

**‘A clear indication of our solidarity’  
Het besluitvormingsproces binnen de  
Bondsrepubliek Duitsland rond het Werner Plan (1969-1971)**

**Masterscriptie Internationale Betrekkingen**

Marloes Mulder

3724409

Dr. M.L.L. Segers

Augustus 2012

# Inhoud

<b>Inleiding</b>	<b>pagina 3</b>
Het Werner Plan	pagina 4
Duitsland en monetaire unie	pagina 7
Neo-functionalisme, geopolitieke en economische belangen	pagina 8
<i>Unintended consequences</i>	pagina 16
Vraagstelling, methode en opbouw van de scriptie	pagina 17
<b>1. Europese integratie en de Bondsrepubliek eind jaren 60</b>	<b>pagina 20</b>
Europese integratie tot 1969	pagina 20
Internationale monetaire samenwerking	pagina 23
Koude Oorlog, <i>Ostpolitik</i> en de relatie met Frankrijk	pagina 25
<b>2. Intern besluitvormingsproces in de BRD</b>	<b>pagina 29</b>
Interne compromisvorming volgens Moravcsik	pagina 29
De Bundesbank, Willy Brandt en Karl Schiller	pagina 33
Schillers visie in Duitse media	pagina 37
<b>3. Extern overleg met andere lidstaten van de EG</b>	<b>pagina 40</b>
Vorbereiding op de top van Den Haag	pagina 40
Internationaal overleg tijdens de opstelling van het Werner Rapport	pagina 45
Van Rapport tot Resolutie	pagina 48
<b>4. Gevolgen en belang van het Werner Plan</b>	<b>pagina 55</b>
De eerste fase van het Werner Plan (1971-1975)	pagina 55
Lange termijn gevolgen en <i>unintended consequences</i>	pagina 57
Relevantie top van Den Haag	pagina 61
Alternatieven voor monetaire integratie	pagina 62
<b>Conclusie</b>	<b>pagina 66</b>
<b>Bibliografie</b>	<b>pagina 70</b>

## Inleiding

Deze scriptie had geen actueler onderwerp kunnen hebben. Op het moment van schrijven bevinden we ons midden in de grootste economische crisis die de Economische en Monetaire Unie (EMU) tot nog toe heeft gekend. Er heerst onzekerheid over de toekomst van de euro, het huidige banksysteem en de economie in de eurolanden en gebieden daarbuiten. Regeringsleiders overleggen koortsachtig met elkaar over de te nemen koers om de schade voor de eurozone zo veel mogelijk te beperken. Begin jaren negentig had niemand kunnen vermoeden dat twintig jaar later de wenselijkheid van een eenheidsmunt al weer ter discussie zou worden gesteld. Destijds heerste optimisme: het plan dat al sinds begin jaren zeventig in de vorm van een rapport van de onderzoekscommissie onder leiding van de Luxemburgse minister-president Pierre Werner rond zong, kon eindelijk worden uitgevoerd. Dat het zo lang duurde voordat er een concreet besluit werd genomen over de vorming van een economische en monetaire unie kwam vooral omdat Frankrijk en Duitsland het niet eens konden worden over de aard van een dergelijke unie. Jarenlang werd er, mede door verschillen in visie op de rol van de staat en de gewenste invloed van de staat op de economische markten, gediscussieerd over het karakter van de nieuwe unie. Het grootste discussiepunt tussen beide landen was de vraag of monetaire unie een bekroning moest zijn van een proces van economische integratie (Duitsland), of dat monetaire samenwerking en vaste wisselkoersen juist zouden moeten dienen als middel om een gelijke economische ontwikkeling in alle lidstaten te bewerkstelligen (Frankrijk). Deze discussie zal uitgebreid aan bod komen in het vervolg van deze scriptie. David Marsh, Brits financieel specialist, voormalig journalist en schrijver over politieke, economische en monetaire zaken, heeft in zijn boek over de wordingsgeschiedenis van de euro laten zien hoe verschillende compromissen tussen Frankrijk en Duitsland geleid hebben tot de huidige vorm van de EMU.<sup>1</sup>

De huidige eurocrisis laat zien hoezeer de economieën van de lidstaten van de Europese Unie met elkaar zijn vervlochten en hoe de interdependentie tussen de lidstaten door het proces van Europese integratie is toegenomen. Hoewel toenemende interdependentie volgens de *interdependence liberalism* theorie kan leiden tot meer vreedzame co-existentie, omdat oorlog door onder andere handelsbelangen steeds onaantrekkelijker wordt,<sup>2</sup> blijkt nu dat toenemende verbondenheid van financiële systemen ook tot problemen kan leiden. De toekomst van de EMU is dus allerminst zeker.

Sinds de Verdragen van Rome wordt toegewerkt naar Europa als eenheidsmarkt, zonder binnengrenzen, waarin personen, goederen, kapitaal en diensten vrij kunnen bewegen tussen de verschillende lidstaten. Met de ondertekening van de Single European Act, de Verdragen van Schengen en het Verdrag van Maastricht verdwenen de binnengrenzen van de Europese Unie. Ook werd er in Maastricht besloten tot de oprichting van een EMU met als eenheidsmunt de euro, waardoor de eurolanden hun nationale macro-economische beleidsautonomie grotendeels moesten afstaan aan de Europese Centrale Bank (ECB). Met een eenheidsmunt was het immers niet meer mogelijk om tekorten en overschotten op de betalingsbalans op te vangen met aanpassingen van de wisselkoers. Ook het rente-instrument kon niet langer gebruikt worden om buitenlandse beleggers aan te trekken, of om de inflatie in het binnenland te beïnvloeden. De rente werd voortaan voor de

---

<sup>1</sup> David Marsh, *The euro. The politics of the new global currency* (Londen 2010).

<sup>2</sup> Robert Jackson en George Sorensen, *Introduction to international relations. Theories and approaches* (Oxford 2006) 104.

hele eurozone bepaald door de ECB, met als voornaamste doelstelling het handhaven van de prijsstabiliteit, gedefinieerd als een inflatie op jaarbasis van rond de 2%. Zoals we hierboven en in de media kunnen lezen, staat de wenselijkheid van een Europees monetair systeem inmiddels ter discussie.

### Het Werner Plan

Hoe anders was de stemming eind jaren zestig van de vorige eeuw. Na onrust op de valutamarkt en een gedwongen revaluatie van de Duitse mark en devaluatie van de Franse franc, leken de regeringsleiders van de lidstaten van de Europese Gemeenschap het erover eens te zijn dat, om dergelijke problemen in de toekomst te kunnen voorkomen, ze op monetair gebied hechter zouden moeten samenwerken. Raymond Barre, vicepresident van de Europese Commissie, kwam met voorstellen om valutacrises in de toekomst te kunnen voorkomen. Het memorandum naar de Raad van Ministers, dat later bekend zou worden als het Barre Plan, riep op tot coördinatie van de economische politiek van de verschillende lidstaten. In het memorandum werden de problemen op de valutamarkt van 1968 geanalyseerd en werden suggesties gedaan om de structurele verschillen tussen de Duitse, op export gerichte, en Franse, veel minder concurrerende, markt te verminderen. Het aan elkaar koppelen van de wisselkoersen van de verschillende valuta van de lidstaten van de EG werd daarbij als onmisbaar gezien. Om onrust op de valutamarkt zoveel mogelijk te beperken, mochten de koersen onderling niet te veel fluctueren.<sup>3</sup> Het Barre Plan zou later veelvuldig dienen als inspiratiebron voor de discussie over het opzetten van een economische en monetaire unie.

Het was niet de eerste keer dat er gesproken werd over monetaire samenwerking,<sup>4</sup> maar na de onrust op de valutamarkten de maanden ervoor, toonden de meeste regeringsleiders van de lidstaten van de EG zich enthousiast over het plan. Op de top van Den Haag, waar de leiders op 1 en 2 december 1969 bijeen kwamen om te spreken over voltooiing, verbreding en verdieping van de Gemeenschap, sprak de minister president van Luxemburg, Pierre Werner, zijn wensen als volgt uit:

‘As to the areas in which the Community could be strengthened, the first that comes to mind is monetary and financial co-operation. Recent monetary developments - and the repercussions and consequences of these for the common agricultural policy in particular - have proved that any common policy is likely to become precarious at a moment's notice until such time as the Member States take a decisive step towards monetary co-operation and the alignment of financial policies’.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Commission Memorandum to the Council on the Coordination of Economic Policies and Monetary Cooperation within the Community (12 februari 1969), in: *Bulletin of the European Communities*. Maart 1969, Supplement 3/69. Beschikbaar via:

[http://www.cvce.eu/obj/Commission\\_Memorandum\\_to\\_the\\_Council\\_on\\_the\\_Coordination\\_of\\_Economic\\_Policies\\_and\\_Monetary\\_Cooperation\\_within\\_the\\_Community\\_12\\_February\\_1969-en-0c6bb32d-10d3-4d61-bf4a-3f4883c6921b.html](http://www.cvce.eu/obj/Commission_Memorandum_to_the_Council_on_the_Coordination_of_Economic_Policies_and_Monetary_Cooperation_within_the_Community_12_February_1969-en-0c6bb32d-10d3-4d61-bf4a-3f4883c6921b.html) (geraadpleegd 18 april 2012).

<sup>4</sup> Marsh, *The euro*, 39. Robert Majolin, het Franse lid van de Europese Commissie, had in 1965 al verklaard dat monetaire unie ‘an inevitable obligation’ was.

<sup>5</sup> Pierre Werner, Statement (Den Haag 1 december 1969), in: *Bulletin of the European Communities*. Februari 1970, Nr. 2. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. Beschikbaar via: [http://www.cvce.eu/obj/Statement\\_by\\_Pierre\\_Werner\\_excerpt\\_on\\_the\\_strengthening\\_of\\_the\\_Communities\\_The\\_Hague\\_1\\_December\\_1969-en-e91a848d-c6d4-4936-9ee0-b106b9cc05be.html](http://www.cvce.eu/obj/Statement_by_Pierre_Werner_excerpt_on_the_strengthening_of_the_Communities_The_Hague_1_December_1969-en-e91a848d-c6d4-4936-9ee0-b106b9cc05be.html) (geraadpleegd 16 april 2012).

Ook zijn collega bondskanselier Willy Brandt sprak zich in Den Haag uit voor verdieping van de EG. Brandt verklaarde dat de BRD 'soberly and realistically, step by step' toe wilde werken naar een economische en monetaire unie en verzocht de andere regeringsleiders in te stemmen met het opstellen van een stappenplan om een dergelijke unie te bereiken: 'If we take this decision we shall be giving a clear indication of our solidarity. Let us resolutely make a new start'.<sup>6</sup>

Aldus geschiedde, en op 6 maart 1970 werd Pierre Werner door de Raad van Ministers aangesteld als hoofd van de commissie die als taak kreeg toegewezen

'pour élaborer un rapport comportant une analyse des différentes suggestions et permettant de dégager les options fondamentales d'une réalisation par étapes de l'Union économique et monétaire de la Communauté'.<sup>7</sup>

De commissie bestond naast Werner uit H. Ansiaux, president van het comité van presidenten van de centrale banken, G. Brouwers, voorzitter van de Conjunctural Policy Committee, B. Clappier, voorzitter van de Monetary Committee, U. Mosca, Director General van Economische en Financiële Zaken van de EEG, J.B. Schöllhorn, voorzitter van de Medium-Term Economic Policy Committee en G. Stamatii, voorzitter van de Budgetary Policy Committee. Na verhitte discussies binnen de groep van experts en een interim rapport dat al in mei was verschenen, werd de definitieve versie van het rapport aan de Raad en de Commissie voorgelegd op 8 oktober 1970. Bij de presentatie van het rapport gaf Pierre Werner zelf aan dat er behoorlijk wat discussie binnen de groep had plaatsgevonden en dat er een aantal lacunes in het rapport waren die moesten worden opgevuld na verder onderzoek. Werner hoopte desalniettemin dat het plan snel doorgang zou vinden:

'La mise en oeuvre à partir du 1er Janvier de ce processus constituera pour la Communauté une chance de relance que les Européens attendent et qui est d'ailleurs dans l'intérêt commun de nos pays'.<sup>8</sup>

Volgens het rapport zou het mogelijk moeten zijn om het doel van economische en monetaire unificatie binnen een decennium te bereiken, als alle lidstaten inderdaad zo vastbesloten waren als ze tijdens de top van Den Haag leken.<sup>9</sup> Het rapport greep verschillende keren terug op het memorandum van Barre. Volgens het rapport zou een economische en monetaire unie in drie fasen kunnen worden ingevoerd, waarbij voor elke

---

<sup>6</sup>Statement door Willy Brandt (Den Haag 1 december 1969), in *Bulletin of the European Communities*. Februari 1970, Nr. 2, pp. 39-47. Beschikbaar via: <http://www.ena.lu/> (geraadpleegd 27 juni 2011).

<sup>7</sup>Décision du Conseil des Communautés européennes (6 mars 1970), in: *Journal officiel des Communautés européennes (JOCE)* 14 maart 1970, L 59. Beschikbaar via: [http://www.cvce.eu/obj/decision\\_du\\_conseil\\_des\\_communautes\\_europeennes\\_6\\_mars\\_1970-fr-d424b236-160d-4616-959f-51e06f912dc7.html](http://www.cvce.eu/obj/decision_du_conseil_des_communautes_europeennes_6_mars_1970-fr-d424b236-160d-4616-959f-51e06f912dc7.html) (geraadpleegd 18 april 2012)

<sup>8</sup>'Déclaration de Pierre Werner au Conseil des ministres (Luxembourg, 26 octobre 1970)', in: Bulletin de documentation. Dir. De publ. Service Information et Presse-Ministère d'Etat. 26.10.1970, nr. 6, 26<sup>e</sup> jaargang, Luxemburg. Beschikbaar via:

[http://www.cvce.eu/obj/declaration\\_de\\_pierre\\_werner\\_au\\_conseil\\_des\\_ministres\\_luxembourg\\_26\\_octobre\\_1970-fr-4fad594c-267f-4020-93e1-43ed697f9744.html](http://www.cvce.eu/obj/declaration_de_pierre_werner_au_conseil_des_ministres_luxembourg_26_octobre_1970-fr-4fad594c-267f-4020-93e1-43ed697f9744.html) (geraadpleegd 19-06-2012)

<sup>9</sup>Report concerning the stage-by-stage implementation of economic and monetary union (8 October 1970), 7. In: *Bulletin of the European Communities*. 1970, Supplement 11/70. Beschikbaar via: [http://www.cvce.eu/obj/Report\\_concerning\\_the\\_stage\\_by\\_stage\\_implementation\\_of\\_economic\\_and\\_monetary\\_union\\_8\\_October\\_1970-en-80c02a56-a4d7-4043-8db2-935d2b4cbeac.html](http://www.cvce.eu/obj/Report_concerning_the_stage_by_stage_implementation_of_economic_and_monetary_union_8_October_1970-en-80c02a56-a4d7-4043-8db2-935d2b4cbeac.html) (geraadpleegd 19 april 2012).

fase ongeveer drie jaar nodig zou zijn, al kon er flexibel met de tijd worden omgegaan als dat nodig mocht blijken.<sup>10</sup> In het rapport werd vooral veel aandacht besteed aan de eerste fase, omdat pas na een succesvolle afsluiting van deze fase verder gekeken zou kunnen worden naar de daarop volgende stappen.<sup>11</sup> De Commissie toonde zich erg positief over het plan, al moest er inderdaad meer onderzoek gedaan worden naar met name de rol van nieuw op te richten instituties. Volgens de Commissie waren nieuwe instituties niet nodig, omdat de bestaande instituties prima in staat waren nieuwe taken op zich te nemen.<sup>12</sup> Door de Commissie werd een voorstelresolutie opgetekend, waar de Raad van Ministers verder over zou discussiëren.

Hoewel de leiders zich in Den Haag allemaal uitspraken voor monetaire samenwerking, konden met name Brandt en de Franse president Georges Pompidou het niet eens worden over de manier waarop deze samenwerking tot stand moest komen. Terwijl Karl Schiller, minister van Economische Zaken in de Bondsrepubliek Duitsland, het Werner Plan verdedigde in de Bondsdag tegen kritiek van oppositiepartijen en de Bundesbank,<sup>13</sup> besloot Pompidou dat hij alleen in wilde stemmen met monetaire samenwerking op intergouvernementele basis. Ook riep hij vanaf het begin van de onderhandelingen rond een Europese monetaire en economische unie om integratie van politiek en economie en de vorming van een Europees noodfonds (dat er overigens pas onlangs is gekomen).<sup>14</sup> Toen het plan in december 1970 besproken werd door de Raad van Ministers van Buitenlandse Zaken en Financiën, stemde de Franse delegatie tegen uitvoering van het plan. Een maand later, toen Brandt en Pompidou elkaar ontmoetten in Parijs, verklaarden ze beiden zich wel in te willen zetten om binnen 10 à 12 jaar een monetaire unie te creëren. Hoe stellig de beloften ook klonken, al snel werd duidelijk dat de verschillen tussen de Duitse (economistische) en Franse (monetaristische) benadering van monetaire unie lastig te overbruggen waren. De versie van het Werner Plan dat in maart 1971 werd aangenomen, gaf dan ook geen strak schema voor het bereiken van een monetaire unie. De valuta van de EG zouden wel binnen een kleinere bandbreedte ten opzichte van elkaar kunnen fluctueren en er werd een 'currency support mechanism' opgezet, om financiële hulp te bieden aan valuta in geval van nood.<sup>15</sup> Door problemen wegens de oliecrises en het opbreken van het Bretton Woods systeem, bleek echter al een paar jaar later dat het systeem van de *snake in the tunnel* (waarbij de verschillende Europese munten binnen een bepaalde bandbreedte van de dollar mochten fluctueren, maar daarbinnen ook binnen een kleinere bandbreedte ten opzichte van elkaar) onhoudbaar was geworden. Een voor een verlieten de valuta het systeem, tot alleen de valuta van Duitsland, Denemarken en de landen van de Benelux

---

<sup>10</sup> Ibidem, 8.

<sup>11</sup> Ibidem, 15-16.

<sup>12</sup> 'Communication from the Commission on the Werner Plan (30 October 1970)', in: Bulletin of the European Communities. November 1970, No 11. Luxembourg: Office for official publications of the European Communities. Beschikbaar via:

[http://www.cvce.eu/obj/Communication\\_from\\_the\\_Commission\\_on\\_the\\_Werner\\_Plan\\_30\\_October\\_1970-enc0449eb0-b78b-4344-8ff2-7f45fd934aec.html](http://www.cvce.eu/obj/Communication_from_the_Commission_on_the_Werner_Plan_30_October_1970-enc0449eb0-b78b-4344-8ff2-7f45fd934aec.html) (geraadpleegd 19-06-2012)

<sup>13</sup> Debates in the Bundestag on the Werner Plan (Bonn, 6 November 1970), in: *Verhandlungen des deutschen Bundestages. 6. Wahlperiode. 77. Sitzung vom 6. November 1970*. Beschikbaar

via: [http://www.cvce.eu/obj/Debates\\_in\\_the\\_Bundestag\\_on\\_the\\_Werner\\_Plan\\_Bonn\\_6\\_November\\_1970-en-4c332290-0e87-44ff-a8be-22b22800ed9e.html](http://www.cvce.eu/obj/Debates_in_the_Bundestag_on_the_Werner_Plan_Bonn_6_November_1970-en-4c332290-0e87-44ff-a8be-22b22800ed9e.html) (geraadpleegd 18 april 2012).

<sup>14</sup> 'Conclusies van de Europese Raad van 24 en 25 maart' (2011), beschikbaar via:

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/nl/ec/120299.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/nl/ec/120299.pdf) (geraadpleegd 30 maart 2011).

<sup>15</sup> Marsh, *The euro*, 57.

overbleven. Jaren later zou het plan om tot een economische en monetaire unie te komen echter weer worden opgepakt in het Delors Rapport, dat in april 1989 verscheen.

Hoewel de gevolgen van het Werner Rapport op het eerste gezicht dus nogal lijken tegen te vallen, is er onder wetenschappers nog altijd een discussie over de rol van het rapport in de uiteindelijke ontwikkeling van de EMU. In het laatste hoofdstuk van deze scriptie zal er op dergelijke discussies worden ingegaan. Veel onderzoeken naar de ontwikkeling van de EMU zoals we die vandaag de dag kennen, beginnen echter wel met een beschrijving van het Werner Rapport.<sup>16</sup> De manier waarop naar het Rapport wordt verwezen, loopt desalniettemin uiteen. Zo beginnen sommige wetenschappers hun beschrijving van de ontwikkeling van de EMU al eerder.<sup>17</sup>

Zoals hierboven al duidelijk is geworden, worden de veronderstelde positieve en negatieve uitkomsten van dit proces inmiddels zowel binnen wetenschappelijke kringen als in de publieke sfeer besproken. Monetaire integratie in het algemeen, en in het bijzonder het proces zoals dat geleid heeft tot de vorming van de huidige EMU, staan in het centrum van de aandacht. Met dit onderzoek naar de besluitvorming omtrent het Werner Plan wordt niet alleen een poging gedaan om het proces van monetaire samenwerking beter te begrijpen, maar zullen ook de wortels en de ontstaansgeschiedenis van de EMU in een breder verband worden geplaatst.

### **Duitsland en monetaire unie**

Het land dat bij het monetaire integratieproces misschien wel de grootste rol heeft gespeeld, was de Duitse Bondsrepubliek. Net als vandaag de dag was Duitsland eind jaren zestig het land met de sterkste economie in Europa, wat zich uitte in een groot overschot op de betalingsbalans. Door het succesvolle anti-inflatiebeleid van de Bundesbank bleven de Duitse prijzen laag, wat ervoor zorgde dat Duitse goederen buitengewoon aantrekkelijk waren voor buitenlandse handelaren. Daarnaast werd de Duitse mark een van de meest stabiele en sterke munten en daarmee een bron van nationale trots. Michel Debré, minister van Buitenlandse Zaken onder Charles de Gaulle, sprak hier als volgt over: 'In November 1968 the strength of the Mark permitted Germany for the first time to speak with a very loud voice. The strength ensured it of the economic supremacy that made it the master of Europe for a very long time'.<sup>18</sup>

Gezien deze interpretatie is het niet vreemd dat mensen zich nog steeds afvragen waarom Duitsland ervoor gekozen heeft om deze sterke munt op te geven en in te stemmen met het creëren van een monetaire unie, terwijl de gevolgen daarvan lang niet duidelijk waren. Ook later, toen het ideaal van een monetaire unie concreter werd, was het lastig om de toenmalige bondskanselier, Helmut Kohl, te overtuigen van het nut van een Europese munt. Volgens David Marsh is erg onwaarschijnlijk dat de euro er ooit gekomen zou zijn als Duitsland niet het vooruitzicht op hereniging had gehad: 'The fusing of the two Germanys, and the birth of the single currency, are intimately intertwined. If unification had not

---

<sup>16</sup> Zie bijvoorbeeld Lars Magnusson en Bo Stråth (eds.), *From the Werner Plan to the EMU. In search of a political economy for Europe* (Brussel 2001) en Alfred Steinherr (ed.), *30 years of European monetary integration. From the Werner Plan to EMU* (Londen 1994).

<sup>17</sup> Alfred Steinherr, 'Overview', in: idem (ed.), *30 years of European monetary integration. From the Werner Plan to EMU* (Londen 1994) 1-9, aldaar 2.

<sup>18</sup> Michel Debré, *Memoires: Gouverner autrement 1962-1970* (Parijs 1993) 326. Geciteerd in Marsh, *The euro*, 50.

happened, it is highly unlikely that France would have been able to persuade Kohl to agree the EMU timetable to replace the D-Mark by the Euro'.<sup>19</sup>

Uiteindelijk lijken het dus de hogere belangen, of *high politics* te zijn die ervoor hebben gezorgd dat Kohl instemde met het plan om tot een eenheidsmunt te komen. Maar hij was niet de eerste bondskanselier die instemde met het plan om een economische en monetaire unie op te richten. Anderen waren hem voorgegaan, waaronder Willy Brandt. Uit onderzoeken is gebleken dat Brandt zich niet heel erg interesseerde voor economische vraagstukken en dat topeconomen, vooral binnen de Bundesbank, zich kritisch uitspraken over het Werner Plan.<sup>20</sup> Waarom stemde de Bondsrepubliek dan toch in met het Werner Plan? Welke belangen speelde er een rol bij de totstandkoming van dit besluit? Dat zijn de vragen die in deze scriptie centraal staan.

### **Neo-functionalisme, economische en geopolitieke belangen**

De vraag is dus wat de doorslaggevende factor is geweest in het besluitvormingsproces van Brandt en andere betrokkenen in de Bondsrepubliek Duitsland om in te stemmen met het principe van een economische en monetaire unie zoals dit gepresenteerd werd in het Werner Rapport. Grofweg worden er vaak drie verschillende verklaringsmodellen toegepast om de houding van de Bondrepubliek in het monetaire integratieproces te verklaren: neofunctionalistische theorieën over monetaire integratie als *spill-over* effect, en intergouvernementele verklaringsmodellen waarbij gewezen wordt op zowel economische als geopolitieke nationale belangen van de BRD.

Hoewel de neofunctionalistische theorie van Ernst B. Haas inmiddels al weer meer dan vijftig jaar oud is, zijn er nog steeds veel wetenschappers die er gebruik van maken. Haas, een Duits-Amerikaans politiek wetenschapper verbonden aan UC Berkeley, stelde de eerste theorie over het proces van Europese integratie op in 1958.<sup>21</sup> Hij deed onderzoek naar verschillende vormen van regionale integratie, onder andere in Europa. In zijn neofunctionalistische benadering wees hij op de noodzaak van de elite uit de lidstaten om zich te committeren aan een gemeenschappelijk doel, vaak gericht op vrede en veiligheid. Zodra de elite besloot instituties op te richten om integratie in een bepaalde sector te bewerkstelligen, ontstond het moment van *take-off*. Nadat de burgers overtuigd waren van de voordelen van integratie, zou er door *spill-over* effecten ook integratie in andere sectoren plaatsvinden. Zo kon het komen tot verregaande integratie, waarbij de instituties niet meer te beheersen waren door de lidstaten, maar het systeem zelf in stand hielden. Het werk van Haas bevindt zich in een liberale traditie binnen de Internationale Betrekkingen, waarin erop wordt gewezen dat de alsmaar toenemende interdependentie tussen staten zal leiden tot meer internationale samenwerkingsverbanden. Deze vormen van samenwerking zullen vervolgens de vrede en veiligheid in de regio ten goede komen.<sup>22</sup> Haas geloofde heel sterk in padafhankelijkheid: zodra er eenmaal een institutie was opgericht, zou blijken hoeveel nut de institutie had, waardoor mensen overtuigd zouden raken van de noodzaak om meer instituties ten behoeve van integratie op te richten. Het kon echter ook zijn dat lang niet iedereen overtuigd was van de noodzaak van deze instituties, maar dat de kosten om een dergelijke institutie op te heffen, simpelweg te hoog waren. Op die manier was het lastig om van het pad dat door voorgaande staatshoofden was ingeslagen, af te raken.

---

<sup>19</sup> Marsh, *The euro*, 133.

<sup>20</sup> Ibidem, 52-57.

<sup>21</sup> Ernst B. Haas, 'The challenge of regionalism', in: *International organization* 12.4 (1958) 440-458.

<sup>22</sup> Jackson en Sörensen, *Introduction to international relations: Theories and approaches*.



Haas' theorie paste erg goed bij het proces van integratie waarin West-Europa zich in zijn tijd bevond. Sterker nog, Haas beschreef de bedoeling die Jean Monnet had gehad bij de bekendmaking van het Schuman Plan. Stephen George, emeritus Jean Monnet professor in Politieke Wetenschappen aan de Universiteit van Sheffield, beschreef Monnets plan als volgt:

'Coal and steel were only intended as starting points. The aim was to extend planning to all aspects of the West European economy. But such a scheme would have been too ambitious to gain acceptance all at once'.<sup>23</sup>

Monnet verwachtte dat samenwerking op het gebied van kolen en staal uiteindelijk zou leiden tot 'a more general exercise in economic planning'.<sup>24</sup> Het sturen van de economie in de lidstaten van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS), 'dirigisme' genoemd, was echter controversieel en leidde tot verhitte discussie in Duitsland, de landen van de Benelux en tussen de Hoge Autoriteit en de Raad van Ministers.<sup>25</sup> Deze lidstaten toonden zich aanhangers van het principe van de vrije markt, wat een concrete vorm kreeg in het Verdrag van Rome en de Europese Economische Gemeenschap (EEG), die daaruit voort kwam.

Door sommige wetenschappers wordt het proces van monetaire integratie gepresenteerd als de volgende logische stap van sectorintegratie. Zoals we in de komende hoofdstukken zullen zien, werd de instabiliteit van de onderlinge wisselkoersen van de verschillende lidstaten inderdaad als probleem gezien voor het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid (GLB). In lijn met Haas' theorie is gebleken dat de rol van de Europese Commissie, en in het bijzonder van voorzitter Jacques Delors, erg groot is geweest bij het bepalen van de vorm die de EMU uiteindelijk zou krijgen.<sup>26</sup> Ook door de Commissie wordt een gemeenschappelijke munt nog altijd als een logische volgende stap gezien, na het instellen van een gemeenschappelijke markt. In een publicatie van 2009 worden de stappen van economische en monetaire integratie als volgt gepresenteerd:

- '1. A preferential trading area (with reduced customs tariffs between certain countries)
2. A free trade area (with no internal tariffs on some or all goods between the participating countries)
3. A customs union (with the same external customs tariffs for third countries and a common trade policy)
4. A common market (with common product regulations and free movement of goods, capital, labour and services)
5. Economic and monetary union (a single market with a single currency and monetary policy)
6. Complete economic integration (all the above plus harmonised fiscal and other economic policies)'.<sup>27</sup>

---

<sup>23</sup> George, *Politics and Policy in the European Union*, 3.

<sup>24</sup> Ibidem.

<sup>25</sup> Ibidem, 4.

<sup>26</sup> George Ross, *Jaques Delors and European Integration* (Oxford 1995).

<sup>27</sup> Europese Commissie, *One currency for one Europe. The road to the euro* (Luxemburg 2009) 3. Beschikbaar via: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/general/pdf/the\\_road\\_to\\_euro\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/general/pdf/the_road_to_euro_en.pdf) (geraadpleegd 18 mei 2012)

Wat de neofunctionalistische verklaringen voor monetaire integratie vaak gemeen hebben, is dat ze de EMU zien als direct gevolg van het instellen van een Gemeenschappelijke Markt en het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid. Omdat de instabiele wisselkoersen van de valuta van de verschillende lidstaten moeilijkheden veroorzaakten bij de uitvoering van het Europees beleid, leek het logisch om deze problemen te voorkomen door middel van het oprichten van een economische en monetaire unie. Zo wijst Richard T. Griffiths, professor Sociale en Economische Geschiedenis aan de Universiteit Leiden, erop dat het plan van de commissie Werner gebaseerd was op het redden van het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid:

‘only the need to ‘save’ agricultural policy became a major factor in promoting EMU. What this implied was significant interference in a major area of domestic economic policy-making in order to alleviate a problem in a policy area (CAP) that was still taking shape. This fit the goals and strategy of some ‘Europeanists’, turning a problem into an opportunity for further integration’.<sup>28</sup>

Alfred Steinherr, Chief Economist aan de European Investment Bank in Luxemburg en voormalig professor Economie aan de Universiteit van Bolzano, schetst een soort teleologische ontwikkeling naar een economische en monetaire unie die al begon ruim voor de commissie onder leiding van Werner het rapport presenteerde:

‘(...) over decades, starting with the European Payments Union, the Barre Plan, the Werner Plan, the EMS and finally the Maastricht Treaty, all the building blocks for the EMU have been assembled. The Maastricht Treaty was only the crowning event and all previous efforts, even if unsuccessful in reaching all their objectives, were useful and perhaps even necessary in order to prepare the ground for EMU’.<sup>29</sup>

Lars Magnusson, als economisch historicus verbonden aan de Royal Swedish Academy of Sciences (Kungliga Vetenskapsakademien) en Bo Stråth, professor Noorse, Europese en Wereldgeschiedenis aan de Universiteit van Helsinki, gaan expliciet in op soortgelijke visies en verklaren dat de ontwikkeling van de EMU helemaal niet zo natuurlijk en vanzelfsprekend verliep:

‘It is a common viewpoint to consider Maastricht EMU as a simple, logical consequence of neoliberal economic ideas which paradigmatically transformed economic theory in the 1980s. However, it seems more fruitful to regard EMU and the ECB in a longer historical perspective – from the Werner Plan to the Amsterdam Treaty and beyond’.<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> Richard T. Griffiths, ‘A dismal decade? European integration in the 1970s’, in: Desmond Dinan (ed.), *Origins and evolution on the European Union* (Oxford 2006) 169-190, aldaar 181.

<sup>29</sup> Alfred Steinherr, ‘Overview’, in: idem (ed.), *30 years of European monetary integration. From the Werner Plan to EMU* (Londen 1994) 1-9, aldaar 2.

<sup>30</sup> Lars Magnusson en Bo Stråth, ‘From the Werner Plan to the EMU: In search of a European political economy. Historical perspectives and future prospects’, in: Idem (eds.), *From the Werner Plan to the EMU. In search of a political economy for Europe* (Brussel 2001) 23-48, aldaar 24.

Door te wijzen op specifieke historische omstandigheden, wordt ook al snel duidelijk dat 'monetary Union must be regarded as a very contested territory and as an open-ended process'.<sup>31</sup> Zoals we in de inleiding al hebben gezien, is de toekomst van de EMU immers onzeker geworden door de kredietcrisis. Ook waren er genoeg andere alternatieven die in plaats van monetaire integratie ingevoerd konden worden, wat duidelijk zal worden in het laatste hoofdstuk. In deze scriptie zal worden aangesloten bij de visie van Magnusson en Stråth en zal aan de hand van de casus van de besluitvorming omtrent het Werner Plan in de Bondsrepubliek Duitsland worden getoond dat de ontwikkeling van een economische en monetaire unie begin jaren zeventig betwist werd door verschillende partijen.

Hoewel de neofunctionalistische theorie plausibel klinkt, zeker na het lezen van de verklaring van Pierre Werner tijdens de top van Den Haag, waarin hij inderdaad de link legt tussen het GLB en monetaire integratie, is er ook veel kritiek op het verklaringsmodel gekomen. Zo wordt er in de neofunctionalistische theorie veel macht toegeschreven aan supranationale organen, terwijl nationale staten weinig lijken in te brengen in het verloop van het proces naar de EMU. We hebben hiervoor echter al gezien dat Frankrijk met de weigering de tekst van het Werner Rapport te erkennen, behoorlijk wat invloed heeft gehad op de uiteindelijke vorm van de resolutie. De Bondsrepubliek zou dan ook zelf het besluit hebben genomen in te stemmen met het plan. Hiervoor worden verschillende redenen aangevoerd.

De geopolitiek van de BRD, en met name de *Ostpolitik*, het aanhalen van de diplomatieke banden met Oost-Europese landen ten tijde van de Koude Oorlog, wordt vaak aangehaald als verklaring voor instemming met economische en monetaire integratie, zowel begin jaren zeventig als eind jaren tachtig. Ook André Szász, oud-directeur van de Nederlandsche Bank, gebruikt het als verklaring voor integratie. Volgens hem was het logisch dat de Duitse toenadering tot het oosten, vanwege de grootte, geografische positie en geschiedenis van het land, voor spanningen met andere landen zou leiden. Om deze spanningen te verzachten, moest Willy Brandt een balans vinden tussen het aanhalen van de banden in het oosten en de integratie van West-Europa.<sup>32</sup> Met de groeiende instabiliteit van het Bretton Woods systeem, leek monetaire samenwerking een goede optie om als nieuwe impuls van het integratie proces te dienen:

'For the Federal Republic, *Ostpolitik* was of vital importance. It could only succeed with western, including French, acceptance and support. In the monetary domain, due to its increasing strength, German had something to offer to get that support'.<sup>33</sup>

De verklaring dat de Bondsrepubliek Duitsland alleen besloot verder te gaan met dit proces omdat het in ruil daarvoor mocht herenigen met de voormalige DDR, is niet nieuw en wordt door veel wetenschappers gebruikt om te begrijpen waarom juist Duitsland, dat het minst te winnen had bij een eenheidsmunt, uiteindelijk toch instemde met de oprichting van de EMU. Zo schrijft professor aan de Valdosta State University, Michael J. Baun 'considerations of security and geopolitics once again became the driving force of European integration', en

---

<sup>31</sup> Ibidem.

<sup>32</sup> André Szász, *The road to European monetary union* (Houndmills 1999) 29.

<sup>33</sup> Ibidem.

'the end of the Cold War and German unification have made European integration once again primarily a matter of 'high politics''.<sup>34</sup>

De discussie over de rol van *high* en *low politics* in het proces van Europese integratie wordt al decennia lang gevoerd. Naast de discussie over wie de grote aanjagers zijn van het proces van integratie (namelijk de supranationale instituties of de staten, gericht op hun eigen nationale belangen) is er ook een discussie gaande over de mate waarin economische belangen een rol spelen bij het Europese integratieproces. Terwijl de neofunctionalisten wezen op *spillover* effecten en de belangrijke rol van vooral de Europese Commissie bij het faciliteren van intergouvernementeel overleg en bij de implementatie van het beleid waartoe daarbij besloten werd, wezen andere onderzoekers op de nationale belangen, die tijdens dit overleg van primair belang zouden zijn. Andere kritiek op het neofunctionalisme kwam vanuit realistische hoek, namelijk van Stanley Hoffmann, professor aan Harvard University. Hoffmann wees erop dat er bij de theorievorming van het neofunctionalisme te weinig aandacht is gegeven aan nationalisme. Volgens Hoffmann was het niet te ontkennen dat er sprake was van nationalisme zodra de pogingen tot integratie overgingen van *low politics* naar *high politics*. Monnet had zich met zijn strategie van sectorintegratie gericht op *low politics* als handel en welvaart. Hoewel Hoffmann verklaarde zich te kunnen vinden in die strategie, wees hij erop dat dezelfde strategie zou falen als deze werd toegepast op beleidsterreinen die gerekend worden tot de high politics, als nationale veiligheid en buitenland beleid.<sup>35</sup>

Dat integratie van *low politics* vaak gebruikt wordt als middel om hogere belangen veilig te stellen, is volgens Geoffrey Garrett, professor Political Science aan de Universiteit van Sidney, ook zichtbaar in het proces van monetaire integratie. Volgens hem had Duitsland weinig te winnen bij instemming met het plan, maar stemde het uiteindelijk toch in 'because in the wake of the demise of the Soviet Union and German unification it had broader political interests in maintaining the pace of European integration at Maastricht'.<sup>36</sup>

Zoals we hebben gezien wijzen veel wetenschappers op de invloed van de op hand zijnde hereniging van Duitsland in het besluit om in te stemmen met uitvoering van het Delors Rapport. Toch lijkt deze factor een noodzakelijke, maar niet voldoende verklaring te zijn voor het besluitvormingsproces eind jaren tachtig, begin jaren negentig. Duitsland stemde immers begin jaren zeventig ook al in met uitvoering van het Werner Plan, al zijn de meningen over de concrete invloed van dit plan nogal uiteenlopend. Er zijn ook andere redenen om kritisch te zijn op deze verklaring. Zo wijst Dorothee Heisenberg, verbonden aan de Johns Hopkins University, erop dat het plan voor de EMU al vergevorderd was voor de Berlijnse Muur viel. Hoewel ze van mening is dat de EMU een bijna exclusief politiek project was, werd er door de regeringsleiders toch gehoopt op economische voordelen, die tot op heden echter nog niet gematerialiseerd zijn.<sup>37</sup>

Wegens de uitzonderlijke positie van de Bondsrepubliek tijdens de Koude Oorlog kunnen we geopolitieke verklaringen echter niet zomaar van de hand wijzen. Begin jaren zeventig speelde hereniging van de twee delen van Duitsland namelijk ook een rol, getuige de keren dat Brandt en Pompidou verwijzen naar de wens van veel Duitsers om beide delen

---

<sup>34</sup> Michael J. Baun, *An imperfect Union: The Maastricht treaty and the new politics of European integration* (Boulder 1996) xii, 2.

<sup>35</sup> Stanley Hoffmann, 'Obstinate or obsolete? The fate of the national state and the case of Western Europe', in: *Daedalus* 95 (1996) 862-915. Zie ook: Stephen George, *Politics and policy in the European Union* (Oxford 1996) 49-52.

<sup>36</sup> Geoffrey Garrett, 'The politics of Maastricht', in: *Economics & Politics* 5.2 (1993) 105-123.

<sup>37</sup> Dorothee Heisenberg, 'From the Single Market to the single currency', in: Desmond Dinan (ed.), *Origins and evolution of the European Union* (Oxford 2006) 233-252.

van het land weer samen te voegen. De *Ostpolitik* van Brandt kondigde een tijd van detente aan, waarin de relaties tussen de Bondsrepubliek en de landen van het Oostblok genormaliseerd konden worden. Toch bleef Brandt zich altijd bewust van Duitslands positie binnen het Atlantische verbond.

Hoewel economische en monetaire integratie gerekend kunnen worden tot de *low politics*, zal in dit onderzoek uitgebreid worden stilgestaan bij de hogere belangen van de Duitse Bondsrepubliek betreffende de besluitvorming van het Werner Plan, gezien de bijzondere positie die het land in nam in de ontwikkeling van de Koude Oorlog. Willy Brandt is immers vooral bekend geworden om zijn *Ostpolitik*, het aanhalen van de banden met landen aan de andere kant van het IJzeren Gordijn. Indertijd was het plan van Brandt om, in tegenstelling tot de Hallsteindoctrine van 1955, diplomatieke betrekkingen met de DDR en andere communistische landen te onderhouden, behoorlijk omstreden. De *Ostpolitik* van Brandt en de bedenker van het beleid, Egon Bahr, was echter verbonden aan hun opstelling naar West-Europa, omdat zij het gevoel hadden dat het aanhalen van de banden met de DDR en de Sovjet Unie in balans gebracht moest worden door betere relaties met het westen.<sup>38</sup> Zoals we dadelijk nog zullen zien, benadrukte Brandt de link tussen *Ostpolitik* en Europese integratie ook vaak in zijn gesprekken met ministers en regeringsleiders van andere lidstaten. Brandt leek er zelf ook van overtuigd dat niet alleen economische belangen een rol moesten spelen in het besluit om verder te gaan met monetaire integratie, gezien zijn nadruk op solidariteit met andere lidstaten in zijn toespraak tijdens de top van Den Haag. In deze scriptie zal gekeken worden welke vorm deze solidariteit concreet aan nam. Zeker met het oog op recente ontwikkelingen in de bestrijding van de eurocrisis, is het erg interessant om te zien hoe ver de Bondsrepubliek begin jaren zeventig wilde gaan in het tonen van solidariteit en het steunen van andere lidstaten in problemen.

Brandts voorstel tot solidariteit moet echter niet overschat worden: hij eiste immers allerlei voorwaarden voor monetaire samenwerking, waardoor Pompidou en hij het niet eens konden worden over de uiteindelijke vorm van de EMU. Tegelijkertijd had Duitsland ook veel te winnen met een eenheidsmunt, aangezien de Duitse economie sterk gericht was op buitenlandse markten en export. Met een vaste wisselkoers (en uiteindelijk zelfs een eenheidsmunt) tussen Duitsland en de belangrijkste handelspartners zou de Duitse economie daar nog meer van kunnen profiteren.

Ook Andrew Moravcsik, professor Politiek en Internationale Betrekkingen aan Princeton, wijst op de volgens hem doorslaggevende rol van nationale belangen. Hij kiest daarbij echter niet voor nationale *high politics*, maar voor economische belangen, omdat de gebruikelijke verklaringen als de Duitse hereniging, invloed van supranationale ambtenaren en instituties en een federalistische ideologie volgens hem geen voldoende verklaringen zijn. In plaats daarvan pleit hij voor onderzoek naar nationale, en met name economische, belangen:

‘National preferences, I argue, were driven primarily by the enduring structural economic interests of strong- and weak-currency countries under conditions of increased capital mobility and macroeconomic convergence. (...) As in most

---

<sup>38</sup>Timothy Garton Ash, *In Europe's name: Germany and the divided continent* (New York 1993). Zie ook Gordon A. Craig, ‘Did Ostpolitik work? The path to German reunification’, in: *Foreign Affairs* 73.1 (1994) 162-167, aldaar 164.

previous EC bargains, economists by and large rejected EMU, but it had a clear political economic justification'.<sup>39</sup>

Naast Magnusson en Stråth hebben ook anderen zich uitgesproken tegen het determinisme dat een grote rol speelde in het neofunctionalisme van Haas. Zij wijzen in plaats daarvan op de grote rol die nationale economische belangen spelen in het integratieproces. Volgens economisch historicus Alan Milward, verbonden aan het European University Institute te Florence en aan de London School of Economics, en Andrew Moravcsik gedragen staten zich als rationele actoren en moeten juist zij gezien worden als belangrijkste aanjagers zijn van de integratie. Deze staten maken een kosten-baten analyse, en besluiten op basis daarvan al dan niet mee te gaan in het proces van integratie. Onderzoekers in deze intergouvernementele traditie achten het verklaren van de posities van staten bij de *grand bargains* rond de grootste verdragen van primair belang om het integratieproces te kunnen begrijpen. Moravcsik wijst op de commerciële belangen van grote bedrijven die via de staat op het Europese niveau worden behartigd.<sup>40</sup> Hij was daarin niet de eerste, ook Stuart Holland, voormalig professor aan het European University Institute te Florence, wees op de rol die multinationals spelen bij het integratieproces. Via de nationale overheden waren multinationals namelijk in staat het integratieproces enigszins vorm te geven en de besluiten die tijdens het intergouvernementeel overleg genomen werden, te vormen naar hun commerciële belangen.<sup>41</sup>

Moravcsik noemt zijn verklaringmodel het liberaal intergouvernementalisme. Liberaal omdat het model uitgaat van de commerciële economische belangen van grote bedrijven en intergouvernementeel omdat de staten deze belangen behartigd. Moravcsik ziet de staat als doorgeefluik, waardoor de grote bedrijven in het land kunnen streven naar vergroting van de markt. In zijn onderzoek heeft hij zich veel gericht op de totstandkoming van de Single European Act uit 1986, de akte waarmee besloten werd de eenheidsmarkt zoals die in de Verdragen van Rome al werd voorgesteld, nu echt te implementeren en de staten te binden aan een tijdschema waarin bepaald werd dat er sprake moest zijn van een vrij verkeer van goederen, diensten, kapitaal en personen op 31 december 1992. Volgens Moravcsik besloten de staten deze akte te tekenen omdat de Europese Gemeenschap een raamwerk bood voor *engagement* aan de gemaakte afspraken. De vraag vanuit de markt bepaalt volgens Moravcsik dus welke vorm de Europese instituties aan nemen. Hij verklaart het feit dat het in tegenstelling tot eerdere pogingen nu wel lukte om tot overeenstemming te komen doordat er convergentie op trad in het economische beleid van de heersende politieke partijen van de lidstaten. De staatshoofden voerden de onderhandelingen uit eigenbelang. Bij zulke onderhandelingen is er volgens Moravcsik altijd sprake van *lowest-common-denominator bargaining*, al hebben grote staten over het algemeen meer in te brengen. De bescherming van de eigen soevereiniteit, het eigenbelang van de staatshoofden en de belangen van de grote commerciële bedrijven staan volgens Moravcsik altijd centraal bij onderhandelingen over mogelijke nieuwe impulsen aan het integratieproces.

Ook in het geval van monetaire integratie waren het de grote bedrijven die ervoor zorgden dat Frankrijk en Duitsland wel instemden met het plan voor een economische en monetaire unie, terwijl grote bedrijven in het Verenigd Koninkrijk door de hoge inflatie tegen

---

<sup>39</sup> A. Moravcsik, *The choice for Europe. Social purpose & state power from Messina to Maastricht* (Londen 1998) 381.

<sup>40</sup> Andrew Moravcsik, 'Negotiating the Single European Act: National interests and conventional statecraft in the European Community', *International organization* 45.1 (1991) 19-56.

<sup>41</sup> Stuart Holland, *Uncommon Market* (Londen 1980) 109-110.

het plan waren, maar niet compleet aan de zijlijn wilden staan als andere lidstaten wel in zouden stemmen.<sup>42</sup> Moravcsik zet zich stevig af tegen anderen die *high politics* als verklaring gebruiken voor monetaire integratie. Ook bagatelliseert hij de rol van transnationale instituties:

‘My argument is instead that economic interests were a predominant motivation for national decisions in each episode, that bargaining outcomes reflected the relative power of states rather than supranational entrepreneurship and that the minimal nature of institutional commitments reflected the willingness of powerful governments, notably Germany, to constrain their macroeconomic autonomy’.<sup>43</sup>

Kwesties die vaak verbonden werden en worden aan het proces van monetaire integratie, zoals het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid, speelden volgend Moravcsik slechts een kleine rol in het besluitvormingsproces van de lidstaten. Geopolitieke belangen waren ook ondergeschikt aan economische factoren, al werden ze door verschillende regeringsleiders vaak gebruikt om samenwerking op economisch en monetair gebied intern te kunnen legitimeren.<sup>44</sup>

Moravcsik is niet de enige die uitgaat van een primaat van economische factoren in het Europese integratieproces. Volgens Beverly Crawford, verbonden aan het Institute of European Studies aan de Universiteit van Californië Berkeley, is het Duitse buitenlandbeleid altijd bepaald op basis van de Duitse machtspositie op het internationale toneel en door de staat van de economie.<sup>45</sup> Zolang de economie sterk was, werd de Duitse macht gebruikt om coöperatie in Europa en de wereld te bewerkstelligen. Economische stagnatie zorgde ervoor dat Duitse leiders kozen voor het eigenbelang van de staat, ‘even to the point of defecting from international cooperation’.<sup>46</sup>

Alan Milward, ook een intergouvernementalist, heeft vooral oog voor de toenemende legitimiteit van de natiestaat door de samenwerking.<sup>47</sup> Milward is ontzettend invloedrijk geweest, omdat hij een van de eersten was die zich durfde te spreken tegen het neofunctionalistische model van Haas en zijn opvolgers. Dit betekent echter niet dat Milwards theorie niet omstreden was en is. Milward bevond zich in een neorealistische traditie, waarin er wordt uitgegaan van de macht van de staat en de positie van de staat op het internationale toneel. Volgens Milward was de macht van de natiestaat na twee grote wereldoorlogen op het continent uitgespeeld. Het nationalisme als ideologie had afgedaan nu duidelijk werd wat voor vreselijke gevolgen een extreme vorm daarvan kon veroorzaken. Aanvankelijk concentreerde Milward zich vooral op de vraag waarom er na de Tweede Wereldoorlog sprake was van economische groei in Europa, terwijl dit na de Eerste Wereldoorlog duidelijk niet het geval was geweest. Zijn verklaring was dat dit kwam door handelsliberalisering en beperkte vormen van integratie door het Schuman Plan, dat de staten steunden in een ‘pursuit of narrow self-interest’.<sup>48</sup> Vervolgens wilde hij ook het integratieproces verklaren, waarbij hij zich expliciet afzette tegen de neofunctionalistische overschatting van het belang van federalistische concepties. Volgens Milward werd de

---

<sup>42</sup> Moravcsik, *The choice for Europe*, 381-382.

<sup>43</sup> *Ibidem*, 239.

<sup>44</sup> *Ibidem*, 240.

<sup>45</sup> Beverly Crawford, *Power and German foreign policy. Embedded hegemony in Europe* (New York 2007).

<sup>46</sup> *Ibidem*, 1.

<sup>47</sup> Alan Milward, *The European rescue of the nation state* (New York, 2e editie 2000).

<sup>48</sup> Alan Milward, *The reconstruction of Western Europe 1945-1951* (Londen 1984) 492.

Europese Gemeenschap niet opgericht om tegemoet te komen aan technische vereisten voor interdependentie, of de visies van een aantal federalisten. In plaats daarvan was het proces van Europese integratie te verklaren als product van de chaos die na de Tweede Wereldoorlog was ontstaan. De nieuwe staten die na de oorlog werden opgebouwd, kregen een bredere sociale basis en de welvaartsstaat zorgde voor meer economische groei. Het onvoorziene succes van de welvaartsstaten zorgde voor een tweede soort verwijding, namelijk de samenwerking tussen verschillende landen. Terwijl de natiestaat binnen de grenzen moraal gerehabiliteerd werd, besloten zes landen op het continent dat zij zich verder konden versterken en voordelen konden behalen door bepaalde elementen van hun soevereiniteit te delen. Centraal in dit proces stond de *pull* van de Duitse markt op de exportsectoren van de andere economieën. De Gemeenschap kon volgens Milward alleen geboren worden door de autonome calculaties van de nationale staten dat de welvaart waarop hun binnenlandse legitimiteit rustte, zou toenemen door het instellen van een douane unie.<sup>49</sup>

De diversiteit aan verklaringen voor de besluiten die genomen werden door de Bondsrepubliek, maakt het onderzoek naar economische en monetaire integratie niet gemakkelijker, maar wel erg interessant. De vraag is natuurlijk welke van bovenstaande verklaringsmodellen het meest overeen lijkt te komen met de bronnen van het besluitvormingsproces in de BRD tijdens de besprekingen van het Werner Plan.

### ***Unintended consequences***

Moravcsik en Milward gaan ervan uit dat de staten tijdens de grote onderhandelingen over verdragen en akten alle informatie hebben die ze nodig hebben om een goed besluit in hun voordeel te kunnen nemen. De staat functioneert volgens hun theorieën dus als rationele *actor* op het internationale toneel. Ook als de besluiten genomen zijn, is er geen sprake van *unintended consequences*. Moravcsik en Milward gaan er ook niet vanuit dat de verdragsteksten later kunnen zorgen voor een legitimatie van beleid dat de landen op moment van tekenen niet zagen aankomen. De staten zijn volgens hen de belangrijkste motoren achter de integratie en dit proces zal alleen doorgang vinden als dit in het belang is van de betrokken lidstaten. Hiertegenover staat dus de neofunctionalistische traditie waarin de Europese supranationale instituties gezien worden als grote dragers van de integratie.

Een middenpositie tussen het neofunctionalisme en het intergouvernementalisme wordt ingenomen door het (historisch) institutionalisme.<sup>50</sup> Intergouvernementeel overleg tussen staten mag dan veel voorkomen in de Europese geschiedenis en zeker niet genegeerd worden in het onderzoek, uiteindelijk zijn het ook de instituties in Brussel en Straatsburg die in hoge mate een stempel op de definitieve vorm van zulke voorstellen hebben kunnen drukken. In deze lijn van verklaren is er veel aandacht voor de autonomie van supranationale instituties (vooral van de Commissie) en de *unintended consequences*: beleid dat door geen van de staten gewenst was en vaak ook niet in lijn is met de nationale belangen, maar dat toch werd doorgevoerd. Bij het onderzoek in deze traditie is er ook veel aandacht voor de verhoudingen tussen de verschillende Europese instituties: de Commissie, het Parlement, de Raad en het Hof.<sup>51</sup>

---

<sup>49</sup> Milward, *The European rescue of the nation state*.

<sup>50</sup> Paul Pierson, 'The path to European integration. A historical institutionalist analysis', in: *Comparative political studies* 29.2 (1996) 123-163.

<sup>51</sup> George Tsebelis en Geoffrey Garrett, 'The institutional foundations of intergovernmentalism and supranationalism in the European Union', in: *International organization* 55 (2001) 357-390.



Het historisch institutionalisme past erg goed bij het onderzoek dat gedaan wordt naar de onbedoelde gevolgen van het Werner Plan. De ontstaansgeschiedenis en het lot van het Werner Plan wordt vaak aangehaald in onderzoeken naar de ontwikkeling en uiteindelijke implementatie van het Delors Rapport. Bij het vergelijken van beide rapporten vallen een aantal grote overeenkomsten op, zoals de instelling van een economische en monetaire unie in drie stappen. Vaak wordt de vraag gesteld welke factoren ervoor gezorgd hebben dat het Delors Rapport wel succesvol bleek, terwijl het Werner Rapport wordt beschouwd als een plan waar weinig concrete actie uit voort kwam. Antwoorden die hierop kunnen worden gegeven zijn de veranderde internationale situatie na de val van de communistische regimes in Oost-Europa, de angst van Frankrijk voor een (te) sterk herenigd Duitsland en de verbondenheid van het Werner Plan aan het Bretton Woods systeem, wat uiteindelijk fataal bleek voor de uitvoering ervan. Ook wordt er gewezen op verschillen in de rapporten zelf. Zo beargumenteert Dimitrios Syrrakos, senior lecturer aan de Manchester Metropolitan University, dat het Delors Rapport meer praktische handvaten bood voor het opzetten van de eerste fase van de EMU, waardoor implementatie van het plan gemakkelijker werd en verbonden werd aan de creatie van instituties als de ECB.<sup>52</sup>

Ook wijst bijvoorbeeld Lisa L. Martin, professor Political Science aan de Universiteit van Wisconsin-Madison, erop dat, hoewel de transnationale instituties als de Europese Commissie ervoor hebben gezorgd dat succesvol overleg gefaciliteerd werd, het succes van de EMU ook af zou hangen van ratificatie van het Verdrag van Maastricht in de nationale parlementen.<sup>53</sup> Professor Political Science aan de Universiteit van Californië Wayne Sandholtz beargumenteert

‘that there is a link between international institutions and state interest formation in the EC. Community decisions are bargains that reflect state interests, but those interests are shaped in part by membership in the EC’.<sup>54</sup>

Om het proces naar de instelling van de EMU te begrijpen, moet dan ook naar zowel nationale als transnationale instituties gekeken worden. Hoewel het door gebrek aan tijd en ruimte niet mogelijk was om in het kader van deze scriptie uitgebreid onderzoek te doen naar de rol van de verschillende Europese instituties, zal de rol van de Europese Commissie wel kort besproken worden als uit primaire en secundaire bronnen blijkt dat ze invloed heeft uitgeoefend op het interne en externe besluitvormingsproces van de Bondsrepubliek Duitsland. *Intended* en *unintended consequences* van het Werner Rapport komen uitgebreid aan bod in het laatste hoofdstuk van deze scriptie. Wat tijdens het besluitvormingsproces de doorslaggevende verhouding was tussen sectorintegratie en nationale economische en geopolitieke belangen, zal duidelijk worden in de komende hoofdstukken.

### **Vraagstelling, methode en opbouw van de scriptie**

Welke factoren waren doorslaggevend in het besluitvormingsproces binnen de Bondsrepubliek Duitsland omtrent de instemming en uitwerking van het Werner Plan voor

---

<sup>52</sup> Dimitrios Syrrakos, ‘A reassessment of the Werner Plan and the Delors Report: Why did they experience a different fate?’ in: *Comparative Economic Studies* 52 (2010) 575-588.

<sup>53</sup> Lisa L. Martin, ‘International and domestic institutions in the EMU process’, in: *Economics & Politics* 5.2 (1993) 125-144.

<sup>54</sup> Wayne Sandholtz, ‘Choosing Union; Monetary politics and Maastricht’, in: *International Organization* 47.1 (1993) 1-39, aldaar 3.

economische en monetaire unie in de periode 1969-1971? Dat is de vraag die in deze scriptie centraal zal staan. Gekeken zal worden welke van de hierboven besproken verklaringen het best past bij het besluitvormingsproces binnen de BRD, zoals dat naar voren komt in de bronnen die in de scriptie worden besproken. Was het besluit om in te stemmen met het Werner Plan een gevolg van sectorintegratie en spill-over effecten van het GLB en de Gemeenschappelijke Markt? Of besloot de BRD in te stemmen omwille van geopolitieke of economische belangen? Bij het onderzoeken van de doorslaggevende factor(en) in het besluitvormingsproces, wordt onderscheid gemaakt tussen interne economische factoren en externe geopolitieke factoren. Ook de druk vanuit de Europese Unie als gevolg van het Europese integratieproces wordt gerekend tot externe factor. De *intended* en *unintended consequences* van het Werner Plan worden, zoals eerder aangegeven, besproken in het laatste hoofdstuk van deze scriptie.

Om te onderzoeken welke factoren er allemaal meespeelden tijdens de discussie zullen er verschillende soorten bronnen worden bekeken. Zo zal gebruik gemaakt worden van de originele documenten waarover in de scriptie gesproken wordt, als het Werner Plan en de resolutie die door de Raad van Ministers werd aangenomen. Verklaringen van betrokken personen en interviews die in die tijd zijn gegeven en openbaar te raadplegen zijn, zullen ook worden gebruikt. Daarnaast zullen relevante krantenberichten uit de periode tussen 1969 tot en met 1971 worden gebruikt om te zien hoe er in de publieke sfeer van de Bondsrepubliek gesproken werd over de besluitvorming rond het Werner Rapport.

Andrew Moravcsik onderscheidt twee verschillende niveaus van besluitvorming die van groot belang blijken bij elke vorm van internationaal en intergouvernementeel overleg. Als eerste niveau is er het bepalen van de positie binnen de verschillende nationale overheden. Ten tweede zijn er de conflicterende nationale belangen waartussen een compromis moet worden bereikt op transnationaal niveau.<sup>55</sup> Aan beide niveaus zal aandacht worden besteed in deze scriptie. Naast de discussie binnen de Bondsrepubliek zelf, zal ook de communicatie en overleg over het nationale standpunt met andere landen onderzocht worden. Hiervoor worden de *Akten zur Auswärtiges Politik der Bundesrepublik Deutschland (AzAP BRD)* van 1969 tot en met 1971 bestudeerd. In deze scriptie is er expliciet voor gekozen om de besluitvorming rond economische kwesties in hun historische context te plaatsen, volgens de beschrijving van *political economy* van Lars Magnusson en Bo Stråth.<sup>56</sup>

In het eerste hoofdstuk wordt achtergrond informatie gegeven over het proces van Europese integratie eind jaren zestig. Daarbij wordt aandacht geschonken aan internationale kwesties die destijds veel besproken werden op internationaal niveau, zoals de monetaire crisis en de problemen met de financiering en uitvoering van het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid. Ook wordt er ingegaan op de *Ostpolitik* van Willy Brandt en de relatie met Frankrijk, om de specifieke Koude Oorlog omstandigheden waar de BRD zich eind jaren zestig in bevond, beter te kunnen begrijpen.

In overeenstemming met de theorie van Moravcsik, worden het interne besluitvormingsproces en het externe overleg met andere lidstaten gesplitst in twee hoofdstukken. In het tweede hoofdstuk komt de discussie binnen de Bondsrepubliek aan

---

<sup>55</sup> Andrew Moravcsik, 'Preferences and power in the European Community: A liberal intergovernmentalist Approach', in: *Journal of Common Market Studies* 31 (1993) 473-524. Zie ook: Stephen George, *Politics and policy in the European Union* (Oxford 1996), 52.

<sup>56</sup> 'By "political economy" we understand the economy as polity: that is, a system of social relations, power and conflict, framed by institutions, rules and norms – themselves subject to challenge and change – in which economic, political and cultural processes are inseparably intertwined.' Magnusson en Stråth, 'From the Werner Plan to the EMU', 23.

bod. In dit hoofdstuk zal duidelijk worden dat bondskanselier Willy Brandt, minister van Economische Zaken Karl Schiller en het bestuur van de Bundesbank het oneens waren over de wenselijkheid van een monetaire unie. De standpunten van alle partijen komen uitgebreid aan bod, evenals de belangen en motieven die een rol hebben gespeeld bij de vorming van de drie verschillende posities. Met de identificatie van drie verschillende partijen wordt een kritische kanttekening geplaatst bij de verklaring van Moravcsik, die uitgaat van twee verschillende stromingen binnen de Bondsrepubliek, gebaseerd op verschillende economische belangen van twee coalities (namelijk stabiele wisselkoersen versus prijsstabiliteit). Volgens Moravcsik kan de economistische visie die door de BRD tentoon werd gespreid tijdens het extern overleg gezien worden als compromis tussen beide partijen. Getoond zal worden waarin Moravcsiks model tekort schiet en waarom een verklaring op basis van drie partijen beter overeen lijkt te komen met de inhoud van verschillende bronnen en andere secundaire literatuur. Daarnaast zullen krantenberichten gebruikt worden om te laten zien dat, hoewel het plan tot monetaire integratie tot verhitte discussies leidde binnen de regering en tussen de regering en de Bundesbank, Karl Schiller erin geslaagd lijkt de publieke opinie in de BRD te controleren. De kranten spreken bijna niet over de binnenlandse discussie, maar lieten zich slecht kritisch uit over de houding van andere lidstaten, waaronder Frankrijk, tijdens het extern overleg.

Het derde hoofdstuk geeft vervolgens een beschrijving van het proces van internationaal overleg. Dit gebeurt in chronologische volgorde, waarbij aandacht wordt besteed aan de belangrijkste kwesties die aan bod kwamen tijdens de voorbereiding van de top van Den Haag, tot de pogingen van de Bondsrepubliek en Frankrijk om elkaar te overtuigen van het eigen standpunt na de presentatie van het rapport van de commissie Werner. Hoewel het verschil van mening tussen Frankrijk en de Bondsrepubliek het grootst was en er het meest overlegd werd tussen deze twee landen, zal ook het overleg met andere lidstaten in dit hoofdstuk aan bod komen. In dit hoofdstuk wordt duidelijk waarin de zienswijze van de Bondsrepubliek en Frankrijk verschilden en welke compromissen er gesloten werden om toch een resolutie op te kunnen stellen die door de Raad van Ministers goedgekeurd zou worden.

In het laatste hoofdstuk wordt er ingegaan op de discussie rond het belang van het Werner Plan en de top van Den Haag. De gevolgen van het plan worden bekeken. Ook worden er verschillende theorieën besproken over het belang van de top van Den Haag. Daarnaast worden er andere alternatieven voor economische en monetaire integratie uiteen gezet. Welke van deze alternatieven paste het beste bij de belangen van de Bondsrepubliek? Waarom koos de Bondsrepubliek voor instemmen met het Werner Plan en daarmee met instemming tot de oprichting van een Economische en Monetaire Unie?

In de conclusie komen vervolgens alle lijnen van de scriptie bij elkaar en wordt gereflecteerd op de doorslaggevende factoren in het besluitvormingsproces binnen de BRD betreffende het Werner Plan. Ook worden er aanbevelingen gedaan voor verder onderzoek en wordt er gekeken naar de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie van de conclusies naar aanleiding van dit onderzoek.

## Europese integratie en de Bondsrepubliek eind jaren 60

In dit hoofdstuk wordt de achtergrond geschetst van verschillende ontwikkelingen die in de komende hoofdstukken aan bod komen. De belangrijkste thema's die steeds weer werden aangehaald in het interne en externe besluitvormingsproces van de Bondsrepubliek worden hier uitgebreid besproken. In het overleg binnen de Bondsrepubliek en tussen de Bondsrepubliek en de andere lidstaten van de EG kwam de toekomst van het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid vaak aan de orde. Tijdens de top van Den Haag werden er pogingen gedaan om de problemen met het beleid op te lossen en nieuwe impulsen te geven aan het proces van integratie. Daarnaast werd er gesproken over monetaire samenwerking, nadat er door een revaluatie van de mark en een devaluatie van de franc problemen waren ontstaan met de uitvoering van het GLB. Ook het Bretton Woods systeem waarbinnen deze problemen ontstonden, wordt in dit hoofdstuk verder toegelicht. Daarnaast wordt er gekeken naar de invloed van Brandts *Ostpolitik* op de relatie tussen de Bondsrepubliek en Frankrijk.

### Europese integratie tot 1969

Eind jaren zestig zat het proces van Europese integratie in het slop. De Gaulle had in zijn tien jaar als president van de nieuwe Vijfde Republiek zijn stempel gedrukt op de Gemeenschap. Tijdens zijn regeringsperiode had De Gaulle als voornaamste doel het herstellen van de *grandeur* van Frankrijk. Het lidmaatschap van de EEG moest dan ook dienen om dat doel te verwezenlijken. Naast het plan om de EEG te gebruiken als springplank voor het vergroten van de Franse internationale invloed, diende het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid ook om de Franse boeren te ondersteunen. De Gaulle was echter fel tegen het opgeven van soevereiniteit aan de supranationale instituties van de Gemeenschap. Deze opstelling leidde tot een crisis toen Frankrijk in 1965 weigerde in te stemmen met het voorstel van de voorzitter van de Europese Commissie, Walter Hallstein, om eigen middelen van de EEG te genereren voor de financiering van het GLB. Deze middelen zouden beheerd moeten worden door het Europees Parlement en de Raad van Ministers, die door middel van een gekwalificeerde meerderheid kon beslissen over het inzetten van de middelen. Naast het afwijzen van het besluit, besloot Frankrijk geen zittingen van de Raad van Ministers meer bij te wonen, waarop de Franse zetel zeven maanden leeg bleef. Pas toen er onder het presidentschap van Luxemburg een compromis tot stand kwam, keerde de Franse ministers terug voor bijeenkomsten van de Raad. Volgens het compromis werd de zelffinanciering van het GLB uitgesteld, en kregen de lidstaten een informeel vetorecht bij besluiten die de nationale belangen zouden kunnen schaden. Naast het beïnvloeden van het besluitvormingsproces binnen de EEG, lukte het De Gaulle ook om invloed uit te oefenen op de toetreding van aspirant lidstaten van de Gemeenschap. Zo weigerde De Gaulle tot twee maal toe, in 1963 en 1967, de toetreding van het Verenigd Koninkrijk tot de Gemeenschap, omdat het Verenigd Koninkrijk zou dienen als 'Paard van Troje' voor de Verenigde Staten.<sup>57</sup>

Na het vertrek van De Gaulle, door een afwijzen van een referendum door het Franse volk, leek er weer ruimte te zijn voor nieuwe stappen in de richting van verdere integratie. Deze mogelijkheid werd met beide handen aangegrepen door Willy Brandt, de nieuwe

---

<sup>57</sup> Mathieu Segers, 'De lange weg naar wederzijds vertrouwen: de geschiedenis van de Europese integratie vanaf 1870', in: Anna van der Vleuten ed., *De bestuurlijke kaart van de Europese Unie* (Bussum 2007) 45-68.

Bondskanselier van de BRD. Brandt wilde het Europese integratieproces nieuw leven in blazen en vond zijn gelijke in president Georges Pompidou, de opvolger van De Gaulle. Al snel na zijn aantreden, op een persconferentie op 10 juli 1969, sprak Pompidou zijn wens uit om een bijeenkomst te houden voor regeringsleiders en staatshoofden van de Zes om te spreken over de urgente problemen binnen de Gemeenschap. De prioriteiten van de EEG moesten volgens hem voltooiing, verbreding en verdieping van de Gemeenschap zijn. Onder het presidentschap van Nederland werd de bijeenkomst gepland op 1 en 2 december in den Haag.

Naast de toetreding van nieuwe lidstaten en verdieping van de samenwerking door middel van nieuwe initiatieven, werd er tijdens de top vooral gesproken over de voltooiing van het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid en de Gemeenschappelijke Markt. Bij de Verdragen van Rome werd de oprichting van een Gemeenschappelijke Markt en een Gemeenschappelijk Landbouw Beleid bepaald. De Gemeenschappelijke Markt moest leiden tot een vrij verkeer van goederen, diensten, kapitaal en personen, terwijl het GLB boeren in de lidstaten zou beschermen en van een minimaal inkomen zou voorzien. Door het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid werden de minimumprijzen van diverse agrarische producten verhoogd, waardoor boeren meer konden verdienen aan hun productie. De verhoging van prijzen zorgden echter voor een overschot aan productie en een tekort aan consumptie, waardoor grote overschotten van producten als melk en boter ontstonden. Volgens de verdragen was de EEG verplicht om de overschotten op te kopen voor de minimumprijs, wat ervoor zorgde dat het GLB een erg kostbare operatie werd. De problemen met de financiering van het beleid en de tekorten en overschotten aan bepaalde producten, komt ook in de periode 1969 tot en met 1971 vaak aan bod in de bronnen die besproken gaan worden.

In een poging de toenemende kosten van het GLB te beperken, presenteerde Sicco Mansholt, Europees Commissaris voor Landbouw, op 21 december 1968 een memorandum om het beleid te hervormen. Volgens het plan van Mansholt was een beperking van de bruikbare landbouwgrond in de EEG nodig om grote veranderingen in de markt voor landbouwproducten te voorkomen. Uit onderzoek was gebleken dat, ondanks het beleid van de EEG, de levensstandaard van de boeren in de lidstaten er niet op vooruit was gegaan, terwijl er wel sprake was van een groei in productie en meer uitgaven van de Gemeenschap. Mansholt stelde daarom voor dat productiemethoden gemoderniseerd moesten worden en dat kleine boerderijen ofwel hun schaal moesten vergroten, of dat de boeren op kleine boerderijen hun baan op moesten geven. Zo kon het land herverdeeld worden om bestaande boerenbedrijven te laten groeien. Op die manier moesten boerderijen in staat zijn een jaarinkomen te genereren dat gelijk was aan het jaarinkomen van andere werkers in de regio. Het plan voorzag in welvaartsvoorzieningen als uitkeringen voor boeren die hun bedrijf opgaven en boeren die met vervroegd pensioen gingen. Ook riep het plan lidstaten op geen verliesgevende boerderijen te subsidiëren.<sup>58</sup> Het plan riep veel weerstand op, waaronder zelfs een demonstratie van 100.000 boeren in de straten van Brussel op 23 maart 1971. In de jaren zeventig werden er voorzichtige stappen genomen om het GLB aan te passen, maar de overschotten en financiering van het beleid bleven nog lange tijd een probleem. In de jaren tachtig van de vorige eeuw werden er productiequota ingevoerd, waarmee de

---

<sup>58</sup> 'Memorandum on agricultural reform in the European Economic Community (21 December 1968)', in: *Bulletin of the European Communities*. 1969, n° Supplement 1/1969. Brussels: Office for Official Publications of the European Communities. Beschikbaar via: [http://www.cvce.eu/obj/Memorandum\\_on\\_agricultural\\_reform\\_in\\_the\\_European\\_Economic\\_Community\\_21\\_December\\_1968-en-aeeba4d9-1971-4e34-ae1c-ae90fc32c6ee.html](http://www.cvce.eu/obj/Memorandum_on_agricultural_reform_in_the_European_Economic_Community_21_December_1968-en-aeeba4d9-1971-4e34-ae1c-ae90fc32c6ee.html) ( geraadpleegd 25-06-2012).

productie van overschotten grotendeels voorkomen kon worden. Ook werd het systeem zo aangepast dat boeren niet alleen steun kregen als ze grote hoeveelheden agrarische producten produceerden, maar juist een welvaartsuitkering kregen onafhankelijk van de hoeveelheid geproduceerde producten.

Kiran Klaus Patel, professor Europese Geschiedenis aan de Universiteit van Maastricht, heeft in verschillende studies laten zien dat de houding van de Bondsrepubliek ten aanzien van het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid op zijn zachts gezegd ambivalent te noemen was: 'There was hardly a field of integration in which the German position was more contradictory, contested and cumbersome than the EEC's most important policy of the 1960s and 1970s'.<sup>59</sup> Al in 1959, toen de Commissie de eerste uitgewerkte plannen voor een GLB presenteerde, verzette de Bondsrepubliek zich tegen een supranationaal beleid op het gebied van landbouw. Patel wijst erop dat, hoewel Duitsland vaak gezien wordt als land dat zich uit sprak voor supranationale integratie, bijvoorbeeld bij de totstandkoming van de Gemeenschappelijke Markt, de Bondsrepubliek vast wilde houden aan nationale wetgeving met betrekking tot de productie van agrarische producten.<sup>60</sup> West-Duitsland deed er dan ook alles aan om de onderhandelingen over het GLB uit te laten lopen en werd de voornaamste vetostemmer bij de uitwerking van de plannen. Deze opstelling veranderde pas in de loop van de jaren zestig, toen gaullistisch Frankrijk voor spanningen zorgde binnen de EEG, zoals we hierboven al hebben gezien. Juist in die jaren probeerde minister van Buitenlandse Zaken Willy Brandt bruggen te slaan tussen Frankrijk en de andere lidstaten.<sup>61</sup> De Bondsrepubliek stelde zich minder kritisch op omdat onder politici het idee speelde dat Duitsland beleidsautonomie op het gebied van landbouw op had gegeven om de Gemeenschappelijke Markt te kunnen creëren.<sup>62</sup> Zoals we hieronder zullen zien, werd er ook gebruik gemaakt van een dergelijke onderhandelingsstrategie bij het bespreken van de belangrijkste punten voorafgaand aan de top van Den Haag. Ook toen was de Franse regering uit op het oplossen van de problemen met financiering van het GLB, waar West-Duitsland mee instemde in ruil voor toezeggingen over toetreding van nieuwe lidstaten en monetaire samenwerking.<sup>63</sup>

Volgens Guido Thiemeyer, professor Contemporaine Geschiedenis aan de Universiteit Cergy-Pontoise in Parijs, was Willy Brandts houding ten aanzien van het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid erg praktisch:

'Sie war für ihn – anders als für Seine französischen Verhandlungspartner kein positives Ziel. Er erkannte aber, dass mit Hilfe deutscher Zugeständnisse in der Agrarpolitik die Krise der Europäischen Gemeinschaft überwunden werde konnte. Das war für Brandt umso wichtiger, als die Verankerung der Bundesrepublik Deutschland in Westeuropa eine Voraussetzung für sein wichtiges außenpolitisches Ansinnen war, die Ostpolitik'.<sup>64</sup>

---

<sup>59</sup> Kiran Klaus Patel, 'Europeanization à contre-coeur. West Germany and agricultural integration 1945-1975', in: Idem (ed.), *Fertile ground for Europe? The history of European integration and the Common Agricultural Policy since 1945* (Baden-Baden 2009) 139-160, aldaar 140.

<sup>60</sup> Ibidem.

<sup>61</sup> Ibidem, 150-151.

<sup>62</sup> Ibidem, 152.

<sup>63</sup> Ibidem, 154-157.

<sup>64</sup> Guido Thiemeyer, 'Die Bedeutung der Gemeinsamen Agrarpolitik für die Europapolitik Willy Brandts 1967-1969', in: Andreas Wilkens (ed.), *Wir sind auf dem richtigen Weg. Willy Brandt und die europäische Einigung* (Bonn 2010) 226-240, aldaar 237-238.

In 1969 werden de problemen met het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid nijpender door de revaluatie van de mark en devaluatie van de franc. Centraal bij de uitvoering van het GLB stond het principe dat alle boeren in de Gemeenschap een gelijke prijs kregen voor hun producten. Om de prijzen van agrarische producten in de verschillende nationale valuta om te kunnen rekenen, werd sinds 1962 gebruik gemaakt van de Unit of Account, een soort denkbeeldige supranationale munteenheid. Deze Unit stond in directe relatie met de vaste wisselkoersen van de valuta van de lidstaten binnen het systeem van Bretton Woods. In 1964 had de Raad van Ministers besloten de prijzen van de agrarische producten vast te stellen met behulp van de vaste wisselkoersen. Het systeem werkte goed, totdat door de instabiele wisselkoersen de rekeneenheid van de Unit niet meer overeenkwam met de aangepaste koersen en Frankrijk en West-Duitsland vreesden voor de gevolgen voor hun boeren. Door de revaluatie van de mark en de devaluatie van de franc zouden de prijzen van Duitse en Franse agrarische producten moeten worden verlaagd en verhoogd met hetzelfde percentage als de verandering van de wisselkoers, om de prijzen ten opzichte van andere lidstaten in andere valuta gelijk te houden.<sup>65</sup> Maar zo'n grote verandering in de prijzen was geen optie voor Parijs en Bonn. In plaats daarvan paste beide landen protectionistische maatregelen toe om hun boeren te beschermen. Na Frankrijk volgde de Bondsrepubliek al snel met het invoeren van subsidies en heffingen voor import en export.<sup>66</sup> In de herfst van 1969 werd dus op een pijnlijke manier duidelijk dat instabiele wisselkoersen voor grote problemen konden zorgen bij de uitvoering van het GLB.

### **Internationale monetaire samenwerking**

In juli 1944 kwamen politici uit 44 landen bij elkaar in Bretton Woods in New Hampshire, waar ze de Articles of Agreement voor de oprichting van het International Monetary Fund (IMF) tekenden. De aanwezigen hoopten een internationaal monetair systeem op te richten dat bij zou dragen aan het creëren van werkgelegenheid en prijsstabiliteit. Het Bretton Woods systeem was deels gebaseerd op de goudstandaard van voor de Tweede Wereldoorlog, in de zin dat alle valuta van de staten die zich bij het systeem hadden aangesloten, omgewisseld konden worden voor goud. In tegenstelling tot de goudstandaard had echter niet elke munt een directe waarde uitgedrukt in een bepaalde hoeveelheid goud, maar was er sprake van vaste wisselkoersen ten opzichte van de Amerikaanse dollar. De dollar had wel een vaste waarde in goud, namelijk 35 dollar per ounce. Door andere valuta om te wisselen in dollars, kon zo dus indirect elke munteenheid omgeruild worden voor goud. Ondanks de vaste wisselkoersen die nodig waren om het systeem te laten werken, werd er wel rekening gehouden met uitzonderlijke situaties. In gevallen van 'fundamental disequilibrium' op de betalingsbalans van een land, mocht de wisselkoers in overleg met het IMF worden aangepast. Het IMF riep de lidstaten op om de eigen valuta zo snel mogelijk inwisselbaar te maken, wat de internationale handel zou bevorderen. Toch werden veel Europese valuta pas in 1958 compleet inwisselbaar, uit angst voor speculatieve kapitaalstromen.<sup>67</sup>

Dat deze angst niet ongefundeerd was, bleek in 1969. De studentenopstanden van mei 1968 en de hoge productiekosten in Frankrijk zorgden ervoor dat de Franse franc

---

<sup>65</sup> Kiran Klaus Patel, *Europäisierung wider Willen. Die Bundesrepublik Deutschland in der Agrarintegration der EWG 1955-1973* (München 2009) 403-404.

<sup>66</sup> Ann-Christina Lauring Knudsen, 'European integration in the image and the shadow of agriculture', in: Desmond Dinan (ed.), *Origins and evolution of the European Union* (Oxford 2006) 191-217, aldaar 199.

<sup>67</sup> Paul Krugman en Maurice Obstfeld, *International economics. Theory and policy* (Boston 2005) 546-549.

duidelijk overgewaardeerd was ten opzichte van de Duitse mark. Terwijl kapitaalstromen de Bondsrepubliek instroomden, maakte de Bundesbank zich op voor revaluatie van de mark. Dit werd echter tegengehouden door bondskanselier Kurt George Kiesinger en minister van Economische Zaken Karl Schiller. In plaats daarvan werden er importsubsidies en exportheffingen ingesteld.<sup>68</sup> Na het aantreden van Brandt zou de mark alsnog gerevalueerd worden.

In deze onrust schreef Raymond Barre zijn plan om tot meer monetaire coördinatie te komen. Het Barre Plan stond echter niet op zichzelf, maar paste (net als het Werner Plan anderhalf jaar later) in een lange traditie waarin er door de lidstaten van de EG gezocht werd naar een mogelijkheid om instabiele wisselkoersen te voorkomen. In de officiële Franse tekst van het Spaak Rapport, dat als voorbode diende voor de oprichting van de EEG en Euratom, werd er al gesproken over de mogelijke macht van de Europese Commissie om unilateraal devalueren van valuta om de internationale concurrentiepositie van een land te verbeteren te voorkomen.<sup>69</sup> In het Verdrag van Rome werd aangestuurd op economische coördinatie tussen de lidstaten, maar er werd op aandringen van Frankrijk ook een clausule opgenomen waarin stond dat lidstaten in geval van problemen met de betalingsbalans tijdelijke protectionistische maatregelen mocht nemen.<sup>70</sup> Zoals opgenomen in het Verdrag werd er een Monetary Committee opgericht dat op eigen initiatief mocht adviseren over het beleid dat op monetair gebied gevolgd zou moeten worden door de lidstaten.<sup>71</sup>

In de loop van de jaren vijftig en zestig werd duidelijk dat het Bretton Woods systeem niet zaligmakend was. De dollar was de grootste reservemunt ter wereld geworden, maar inmiddels waren er zoveel dollars in omloop dat het aantal dollars de hoeveelheid goud waarvoor zij inwisselbaar zouden moeten zijn ruimschoots overschreed. Het bijdrukken van dollars door de Amerikaanse regering stimuleerde de import van buitenlandse goederen naar de VS en leidde tot inflatie, waardoor de lopende rekening van de betalingsbalans nog meer verslechterde. Dit probleem werd al vroeg gesignaleerd door Robert Triffin, die in 1957 een memorandum schreef over de wenselijkheid van de oprichting van een Europees reservefonds. De verschillende Europese munten moesten volgens hem volledig inwisselbaar zijn en de centrale banken moesten samenwerken om het reservefonds te beheren.<sup>72</sup> Een jaar later presenteerde Robert Marjolin een soortgelijk plan, waarin hij voorstelde tien procent van de internationale reserves van de centrale banken van de EEG samen te brengen tot een reservefonds, waarvan de waarde van de reserves werden uitgedrukt in een nieuwe munteenheid.<sup>73</sup> Ook het Actie Comité voor de Verenigde Staten van Europa liet zich horen in de discussie rond een reservefonds en riep in november 1959 en juli 1961 op tot creatie daarvan.<sup>74</sup>

In maart 1961 werd de Duitse mark gerevalueerd, wat zorgde voor onrust op de valutamarkt. Het Europees Parlement reageerde daarop met een verzoek aan de Commissie

---

<sup>68</sup> Marsh, *The euro*, 47.

<sup>69</sup> 'Report of the Heads of Delegation to the Foreign Ministers', Brussel, 21 april 1956 (Spaak Rapport), in: Kenneth Dyson en Lucia Quaglia, *European economic governance and policies* (Oxford 2010) 106-107.

<sup>70</sup> The Treaty of Rome, 25 maart 1957, in: Dyson en Quaglia, *European economic governance and policies*, 108-114.

<sup>71</sup> 'Rules Governing the Monetary Committee', 18 maart 1958, in: Dyson en Quaglia, *European economic governance and policies*, 118-120.

<sup>72</sup> Robert Triffin, 'Memorandum on the creation of a European Reserve Fund', 21 december 1957, in: Dyson en Quaglia, *European economic governance and policies*, 120-121.

<sup>73</sup> Commission on the European Economic Community, 'Economic, Financial and Monetary Cooperation in the EEC' Brussel 7 november 1958, in: Dyson en Quaglia, *European economic governance and policies*, 121-122.

<sup>74</sup> Action Committee for the United States of Europe, 'Joint Declaration' op 19-20 november 1959 en 10-11 juli 1961, in: Dyson en Quaglia, *European economic governance and policies*, 125-126.



om zich te verdiepen in de mogelijkheid tot convergentie van het economisch beleid van de lidstaten.<sup>75</sup> De Commissie kwam met een drie fasen plan, waarin in de derde fase gesproken werd over een mogelijke monetaire unie.<sup>76</sup> Het ambitieuze programma werd niet geaccepteerd door de Raad van Ministers, mede door het verzet van de Duitse minister van Economische Zaken Ludwig Erhard. Een jaar later werd er een nieuw document gepresenteerd aan de Raad, waarin gerefereerd werd aan de teksten in de Verdragen van Rome die wezen op het recht van de Commissie om zich te verdiepen in het monetair beleid van de lidstaten. Voorstellen in dit document over samenwerking tussen centrale banken, overleg over veranderingen in wisselkoersen en budgettair beleid werden dit maal wel aangenomen.<sup>77</sup> In veel van de discussies over monetaire samenwerking stond de liberalisatie van de kapitaalmarkt centraal. Ook in een rapport opgesteld door een groep van experts die door de Commissie waren aangewezen, werd hierop gewezen.<sup>78</sup>

De plannen die door Raymond Barre en de Commissie Werner werden gepresenteerd, grepen vaak terug op eerdere rapporten en memoranda die door andere personen en commissies waren opgesteld. Zo wijst Kenneth Dyson, professor aan Cardiff University, op de overeenkomsten tussen de plannen van Triffin en Barre, al was het Barre Plan een pragmatische en voorzichtige uiteenzetting hiervan om tegenstand vanuit Duitsland en Nederland te voorkomen.<sup>79</sup> Pierre Werner zelf had zich positief uitgesproken over de voorstellen in het Action Programme van de Commissie van 1962.<sup>80</sup> Later zou het Werner Rapport zelf ook weer dienen als inspiratiebron voor latere plannen, waarover in het vijfde hoofdstuk meer.

### **Koude Oorlog, *Ostpolitik* en de relatie met Frankrijk**

Willy Brandt is in zijn jaren als bondskanselier vooral bekend geworden om zijn *Ostpolitik*, destijds een erg controversieel initiatief. Tot die tijd hadden de verschillende Duitse bondskanseliers zich gehouden aan de Hallsteindoctrine, die sinds 1955 werd toegepast. De doctrine hield in dat er geen diplomatieke betrekkingen werden onderhouden met landen die de Duitse Democratische Republiek (DDR) erkenden. Walter Hallstein, destijds staatssecretaris van Buitenlandse Zaken en Konrad Adenauer, destijds bondskanselier, gebruikten de doctrine om te voorkomen dat andere landen binnen de westerse alliantie de DDR zouden erkennen en daarmee de status quo in de vorm van een deling van Europa en van Duitsland zouden legitimeren. Willy Brandts *Ostpolitik* verwierp de Hallsteindoctrine, in een poging de relaties met landen ten Oosten van het IJzeren Gordijn te normaliseren. Op die manier probeerde Brandt de twee delen van Europa te verenigen, om een einde te

---

<sup>75</sup> European Parliament, 'Resolution on the Coordination of Budgetary and Financial Policy', 17 oktober 1962, in: Dyson en Quaglia, *European economic governance and policies*, 132.

<sup>76</sup> Commission of the European Economic Community, 'Memorandum of the Commission on the Action Programme of the Community for the Second Stage', 24 oktober 1962, in: Dyson en Quaglia, *European economic governance and policies*, 132-138.

<sup>77</sup> Commission on the European Economic Community, 'Monetary and Financial Cooperation in the European Economic Community', 24 juni 1963, in: Dyson en Quaglia, *European economic governance and policies*, 138-139.

<sup>78</sup> Report of a Group of Experts appointed by the EEC Commission, 'The development of a European capital market', november 1966 (Segré Report), in: Dyson en Quaglia, *European economic governance and policies*, 147-148.

<sup>79</sup> Dyson en Quaglia, *European economic governance and policies*, 150 en 156.

<sup>80</sup> Pierre Werner, 'Perspectives of European Financial and Monetary Policy' ('Perspectives de la Politique financière et Monétaire Européenne'), 26 januari 1968, in: Dyson en Quaglia, *European economic governance and policies*, 153-155.

kunnen maken aan de Koude Oorlog en aan de deling van Duitsland. Er is onder wetenschappers veel discussie over het revolutionaire karakter van Brandts *Ostpolitik*. Zo was de Bondsrepubliek niet het eerste land dat de diplomatieke banden met de Oostbloklanden aanhaalde, en werden er onder andere kanseliers al pogingen gedaan om de relaties te normaliseren.

Garret Martin, *editor at large* bij het European Institute in Washington D.C., wijst erop dat Frankrijk in de laatste jaren van de regering van de Gaulle ook zelf een actieve vorm van *Ostpolitik* nastreefde.<sup>81</sup> Volgens Martin bekeek de Gaulle de hechte band tussen de Bondsrepubliek en de Verenigde Staten met argwaan. Tegelijkertijd vond Bonn het niet prettig dat Frankrijk de banden met de Sovjet Unie aanhaalde. De relatie tussen West-Duitsland en Frankrijk verbeterde met het aantreden van Kurt Georg Kiesinger.<sup>82</sup> Toen echter bleek dat de Bondsrepubliek niet alleen via Frankrijk, maar ook op bilaterale basis de banden met Oost-Europese landen wilde aanhalen, bekoelde de relatie weer. Bonn wenste meer controle uit te kunnen oefenen op het lot van het eigen land. Hoewel het land de Franse detente politiek met interesse volgde, verwachtte het weinig van de samenwerking met Parijs.<sup>83</sup> Volgens Martin veranderde de positie van Frankrijk en Duitsland significant na het aftreden van de Gaulle: 'Brandt became chancellor and initiated a more ambitious Ostpolitik. West Germany took over France as the leading force in the European process of East-West détente'.<sup>84</sup>

Brandts *Ostpolitik* werd in hoge mate beïnvloed door de opstelling van de Gaulle. De invloed van De Gaulle's visie op Europa is ook terug te zien in Brandts streven om tot een samenwerkingsverband voor het hele continent te komen, de verdeling van Europa ongedaan te maken en te zorgen voor emancipatie ten opzichte van de supermachten.<sup>85</sup> Toch gaven beiden een heel andere invulling aan het ideaal van een groot Europa: terwijl De Gaulle de integratie wilde beperken tot een intergouvernementeel samenwerkingsverband onder leiding van Frankrijk, pleitte Brandt juist voor extra bevoegdheid voor de supranationale instituties. Volgens Egon Bahr, staatssecretaris onder Brandt en architect van diens *Ostpolitik*, had Brandt bewondering voor De Gaulle.<sup>86</sup>

Veel schrijvers zijn echter kritisch over het revolutionaire karakter van de *Ostpolitik*, aangezien ook door Brandts voorgangers pogingen werden gedaan om de relatie met de Oost-Europese landen te normaliseren.<sup>87</sup> Deze initiatieven liepen echter spaak op een weigering vanuit Moskou. Pas met de strategie van Bahr, waarin toenadering werd gezocht tot zowel de DDR als de Sovjet Unie, kwam de *Ostpolitik* werkelijk van de grond. Het heersende beeld is dat de *Ostpolitik* van Brandt en Bahr verbonden was aan hun opstelling ten opzichte van West-Europa, omdat zij het gevoel hadden dat het aanhalen van de banden met de DDR en de Sovjet Unie in balans gebracht moest worden door betere relaties met het westen.<sup>88</sup>

---

<sup>81</sup> Garrett Martin, 'The Soviet factor in Franco-German relations, 1958-1969', in: Carine Germond en Henning Türk (eds.), *A history of Franco-German relations in Europe. From "hereditary enemies" to partners* (New York 2008) 199-210, aldaar 203-204.

<sup>82</sup> Ibidem, 205.

<sup>83</sup> Ibidem, 206.

<sup>84</sup> Ibidem.

<sup>85</sup> Klaus Hildebrand, 'Willy Brandt, Charles de Gaulle und "la grande Europe"', in: *Historische Zeitschrift* 279.2 (2004) 387-408.

<sup>86</sup> Egon Bahr, *Interview met Egon Bahr 10-06-2006*. Beschikbaar via: <http://www.ena.lu/> (geraadpleegd 28 juni 2011).

<sup>87</sup> Craig, 'Did Ostpolitik work?', 163.

<sup>88</sup> Ibidem, 164.

Ook Katrin Rücker, verbonden aan de Universiteit van Geneve, wijst op de continuïteit tussen de opstelling van Bonn ten opzichte van het oosten. Daarnaast is ze van mening dat de opstelling naar het oosten niet alleen een Duits product was, maar in plaats daarvan 'deeply embedded' was in de context van de detente tussen de Verenigde Staten en de Sovjet Unie na de Cubacrisis en de politiek van de Gaulle, die ook erg op het oosten gericht was.<sup>89</sup> Volgens haar was toenadering zoeken tot het oosten nooit mogelijk geweest zonder goedkeuring van Washington, Londen, Parijs en Moskou. Rücker plaatst ook kanttekeningen bij de manier waarop de Franse houding ten opzichte van de *Ostpolitik* nog altijd wordt gepresenteerd:

'France was said to be very reluctant and skeptical toward German Ostpolitik, fearing a sort of new German power, but that assumption needs to be profoundly revised. Georges Pompidou's reaction was actually more complex and nuanced than has previously been presented'.<sup>90</sup>

Pompidou had Brandt in 1970 al laten weten zijn politiek te steunen, al klopt het wel dat hij zich tegen het einde van zijn presidentschap minder enthousiast toonde over het beleid van Brandt. Opvallend genoeg werden zijn twijfels niet veroorzaakt door toename van de macht van West-Duitsland, 'but instead to West German engagement with others in the EC'.<sup>91</sup>

Brandt en Bahr verwachtten echter veel scepticisme van de geallieerden en van Frankrijk en besloten daarom de *Ostpolitik* in te bedden in een bredere vorm van *Entspannungspolitik*. Volgens hen begon *Ostpolitik* in het westen. Bahr was zelfs van mening dat de *Westpolitik* van de BRD het detente beleid bepaalde. Zonder solide basis in het westen, wat bereikt zou moeten worden door goede relaties met zowel Frankrijk als het Verenigd Koninkrijk in een gemeenschappelijke markt, zou *Ostpolitik* niet mogelijk zijn.<sup>92</sup> Ondanks deze hoogdravende retoriek gelooft Rücker niet dat de twijfels van de geallieerden en van Frankrijk concrete gevolgen hebben gehad op de uitvoering van de *Ostpolitik*.<sup>93</sup>

Marie-Pierre Rey, professor in Russische en Sovjet Geschiedenis en directeur van het centrum voor Slavische studies aan de Universiteit van Parijs, I Panthéon-Sorbonne, schets een iets ander beeld van Pompidou's opstelling ten aanzien van de Duitse *Ostpolitik*. Volgens Pierre had Pompidou wel degelijk zijn bedenkingen bij het beleid, maar kon hij die in het openbaar niet uiten omdat de *Ostpolitik* van de Bondsrepubliek eigenlijk hetzelfde doel had als zijn eigen beleid ten aanzien van het Oostblok: het creëren van detente tussen West en Oost om op die manier een einde te kunnen maken aan de bipolaire wereld.<sup>94</sup> Zijn grootse probleem was echter dat Duitsland wel eens een grotere rol zou kunnen spelen in het tot stand brengen van detente dan Frankrijk:

'The policy of detente in which France had played a pioneering role in the latter half of the 1960s had contributed to its leadership in the dialogue with the East. Ostpolitik, however, threatened to challenge this primacy and create a rivalry

---

<sup>89</sup> Katrin Rücker, 'What role for Europe in the international arena of the early 1970s? How France and Germany were able to matter', in: Carine Germond en Henning Türk (eds.), *A history of Franco-German relations in Europe. From "hereditary enemies" to partners* (New York 2008) 211-222, aldaar 212-213.

<sup>90</sup> Ibidem, 213.

<sup>91</sup> Ibidem.

<sup>92</sup> Ibidem, 214.

<sup>93</sup> Ibidem.

<sup>94</sup> Marie-Pierre Rey, 'Chancellor Brandt's Ostpolitik, France and the Soviet Union', in: Carole Fink en Bernd Schaefer, *Ostpolitik 1969-1974. European and global responses* (Cambridge 2009) 111-127, aldaar 112-113.

between Bonn and Paris, both on the political plane and on the economic and commercial level'.<sup>95</sup>

Maar misschien nog wel belangrijker, was dat Pompidou, in tegenstelling tot zijn voorganger de Gaulle, de Europese samenwerking wel wilde stimuleren. In tegenstelling tot de Gaulle geloofde Pompidou niet in een Europa dat zou strekken van de Atlantische Oceaan tot de Oeral. In plaats daarvan wilde hij zich juist inzetten voor een sterke Europese Gemeenschap.<sup>96</sup>

Hoewel er dus veel discussie is over de houding van Pompidou ten aanzien van Brandts beleid, leek Brandt zelf wel op zoek naar goedkeuring vanuit Frankrijk. Zo hamerde hij in een brief aan Pompidou, voorafgaand aan de top van Den Haag, op de overeenkomsten in hun beleid ten opzichte van het oosten: 'I welcome the fact that our two countries are pursuing very similar policies in this respect and I am convinced that in this area too our close cooperation takes on special importance'.<sup>97</sup> Ook toonde hij zich bewust van de gevoeligheden ten aanzien van de economische macht van de Bondsrepubliek in Europa. Zo gaf hij uitbreiding van de EG als mogelijk oplossing voor het voorkomen van een Duitse economische overheersing van Europa: 'Those who fear that the economic strength of the Federal Republic could upset the balance within the Community should favour enlargement for this very reason'.<sup>98</sup> Zoals we in het vorige hoofdstuk hebben gezien, wordt er nog altijd veel onderzoek gedaan naar de rol van *Ostpolitik* in het besluit van de Bondsrepubliek om in te stemmen met het Werner plan. In de volgende hoofdstukken zullen we zien dat de *Ostpolitik* een rol heeft gespeeld in zowel het interne als het externe besluitvormingsproces.

---

<sup>95</sup> Ibidem, 115.

<sup>96</sup> Ibidem.

<sup>97</sup> Brief van kanselier Willy Brandt naar president Georges Pompidou (27 November 1969), in: *Archiv der sozialen Demokratie der Friedrich-Ebert-Stiftung*, Bonn. Depositum Egon Bahr. Box 441 (Vertaald door: Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (CVCE)), beschikbaar via: <http://www.ena.lu/> (geraadpleegd 27 juni 2011).

<sup>98</sup> Statement door Willy Brandt (Den Haag 1 december 1969), in *Bulletin of the European Communities*. Februari 1970, Nr. 2, pp. 39-47. Beschikbaar via: <http://www.ena.lu/> (geraadpleegd 27 juni 2011).

## Intern besluitvormingsproces in de BRD

Zoals we hiervoor al gezien hebben, was en is de Duitse economie erg afhankelijk van export. De onderwaardering van de Duitse mark in het Bretton Woods systeem en de lage inflatie in het land zorgden voor een goede concurrentiepositie, maar tevens voor monetaire spanningen in de regio. Met de andere lidstaten van de EG werd er overlegd over een mogelijke oplossing voor het probleem. Ook binnen de Bondsrepubliek zelf werd er gesproken over de mogelijkheid tot monetaire integratie. In de periode tussen 1969 en 1971 laaide de discussie tussen voor- en tegenstanders van het plan vaak hoog op. Volgens Moravcsik waren de invloedrijke partijen, bestaande uit politici, producenten, grote banken en vakbonden, te verdelen in twee coalities. In dit hoofdstuk zal getoond worden waarom Moravcsiks verklaring tekortschiet en zal er een nieuwe verklaring voor het intern besluitvormingsproces geschetst worden op basis van drie partijen. Getoond zal worden hoe de visie van minister van Economische Zaken Karl Schiller uiteindelijk de dominante visie van de regering werd en hoe deze gepresenteerd werd aan de Duitse bevolking. Schillers vier fasen plan werd als uitgangspunt genomen bij de onderhandelingen met de andere lidstaten van de EEG. Opvallend is dat de Duitse media de visie van Schiller overnamen en slechts kritiek gaven op de houding van andere lidstaten, in het bijzonder Frankrijk, die het niet met deze visie eens waren.

### Interne compromisvorming volgens Moravcsik

Zoals gezegd maakt Moravcsik onderscheid tussen twee verschillende groepen in de Duitse samenleving, die verschillende economische belangen vertegenwoordigden. De eerste bestond uit sectoren die afhankelijk waren van de export van Duitse producten. Voor hen was een stabiele wisselkoers het belangrijkste, zelfs zo belangrijk dat ze bereid waren het gevaar op zowel import- als bestedingsinflatie daardoor op de kop toe te nemen. Door een ondergewaardeerde mark zouden de prijsstijgingen in vergelijking met andere landen meevallen, waardoor hun productie niet in gevaar kwam. Veel Sociaal Democraten sloten zich aan bij deze visie, omdat er bij stabiele wisselkoersen meer mogelijkheden waren om de rente te verlagen en de macro-economie te stimuleren, zonder dat dit de export in gevaar bracht.<sup>99</sup>

De andere groep bestond uit een coalitie van bedrijven en vakbonden die zich vooral druk maakten om binnenlandse economische factoren als inflatie. Bij deze groep hoorden veel producenten van niet-verhandelbare goederen als de bouwsector, consumenten, veel Duitse economen en de Bundesbank. De coalitie vond prijsstabiliteit het belangrijkste, zelfs als dit betekende dat de zekerheid van vaste wisselkoersen daarvoor opgegeven moest worden. Ze stemden dan ook voor zwevende wisselkoersen, of in ieder geval een flexibel systeem van enigszins vaste wisselkoersen, zodat een appreciatie van de Duitse mark bestedingsinflatie door veel export kon voorkomen. De Bundesbank was binnen deze coalitie een erg sterke speler, volgens Moravcsik door de institutionele onafhankelijkheid en het sterke 'anti-inflationary mandate, grounded in public and elite opinion'.<sup>100</sup> Moravcsik gaat in op de momenten dat dit mandaat sterker was dan de macht van kanseliers Erhard en Schmidt.

---

<sup>99</sup> Moravcsik, *The choice for Europe*, 246-247.

<sup>100</sup> *Ibidem*, 247.

Om prijsstabiliteit te kunnen garanderen, moest de Bundesbank in staat zijn buitenlandse kapitaalstromen te beïnvloeden door middel van een eventuele appreciatie van de mark. Marsh betoogt dat de Bundesbank na het instellen van een korte tijd van zwevende wisselkoersen en daarna de revaluatie van de mark in 1969, 'the toughest monetary institution on the international scene' was, 'in charge of an economy that had re-emerged as Europe's powerhouse'.<sup>101</sup>

Zoals gezegd leunde die economie echter sterk op de export, waardoor de eerste coalitie zich kon laten gelden in hun voorkeur voor vaste wisselkoersen. Volgens Moravcsik zorgde de 'decline of Bretton Woods and rising capital mobility' ervoor dat staten op zoek gingen naar mogelijkheden om stabiele wisselkoersen te verzekeren.<sup>102</sup> De instabiliteit van onderlinge wisselkoersen ondermijnde de binnenlandse macro-economische autonomie. Hoewel Moravcsik niet precies uitlegt op welke manier de wisselkoersen het macro-economisch beleid van de landen zouden beïnvloeden, is goed te begrijpen hoe een stijging van de wisselkoers van de Duitse mark kon leiden tot een verslechtering van de internationale concurrentiepositie van het land, waardoor de export zou verminderen en de werkloosheid toe kon nemen. Voor landen met een zwakke munt als Frankrijk, bestond het gevaar op importinflatie. Daarnaast zou een toenemende vraag naar Franse goederen vanuit het buitenland kunnen zorgen voor oververhitting van de economie. Dit zou grote druk uitoefenen op de 'economic and political credibility of domestic anti-inflationary policies'.<sup>103</sup>

Moravcsik gaat in op de verschillen tussen economen en monetaristen en legt ze uit door middel van de verschillende nationale en economische belangen van de groepen. Landen met een sterke munt, lage inflatie en handelsoverschotten hadden er het meeste baat bij om eisen te stellen aan de hoogte van de inflatie, schulden en rentestanden van andere lidstaten, zodat de landen met zwakke munten zich aan moesten passen aan hun standaarden. De monetaristen, landen met zwakkere munten, hogere inflatie en handelstekorten op de betalingsbalans, kozen juist voor monetaire integratie als voorloper van economische integratie, omdat de landen met een sterke munt op die manier voor de meeste kosten zouden moeten opdraaien.<sup>104</sup>

De Bondsrepubliek bevond zich duidelijk in het kamp van de economen, al was het land volgens Moravcsik een sterke supporter van economische integratie, zoals we ook hebben gezien aan de openingsspeech van Willy Brandt tijdens de top van Den Haag. Dit was echter niet alleen vanwege de doelstelling van een beperkte prijsstijging. Opvallend is dat de Duitse leiders vooral geïnteresseerd waren in monetaire samenwerking in tijden van een dalende koers van de dollar (van 1969 tot 1973 en 1977 tot 1979). Moravcsik beargumenteert dat het Duitse beleid niet alleen gericht was op de anti-inflatie doelstellingen van de Bundesbank, maar een compromis vormde tussen de bezorgdheid om inflatie aan de ene en bezorgdheid over de internationale concurrentiepositie en economische stimulatie van de binnenlandse markt aan de andere kant.<sup>105</sup> Het compromis kwam echter in gevaar op momenten dat beide doelstellingen met elkaar in strijd waren, wat gebeurde als de dollar zwakker werd. In tijden van depreciatie van de dollar, vloeiden kapitaalstromen uit de Verenigde Staten en uit landen met zwakkere munten de Bondsrepubliek in, waardoor Duitsland door toegenomen investeringen gedwongen werd binnenlandse prijsstijgingen of

---

<sup>101</sup> Marsh, *The euro*, 50.

<sup>102</sup> Moravcsik, *The choice for Europe*, 239.

<sup>103</sup> Ibidem.

<sup>104</sup> Ibidem, 241-243.

<sup>105</sup> Ibidem, 244.

een revaluatie van de mark te moeten accepteren.<sup>106</sup> Omdat beide mogelijkheden, vanwege de grote weerstand die ze opriepen, eigenlijk geen optie waren, is Moravcsik van mening dat

‘European monetary integration, as leading German bankers and policymakers made clear, was primarily a means to preserve this policy in the face of international monetary turbulence. If European currencies were coordinated, dollar depreciation would be less likely to trigger depreciation among neighboring currencies and capital flows would be less likely to target Germany’.<sup>107</sup>

Het enige probleem was dat de Bundesbank duidelijk maakte niet mee te willen werken aan monetaire integratie als dit zou kunnen leiden tot gevaar op inflatie. Moravcsik wijst erop dat Duitse politici zich vooral druk maakten over situaties van moreel wangedrag, ‘in which unlimited support would encourage other countries to run indefinite deficits while forcing Germany to accept higher inflation’.<sup>108</sup> Vandaar dat de Bondsrepubliek koos voor het kamp van de economen, waarbij monetaire integratie dus alleen doorgezet kon worden als andere lidstaten hun economie aan hadden gepast aan de standaarden van landen met sterke munten en lage inflatie, en na liberalisering van de kapitaalmarkt.<sup>109</sup>

Peter Ludlow besteedt in zijn onderzoek ook aandacht aan de discussie tussen economen en monetaristen, al maakt hij duidelijk dat niet alleen binnen de Bondsrepubliek, maar ook in andere landen dezelfde discussie gevoerd werd.<sup>110</sup> In de hele kwestie rond de instabiliteit speelde ook de geloofwaardigheid van vaste wisselkoersen een grote rol: ‘in a system that depended so heavily on the confidence and expectations of those who held funds, it became increasingly unrealistic to believe that the authorities would possess either the resources or the conviction to intervene in sufficient strength to defend a particular exchange rate.’<sup>111</sup> Hoewel de lidstaten van de EG op zoek gingen naar nieuwe vormen van zekerheid en vaste wisselkoersen door middel van monetaire samenwerking, raakte ook het idee van zwevende wisselkoersen om interne economische problemen op te lossen, steeds meer geaccepteerd.<sup>112</sup>

Volgens Moravcsik zijn ook de standpunten van de Bondsrepubliek in andere kwesties van die tijd, namelijk toetreding van het Verenigd Koninkrijk tot de EG en behoud van het GLB te verklaren aan de hand van economische belangen. Desalniettemin was Willy Brandt zelf ‘motivated primarily by geopolitics, in particular the need to provide Western support for Ostpolitik’.<sup>113</sup> Maar de binnenlandse steun voor zijn politiek moest toch verkregen worden door de veronderstelde economische belangen die de Bondsrepubliek zou hebben door in te stemmen met monetaire integratie. Brandt kreeg daarbij hulp van Helmut Schmidt, Minister van Financiën, die volgens Moravcsik gesteund werd door bijna iedereen binnen de bureaucratie en regering, waaronder hoge ambtenaren binnen het ministerie van Economische Zaken. Met hem geloofden zij dat een groeiende inflatie een “integration sacrifice” was dat Duitsland moest maken in ruil voor lidmaatschap van de EG.<sup>114</sup>

---

<sup>106</sup> Ibidem, 247.

<sup>107</sup> Ibidem, 248.

<sup>108</sup> Ibidem.

<sup>109</sup> Ibidem.

<sup>110</sup> Peter Ludlow, *The making of the European Monetary System* (Londen 1982) 5-6.

<sup>111</sup> Ibidem, 7.

<sup>112</sup> Ibidem.

<sup>113</sup> Moravcsik, *The choice for Europe*, 250.

<sup>114</sup> Ibidem, 250.

Ook Richard T. Griffiths wijst op de het belang van het ineenvallen van het Bretton Woods systeem, en de noodzaak om een nieuwe manier te vinden om de wisselkoersen stabiel te houden. Hij legt daarbij echter een inconsistentie in de plannen voor monetaire integratie bloot. Aan de ene kant was de roep om een monetaire unie namelijk gestoeld op bezorgdheid naar aanleiding van de groeiende instabiliteit van het Bretton Woods systeem, maar aan de andere kant werd er bij het stappenplan dat door de Commissie Werner werd opgesteld vanuit gegaan dat het systeem gewoon zou blijven functioneren: 'in other words, EMU depended on the system to which it was supposedly a response'.<sup>115</sup>

Hubert Zimmermann, professor Internationale Betrekkingen aan de Universiteit van Marburg, wijst op het belang van de exportgerichte economie van de Bondsrepubliek bij de weigering van Duitsland om de wisselkoers van de mark te revalueren tijdens de conferentie in Bonn in november 1968.<sup>116</sup> Zimmermann betoogt dat politici in Frankrijk zich na het uitkomen van het Barre Plan direct voorstanders toonden van het plan om tot meer monetaire samenwerking te komen. Daarbij speelde het redden van het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid een grote rol.<sup>117</sup> Daarnaast speelde mee dat Frankrijk de eigen munt niet wilde devalueren omdat dat als een vorm van gezichtsverlies werd gezien. In de inleiding is er ook al kort gewezen op de tendens 'of attaching grand geo-political ambitions to a currency'.<sup>118</sup> Harold James, professor Geschiedenis aan Princeton University, wijst hierop bij een bespreking van de psychologische aspecten van monetaire samenwerking en integratie.

De bereidheid van de Bondsrepubliek om mee te gaan met het plan, verklaart Zimmermann door de instabiliteit van het Bretton Woods systeem: 'the previous consensus in Germany on the priority of pursuing international monetary policy in a transatlantic framework was rapidly dissolving'.<sup>119</sup> André Szász noemt een combinatie van geopolitieke belangen en internationale monetaire kwesties als verklaring voor monetaire integratie. Volgens hem gebruikte de Bondsrepubliek een nieuwe impuls voor West-Europese integratie om de initiatieven in het oosten te kunnen balanceren. Maar waarom koos het land dan voor monetaire integratie?

'Because international monetary issues were playing an important role as a result of the shift in the transatlantic balance as well as in the balance within the EEC. The change in the transatlantic balance was reflected in a spluttering of the Bretton Woods system. Its breakdown affected the EEC and called for European positions and solutions'.<sup>120</sup>

Inderdaad toonden de Bondsrepubliek en Frankrijk zich bezorgd over de druk op de wisselkoersen. Daarbij wezen ze niet alleen op de monetaire problemen in Europa, maar ook op de rol die de VS daarin speelde, zoals we in het volgende hoofdstuk zullen zien.

---

<sup>115</sup> Griffiths, 'A dismal decade?', 182.

<sup>116</sup> Hubert Zimmermann, 'The fall of Bretton Woods and the emergence of the Werner Plan', in: Lars Magnusson en Bo Stråth (eds.), *From the Werner Plan to the EMU. In search of a political economy for Europe* (Brussel 2001) 49-72, aldaar 65.

<sup>117</sup> Ibidem, 67.

<sup>118</sup> Harold James, *The Potential of a Caterpillar: or The Origins of European Monetary Integration*. Paper for Yale Economic History Seminar, March 28, 2011. Beschikbaar via: <http://www.econ.yale.edu/seminars/ehist/eh11/james-110328.pdf> (geraadpleegd 15 april 2012).

<sup>119</sup> Zimmermann, 'The fall of Bretton Woods and the emergence of the Werner Plan', 67.

<sup>120</sup> Szász, *The road to European monetary union*, 29.



## **De Bundesbank, Willy Brandt en Karl Schiller**

Moravcsiks verklaring is dus gebaseerd op de verschillende economische belangen van twee grote partijen binnen de Bondsrepubliek en het compromis dat tussen deze partijen tot stand kwam. Moravcsik besteedt echter geen aandacht aan bronnen die zijn presentatie van het compromis tegenspreken. Zo toonde de Bundesbank zich ook tijdens het internationaal overleg buitengewoon kritisch over het werk van de Commissie Werner. President van de Bundesbank Karl Klasen zei net na de instelling van de Commissie Werner dat hij het heel voorbarig en gevaarlijk vond om voorbereidingen te treffen voor het delen van Europese deviezen, waar Duitsland het meest aan zou bij moeten dragen, om te kunnen interveniëren op de valutamarkt. Johann Schöllhorn, staatssecretaris binnen het ministerie van Economische Zaken en vertegenwoordiger van de Bondsrepubliek binnen de Commissie Werner, vertelde Klasen in april 1970 dat de eerste bijeenkomst van de commissie hem zorgen had gebaard. De andere leden van de commissie, op Nederland na, leken het eens te zijn over het verlenen van prioriteit aan automatische monetaire mechanismen, waaronder het samenvoegen van reservevaluta. Schöllhorn stuurde daarop een lange uitleg over de noodzaak van economische convergentie naar de andere leden van de groep.<sup>121</sup> Klasen vertelde de leiders van andere Europese banken dat de oprichting van een economische en monetaire unie 'liberalisation from dependence on the dollar' kon bewerkstelligen, maar alleen als het nieuwe systeem verankerd werd aan 'one Community currency', de Duitse mark.<sup>122</sup> De kritiek van de Bundesbank werd niet minder na de presentatie van het Werner Rapport. Zo gaf Klasen commentaar op het idee dat de Europese Commissie in kon grijpen in het beleid van de centrale banken tijdens de eerste fase van de EMU.<sup>123</sup>

Hoewel de Bundesbank het dus duidelijk niet eens was met het plan tot oprichting van een EMU, lukte het de bank niet om zowel het interne als externe overleg te beheersen. Zoals we hieronder zullen zien, werd er in Duitse kranten weinig kritiek geuit op het plan van monetaire samenwerking. Dit is opvallend, omdat de Bundesbank gezien werd als meest invloedrijke centrale bank van Europa en bij conflicten met de regering vaak aan het langste eind trok. De periode 1969-1971 was niet de eerste keer dat de regering en de Bundesbank tegenover elkaar stonden en zou ook zeker niet de laatste keer zijn. Zo had voormalig bondskanselier Kiesinger zich verzet tegen een revaluatie van de mark, wat daarop een verkiezingsthema werd in de verkiezingen die hij verloor van Brandt. Hij gaf toe dat het blokkeren van een revaluatie achteraf zijn grootste fout was.<sup>124</sup> Marsh beschrijft de periode 1970-1971 als een periode waarin het verschil van mening tussen economen en monetaristen steeds duidelijk zichtbaar werd. Net voor de top van Den Haag had Brandt de Bondsdag verzekerd dat monetaire integratie gebaseerd moest worden op stabiliteit. Karl Schiller, minister van Economische Zaken, hield er dezelfde mening op na. Een proces van monetaire integratie kon pas in gang worden gezet na convergentie van de verschillende Europese economieën.<sup>125</sup>

De overeenstemming tussen Brandt en Schiller was echter niet zo vanzelfsprekend als Marsh lijkt te impliceren. Femke van Esch, assistent professor Europese Integratie aan de Universiteit Utrecht, wijst er in haar proefschrift op dat Brandt er tot de top van Den Haag erg goed in geslaagd was om het plan voor monetaire integratie, wat hij tijdens de conferentie zou voorstellen, verborgen te houden voor de ministers van de betrokken

---

<sup>121</sup> Ibidem, 54.

<sup>122</sup> Ibidem.

<sup>123</sup> Ibidem, 54-55.

<sup>124</sup> Marsh, *The euro*, 49.

<sup>125</sup> Ibidem, 53.

ministeries. Het plan tot monetaire integratie was volgens haar ontstaat door Brandts contact met Jean Monnet, die hem wees op de noodzaak van monetaire samenwerking binnen de EG.<sup>126</sup> Ook Kenneth Dyson wijst op Brandts lidmaatschap van het Actie Comité voor Europa.<sup>127</sup> Marsh verklaart dat ook Brandt zich vanaf de openbaarmaking van het plan duidelijk uitsprak voor de noodzaak van convergentie van economisch beleid.<sup>128</sup> Van Esch voert Brandts hoop op monetaire samenwerking terug op zijn wens om Europa te verenigen en de twee blokken in Europa dichter bij elkaar te brengen.<sup>129</sup> Volgens haar had Schiller hele andere ideeën over Europa en werd het plan van een EMU hem opgedrongen door Brandt. Schiller geloofde wel in economische en monetaire samenwerking, maar het maakt hem weinig uit of dat op Europees of breder internationaal niveau gebeurde. Wel was hij buitengewoon bang voor eventueel moreel wangedrag van andere lidstaten, als er een reservefonds opgericht zou worden waarmee noodlijdende valuta ondersteund konden worden. Ook zag hij het als zijn voornaamste taak om de prijsstabiliteit van Duitse goederen en diensten te kunnen garanderen.<sup>130</sup> Brandt was daarentegen wel een groot voorstander van het oprichten van een reservefonds en stelde dit ook voor op de top van Den Haag. In zijn memoires geeft hij ook aan dat hij dit idee had ontleend aan Jean Monnet. Het plan werd volgens Brandt zelf 'admonished to extreme caution by the technical departments concerned'.<sup>131</sup>

Toen duidelijk werd dat Willy Brandt monetaire integratie voor wilde stellen op de top van Den Haag, werd er door het ministerie van Economische Zaken een vier fasen plan opgesteld dat als leidraad zou dienen voor het externe overleg met de andere lidstaten. In het plan werd de EMU gepresenteerd als 'necessary counterpart to a Common Market', waarbij een eenheidsmunt de 'Schlussstein' moest zijn van het proces van monetaire integratie.<sup>132</sup> In het plan werd ook opgenomen dat er 'sovereign rights involving more than a coordination of national economic policies' moesten worden afgestaan aan de Gemeenschap.<sup>133</sup> Ook moesten er nieuwe instituties worden opgericht, die veelal moesten opereren op basis van meerderheidsbesluiten. De eerste fase werd voorgesteld als een oefenperiode, waarin geen zwaarwegende besluiten (als 'mutual assistance mechanisms') genomen zouden worden. Met het proces zou een anticyclisch neo-keynesiaans beleid ingevoerd moeten worden in alle lidstaten. De economistische visie van de BRD werd in dit document al duidelijk: 'At this point it is clear that the creation of an Economic and Monetary Union cannot be an isolated economic process but must be accompanied by a further development of broad political cooperation between the partner states'.<sup>134</sup>

In de eerste twee fasen van het plan werd er langzaam toegewerkt naar harmonisatie van het economische beleid van de lidstaten. In de derde fase zouden de barrières voor vrij verkeer van kapitaal weggenomen moeten worden. In de vierde fase zou een Europese Centrale Bank opgericht moeten worden, al werd er niet gesproken over de politieke

---

<sup>126</sup> Femke van Esch, *Mapping the road to Maastricht. A comparative study of German and French pivotal decision makers' preferences concerning the establishment of a European monetary union during the early 1970s and late 1980s* (Wageningen 2007) 176-180.

<sup>127</sup> Dyson en Quaglia, *European economic governance and policies*, 37-38.

<sup>128</sup> Marsh, *The euro*, 55.

<sup>129</sup> Van Esch, *Mapping the road to Maastricht*, 176-180.

<sup>130</sup> *Ibidem*, 192-195.

<sup>131</sup> Willy Brandt, *Begegnungen und Einsichten 1960-1975* (Hamburg 1976) 322.

<sup>132</sup> Federal Ministry of Economics and Finance, 'Plan for the realisation of Economic and Monetary Union in the EEC in Stages', in: Dyson en Quaglia, *European economic governance and policies*, 162-165.

<sup>133</sup> *Ibidem*.

<sup>134</sup> *Ibidem*.

onafhankelijk van een dergelijke bank. Hierop volgend zouden er vervolgens vaste wisselkoersen worden ingesteld tussen de lidstaten, waarna een eenheidsmunt gecreëerd kon worden. Al deze fasen zouden voltooid moeten zijn voor 1980.<sup>135</sup>

In een notitie over de creatie van een Europees reserve fonds, ging Brandt in op de discussie rond het oprichten van een EMU. Brandt leek zich meer in het algemeen in te willen zetten voor monetaire integratie, zonder zich te wagen aan discussies over de precieze uitwerking daarvan. Hij gaf aan dat ‘the issue of agricultural financing makes it necessary to achieve an – at least partial – common monetary policy’.<sup>136</sup> Over de discussie tussen economen en monetaristen schreef hij dat ‘the argument (correct in itself) that a common monetary policy must build on a common economic policy, ought not to become locked in a ‘chicken-and-egg’ discussion’.<sup>137</sup> Het was volgens Brandt te verwachten dat hulp aan andere lidstaten door middel van een reservefonds vanzelf zou leiden tot harmonisatie van economisch beleid. Ook stelde hij dat een Duits initiatief op dit gebied ‘would bring general foreign policy gains if it conveyed the persuasive impression that we – from a position of relative strength – were ready to make a contribution’.<sup>138</sup> Brandt leek zich dus inderdaad meer te richten op geopolitieke belangen dan op de economische uitwerkingen van zijn voorstel.

De Bundesbank liet zich echter niet overtuigen door het argument van Schiller en Brandt, zoals we hiervoor al hebben gezien. Niet alleen de Bundesbank was kritisch over het plan, ook verschillende oppositiepartijen uitten hun bezorgdheid tijdens een debat over het plan in de Bondsdag op 6 november 1970.<sup>139</sup> Karl Schiller verdedigde het Werner Rapport echter met verve, waarbij hij een aantal keer op applaus van gelijkgestemden kon rekenen. Volgens Schiller was het plan het toonbeeld van een voorstel tot economische integratie met sterke elementen van politieke integratie. Daarbij legde hij uit hoe de economistische visie van de regering was terug te vinden in het plan:

‘The reasoning behind this stage-by-stage plan for economic and monetary union is quite logical, and it may be formulated as follows: monetary union alone, i.e. in itself and as an abstract idea, would be demolished completely if there were divergences in policies within the Community and in the individual Member States. Monetary union therefore requires the firm foundation of harmonised economic, financial and monetary policies. Part of such economic policy harmonisation is the willingness to make progress towards political cooperation and towards expanding the institutions with parliamentary scrutiny, and this is all built in to the report’.<sup>140</sup>

Schiller sprak over de toenemende bevoegdheid die het Europees Parlement zou krijgen bij doorvoering van het plan en citeerde de delen van het rapport waarin werd gesproken over

---

<sup>135</sup> Ibidem.

<sup>136</sup> Willy Brandt, ‘Note on the creation of a European Reserve Fund’, in: Dyson en Quaglia, *European economic governance and policies*, 165-166.

<sup>137</sup> Ibidem.

<sup>138</sup> Ibidem.

<sup>139</sup> ‘Debates in the Bundestag on the Werner Plan (Bonn, 6 November 1970)’, in: *Verhandlungen des deutschen Bundestages. 6. Wahlperiode. 77. Sitzung vom 6. November 1970. Stenographische Berichte. Hrsg. Deutscher Bundestag und Bundesrat. 1970/1971, nr. 74.* Bonn. Beschikbaar via:

[http://www.cvce.eu/obj/Debates\\_in\\_the\\_Bundestag\\_on\\_the\\_Werner\\_Plan\\_Bonn\\_6\\_November\\_1970-en-4c332290-0e87-44ff-a8be-22b22800ed9e.html](http://www.cvce.eu/obj/Debates_in_the_Bundestag_on_the_Werner_Plan_Bonn_6_November_1970-en-4c332290-0e87-44ff-a8be-22b22800ed9e.html) (geraadpleegd 22-06-2012).

<sup>140</sup> Ibidem.

meer politieke samenwerking tussen de lidstaten. Toen andere partijen voorstelden om ook een stappenplan voor politieke samenwerking op te stellen, wimpelde hij hun bezwaren af met de argumenten dat zo'n stappenplan niet praktisch zou zijn en niet nodig, omdat dit element al in het Werner Plan was opgenomen. Volgens Schiller was de uitvoering van het plan in het eigenbelang van de Bondsrepubliek, mits er strenge richtlijnen opgesteld zouden worden om stabiliteit te waarborgen: 'This process benefits the protection of our own interests and is also particularly beneficial to our target of stability and growth in the Community'.<sup>141</sup>

Anderhalve week later kreeg Schiller de mogelijkheid om het plan te verdedigen tijdens een toespraak voor het Europees Parlement in Straatsburg.<sup>142</sup> Ook daar toonde hij zich weer een voorstander van het plan, dat volgens hem 'um die Kernfrage der weiteren Integration Europas' ging.<sup>143</sup> Weer sprak hij over de noodzaak van een democratisch bestuurd Europa. Ook wees hij weer op politieke samenwerking als 'dem Mutterboden der Konvergenz der materiellen Interessen der europäischen Staaten'.<sup>144</sup> De combinatie van politieke en economische integratie was volgens hem 'richtig und realistisch'.<sup>145</sup> Stabiliteit was volgens hem nodig, omdat al duidelijk was geworden hoe een groot verschil in economisch, financieel en conjunctuurbeleid kon leiden tot ontregeling van de Gemeenschappelijke Markt. Convergentie was dus zowel 'bedingend, als notwendig, als unausweichlich'.<sup>146</sup> Hij sprak tijdens deze toespraak al over de mogelijkheid om de uiteenlopende gezichtspunten (waarover in het volgende hoofdstuk meer) op te lossen door de eerste fase van het stappenplan min of meer experimenteel te maken, waarbij na drie jaar geëvalueerd kon worden of de gestelde doelen bereikt waren. Met betrekking tot het probleem van het vaststaande tijdplan, sprak hij zich uit voor flexibiliteit bij de uitvoering van het plan. Ook richtte hij zich impliciet nog even op de positie van de EMU ten opzichte van de buitenwereld (en daarmee de dollar) door te stellen dat een monetaire unie tot stabiliteit 'nach innen' en flexibiliteit naar buiten zou leiden, wat prijsstabiliteit binnen de lidstaten en zwevende wisselkoersen daarbuiten zou betekenen. Daarmee nam Schiller het oude standpunt van de Bundesbank (zwevende wisselkoersen van de mark om prijsstabiliteit te kunnen garanderen) over, maar verplaatste de zwevende wisselkoersen naar de externe grenzen van de Gemeenschap. Het creëren van zwevende wisselkoersen ten opzichte van valuta buiten de EG impliceerde echter het einde van het Bretton Woods systeem, al gaat Schiller hier in deze toespraak niet op in. Met Schillers nadruk op prijsstabiliteit probeerde hij een deel van de bezwaren van de Bundesbank weg te nemen. Hij wist met zijn opstelling de regering te overtuigen, waardoor zijn plan werd gebruikt als uitgangspunt voor het extern overleg met andere lidstaten. In het volgende hoofdstuk zal duidelijk worden dat dit overleg niet zo soepel liep als de Bondsrepubliek gehoopt had. Niet alle lidstaten konden zich namelijk vinden in de inhoud van het Werner Rapport. Met het overtuigen van de Duitse media had Schiller echter veel minder moeite.

---

<sup>141</sup> Ibidem.

<sup>142</sup> 'Rede von Karl Schiller (Straßburg, 18. November 1970)', in: *Die Europäische Gemeinschaft: Von der Haager Gipfelkonferenz bis zur Unterzeichnung des Beitrittsvertrages*. Bonn: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 1972. 281 S. Beschikbaar via: [http://www.cvce.eu/obj/Rede\\_von\\_Karl\\_Schiller\\_Straßburg\\_18\\_November\\_1970-de-7a230a11-7a14-4185-9607-c66380d4f6de.html](http://www.cvce.eu/obj/Rede_von_Karl_Schiller_Straßburg_18_November_1970-de-7a230a11-7a14-4185-9607-c66380d4f6de.html) (geraadpleegd 22-06-2012).

<sup>143</sup> Ibidem.

<sup>144</sup> Ibidem.

<sup>145</sup> Ibidem.

<sup>146</sup> Ibidem.

### Schillers visie in Duitse media

Peter Ludlow geeft in zijn boek aan dat de meeste mensen in West-Duitsland het eens waren met de Bundesbank en de nadruk op prijsstabiliteit. Volgens de Duitsers was inflatie inderdaad erger dan revaluatie, waarbij vaak gewezen werd op de geschiedenis van Duitsland.<sup>147</sup> Toch slaagde Schiller er beter in de Duitse media te overtuigen van zijn visie dan de Bundesbank. De kranten in Bondsrepubliek lieten zich namelijk weinig kritisch uit over de standpunten van de regering.

Op 17 oktober 1970 stond er een artikel over het Werner Plan in de *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, waarin te lezen was dat de Bondsrepubliek zich in zou zetten voor het zo snel mogelijk uitvoeren van het plan.<sup>148</sup> Volgens de krant zou de regering het bereiken van een economische en monetaire unie via verschillende fasen zien als een 'essential contribution to the gradual emergence of a political union'.<sup>149</sup> Ook de oppositiepartijen zouden positief zijn over het plan. De krant verwachtte weinig controverses binnen de Raad van Ministers, omdat de Werner Commissie had bestaan uit hoge politici uit alle lidstaten. In het volgende hoofdstuk zal duidelijk worden dat deze voorspelling niet is uitgekomen. Volgens de krant was het plan gebaseerd op een beschrijving van de huidige situatie 'which is marked by the fact that existing imbalances could prove a serious threat to the level of integration already achieved in the Common Market'.<sup>150</sup> Er werd door de krant geen kritiek geleverd op het plan.

In november 1970 toonde staatssecretaris van Economische Zaken Schöllhorn zich tijdens een persconferentie over het Werner Rapport een stuk positiever over het plan dan hij bij aanvang van het werk van de commissie had gedaan. Hij verklaarde dat de regering over het plan had overlegd en verklaard had het met de grondbeginselen in het plan eens te zijn, dat in overeenstemming was met de verklaring van de top van Den Haag:

'Insofern ist dieser Stufenplan ein kühnes europäisches Programm für die 70er Jahre. Die Realisierung diese Stufenplans soll dazu dienen, Stabilität und Wachstum gleichermaßen zu sichern. Ziel ist es, die Weg zu einen Stabilitätsblock zu entwickeln, der sich auf der Grundlage der Weltoffenheit in die internationale Arbeitsteilung einfügt. Zwischen den Fortschritten im Bereich der Wirtschaftspolitik einerseits und der Währungspolitik andererseits muß für den Stufenplan ein Gleichschritt in der effektiven Wirksamkeit bestehen.'<sup>151</sup>

Vijf dagen daarna verscheen er een artikel in de *Süddeutsche Zeitung* over de onderhandelingen in de Raad van Ministers over het rapport.<sup>152</sup> Volgens de krant had minister Schiller aangegeven dat het debat 'constructive and positive' gevoerd werd, al was duidelijk dat er onder de delegaties verschillende meningen heersten over het creëren van

---

<sup>147</sup> Peter Ludlow, *The making of the European Monetary System*, 5-6.

<sup>148</sup> 'Bonn presses for adoption of Werner Plan for EEC', in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (17 October 1970). Beschikbaar via: [http://www.cvce.eu/obj/Bonn\\_presses\\_for\\_adoption\\_of\\_Werner\\_Plan\\_for\\_EEC\\_from\\_the\\_Frankfurter\\_Allgemeine\\_Zeitung\\_17\\_October\\_1970-en-cb566253-b7c6-4cce-8f4e-a265322ee60a.html](http://www.cvce.eu/obj/Bonn_presses_for_adoption_of_Werner_Plan_for_EEC_from_the_Frankfurter_Allgemeine_Zeitung_17_October_1970-en-cb566253-b7c6-4cce-8f4e-a265322ee60a.html) (geraadpleegd 23-06-2012).

<sup>149</sup> Ibidem.

<sup>150</sup> Ibidem.

<sup>151</sup> 'Johann Schöllhorn, Pressekonferenz 19-11-1970', in: *Bundespresseamt*, Pressekonferenz Nr. 135/70, pagina 2.

<sup>152</sup> 'Not just plaudits for the Werner Plan', in: *Süddeutsche Zeitung* (24 November 1970). Beschikbaar via: [http://www.cvce.eu/obj/Not\\_just\\_plaudits\\_for\\_the\\_Werner\\_Plan\\_from\\_Sueddeutsche\\_Zeitung\\_24\\_November\\_1970-en-19ee23ee-3f28-47ba-b239-af4c047d0422.html](http://www.cvce.eu/obj/Not_just_plaudits_for_the_Werner_Plan_from_Sueddeutsche_Zeitung_24_November_1970-en-19ee23ee-3f28-47ba-b239-af4c047d0422.html) (geraadpleegd 23-06-2012).

een parallel tussen economische coördinatie en monetaire integratie.<sup>153</sup> In het stuk werden Schillers observaties van de onderhandelingsronde weergegeven, zonder daar kritisch op te reflecteren. Ook werd erop gewezen dat alle lidstaten, behalve Frankrijk, het eens waren over de noodzaak om duidelijk vast te stellen hoe de laatste fase van de EMU eruit zou komen te zien.

Een paar weken later verscheen er in dezelfde krant weer een artikel over de onderhandelingen in de Raad, waarbij er verslag werd gedaan van de 'inhumane time pressure' van de discussies en de 'physical pressures of which proved beyond some of the participants' endurance'.<sup>154</sup> Dit keer werd er enigszins kritiek geuit op de Franse delegatie, die wel wilde beginnen met uitvoering van de eerste fase van het plan, maar daarbij niet de uiteindelijke doelen van de EMU wilde vastleggen: 'The French Government regards this as precipitate, a position that is clearly influenced by domestic political considerations'.<sup>155</sup> Dit maakte het nog lastiger voor de Raad om tot overeenstemming te komen: 'In any case it is certain that the friendly 'European climate' that has prevailed since the summit in The Hague will be affected'.<sup>156</sup>

Nadat de onderhandelingen in de Raad vast waren gelopen, probeerden Schiller, Scheel en Brandt in gesprekken met hun Franse collega's toch tot een compromis te komen. Toen dit gelukt was, gaf Schiller een verklaring aan de pers, waarin hij vertelde dat hij zeer tevreden was over de uitkomst van het overleg.<sup>157</sup> Volgens hem verliep het debat 'in einem freundschaftlichen Geist, und alle sind eigentlich mit der notwendigen Kompromißbereitschaft gekommen'.<sup>158</sup> In het stuk gaat hij in op de manier waarop de Duitse standpunten zijn meegenomen in de resolutie die opgesteld werd door de Raad. Hij was hierover zeer te spreken:

'Die Kompromißlinie, die wir uns für Brüssel vorgestellt hatten, konnten wir also durchsetzen. Wir haben dabei in der Substanz nichts Grundsätzliches aufgegeben, sondern die lebenswichtigen Elemente, die Grundsätze, wie sie vorbildlich und sehr klar im Werner-Bericht gegeben waren, sind gewahrt. Auf dem jetzt gesicherten Weg kann sich der Prozeß zur Wirtschafts- und Währungsunion ohne gefährliche Schlagseite etwa hin nur zur währungspolitischen Seite vollziehen'.<sup>159</sup>

Ook verklaarde hij 'daß wir im Rahmen unserer Gesamtpolitik nach außen die Westpolitik und die Integrationspolitik höchst engagiert vorgebracht haben'.<sup>160</sup>

Naast de verklaring van Schiller werd er door de regering een persbericht verspreid over de resolutie die door de Raad aangenomen zou worden.<sup>161</sup> In het bericht werd kort

---

<sup>153</sup> Ibidem.

<sup>154</sup> 'Werner Plan discussed in Brussels', in: *Süddeutsche Zeitung* (14 December 1970). Beschikbaar via: [http://www.cvce.eu/obj/Werner\\_Plan\\_discussed\\_in\\_Brussels\\_from\\_the\\_Suddeutsche\\_Zeitung\\_14\\_December\\_1970-enccd1e47d-da6d-4c61-94ce-41cdccd00635.html](http://www.cvce.eu/obj/Werner_Plan_discussed_in_Brussels_from_the_Suddeutsche_Zeitung_14_December_1970-enccd1e47d-da6d-4c61-94ce-41cdccd00635.html) (geraadpleegd 23-06-2012).

<sup>155</sup> Ibidem.

<sup>156</sup> Ibidem.

<sup>157</sup> Erklärung von Karl Schiller über die Schaffung einer Wirtschafts- und Währungsunion (Bonn, 10. Februar 1971), in: *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung*. Hrsg. Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung. 12.02.1971, Nr. 22. Beschikbaar via:

[http://www.cvce.eu/obj/Erklärung\\_von\\_Karl\\_Schiller\\_über\\_die\\_Schaffung\\_einer\\_Wirtschafts\\_und\\_Währungsunion\\_Bonn\\_10\\_Februar\\_1971-de-e8254599-fedb-4b8e-b653-3cb7c4fcd95.html](http://www.cvce.eu/obj/Erklärung_von_Karl_Schiller_über_die_Schaffung_einer_Wirtschafts_und_Währungsunion_Bonn_10_Februar_1971-de-e8254599-fedb-4b8e-b653-3cb7c4fcd95.html) (geraadpleegd 23-06-2012).

<sup>158</sup> Ibidem.

<sup>159</sup> Ibidem.

<sup>160</sup> Ibidem.

uiteengezet wat de bedoeling was van de resolutie en onder welke voorwaarden (stabiliteit en convergentie) het plan doorgang zou vinden. Volgens de regering was de EMU 'nicht nu rein Vorgang von großer politischen Bedeutung', maar ook 'ein entscheidender Schritt vorwärts auf dem Wege zur Einigung Europas'.<sup>162</sup> Het deed de regering genoegen dat de lidstaten door het accepteren van de resolutie en het Werner Plan op een 'harmonische und konsequente' manier aan de verdere ontwikkeling van de Gemeenschappelijke Markt wilden werken.<sup>163</sup>

---

<sup>161</sup> Press release from the German Government on the establishment of an Economic and Monetary Union (12 February 1971), in: *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung*. Hrsg. Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung. 12.02.1971, Nr. 22. Beschikbaar via: [http://www.cvce.eu/obj/pressekommunique\\_der\\_bundesregierung\\_uber\\_die\\_verwirklichung\\_einer\\_wirtschafts\\_und\\_wahrungsunion\\_12\\_februar\\_1971-de-2e918ecb-b821-4fc2-88be-0bb09a32259b.html](http://www.cvce.eu/obj/pressekommunique_der_bundesregierung_uber_die_verwirklichung_einer_wirtschafts_und_wahrungsunion_12_februar_1971-de-2e918ecb-b821-4fc2-88be-0bb09a32259b.html) (geraadpleegd 23-06-2012).

<sup>162</sup> Ibidem.

<sup>163</sup> Ibidem.

## Extern overleg met andere lidstaten van de EG

In de inleiding van deze scriptie is er kort ingegaan op de verschillende punten die werden besproken op de top van Den Haag. De belangrijkste onderwerpen die daar aan de orde kwamen waren de financiering van het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid, de toetreding van aspirant-lidstaten het Verenigd Koninkrijk, Ierland, Denemarken en Noorwegen, het voorkomen van instabiele onderlinge wisselkoersen door het opzetten van een economische en monetaire unie, het instellen van regelmatig overleg tussen de verschillende ministers van Buitenlandse Zaken en kleinere discussiepunten als technologische samenwerking, het ontwikkelen van een sociale politiek en de creatie van een Europese universiteit.<sup>164</sup> Veel van de kwesties werden door de lidstaten aan elkaar verbonden in het onderhandelingsproces, wat het overleg over de oprichting van een EMU lastiger maakte. In dit hoofdstuk zal het extern overleg tussen de Bondsrepubliek en de andere lidstaten van de EG centraal staan. Op een chronologische manier wordt beschreven op welke manier de lidstaten elkaar probeerden te overtuigen van hun eigen standpunt met betrekking tot het oprichten van een economische en monetaire unie. Vooral tussen de Bondsrepubliek en Frankrijk werd veel overlegd, om te proberen een compromis te bereiken tussen de twee zo verschillende gezichtspunten met betrekking tot de vorm van het monetaire integratieproces. Na de presentatie van het Werner Plan was er nog een half jaar aan overleg nodig voor de resolutie, een afgezwakte vorm van het Plan, werd aangenomen door de Raad van Ministers.

### Voorbereiding op de top van Den Haag

De financiering van het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid was het eerste grote probleem op de agenda voor de top van Den Haag, en werd door de betrokken lidstaten vaak verbonden aan het oprichten van een economische en monetaire unie. De problemen rond het GLB bleken al jaren een zogenaamd hoofdpijndossier en vormden de oorzaak van veel conflicten, waaronder de lege-stoel-crisis, zoals we in het eerste hoofdstuk hebben gezien. Daarnaast zou in januari 1970 de overgangperiode van de Gemeenschappelijke Markt ten einde komen, terwijl in de praktijk bleek dat er door de lidstaten nog allerlei protectionistische maatregelen gebruikt werden die in strijd waren met het principe van de vrije markt.

De Bondsrepubliek toonde zich bezorgd over beide problemen, en toonde deze bezorgdheid ook in gesprekken met andere lidstaten. Ministerialdirektor Paul Frank noemde ze zelfs als eerste in zijn stuk over de te volgen strategie van de nieuwe regering onder leiding van Brandt ten aanzien van de Europapolitiek. Hij noemde de problemen binnen de EEG 'eine Kumulation seit geraumer Zeit nicht bewältigter Schwierigkeiten'.<sup>165</sup> Voor het oplossen van deze problemen, was een goede relatie met Frankrijk volgens Frank onontbeerlijk: 'Die Gemeinschaft treibt auf eine Krise zu, in der das deutsch-französische Verhältnis eine besondere Bedeutung gewinnt'.<sup>166</sup> Frank gaf in een eerder document aan te verwachten dat de samenwerking na het vertrek van De Gaulle wellicht wat gemakkelijker zou verlopen: 'Dies kann auch uns nur recht sein, denn nach den sehr weitgehenden Erwartungen de Gaulles kann darin eine Rückkehr zu größerem Realismus gesehen

---

<sup>164</sup> David Armstrong, Lorna Lloyd en John Redmond, *From Versailles to Maastricht. International organisation in the twentieth century* (Houndmills/Londen 1996) 156.

<sup>165</sup> 'Aufzeichnung des Ministerialdirektors Frank', *AzAP BRD*, 1969 deel II, 21-10-1969, documentnummer 319.

<sup>166</sup> *Ibidem*.



worden'.<sup>167</sup> In hetzelfde stuk gaf Frank aan dat de relatie met Frankrijk minder hecht was dan voorheen door de economisch sterke positie van de Bondsrepubliek, 'der seinen Niederschlag in der politischen Stellung der Bundesrepublik finden könnte', het Franse wantrouwen van een actieve Duitse *Ostpolitik*, waarover Frankrijk graag de controle wenste te bewaren, onenigheid over het bereiken van een financieringsregeling van het GLB en onenigheid over toetreding van Engeland tot de EG, 'worin Frankreich im Grunde eine für Frankreich unfreundliche Option sieht'.<sup>168</sup> Al deze thema's komen veelvuldig terug in het internationaal overleg tussen de Bondsrepubliek en andere lidstaten van de EG bij bespreking van het Werner Rapport.

De problemen rond de Gemeenschappelijke Markt, het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid en de onzekerheid wat betreft de onderlinge wisselkoersen zouden allemaal besproken moeten worden op de top van Den Haag:

'Auf der Gipfelkonferenz vom 17/18 November im Haag [de conferentie zou later uitgesteld worden tot 1 en 2 december; MM] sind als wichtigste Gegenstände der Diskussion zu erwarten. Die Beendigung der Übergangsphase des Gemeinsamen Marktes (achèvement), der weitere innere Ausbau der Gemeinschaft auch über den im Vertrag geregelten Bereich hinaus (approfondissement) und die Erweiterung (élargissement). [...] Bis zum Jahresende müssen zahlreiche Regelungen für die Beendigung der Übergangsfrist, darunter vor allem die gemeinsame Agrarfinanzierung, beschlossen werden (Letztere kann bereits durch die bei einer Änderung der DM-Parität notwendigen Beschlüsse präjudiziert werden).'<sup>169</sup>

Door de Bondsrepubliek werden de problemen met het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid verdeeld in twee categorieën, namelijk de *Agrarfinanzierung* en de *Agrarpolitik*. Met de *Agrarpolitik* werd vooral gewezen op het probleem van de overschotten en tekorten van bepaalde agrarische producten, terwijl de verschillende besprekingen van de *Agrarfinanzierung* zich exclusief richtten op de manier waarop het beleid gefinancierd werd. De problemen met het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid waren vergroot door de revaluatie van de Duitse mark en devaluatie van de Franse franc in augustus 1969. Hoewel de revaluatie van de mark gepresenteerd werd als een tegemoetkoming van Duitsland aan landen met andere valuta en als een 'wichtigen Beitrag zum besseren internationalen Zahlungsausgleich und zur Stabilität des Weltwährungssystems', toonde de Bondsrepubliek zich wel bewust van de gevolgen van de revaluatie voor het landbouwbeleid.<sup>170</sup> Om een al te grote derving aan inkomsten voor Duitse boeren te voorkomen, werd besloten de agrarische prijzen niet aan te passen, maar in plaats daarvan voor zes weken een overgangsregeling in werking te stellen waarbij de Bondsrepubliek de prijzen bij import en export van agrarische goederen mocht aanpassen door het heffen van in- en uitvoerheffingen. Deze heffingen waren uiteraard in strijd met het principe van de Gemeenschappelijke Markt en de instelling van dergelijke protectionistische maatregelen werd internationaal vaak besproken. Meer dan eens werd er daarbij gewezen naar de noodzaak van stabiele wisselkoersen om de praktische uitvoering van het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid te vergemakkelijken.

---

<sup>167</sup> 'Aufzeichnung des Ministerialdirektors Frank', *AzAP BRD*, 1969 deel II, 22-10-1969, documentnummer 320.

<sup>168</sup> Ibidem.

<sup>169</sup> 'Aufzeichnung des Ministerialdirektors Frank', *AzAP BRD*, 1969 deel II, 21-10-1969, documentnummer 319.

<sup>170</sup> 'Runderlaß des Staatssekretärs Harkort', *AzAP BRD*, 1969 deel II, 24-10-1969, documentnummer 323.

Hoewel alle regeringsleiders en ministers van Buitenlandse Zaken van andere lidstaten waarmee tussen oktober en december werd gesproken ook hun bezorgdheid over de kwesties toonden, verschilde het belang dat ze aan de verschillende te bespreken kwesties gaven. Zo had Pompidou tijdens een bezoek van destijds ministers van Buitenlandse Zaken Brandt duidelijk gemaakt dat zij alle lopende problemen binnen de EG eerst wilde oplossen, voor er aan uitbreiding gedacht zou worden.<sup>171</sup> Ook in een gesprek tussen de nieuwe ministers van Buitenlandse Zaken van de Bondsrepubliek en Frankrijk, Walter Scheel en Maurice Schumann, liet Schumann blijken dat Frankrijk er bang voor was dat de onderhandelingen met het Verenigd Koninkrijk voor onrust binnen de Gemeenschap zouden kunnen leiden.<sup>172</sup> De Bondsrepubliek toonde zich ook in andere documenten bewust van de afkeurende houding van de Fransen ten aanzien van de toetreding van het Verenigd Koninkrijk, maar kon zich, in de woorden van Frank 'nicht auf das französische Versteckspiel mit dem britischen Beitritt einlassen und müssen auch wissen, welches die politische Finalität der wirtschaftlichen Zusammenarbeit in Europa ist'.<sup>173</sup> Om de relatie met Frankrijk niet op scherp te zetten, toonden Brandt en Scheel in gesprekken met Pompidou en Schumann begrip voor het Franse standpunt, maar werd er tevens met andere lidstaten overlegd hoe Frankrijk toch gedwongen zou kunnen worden om toetreding van de aspirant lidstaten te accepteren.

In hetzelfde gesprek tussen Schumann en Scheel, bleef Scheel hameren op de noodzaak om de Gemeenschappelijke Markt werkelijk te implementeren. Volgens hem was 'der gemeinsame Landwirtschaftspolitik [...] das gemeinschaftlichste Teilstück der Gemeinschaft überhaupt, ihr wesentlichster Inhalt'.<sup>174</sup> Na devaluatie van de franc en revaluatie van de mark waren zowel Frankrijk als Duitsland teruggevallen op protectionistische maatregelen, en Schumann schroomde niet Scheel te wijzen op het aandeel van Duitsland in de huidige problemen. Volgens Schumann was het maar goed dat velen in Duitsland door de 'europäischen Geistes' overtuigd waren, zodat zij in samenwerking met de Europese Commissie en de Fransen ervoor konden zorgen dat verdere gevolgen uitbleven.<sup>175</sup> Scheel bracht daartegen in dat Duitsland de lasten van de huidige manier van financiering van het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid simpelweg niet meer kon dragen, maar benadrukte dat het zeker bereid was om solidariteit te tonen naar de andere lidstaten en Frankrijk in het bijzonder. Het punt van de voltooiing van de Gemeenschappelijke Markt 'betreffe insbesondere Deutschland und Frankreich, wobei Frankreich fest auf die Solidarität Deutschlands zählen könne, das seinen Verpflichtungen nicht ausweichen wolle'.<sup>176</sup>

Scheel was van mening dat het loskoppelen van de voltooiing en uitbreiding van de Gemeenschappelijke Markt niet zo gemakkelijk was als Schumann en Pompidou deden voorkomen. Volgens Scheel stond de toetreding van het Verenigd Koninkrijk hiermee 'in indirektem Zusammenhang'.<sup>177</sup> Schumann bleef echter volhouden dat Frankrijk niet van plan was een datum voor toetreding vast te leggen, al zou het wel snel willen beginnen met de

---

<sup>171</sup> 'Gespräch des Bundesministers Brandt mit Staatspräsident Pompidou in Paris', *AzAP BRD*, 1969 deel II, 4-7-1969, documentnummer 221.

<sup>172</sup> 'Gespräch bundesministers Scheel mit dem französischen Außenminister Schumann in Paris', *AzAP BRD*, 1969 deel II, 9-11-1969, documentnummer 352.

<sup>173</sup> 'Aufzeichnung des Ministerialdirektors Frank', *AzAP BRD*, 1969 deel II, 22-10-1969, documentnummer 320.

<sup>174</sup> 'Gespräch bundesministers Scheel mit dem französischen Außenminister Schumann in Paris', *AzAP BRD*, 1969 deel II, 9-11-1969, documentnummer 352.

<sup>175</sup> *Ibidem*.

<sup>176</sup> *Ibidem*.

<sup>177</sup> *Ibidem*.

onderhandelingen met de aspirant lidstaten. Wel waren beide ministers het erover eens dat 'die gemeinsame Landwirtschaftspolitik setze die Ausarbeitung der europäischen währungspolitischen Zusammenarbeit voraus (Unter Bezugnahme auf den Barre-Bericht)'. Met het aan elkaar koppelen van de monetaire samenwerking en het vinden van een uitkomst voor het GLB en de Gemeenschappelijke Markt, zouden de onderhandelingen dus weer gaan over een *package deal*, volgens Stephen George 'a typical means of progress within the EC'.<sup>178</sup>

In een gesprek met de minister van Buitenlandse Zaken van België, Pierre Harmel, wees Harmel erop dat hij ook graag de politieke samenwerking tussen de lidstaten en de kwestie van de bevoegdheden van het Europees Parlement parallel aan het overleg met het Verenigd Koninkrijk wilde voeren.<sup>179</sup> Scheel was echter bang dat een koppeling van te veel onderwerpen tot blokkering van een oplossing van andere zaken zou leiden. Het was beide ministers duidelijk dat voor Frankrijk de agrarische politiek de hoogste prioriteit had, terwijl België en Duitsland ook graag concrete toezeggingen wilden voor toetreding van nieuwe lidstaten. Wat betreft de huidige problemen binnen de Gemeenschappelijke Markt en het GLB, was duidelijk dat er geen oplossing gevonden kon worden 'wenn es nicht eine gemeinsame Wirtschafts-, Konjunktur- und Wahrungspolitik gebe. Ohne Koordinierung lasse sich das Gemeinschaftliche nicht wiederherstellen'.<sup>180</sup>

Tijdens een werklunch in Brussel waarbij de verschillende ministers van Buitenlandse Zaken van de lidstaten elkaar troffen, spraken Gaston Thorn (Luxemburg), Joseph Luns (Nederland) en President van de Europese Commissie Jean Rey zich ook uit voor een verbinding tussen 'Agrarfinanzierung, Agrarpolitik und Erweiterung'.<sup>181</sup> Een dag later, in een gesprek tussen Brandt en een Italiaans boodschapper genaamd Lucilli werd ook de koppeling met de valutacrisis aangehaald, maar waren beiden het er ook over eens dat daar structurele oorzaken aan ten grondslag lagen: 'Parallel zu den Währungsproblemen müßten dann auch die wirtschaftspolitischen Fragen geprüft werden, die die Stabilität sichern sollen'.<sup>182</sup>

De grote structurele verschillen tussen de economieën van de lidstaten waren natuurlijk niet op te lossen in een kort tijdsbestek, maar wel werd er tijdens de top van Den Haag een besluit genomen over de toekomst van het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid. Besloten werd om de financiële bijdragen van de lidstaten geleidelijk te vervangen door eigen middelen van de Europese Gemeenschap. Ook zou het Europees Parlement meer budgettaire zeggenschap krijgen.<sup>183</sup> De eigen middelen van de Gemeenschap zouden verkregen worden door middel van invoerheffingen op import van buiten de EEG. Daarnaast zou de Gemeenschap een klein deel (niet meer dan één procent) van de BTW ontvangsten van de lidstaten ontvangen.<sup>184</sup> Door de Commissie werd het besluit aangemoedigd, niet alleen omdat de Commissie daarmee onafhankelijker van de lidstaten kon opereren, maar

---

<sup>178</sup> George, *Politics and Policy in the European Union*, 5.

<sup>179</sup> 'Gespräch des Bundesministers Scheel mit dem belgischen Außenminister Harmel in Brüssel', *AzAP BRD*, 1969 deel II, 10-11-1969, documentnummer 353.

<sup>180</sup> Ibidem.

<sup>181</sup> 'Arbeitsessen der Außenminister', *AzAP BRD*, 1969 deel I, 10-11-1969, documentnummer 356.

<sup>182</sup> 'Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit dem italienischen Botschafter Lucioli', *AzAP BRD*, 1969 deel II, 11-11-1969, documentnummer 358.

<sup>183</sup> Final communiqué of the Hague Summit (2 december 1969), in: *Membership of the European Communities: Implications for Ireland, Laid by the Government before each*

*House of the Oireachtas*, April 1970. Dublin: The Stationery Office, April 1970. Beschikbaar via:

[http://www.cvce.eu/obj/Final\\_communique\\_of\\_the\\_Hague\\_Summit\\_2\\_December\\_1969-en-33078789-8030-49c8-b4e0-15d053834507.html](http://www.cvce.eu/obj/Final_communique_of_the_Hague_Summit_2_December_1969-en-33078789-8030-49c8-b4e0-15d053834507.html) (geraadpleegd 25 mei 2012).

<sup>184</sup> Griffiths, 'A dismal decade?', 172-173.

ook omdat zij zich al langer in had gezet voor een grotere rol van het Parlement. Daarnaast hadden de regeringsleiders zich duidelijk uitgesproken voor meer integratie, wat het werk van de Commissie legitimeerde.<sup>185</sup>

Volgens N. Piers Ludlow, verbonden aan de Londen School of Economics and Political Science, was de meest positieve ontwikkeling in de ogen van de Commissie echter de ontwikkeling van monetaire samenwerking. Het werd als een buitengewone goede ontwikkeling gezien omdat het concept van de samenwerking gebaseerd was op het Barre Plan, en zelfs nog verder ging waar de aanbevelingen in het Plan voorzichtig bleven:

'Receiving member state sanction to go much further and faster towards full economic and monetary Union was a huge and potentially highly rewarding development. This certainly was an area of European activity which would provide ample scope for Commission activism and for large-scale economic and political spill-over.'<sup>186</sup>

Daarnaast was duidelijk gebleken dat instabiele wisselkoersen voor grote problemen konden zorgen bij de uitvoering van het EEG beleid. De revaluatie van de Duitse mark en de devaluatie van de Franse franc 'demonstrated the degree to which unilateral member state actions in the monetary field had the potential to aggravate relations amongst the Six, and greatly complicated the operation of the CAP whose centralised price system had been posited on the maintenance of exchange rate stability between EEC nations'.<sup>187</sup> Wat betreft sectorintegratie en *spill-over* effecten was er dus niet alleen sprake van een sterke invloed van de Commissie voordat er op de top van Den Haag gesproken werd over monetaire integratie, maar verwachtte de Commissie ook bij doorvoering van het plan meer zeggenschap te kunnen uitoefenen. De Commissie had dus alle reden om deze stap toe te juichen.

De vraag is natuurlijk in hoeverre de uitvoering van het GLB en de Gemeenschappelijke Markt daadwerkelijk werden meegewogen in het besluit van de Bondsrepubliek om in te stemmen met het Werner Rapport. Duidelijk is dat er wel degelijk zorgen werden geuit over de gevolgen van instabiele wisselkoersen in gesprekken met verschillende regeringsleiders en ambtenaren voor zij in Den Haag bijeen kwamen. Deze gesprekken werden echter gevoerd net nadat de revaluatie van de Duitse mark was doorgevoerd, in augustus 1969. Nadat de onderlinge wisselkoersen zolang stabiel waren geweest, waren de lidstaten nog erg aan het zoeken naar een manier om de gevolgen voor de Gemeenschappelijke Markt te beperken. Dit blijkt ook uit de gesprekken die in deze tijd werden gevoerd tussen de Bondsrepubliek en Frankrijk. In deze onzekere tijd grepen beide landen terug op protectionistische maatregelen, waarmee de idealen van de Gemeenschappelijke Markt en het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid gevaar liepen. Het oplossen van deze problemen bleek een grote rol te spelen in het overleg tussen de lidstaten voor de top van Den Haag en werd in direct verband gebracht met de oprichting van een economische en monetaire unie.<sup>188</sup>

---

<sup>185</sup> N. Piers Ludlow, 'An opportunity or a threat? The European Commission and the Hague Council of December 1969', in: *Journal of European Integration History* (JEIH) (2003) vol. 9, nr. 2, 11-25, aldaar 13-14.

<sup>186</sup> Ibidem, 15.

<sup>187</sup> Ibidem.

<sup>188</sup> 'Gesprach bundesministers School mit dem franszösischen Außenminister Schumann in Paris', *AzAP BRD*, 1969 deel II, 9-11-1969, documentnummer 352.

## Internationaal overleg tijdens de opstelling van het Werner Rapport

De eerste keer dat er in 1970 over de commissie onder leiding van Pierre Werner werd gesproken, was op twee maart, in een gesprek tussen Brandt en Prime Minister van het Verenigd Koninkrijk Harold Wilson in Londen.<sup>189</sup> Daar werd gesproken over de toetreding van het Verenigd Koninkrijk tot de EG, wat in relatie werd gebracht met de bijeenkomst van de Ministers van Economische Zaken en Financiën in Parijs op 23 en 24 februari van hetzelfde jaar. Tijdens de conferentie had de Duitse minister van Economische Zaken Karl Schiller zijn vier fasen plan tot realisatie van een economische en monetaire unie gepresenteerd. Volgens het Duitse plan zou in de eerste fase de grondslagen voor harmonisering van economisch en monetair beleid gelegd moeten worden. In fase twee zou een gelijke economische ontwikkeling in alle lidstaten tot stand gebracht worden. Beide fasen zouden in 1974/1975 afgerond moeten zijn. In de derde en vierde fase zou de overgang naar een economische en monetaire unie to stand komen. De fasen voor het volledig in werk stellen van de EMU werden door de Duitse minister als volgt samengevat:

- ‘1) Übertragung aller notwendigen Befugnisse auf Konjunktur-, Finanz- und Währungspolitischen Gebiet auf Gemeinschaftsorgane.
- 2) Ausbau des Ausschusses der Notenbankgouverneure zu einem europäischen Zentralbankrat, der mehrheitlich entscheidet.
- 3) Einführung absolut fester und garantierter Wechselkurse zwischen der Partnerstaaten der Gemeinschaft.
- 4) Einführung einer europäischen Währungseinheit.’<sup>190</sup>

Tijdens de conferentie in februari 1970 werd dus al duidelijk gemaakt dat structurele economische hervormingen door de Bondsrepubliek gezien werden als voorwaarde voor monetaire integratie, een standpunt dat nog veelvuldig verdedigd zou moeten worden tijdens en na het opstellen van het Werner Rapport.

Op 6 maart 1970 nam de Raad van Ministers het besluit aan dat er een commissie zou worden opgesteld om de ontwikkeling van een economische en monetaire unie te onderzoeken.<sup>191</sup> Op 20 mei 1970 werd het interim rapport van de commissie Werner door de Raad van Ministers goedgekeurd, maar de eerste keer dat er daarna naar het werk van de commissie werd verwezen in de *Akten zur Auswärtigen Politik* was op 10 juni. Op die dag gaf Eberhard Bömcke, *Ministerial dirigent* bij het Ministerie van Economische Zaken en vertegenwoordiger van de Bondsrepubliek bij de Europese Gemeenschap, zijn lezing van de voortgang van het werk van de commissie.<sup>192</sup> In het interim rapport was bepaald dat de eerste fase op 1 januari 1971 van start zou gaan en drie jaar zou duren. Er zou uitgegaan worden van de voorstellen die waren gedaan in het memorandum van Barre, waar in de inleiding al op is ingegaan. In het verslag van Bömcke werd er aandacht besteed aan het

---

<sup>189</sup> ‘Deutsch-britisches Regierungsgespräch in Londen’, in: *AzAP BRD*, 1970 deel I, 2-3-1970, documentnummer 82, pagina 333-341.

<sup>190</sup> ‘Memorandum des Bundesministers Schiller vom 12. Februar 1970 sowie die Aufzeichnung des Ministerialrats Tietmeyer’, in: *Bundesministerium für Wirtschaft*, 1970 deel III, 25-02-1970, documentnummer 589.

<sup>191</sup> ‘Décision du Conseil des Communautés européennes (6 mars 1970)’, in: *Journal officiel des Communautés européennes (JOCE)*, 14-03-1970, nr. 59. Beschikbaar via: [http://www.cvce.eu/obj/decision\\_du\\_conseil\\_des\\_communautes\\_europeennes\\_6\\_mars\\_1970-fr-d424b236-160d-4616-959f-51e06f912dc7.html](http://www.cvce.eu/obj/decision_du_conseil_des_communautes_europeennes_6_mars_1970-fr-d424b236-160d-4616-959f-51e06f912dc7.html) (geraadpleegd 14-06-2012).

<sup>192</sup> ‘Ministerialdirigent Bömcke, Brüssel (EG), an das Auswärtige Amt’, *AzAP BRD*, 1970 deel II, 10-06-1970, documentnummer 259.

verschil van mening tussen de economen en monetaristen, en beide zienswijzen werden uitgebreid besproken in het stuk. Naast de volgorde van economische en monetaire integratie, werd er binnen de commissie ook gediscussieerd over de institutionele uitwerking van het plan. Schiller had ook tijdens de bijeenkomst van de Raad aangegeven dat er nog sprake was van te veel ongelijkheid op economisch gebied en dat het daarom buitengewoon onverstandig zou zijn om de bandbreedte waarbinnen de onderlinge valuta van de lidstaten mochten fluctueren, te verkleinen. Schiller verklaarde ook positief te staan tegenover het idee van een noodfonds van deviezen, maar was kritisch over het moment waarop dit fonds ingesteld moest worden en over de regelingen met betrekking tot wanneer deze deviezen ingezet zouden worden: 'Bei erfolgreichem Abschluß der ersten Stufe, auf dem Boden wirksamer wirtschaftspolitischer Harmonisierung könne ein solcher Fonds durchaus sinnvoll sein'.<sup>193</sup> Volgens Schiller moest een dergelijk fonds duidelijk verbonden worden aan een Europees centraal bankensysteem.

In een gesprek tussen Brandt en Pompidou een maand later in Bonn, gaf Brandt aan dat hij zich ervan bewust was dat de discussie in Duitsland over de monetaire samenwerking de indruk zou kunnen wekken dat men 'deutscherseits in den letzten Monaten etwas hinter dem zurückgeblieben sei', vergeleken met de redevoering die hij tijdens de top van Den Haag had gehouden.<sup>194</sup> Brandt was echter wel van mening dat de Bondsrepubliek zich nog steeds in wilde zetten voor de totstandkoming van de EMU. Ook hij benadrukte nogmaals dat wat hem betreft economische integratie een voorwaarde moest zijn voor monetaire samenwerking. Volgens Pompidou was het een misverstand dat Frankrijk tegen een link tussen economische en monetaire integratie zou zijn. Dit misverstand was ontstaan omdat Frankrijk economische harmonisatie als gevolg zag van monetaire samenwerking, 'Frankreich sei aber eindeutig für die Parallelität'.<sup>195</sup> De lidstaten moesten zich afvragen of er nu wel sprake was van stabiele wisselkoersen. Pompidou wees hierbij op Italië, waar economische problemen werden aangegrepen om druk uit te oefenen om de lire te devalueren. Ook de valutacrisis van de Britse pond en de druk van speculanten op de Duitse markt moesten volgens hem meegenomen worden in het besluit tot aanpassing van de bandbreedte en oprichting van een noodfonds. In het gesprek probeerde Pompidou het verschil van mening tussen de economen en monetaristen te bagatelliseren, terwijl Brandt nogmaals de Duitse bereidheid tot monetaire integratie benadrukte. Een paar dagen na het gesprek tussen Pompidou en Brandt, verklaarde de Italiaanse minister-president Mariano Rumor dat uitgekeken moest worden dat de discussie over economische en monetaire integratie niet zou leiden tot een 'unfruchtbare Auseinandersetzung um „die Henne und das Ei"'.<sup>196</sup> Belangrijk was dat de uitvoering van het plan tot monetaire integratie niet zou verzanden in discussies over de beste aanpak.

Begin augustus werd er door Ferdinand von Bismarck-Osten, leider van de eenheid die het beleid opstelde betreffende de *Grundsatzfragen der Außenwirtschaftspolitik* binnen het ministerie voor Buitenlandse Zaken van de Bondsrepubliek, weer verslag gedaan over de vorderingen van de commissie onder leiding van Pierre Werner.<sup>197</sup> Ook hij wees op de overeenstemming over grote lijnen van het rapport, en de instemming van alle lidstaten om

---

<sup>193</sup> Ibidem.

<sup>194</sup> 'Gesprach des Bundeskanzlers Brandt mit Staatspräsident Pompidou', *AzAP BRD*, 1970 deel II, 03-07-1970, documentnummer 291.

<sup>195</sup> Ibidem.

<sup>196</sup> 'Gesprach des Bundeskanzlers Brandt mit Ministerpräsident Rumor in Rom', *AzAP BRD*, 1970 deel II, 14-07-1970, documentnummer 307.

<sup>197</sup> 'Runderlaß des Vortragenden Legationsrats I. Klasse von Bismarck-Osten', *AzAP BRD*, 1970 deel II, 10-08-1970, documentnummer 385.

binnen een decennium een monetaire unie op te richten. Toch was er nog steeds onenigheid over de oprichting van een noodfonds van deviezen en het vaststellen van de onderlinge wisselkoersen. België en Luxemburg hadden zich uitgesproken voor het noodfonds, Frankrijk wilde graag vaste wisselkoersen. De Bondsrepubliek, Nederland en Italië 'sprachen sich nicht grundsätzlich gegen einen derartigen Fonds und eine Bandbreitenverkürzung aus'.<sup>198</sup> De Bondsrepubliek was van mening dat dergelijke maatregelen pas na de eerste fase genomen konden worden. Binnen de commissie begon zich volgens Von Bismarck-Osten een compromis af te tekenen: 'Dieser Kompromiß könnte eventuell eine faktische Bandbreitenverkürzung innerhalb der Gemeinschaft durch eine abgestimmte Dollar-intervention [...] sowie die Verschiebung der Errechnung des Devisenausgleichsfonds in eine zweite Phase umfassen'.<sup>199</sup> In het stuk werd nogmaals de economisten visie van de Bondsrepubliek onderstreept: 'Unser Ziel ist die Verwirklichung einer Gemeinschaft der Stabilität und des Wachstums. Die vordringliche Aufgabe besteht heute in der wirksamen Harmonisierung und Koordinierung der wirtschaftspolitischen Ziele und der praktischen Wirtschaftspolitik in der Gemeinschaft'.<sup>200</sup> De onevenwichtigheden in de Gemeenschap moesten opgelost worden, voor er verder kon worden gekeken naar monetaire integratie.

Naast het overleg met andere lidstaten van de Europese Gemeenschap, overlegde de Bondsrepubliek ook met vertegenwoordigers van de Europese instituties. Zo had minister Scheel op 18 september een ontmoeting met de president van de Europese Commissie, Franco Maria Malfatti.<sup>201</sup> In het gesprek wees Scheel erop dat de problemen met de prijsstijgingen van de landbouwgoederen snel opgelost dienden te worden, omdat ze anders voor problemen konden zorgen voor andere lidstaten. Scheel was zich ervan bewust dat de Bondsrepubliek zich misschien drukker maakte over prijsstijgingen dan andere lidstaten, maar vond dat het toch tijd was voor inspanningen van alle lidstaten. Volgens Scheel kon de oplossing gevonden worden in een gemeenschappelijk economisch en monetair beleid. Hij wees daarbij ook op de relatie met het monetaire beleid van de Verenigde Staten:

'Im Zuge der Verwirklichung einer gemeinsamen Währungspolitik müsse dann auch das Verhältnis der Gemeinschaftswährungen zum Dollar [...] überprüft werden. In diesem Zusammenhang stelle sich dann auch die Frage, wie Europa im Interesse der eigenen Sicherheit später in erhöhtem Maße die bisher von den Amerikanern getragenen Lasten übernehmen könne.'<sup>202</sup>

Malfatti was blij met de prioriteit die Duitsland stelde aan het vormen van een economische en monetaire unie, en sprak zich uit over het gevolg hiervan voor het proces van Europese integratie: 'alles komme darauf an, durch Schaffung einer wirklichen Wirtschafts- und Währungsunion den Durchbruch nach voren zu wagen'. Ook Malfatti 'halte zu gegebener Zeit einer Überprüfung des Systems von Bretton Woods für notwendig'. Hij hoopte in het volgende jaar een eerste stap te kunnen zetten naar een economische en monetaire unie, in overeenstemming met de uitkomsten van het Werner Rapport.

---

<sup>198</sup> Ibidem.

<sup>199</sup> Ibidem.

<sup>200</sup> Ibidem.

<sup>201</sup> 'Gespräch des Bundesministers Scheel mit dem Präsidenten der EG-Kommission, Malfatti', in: *AzAP BRD*, 1970 deel III, 18-09-1970, documentnummer 433.

<sup>202</sup> Ibidem.

In een gesprek tussen Brandt en Harmel wees Harmel ook op het belang van monetaire integratie voor het beleid van de EG.<sup>203</sup> Volgens hem was het initiatief tot monetaire samenwerking de belangrijkste uitkomst van de top van Den Haag. Harmel gaf aan dat België, zodra het rapport van de commissie Werner bekend was, alles in het werk wilde stellen om het plan in alle fasen te laten slagen. Brandt wees echter ook op de andere afspraken, zoals uitbreiding van de EG. Wat betreft monetaire samenwerking wees hij op zijn verklaring in de Bondsdag, toen hij aangaf: 'Wir nehmen aktiv teil an den Bemühungen, die umfassende Wirtschafts- und Währungsunion in diesem Jahrzehnt Wirklichkeit werden zu lassen. Unser Ziel bleibt die politische Union'.<sup>204</sup>

### **Van Rapport tot Resolutie**

Op 8 oktober 1970 kwam de commissie Werner met het eindrapport van hun besprekingen. Door de leider van de vertegenwoordiging van de Bondsrepubliek bij de EG, Hans-Georg Sachs, werd verklaard dat alle regeringen van de lidstaten zich positief hadden uitgesproken over het plan, al waren er in het openbaar nog geen uitspraken over gedaan.<sup>205</sup> Tijdens de presentatie werd afgesproken dat er op 23 november in de Raad van Ministers over het plan gesproken zou worden, en dat de definitieve beslissing genomen zou worden tijdens de vergadering van 14 en 15 december 1970. Werner ging bij de presentatie weer in op het verschil van mening tussen monetaristen en economen, al werden die door hem niet met deze namen benoemd, en verklaarde dat de commissie had geprobeerd de discussie over paralleliteit van economisch en monetair beleid te doorbreken. Vooral de Belgische regering toonde zich enthousiast over het plan, dat volgens Minister van Financiën Baron Jean-Charles Snoy et d'Oppuers niet alleen interessant was voor de Gemeenschap, maar ook prijzenswaardig was door de '„leidenschaftlichen” Interesse'.<sup>206</sup> Minister Schumann wees er op dat het om een onderzoek van experts ging, wat de regeringen niet bond en wilde zich pas over het plan uitspreken tijdens de vergadering in november. Ook de Nederlandse staatssecretaris van Buitenlandse Zaken Henri Johan de Koster was kritisch. Minister van Financiën van de Bondsrepubliek Alex Möller toonde zich een stuk enthousiaster en was van mening dat het plan een mooie balans toonde tussen economische en monetaire samenwerking, 'daß die Wirtschafts- und Währungsunion zu einem Stabilitätsblock führen sollte'.<sup>207</sup> Volgens hem was de Bondsrepubliek verheugd dat het plan veel aandacht besteedde aan de institutionele en politieke consequenties van de laatste fase. Wat hem betreft kon het plan per 1 januari 1971 in werking treden.

Een maand later deed Sachs verslag van de vergadering van de Raad van Ministers.<sup>208</sup> Tijdens de vergadering sprak minister Schumann zich uit voor de '„Ziele”' van het Werner Plan, die constructief was maar niet gebruikt mocht worden als middel om druk uit te oefenen op de Verenigde Staten. In overeenstemming met zijn eerdere verklaring voor de Duitse pers (die in het vorige hoofdstuk aan bod is gekomen) sprak staatssecretaris van Economische Zaken Schöllhorn zich nogmaals uit voor de ontwikkeling van de EG tot een

---

<sup>203</sup> 'Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit dem belgischen Außenminister Harmel', *AzAP BRD*, 1970 deel III, 14-10-1970, documentnummer 468.

<sup>204</sup> *Ibidem*.

<sup>205</sup> 'Botschafter Sachs, z.Z. Luxemburg, an das Auswärtige Amt', *AzAP BRD*, 1970 deel III, 27-10-1970, documentnummer 497.

<sup>206</sup> *Ibidem*.

<sup>207</sup> *Ibidem*.

<sup>208</sup> 'Botschafter Sachs, Brüssel (EG), an das Auswärtige Amt', *AzAP BRD*, 1970 deel III, 23-11-1970, documentnummer 565.



'Stabilitätsblock'. Terwijl de Duitse, Nederlandse en Luxemburgse regering zich wilden verbinden aan de conclusies van het Werner Plan, sprak Frankrijk de politieke wil uit hetzelfde te doen, maar eerst meer zekerheid te willen met betrekking tot de perioden en looptijden van de fasen. Toen de andere aanwezigen zich uitspraken voor uitbreiding van de bevoegdheden van de organen van de EG, hield minister Schumann zich stil. Terwijl de andere lidstaten het eens waren met de conclusies van het rapport, waarin nadruk werd gelegd op het principe van gelijke groei van de economieën van alle lidstaten, prijsstabiliteit en groei van de werkgelegenheid, stelde Schumann een nieuw triptiek voor van 'équilibre, progressivité et efficacité'.<sup>209</sup> Hierop hamerde de Duitse delegatie nogmaals op het creëren van stabiliteit.

De delen van de tekst waar de Franse delegatie moeite mee had en die tot veel discussie zouden leiden, waren de stukken over de planning van het proces van integratie en de delen over de oprichting van nieuwe instituties. In de resolutie die door de Commissie was voorgesteld stond expliciet dat de EMU opgericht zou worden 'during the current decade and on the basis of a plan beginning on 1 January 1971'.<sup>210</sup> Ook stond in het voorstel dat de EMU 'governed' zou worden door 'a Community system of Central Banks'.<sup>211</sup> Wat betreft het democratische gehalte van de EMU werd er bepaald dat er instituties moesten zijn 'to possess in the economic and monetary field the powers necessary for effective management of the union, subject to democratic control at Community level'.<sup>212</sup> De eerste fase van het plan, waarin de structurele economische verschillen tussen de lidstaten weggenomen moesten worden en de bandbreedte tussen de verschillende valuta verkleind zou worden, zou voltooid moeten zijn in 1973. Op 1 mei zou er een memorandum opgesteld moeten worden over de voortgang van de lidstaten.

In een gesprek met de Italiaanse Minister-president Emilio Colombo in Rome, verklaarde Brandt dat hij blij was dat het proces van Europese integratie na de top van Den Haag zo'n goede impuls had gekregen, en dat er veel bereikt was in een jaar.<sup>213</sup> Het Werner Plan was volgens hem een goede 'Grundlage', al had hij het idee 'als ob die französische Regierung noch – oder wieder – Hemmnisse sehe'.<sup>214</sup> Italië en Duitsland moesten zich samen inzetten om de Franse regering te steunen in het nemen van de laatste hindernissen. Brandt was van mening dat de economische en monetaire samenwerking gekoppeld moest worden aan 'politischen Konsultationen', binnen Europese instituties. Colombo voegde daaraan toe dat dit ook een goede mogelijkheid zou bieden om nogmaals de discussie over de financiering van het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid aan te snijden, aangezien Duitsland en Italië daar nog steeds de zwaarste lasten voor moesten dragen.

In december was de vergadering van de Raad van Ministers waarin het besluit over de uitvoering van het Werner Plan werd genomen. Wederom deed Sachs verslag van de discussie onder de verschillende delegaties.<sup>215</sup> Onder andere door de complexiteit van de

---

<sup>209</sup> Ibidem.

<sup>210</sup> 'Draft Council Resolution (30 October 1970)', in: *Bulletin of the European Communities*. November 1970, No 11. Luxembourg: Office for official publications of the European Communities. Beschikbaar via: [http://www.cvce.eu/obj/Draft\\_Council\\_Resolution\\_30\\_October\\_1970-en-fd5fad4e-d54b-4183-be50-3181e6fe48dd.html](http://www.cvce.eu/obj/Draft_Council_Resolution_30_October_1970-en-fd5fad4e-d54b-4183-be50-3181e6fe48dd.html) (geraadpleegd 24-06-2012).

<sup>211</sup> Ibidem.

<sup>212</sup> Ibidem.

<sup>213</sup> 'Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit Ministerpräsident Colombo in Rom', *AzAP BRD*, 1970 deel III, 24-11-1970, documentnummer 566.

<sup>214</sup> Ibidem.

<sup>215</sup> 'Botschafter Sachs, Brüssel (EG), an das Auswärtige Amt', *AzAP BRD*, 1970 deel III, 15-12-1970, documentnummer 603.

stof en de houding van de Franse delegatie, lukte het de Raad niet om een besluit te nemen in deze zitting. Besloten werd om de discussie voort te zetten onder Frans presidentschap in het volgende jaar. Frankrijk toonde tijdens de vergadering moeite te hebben met de nadruk op stabiliteit en het oprichten van nieuwe Europese instituties. Ook het gedeelte van het Werner Rapport over het rechtskarakter van de EMU werd door Frankrijk niet onderschreven, omdat dit zou betekenen dat de lidstaten beleidsautonomie af zouden moeten staan. Terwijl Duitsland en Luxemburg pleitten voor het vastleggen van data voor de verschillende fasen, was Frankrijk van mening dat 'seine Einhaltung hänge von zuffielen durch die Regierungen nicht voll beherrschbaren Faktoren ab' en dit dus niet zou kunnen.<sup>216</sup> Daarna ontstond er een vier uur durende discussie over de formulering van de nieuwe verantwoordelijkheden voor instituties als het Europees Parlement. Ook weigerde Frankrijk in te stemmen met de stukken tekst waarin aangegeven werd dat nieuwe bevoegdheden over zouden gaan van de Raad naar nieuwe instituties die opgericht zouden worden 'für die zentrale Steuerung der Liquiditätsschöpfung in der Gemeinschaft'.<sup>217</sup> Oprichting van nieuwe instituties zou tot een verandering van het verdrag van Rome leiden, iets waar de andere lidstaten verklaarden niet op tegen te zijn. Frankrijk was alleen bereid om het Europees Parlement mee te laten beslissen over de voortgang naar een economische en monetaire unie. Afgezien van Frankrijk, toonden alle lidstaten zich voorstander van het creëren van stabiliteit en het beperken van inflatie binnen de gemeenschap. Het lukte de lidstaten niet overeenstemming te bereiken over de definitieve tekst van de resolutie.

De onderhandelingen over het Werner Rapport werden dus over de grens van het jaar getild. Om na de breuk tijdens de vergadering van de Raad van Ministers de relatie met Frankrijk weer te kunnen lijmen, ging Brandt eind januari op bezoek bij Pompidou in Parijs.<sup>218</sup> Volgens Marsh hadden beide heren reden hier reden genoeg toe, omdat nieuwe kapitaalstromen vanuit de VS de Bundesbank onder druk zette om de rente te verlagen, wat de geloofwaardigheid van de Duitse beloften tijdens de eerdere onderhandelingen aantastte.<sup>219</sup> Brandt gaf aan dat West-Duitsland graag gebonden was aan West-Europa, 'dies sei für Deutschland auch wegen seiner Situation gegenüber dem Osten erforderlich'.<sup>220</sup> Hij sprak over Franse persberichten waarin gemeld werd dat 'einige Leute in der Bundesregierung wollten die Diskussion über die Wirtschafts- und Währungsunion so hoch ansetzen, daß gar nichts herauskommen könne, damit die Bundesregierung freiere Hand gegenüber dem Osten habe'.<sup>221</sup> Volgens hem was deze aanname 'völlig falsch'. Brandt hoopte met zijn bezoek wat meer overeenstemming te vinden tussen de standpunten van beide landen, om het overleg in de Raad van Ministers te vergemakkelijken. Brandt hamerde weer op de relatie tussen economisch en monetair beleid en op de noodzaak van stabiliteit voor de oprichting van de EMU. Hij sprak zich kritisch uit over de werking van de gemeenschappelijke organen en was daar bezorgd over omdat er in het geval van monetaire problemen snel moest worden ingegrepen. Juist daarom was samenwerking tussen de verschillende centrale banken zo belangrijk. Pompidou hield echter vast aan het standpunt dat hij van de fasen in het plan geen verplichting wilde maken. Ook was Pompidou van mening dat er in de tweede fase een noodfonds opgericht moest worden, om valuta in nood

---

<sup>216</sup> Ibidem.

<sup>217</sup> Ibidem.

<sup>218</sup> 'Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit Staatspräsident Pompidou in Paris', *AzAP BRD*, 1970 deel I, 25-01-1971, documentnummer 27.

<sup>219</sup> Marsh, *The euro*, 56-57.

<sup>220</sup> 'Gespräch des Bundeskanzlers Brandt mit Staatspräsident Pompidou in Paris', *AzAP BRD*, 1970 deel I, 25-01-1971, documentnummer 27.

<sup>221</sup> Ibidem.

te kunnen ondersteunen. Brandt gaf aan dat de Bondsrepubliek geen juridische verplichting in de verklaring wilde, maar wel een 'Willenserklärung' dat alle lidstaten zich wilden inzetten voor het oprichten van een economische en monetaire unie aan het einde van het decennium. Pompidou probeerde Brandt er nogmaals van te overtuigen dat een toename van bevoegdheden van de Europese Commissie slecht zou zijn met het oog op nationale belangen. Ook was hij tegen een Europese centrale bank die onafhankelijk van de lidstaten kon opereren. Brandt bleef echter bij zijn standpunt dat een centraal systeem nodig was om snelle besluiten te kunnen nemen. Hij wilde echter wel water bij de wijn doen en verklaarde dat 'die Bundesregierung jedenfalls sei keineswegs dogmatisch'.<sup>222</sup> De kwestie van monetaire integratie werd door beide leiders ook verbonden aan andere kwesties, als de onderhandelingen met het Verenigd Koninkrijk en de *Ostpolitik* van Duitsland. Ook Pompidou sprak zich uit voor meer integratie:

'er wolle zwei Dinge: Er wolle erstens zuschreiten auf den Weg zur europäischen Union, und er wolle dies zweitens vorsichtig und elastisch tun. Der Bundesregierung liege Elastizität vielleicht sogar noch mehr am Herzen als Frankreich, weil sei ein Grundziel habe, und zwar berechtigt habe, nämlich die Wiedervereinigung. Man könne folglich gar nicht anders als wünschen, daß die Organisation Westeuropas elastisch geschehe'.<sup>223</sup>

Brandt liet weten dat hij inderdaad ook geloofde dat het Duitse probleem niet opgelost kon worden zonder medewerking van de beide blokken in Europa.

Op dezelfde dag zag Minister Scheel Schumann om te spreken over de grootste problemen binnen de EG.<sup>224</sup> Schumann gaf tijdens het gesprek aan dat hij het helemaal niet vreemd vond dat één van de lidstaten zich uit sprak tegen het plan, en dat hij zich nogal overrompeld voelde door de reactie van andere delegaties op zijn weigering in te stemmen met de tekst van het rapport. Door Schumann werd de link met de Duitse *Ostpolitik* gelegd: 'Es sei von französischer Seite nie bestritten worden, daß Fortschritte in der Öffnung nach dem Osten - ein Ziel der deutschen und der französischen Politik - eine Entsprechung in einer gewissen Verstärkung der westlichen Wirtschaftsgemeinschaft finden müsse'.<sup>225</sup> Economische en monetaire samenwerking was ook gewenst met het oog op ontwikkelingen in de Verenigde Staten. Een devaluatie van de dollar 'sei Grund mehr, um einen europäischen Währungspool zu bilden'.<sup>226</sup> Het verbaasde Schumann dat er zowel in het Werner Plan als in het bericht van de Commissie, geen aandacht werd besteed aan de veranderende relatie tussen de Europese valuta en de dollar. Frankrijk wilde de monetaire integratie ook tot een succes maken en wist dat er daarvoor beleidsautonomie af gestaan moest worden. Schumann wilde echter voorkomen dat het tijdsschema met de verschillende fasen een juridische verplichting zou krijgen. Ook moest er gekeken worden naar de relatie met de Britse pond en de Amerikaanse dollar. Schumann vond het vreemd dat er eerst gesproken werd over institutionele invulling van het plan, terwijl er volgens hem eerst gekeken moest worden naar technische problemen. Volgens Frankrijk mocht er wel een versterking van de gemeenschappelijke instituties plaatsvinden, maar hoefde daarvoor geen

---

<sup>222</sup> Ibidem.

<sup>223</sup> Ibidem.

<sup>224</sup> 'Gespräch des Bundesministers Scheel mit dem französischen Außenminister Schumann in Paris', *AzAP BRD*, 1971 deel I, 25-01-1971, documentnummer 28.

<sup>225</sup> Ibidem.

<sup>226</sup> Ibidem.

verandering in de bevoegdheden doorgevoerd te worden. Scheel toonde begrip voor het Franse standpunt, maar bleef erbij dat er naast monetaire samenwerking ook gestreefd moest worden naar gelijkwaardige economische ontwikkelingen in de EG, waarvoor een toename van de bevoegdheden van de instituties nodig was en een systeem van centrale banken opgericht moest worden. Dit systeem moest onafhankelijk kunnen opereren, net zoals dat in de meeste lidstaten nu al het geval was.

In de 'Konsultationsbesprechung' tussen de voltallige delegaties van Frankrijk en West-Duitsland werd er nogmaals gesproken over de onderwerpen die hierboven aan bod zijn gekomen.<sup>227</sup> In het gesprek werd geprobeerd elkaar te overtuigen van de eigen standpunten met betrekking tot het Werner Plan. Ook werd er overlegd over andere zaken, zoals de relatie met de DDR en de situatie in Berlijn. Ook nu werd er weer gesproken over de problemen met de dollar en dat daarover nagedacht moest worden bij de uitwerking van het Werner Plan. Daarnaast moest er rekening worden gehouden met de huidige aversie van de VS tegenover de Europese politiek. Schumann stelde voor dat beide delegaties een lijst of 'catalogue des intentions' zouden maken van de kwesties die volgens hen besproken moesten worden om zo tot een oplossing te komen.<sup>228</sup> Door de Franse delegatie werd benadrukt dat ze geloofden in de goede intenties van de BRD om de Europese integratie tot een succes te maken. Ook de *Ostpolitik* werd daarbij niet wantrouwig bekeken: 'Die französische Regierung habe nie den Verdacht gehabt, daß sich hinter der deutschen Haltung „finstere Absichten“ verbergen in Abstimmung mit dem Osten oder dem Westen'.<sup>229</sup> Scheel wees tijdens het gesprek op de autonomie van de Bundesbank, waar rekening mee gehouden moest worden bij het nemen van besluiten op het gebied van wisselkoersbeleid. Naast de kwestie van het Werner Rapport werd er gesproken over de te verwachten positie van het Verenigd Koninkrijk binnen de EG en over gebeurtenissen in verschillende landen in Afrika. Opvallend genoeg werd er in dit gesprek dus geen compromis tussen de twee landen opgesteld, terwijl dit te verwachten zou zijn op basis van de uitkomst van de volgende bijeenkomst van de Raad van Ministers. In andere gesprekken tussen beide delegaties werd er niet meer gesproken over het Werner Plan of over de standpunten die zij zouden verdedigen tijdens de bijeenkomst van de Raad.

Op 8 en 9 februari kwam de Raad van Ministers weer bijeen om over het Werner Plan te spreken. Door Gisbert Poensgen, gezand en leider van groep *Europäische wirtschaftliche Integration* binnen het *Auswärtigen Amt*, werd hier verslag van gedaan.<sup>230</sup> Op voorspraak van de Bondsrepubliek zou er een 'Verfallsklausel' worden opgenomen in het definitieve plan, waarin bepaald werd dat als de doelen van de eerste fase niet binnen drie jaar bereikt werden, deze fase verlengd kon worden naar vijf jaar. In navolging van het compromis dat door de Duitsers en Fransen bereikt was op 25 januari, zou de Raad over een voorstel van de Commissie met betrekking tot de maatregelen die in de eerste fasen genomen moesten worden besluiten. Wat betreft de bevoegdheden van supranationale instituties, werd er bepaald dat zij meer bevoegdheden zouden krijgen waarbij de 'Grundsatz der Kohäsion der Union und der Wirksamkeit der Gemeinschaftsaktion' doorslaggevend moest zijn.<sup>231</sup> Poensgen toonde zich niet al te enthousiast over de aanpassingen van het plan en was van mening dat 'der Auftrag der Regierungskonferenz von Den Haag ist somit mit geringer

---

<sup>227</sup> 'Deutsch-französische Konsultationsbesprechung in Paris', *AzAP BRD*, 1971 deel I, 25-01-1971, documentnummer 29.

<sup>228</sup> *Ibidem*.

<sup>229</sup> *Ibidem*.

<sup>230</sup> 'Runderlaß des Gesandten Poensgen', *AzAP BRD*, 1971 deel I, 10-02-1971, documentnummer 59.

<sup>231</sup> *Ibidem*.

Verspätung erfüllt'.<sup>232</sup> Niet alle Duitse wensen vonden doorgang, waarvan de politieke en institutionele uitwerking en de nadruk op EMU als bekroning van een proces van politieke unie het belangrijkste waren. Toch gaf het plan hoop voor de toekomst.

Na al deze onderhandelingen werd op 22 maart 1971 dan toch een resolutie over het bereiken van een economische en monetaire aangenomen door de Raad van Ministers.<sup>233</sup> De resolutie bleek een soort verzwakte vorm van het Werner Rapport, waarin er (in overeenstemming met de Franse wensen) geen tijdspanne werd gegeven waarbinnen de EMU moest worden opgericht. In plaats daarvan verklaarden de lidstaten, zoals overlegd tussen Duitsland en Frankrijk, dat zij hoopten dat er een economische en monetaire unie gevormd kon worden voor het einde van het decennium. Wel zou de eerste fase met terugwerkende kracht beginnen op 1 januari 'and be completed within a specified period; from the technical point of view, a period of three years appears appropriate'.<sup>234</sup> Ook is duidelijk aangegeven dat om de EMU te besturen, 'the necessary powers shall be given to the Institutions of the Community'.<sup>235</sup> Maar:

'Powers and responsibilities shall be distributed between the Institutions of the Communities, on the one hand, and the Member States, on the other hand, in accordance with the requirements for the cohesion of the union and the efficiency of Community action'.<sup>236</sup>

De beslissingen van de Commissie en Raad zouden beoordeeld worden door het Parlement. In de resolutie kregen de centrale banken allen de mogelijkheid om te assisteren en adviseren aan de Commissie en Raad: 'the Central Banks are invited to coordinate their policies within the Committee of Governors of Central Banks, in conformity with the general economic policy guidelines to be defined by the Council'.<sup>237</sup> In het stuk werd verder gesproken over harmonisering van de belastingtarieven van de lidstaten van de Gemeenschap en over het beperken van de bandbreedte van de onderlinge valuta. Over een reservefonds werd nog geen definitieve uitspraak gedaan. In plaats daarvan vroeg de Raad

'the Monetary Committee and the Committee of Governors of Central Banks to draw up, in close collaboration and by 30 June 1972 at the latest, a report on the organisation, functions and statute of a European Monetary Cooperation Fund, to be integrated at a later stage into the Community organisation of the Central Banks [...] in order to allow the Fund, in the light of the experience gained with respect to the reduction of margins and the convergence of economic policies, possibly to be set up during the first phase'.<sup>238</sup>

---

<sup>232</sup> Ibidem.

<sup>233</sup> 'Resolution on the achievement by stages of economic and monetary union in the Community 22-03-1971', in: *Selection of texts concerning institutional matters of the Community from 1950 to 1982* (Luxemburg 1982) 561. Beschikbaar via:

[http://www.cvce.eu/obj/Resolution\\_on\\_the\\_achievement\\_by\\_stages\\_of\\_economic\\_and\\_monetary\\_union\\_in\\_the\\_Community\\_22\\_March\\_1971-en-a985b0a5-9023-4107-afb6-8d033eb8ee93.html](http://www.cvce.eu/obj/Resolution_on_the_achievement_by_stages_of_economic_and_monetary_union_in_the_Community_22_March_1971-en-a985b0a5-9023-4107-afb6-8d033eb8ee93.html) ( geraadpleegd 19-06-2012).

<sup>234</sup> Ibidem.

<sup>235</sup> Ibidem.

<sup>236</sup> Ibidem.

<sup>237</sup> Ibidem.

<sup>238</sup> Ibidem.

Op 1 mei 1973 zou er een evaluatie plaatsvinden van de voortgang van het economische en monetaire integratieproces.

Duidelijk is dat de Bondsrepubliek tijdens de onderhandelingen met Frankrijk en andere lidstaten steeds maar weer wilde aantonen dat het serieus mee wilde werken aan de oprichting van een EMU. Blijkbaar vonden berichten over het interne debat via de media een weg naar andere lidstaten, wat de geloofwaardigheid van de Duitse onderhandelingen aantastte. Frankrijk en Duitsland toonden zich enthousiast over het plan tijdens de top van Den Haag en tijdens de voorbereidingen daarvan werd het plan gretig aangegrepen als manier om het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid beter te laten functioneren. Naarmate er echter meer duidelijk kwam over de inhoud van het rapport van de Commissie Werner, bleken de verschillende uitgangspunten van Duitsland en Frankrijk lastig verenigbaar. Vooral Frankrijk toonde zich in de loop van de tijd steeds kritischer over het plan, terwijl door de Bondsrepubliek de link tussen economische en monetaire ontwikkelingen in het plan werden aangegrepen om het gelijk van de economen aan te geven. De uiteindelijke tekst van de resolutie werd in grote mate gevormd door de eisen die door de Franse regering werden gesteld, al werd er nog steeds (in de Duitse traditie) veel nadruk gelegd op stabiliteit binnen de lidstaten van de op te richten EMU.

In de gesprekken met Frankrijk werd een enkele keer gewezen naar de Duitse *Ostpolitik*, waarbij dit in verband werd gebracht met de houding van de Bondsrepubliek met betrekking tot de integratie van West-Europa. De solidariteit waar Brandt tijdens de top van Den Haag en tijdens verschillende fasen in het overleg op wees, bleek echter beperkt. Beide landen bleven vasthouden aan hun eigen economistische of monetaire visie, en vonden het lastig om water bij de wijn te doen. Gezien de interne discussie binnen de Bondsrepubliek is de enigszins harde onderhandelingspositie van Brandt en Scheel goed te begrijpen. Zonder strenge afspraken over het creëren van een stabiele EMU zou de uiteindelijke vorm van het plan nooit gelegitimeerd kunnen worden in het binnenland. Uiteindelijk vormde de resolutie geen compromis tussen beide visies, maar werd er van beide gezichtspunten een aantal aspecten overgenomen in de tekst. Volgens Szász werd er al in het Werner Rapport geen keuze gemaakt tussen de verschillende modellen: 'They were compromises not in the sense that member states resolved their differences by meeting each other on intermediate positions, but rather that they agreed on documents which they felt left them free to continue to push for their own preference.'<sup>239</sup> Toch toonde de Duitse regering zich enthousiast over het plan, zoals we zojuist hebben gezien.

In tegenstelling tot andere lidstaten, toonde Frankrijk zich wel bewust van het al eerder besproken paradoxale uitgangspunt van het Werner Plan, waarbij het vaststellen van de onderlinge wisselkoersen gebeurde binnen het Bretton Woods systeem, terwijl er al lange tijd geklaagd werd over de instabiliteit van de wisselkoers van de dollar. Het lot van het Werner Plan werd daarmee verbonden aan het Bretton Woods systeem, dat al snel na het uitkomen van de resolutie in elkaar klapte. Daarmee was het doodvonnis van het Werner Plan (voorlopig) getekend.

---

<sup>239</sup> Szász, *The road to European monetary union*, 34.

## Relevantie van het Werner Plan

Zoals we hiervoor al hebben gezien, was het lot van het Werner Plan verbonden aan het lot van het Bretton Woods systeem, dat de zekerheid van vaste wisselkoersen moest garanderen. Het vertrouwen in het systeem was echter geschaad door de monetaire politiek van de Verenigde Staten, ook wel aangeduid als 'benign neglect'.<sup>240</sup> Met de toename van het aantal dollars in omloop, kon het omwisselen van dollars voor goud niet meer gegarandeerd worden. Toen de koppeling tussen de dollar en goud door de VS ongedaan werd gemaakt, viel het Bretton Woods systeem en was het lot van het Werner Plan bezegeld. Toch werden er door de lidstaten en de verschillende Europese instituties (met name de Commissie) nieuwe voorstellen gedaan om te komen tot monetaire samenwerking, waarbij uiteindelijk dan toch een Economische en Monetaire Unie werd gevormd met behulp van een drie fasen plan. In dit hoofdstuk zullen deze initiatieven worden besproken en zal de invloed van het Werner Plan op het latere monetaire integratieproces geschetst worden. Wegens gebrek aan tijd en ruimte zal niet de hele geschiedenis van de EMU uit de doeken worden gedaan, maar wordt er vooral gekeken naar de invloed van het Werner Rapport op het latere monetaire integratieproces. Ook wordt er ingegaan op de discussie rond de relevantie van de top van Den Haag. Tenslotte wordt er gekeken naar verschillende alternatieven die in plaats van monetaire integratie ingevoerd hadden kunnen worden. Getoond zal worden welke van deze alternatieven het gunstigst was voor de Bondsrepubliek, maar waarom toch voor een andere optie werd gekozen. Daarbij zal worden teruggegrepen op de centrale vraag van deze scriptie naar het besluitvormingsproces binnen de BRD.

### De eerste fase van het Werner Plan (1971-1975)

In het eerste hoofdstuk hebben we gezien dat het Werner Plan niet het eerste initiatief was tot monetaire samenwerking. De lidstaten hadden in de resolutie aangegeven het drie fasen plan direct tot uitvoering te brengen, maar het in werking stellen van de eerste fase werd bemoeilijkt door de instabiliteit van het monetaire systeem. Door speculaties op de valutamarkt zagen de West-Duitse autoriteiten zich in mei 1971 gedwongen de vaste wisselkoers van de mark los te laten. Na inwisseling van grote hoeveelheden dollars in goud door de Bondsrepubliek en het Verenigd Koninkrijk, verklaarde president Richard Nixon op 15 augustus dat de inwisselbaarheid van de dollar in goud opgeschort zou worden. Tijdens een bijeenkomst van ministers van Financiën in het Smithsonian instituut in Washington, werd de goudprijs uitgedrukt in dollars verhoogd. De dollar werd met gemiddeld tien procent gedevalueerd, waarbij de devaluatie ten opzichte van de mark groter was dan ten opzichte van de franc.<sup>241</sup>

Nu de rust op de valutamarkt weer enigszins was hersteld, besloten Brandt en Pompidou na een ontmoeting in Parijs tot het oprichten van de Slang. De verschillende Europese valuta mochten gecontroleerd fluctueren tegenover elkaar, binnen een bandbreedte van 2,25 procent. De bandbreedte van de Smithsonian Agreement was twee keer zo groot, waardoor het systeem dat in april 1972 tot uitvoering kwam, de 'Snake in the Tunnel' werd genoemd. Ook de aspirant lidstaten traden toe tot de Slang, al werd de pond in juni 1972 gedwongen het systeem te verlaten. Duitsland besloot ondanks tegenwerpingen van Schiller om de controle op de kapitaalmarkt te versterken. Schillers oproep tot het

---

<sup>240</sup> Marsh, *The euro*, 51.

<sup>241</sup> *Ibidem*, 57-59.

gezamenlijk laten zweven van Europese valuta ten opzichte van de dollar werd niet beantwoord, waarop hij besloot af te treden als ministers. Hij werd opgevolgd door Helmut Schmidt, die twee jaar later Willy Brandt op zou volgen als bondskanselier.<sup>242</sup>

Op 1 januari 1973 traden de drie nieuwe lidstaten, het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Ierland toe tot de EG. Een maand later werd de goudprijs in dollars nogmaals verhoogd. Drie weken later zakte de dollar echter tot onder het laagste punt binnen het Bretton Woods systeem, ondanks interventies van de Bundesbank ter waarde van 2,5 miljard dollar, waarop de valutamarkt tijdelijk gesloten werd en het systeem ten einde kwam. Bij de heropening van de markt op 19 maart was de tunnel verdwenen. De Europese landen, afgezien van Italië, het VK en Ierland, besloten de Slang te behouden.<sup>243</sup>

In januari 1974 werd Frankrijk echter gedwongen de Slang te verlaten. Met het vertrek van de franc werd duidelijk dat het Werner Plan onder de omstandigheden van die tijd niet uitvoerbaar was:

'In fact, France's departure from the Snake marked the burial of the Werner Plan. There were no more optimistic communiqués on monetary affairs. This was the end of the road, too, for the embattled Group of British, French and German leaders who had struggled for four years to reconcile irreconcilable positions on EMU'.<sup>244</sup>

Ook Szász wijst op de gevolgen van het vertrek van de Franse franc:

'France's departure from the snake – following that of Italy – weakened its 'Community character'. From then on, its informal nature was stressed. At ministerial meetings this was reflected in the absence of representatives of the Commission'.<sup>245</sup>

Frankrijk besloot echter wel nieuwe voorstellen te doen tot monetaire samenwerking, waaronder een document van Minister van Economische Zaken Jean-Pierre Fourcade waarin het gezamenlijke monetaire beleid werd gekoppeld aan de Unit of Account, waarover in het eerste hoofdstuk is gesproken.<sup>246</sup> De franc trad weer toe tot de Slang in juli 1975, maar verliet deze voorgoed op 15 maart 1976.<sup>247</sup> Tijdens de eerste fase van het plan waren verschillende valuta niet in staat gebleken om hun wisselkoersen zodanig te beïnvloeden dat zij binnen de verkleinde bandbreedte konden fluctueren. Toch is niet iedereen zo negatief over het systeem van de Slang. Volgens Szász werkte het systeem namelijk in theorie ook prima nadat het Bretton Woods systeem in elkaar was gevallen. Szász legt de nadruk op het verschil van mening tussen Frankrijk en de Europese Commissie aan de ene kant en Duitsland en Nederland aan de andere kant. Terwijl Frankrijk het Europese karakter van het systeem wilde benadrukken (en mede daarom besloot toetreding van de Zwitserse franc tot het systeem te blokkeren) bemoedigde de Bondsrepubliek en Nederland ook niet-lidstaten aan om deel te nemen aan de Slang. Ook in deze periode bleven de discussies over

---

<sup>242</sup> Ibidem, 59-60.

<sup>243</sup> Ibidem, 61-62.

<sup>244</sup> Ibidem, 67.

<sup>245</sup> Szász, *The road to European Monetary Union*, 40.

<sup>246</sup> Ibidem, 41.

<sup>247</sup> Ibidem, 42.



politieke en economische prioriteiten en het delen van de lasten voor interventies een grote rol spelen in het internationaal overleg.<sup>248</sup> Dat zou ook in de decennia daarna het geval zijn.

### **Lange termijn gevolgen en *unintended consequences***

Hoewel de monetaire samenwerking binnen de EG dus op weinig concreets was uitgelopen, besloten de opvolgers van Brandt en Pompidou, respectievelijk Helmut Schmidt en Valéry Giscard d'Estaing een nieuwe poging te wagen. Volgens Szász deden ze dit om politieke redenen, aangezien beide leiders het beleid van de Amerikaanse president Jimmy Carter niet vertrouwden.<sup>249</sup> Giscard eiste daarbij echter wel een verandering van het vorige systeem, toen de landen met zwakke munten de zwaarste lasten moesten dragen. In het European Monetary System dat hij voorstelde in het Fourcade Plan werd in plaats van het gebruik van een bandbreedte van elke munt ten opzichte van andere valuta gebruik gemaakt van de European Currency Unit (ECU), een rekeneenheid op basis van de wisselkoersen van alle betrokken valuta, waarbij rekening werd gehouden met de economische significantie van de landen. Als valuta van meerdere landen zouden depreciëren, veranderde ook de denkbeeldige koers van de ECU waardoor de interventiegrens lager kwam te liggen. Daarmee zouden de interventiekosten voor de centrale banken minder hoog zijn dan voorheen. In het systeem werd er minder druk uitgeoefend op de landen met zwakke munten. In het geval van een depreciatie van de meeste munten, konden de landen met sterke valuta ook besluiten om dollars op te kopen (en daarmee het aanbod van de eigen valuta te verhogen) in plaats van de zwakke munteenheden, waardoor er geen beschuldigende vinger uitgestoken hoefde te worden naar minder concurrerende landen. Giscard vroeg ook om de omvorming van het European Monetary Cooperation Fund, dat in 1973 was opgericht en volgens Szász alleen nog diende als 'book-keeping agency'.<sup>250</sup>

Szász wijst erop dat Schmidt het in grote lijnen eens was met Giscard's plan, maar ook wist dat bepaalde partijen in de Bondsrepubliek, vooral de Bundesbank, daar anders over zouden denken:

'Schmidt's solution was to keep them out of the proceedings as long as he could. Obviously at some point their involvement was unavoidable, but before that he wanted the Heads of State or Government to approve the plan in principle, thus creating a *fait accompli* and a political momentum which German officials would not be able to resist'.<sup>251</sup>

Brandt en Schmidt waren niet de enigen die gebruik maakte van deze tactiek. Ook Helmut Kohl paste het toe bij de onderhandelingen over de oprichting van de EMU eind jaren tachtig.<sup>252</sup> Hoewel Schmidt probeerde de "experts", zoals hij ze noemde, buiten de onderhandelingen te houden, kon hij de plannen niet voor altijd verborgen houden. Toen de Bundesbank lucht kreeg van de voorstellen van Giscard, werden de plannen al snel geblokkeerd. In overleg met Bernard Clappier, gouverneur van de Banque de France besloten Otman Emminger en Karl Otto Pöhl, president en vicepresident van de

---

<sup>248</sup> Ibidem, 44-45.

<sup>249</sup> Ibidem, 52.

<sup>250</sup> Ibidem, 51.

<sup>251</sup> Ibidem, 56.

<sup>252</sup> M.L.L. Segers, M.L.L., F.A.W.J Van Esch, 'Behind the Veil of Budgetary Discipline. The Political Logic of the Budgetary Rules in EMU and SGP', in: *Journal of Common Market Studies* (2007) 45.5, 1089-1109.

Bundesbank, een deel van de initiatieven toch te steunen. Op de top van Kopenhagen werden door de Franse en Duitse delegaties voorstellen gedaan voor het samenvoegen van reserves in een nieuwe institutie, genaamd het European Monetary Fund, verbetering van de European Unit of Account (de latere ECU) en het opstellen van een gezamenlijk beleid ten opzichte van de dollar.<sup>253</sup> Het European Monetary System dat in 1979 in werking werd gesteld, leek volgens Szász veel op het systeem van de Slang en werd omgeven door een sfeer van onduidelijkheid en onopgeloste vraagstukken naar bijvoorbeeld verplichtingen rond economisch beleid van de lidstaten.<sup>254</sup> Ook nu was er onenigheid over wie de lasten moesten dragen bij een interventie op de valutamarkt en of er afspraken gemaakt moesten worden over harmonisering van economisch beleid. Er werden geen duidelijke regels opgesteld over interventies en het samen voegen van reserves. Het European Monetary Fund dat in 1981 opgericht zou worden, kwam nooit van de grond.<sup>255</sup>

François Mitterrand werd in 1981 gekozen als nieuwe president van Frankrijk. Met zijn politiek, die gericht was op het verminderen van de werkloosheid, nam de inflatie in het land toe en verslechterde de Franse betalingsbalans, waardoor de franc onder druk kwam te staan. In 1979, 1981 en 1982 werd de franc gedwongen te devalueren. Mitterrand besloot zijn beleid radicaal te veranderen en te bezuinigen op de overheidsuitgaven, waardoor de inflatie in Frankrijk af nam en de franc deel kon blijven nemen aan het EMS. Toch bleef Frankrijk, samen met lidstaten als België en Italië, slachtoffer van speculanten, waardoor zij in 1987 weer moesten devalueren.<sup>256</sup>

Toen voormalig minister van Financiën van Frankrijk Jacques Delors in 1985 aantrad als president van de Europese Commissie, wist hij dan ook als geen ander wat de gevolgen van monetaire onrust konden zijn. Delors wilde de monetaire integratie nieuw leven inblazen. In tegenstelling tot voorgaande initiatieven besloot hij echter de verschillende centrale banken nauw te betrekken in dit proces. Ook greep hij de teksten in de verdragen van Rome aan om liberalisatie van de kapitaalmarkt alsnog volledig in te voeren. Initiatieven op dit gebied werden tevens opgenomen in de Single European Act.<sup>257</sup> In december 1985 werd er door de lidstaten in Kirchberg, Luxemburg, overlegd over aanpassingen in de Verdragen van Rome, waarin verwezen zou worden naar het oprichten van een Economische en Monetaire Unie. Als compromis werd er besloten algemene verwijzingen in de akte op te nemen en duidelijker richtlijnen over structurele veranderingen en over de invloed van supranationale organen te verwerken in aparte aanvullingen op de Verdragen. Ook zou een commissie onder leiding van Delors zich richten op het uitwerken van het plan tot oprichting van een Europese Centrale Bank.<sup>258</sup>

In de inleiding is al kort ingegaan op de verschillen tussen het Werner en Delors Rapport. Volgens Syrrakos zorgde de institutionele aanpak bij de opstelling van het Delors Rapport en het politieke momentum dat het creëerde ervoor dat de praktische uitwerking van het Delors Rapport makkelijker ging en de impact van het Rapport daardoor groter was.<sup>259</sup> In het Delors Rapport werd er niet gereflecteerd op de vraag of het oprichten van een EMU gewenst was, wat op zich al een interessant gegeven is. Wellicht werd het niet meer nodig geacht in te gaan op de legitimatie van het plan, omdat verschillende opeenvolgende

---

<sup>253</sup> Marsh, *The euro*, 79-80.

<sup>254</sup> Szász, *The road to European Monetary Union*, 64.

<sup>255</sup> Marsh, *The euro*, 86-87.

<sup>256</sup> Szász, *The road to European Monetary Union*, 66-75.

<sup>257</sup> *Ibidem*, 85-86.

<sup>258</sup> Hans Tietmeyer, *From the Werner Report to the euro. Pierre Werner lecture* (Luxemburg 2003) 4.

<sup>259</sup> Syrrakos, 'A reassessment of the Werner Plan and the Delors Report', 575.

regeringsleiders zich steeds weer hadden uitgesproken voor uitvoering van het plan dat tijdens de top van Den Haag was voorgesteld, was uitgewerkt in het Werner Plan en waarover op verschillende toppen werd gesproken. Wel werd er een evaluatie gegeven van de stand van zaken op het gebied van economische en monetaire integratie van dat moment. Ook werd er expliciet verwezen naar het belang van de Single European Act en de invloed van vrije kapitaalstromen op het beheersen van de wisselkoersen. Het belangrijkste verschil tussen het Delors Rapport en het Werner Plan is volgens Syrrakos dat er in het Delors Rapport expliciet werd gesproken over de oprichting van een European System of Central Banks (ESCB), dat onafhankelijk van overheidsinvloed zou moeten opereren. Ook werd prijsstabiliteit opgenomen als belangrijk doel van strikte regulering van het budgettaire beleid van de lidstaten.<sup>260</sup> Er waren echter ook belangrijke overeenkomsten, namelijk in de manier waarop de EMU gedefinieerd werd en het drie fasen plan waarmee het tot stand zou moeten komen. In beide rapporten werd het belang van harmonisatie van economisch beleid benadrukt en werd er gesproken over het overhevelen van beleidsautonomie aan Europese instituties. Ook werd er in beide rapporten gewezen op de noodzaak van politieke wil en *commitment* van de betrokken lidstaten om het project succesvol te laten verlopen.<sup>261</sup> In het Delors Rapport werden echter concrete aanwijzingen gegeven tot het oprichten van nieuwe instituties als de ESCB, wat in het Werner Plan niet was gedaan. Ook vermeldde het Delors Rapport dat het besluit om deel te nemen aan de eerste fase gezien werd als deelname aan het hele proces, wat de geloofwaardigheid van het project ten goede kwam. Doordat zowel Duitsland als Frankrijk inmiddels overtuigd waren van de noodzaak van prijsstabiliteit, was het mogelijk dit als prioriteit in het plan op te nemen, met de op te richten ECB als institutie die de mate van inflatie moest bewaken. Volgens Syrrakos was deze omslag te zien als een 'formal recognition at a European level of the superiority of German anti-inflationary policies'.<sup>262</sup> Veel van de voorstellen die in het Werner Plan slechts in algemene termen verwoord konden worden omdat anders niet alle lidstaten in zouden stemmen met de inhoud, werden dus in het Delors Rapport veel concreter uitgewerkt. Delors zelf gaf ook aan veel terug te hebben gegrepen op de ideeën van Pierre Werner.<sup>263</sup>

Voor de implementatie van het Delors Rapport en het oprichten van nieuwe instituties waren echter amendementen van het Verdrag van Rome vereist. In het Verdrag van Maastricht van eind 1991 werden deze veranderingen opgenomen, waardoor de juridische achtergrond voor implementatie van het Rapport geregeld werd. In het verdrag werden de begindata van de tweede en derde fase van het proces opgenomen en werden vijf criteria opgenomen om de convergentie van de economieën van alle lidstaten op te kunnen beoordelen. In het Stabiliteits en Groei Pact van 1997 werden de convergentieregels verder uitgewerkt. Zoals we in de inleiding al hebben gezien, wordt er nog altijd gediscussieerd over de invloed van de val van de communistische regimes in het Oostblok op het besluit van de lidstaten om het Delors Rapport te implementeren.

Dyson wijst erop dat de 'agenda-setting' van de Bondsrepubliek in het hele proces van het Werner Plan naar het verdrag van Maastricht nagenoeg gelijk bleef. De invloed van het plan van Schiller, zoals dat hiervoor besproken is, bleef zichtbaar in het

---

<sup>260</sup> Ibidem, 579.

<sup>261</sup> Ibidem, 580.

<sup>262</sup> Ibidem, 581.

<sup>263</sup> 'Interview with Jacques Delors (Paris, 16 December 2009) — Excerpt: The work of the 'Delors Committee' on EMU', in: *Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe*, Château de Sanem, L-4992 Sanem (Luxembourg). Beschikbaar via: <http://www.cvce.eu/viewer/-/content/aab6253a-1792-438b-8354-698987d3d857/en> (geraadpleegd 28 juli 2012).

besluitvormingsproces van de BRD ten aanzien van het Werner Plan, het Delors Rapport en het verdrag van Maastricht.<sup>264</sup> Wat volgens hem wel veranderde, was de keynesiaanse invloed die in het plan van Schiller nog sterk aanwezig was. Schiller was van mening dat de overheid in zou moeten grijpen in geval van oververhitting van of onderbesteding in de economie. In het plan van Schiller werd daarnaast geen melding gemaakt van de noodzaak van een onafhankelijke centrale bank. Volgens Dyson verdween het keynesiaanse denken in de Bondsrepubliek in de loop van de jaren zeventig.<sup>265</sup>

Ook Magnusson en Stråth wijzen op de overgang van keynesiaans denken naar een neoliberal denkbeeld in de jaren tachtig van de vorige eeuw. Nadat in de jaren zeventig bleek dat stimulering van de economie geen oplossing bleek voor het probleem van stagflatie (stagnatie van de economie in combinatie met een toenemende inflatie), vond er een omslag plaats naar meer marktgeoriënteerd denken. Deze intellectuele omslag had volgens Magnusson en Stråth 'major impact on the meaning of EMU as a political project':

'One expression of the shifting entanglement between economic theory and economic politics is that the Werner Plan was aimed at an Economic and Monetary Union, while the Maastricht EMU was termed a Monetary Union. The "economic" dimension, as opposed to the monetary dimension, was not as well developed as in the Werner Plan'.<sup>266</sup>

In de jaren negentig werden pogingen gedaan om de economische dimensie weer op te nemen in de oprichting van de EMU, door het fiscaal beleid van de lidstaten aan banden te leggen door middel van het Stabiliteits en Groei Pact en de convergentie criteria voor de implementatie van het Verdrag van Maastricht.<sup>267</sup>

Hoewel de directe invloed van het Werner Plan op latere plannen en rapporten dus lastig te meten is, mag duidelijk zijn dat er door de betrokken partijen steeds weer werd teruggegrepen op het drie fasen plan wat door de Commissie Werner geïntroduceerd werd. Ook de Slang, de uitwerking van het plan, werd vaak gebruikt als voorbeeld van hoe monetaire samenwerking er wel of juist niet uit moest zien. Door Frankrijk werden er meerdere malen voorstellen gedaan om het systeem van de Slang aan te passen en op die manier de "symmetrie" binnen het systeem te vergroten en de invloed van de Duitse mark te beperken. Hoewel er vaak wordt gewezen op de verschillende standpunten van Frankrijk en Duitsland en de denkbeelden van de monetaristen en economen waaraan die standpunten gelinkt worden, valt op dat vooral het Duitse standpunt weinig gewijzigd is in de loop van de tijd. Uiteraard hebben beide landen concessies moeten doen en compromissen moeten sluiten om tot de oprichting van de EMU te komen, maar vooral de omslag van Frankrijk is opvallend. Terwijl Pompidou niet in wilde stemmen met het Werner Plan omdat er naar zijn mening teveel supranationale elementen in waren opgenomen, spraken zijn opvolgers zich juist uit voor supranationale monetaire samenwerking om de overheersing van de Duitse mark te kunnen beperken. Ook de omslag in de jaren zeventig, toen Giscard en zijn minister van Financiën besloten hun beleid aan te passen en prijsstabiliteit tot prioriteit te maken, was belangrijk voor het verdere verloop van het proces, omdat daardoor het vertrouwen van de markt in de franc weer toe zou moeten nemen. Na een tijd van stimulering van de binnenlandse economie, besloot Mitterrand zijn beleid ook aan te passen en prijsstabiliteit tot

---

<sup>264</sup> Dyson en Quaglia, *European economic governance and policies*, 162.

<sup>265</sup> Ibidem, 163.

<sup>266</sup> Magnusson en Stråth, 'From the Werner Plan to the EMU', 25.

<sup>267</sup> Ibidem.

prioriteit te maken. Dit terwijl in West-Duitsland steeds weer werd teruggегреpen op het plan van Schiller, waarin de noodzaak werd uitgelegd van de oprichting van de EMU in verschillende fasen en van de economische harmonisatie die daarmee gepaard moest gaan. Het plan van Schiller is dus buitengewoon belangrijk geweest voor het besluitvormingsproces binnen de BRD, terwijl Schiller zelf aanvankelijk helemaal niet zo overtuigd was van het nut van monetaire samenwerking binnen de EG. Willy Brandt stelde hem echter voor een *fait accompli* door monetaire integratie voor te stellen op de top van Den Haag.

### Relevantie top van Den Haag

Onder wetenschappers worden er nog altijd verhitte discussies gevoerd over het belang van de top van Den Haag in december 1969. De top van Den Haag kan net als de huidige toppen van de Europese Raad worden gezien als een *high-stakes summit*.<sup>268</sup> De verwachtingen voorafgaand aan de top waren immers hooggespannen. Terwijl federalisten demonstreerden tegen het, volgens hen, dode Europa en een herleving van het gestagneerde integratieproces eisten, vergaderden de regeringsleiders van de zes lidstaten van de Gemeenschap over de te nemen koers.<sup>269</sup> Op aandringen van de Franse minister van Buitenlandse Zaken, Maurice Schumann, werden als prioriteiten voor de top voltooiing, verbreding en verdieping van de Gemeenschap genoemd. Tijdens de top werd er gesproken over monetaire integratie, het ontwikkelen van een gemeenschappelijk buitenlandbeleid en de toetreding van nieuwe lidstaten tot de Gemeenschap. Omdat veel van de ideeën die in Den Haag werden geopperd uiteindelijk (soms pas jaren later) doorgang vonden, wordt de top van Den Haag vaak aangemerkt als een grote doorbraak in het integratieproces. Sommigen noemen het de meest succesvolle conferentie sinds Messina in 1955.<sup>270</sup> Zo spreekt Stephen George:

‘The First summit, in 1969 in The Hague, came to be known as ‘the relaunching of Europe’ because it took important initiatives to restore to the EC a momentum that it had been lacking since 1965.’<sup>271</sup>

David Armstrong, Lorna Lloyd en John Redmond verklaren zelfs:

‘the ensuing summit was to mark a turning point in the history of the European Union and a renewal of the ‘Community spirit’.’<sup>272</sup>

Kritischer geluiden zijn echter ook te horen, zeker nu de archieven van de regeringen betrokken bij de onderhandelingen kunnen worden geraadpleegd voor onderzoek. Zo wijst Andrew Moravcsik op de hoge mate van continuïteit met de besluiten die al jaren voor de top waren genomen:

---

<sup>268</sup> Leigh Thomas, ‘France and Germany seek support for crisis plan’, in: *Reuters*, 7 december (2011). Beschikbaar via: <http://www.reuters.com/article/2011/12/07/us-eurozone-idUSTRE7B30AO20111207> (geraadpleegd 17 maart 2012).

<sup>269</sup> Jan van der Harst, ‘The 1969 Hague summit: a new start for Europe?’, in: *Journal of European Integration History* (JEIH) (2003) vol. 9, nr. 2, 5-10, aldaar 5.

<sup>270</sup> Ibidem.

<sup>271</sup> George, *Politics and policy in the European Union*, 11.

<sup>272</sup> Armstrong, Lloyd en Redmond, *From Versailles to Maastricht*, 164.

'Agreements on permanent CAP financing and British membership at The Hague are often seen as beginning of a new era, but [...] they were, in fact, the final steps in the consolidation of a Franco-German bargain that had taken over a decade to negotiate'.<sup>273</sup>

In een speciaal themanummer van de *Journal of European Integration History* werd in 2003 de relevantie van de top voor de verschillende lidstaten van de EG geanalyseerd. Jan van der Harst, hoogleraar Geschiedenis en Theorie van Europese Integratie aan de Rijksuniversiteit Groningen, onderscheidt vier verschillende interpretaties van het belang van de top van Den Haag. De eerste interpretatie waar hij aandacht aan besteedt, is het idee dat Den Haag 'overrated' is, omdat veel van de cruciale beslissingen ten aanzien van Europese integratie al waren genomen in een eerder stadium, vooral in de periode 1958-1968. Deze zienswijze zien we terug in het citaat van Moravcsik.

Volgens een negatievere interpretatie was de top van Den Haag zelfs een 'failure', zowel tijdens de conferentie zelf als daarna. De regeringsleiders konden het niet eens worden over een concrete datum voor uitbreiding van de gemeenschap. Ook lukte het ze niet om een concrete stimulans te vinden voor politieke en monetaire samenwerking. De verklaringen die naar aanleiding van de conferentie werden opgesteld, bleven erg vaag. Belangrijke besluiten over onderwerpen als een gemeenschappelijk buitenlandbeleid, het plan voor een economische en monetaire unie, institutionele hervormingen als het houden van directe verkiezingen voor het Europees Parlement en de toetreding van nieuwe kandidaat lidstaten werden uitgesteld tot latere orde.<sup>274</sup>

Een derde interpretatie die door Van der Harst wordt aangehaald, is dat de top van Den Haag een succes was, maar één waarvan de implicaties pas veel later duidelijk werden. Later in december 1969 lukte het de Raad van Ministers om tot een oplossing te komen voor de slepende financiële problemen. Ook werden er budgettaire bevoegdheden toegekend aan het Europees Parlement. De onderhandelingen over toetreding van het Verenigd Koninkrijk tot de EG startten in de lente van 1970 en zorgde voor uitbreiding van de EG tot negen leden in 1973. De commissies onder leiding van Davignon en Werner ontwikkelden blauwdrukken voor een gemeenschappelijk buitenlandbeleid en monetaire samenwerking.<sup>275</sup>

Volgens de laatste interpretatie waar Van der Harst op in gaat, was Den Haag een succes, maar alleen op korte-, niet op lange termijn. De overeengekomen regels voor financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid werden verwelkomd door de zes lidstaten, maar bleek een potentiële tijdbom, gezien de verhitte discussies onder lidstaten over hun bijdrage aan de Europese Instituties.<sup>276</sup>

### **Alternatieven voor monetaire integratie**

Als er iets in deze scriptie duidelijk is geworden, dan is het dat het proces naar de ontwikkeling van de EMU niet probleemloos is verlopen. Monetaire integratie was inderdaad een 'contested process', waarvan de uitkomst vooraf niet te voorspellen was. We hebben gezien dat er binnen de Bondsrepubliek verhitte discussies werden gevoerd over de wenselijkheid van een EMU. Desalniettemin is de EMU er uiteindelijk gekomen. Volgens Bernard Connolly, een Brits econoom die zelf werkzaam is geweest binnen de Commissie,

---

<sup>273</sup> Moravcsik, *The choice for Europe*, 312.

<sup>274</sup> Van der Harst, 'The 1969 Hague summit', 7.

<sup>275</sup> Ibidem.

<sup>276</sup> Ibidem.

vragen maar weinig mensen zich af of het instellen van vaste wisselkoersen door het EMS en later de EMU wel een goed idee was, omdat ze zijn beïnvloed door de propaganda van regeringsleiders en Europese ambtenaren. Hij vergelijkt deze propaganda met de praktijken in de voormalige Sovjet-Unie.<sup>277</sup>

Ten tijde van de valutacrisis in 1992 werd er echter wel gereflecteerd op de vraag of de EMU een wenselijk doel was. Deze vraag werd door Daniel Gros, directeur van het Centre for European Policy Studies (CEPS), en Alfred Steinherr positief beantwoord:

'It should be clear that if EMU ever was a desirable goal, then the fluctuations in exchange rates caused by (*ex post* mistaken) expectations about policy changes do not diminish the desirability of EMU. On the contrary, recent events increase the attractiveness of EMU because they show that the alternative is not a smooth functioning EMS, but an environment of rather unstable exchange rates'.<sup>278</sup>

In het hoofdstuk over de interne discussie in de Bondsrepubliek aan de hand van Moravcsiks analyse hebben we echter al gezien dat een zwevende wisselkoers helemaal niet zo'n slechte optie zou zijn als daarmee andere prioriteiten in het economisch beleid van een staat veilig kunnen worden gesteld. Zoals we hebben gezien, was de wenselijkheid van vaste wisselkoersen absoluut niet zeker als een land koos voor een beleid waarin prijsstabiliteit het meest belangrijk werd geacht. Afhankelijk van het economisch beleid dat door de lidstaten werd gevoerd, waren er wellicht hele andere alternatieven voor monetaire samenwerking, waarvoor de oprichting van een economisch een monetaire unie helemaal niet nodig was. Zeker met het oog op de positie van de Bondsrepubliek kunnen we ons afvragen of het doel van prijsstabiliteit niet beter verzekerd kon worden met een ander monetair beleid, waarbij het land zich niet afhankelijk maakte van lidstaten die inflatie veel minder zorgelijk vonden.

Wayne Sandholtz identificeert drie alternatieven voor monetaire unie.<sup>279</sup> De eerste optie is die van de zwevende wisselkoers. Volgens Sandholtz is de truc hierbij om gebruik te maken van macro-economische discipline, waarbij de overheid de vraag in een economische gemeenschap dus niet teveel mag stimuleren. Als daarmee onder private actoren de verwachting ontstaat dat ook in de toekomst prijsstabiliteit verwacht mag worden, 'the belief in future price stability will be self-fulfilling'.<sup>280</sup> Zo zullen er bij loononderhandelingen bijvoorbeeld geen hoge looneisen worden gesteld, omdat verwacht wordt dat de koopkracht door de lage inflatie ook in de toekomst behouden blijft. Als de lonen niet te hard stijgen, blijft de stijging van de loonkosten dus beperkt en zullen de prijzen van goederen ook niet te hard stijgen als deze kosten worden doorberekend in de prijs. Sandholtz gebruikt het voorbeeld van de Bundesbank om aan te geven dat uit onderzoek is gebleken dat onafhankelijke centrale banken beter in staat zijn om zich aan de doelstelling van prijsstabiliteit te houden. Om het beleid gericht op prijsstabiliteit nog geloofwaardiger te maken, kan besloten worden om dit doel van de centrale bank in de wet op te nemen, zoals in Duitsland en Nieuw-Zeeland het geval was. Ook is er voor landen de optie om de eigen wisselkoers via unilaterale actie te verbinden aan de wisselkoers van een andere, sterkere, munteenheid.

---

<sup>277</sup> Bernard Connolly, *The rotten heart of Europe. The dirty war for Europe's money* (Londen 1995) XII-XIII.

<sup>278</sup> Daniel Gros en Alfred Steinherr, 'Alternatives to drifting along during stage two', in: Alfred Steinherr (ed.), *30 Years of European monetary integration. From the Werner Plan to EMU* (Londen 1994) 288-299, aldaar 289.

<sup>279</sup> Sandholtz, 'Choosing union', 11.

<sup>280</sup> Ibidem.

Oostenrijk deed dit bijvoorbeeld door de schilling te verbinden aan de wisselkoers van de mark.<sup>281</sup>

Een ander alternatief zou een multilaterale aanpak zijn waarbij Sandholtz het EMS als voorbeeld neemt. Het EMS was een systeem waarbinnen de wisselkoersen van alle deelnemende staten vast waren gesteld, maar wel aanpasbaar waren door middel van devaluatie of revaluatie. De centrale banken van de lidstaten hadden toegezegd de wisselkoers van hun valuta binnen de bandbreedte te houden ten opzichte van de denkbeeldige wisselkoers van de ECU en ten opzichte van de bilaterale koers van de eigen wisselkoers en die van alle andere lidstaten.<sup>282</sup> Met een beheerst zwevende wisselkoers was het mogelijk om speculatie enigszins in de hand te houden, mits de beloftes van de lidstaten geloofwaardig leken. Monetaire samenwerking is vooral aantrekkelijk voor landen die veel handel met elkaar drijven, wat het geval was binnen de EG. Volgens Sandholtz was dit systeem, gezien de structurele verschillen tussen de economieën van de lidstaten, de beste keuze:

'Exchange-rate shifts remain a viable means of adjusting to cross-national differences without imposing unacceptable costs on any one economy. The EMS can provide for overall exchange-rate and price stability while at the same time permitting adjustment to real economic differences'.<sup>283</sup>

Het laatste alternatief dat Sandholtz bespreekt is de monetaire unie zoals die uiteindelijk in de EU is ontstaan. Een voordeel daarvan was dat een eenheidsmunt 'would constitute the most credible possible commitment to low inflation'.<sup>284</sup> Door een lage inflatie zouden investeringen, economische groei en werkgelegenheid gestimuleerd worden. Ook zou het risico van een veranderende wisselkoers tussen de lidstaten natuurlijk volledig weggenomen worden, evenals de transactiekosten voor het inwisselen van de verschillende munten.<sup>285</sup>

In dit hoofdstuk, en de hoofdstukken die hieraan vooraf gingen, hebben we gezien dat prijsstabiliteit dé prioriteit van het Duitse economisch beleid was. De Bundesbank was de aangewezen instantie om de prijsstabiliteit te garanderen door middel van het aanpassen van de rente. Dit systeem werkte buitengewoon goed, waardoor er voor de Bondsrepubliek geen noodzaak was om eind jaren zestig een nieuw monetair systeem voor te stellen. Zowel binnen het systeem van Bretton Woods als bij een systeem van zwevende wisselkoersen kon het beleid toegepast worden. Toch was Willy Brandt degene die monetaire samenwerking voorstelde op de top van Den Haag. Ook de ministers van Economische Zaken en Buitenlandse Zaken stemden in met de inhoud van het Werner Rapport. Jaren later zou zelfs de Bundesbank in de vorm van president Karl Otto Pöhl instemmen met het plan tot oprichting van de EMU. Zelf gaf hij daar in 1985 een andere verklaring voor dan een strikt economische:

---

<sup>281</sup> Ibidem, 12.

<sup>282</sup> Ibidem, 13.

<sup>283</sup> Ibidem, 14.

<sup>284</sup> Ibidem.

<sup>285</sup> Ibidem.



'We share the belief that the consolidation and ongoing development of the European Monetary System have a key role to play in securing political and economic integration in Europe'.<sup>286</sup>

Hoewel het dus ongetwijfeld waar zal zijn dat er onder de Duitse bevolking en politici groepen waren die monetaire integratie voorstonden op basis van economische voordelen zoals vermindering van transactiekosten bij handel met andere lidstaten, lijkt het erg dus sterk op dat vooral niet-economische belangen doorslaggevend zijn geweest in het besluitvormingsproces van de Bondsrepubliek rond het Werner Plan en het verdere integratieproces. Hier zal in de conclusie verder op worden ingegaan.

---

<sup>286</sup> Karl Otto Pöhl, 'Paper in Paris, 1 July 1985', in: *Quotes by Dr. Karl Otto Pöhl*. Beschikbaar via: [http://www.bundesbank.de/Redaktion/EN/Downloads/quotes\\_by\\_karl\\_otto\\_poehl.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bundesbank.de/Redaktion/EN/Downloads/quotes_by_karl_otto_poehl.pdf?__blob=publicationFile) (geraadpleegd 29 juli 2012).

## Conclusie

Verhitte discussies over waarom de Bondsrepubliek Duitsland deel uit zou moeten maken van het Europese samenwerkingsverband zijn niet nieuw. Al in 1956 discussieerden kanselier Konrad Adenauer en minister van Economische Zaken Ludwig Erhard over wat zwaarder zou moeten wegen: de Duitse geopolitieke of economische belangen.<sup>287</sup> Eenzelfde discussie speelde rond het besluitvormingsproces binnen de BRD ten aanzien van het Werner Plan. Opvallend was dat er zoveel discussie in Duitsland plaats vond, terwijl juist deze lidstaat het initiatief nam om monetaire integratie voor te stellen tijdens de top van Den Haag. Het probleem was dat lang niet alle betrokken partijen het eens waren met het plan van Brandt. Met zijn voorstel tot monetaire integratie stelde Brandt zijn minister van Economische Zaken Schiller en de Bundesbank voor een *fait accompli*. Schiller kon vervolgens weinig anders doen dan het plan verder uitwerken, waarbij hij rekening moest houden met de belangen van verschillende partijen binnen de Bondsrepubliek. Het is bewonderenswaardig te noemen dat hij een plan, waar hij zelf aanvankelijk niet eens zo sterk in geloofde, met verve kon verdedigen tegen tegenwerpingen van andere partijen in de Bondsdag. Ook wist hij de publieke opinie in de Bondsrepubliek te bepalen. Dat het plan van Schiller uiteindelijk doorslaggevend was in het interne besluitvormingsproces was niet vanzelfsprekend, aangezien de Bundesbank meerdere keren haar onvrede over het plan liet blijken. Met de nadruk op harmonisatie van economisch beleid van de verschillende lidstaten, probeerde Schiller de prijsstabiliteit in het gebied te beschermen en daarmee de Bundesbank tegemoet te komen.

Terwijl Schiller het plan moest verdedigen tegen aanvallen van andere politieke partijen en tegen de Bundesbank, moest hij tevens de strijd aangaan met andere lidstaten van de EEG. Vooral het overleg met Frankrijk verliep niet bepaald soepel, aangezien beide lidstaten compleet andere denkbeelden hadden over de manier waarop monetaire integratie bereikt moest worden. In het overleg begin 1971 werd er van beide kanten begrip getoond voor de positie van de onderhandelingspartner, maar kon maar lastig een compromis bereikt worden. In plaats daarvan werden van beide partijen een aantal aanbevelingen overgenomen in de resolutie die uiteindelijk werd aangenomen door de Raad van Ministers, zoals Szász al heeft laten zien. De resolutie werd een verzwakte vorm van het Werner Plan, waarin allerlei aanbevelingen gedaan werden die tot weinig concrete actie zouden leiden. In de jaren volgend op het Plan viel het Bretton Woods systeem in elkaar, al kon de Slang ook zonder de Tunnel voortbestaan. Toen Frankrijk de Slang besloot te verlaten, kwam daarmee echter een einde aan de eerste fase van de resolutie, waarmee een voorlopig einde kwam aan de poging tot het oprichten van de EMU. Jaren later zou het Plan nogmaals geïntroduceerd worden door Delors. Hij koos er echter voor om prijsstabiliteit centraal te stellen in het Rapport dat zijn naam zou dragen, wat mogelijk was nu er in Frankrijk een omslag had plaatsgevonden. Presidenten als Giscard en Mitterrand waren overgegaan tot een beleid waarin prijsstabiliteit centraal stond, in tegenstelling tot het stimuleren van de binnenlandse economie.

In het laatste hoofdstuk is aandacht geschonken aan de verschillende alternatieven voor monetaire samenwerking. De eerste mogelijkheid was het accepteren van zwevende wisselkoersen. Voor landen met een goede internationale concurrentiepositie als de Bondsrepubliek was dit een aantrekkelijke keuze. Mochten landen ervoor kiezen het fluctueren van onderlinge wisselkoersen te beperken, dan konden ze overgaan tot beheerst

---

<sup>287</sup> Patel, 'Europeanization à contre-cœur', 139.

zwevende wisselkoerssystemen als het EMS, of tot monetaire integratie, zoals het oprichten van de EMU. Voor de Bondsrepubliek was prijsstabiliteit de belangrijkste voorwaarde voor monetaire samenwerking. Eigenlijk was het land dus prima gebaat bij een zwevende wisselkoers van de mark, omdat het dan niet afhankelijk zou zijn van het economisch beleid van andere lidstaten. Wel speelde bij deze keuze natuurlijk mee dat de Bondsrepubliek erg afhankelijk was van de export. Zoals Moravcsik al heeft laten zien, waren exporteurs voorstanders van vaste wisselkoersen, omdat deze zekerheid bood over de waarde van hun inkomsten. Door het voorstel van Brandt werd de discussie eigenlijk in voordeel van de laatste partij beslecht, al probeerde Schiller de belangen van zoveel mogelijk partijen veilig te stellen door de nadruk te leggen op economische harmonisatie als voorwaarde voor monetaire integratie. De creatie van een eenheidsmunt betekende het afgeven van beleidsautonomie op het gebied van prijsstabiliteit. In een poging prijsstabiliteit binnen de eurozone te beschermen, werden convergentie criteria opgesteld voor lidstaten die besloten deel te nemen aan de EMU. Eigenlijk was het systeem van de Slang of het EMS ideaal voor de Bondsrepubliek, zoals Moravcsik al heeft laten zien. Op die manier was er wel sprake van monetaire samenwerking en bleef het fluctueren van de wisselkoersen van de valuta beperkt, wat een gevoel van zekerheid op riep zonder dat de BRD onacceptabele lasten hoefde te dragen. Er ontstond echter een probleem op momenten van crisis, als er geïntervenieerd moest worden op de valutamarkt. Zoals Marsh heeft laten zien, werd op zulke momenten de Duitse solidariteit ten opzichte van andere lidstaten betwist en moest de Bondsrepubliek dus steeds weer bewijzen hoever het wilde gaan voor het in stand houden van het systeem. Monetaire integratie door oprichting van de EMU was niet de enige mogelijke oplossing voor dit probleem, maar was wel een definitieve oplossing in de zin dat na instellen van een eenheidsmunt er geen discussie meer kon ontstaan over het aanpassen van onderlinge wisselkoersen. Daarnaast hadden alle betrokken lidstaten tijdens de top van Den Haag al aangegeven zich te willen committeren aan dit doel, waardoor het lastig was het EMS te zien als een doel op zich, in plaats van een stap op weg naar oprichting van de EMU.

De vraag is natuurlijk welke lidstaten het meeste te winnen hadden bij monetaire integratie. Het lijkt erop dat de winst voor de Bondsrepubliek klein was. Veel economen waren van mening dat de voordelen (toenemende handel, goede wil tonen aan andere lidstaten) niet opwogen tegen de risico's (inflatie, hoge kosten voor interveniëren op de valutamarkt). Volgens Moravcsik was de coalitie van op export gerichte producenten echter behoorlijk sterk. De opstelling van de Bondsrepubliek leek in het hele proces naar de uiteindelijke oprichting van de EMU behoorlijk stabiel. De argumenten die eind jaren zestig werden gegeven kwamen in de jaren tachtig ook weer aan bod bij de besluitvorming rond het Delors Rapport. Op beide momenten werden prijsstabiliteit en economische harmonisatie als voorwaarden geëist. In Frankrijk was er echter sprake van een grote omslag in het denken over een EMU. Begin jaren zeventig weigerde Pompidou immers beleidsautonomie af te staan, terwijl Giscard en Mitterrand zich daar juist voor in zetten, in de hoop de suprematie van de mark af te zwakken.

Vaak wordt er gezegd dat de Bondsrepubliek tot eind jaren zeventig de juniorpartner van Frankrijk vormde. Bondskanselier Schmidt zou ervoor gezorgd hebben dat Duitsland zelfbewuster werd, mede door de sterke Duitse economie. Op basis van de bespreking van de bronnen in deze scriptie kunnen we ons echter de vraag stellen of deze omslag misschien niet eerder is ontstaan, ten tijde van Brandt. Hoewel het revolutionaire karakter van de *Ostpolitik* nog altijd ter discussie staat, is duidelijk dat de onderhandelingen tussen de Bondsrepubliek en Frankrijk niet soepel verliepen. Duitsland was zich ervan bewust dat het

veel op moest geven voor monetaire integratie en was dus in de positie om eisen te stellen. In de gesprekken werd er steeds op gewezen dat de BRD vastbesloten was om solidariteit te tonen, maar niet van plan was dit te doen ten koste van alles.

Moravcsik heeft laten zien hoe het systeem van de Slang en het EMS in het belang van West-Duitsland werden uitgewerkt. Binnen dit systeem moesten de landen met zwakke munten zich aanpassen, zonder dat dit grote gevolgen gaf voor het macro-economisch beleid van de landen met sterke munten. Volgens Moravcsik was het mogelijk deze systemen zo te beheersen door de sterke invloed van de Bundesbank.<sup>288</sup> Landen met zwakke munten wilden in die tijd liever soevereiniteit delegeren als tegenwicht voor de sterke mark, terwijl Frankrijk in 1970/1971 alleen in wilde stemmen met samenwerking op intergouvernementele basis. Duitsland wilde echter supranationale instituties oprichten in de hoop daarmee zwakke lidstaten te kunnen dwingen tot aanpassing van het economische beleid.

Niet alleen extern, maar ook intern was het plan tot monetaire integratie lastig te verkopen. Bij de interne legitimatie van het plan werd er gewezen op de veronderstelde economische belangen. Ook werd er door Schiller steeds weer gewezen op het waarborgen van de eisen van de Bundesbank ten aanzien van prijsstabiliteit en de uitstel van de oprichting van een reservefonds. Eerst moest er sprake zijn van convergentie, dan pas kon monetaire samenwerking plaats vinden.

Waarom hield de Bondsrepubliek dan toch vast aan het plan, ondanks al deze interne en externe discussies? In de inleiding is al gesproken over de verschillende factoren die daarbij een rol kunnen hebben gespeeld en uitgaande van de bronnen en literatuur die in deze scriptie besproken zijn, lijkt er in alle verklaringsmodellen een kern van waarheid te zitten. Volgens veel onderzoekers speelden geopolitieke belangen een doorslaggevende rol. Inderdaad was de *Ostpolitik* het stokpaardje van Brandt en werd het een aantal keer aangehaald in het overleg met Frankrijk. Dit gebeurde echter niet zo vaak als verwacht zou kunnen worden op basis van de in de inleiding besproken argumenten. Brandt leek de invloed van zijn *Ostpolitik* in het overleg met ander landen zelf ook te bagatelliseren. Daarnaast is er veel discussie over de houding van Frankrijk ten aanzien van het beleid. Het is niet geheel duidelijk of Pompidou inderdaad moeite had met de Duitse initiatieven, of dat hij zich hierdoor niet bedreigd voelde. Er is dus meer onderzoek nodig om te kunnen bepalen hoe groot de rol van *Ostpolitik* was in de gedachtegang van de betrokken personen.

De gesprekken tussen de betrokken regeringsleiders lijken te pleiten voor het neofunctionalistische verklaringsmodel op basis van *spill-over* effecten. In het overleg voorafgaande aan de top van Den Haag werd steeds weer de invloed van instabiele wisselkoersen op het GLB aangehaald. De invoering van de Gemeenschappelijk Markt liep gevaar door protectionistische maatregelen van Frankrijk en Duitsland. Zonder stabiele wisselkoersen leek er geen mogelijkheid te bestaan om het GLB goed uit te voeren. Het oprichten van een EMU was echter niet de enige mogelijke oplossing voor dit probleem, zoals we in het laatste hoofdstuk hebben gezien. Andere mogelijkheden om wisselkoersen stabiel te houden of een aanpassing aan het systeem waardoor beter ingespeeld kon worden op veranderingen van de onderlinge wisselkoersen, behoorden ook tot de mogelijkheden. Ook lijkt de rol van de Europese Commissie in de besluitvorming rond het Werner Plan niet heel erg groot. Zo was Rey boos dat hij niet bij het voorbereidend overleg voor de top van Den Haag aanwezig mocht zijn. Volgens de regeringsleiders was dit een zaak van de lidstaten, niet van de Commissie. Tijdens de top zelf was de Commissie maar

---

<sup>288</sup> Moravcsik, *The choice for Europe*, 240.

op één dag aanwezig. Ook de aanbevelingen van de Commissie naar aanleiding van presentatie van het Werner Plan bleven beperkt. Wel bleek de Commissie tevreden met de meeste uitkomsten van de top en werd er veel geput uit het Barre Plan en andere voorstellen voor monetaire integratie die in de voorafgaande jaren waren opgesteld. Ook is de rol van Monnet besproken bij het doorgeven van het plan tot monetaire integratie aan Brandt. De rol van de Commissie lijkt echter sterker te zijn geweest bij de opstelling van het Delors Rapport. Opvallend is wel dat er in beide gevallen teruggegrepen werd naar de oprichting van een gemeenschappelijke markt: bij de bespreking van het Werner Plan werd verwezen naar de Gemeenschappelijke Markt volgens de Verdragen van Rome, terwijl eind jaren tachtig werd teruggegrepen op de Single European Act. Om beide situaties echter goed met elkaar te kunnen vergelijken, zal meer onderzoek verricht moeten worden.

Duidelijk is geworden dat het besluitvormingsproces omtrent het Werner Plan in de Bondsrepubliek Duitsland meer om handen had dan vaak wordt aangenomen. Het Plan, dat volgens veel wetenschappers het startsein gaf tot monetaire integratie en een grote inspiratiebron bleek voor de totstandkoming van de EMU zoals we die vandaag de dag kennen, zorgde voor verhitte discussies binnen de BRD en tussen de lidstaten van de EEG. Veel van de discussies die destijds gevoerd werden, spelen nu nog altijd een rol in de bespreking van mogelijke oplossingen voor de eurocrisis. Hopelijk heeft deze scriptie een bijdrage kunnen leveren aan het ontrafelen van de historische wortels van deze discussies.

## Bibliografie

- Armstrong, David, Lorna Lloyd en John Redmond, *From Versailles to Maastricht. International organisation in the twentieth century* (Houndmills/Londen 1996).
- Ash, Timothy Garton, *In Europe's name: Germany and the divided continent* (New York 1993).
- Baun, Michael J., *An imperfect Union: The Maastricht treaty and the new politics of European integration* (Boulder 1996).
- Connolly, Bernard, *The rotten heart of Europe. The dirty war for Europe's money* (Londen 1995).
- Craig, Gordon A., 'Did Ostpolitik work? The path to German reunification', in: *Foreign Affairs* 73.1 (1994) 162-167.
- Crawford, Beverly, *Power and German foreign policy. Embedded hegemony in Europe* (New York 2007).
- Dyson, Kenneth, en Lucia Quaglia, *European economic governance and policies* (Oxford 2010).
- Esch, Femke van, *Mapping the road to Maastricht. A comparative study of German and French pivotal decision makers' preferences concerning the establishment of a European monetary union during the early 1970s and late 1980s* (Wageningen 2007).
- Garrett, Geoffrey, 'The politics of Maastricht', in: *Economics & Politics* 5.2 (1993) 105-123.
- George, Stephen, *Politics and policy in the European Union* (Oxford 1996).
- Griffiths, Richard T., 'A dismal decade? European integration in the 1970s', in: Desmond Dinan (ed.), *Origins and evolution on the European Union* (Oxford 2006) 169-190.
- Gros, Daniel en Alfred Steinherr, 'Alternatives to drifting along during stage two', in: Alfred Steinherr (ed.), *30 Years of European monetary integration. From the Werner Plan to EMU* (Londen 1994) 288-299.
- Haas, Ernst B., 'The challenge of regionalism', in: *International organization* 12.4 (1958) 440-458.
- Harst, Jan van der, 'The 1969 Hague summit: a new start for Europe?', in: *Journal of European Integration History* (JEIH) (2003) vol. 9, nr. 2, 5-10.
- Heisenberg, Dorothee, 'From the Single Market to the single currency', in: Desmond Dinan (ed.), *Origins and evolution of the European Union* (Oxford 2006) 233-252.
- Hildebrand, Klaus, 'Willy Brandt, Charles de Gaulle und "la grande Europe"', in: *Historische Zeitschrift* 279.2 (2004) 387-408.
- Hoffmann, Stanley, 'Obstinate or obsolete? The fate of the national state and the case of Western Europe', in: *Daedalus* 95 (1996) 862-915.

- Holland, Stuart, *Uncommon Market* (Londen 1980).
- Jackson, Robert en George Sorensen, *Introduction to international relations. Theories and approaches* (Oxford 2006).
- James, Harold, *The Potential of a Caterpillar: or The Origins of European Monetary Integration*. Paper for Yale Economic History Seminar, March 28, 2011. Beschikbaar via: <http://www.econ.yale.edu/seminars/echist/eh11/james-110328.pdf> (geraadpleegd 15 april 2012).
- Knudsen, Ann-Christina Lauring, 'European integration in the image and the shadow of agriculture', in: Desmond Dinan (ed.), *Origins and evolution of the European Union* (Oxford 2006) 191-217.
- Krugman, Paul en Maurice Obstfeld, *International economics. Theory and policy* (Boston 2005).
- Ludlow, N. Piers, 'An opportunity or a threat? The European Commission and the Hague Council of December 1969', in: *Journal of European Integration History* (JEIH) (2003) vol. 9, nr. 2, 11-25.
- Ludlow, Peter, *The making of the European Monetary System* (Londen 1982).
- Magnusson, Lars en Bo Stråth (eds.), *From the Werner Plan to the EMU. In search of a political economy for Europe* (Brussel 2001).
- Marsh, David, *The euro. The politics of the new global currency* (Londen 2010).
- Martin, Garrett, 'The Sovjet factor in Franco-German relations, 1958-1969', in: Carine Germond en Henning Türk (eds.), *A history of Franco-German relations in Europe. From "hereditary enemies" to partners* (New York 2008) 199-210.
- Martin, Lisa L., 'International and domestic institutions in the EMU process', in: *Economics & Politics* 5.2 (1993) 125-144.
- Milward, Alan, *The European rescue of the nation state* (New York, 2e editie 2000).
- Milward, Alan, *The reconstruction of Western Europe 1945-1951* (Londen 1984).
- Moravcsik, Andrew, 'Negotiating the Single European Act: National interests and conventional statecraft in the European Community', *International organization* 45.1 (1991) 19-56.
- Moravcsik, Andrew, 'Preferences and power in the European Community: A liberal intergovernmentalist Approach', in: *Journal of Common Market Studies* 31 (1993) 473-524.
- Moravcsik, A., *The choice for Europe. Social purpose & state power from Messina to Maastricht* (Londen 1998).
- Patel, Kiran Klaus, *Europäisierung wider Willen. Die Bundesrepublik Deutschland in der Agrarintegration der EWG 1955-1973* (München 2009).
- Patel, Kiran Klaus, 'Europeanization à contre-coeur. West Germany and agricultural

- integration 1945-1975', in: Idem (ed.), *Fertile ground for Europe? The history of European integration and the Common Agricultural Policy since 1945* (Baden-Baden 2009) 139-160.
- Pierson, Paul, 'The path to European integration. A historical institutionalist analysis', in: *Comparative political studies* 29.2 (1996) 123-163.
- Rey, Marie-Pierre, 'Chancellor Brandt's Ostpolitik, France and the Soviet Union', in: Carole Fink en Bernd Schaefer, *Ostpolitik 1969-1974. European and global responses* (Cambridge 2009) 111-127.
- Ross, George, *Jaques Delors and European Integration* (Oxford 1995).
- Rücker, Katrin, 'What role for Europe in the international arena of the early 1970s? How France and Germany were able to matter', in: Carine Germond en Henning Türk (eds.), *A history of Franco-German relations in Europe. From "hereditary enemies" to partners* (New York 2008) 211-222.
- Sandholtz, Wayne, 'Choosing Union; Monetary politics and Maastricht', in: *International Organization* 47.1 (1993) 1-39.
- Segers, Mathieu, 'De lange weg naar wederzijds vertrouwen: de geschiedenis van de Europese integratie vanaf 1870', in: Anna van der Vleuten ed., *De bestuurlijke kaart van de Europese Unie* (Bussum 2007) 45-68, aldaar 58.
- Segers, M.L.L., F.A.W.J Van Esch, 'Behind the Veil of Budgetary Discipline. The Political Logic of the Budgetary Rules in EMU and SGP', in: *Journal of Common Market Studies* (2007) vol. 45, nr. 5, 1089-1109.
- Steinherr, Alfred, (ed.), *30 years of European monetary integration. From the Werner Plan to EMU* (Londen 1994).
- Syrrakos, Dimitrios, 'A reassessment of the Werner Plan and the Delors Report: Why did they experience a different fate?' in: *Comparative Economic Studies* 52 (2010) 575-588.
- Szász, André, *The road to European monetary union* (Houndmills 1999).
- Thiemeyer, Guido, 'Die Bedeutung der Gemeinsamen Agrarpolitik für die Europapolitik Willy Brandts 1967-1969', in: Andreas Wilkens (ed.), *Wir sind auf dem richtigen Weg. Willy Brandt und die europäische Einigung* (Bonn 2010) 226-240.
- Tietmeyer, Hans, *From the Werner Report to the euro. Pierre Werner lecture* (Luxemburg 2003). Beschikbaar via: [http://www.bcl.lu/fr/bcl/pierre\\_werner/discours\\_tietmeyer.pdf](http://www.bcl.lu/fr/bcl/pierre_werner/discours_tietmeyer.pdf) (geraadpleegd 25 juli 2012).
- Tsebelis, George, en Geoffrey Garrett, 'The institutional foundations of intergovernmentalism and supranationalism in the European Union', in: *International organization* 55 (2001) 357-390.
- Zimmermann, Hubert, 'The fall of Bretton Woods and the emergence of the Werner Plan', in: Lars Magnusson en Bo Stråth (eds.), *From the Werner Plan to the EMU. In search of a political economy for Europe* (Brussel 2001) 49-72.