU electoraal deels aan deze neergang kon ontsnappen. Dat was vooral te danken aan het feit dat Angela Merkel ook progressieve thema's oarmde, zoals de openstelling van het huwelijk voor iedereen, vrouwenemancipatie, 'Atomausstieg' (de uitfasering van kernenergie), vluchtelingenpolitiek en het einde van de dienstplicht. Hierdoor trok de CDU/CSU kiezers van de SPD en zelfs de Groenen naar zich toe. De christendemocraten betaalden hiervoor wel een hoge prijs: een

deel van de conservatieve vleugel in de partij voelde zich niet meer gerepresenteerd. Dit leidde tot de oprichting van de conservatieve anti-Europapartij AfD door CDU-lid Prof. Dr. Bernd Lucke.

De oprichting van de AfD zorgde voor verlies van CDU-kiezers aan de rechterkant van het politieke spectrum. Maar dit verlies was kleiner dan de groei van kiezers uit het politieke midden. Hierdoor leverde Merkels strategie lange tijd electorale winst op voor de CDU. En als het om macht gaat is bovendien de relatieve grootte ten opzichte van de SPD belangrijker dan het feit dat kiezers wegleken naar de AfD. Bij de laatste verkiezingen verloor de CDU massaal kiezers aan de SPD die in het tijdperk Merkel overgelopen waren van de SPD naar de CDU. Toen werd plotse-ling duidelijk dat de harde kern van het CDU inmiddels kleiner is dan een kwart van het electoraat.

Dat de AfD het relatief slecht heeft gedaan tijdens de verkiezingen heeft drie belangrijke redenen. Ten eerste is de verkiezingsstrijd eerst geframed als een duel tussen CDU/CSU en de Groenen, en later als een strijd tussen CDU/CSU en SPD. Deze focus leidde ertoe dat de AfD eigenlijk nauwelijks in beeld kwam. De tweede reden is dat de AfD de afgelopen jaren sterk geradicaliseerd is, een radicalisering die bovendien gepaard ging met vele interne ruzies. Voor veel waarde-conservatieve kiezers rechts van het midden is de AfD daarom niet langer een burgerlijke partij waar je met goed fatsoen je stem aan kunt geven. En belangrijk was ook dat het op het gebied van vluchtelingen en migratie relatief rustig was en er geen grote terroristische aanslagen waren.

Iets algemener zien we dat de Duitse kiezer eigenlijk zeer conservatief is en weinig behoefte heeft aan grote veranderingen. Behoud van welvaart en verworvenheden staat voor veel Duitsers voorop. Die continuïteit wordt belichaamd door de geëtablerde partijen. De AfD is in haar radicaliteit misschien soms verleidelijk maar voor de meeste Duitsers uiteindelijk toch een te groot risico.

Kansen voor de SPD, lessen voor de PvdA?

Het uiteenvallen van wat men in Duitsland het 'milieu' noemt en in Nederland de 'zuilen', is onomkeerbaar. De SPD heeft al eerder een groot deel van haar stamkiezers verloren. Dat begon met de gefrustreerde arbeiders die zich niet konden vinden in de neoliberale politiek van de SPD-bondskanselier Gerhard – 'Genosse der Bosse' – Schröder, met zijn hervorming of beter: versobering van het stelsel van sociale zekerheid (Agenda 2010, Hartz IV).⁴ Het linkse imago dat de partij daarna kreeg door een dominante en actieve linker vleugel, leidde er echter toe dat de kiezers in het midden zich niet meer met de partij konden identificeren. Voor hen was Angela – 'Mutti' – Merkel een uitstekend alternatief. Zij bekommerde zich en bezuinigde niet.

Omdat ook die kiezers voor de CDU/CSU geen vast gegeven blijken te zijn, is er voor de toekomst een groot middenveld waar zowel CDU/CSU als de SPD om de kiezersgunst strijden. En omdat het centrum in Duitsland veel groter is dan in Nederland (de AfD zit net boven de 10% en Die Linke heeft moeite boven de kiesdrempel van 5% te blijven) biedt dat voor de SPD perspectief ook in de toekomst tussen de 20 en 25% van het electoraat naar zich toe te trekken. Voorwaarde is dan wel dat de partij de gematigde, redelijk conservatieve kiezers aan zich weet te binden. De partij slaagde er bij de laatste verkiezingen in zowel (intern) de linkervleugel te bedienen als in de media met Scholz een beeld van een gematigde partij neer te zetten. Dat bleek een succesformule.

Als de PvdA iets van de SPD kan leren, dan is het wel dat het verenigen van beide vleugels essentieel is voor electoraal succes. Dat vergt van beide vleugels een hoge mate van tolerantie en men moet afzien van ideologische scherp-slijperij. Maar de uitgangspositie van de PvdA is lastiger dan die van de SPD. Allereerst is het politieke midden in Nederland veel kleiner en ten tweede zijn er veel meer partijen die in deze electorale vijver vissen. Hierdoor is het voor de PvdA veel moeilijker

om zich eenduidig te positioneren. Het electorale veld is in Duitsland een stuk overzichtelijker.

De SPD laat ook zien dat een verbindend leider belangrijker is dan een partijprogramma. In Nederland is het langdurige succes van de VVD niet verklaarbaar zonder Mark Rutte. Hij slaagde er na een harde strijd met Rita Verdonk in om de verschillende vleugels van de VVD bij elkaar te houden. Die afhankelijkheid van een verbindend leider maakt ook dat de VVD niet verzekerd is van electoraal succes in de toekomst.

Inhoudsloze verkiezingsstrijd

Doel van verkiezingscampagnes en -debatten is om de eigen partij te profileren en daarom worden normaal de tegenstellingen met concurrerende partijen uitvergroot. Hoe kan het dan dat de verkiezingsstrijd in Duitsland zo inhoudsloos was en bijna uitsluitend op personen gericht? De campagne leek maar om één vraag te draaien: wie is de beste imitatie van Angela Merkel?

Allereerst gaan campagneteams in Duitsland uit van het idee dat de kiezer specifieke competenties en thema's aan partijen toeschrijft en dat die vrij vast liggen. De CDU staat voor economie en veiligheid, de SPD voor sociale rechtvaardigheid en de Groenen voor milieu en klimaat. Wanneer nu het CDU bijvoorbeeld het milieu thematiseert en het thema daardoor prominent in het nieuws komt, komt dat uiteindelijk ten goede aan de Groenen. Hierdoor zijn partijen geneigd weg te blijven van de thema's en competenties van andere partijen.

Maar misschien nog belangrijker is het volgende. De zestien jaar dat Angela Merkel bondskanselier was, waren zeer succesvolle jaren voor Duitsland. Het land stond in het begin van dit millennium nog te boek als de zieke man van Europa, die door de fixatie op de maakindustrie met de rug naar de toekomst stond. Maar door de economische hervormingen — voor een belangrijk deel doorgevoerd

door de sociaal-democratische bondskanselier Gerhard Schröder — trok net toen Merkel aantrad de economie weer aan. Zij kon ondanks de financiële crisisjaren profiteren van economische groei, lage werkloosheid en begrotingsoverschotten. De industrie draaide op volle toeren mede dankzij de export naar China. Dit alles leidde ertoe dat er weinig druk was om structurele hervormingen door te voeren. Daardoor ontwikkelde Merkel zich meer tot een kanselier die prudent op de winkel paste, dan tot een programmatische politica met een duidelijke visie op de toekomst.

Ook in de industrie was er door volle orderportefeuilles weinig druk om te vernieuwen, waardoor bijvoorbeeld de auto-industrie aanvankelijk de transitie naar elektrisch rijden volledig miste. Vandaag de dag is er brede consensus dat het land en de industrie na zestien jaar Merkel groot onderhoud nodig hebben. Onder andere op het gebied van e-mobiliteit (elektrische rijden), 'Energiewende' (energietransitie), digitalisering en CO₂-reductie. Laschet sprak zelfs van een 'Modernisierungs-jahrzehnt'. Ook groeit het besef dat Duitsland een grotere rol zal moeten gaan spelen in de internationale politiek.

De kiezer beseft heel goed dat die veranderingen noodzakelijk zijn, maar is tegelijkertijd bevreesd dat deze transities ten koste van banen en welvaart gaan. Daarom was er geen sprake van een 'Wechselstimmung' — roep om verandering — zoals je na zestien jaar zou mogen verwachten. Een groot deel van het electoraat wilde wel verandering, maar dan wel zonder dat je er echt iets van merkt. Vooral 'Keine Experimente!'

Wat te verwachten van de nieuwe regering?

Opvallend was dat na de verkiezingen noch de CDU/CSU noch de SPD als grootste partijen het voortouw kon nemen in de coalitie-onderhandelingen. De reden hiervoor is simpel. CDU/CSU en de SPD wilde niet met elkaar regeren, waardoor de Groenen en de FDP nodig

waren voor een meerderheid. De kleinere partijen konden dus de bruidsschat vaststellen. De nieuwe regering — een ‘Ampelkoalition’ (stoplichtcoalitie) met de rode SPD, gele FDP en de Groenen — zal in vele opzichten een voortzetting zijn van het beleid onder Angela Merkel. Maar zoals gezegd, het land staat voor grote uitdagingen en daarom zal er zeker ook sprake zijn van hervormingsbeleid en nieuwe accenten. Opmerkelijk daarbij is dat de toon voor die hervormingen gezet wordt door de kleinere coalitiepartijen, de Groenen en de FDP. De liberalen leggen de nadruk op fiscale en economische politiek en het verminderen van bureaucratie. De Groenen willen vooral hervormen op het gebied van milieu en klimaat en op het terrein van de buitenlandse politiek en staat voor een assertievere politiek ten aanzien van Rusland en China.

Duitse ministeries moeten elk nieuw wetsontwerp controleren op de effecten op het klimaat

De SPD, met Olaf Scholz als de nieuwe Angela Merkel, wekte toch vooral de indruk het beleid van de grote coalitie te willen voortzetten. Ambitieuze plannen van vooral de Groenen wat betreft klimaat mogen voor de burgers niet onaanvaardbaar duur worden. De gouden SPD regel is: hervormen is noodzakelijk, maar we moeten ervoor zorgen dat dit niet ten koste gaat van welvaart en werkgelegenheid.

Tijdens de coalitie-onderhandelingen beseften de drie partijen dat er toch sprake moet zijn van echte vernieuwing. Anders zouden ze al bij voorbaat de hoon van de media over zich heen krijgen. Bovendien veranderde ook de stemming in het land enigszins. Na de verkiezingen werd het gevoel van urgen-

tie, zeker als het gaat om het klimaat, steeds groter en kwam er een ware ‘Aufbruchstimmung’ — een optimistisch gevoel dat veranderingen mogelijk zijn.

De titel van het 177 pagina’s tellende regeerakkoord vat deze optimistische moderniseringsambitie goed samen: *Mehr Fortschritt wagen* (meer vooruitgang aandurven).⁵ De spreuk is een variant op een uitspraak van de nog steeds zeer populaire vroegere SPD-bondskanselier Willy Brandt die het had over ‘Mehr Demokratie wagen’. De ondertitel *Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit* bevat de belangrijkste begrippen voor de drie partijen: vrijheid voor de FDP, rechtvaardigheid voor de SPD en duurzaamheid voor de Groenen.

Zoals meestal bij coalitieverdragen, worden er veel ambities en doelstellingen geformuleerd, maar is men wat vager over de vraag hoe die precies gerealiseerd moeten worden. Het verdrag geeft dus wel de richting aan maar niet de concrete weg. Een uitzondering is windenergie. Hier wordt het verdrag zeer concreet. Twee procent van het landoppervlakte moet bebouwd worden met windmolens.

Coalitieverdragen zijn belangrijk, maar worden als een regering eenmaal is aangetreden niet meer vaak aangehaald. Eenmaal geïnstalleerd zijn het vaak gebeurtenissen die de praktijk van alledag bepalen. De combinatie van handwerk en crisismanagement bepaalt het succes van ministers. In Duitsland hebben de ministeries een hoge mate van autonomie. In de grondwet is het ‘Ressortprincipe’ vastgelegd. Dat houdt in dat de minister baas in eigen huis is en een hoge mate van vrijheid heeft, uiteraard binnen de grenzen van het coalitieverdrag.

Maatschappelijke vernieuwing en sociale zekerheid

Meer ‘vooruitgang wagen’ gaat zeker op voor maatschappelijke vernieuwing. Hier staat de coalitie een echte omslag voor, zeker als het gaat om thema’s die voor jongeren belangrijk zijn. Zo is het plan te komen tot een

legalisering van de gereguleerde verkoop van cannabis. Ook wordt de omstreden abortusparagraaf 219a (verbod op 'reclame' voor abortus) afgeschaft, waardoor het voor artsen makkelijker wordt vrouwen die een abortus willen te informeren en te helpen. Er is een aparte paragraaf besteed aan 'queer-politiek'. Het verkrijgen van verblijfsrecht voor (jonge) migranten wordt eenvoudiger en de studiefinanciering wordt beter geregeld.

Ook neemt de coalitie het initiatief om de kiesgerechtigde leeftijd te verlagen naar 16 jaar. Een dergelijke verlaging pakt potentieel vooral voor de Groenen en de FDP goed uit omdat zij populair zijn onder jonge kiezers. Maar of het gaat lukken is zeer de vraag. Anders dan de andere maatregelen is voor een dergelijke verlaging een grondwetswijziging nodig en is dus een twee derde meerderheid vereist. De CDU/CSU, die het vooral van de oudere kiezer moet hebben, staat niet te popelen deze verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd te ondersteunen.

Ook op het terrein van sociale zekerheid, traditioneel een belangrijk thema voor de SPD, gebeurt er het nodige. Het minimumloon gaat omhoog van € 9,60 naar € 12 per uur. De versobering van de werkloosheidsuitkering onder Schröder, aangeduid met Hartz IV, wordt ongedaan gemaakt. In de toekomst zal er sprake zijn van 'Bürgergeld', een soort basisinkomen waarop werklozen twee jaar lang recht hebben ongeacht hun eigen vermogen. Uiteraard zal de SPD weer de minister voor sociale zaken en werkgelegenheid leveren.

De exploderende prijzen van huizen en de sterk gestegen huren wil de nieuwe regering tegengaan door jaarlijks 400.000 nieuwe woningen te bouwen en scherpere regels in te stellen voor huurverhogingen. Het pensioensysteem wordt gemoderniseerd met meer kapitaaldekking, waarbij het huidige pensioenniveau in ieder geval gegarandeerd blijft. Ook het systeem van kinderbijslag wordt gemoderniseerd. De regering stelt € 1 mrd ter beschikking voor een bonus voor verplegend personeel die tot € 3.000 per persoon onbelast blijft.

Klimaat

Het woord dat verreweg het meest in het regeerakkoord voorkomt is klimaat. Op elke pagina wordt klimaat genoemd. Het klimaat doordringt alle beleidsterreinen. Ministeries moeten elk nieuw wetsontwerp controleren op de effecten op het klimaat, de 'Klimacheck'. Een groot succes dus voor de Groenen, want klimaat kleurt daarmee het gehele coalitieverdrag. De Groenen krijgen ook een nieuw 'superministerie' voor Klimaat en Economie, met Robert Habeck als minister.

Over tien jaar moeten vijftien miljoen auto's in Duitsland volledig op elektriciteit rijden

De drie partijen hebben besloten tot grote investeringen in duurzame energie. Tot 2030 moet 80% van het stroomgebruik uit duurzame bronnen komen, zoals zon en wind. In dat jaar moeten ook de kolencentrales en kolenmijnen 'idealer' zijn gesloten, acht jaar eerder dan gepland. Kernenergie blijft in Duitsland taboe. Over 10 jaar moeten 15 miljoen auto's in Duitsland volledig op elektriciteit rijden. Dat zijn er nu nog maar een half miljoen. Daardoor neemt het elektriciteitsgebruik sterk toe.

Lastig voor de Groenen is dat zij twee ministeries die grote invloed hebben op het klimaatbeleid niet in eigen hand hebben, namelijk het bouwministerie (in handen van de SPD) en verkeer (in handen van de FDP). En wat verkeer betreft hebben de Groenen bovendien op een belangrijk punt niet hun zin gekregen: een maximumsnelheid op de snelwegen komt er niet. Daar was de FDP mordicus op tegen en daarom was deze wens door de Groenen al in een vroeg stadium van de onderhandelingen opgegeven.

Voor Nederland biedt de Duitse 'Energie-wende' overigens grote kansen. De Nederlandse en Duitse energie-infrastructuur zijn nauw met elkaar verweven. Door aansluiting te zoeken bij de Duitse plannen om sterk in te zetten op waterstofenergie, zou Nederland een belangrijke speler kunnen worden op dit terrein.

Digitalisering

Dat Duitsland op het terrein van digitalisering achterloopt, is genoegzaam bekend. Er moet flink geïnvesteerd worden in de beschikbaarheid van snel internet – slechts een beperkt deel van Duitsland is aangesloten op glasvezel en er is geen landelijke 3G-dekking (laat staan 4G) voor mobiel internet. De digitale infrastructuur in het onderwijs moet worden aangepakt – zoals pijnlijk duidelijk werd tijdens de coronacrisis. En ook de overheid moet dringend digitaliseren – de fax is in Duitsland nog een geliefd middel om documenten door te sturen.

De reden waarom dit alles tot nog toe niet is gebeurd, heeft het eerder genoemde 'Resortprincipe' te maken. Ministeries hebben een zeer hoge mate van autonomie waardoor coördinatie en samenhang van het beleid ontbreekt. Digitalisering krijgt in het regeerakkoord echter een minder prominente plek dan verwacht. Er komt geen apart ministerie voor digitalisering om het beleid beter te kunnen coördineren. Wel zal er een speciaal budget voor digitalisering komen.

Buitenlandse politiek en Europa

Het is in Duitsland gebruikelijk dat een kleinere coalitiepartij het ministerie van Buitenlandse Zaken krijgt toebedeeld, als tegenwicht tegen de grote invloed van de bondskanselier op de buitenlandse en Europese politiek. Omdat het ministerie van Financiën naar de FDP gaat, krijgen de Groenen het ministerie van Buitenlandse Zaken en krijgt Duitsland met Annalena Baerbock voor het eerst een vrouwelijke minister van Buitenlandse Zaken.

Voor Heiko Maas, minister van Buitenlandse Zaken in het laatste kabinet-Merkel, was 'Wandel durch Handel' (verandering door handel) het uitgangspunt in de Duitse Buitenlandpolitiek. Onder Baerbock zal meer nadruk komen te liggen op mensenrechten, democratie en rechtsstaat. Het zal om accentverschillen gaan, want Duitsland kan zich als 'Exportweltmeister' niet veroorloven grote markten, zoals de Chinese, echt tegen zich in het harnas te jagen.

Als het om Rusland gaat, heeft Baerbock zich tijdens de campagne tegen Nord Stream 2 gekeerd. Deze gaspijpleiding moet via de Oostzee Russisch gas zonder tussenkomst van andere landen naar Duitsland exporteren. Het is niet te verwachten dat de aanleg van Nord Stream 2 alsnog gestopt wordt, maar het ministerie zal extra alert zijn dat zeker Oekraïne hierdoor niet wordt gedupeerd. Veel zal daarom afhangen van de vraag hoe de Russische politiek zich ten aanzien van Oekraïne zal ontwikkelen.

De drie coalitiepartijen pleiten ervoor de Duitse Ruslandpolitiek in EU-verband vorm te geven. Maar verder hebben SPD, de Groenen en de FDP uiteenlopende opvattingen. De SPD staat een op dialoog gerichte 'Ostpolitik' voor à la Willy Brandt. Kritiek op Poetins buitenlandse politiek en schendingen van de mensenrechten mogen de dialoog en de handel niet verstoren. De Groenen stellen zich principiëler op en vinden dat Rusland op mensenrechtenschendingen moet worden aangesproken en daarvoor ook moet worden bestraft, ook al gaat dat ten koste van de handel. De FDP heeft sterke kritiek op het autoritaire regime van Poetin maar wijst ook op de verbondenheid tussen de twee landen, zowel cultureel als economisch. Als het buitenlandbeleid ten aanzien van Rusland een gemiddelde wordt van deze posities dan zal de toon van Duitsland jegens Poetin iets scherper worden, zonder dat dit tot grote wijzigingen in het beleid leidt. In de praktijk is de speelruimte van de minister van Buitenlandse Zaken toch al beperkt.

Het is overigens niet zo dat Angela Merkel zeer voorzichtig was in haar kritiek op Poetin. Zij voerde een soort tweesporenbeleid. Enerzijds uitte zij kritiek, anderzijds zette ze in op het openhouden van politieke en economische contacten. De verharding in de verhoudingen tussen Duitsland en Rusland ligt vooral in het feit dat Poetin in de loop van zijn presidentschap steeds agressiever en autoritairder is geworden.

Ten aanzien van China zien we dezelfde beweging, met dien verstande dat China (als exportmarkt) voor Duitsland van veel groter economisch belang is dan Rusland. De Duitse Chinapolitiek is altijd primair een economische politiek geweest. Duitsland heeft geen grote militair-strategische belangen in de regio. Schendingen van de mensenrechten worden door Berlijn aan de orde gesteld, maar leiden in de praktijk niet tot een beperking van economische contacten. Het is altijd de balans geweest tussen Duitsland als 'Zivilstaat' die de mensenrechten hoog in het vaandel heeft, en Duitsland als 'Handelsstaat'. En net als bij Rusland geldt dat dit evenwicht steeds wankeler is geworden, niet omdat de Duitse politieke opvattingen zijn veranderd, maar omdat de politiek van Xi Jinping veel agressiever is dan die van zijn voorgangers.

Wat betreft de trans-Atlantische betrekkingen benadrukken alle coalitiepartijen het belang van de Verenigde Staten. De Groenen en de SPD (die de minister van Defensie levert) voelen er echter weinig voor om de defensie-uitgaven op de NAVO-norm van 2% van het bruto nationaal product te brengen. De FDP pleit wel voor een verhoogd defensiebudget. Alle drie de coalitiepartijen constateren dat Europa niet langer volledig kan vertrouwen op de Verenigde Staten als het om veiligheids-garanties gaat en pleiten derhalve voor meer Europese autonomie. Maar ambitieuze initiatieven op het gebied van defensie hoeven we de komende jaren niet van deze nieuwe regering te verwachten. Defensie is gezien het Duitse verleden geen thema waarvoor je

de handen van het electoraat op elkaar krijgt. Geen grote stappen dus op het gebied van Europese defensiepolitiek of een Europees leger. Wel is het streven meer samenwerking tot stand te brengen tussen de nationale legers. Dat biedt voor Den Haag ook mogelijkheden de militaire samenwerking tussen Duitsland en Nederland te intensiveren.

Europese integratie en de Frans-Duitse as

Ook wat betreft de Europese integratie zijn er duidelijke accentverschillen tussen de drie coalitiepartijen. De FDP is fel gekant tegen de EU als een schuldenunie en wil dat het Stabi-liteits- en Groeipact in ere wordt hersteld. Het bericht dat de FDP het ministerie van Financiën in handen krijgt, zal daarom zeker niet in alle Europese hoofdsteden met gejuich zijn ontvangen. De SPD staat een ruimer monetair beleid voor en Olaf Scholz is er buitengewoon trots op dat hij als minister van Financiën het Europese Herstelfonds mogelijk heeft gemaakt.

In het regeerakkoord wordt geconstateerd dat veel investeringen in Europa noodzakelijk zijn voor digitalisering, infrastructuur, milieu, klimaat, energie en onderzoek. Vaag blijft hoe dit alles gefinancierd zal worden. Duitsland zal ook onder de SPD en de Groenen een relatief strikte monetaire politiek voeren. Men zal in pogingen de politieke integratie te versterken geen harde blokkades opwerpen, maar de regeringspartijen weten ook dat de Duitse bevolking argwanend is als het gaat om Duitslands rol als suikeroom van Europa — zeker nu de inflatiecijfers omhooggaan. In Duitsland heerst een grote, bijna panische angst voor inflatie.

Duitsland heeft in de grondwet laten verankeren dat de deelstaten geen structurele tekorten mogen hebben en dat de bondsrepubliek slechts een tekort mag hebben van 0,35% van het bnp. Dit is de zogeheten 'Schuldenbremse'. Aan het principe van de 'Schuldenbremse' zelf zal niet getornd worden, maar als het gaat om investeringen ten behoeve van de

CO₂-reductie en de klimaattransitie, zou men in de toekomst tot het compromis kunnen komen dat deze investeringen niet worden gezien als schulden.

Zolang Duitsland zelf een zeer prudente staatshuishouding moet voeren, is het lastig om op Europees niveau al te ruimhartig te zijn. Dat neemt niet weg dat Berlijn en Den Haag een andere visie hebben op de Europese Unie. Voor Duitsland is de Europese integratie een politiek project waarvoor het land ook bereid is zware concessies te doen en financiële offers te brengen. Voor Nederland is de EU toch primair een vrije markt en wordt een koude rekensom gemaakt van kosten en baten.

Voor Duitsland is de Europese integratie een politiek project waarvoor het ook bereid is financiële offers te brengen

De Duitse coalitie zet op Europees gebied in op rechtsstatelijkheid, een socialer Europa en versterking van de Europese Unie. Voor dit laatste onderstreept men het belang van de Conferentie over de toekomst van Europa. Hoe de Duitse Europese politiek zich zal ontwikkelen, hangt natuurlijk meer af van de Europese dynamiek, van de vraag hoe andere landen zich gaan opstellen, dan van het regeerakkoord. Daarbij is de rol van Frankrijk cruciaal en daarmee ook de Franse presidentsverkiezingen van 2022.

In Parijs wordt gehoopt dat onder bondskanselier Scholz de Duitse politiek meer responsief zal zijn ten aanzien van Franse initiatieven. De frustratie dat Angela Merkel eigenlijk nooit gereageerd heeft op de ambitieuze Europese plannen die de Frans president Macron aan de Sorbonne-Universiteit ont-

vouwde is nog steeds groot.⁶ Van de nieuwe Duitse regering mag verwacht worden dat deze sterk zal inzetten op de Frans-Duitse samenwerking. Zonder Frans-Duitse initiatieven zal de Europese integratie geen grote stappen maken. Van Frans-Duitse dominantie kan in Duitse ogen echter geen sprake zijn. Dat zou indruisen tegen het Europese idee en het wantrouwen in andere hoofdsteden jegens Berlijn kunnen doen toenemen. Duitsland zal proberen om in een vroeg stadium andere landen te involveren en mee te nemen.

Het streven naar een politieke unie wordt niet in alle Europese lidstaten innig omarmd. Alle Duitse coalitiepartijen voelen daarom wel voor de mogelijkheid van een Europa van verschillende snelheden ook al wordt dit in het regeerakkoord zo niet verwoord. Voor de gemeenschappelijke buitenlandse politiek wordt wel gepleit voor een echt EU-ministerie van buitenlandse zaken. Ook wil de Duitse coalitie aansturen op de invoering van stemmen op basis van gekwalificeerde meerderheden in de Europese Raad. Nu hebben alle EU-lidstaten vetorecht, wat het voeren van een gezamenlijk buitenlands beleid ernstig bemoeilijkt.

Duitsers zien de EU primair als een 'Rechtsgemeenschap' die gebaseerd is op verdragen. De EU staat of valt daarom in Duitse ogen bij het zich houden aan gemaakte afspraken. Daarom is Duitsland vaak wat legalistisch en in Nederlandse ogen te weinig pragmatisch. Dat Polen en Hongarije het Europese recht en de daarin verankerde waarden en normen vaak met voeten treden, legt vanuit het Duitse perspectief de bijl aan de wortel van de Europese Unie. Tegelijkertijd voelt Duitsland een bijzondere historische verantwoordelijkheid voor de landen van Midden- en Oost-Europa, zeker als het gaat om Polen. Dat deze landen meer dan veertig jaar achter het ijzeren gordijn zaten, was immers een gevolg van Hitler. En zonder de Poolse vakbeweging Solidarność zou er ook geen opstand in de DDR zijn uitgebroken en dus ook geen Duitse eenwording zijn gevolgd.

Het zal voor Berlijn daarom ook in de komende regeringsperiode een laveren blijven tussen enerzijds rechtsstatelijkheid en mensenrechten en anderzijds het voorkomen dat landen als Polen of Hongarije zich gaan loszinnen van Europa. Wel kunnen we een wat scherpere toon uit Berlijn verwachten. Zowel voor de Groenen als de FDP zijn rechtsstatelijkheid, democratie en mensenrechten leidinggevend in hun Europese oriëntatie.

Politieke stabiliteit

Ook bij de laatste verkiezingen bleek het Duitse politieke systeem opmerkelijk veerkrachtig. De Bondsrepubliek was de afgelopen decennia altijd al een eiland van stabiliteit in een woelige Europese zee van rechts-populistische krachten. In de verkiezingen van 2021 bleef de AfD steken op 10% en aan de linkervleugel kreeg Die Linke zelfs net iets minder dan 5% van de stemmen. De partij kwam alleen in de Bondsdag omdat ze door drie direct gekozen kandidaten niet meer aan de kiesdrempel hoefde te voldoen. We zien dus dat in Duitsland het politieke midden, ook al is dit fragmentarischer geworden, ferm standhoudt. Een gevolg hiervan is dat er ondanks alle discussies relatief weinig druk is het systeem te veranderen.

Tussen de middenpartijen bestaat een grote basisconsensus over het politieke systeem. Ook als het gaat om buitenlandse en Europese politiek gaan de verschillen meer om accenten dan over principiële vragen. De kracht van partijen en de stabiliteit van het Duitse politieke systeem heeft zeker ook met de zeer goede financiële ondersteuning te maken. De SPD bijvoorbeeld heeft een jaarlijks budget van zo'n € 180 mln.⁷ De aan de partij gelieerde Friedrich Ebert Stiftung heeft een budget van zo'n € 200 mln.⁸ En dat in combinatie met veel meer parlementariërs die elk over vier of vijf eigen medewerkers beschikken. Dit zijn bedragen en een infrastructuur die echt van een andere orde zijn dan in Nederland.

De ambities van de nieuwe regering zijn groot, maar snel zal het allemaal niet gaan. Bij de oprichting van de Bondsrepubliek is bewust gekozen voor een extreme opsplitsing van de macht, onder meer door een federaal systeem, om zo een machtsconcentratie zoals onder Hitler voor eens en voor allemaal onmogelijk te maken. Het effect is wel een zeer gefragmenteerde besluitvorming met vele blokkade- en vetomogelijkheden. Maar als hervormingen eenmaal worden doorgevoerd, dan worden ze ook breed gedragen. In die zin mogen we toch veel van de komende regering verwachten.

Noten

- 1 Zie ook: <https://www.wahlrecht.de/umfragen/index.htm> (2021).
- 2 Bundeszentrale für politische Bildung (2020, 18 september). *Mitgliederentwicklung der Parteien*.
- 3 Tagesschau (2021, 27 september). *Bundestagswahl 2021: Who wählten Jüngere und Ältere?*
- 4 Voor de uitvoering van de Agenda 2010 stelde de regering-Schröder de commissie-Hartz aan. Die kwam met maatregelen die de vastgelopen Duitse arbeidsmarkt moesten hervormen en de werkloosheid moesten verlagen. Een van de nieuwe maatregelen was de versoering van de werkloosheidsuitkering, Hartz IV genoemd. Het bestaat uit Arbeitslosengeld I en Arbeitslosengeld II. Arbeitslosengeld I is vergelijkbaar met de Nederlandse WW-uitkering en bedraagt ongeveer 70% van het laatstverdiende loon. De uitkering werd door Hartz IV teruggebracht van 36 tot 12 maanden. Alleen voor 55-plussers werd een uitzondering gemaakt: zij kunnen maximaal 18 maanden een beroep doen op deze regeling. Zie voor meer toelichting de website van het Duitsland Instituut.
- 5 SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP (2021). *Mehr Fortschritt Wagnen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021-2025*.
- 6 Zie de presentatie van de plannen voor Europa van Macron op de Sorbonne.
- 7 Bundeszentrale für politische Bildung. (2020, 22 juni). *Einnahmen und Ausgaben der Parteien*.
- 8 Friedrich Ebert Stiftung. (2021). *Jahresberichte, Zahlen & Fakten*.