Het democratisch dilemma van de muntunie

Een ideale EU is democratisch, biedt lidstaten de mogelijkheid hun eigen beleid te voeren én is een monetaire unie. Die drie zaken laten zich echter lastig combineren. Ben Crum bespreekt, met dit ideaal in het achterhoofd, de drie voornaamste politieke strategieën die zich aandienen als antwoord op de huidige crisis.

BEN CRUM

'In verscheidenheid verenigd', dat was het motto waarmee het Europees Grondwettelijk Verdrag de Europese Unie beoogde te voorzien. Het onderstreept dat vereniging in het kader van het Europese integratieproces plaatsvindt met respect voor de verscheidenheid van de lidstaten. Ondanks die nobele intentie bestaat er natuurlijk een onmiskenbare spanning tussen de twee elementen: waar integratie wordt nagestreefd dreigt verscheidenheid onder druk te komen. Wat betreft de euro manifesteert de spanning tussen integratie en verscheidenheid zich specifiek tussen de voordelen van monetaire integratie (lagere transactiekosten en stabiele financiële verhoudingen) en de verscheidenheid in behoeften aan financieel-economisch beleid van landen (de politieke keuzevrijheid om te kunnen inspelen op uiteenlopende economische uitdagingen).

Over de auteur *Ben Crum is Universitair Hoofddocent Politicologie aan de Vrije Universiteit. Onlangs verscheen van zijn hand 'Learning from the EU Constitutional Treaty' (Routledge, Abingdon/ New York, 2012).*

Noten *zie pagina 61*

In dit artikel analyseer ik de verhouding tussen Europese monetaire integratie en het behoud van diversiteit in economische en democratische beleidskeuzes. Deze analyse spiegel ik vervolgens aan de drie voornaamste politieke strategieën die zich aandienen als antwoord op de huidige crisis.

INTEGRATIE EN VERSCHEIDENHEID

Strikt formeel gezien kun je stellen dat de Economische en Monetaire Unie (EMU) aanvankelijk een redelijke balans zocht tussen monetaire integratie en de verscheidenheid in financieel-economisch beleid. Natuurlijk vergde monetaire integratie onvermijdelijk een zekere beperking van de beleidsvrijheid van, en de verscheidenheid tussen, de betrokken nationale regeringen. Behalve dat de waarde van hun nationale munten niet meer vrij kon fluctueren werden zij ook gebonden aan het renteniveau van de Europese Centrale Bank. Een vergaande vereniging van financieel-economisch beleid werd echter niet noodzakelijk geacht.

De aanvankelijke suggestie was dat lidstaten de vrijheid konden behouden om hun eigen financieel-economische beleid te voeren, zolang zij maar binnen de parameters van het Stabiliteits- en Groeipact zouden blijven. Dit pact moest regeringen er verder van weerhouden om het lidmaatschap van de EMU te gebruiken als een vrijbrief voor onverantwoordelijk financieel-economisch beleid op kosten van de andere eurolanden. Concreet voorzag het pact erin dat de Europese Commissie toezicht hield op de nationale begrotingen en dat regeringen werden verplicht om hun begrotingstekort onder een grenswaarde van 3% van het bnp te houden. De eigen verantwoordelijkheid werd verder onderstreept door het vastleggen van de 'no bailout-clausule' in de EU-verdragen (art. 125 EUWV), die de mogelijkheid uitsluit dat een lidstaat in financiële nood een beroep kan doen op andere lidstaten om zijn financiële verplichtingen over te nemen.

Eurolanden leken in eerste instantie hun eigen financieel-economische beleid te kunnen blijven voeren

De huidige financieel-economische crisis duidt erop dat deze oorspronkelijke mix van monetaire integratie en een zekere tolerantie van verscheidenheid in financieel-economisch beleid niet houdbaar is.[1] Toen als gevolg van de bankencrisis en de daaropvolgende economische neergang de tekorten opliepen in landen als Ierland en Griekenland, ontstonden twijfels over de stabiliteit van hun overheidsfinanciën. Op de financiële markten uitten deze twijfels zich in sterk oplopende verschillen tussen de rente op staatsobligaties. Zo werden landen die al moeite hadden om hun begroting rond te krijgen geconfronteerd met stijgende financieringskosten. Daarmee dreigde een vicieuze cirkel van begrotingsproblemen en afnemend vertrouwen van geldverstrekkers waarmee de betrokken landen uiteindelijk afstevenden op een nationaal faillissement. De impact van een dergelijk faillissement zou echter veel verder reiken dan alleen het betreffende land; het zou ook de houdbaarheid van de monetaire unie als geheel ter discussie stellen.[2] De eurolanden kunnen het zich dus niet veroorloven om een van hen bankroet te laten gaan, maar evenmin kunnen ze zich onvoorwaardelijk garant stellen voor elkaars financiële problemen; dat zou namelijk in strijd zijn met de no bailout-clausule en met het belang om landen zelf primair verantwoordelijk te laten zijn voor hun financieel-economisch beleid.

De noodsituatie waarin met name Ierland en Griekenland in 2010 belandden, dwong de Europese regeringsleiders echter wel tot een reactie. De uitweg werd gevonden in het beschikbaar stellen van financiële ondersteuning die was gebonden aan strikte voorwaarden. In eerste instantie kreeg deze de vorm van bilaterale leningen. In tweede instantie is een speciale gezamenlijke constructie ingesteld, de Europese Faciliteit voor Financiële Stabiliteit, die op termijn moet opgaan in een Europees Financieel Stabilisatiemechanisme. De aan de steun verbonden voorwaarden beogen de financiële houdbaarheid van de overheidsbegroting en het vertrouwen van de private geldvertrekkers te herstellen. In de praktijk gaat het om een mix van vergroting van de kortetermijninkomsten (bijvoorbeeld door privatisering), structurele bezuinigingen en versterking van het belastingapparaat.

De formulering en controle van de noodzakelijke maatregelen is in handen van de zogenaamde *trojka*, gevormd door de Europese Commissie, de Europese Centrale Bank en het IMF. Om zoveel mogelijk controle uit te oefenen worden de maatregelen die de desbetreffende landen moeten nemen zo concreet mogelijk benoemd. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om directe verhoging van de btw, herstructurering van de pensioenen en het opheffen van de algemeen verbindende werking van sectorafspraken.[3]

Indien deze landen een nationaal bankroet willen ontlopen, vergt monetaire integratie van hen dus dat ze hun macro-economische beleidsautonomie opgeven. In wezen lijkt hen zelfs de keuze ontnomen te zijn om uit de EMU te stappen en zo weer baas over het eigen economische beleid te worden, omdat de andere eurolanden de risico's hiervan niet aanvaardbaar achten. Dit werd bij uitstek zichtbaar toen in november 2011 de Griekse premier Papandreou de suggestie deed om een referendum te houden over het al dan niet aanvaarden van het leningspakket onder de gegeven voorwaarden. Met de kennis van nu lijkt een dergelijke opoffering van nationale soevereiniteit een onaanvaardbaar hoge prijs voor monetaire integratie en haar veronderstelde voordelen.

OPKOMEND EUROPEES REGERINGSFEDERALISME

De Europese regeringsleiders hebben met horten en stoten gereageerd op de ontwikkeling van de financiële crisis. In de maatregelen die uiteindelijk zijn genomen laten zich echter wel de contouren van een strategie herkennen, een strategie die door velen als regeringsfederalisme ('executive federalism') is gekarakteriseerd, meest prominent door Jürgen Habermas.[4]

Deze strategie is federaal in de zin dat zij wordt gekarakteriseerd door een verdieping van de gezamenlijke kaders voor financieel-economisch beleid en een verscherping van het Europese toezicht. Een typerend voorstel is in dit verband het 'Europese semester', waaronder de nationale regeringen hun concept-jaarbegrotingen vooraf laten toetsen op verenigbaarheid met de Europese kaders.

Het nieuwe Stabiliteitsverdrag, dat 25 van de 27 EU-lidstaten in januari 2012 ondertekenden, gaat nog een stap verder in de zin dat het lidstaten verplicht hun begroting in evenwicht te houden en wettelijke voorzieningen te treffen die automatisch de noodzakelijke financiële correcties in werking stellen indien de afgesproken grens wordt overschreden. Bovendien worden landen met een te groot structureel begrotingstekort gebonden aan een 'budgettair en economisch partnerschapsprogramma' waarin, conform de gegeven Europese kaders en onder toezicht van de Europese Commissie en de Raad van Ministers, de financiële hervormingen worden gespecificeerd waaraan deze landen hebben te voldoen (art. 5 van het Stabiliteitsverdrag). De directe Europese inmenging in het nationale begrotingsbeleid markeert een duidelijke inbreuk op de nationale financiële soevereiniteit, zeker voor zover deze gepaard gaat met concrete beleidsaanwijzingen van de Commissie waarvan de regeringen slechts bij gekwalificeerde meerderheid kunnen afwijken.

Tegelijkertijd gaat het uitdrukkelijk om *regerings*federalisme. De kaders en het toezicht staan onder directe controle van de regeringsleiders. Dit heeft twee belangrijke implicaties. Ten eerste betekent het dat deze processen zijn onttrokken aan een effectieve parlementaire controle. Het Stabiliteitsverdrag voorziet er weliswaar in dat de voorzitter van de eurozone na elke eurotop rapporteert aan het Europees

De Europese beslissingen zijn nu onttrokken aan een effectieve parlementaire controle

Parlement (art. 12.5) en moedigt nauw overleg tussen de (Europese en nationale) parlementaire begrotingscommissies aan (art. 13), maar deze bepalingen onderstrepen juist het feit dat de afspraken tussen de nationale regeringen nergens onderhevig zijn aan effectieve parlementaire controle op basis waarvan ze kunnen worden afgewezen of substantieel herzien. Tegelijkertijd is de controle op nationaal niveau ernstig beperkt, omdat nationale parlementen steeds slechts één regering kunnen aanspreken en deze regering de politieke verantwoordelijkheid kan afschuiven op het collectief van regeringen.

De tweede implicatie is dat in de besluitvorming binnen dit regeringsfederalisme de machtsverschillen tussen lidstaten onverbloemd naar voren treden in plaats van dat deze wordt gestuurd door evenwichtige en transparante spelregels die recht doen aan het wederzijds respect tussen lidstaten en het soevereine en democratische karakter van elk van hen. Met andere woorden: binnen het regeringsfederalisme zetten de grote en sterke lidstaten de toon en rest de kleinere en zwakkere lidstaten veelal slechts de keus om zich aan te sluiten of de samenwerking te verlaten.

Uiteindelijk neigt deze vorm van regeringsfederalisme tot een uitbouw van een Europees regelwerk dat het financieel-economisch beleid in de zwakke lidstaten dicteert en controleert en hen op dit punt dus alle politieke autonomie ontneemt. Terwijl een deel van deze taken kan worden gedelegeerd aan onafhankelijke instanties als de Europese Commissie, de Europese Centrale Bank en misschien zelfs het Europees Gerechtshof, blijft de politieke regie uiteindelijk in handen van de (grote en sterke) lidstaten. Op die manier kunnen zij ook voorkomen dat de Europese regels hun eigen politieke autonomie ondermijnen.

De Nederlandse regering heeft zich tot dusver zeer toegewijd getoond aan de regeringsfederalistische tendens in de Europese reactie op de crisis. Het demissionaire kabinet-Rutte deelde de diagnose dat de schuldenpositie van Europese overheden uit de hand was gelopen en dat een strakkere Europese begrotingscontrole noodzakelijk is voor de stabiliteit van de euro. Deze visie sloot ook goed aan bij de ideologische voorkeur van de coalitie voor een kleinere overheid en een aanbodgericht macro-economische beleid. Bovendien leek de Nederlandse regering zichzelf als natuurlijk lid van de coalitie der sterke en prudente lidstaten te zien, met Duitsland als het natuurlijke middelpunt.

Bij deze positie zijn drie kanttekeningen te plaatsen. Ten eerste is het riskant om verdragsrechtelijke verplichtingen aan te gaan op basis van ideologische voorkeuren. Een volgende Nederlandse regering zou in alle redelijkheid een voorkeur kunnen hebben voor een meer omvangrijke publieke sector en een meer anticyclisch macro-economisch beleid. Het Stabiliteitsverdrag lijkt de mogelijkheid van dergelijke politieke keuzes echter ernstig te beperken.

Het kabinet-Rutte ging verdragsrechtelijke verplichtingen in Europa aan op basis van zijn ideologische voorkeur

Een tweede kanttekening is dat, hoezeer de Nederlandse economie ook is verbonden met de Duitse, het geenszins vanzelfsprekend is dat we ons altijd aan de zijde van de grootste lidstaat bevinden. Dit wordt bij uitstek geïllustreerd door de gebeurtenissen van 2004, toen Duitsland en Frankrijk de normen van het Stabiliteits- en Groeipact schonden maar, tot groot chagrijn van minister Zalm, hun politieke macht wisten te gebruiken om sancties af te wenden.

Anno 2012 zouden de verhoudingen wel eens andersom kunnen liggen, en dat is de derde kanttekening. Het is inmiddels steeds duidelijker dat er weinig reden is om al te tevreden te zijn met onze eigen overheidsfinanciën. Het inperkende effect van het Europese regeringsfederalisme op de Nederlandse beleidsopties en op het vermogen tot nationaal zelfbestuur is de afgelopen maand zeer voelbaar geworden voor Nederland. Terwijl de leidende politici bereid mogen zijn die prijs te betalen voor de loyaliteit aan de muntunie en de dominante politieke stemmen in Europa, is het maar zeer de vraag of dat ook geldt voor hun kiezers.

DEMOCRATISCHE FEDERALISERING

De strategie van Europees regeringsfederalisme snijdt diep in het vermogen tot democratisch zelfbestuur van economisch zwakke landen en

ondermijnt een fundamenteel idee van gelijkwaardigheid tussen de lidstaten. Critici hebben om die reden gesuggereerd dat de financiële crisis weliswaar noopt tot veel verdergaande integratie op financieel-economisch terrein, maar dat dit slechts democratisch gelegitimeerd kan worden als het vergezeld wordt door vergaande politieke hervormingen.[5] De verantwoordelijkheid voor besluiten over en de controle van de Europese kaders zou dan niet bij de lidstaten moeten liggen maar bij een centrale, democratisch gemandateerde, Europese economische regering. De spil van een dergelijke economische regering zou gevormd kunnen worden door een Europese president, die de economische verantwoordelijkheden van de huidige voorzitters van de Europese Raad en van de Europese Commissie combineert, en een Europese minister van Economische Zaken, een functie die voort zou bouwen op de huidige positie van de eurocommissaris voor monetair beleid.

Een dergelijke regering zou haar democratische mandaat moeten ontlenen aan pan-Europese verkiezingen, hetzij door gekozen te worden door het Europees Parlement, hetzij door directe verkiezingen door de burgers (bijvoorbeeld analoog aan de Franse presidentsverkiezingen). Deze benadering waarborgt de eenheid van Europees beleid, evenals de directe en gelijkwaardige invloed van alle Europese burgers op de richting van het beleid.

Het Europese regeringsfederalisme ondermijnt de gelijkwaardigheid tussen de lidstaten

Aan deze strategie van democratische federalisering van het Europese economische beleid lijken twee belangrijke implicaties verbonden. Ten eerste maakt democratische federalisering de weg vrij voor een verdergaand geïntegreerd Europees begrotingsbeleid. Eén maatregel die bij uitstek past in deze strategie is de invoering van euro-obligaties waarmee de Europese lidstaten gezamenlijk garant staan voor (een deel van) de publieke schuld. Daarnaast ligt het in dit kader voor de hand om het Europese budget aanzienlijk te verhogen boven het huidige niveau van iets meer dan 1% van het Europese bnp, zodat de EU daadwerkelijk sturing kan geven aan de economische herverdeling tussen de lidstaten. Dit kan door de invoering van specifiek Europese belastingen (op bijvoorbeeld financiële transacties of milieuverontreinigende activiteiten) of door directe toewijzing aan de EU van een vast deel van de btw in alle lidstaten.

De tweede implicatie is dat niet alle lidstaten gedwongen kunnen worden mee te gaan in deze acceleratie van Europese samenwerking. Dat geldt in ieder geval voor de landen die ervoor kiezen om buiten de eurozone te blijven maar mogelijk ook voor enkele die wel reeds de euro hanteren. Consequentie is dus dat deze strategie uitmondt in een kern-Europa rond een federale economische regering, omgeven door de overige EU-leden waarmee het een vrijhandelszone vormt en samenwerkt op geselecteerde andere beleidsterreinen.[6]

Terwijl deze strategie inzet op het verenigen van monetaire integratie en gezamenlijk democratisch bestuur, heft het dus de verscheidenheid tussen lidstaten op. Een land als Nederland verliest dan bijvoorbeeld het vermogen om — ten goed of ten kwade, maar in ieder geval zelfstandig — invulling te geven aan zijn eigen beleid ten aanzien van zaken als pensioenen, collectieve arbeidsovereenkomsten en de belastingaftrek van hypotheeklasten. In plaats daarvan worden dergelijke zaken onderwerp van gezamenlijke Europese besluitvorming waarbij de kans bestaat dat het Nederlandse geluid ondergesneeuwd raakt.

De achilleshiel van de strategie van democratische federalisering is echter het risico dat de maatschappelijke randvoorwaarden achterblijven bij de institutionele intenties. Een effectieve Europese democratie komt niet tot stand door institutionele hervormingen alleen. Zij vergt ook een verandering in de houdingen van de

Europese burgers en de ontwikkeling van een gedeelde politieke cultuur. Als het vertrouwen van de burgers in een Europese economische federatie uitblijft of als het uiteindelijk ontbreekt aan een politieke vertrouwensband tussen de burgers van de verschillende lidstaten onderling, dan dreigt de Europese economische regering niet veel meer te zijn dan een institutionele façade die de schijn van democratische legitimiteit verleent aan een proces waarin gevestigde meerderheden hun wil opleggen aan zwakke minderheden. In die zin is het de vraag of deze alternatieve strategie daadwerkelijk kan ontkomen aan de democratische bezwaren tegen de huidige tendens naar regeringsfederalisme.

EMU-UITTREDING

Vanuit de stelling dat het in Europa vooralsnog ontbreekt aan de randvoorwaarden voor een waarlijk geïntegreerde democratie dringt zich een derde scenario op. Mogelijk is monetaire integratie achteraf gezien een gevaarlijke fuik die ons steeds verder wegvoert van het vermogen om een eigen financieel-economisch beleid te voeren. De vraag is dan of het niet wenselijk en haalbaar is de fuik achterwaarts te verlaten en monetaire integratie op te geven ten gunste van de te herwinnen democratische autonomie. Zeker voor de landen die zich momenteel in urgente financiële problemen bevinden en hun financieel-economische soevereiniteit grotendeels hebben ingeleverd lijkt monetaire integratie achteraf bezien een faustiaanse overeenkomst te zijn geweest. Weliswaar hebben zij in voorgaande jaren geprofiteerd van een grote toevloed van kapitaal, maar in de huidige situatie is een groot deel van die groei als een luchtbel uiteengespat en ontbreekt het hun aan beleidsinstrumenten als devaluatie en het zelfstandig vergroten van de geldvoorraad.

De Economische en Monetaire Unie voorziet echter bewust niet in een uitstapprocedure, juist ook om het commitment van de lidstaten te onderstrepen. De risico's van het verlaten van de EMU zijn ook enorm. De praktische organisatie van de omzetting van al het geld en alle tegoeden in een nieuwe (of oude) muntsoort is niet iets dat van de ene op de andere dag kan plaatsvinden. Vanaf de eerste aanzet zou een dergelijk proces omgeven worden door grote onzekerheid, waarbij het risico groot is dat de financiële markten het vertrouwen in het betreffende land verliezen. Voor de zwakke eurolanden waaraan als eerste gedacht kan worden, zou een uitstap gevolgd worden door een scherpe devaluatie van de nieuwe munt in verhouding tot de euro. Verschillende scenario's suggereren dat het betreffende land te maken zou kunnen krijgen met een devaluatie van 60% en een halvering van het bnp.[7] Cruciaal is echter dat de kosten van een uittreding niet beperkt blijven tot het betreffende land. De uittreding van een land uit de euro zou onmiddellijk twijfels oproepen over de positie van andere, zwakke landen. Om die reden is het onwaarschijnlijk dat het bij één land zou kunnen blijven. Daarnaast heeft uittreding directe kosten voor de achterblijvende eurolanden voor zover zij investeringen hebben uitstaan in het uittredende land en voor zover uittreding leidt tot een revaluatie van de euro. Gezien de ingrijpende economische turbulentie waarmee euro-uittreding gepaard zal gaan, is het begrijpelijk dat analisten waarschuwen voor de mogelijke consequenties van dit scenario voor het Europese project als geheel.

Tegelijkertijd dwingen deze observaties tot het zoeken van maatregelen waarmee deze risico's mogelijk beheerst kunnen worden. Timing is in deze context van het grootste belang. Zo ligt het voor de hand om op het moment dat een land uit de euro zou stappen het internationale kapitaalverkeer tijdelijk aan banden te leggen.[8] Daarnaast zouden de andere eurolanden flankerende maatregelen kunnen nemen in de vorm van financiële, institutionele en politieke steun. Ze zouden de kosten die ze anders hadden gehad aan voortdurende reddingsmaatregelen kunnen omzetten in een eenmalig uittredingspakket. Ook zou het volwaardig lidmaatschap van de gemeenschappelijke markt gegarandeerd moeten worden. De vraag moet gesteld worden

in hoeverre de eenmalige klap van uittreding uiteindelijk, zowel voor de betrokken lidstaat als voor de eurozone als geheel, niet een minder kostbare oplossing (in financieel en democratisch opzicht) is dan een voortdurende ondersteuningsoperatie waarbij het land gevangen blijft in de inherente ongelijkheid van de monetaire unie.

POLITIEKE OPTIES

De drie strategische perspectieven die ik hier heb geschetst suggereren niet slechts een dilemma maar zelfs een trilemma tussen democratie, beleidsverscheidenheid en monetaire integratie. In die zin illustreren zij de stelling van Harvard-econoom Dani Rodrik dat van de drie politieke doelen democratie, nationaal zelfbestuur en economische globalisering er zich in de praktijk steeds slechts maximaal twee laten combineren.[9] De strategie van regeringsfederalisme offert democratie op voor monetaire integratie en een zekere mate van nationale beleidsautonomie (ten minste voor de sterke eurolanden). In de democratisch federalistische strategie worden monetaire integratie en democratie veiliggesteld ten koste van beleidsverscheidenheid en nationaal zelfbestuur. Het uittredingsscenario neemt ten slotte afscheid van monetaire integratie ten gunste van beleidsverscheidenheid en nationale democratie. Uiteindelijk lijken aan alle drie de strategieën echter aanmerkelijke kosten en nog grotere risico's verbonden te zijn.

De eurolanden betalen een aanzienlijke prijs voor monetaire integratie: in termen van beperking van nationale beleidsmogelijkheden, bestuurlijke complicaties en, steeds waarschijnlijker, leningen die niet kunnen worden terugbetaald. Achteraf bezien is het de vraag of veel eurolanden momenteel niet beter af waren geweest zonder muntunie.

De euro is echter een gegeven en de politieke opties moeten vanuit dat gegeven worden gewogen. In dat licht is het duidelijk dat het laten uittreden van één of meerdere landen uit de eurozone een zeer riskante en, naar alle waarschijnlijkheid, zeer kostbare strategie is. Die kosten staan dan nog los van de gevolgen die een dergelijk desintegratieproces zou hebben voor de onderlinge politieke verhoudingen in Europa. Het enige punt waarop uit deze strategie een constructieve beleidssuggestie kan worden afgeleid, betreft de wenselijkheid om de verdragsrechtelijke verplichting voor nieuwe EU-lidstaten tot toetreding tot de EMU af te schaffen (met terugwerkende kracht) en om de mogelijkheid van een beheersbare uittredingsprocedure uit de euro serieus te onderzoeken.[10]

Als we aannemen dat het terugdraaien van monetaire integratie geen optie is, dan resten de strategieën van regeringsfederalisme en democratische federalisering. Zoals aangegeven lijkt het pad van het regeringsfederalisme op dit moment het meest waarschijnlijke. Dat is niet alleen een reflectie van de politieke verhoudingen in de EU, er zijn ook inhoudelijke argumenten voor. Meer dan het democratisch federalisme erkent de strategie van het regeringsfederalisme namelijk het primaat van de natiestaat als eenheid van effectief democratisch zelfbestuur. Daarmee laat deze strategie in principe ook een zekere ruimte voor verscheidenheid in nationale beleidskeuzes.

Het regeringsfederalisme stuit echter op twee substantiële bezwaren en in die opzichten kan het lering trekken uit de strategie van democratische federalisering. Het eerste bezwaar tegen het regeringsfederalisme is dat politieke machtsverhoudingen de boventoon gaan voeren. Om aan dit bezwaar tegemoet te komen is het noodzakelijk dat de nu vaak schimmige intergouvernementele onderhandelingen onderworpen worden aan formele besluitvormingsregels die garanderen dat elke lidstaat een volwaardige inbreng kan hebben in de besluitvorming en die voorkomen dat een exclusieve kerngroep haar wil oplegt aan de rest. Om die reden is het hoopgevend dat juist de Duitse regering erkent dat de recente stappen tot verdergaande financieel-economische samenwerking en controle nopen tot heropening van het constitutionele debat in Europa.[11]

Het tweede bezwaar tegen het regeringsfederalisme betreft het gebrek aan effectieve parlementaire controle. De strategie van het democratisch federalisme biedt op dit punt een aantal nuttige aanzetten. Hoewel een Europese economische regering om veel redenen een stap te ver lijkt, is het zeker wenselijk om de Europese uitvoeringsverantwoordelijkheden duidelijker te lokaliseren. Een beleidssuggestie in die richting is om, analoog aan de Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken, een Hoge Vertegenwoordiger voor de EMU in te stellen die ook de euroraad voorzit. Daarmee krijgt het Europese monetaire beleid een herkenbaar politiek gezicht dat ook daadwerkelijk kan worden aangesproken door het Europees Parlement.

Anders echter dan de strategie van een democratisch federalisme suggereert, volstaat het niet om de parlementaire controle alleen op Europees niveau te organiseren. Zij dient aangevuld te worden met de versterking van de rol van, en de samenwerking tussen, de nationale parlementen in de eurozone. Het idee van een conferentie van vertegenwoordigers van de (Europese en nationale) parlementaire begrotingscommissies zoals dat nu in het Stabiliteitsverdrag (art. 13) is opgenomen kan daarvoor een opstap bieden, maar dan dient deze wel meer dan alleen een overlegfunctie te vervullen. Een mogelijkheid is bijvoorbeeld om een dergelijke parlementaire conferentie te laten toetsen of de Europese eisenpakketten aan landen in financiële problemen een onevenredige inbreuk maken op de soevereiniteit van het nationale parlement in de desbetreffende lidstaat. Een dergelijk taak sluit aan bij de rol van hoeders van het subsidiariteitsbeginsel die in het Verdrag van Lissabon is toegeschreven aan de nationale parlementen.

Er is geen gemakkelijke en eenduidige oplossing voor het democratische dilemma van de muntunie. Het beste wat we mogen hopen is dat met vallen en opstaan een houdbare koers wordt gevonden die niet alleen het ineenstorten van de EMU voorkomt, maar ook het vermogen tot democratisch zelfbestuur van alle leden van de muntunie respecteert. Een voorwaarde voor een dergelijke koers is dat burgers, nationale regeringen en Europese bestuurders openstaan voor innovatieve voorstellen en bereid zijn te putten uit alle denkbare strategieën.

Dit artikel is een voorpublicatie uit een boek over eurocrisis dat dit najaar zal verschijnen bij de Wiardi Beckman Stichting.

Noten

1 Overbeek, H. (2012), 'Sovereign Debt Crisis in Euroland: Root causes and implications for European integration' *The International Spectator* 47(1), pp. 30-48.
2 Scharpf, F. (juli 2011), *Monetary Union, Fiscal Crisis and the Preemption of Democracy*. MPIfG Discussion paper 11/11, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln.
3 Ibid.
4 Habermas J. (10 november 2011), 'Europe's post-democratic era', *The Guardian*.
5 Ibid.
6 Hulten, M. van (24 november 2011), 'De EU zal veranderen of eerloos verdwijnen', *de Volkskrant*.
7 Belke, A. (November 2011), *Doomsday for the euro area: causes, variants and consequences of breakup*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
8 Ibid.
9 Rodrik, D. (2011), *The Globalization Paradox. Democracy and the Future of the World Economy*. New York: W.W. Norton.
10 Fahrholz, C. en C. Wójcik (oktober 2011), *The Eurozone needs exit rules*, VoxEU.org.
11 Reuters (9 maart 2012), *Germany wants new debate on EU constitution*.