



Luuk van Middelaar, politiek filosoof en historicus, is columnist van *NRC* en hoogleraar EU-recht (Leiden).



ESSAY
Europa



Een functionaris in een hangar met 18 doodkisten voor coronaslachtoffers in Bergamo, Italië, in april 2020.

FOTO MARCO DI LAURO / GETTY IMAGES

Hoe de pandemie een Europese publieke ruimte baarde

De geweldige kracht van de Europese openbare mening kwam tijdens de coronacrisis in beweging en verpulverde Brusselse wetmatigheden, betoogt *Luuk van Middelaar*.

Vilein verspreidt het virus zich in de laatste winterweken van 2020 over het Europese continent, tienduizenden mensen dwingend tot een strijd op leven en dood. De meeste staten vergrendelen hun landsgrenzen, miljoenen huishoudens doen hun voordeur op slot. Helse taferelen voeden de angst voor besmetting. In Europa voltrekt zich een ramp, maar een gezamenlijk antwoord blijft uit. Het felst klinkt deze klacht in Italië, dat vroeg door het virus is getroffen. Hulpkreten blijven onbeantwoord, bittere verwijten volgen. Ook de trage en zwakke reactie van de Europese Unie op de drama's in zieken- en verpleeghuizen van Bergamo tot Madrid, Mulhouse of Tilburg wordt getroffen door kritiek. Het verweer dat de Brusselse instellingen op het vlak van volksgezondheid formeel niet bevoegd zijn, maakt een povere indruk. Wanneer dat voor-

jaar ook een economische depressie dreigt, voorspellen doempredici het einde van de EU. Ogenscheinlijk uit het niets toonde de Unie vervolgens grote dynamische veerkracht. De virusuitbraak leidde tot missers, wantrouwen en botsingen, maar mobiliseerde ook onvoorziene krachten en bracht grote verschuivingen teweeg. Dit ging razendsnel. Al in de zomer van 2020 namen de regeringsleiders twee vérrerende besluiten: de EU ging centraal vaccins inkopen en er kwam een enorm coronaherstelfonds. Twee blijken van eenheid en handlingsvermogen, enkele maanden eerder volstrekt ondenkbaar. Over 'geen bevoegdheid' had niemand het meer. De Unie vond zichzelf opnieuw uit. Hoe kon dat? Het geheim zit in de wisselwerking tussen publiek en politiek. Meer dan in vorige grote Europese crises volgt tijdens de coronaramp het politieke handelen op een publieke roep om actie. Alle burgers zijn lijfelijk belaagd. Het was

niemands schuld. De crisis was zo ontzagwekkend - de abnormale lockdowns, de geometrische verdeel- en heers-politiek van China en de VS, de kans op massaontslagen -, dat 'Europa' iets moest doen; in welke gestalte ook. Pandemische wanhoopskretten dwongen de Unie een vorm aan te nemen die ze nog niet had. Zeker, aanvankelijk doet de coronacrisis een krachtig nationaal gevoel opwellen: dagelijks telt en heiligt elke samenleving de zieken en de doden; luistert naar plechtige redes van koningen, presidenten of premiers; brengt liederen vanaf de balkons; applausdisseert in de avond voor het zorgpersoneel. Intense nationale momenten. Tegelijk zijn de burendichterbij ooit: hun wanhoop en lockdown-gedrag, hun IC-beleid en sterftecijfers, hun open of dichte grenzen. Afgezien van grensoverschrijdende empathie: de blik op de burenen heeft ook binnenlands nut. Mensen controleren hun regering door deze met andere regeringen te vergelijken. Het kie-

zerspubliek wil weten waarom Duitsland doortastender test dan Frankrijk, waarom in Spanje meer mensen overlijden dan in Oostenrijk, waarom België mondkapjes invoert en Nederland niet. In de ongekende onzekerheid van die dagen (premier Mark Rutte: „Met 50 procent kennis moeten we 100 procent besluiten nemen.“), biedt de Europese gezamenlijkheid een minimum aan houvast en maat. Maar het blijft in de Unie niet bij vergelijking alleen. Vanwege de verbondenheid van munt, markt en mobiliteit ervaart het publiek de weerslag van besluiten bij de burenen op het eigen leven. Wat als de Bondsrepubliek honderden miljarden staatssteun in de eigen economie pompt en Italië zich dat niet kan veroorloven? Wat als Zweden een lakse coronakoers vaart en de burenen de grenzen openhouden? Wat als Hongarije een Russisch vaccin goedkeurt? Sommige nationale opinies laten de burenen al heel gauw weten: dat besluit van jullie is ook onze zaak; en omgekeerd vinden enkele

ationale leiders gehoor bij een ruimer, Europees publiek. In deze onverwacht roerige wisselwerking krijgt een nieuwe openbaarheid gestalte, die de handeling aanjaagt. Als contrast: de financiële stormen vanaf 2008 werden *top-down* bedwongen. De verzamelde regeringen, gealarmeerd door experts, moesten trage parlementen overtuigen van drastische besluiten om bank en munt te redden. Het publiek keek toe, had nergens om gevraagd. Zo ook zijn de economische vrijheden die de Brusselse regelfabriek vanaf de jaren vijftig instelde steeds van bovenaf verleend als gunst, niet van onderop afgedwongen als eis. In de pandemie daarentegen ligt het primaat voor het eerst bij het publiek. John Dewey legt in zijn geweldige boek *The Public and its problems* (1927), over de aard van de Staat, uit hoe dit werkt. Terwijl de meeste politieke theorieën de staatsopdring leggen bij de daden en de wilskracht van stichters en doeners, draait de Amerikaan de zaak om: het publiek was eerst. Publiek vormt zich als reactie op voorvallen die mensen gemeenschappelijk raken. Dit kan gaan om van buiten komende gebeurtenissen (een natuurramp, de pandemie), maar ook om indirecte gevolgen van menselijk handelen (een politieke samenzwering, economische uitbuiting). Aanvankelijk is het publiek ongeorganiseerd, 'vormloos'. Zou dra evenwel pogingen worden ondernomen het publiek te organiseren en uit zijn naam greep op gebeurtenissen te krijgen, „dan ontstaat er iets dat trekken heeft van een staat,” schrijft Dewey. De res publica is zowel een opdracht (de publieke zaak) als een vorm (gemeenbest of republiek). De dynamiek van de situatie onder ogen zien, verandering vormgeven in de openbaarheid: dat is precies wat we van onze politieke leiders verlangen - meer dan van ambtenaren of juristen, experts van de status quo. Vandaar de zwakte van het aanvankelijke Brusselse verweer; wanneer de Geschiedenis aan de deur klopt, zijn ontbrekende bevoegdheden geen excuus. Wat dan telt is het getoonde vermogen 'gebeurtenissenpolitiek' te bedrijven, ofwel een alle burgers rakende schok te identificeren en te pareren, te improviseren en te overtuigen in het moment, en in het verlengde hiervan te anticiperen en het stelsel te verstevigen. Dan draait het niet om ambtelijke bevoegdheid, maar om persoonlijke, politieke verantwoordelijkheid.

Angela Merkel is zich als een der weinigen van deze politieke opdracht bewust. De Duitse bondskanselier verricht in deze laatste grote Europese crisis uit haar zestien ambtsjaren haar grootste kunststuk. Zij voelt rond Pasen 2020 hoe politieke twisten over solidariteit tussen Noord en Zuid oplopen, hoe breuklijnen verharderen. Zij leest dag na dag rapporten hoe Noord en Zuid van de eurozone ook economisch uiteengroeien (een risico voor Duitse exporteurs). Zij hoort uit Parijs de roep van de Franse president, die op dit cruciale moment een herbevestiging zoekt van het Frans-Duitse verstandshuwelijk dat Europa heet. En zo doet zij, op 18 mei 2020, na rijp beraad en hoogstpersoonlijk, een sprong. Namens de Bondsrepubliek neemt zij verantwoordelijkheid voor 500 miljard euro aan gezamenlijke coronaleningen, als giften te verstrekken. Wat tijdens de gevaarlijke eurocrisis voor haar taboe was, kan nu wel. De bondskanselier toont een grote, welhaast seismografische gevoeligheid voor ondergrondse bewegingen in de Europese openbaarheid. Nergens beseft men beter dan in Berlijn dat de lijfelijke beproefing van de pandemie kan leiden tot bruuske verschuivingen, emotionele erupties, sedimentatie van rancune - met veel risico voor het onderlinge vertrouwen en de stabiliteit.

Merkel ervoer al in 2010 de hitte van de zuidelijke woede; haar gezicht stond met Hitlersnor op Griekse of Spaanse cartoons. Voorjaar 2020 registreert zij hoe in de pandemie rauwe belevenissen uit die eurocrisisdagen aan de oppervlakte kwamen. „Ons land sterft,” zeiden de leiders in Rome en Madrid tegen haar - en dus mocht de noodhulp niet voorwaardelijk zijn; dat was vernederend. Evenmin viel te negeren dat het vertrouwen van de Italiaanse publieke opinie in de Unie kelderde en vertrek voor twee op de drie Italianen een optie werd. Verschuivingen in de publieke sfeer zijn puur politiek. De uitkomst is niet de som van objectieerbare krachten (zoals de handelsbalans, het wapenarsenaal of het technologisch vermogen van een land) maar ook en vooral een kwestie van humeur en sentiment, dankbaarheid en ressentiment, herinnering en verwachting, woorden en verhalen - uitgedrukt in veelal labiele evenwichten en wisselende meerheden. Toch is de stemming van het publiek leesbaar, navoelbaar en beïnvloedbaar. In de openbare mening huist bovendien een geweldige kracht, die veel vermeend objectieve gegevens aan de kant duwt of kan verpulveren. Juist dat bleek in de coronacrisis. Dan moet je die Europese openbaarheid wel zien. De Nederlandse minister van Financiën Wopke Hoekstra deed in maart 2020 zijn gevoelloze suggestie voor een onderzoek door de Commissie naar het ontbreken van financiële buffers in Italië en Spanje. Dit was een botte uithaal in de hoop op applaus van het Hollandse thuispubliek. Hij oogstte evenwel een striemend fluitconcert van de Europese tribunes en moest afdruipe. De minister had de aard, omvang en stemming van zijn Europese publiek miskend.

Andere spelers zochten de bredere tribune op. Tegelijk met Hoekstra's schuiver bracht Zuid-Europa een oude wens uit de eurocrisis in het spel, met de oproep tot gezamenlijke schulduitgifte. Dit ging langs officiële kanalen, met een brief van negen regeringsleiders aan toppenvoorzitter Charles Michel. Maar veel effectiever toer Italiaanse burgemeesters enkele dagen later met een pagina-grote advertentie in de *Frankfurter Allgemeine Zeitung* bij Duitse krantenlezers steun voor deze 'coronabonds' wierven. Soms beweert men dat er geen Europese publieke ruimte zou bestaan omdat we niet één taal spreken. Dat is onzin. Applaus, goal of fluitconcert begrijpt iedereen. Het publiek waar de politiek mee te maken heeft bestaat uit méér dan nette burgers die brieven naar de krant sturen en om de zoveel jaar gaan stemmen. Het publiek huult en klapt, het demonstreert en vlagt, het heeft wensen en grieven en laat rechtstreeks of via de media zijn macht voelen. In de pandemie, intens nationaal beleefd, ontdekte het publiek ook zijn Europese rol. Het laat weten: ons leven en onze gezondheid zijn een gezamenlijke publieke zaak. Wij willen dat de politiek ons helpt, beschermt, levens redt, toekomst biedt. Deze aanzwellende noodroep overstemde de vaste tegengeluiden die elk Brussels initiatief affluiten als ongewenste inmenging in nationale aangelegenheden. Sneller dan ooit vertaalde de Europese *res publica* zich van vormloze opdracht in politiek besluit. Een pandemionium van lawaai, felle openbare woordenstrijd: zij brengen de Unie op een moment van grote kwetsbaarheid nieuwe politieke kracht.

Dit is een bewerking van enkele passages uit het volgende week te verschijnen boek *Een Europees pandemionium. Kwetsbaarheid en politieke kracht* (Historische Uitgeverij).