

# *Der Starke am mächtigsten allein?*

Over de achtergrond van Schmidts initiatief in 1978 om te komen tot het  
Europees Monetair Stelsel

Casper Rutting 3364240

Bilderdijkstraat 3, 3532 VA Utrecht

E-mail: [C.Rutting@students.uu.nl](mailto:C.Rutting@students.uu.nl)

Masterthesis opleiding 'Internationale betrekkingen in historisch perspectief'

Begeleider: Mathieu Segers

Inleverdatum: 10 januari 2013

# Inhoudsopgave

Inleiding	2
I. De grillige voorgeschiedenis	7
- <i>De totstandkoming van de EEG binnen Bretton Woods</i>	7
- <i>De Commissie breekt een lans voor positieve integratie</i>	9
- <i>Het Duitse dilemma in de jaren '60: de keuze tussen Frankrijk of de VS</i>	10
- <i>Den Haag 1969: de eerste officiële aanstoot tot EMU</i>	12
- <i>De teloorgang van het plan-Werner begin jaren '70</i>	16
- <i>Veranderingen in de internationale economische omgeving</i>	20
- <i>1973-7: vergeefse pogingen voor monetaire integratie</i>	22
- <i>De EMU-campagne van Jenkins in 1977</i>	23
- <i>Na het plan-Fourcade, de campagne van Jenkins... het 'plan-Schmidt'</i>	24
- <i>Het EMS: een Duitse beleidswijziging</i>	26
II. Situatieschets: druk, mogelijkheden en beperkingen	27
- <i>De trans-Atlantische dimensie: spanningen tussen Bonn en Washington</i>	27
- <i>Convergerende macro-economische beleidsprioriteiten in de EEG</i>	35
- <i>De binnenlandpolitieke situatie in Duitsland: Bonn of Frankfurt?</i>	39
III. Standpunt van bondskanselier Schmidt	47
- <i>Kopenhagen 7 en 8 april 1978: de bondskanselier ontvouwt zijn plannen</i>	49
- <i>Welke overwegingen brachten Schmidt ertoe deze stap te zetten?</i>	51
- <i>Schmidts plan voor het EMS: gegrond in de prioriteit van de Frans-Duitse verzoening</i>	60
IV. De grenzen van Schmidts speelruimte: de Bundesbank	73
- <i>De visie van de Bundesbank ten aanzien van het EMS-voorstel</i>	73
- <i>Bundesbank sceptisch, maar kende haar plaats</i>	80
- <i>Schmidt versus Emminger: details van secundair of primair belang?</i>	81
- <i>Het EMS: vormgegeven volgens de wensen van Schmidt of de Bundesbank?</i>	83
Conclusie	85
Epiloog: de politiek-economische verklaring en het EMS	92
Lijst van geraadpleegde bronnen en literatuur	99

## Inleiding

Ich finde manche Kritik an diesem Vorhaben, die ich in deutschen oder in englischen Zeitungen lese, reichlich kleinkariert. Wenn heute vor 25 Jahren, am Anfang des Schuman-Plans, alle Leute in den Regierungen in Paris oder in Bonn so kleinmütig gedacht hätten wie die gegenwärtige Kritik an unseren währungspolitischen Absichten, dann wäre es niemals zum Gemeinsamen Markt und zur Europäischen Gemeinschaft gekommen.

- Helmut Schmidt, juli 1978

Bondskanselier Helmut Schmidt reageerde hiermee op de vele kritische geluiden die te horen waren rondom zijn voorstel voor een nieuw Europees wisselkoersarrangement, het Europees Monetair Stelsel (EMS). In Duitsland zelf was het voornaamste verwijt dat het plan van de bondskanselier tot niets minder dan een *Inflationsgemeinschaft* in de Europese Economische Gemeenschap (EEG) zou leiden. Onderdelen van zijn voorstel, zoals het uitbreiden van de beschikbare hoeveelheden wederzijdse financiële steun en het communautariseren van een deel van de officiële reserves, zouden de monetaire discipline ondermijnen en daarmee een gevaar vormen voor de geldwaarde stabiliteit in Duitsland. In de andere lidstaten<sup>1</sup> viel juist te beluisteren dat het systeem een deflatoir effect zou hebben op de economieën van de EEG. Het plan van de bondskanselier zou te eenzijdig de Duitse economische belangen dienen.<sup>2</sup>

Schmidt deed zijn voorstel op de Europese Raad in Kopenhagen op 7 en 8 april. Ten opzichte van het traditionele Duitse standpunt leek dit een opmerkelijke beleidswijziging: in de jaren daarvoor had Bonn zich stevast sceptisch ten aanzien van de verschillende voorstellen voor de uitbreiding van het bestaande valutablok – de zogenoemde Slang<sup>3</sup> - in de EEG getoond, uit vrees met inflatie te moeten betalen voor het expansieve macro-economische beleid van de andere lidstaten. Het EMS trad na lange onderhandelingen op 13 maart 1979 in werking. Na een stoeve start verwezenlijkte het uiteindelijk de doelstelling van het realiseren van een Europese zone van monetaire stabiliteit. In retrospectief kan het daarmee als cruciale fase worden beschouwd in de aanloop naar de Economische en Monetaire Unie (EMU), die op de Eurotop in

---

<sup>1</sup> Naast de Bondsrepubliek, bestond de EEG in 1978 uit de volgende lidstaten: Frankrijk, Italië, België, Nederland, Luxemburg, Denemarken, Groot-Brittannië en Ierland.

<sup>2</sup> Zie bijvoorbeeld 'Europa in zwei Stufen', *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 13 juli 1978; 'Treasury off-the-record press briefing on EMS ('not the greatest thing since sliced bread')', 10 juli 1978 (digitaal raadpleegbaar via: <http://www.margarethatcher.org/document/0D5A82C9625B4B048B2784C943D91F68.pdf>) 18.

<sup>3</sup> De Slang was een intergouvernementeel wisselkoersarrangement dat bestond van 1972-9. Aanvankelijk besloeg het de gehele EEG, maar na de uitreding van Groot-Brittannië (1972), Italië (1974) en Frankrijk (1974 en 1976) bleef slechts een 'mini-Slang' over waarbinnen Duitsland de scepter zwaaide. In de jaren 1974-7 werden verschillende voorstellen gedaan voor het hervormen van de Slang. Zie voor meer uitleg hoofdstuk II en III.

Maastricht eind 1991 overeengekomen werd en waarvan de in 1999 ingevoerde gemeenschappelijke munt, de euro, het meest tastbare aspect is.<sup>4</sup>

Onder historici, economen en politicologen heerst debat omtrent de vraag wat Schmidts beweegredenen voor zijn EMS-initiatief waren. Een deel van de auteurs benadrukt geopolitieke motieven.<sup>5</sup> De Duitse politicoloog Karl Kaltenthaler bijvoorbeeld schrijft dat het duidelijk was dat ‘Schmidt was thinking in geo-political terms when he took on the political sponsorship of the EMS’.<sup>6</sup> Auteurs binnen deze verklaring stellen dat Schmidts voornaamste beweegredenen het bevorderen van de Duitse veiligheid in Europa was. Hij wilde met het EMS de spanningen in de EEG wegnemen die ontstonden naar aanleiding van de groeiende Duitse macht in de jaren ’60 en ’70. De bondskanselier zou zich vooral zorgen hebben gemaakt over de gevolgen van deze ontwikkeling voor de Frans-Duitse verzoening, het fundament van de EEG. Frankrijk was met name beducht voor de Duitse monetaire macht, belichaamd door de machtige Duitse centrale bank, de Bundesbank. Schmidt zou met het EMS tegemoet gekomen zijn aan de Franse wens voor monetaire samenwerking in de EEG. Auteurs die schrijven binnen deze verklaring stellen dat het daarom veel meer was dan een wisselkoersarrangement alleen. De bondskanselier zou het hebben gezien als onderdeel van de Duitse buitenlandpolitieke strategie van *Einbindung*: het verankeren van Duitsland in westerse instituties. Het EMS zou tot doel hebben gehad de Europese integratie te bespoedigen.<sup>7</sup>

Hiertegenover staat het politiek-economische perspectief. Auteurs binnen deze benadering verklaren Schmidts initiatief door te wijzen op economisch eigenbelang.<sup>8</sup> De Duitse historicus Hans-Dieter Heumann bijvoorbeeld, stelt dat de bondskanselier ‘vor allem ökonomisch motiviert war’.<sup>9</sup> Het voornaamste motief van de bondskanselier zou het beschermen van de concurrentiepositie van de Duitse industrie zijn geweest. Deze kwam onder druk te staan als gevolg van de stijgende markkoers, een ontwikkeling die samenhang met de dollarzwakte in de jaren 1977-8. De wisselkoers van de mark steeg niet alleen ten opzichte van de dollar, maar ook

---

<sup>4</sup> Jeffrey Frieden en Erik Jones, ‘The Political Economy of European Monetary Union: A Conceptual Overview’, in: Jeffrey Frieden, Daniel Gros en Erik Jones (eds.), *The New Political Economy of EMU* (Boston 1998) 163-186, 166.

<sup>5</sup> Michele U. Fratianni en Jürgen von Hagen, *The European Monetary System and European Monetary Union* (Boulder 1992) 17, 19; André Szász, *De euro. Politieke achtergronden van de wording van een munt* (Amsterdam 2001) 79; Bernard Connolly, *The Rotten Heart of Europe: The Dirty War for Europe’s Money* (Londen 1996) 6; Daniel Gros en Niels Thygesen, *European Monetary Integration. From the European Monetary System to Economic and Monetary Union* (2e druk; Harlow 1998) 35; Karl Kaltenthaler, ‘German Interests in European Monetary Integration’, *Journal of Common Market Studies* 40 (2002) 69-87, 78; Lukas Tsoukalis, ‘Economic and Monetary Union’, in: Helen Wallace, en William Wallace (eds.), *Policy-making in the European Union* (3e druk; Oxford 1996) 282-3.

<sup>6</sup> Kaltenthaler, ‘German Interests’, 77

<sup>7</sup> Szász, *De euro*, 79; David Marsh, *The Euro. The Politics of the New Global Currency* (New Haven & Londen 2009) 78; Connolly, *The Rotten Heart*, 4.

<sup>8</sup> Moravcsik, *The Choice for Europe*, 239, 241; Thomas H. Oatley, *Monetary Politics. Exchange Rate Cooperation in the European Union* (Ann Arbor 1997) 53. Emmanuel Apel, *European Monetary Integration: 1958-2002* (Londen 2002) 47; Hans-Dieter Heumann, *Hans-Dietrich Genscher: die Biographie* (Paderborn 2012) 210.

<sup>9</sup> Heumann, *Hans-Dietrich Genscher*, 210

ten opzichte van de valuta's van de lidstaten van de EEG. De gemeenschappelijke markt was het belangrijkste afzetgebied voor de Duitse exportsector. Door middel van wisselkoerssamenwerking kon worden voorkomen dat Duitse producten uit de markt werden geprijsd. Auteurs binnen deze benadering stellen dat Schmidt handelde om de voorkeuren van binnenlandse economische groepen te honoreren.<sup>10</sup>

#### *Een verkeerde vraag resulteert in een verkeerd antwoord*

In dit onderzoek zal ik Schmidts beweegredenen verder uitdiepen. De focus zal echter niet liggen op de vraag in hoeverre de bondskanselier geopolitiek *of* economisch gemotiveerd was. Een dergelijke binaire tegenstelling laat onvoldoende ruimte over voor nuance. Het innemen van een positie binnen het eerdergenoemde debat is op twee punten problematisch. Ten eerste bestaat de kans dat beide typen overwegingen ten grondslag lagen aan Schmidts initiatief. Daarnaast zijn geopolitieke en economische motieven lastig van elkaar te scheiden omdat het haast onmogelijk is de bijbehorende criteria vast te stellen.

Het geschetste debat heeft betrekking op het EMS, maar is te plaatsen binnen een bredere discussie omtrent de vraag of economische of veiligheidspolitieke motieven de drijvende factoren van de Europese samenwerking zijn geweest. Dat het moeilijk is beide typen motieven te onderscheiden is te illustreren aan de hand van de vraag waarom Duitsland in 1957 zijn steun uitsprak voor het Europees project. Het diende de Duitse veiligheidsbelangen: door verankering in westerse instituties kon coalitievorming bij de buurlanden worden voorkomen. Tegelijkertijd behartigde de EEG ook duidelijk de economische belangen van de jonge Bondsrepubliek: haar strategie van door de export aangejaagde groei was sterk gebaat bij de vergrote vrije markt die met de Verdragen van Rome werd gerealiseerd.<sup>11</sup> Hoe nu te bepalen welk motief de doorslag gaf?

#### *Insteek en relevantie van dit onderzoek*

Gezien de verwachte problemen bij het beantwoorden van de vraag *waarom* de bondskanselier zijn initiatief deed, luidt de centrale vraagstelling van deze thesis als volgt: *hoe kwam de Bondsrepubliek Duitsland onder Schmidt in 1978 tot het EMS-initiatief?* Door dieper in te gaan op de situatie waarbinnen de bondskanselier zijn initiatief lanceerde, kunnen de overwegingen van de bondskanselier in kaart worden gebracht. De situatie wordt ontleed in drie niveaus: het trans-Atlantische, het Europese en het Duitse niveau. Zo kan recht worden gedaan aan de naar alle waarschijnlijkheid veel complexere achtergrond van Schmidts EMS-initiatief. Vanuit deze

---

<sup>10</sup> Kruse, *Monetary Integration*, 242; Moravcsik, *The Choice for Europe*, 240; Peter Ludlow, *The Making of the European Monetary System: A Case Study of the Politics of the European Community* (Londen 1982) 69.

<sup>11</sup> Zie bijvoorbeeld Simon J. Bulmer en William Edgar Paterson, *The Federal Republic of Germany and the European Community* (Londen 1987) 4-8.

situatieschets zal ik een uitspraak doen over het eerdergenoemde debat, zonder daarbij te worden beperkt door het binaire kader.

De geschetste discussie maakt duidelijk wat de relevantie van dit onderzoek is: de vraag of monetaire samenwerking in Europa geworteld is in economische of veiligheidspolitieke motieven is een van de hoofdthema's binnen de literatuur over de Europese integratie. Een overtuigend antwoord ontbreekt. Vooral belangrijk in het kader van dit onderzoek is dat op zowel de geopolitieke als de politiek-economische verklaring qua interne consistentie weinig aan te merken valt, maar dat het veelal schort op het vlak van de externe consistentie. Er wordt vrijwel geen primair bronnenmateriaal aangehaald om de verschillende uitspraken te ondersteunen en bijna volledig vanuit de theorie geredeneerd. Deze leemte tracht ik met dit onderzoek op te vullen. Hoe robuust blijken de geopolitieke en politiek-economische verklaringen in het licht van de empirie?

De vraag welke beweegredenen achter de Europese monetaire samenwerking liggen is een actueel thema. In het debat omtrent de huidige eurocrisis valt op dat de nadruk vaak eenzijdig wordt gelegd op de economische aspecten van de crisis.<sup>12</sup> Kan een monetaire unie duurzaam worden gevormd tussen landen met zulke uiteenlopende economische prestaties? Hoeveel geld kost het de rijke lidstaten als Duitsland en Nederland? Hoewel deze vragen er wel degelijk toe doen, kan worden betwijfeld of het Europese monetair project wel kan worden gereduceerd tot een debat over economische voor- en nadelen alleen. Er zijn immers aanwijzingen dat het geworteld is in dieperliggende geopolitieke overwegingen. Het EMS kan worden gezien als belangrijke fase voorafgaand aan de EMU (en daarmee de euro). Zo kan dit onderzoek eveneens een bijdrage leveren aan het huidige debat over de eurocrisis, door dieper in te gaan op de oorspronkelijke beweegredenen voor de monetaire integratie.

### *De logica van de situatie*

Teneinde een afgewogen antwoord te kunnen geven op de vraag *hoe* Schmidt tot zijn EMS-initiatief kwam, zal een overzicht worden gegeven van de situatie waarbinnen hij zich bevond. Schmidt was de centrale actor in het proces. De Duitse historicus Hartmut Soell bijvoorbeeld schrijft dat de bondskanselier een groter aandeel in de totstandkoming van het EMS had dan de andere politieke leiders zoals de Franse president Valéry Giscard d'Estaing. Volgens Soell had

---

<sup>12</sup> Zie bijvoorbeeld Guus Berkhout en Kees Jan Meerman, 'Een afgedwongen monocultuur past Europa niet', *Het Financieele Dagblad*, 28 juli 2012; of Sylvester Eijffinger en Edin Mujagic, 'Europa moet flinke stap vooruit zetten. Taboe op euro-exit is niet onhoudbaar', *Het Financieele Dagblad*, 16 juni 2012.

'keiner der beteiligten Politiker (...) soviel visionäre Kraft, Mut und Prestige dafür aufgebracht wie Schmidt'.<sup>13</sup>

Maar Schmidt opereerde uiteraard niet binnen een vacuüm. Zijn omgeving was op twee manieren van invloed op zijn initiatief: enerzijds overtuigde zij de bondskanselier van de noodzaak de monetaire samenwerking in de EEG te herstellen, anderzijds bepaalde zij de keuzemogelijkheden van de bondskanselier. Om vast te stellen wat hem ertoe bracht deze stap te zetten zal in dit onderzoek een trechterbenadering worden gehanteerd. Het eerste hoofdstuk geeft een globaal beeld van de geschiedenis van de Europese monetaire integratie tot aan 1978. Het heeft als doel inzicht te geven in de drijvende of beperkende factoren voor monetaire integratie in Europa, en de posities en belangen die grote lidstaten als Frankrijk en Duitsland daarin hadden. Deze informatie is nodig om het besluit van Schmidt te kunnen plaatsen.

Het tweede hoofdstuk geeft de situatie weer waarbinnen de bondskanselier zijn initiatief lanceerde. De tijdsperiode focust voornamelijk op de jaren 1973-8. Het hoofdstuk is opgedeeld in drie niveaus: het trans-Atlantische, het Europese en het Duitse niveau. Zo wordt inzicht gegeven in de ontwikkelingen die Schmidt overtuigden van de noodzaak de monetaire samenwerking in de EEG te herstellen. Tegelijkertijd wordt duidelijk wat zijn bewegingsruimte was. Deze werd vooral beperkt door een actor op het binnenlandse niveau: de bondskanselier moest bij besluiten inzake het wisselkoersbeleid rekening houden met de visie van de machtige Bundesbank.

Het derde hoofdstuk gaat dieper in op het plan van Schmidt en zijn achterliggende motivatie. Ter oplossing van welk probleem of welke dreiging diende zijn ontwerp? Dit onderdeel zoomt in op het historiografische debat zoals eerder in de inleiding uiteengezet.

Het vierde hoofdstuk behandelt de visie van de Bundesbank. Hoe keken de *Währungshüter* in Frankfurt aan tegen het voorstel van de bondskanselier? Uit dit hoofdstuk zal blijken dat zij een afwijkende perceptie hadden van wat de grootste dreiging voor het naoorlogse Duitsland was.

De conclusie tot slot vat het voorgaande samen en zet het plan van Schmidt in een breder perspectief. Wat waren de voor- en nadelen van zijn besluit op de langere termijn?

---

<sup>13</sup> Hartmut Soell, *Helmut Schmidt. II 1969 bis heute: Macht und Verantwortung* (München 2008) 707.

# I. De grillige voorgeschiedenis

L'Europe se fera par la monnaie ou ne se fera pas.<sup>14</sup>

- Jacques Rueff, 1950

Al in de beginjaren van de Europese integratie koesterden sommige Europeanen de wens van een gezamenlijke Europese valuta. Deze zou de bekroning moeten zijn op de Europese eenwording: een gemeenschappelijke munt als vlag op het Europees project.<sup>15</sup> Hoewel economen geld vanuit technisch opzicht beschouwen als ruilmiddel, rekeneenheid en oppotmiddel, bevat het daarnaast een onmiskenbare politieke dimensie. Geld is tevens een instrument om politieke doeleinden te bereiken; zo is de controle over de uitgifte en het reguleren van geld een belangrijke machtsbron geweest in alle moderne maatschappijen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat valuta's fungeerden als symbool van de macht van de vorst en later als toonbeeld van de nationale eenheid.<sup>16</sup>

Maar juist doordat monetaire vraagstukken onlosmakelijk verbonden zijn met macht en soevereiniteit, was het niet vanzelfsprekend dat de Europese lidstaten daadwerkelijk stappen zouden zetten op het vlak van monetaire integratie. De wens uitspreken voor een gezamenlijke valuta is één; de noodzakelijke soevereiniteitsafdracht is twee. Bovendien bestond er geen overeenstemming over de route die de monetaire integratie zou moeten volgen, en over het uiteindelijke ontwerp van de unie. Het proces voltrok zich dan ook met horten en stoten. Zowel de interne – Europese - als de externe – vooral de trans-Atlantische - dimensie speelde een rol, de ene keer als obstakel, de andere keer als stimulans.

## De totstandkoming van de EEG binnen Bretton Woods

Met het Verdrag van Rome<sup>17</sup> - ondertekend op 27 maart 1957 – stelden de regeringsleiders van de Bondsrepubliek, Frankrijk, Italië en de Benelux-landen zich niet alleen tot doel te streven naar een douane-unie, maar ook naar een gemeenschappelijke markt. De onderhandelaars realiseerden zich dat samenwerking op het vlak van het economisch en monetair beleid essentieel was om het doel van economische unie te bereiken. Uiteenlopende betalingsbalansposities en wisselkoersfluctuaties zouden een obstakel vormen voor de eenheidsmarkt. Naast deze technische drijfveer, bestond er ook een abstracter motief voor monetaire samenwerking. Hoewel

---

<sup>14</sup> Geciteerd in Marsh, *The Euro*, 15.

<sup>15</sup> Fratianni en Von Hagen, *The European Monetary System*, 17.

<sup>16</sup> Eric Helleiner, 'The Evolution of the International Monetary and Financial System', in: John Ravenhill, *Global Political Economy* (2e druk; Oxford 2008) 231-240, 214.

<sup>17</sup> Feitelijk waren het de Verdragen van Rome. Hier wordt het 'Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap' bedoeld, niet het 'Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie'.



de lidstaten ervoor kozen langs economische weg de onderlinge vervalting te bespoedigen, speelde op de achtergrond het uiteindelijke doel van de Europese politieke eenwording een grote rol. Om die reden flirtten sommige Europeanen al vanaf het begin met de gedachte van een gezamenlijke valuta.<sup>18</sup>

Het Verdrag bepaalde dat het macro-economisch - en dus ook het monetair - beleid van de lidstaten een zaak van gemeenschappelijk belang was. Verschillende artikelen stuurden aan op de coördinatie van het economisch en monetair beleid teneinde de onderlinge convergentie te bespoedigen. Zo voorzag het in de vorming van een Monetair Comité met als doel de monetaire beleidslijnen van de lidstaten te coördineren. Het werd in 1958 via een Raadsbesluit in het leven geroepen.<sup>19</sup>

Maar waar het Verdrag op andere beleidsterreinen meer dwingende bepalingen bevatte, waren deze artikelen slechts beginselverklaringen. De lidstaten behielden een grote mate van autonomie ten aanzien van het algemene economisch, financieel en monetair beleid. De onderhandelaars zagen monetaire samenwerking weliswaar als een belangrijke component van een goed functionerende gemeenschappelijke markt, toch gaven zij hier geen specifieke invulling aan. Enerzijds had dit te maken met politieke realiteitszin: de eenheidsmarkt was een zwaarbevochten compromis geweest. De onderhandelaars vreesden dat een controversieel terrein als monetaire samenwerking – dat nauw samenhangt met soevereiniteitskwesaties – oude discussies weer op zou rakelen.<sup>20</sup>

Anderzijds was het gevoel van urgentie niet groot genoeg. De EEG werd geboren binnen een context van internationale monetaire stabiliteit: het systeem van Bretton Woods. Dit westerse systeem, dat gecentreerd was rond het land met de grootste economie van dat moment, de VS, had tot doel een stabiele doch flexibele internationale monetaire orde te scheppen. Bretton Woods kende twee hoofdcomponenten: de goudwisselstandaard en een stelsel van semivaste wisselkoersen. De wereldreservevaluta, de dollar, fungeerde binnen het systeem als ankervaluta en was vrij inwisselbaar op goud. De andere deelnemende staten koppelden de wisselkoers van hun valuta's vervolgens op een vaste waarde aan de dollar. Alle landen behalve de VS hadden evenwel de mogelijkheid de wisselkoers te wijzigen in het licht van fundamenteel disequilibrium. Daarnaast behield eenieder het recht kapitaalcontroles in te stellen – vooral voor speculatief

---

<sup>18</sup> Peter Bernholz, 'The Bundesbank and the Process of European Monetary Integration', in: Deutsche Bundesbank, *Fifty Years of the Deutsche Mark: The Central Bank and the Currency since 1948* (Oxford 1999) 731-89, 738.

<sup>19</sup> Ibidem, 737-8; Jacques van Ypersele, *Het Europees Monetair Stelsel. Ontstaan, werking en perspectieven* (Brussel 1983) 24, 26.

<sup>20</sup> Van Ypersele, *Het Europees Monetair Stelsel*, 26; Szász, *De euro*, 24.

kapitaal – zodat de mogelijkheid van macro-economische planning via het rente-instrument behouden bleef.<sup>21</sup>

### **De Commissie breekt een lans voor positieve integratie**

Ondanks het bestaan van de stabiele monetaire omgeving onder Bretton Woods waren er na 1961 toch meer geluiden te horen om nadere invulling te geven aan de verdragsbepalingen over monetaire samenwerking. De drijfveer werd gevormd door de eerste tekenen van monetaire spanningen tussen de lidstaten. Uiteenlopende beleidsprioriteiten leidden in de jaren na 1958 tot een groeiende divergentie van economische prestaties – die tot uitdrukking kwam in uiteenlopende betalingsbalansposities - en daarmee tot druk op de onderlinge wisselkoersverhoudingen. Aanzienlijke handelsoverschotten noopten Nederland en Duitsland op 6 en 7 maart 1961 tot het revalueren van hun valuta's.<sup>22</sup>

Deze monetaire spanningen werden gezien als hinderpaal voor het realiseren van de eenheidsmarkt. Het belang van stabiele wisselkoersen nam bovendien toe met het begin van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) in 1962. In het kader van het GLB werden gemeenschapsprijzen voor diverse agrarische producten overeengekomen. Wisselkoersfluctuaties dreigden evenwel een spaak in het wiel van de gemeenschappelijke landbouwmarkt te steken. Hoewel de wisselkoersen van de valuta's van de lidstaten onder de regels van Bretton Woods maximaal 0,75% aan beide zijden van de afgesproken dollarpariteit mochten afwijken<sup>23</sup> – en dus zweefden binnen een bandbreedte van 1,5% ten opzichte van de dollar - konden de onderlinge Europese fluctuaties twee keer zo groot zijn.<sup>24</sup> Als gevolg van de met de betalingsbalansonevenwichtigheden samenhangende fluctuerende muntwaarden werden deze maxima in de jaren '60 geregeld bereikt.<sup>25</sup>

Tegen deze achtergrond bracht de Europese Commissie op 29 oktober 1962 het rapport 'Actieprogramma van de Gemeenschap voor de tweede fase' uit. Dit rapport was opgesteld onder leiding van de vicevoorzitter Robert Marjolin. Niet toevallig een Fransman: Franse boeren waren het meest gebaat bij het GLB. Frankrijk beschouwde het als het fundament onder het communautaire bouwwerk.<sup>26</sup> Het programma van de Commissie bevatte vergaande aanbevelingen, die op termijn moesten leiden tot de vorming van een monetaire unie waarin de onderlinge wisselkoersen definitief werden vastgelegd. Het slotstuk zou zelfs een Europese

---

<sup>21</sup> Helleiner, 'The Evolution', 219-20.

<sup>22</sup> Van Ypersele, *Het Europees Monetair Stelsel*, 27; Szász, *De euro*, 24.

<sup>23</sup> Zoals overeengekomen met het Europees Monetair Akkoord.

<sup>24</sup> Als de ene valuta op een bepaald moment de bovenste limiet ten opzichte van de dollar zou bereiken, en de andere de onderste, zou het onderlinge verschil 3% bedragen.

<sup>25</sup> Bernholz, 'The Bundesbank', 741; Van Ypersele, *Het Europees Monetair Stelsel*, 27-8.

<sup>26</sup> Soell, *Helmut Schmidt*, 365.

reservevaluta zijn.<sup>27</sup> Hoewel het memorandum-Marjolin de snelheid waardeerde waarmee de lidstaten de onderlinge handelsbarrières afbouwden in het kader van de douane-unie, stelde het dat er stappen moesten worden gezet in de richting van positieve integratie. Het plan voorzag onder andere in een gemeenschappelijk centrum voor het economisch beleid.<sup>28</sup>

### **Het Duitse dilemma in de jaren '60: de keuze tussen Frankrijk of de VS**

Het rapport werd echter koel onthaald door de meeste Europese lidstaten. Instabiele wisselkoersverhoudingen vormden weliswaar een belemmering voor het functioneren van de gemeenschappelijke landbouwmarkt, maar het is de vraag of dat motief overtuigend genoeg was om te komen tot een monetaire unie. Oud-directielid van De Nederlandsche Bank André Szász schrijft dat 'niet kon worden verwacht dat een stap met zo vérgaande implicaties als een monetaire unie zou worden gezet om 'technische' redenen'.<sup>29</sup> In 1964 werd middels een Raadsbesluit wel invulling gegeven aan de aanbeveling van het memorandum-Marjolin over voorafgaande raadpleging bij pariteitwijzigingen en de vorming van het Comité der Presidenten van de Centrale Banken. Maar de meer vergaande bepalingen belandden op de plank.<sup>30</sup>

Het beschermen van het GLB was niet het enige motief voor monetaire integratie: het memorandum-Marjolin koppelde de monetaire unie direct aan de doelstelling van de politieke unie. Maar de urgentie om te komen tot Europese monetaire samenwerking werd niet door alle lidstaten in gelijke mate gevoeld. De vragende partijen waren voornamelijk de Europese instellingen en Frankrijk. Generaal Charles de Gaulle, de toenmalige Franse president, streefde naar een 'Europese monetaire persoonlijkheid'. Hij had een meer onafhankelijk Europa voor ogen als krachtige derde pool binnen het bipolaire mondiale stelsel. Zijn revisionisme kenmerkte zich niet door de wens een supranationaal Europa te realiseren. De Gaulle had een 'Europe des états' voor ogen, dat niet alleen op economisch, maar ook op politiek terrein onder Franse leiding het wereldtoneel zou bestijgen. Deze wens was onderdeel van zijn algemene wens om Frankrijk op mondiale schaal weer de eerste viool te laten spelen.

Zijn revisionisme kwam tot uiting in het uitdagen van de hegemonie van de VS, eerst op veiligheidspolitiek vlak, en gaandeweg de jaren '60 op monetair terrein. Zo verklaarde De Gaulle in 1963 aan zijn politieke vertrouweling Alain Peyrefitte: 'L'impérialisme américain, aucun domaine ne lui échappe. Il prend toutes les formes, mais la plus insidieuse est celle du dollar.'<sup>31</sup>

---

<sup>27</sup> Van Ypersele, *Het Europees Monetair Stelsel*, 28.

<sup>28</sup> Europese Commissie, *Memorandum of the Commission on the action programme of the Community for the second stage* (Brussel 1962) 7, 63.

<sup>29</sup> Szász, *De euro*, 29.

<sup>30</sup> Van Ypersele, *Het Europees Monetair Stelsel*, 28.

<sup>31</sup> Alain Peyrefitte, *C'était de Gaulle. II. La France reprend sa place dans le monde* (Parijs 1997) 74.

Volgens Szász was internationale monetaire politiek voor De Gaulle ‘in wezen buitenlandse politiek met andere middelen’.<sup>32</sup> Toen het vertrouwen in dollar als gevolg van de grote Amerikaanse tekorten ten tijde van de Vietnam-oorlog scheuren begon te vertonen, zag De Gaulle zijn kans schoon om een einde te maken aan de wereldreserverol van de dollar. Hij begon dollars – die hij had verkregen met zijn ‘*franc fort*-beleid’ in de eerste helft van de jaren ‘60 - in te ruilen voor goud om de druk op de dollar op te voeren.<sup>33</sup>

Duitsland stond echter gereserveerder ten opzichte van de zoektocht van De Gaulle voor een Europees monetair blok. Het hechtte veel waarde aan de trans-Atlantische dimensie, en gaf de voorkeur aan een monetair stelsel met de Amerikanen boven een Europese oplossing. De strategische dimensie gaf de doorslag: de Bondsrepubliek was voor haar veiligheid afhankelijk van de VS, en kon het zich niet permitteren de Amerikanen op monetair terrein tegen de haren in te strijken. De VS legden soms een direct verband tussen hun financiële situatie en de *forward defense* in Europa: zo zouden de grote tekorten verband houden met de militaire aanwezigheid in Europa. Duitsland gaf dan ook geen gehoor aan de oproep van De Gaulle om dollars in te wisselen voor goud; op 30 maart 1967 beloofde de Bundesbank – na dreigingen van de Amerikaanse bewindslieden de troepen uit de Bondsrepubliek terug te trekken – haar dollarbestand als reserves aan te houden en daarmee het systeem te ondersteunen.<sup>34</sup> Duitsland maakte zich wel zorgen om het groeiende inflatoire effect van de Amerikaanse betalingsbalans op het mondiale monetair systeem. Maar zolang er nog een reële kans was dat het systeem zou kunnen blijven bestaan, wensten de Duitsers de monetaire hegemonie van de VS niet te betwisten.<sup>35</sup>

Bovendien voelde Bondsrepubliek er het grootste gedeelte van de jaren ‘60 nog weinig voor zijn zeggenschap over het monetair beleid te delen met de andere lidstaten van de EEG. De Duitse financieel-economische elite was beducht voor de consequenties van monetaire integratie voor de financiële discipline in Europa, en vreesde te moeten betalen voor het expansieve beleid van de andere landen. Deze twee bezwaren leidden ertoe dat Duitsland zijn poot stijf hield wat betreft monetaire vergezichten gedurende het grootste gedeelte van de jaren ‘60.<sup>36</sup>

---

<sup>32</sup> Szász, *De euro*, 33.

<sup>33</sup> Ibidem, 29, 34; Van Ypersele, *Het Europees Monetair Stelsel*, 28; Helleiner, ‘The Evolution’, 222; Geir Lundestad, *The United States and Western Europe since 1945: From ‘Empire’ by Invitation to Transatlantic Drift* (Oxford etc. 2005) 132-4.

<sup>34</sup> Carl-Ludwig Holtfrerich, ‘Monetary Policy under Fixed Exchange Rates’, in: Deutsche Bundesbank, *Fifty Years of the Deutsche Mark: The Central Bank and the Currency since 1948* (Oxford 1999) 307-401, 384.

<sup>35</sup> Van Ypersele, *Het Europees Monetair Stelsel*, 28; Helleiner, ‘The Evolution’, 222; Szász, *De euro*, 34.

<sup>36</sup> Szász, *De euro*, 25-7.

## Den Haag 1969: de eerste officiële aanstoot tot EMU

Als gevolg van het gebrek aan coördinatie van het macro-economisch beleid bleven de economieën van de lidstaten in de jaren '60 divergeren. In reactie hierop kwam de vicevoorzitter van de Commissie Raymond Barre – net zoals Marjolin een Fransman – in februari 1968 met een memorandum over vergaande Europese monetaire samenwerking. Zijn ideeën werden in iets meer gepolijste vorm op 12 februari 1969 in een officieel Commissievoorstel uitgebracht. Dit zogenoemde tweede plan-Barre was de eerste poging om een systematische en coherente benadering ten opzichte van een Economische en Monetaire Unie (EMU) te formuleren. Het was een meer pragmatische versie van de eerdere voorstellen van Marjolin uit 1962. Het plan-Barre drong aan op intensivering van de economische en monetaire beleidscoördinatie, en voorzag in een permanent mechanisme voor monetaire samenwerking op gemeenschapsniveau.<sup>37</sup>

Anders dan het eerdere Commissievoorstel van Marjolin, viel dit plan wel in vruchtbare aarde bij de bewindslieden van de lidstaten. Op de top in Den Haag op 1 en 2 december 1969 bereikten de regeringsleiders en het staatshoofd in beginsel overeenstemming over de EMU-doelstelling. In februari 1970 gaven de ministers van Financiën de opdracht tot een studie voor het uitwerken van de algemene richtlijnen van Den Haag. Deze studie mondde op 8 oktober uit in het plan-Werner. Dit plan behelsde een driefasenprogramma om te komen tot EMU in 1980; via het beperken van de koersschommelingen en een sterkere coördinatie van de monetaire en fiscale beleidslijnen zouden de lidstaten hun wisselkoersen uiteindelijk onherroepelijk vastzetten. Het rapport bevatte bepalingen over institutionele wijzigingen ten behoeve van een monetaire unie, zoals een Europees Stelsel van Centrale Banken en een centraal besluitvormingslichaam voor het economisch beleid.<sup>38</sup>

Hoe kon het zijn dat de Europese leiders nu wel bereid waren zulke grote stappen te zetten, althans als beginselverklaring? Tot enkele jaren ervoor was een dergelijke overeenstemming ondenkbaar. De Commissie was weliswaar een constante voorstander. Frankrijk wilde tevens monetaire samenwerking, maar een supranationale EMU zou een absolute 'non' voor De Gaulle zijn geweest. Er zijn verschillende factoren voor de drijfveer voor monetaire integratie aan het einde van de jaren 1960 te noemen, die zowel betrekking hebben op de interne – ontwikkelingen binnen de EEG zelf - als de externe dimensie – ontwikkelingen binnen de trans-Atlantische wereld: de groeiende Duitse macht; de internationale monetaire turbulentie; en het beschermen van het *acquis communautaire*.

---

<sup>37</sup> Szász, *De euro*, 27; Marsh, *The Euro*, 48; Kruse, *Monetary Integration*, 23.

<sup>38</sup> Van Ypersele, *Het Europees Monetair Stelsel*, 31-3.

### *Verschuivende machtsverhoudingen binnen de EEG*

Duitsland groeide in de jaren '60 uit tot de dominante economische macht binnen de EEG. Zowel qua economische groei, werkgelegenheids- als exportcijfers lag ze ver voor op de andere lidstaten. Maar wellicht het grootste wapenfeit was haar stabiele valutabeleid. Het conservatieve monetair beleid van de Bundesbank resulteerde in relatieve interne stabiliteit en een sterke externe waarde van de mark. De markdominantie werd in de jaren '60 manifest, en bezorgde de Bondsrepubliek niet alleen monetaire macht, maar ook een potentiële diplomatieke hefboom. Andere landen, die een minder sterke valuta hadden, zoals Frankrijk, slaagden er niet in de kracht van de mark bij te benen. De resulterende opwaartse druk op de mark en neerwaartse druk op de meeste andere valuta's leidde tot monetaire spanningen binnen de EEG en groeiende onvrede bij met name Frankrijk. Het zag zich steeds meer genoodzaakt zijn beleid af te stemmen op de strikte koers van de Bundesbank. In de Franse economische filosofie werd traditioneel meer gewicht gegeven aan het behoud van werkgelegenheid boven inflatie – in tegenstelling tot de prioriteiten van de Duitse monetaire autoriteiten. Het Franse expansieve monetair en fiscaal beleid leidde tot een kapitaalvlucht naar Duitsland en een neerwaartse druk op de franc. Om deze externe beperking op de Franse beleidsprioriteiten tegen te gaan wilde Frankrijk de Duitse monetaire macht binden aan een Europese positie.<sup>39</sup>

Hoewel de Duitse financieel-economische elite zich consistent verzette tegen de Franse wens voor monetaire samenwerking, was er binnen het Duitse politieke establishment een stroming die zich gevoelig toonde ten aanzien van de Franse wensen. Deze politici, door sommige auteurs aangeduid met de term veiligheidscoalitie,<sup>40</sup> wilden iets doen aan de toenemende argwaan en spanningen binnen de Europese betrekkingen als gevolg van de groeiende Duitse monetaire macht. Zij kregen de overhand toen bondskanselier Willy Brandt in 1969 zijn *Ostpolitik* initieerde. Hij streefde naar een normalisering van de betrekkingen met Oost-Europa en de Sovjet-Unie. In het buitenland rees echter de angst voor een nieuwe Duitse *Schaukeipolitik*. Het vreesde dat Duitsland nu, naast zijn monetaire macht, ook zijn diplomatieke macht in de schaal begon te leggen. Brandt beseftte dat zijn beleid richting het oosten alleen zou kunnen slagen als hij zich geruggensteund zag door het westerse bondgenootschap. Daarom nam hij afstand van de sceptische Duitse houding ten opzichte van monetaire integratie. Volgens de Ierse Europa-expert Desmond Dinan was het belang dat Duitsland in 1969 bij de EMU had daarom meer strategisch dan economisch van aard.<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> Szász, *De euro*, 26.

<sup>40</sup> Kaltenthaler, 'German Interests', 72; Kenneth Dyson en Kevin Featherstone, *The Road to Maastricht: Negotiating Economic and Monetary Union* (Oxford 1999) 288.

<sup>41</sup> Desmond Dinan, *Europe Recast. A History of European Union* (Basingstoke 2004), 131; Szász, *De euro*, 42-3.

*Monetaire turbulentie eind jaren '60: 'The battle of the Franc'*

Een tweede factor achter de inzet op EMU was de groeiende internationale monetaire turbulentie. Al in 1960 voorspelde de Belgische econoom Robert Triffin dat het stelsel van Bretton Woods gedoemd was uiteen te vallen. Zijn these, die het Triffin-dilemma wordt genoemd, had betrekking op de problematische logica van de goud-dollarstandaard: door de vaste goudpariteit van de dollar, en de koppeling van andere valuta's aan de dollar, kon de internationale liquiditeit uitsluitend worden uitgebreid als de VS de geldpersen zouden laten draaiden om de tekorten op de lopende rekening te financieren. Maar hoewel Amerikaanse tekorten wenselijk waren vanuit het perspectief van voldoende mondiale liquiditeit, hadden ze een negatief effect op het vertrouwen in de dollar: zodra de verhouding zoekraakte tussen het aantal dollars in omloop en de goudhoeveelheid die daartegenover stond, werd de kans groter dat beleggers het vertrouwen zouden verliezen en hun dollars inwisselden voor goud. Triffin stelde dat het systeem vroeg of laat zou moeten bezwijken aan een vertrouwenscrisis, en brak een lans voor een Europese monetaire unie als regionaal bolwerk tegen de negatieve gevolgen hiervan.<sup>42</sup>

Eind jaren '60 begon het vertrouwen in de dollar inderdaad af te nemen, vooral door de grote tekorten van de VS als gevolg van de Vietnam-oorlog en de omvangrijke overheidsuitgaven in het kader van de maatschappelijke hervormingen van het Great Society-programma. Hoewel het systeem nog niet was afgeschreven, waren de gebeurtenissen van 1967-8 wel het begin van het einde van het stelsel van Bretton Woods.<sup>43</sup> De lidstaten van de EEG waren beducht voor de mogelijke gevolgen van het einde van Bretton Woods met het oog op het functioneren van de gemeenschappelijke markt. Zoals vermeld hadden de muntfluctuaties het systeem van gemeenschappelijke prijzen al in de jaren '60 onder druk gezet. Maar waar de wisselkoersschommelingen binnen het systeem van Bretton Woods per definitie beperkt waren, zouden ze zonder deze externe factor een desastreuze omvang kunnen aannemen.<sup>44</sup>

De eerste voortekenen van dit doemscenario deden zich eind jaren '60 voor. De Britse financieel-economisch specialist David Marsh typeert de valutaonrust van 1967-8 als 'the first act in thirty years of currency attrition centred on the D-Mark and Franc that ended in 1999 with Economic and Monetary Union'.<sup>45</sup> In 1967 barstte een heftige speculatiestorm op het Britse pond los. Nadat de Britse monetaire autoriteiten zich genoodzaakt zagen het pond te devalueren, namen speculanten de Franse franc op de korrel. De politieke problemen als gevolg van Parijse Studentenrevolte in mei 1968, en de daaropvolgende algemene staking en loonsverhogingen,

---

<sup>42</sup> Helleiner, 'The Evolution', 222.

<sup>43</sup> Holtfrerich, 'Monetary Policy', 384.

<sup>44</sup> Van Ypersele, *Het Europees Monetair Stelsel*, 30.

<sup>45</sup> Marsh, *The Euro*, 47.

ondermijnden het vertrouwen in de franc. In augustus 1968 ontstond een omvangrijke uitstroom van kapitaal richting Duitsland in verwachting van een toekomstige devaluatie van de franc.<sup>46</sup>

Hierdoor kwamen de Europese monetaire verhoudingen onder grote druk te staan. Frankrijk en Duitsland slaagden er niet in eensgezindheid te bereiken over een oplossing voor de crisis: De Gaulle hechtte aan het prestige van de franc, en wilde de waarde van de Franse valuta niet verlagen zonder dat de mark zou revalueren; de Duitse regering beschouwde het als een probleem van de franc, en zag geen noodzaak de wisselkoers van de eigen valuta te verhogen. De beruchte bijeenkomst van de Groep van Tien van 20 tot en met 22 november 1968 in Bonn getuigde van de onmacht en onwil om samen te werken.<sup>47</sup> De Duitse minister van Financiën, Karl Schiller, gaf in zijn openingstoespraak aan dat Duitsland niet zou revalueren; het was slechts bereid tot een ‘pseudo-revaluatie’ waarbij de uitvoer werd belast en de invoer ontlast.<sup>48</sup> De andere landen uitten kritiek op deze inflexibiliteit van Duitsland; het Verenigd-Koninkrijk dreigde zelfs de omvang van zijn troepen op Duitse bodem te verkleinen als Bonn zijn ‘internationale verantwoordelijkheid’ niet nam.<sup>49</sup> De Duitse intransigente houding werd achteraf door de media en Frankrijk getypeerd als het eerste teken van de Duitse naoorlogse assertiviteit op het internationale toneel. Nadat bleek dat de Duitse bewindslieden onvermurwbaar waren, richtte de internationale druk zich op Frankrijk. De Franse minister van Financiën, Xavier Ortoli, ging akkoord met een devaluatie van ruim 11%. Volgens de Amerikaanse historicus Harold James was hij bereid de wisselkoers te beschouwen ‘as an instrument of adjustment instead of as an instrument for carrying out political conflicts between the Great powers’.<sup>50</sup> Deze deal bleek echter voos: op de dag na de bijeenkomst verklaarde De Gaulle dat hij de franc niet zou devalueren. De sterke franc was het symbool van het succes van zijn beleid geweest, en een machtspolitiek instrument voor zijn trans-Atlantische politiek.<sup>51</sup>

Het geschil tussen Frankrijk en Duitsland over de vraag wie de verantwoordelijkheid voor het stabiliseren van de markten moest dragen duurde tot ver in 1969.<sup>52</sup> Pas nadat De Gaulle in april 1969 was afgetreden, ontstond ruimte binnen Franse regeringskringen om de franc te devalueren; in augustus werd deze stap gezet. Toen in oktober ook in Duitsland een regeringswissel plaats had revalueerde het de mark en werd de monetaire onrust enigszins beteugeld. Maar deze episode maakte de Europese leiders bewust van de risico’s van de monetaire spanningen voor het Europees project. Nu de hoop op een stabiel monetair systeem

---

<sup>46</sup> Harold James, *International Monetary Cooperation Since Bretton Woods* (Washington 1996) 193.

<sup>47</sup> Marsh, *The Euro*, 47-8.

<sup>48</sup> Holtfrerich, ‘Monetary Policy’, 385.

<sup>49</sup> James, *International Monetary Cooperation*, 195.

<sup>50</sup> Ibidem.

<sup>51</sup> Szasz, *De euro*, 40.

<sup>52</sup> James, *International Monetary Cooperation*, 195-6.



met de Amerikanen begon te vervliegen, durfde ook Duitsland na te denken over de voordelen van een onafhankelijke Europese monetaire zone. De inzet van De Gaulle op monetaire blokvorming in de EEG kwam daarmee in een ander daglicht te staan.<sup>53</sup>

#### *Beschermen van het *acquis communautaire**

Naast de machtsverschuivingen binnen de EEG en de monetaire turbulente, bestond er nog een derde factor voor de inzet op monetaire integratie. Nadat in 1968 de eerste twee trajecten van de Europese integratie voltooid waren – de douane-unie en het GLB - meenden veel Europese politici dat moest worden gezocht naar nieuwe wegen om de Europese eenwording te bespoedigen. Monetaire integratie was een uiterst geschikt beleidsterrein. Niet alleen had monetaire samenwerking een functie in het consolideren van het *acquis communautaire* – aangezien de eenheidsmarkt gebaat was bij stabiele wisselkoersverhoudingen – ook zou ze kunnen fungeren als katalysator voor het proces van politieke eenwording. Voor een duurzame monetaire unie moesten de lidstaten immers het economisch beleid coördineren, en het monetair en delen van het budgettair beleid overhevelen naar gemeenschapsniveau. Hiertoe dienden zij centrale besluitvormingslichamen te ontwikkelen; zo zouden de lidstaten stappen zetten op weg naar een politieke unie. Bovendien zou met een dergelijke vergroting van de communautaire macht de wens ontstaan voor meer democratische controle in de vorm van bijvoorbeeld directe verkiezingen voor het Europees Parlement. Niet onbelangrijk was tot slot de symbolische functie van een gezamenlijke munt: deze zou direct zichtbaar zijn in het dagelijks leven van de Europese burger, en daarmee bijdragen aan de vorming van een gezamenlijke identiteit.<sup>54</sup>

#### **De teloorgang van het plan-Werner begin jaren '70**

Niettegenstaande de jubelstemming over de 'geest van Den Haag' in 1969, en ondanks dat de Raad op 22 maart 1971 zijn fiat gaf aan het plan-Werner – weliswaar in ietwat afgezwakte vorm - kregen de tegenkrachten al snel weer de overhand. Een van deze obstakels deed al gedurende de onderhandelingen rondom het plan-Werner opgeld: hoewel de lidstaten in min of meerdere mate eensgezind waren over het belang van een monetaire unie, bestond er een fundamenteel verschil in opvatting over de manier waarop zij zou moeten worden bereikt en over de institutionele vormgeving. Deze meningsverschillen werkten door in het eindrapport: Marsh beschrijft het plan-Werner als 'festooned with opaque language and studded with half-hearted compromises'.<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> Van Ypersele, *Het Europees Monetair Stelsel*, 26, 30.

<sup>54</sup> Fratianni en Von Hagen, *The European Monetary System*, 221; Kruse, *Monetary Integration*, 27-8.

<sup>55</sup> Szász, *De euro*, 48, 53; Marsh, *The Euro*, 54.

*Het eenwige debat: EMU als middel voor of doel?*

Het eerste twistpunt was de vraag of een monetaire unie het doel van of het middel voor de integratie moest zijn. De zogenoemde economen meenden dat een hoge mate van coördinatie van het economische beleid noodzakelijk was voorafgaand aan een monetaire unie. Dit convergerende economische beleid zou leiden tot vergelijkbare prestaties op het vlak van prijzen, lonen, langetermijnrentes, belastingen, overheidsbudgetten en concurrentiekracht. Pas als deze convergentie werd bereikt zou een duurzame monetaire unie mogelijk zijn; een premature koppeling van de wisselkoersen zou alleen maar destabiliserende speculatie uitlokken. Dit standpunt werd ook wel de kroningstheorie genoemd: de monetaire unie vormde de bekroning, de laatste fase, van het eenwordingsproces. Deze visie was vooral te vinden bij de Duitse en Nederlandse monetaire autoriteiten.<sup>56</sup>

Hiertegenover stonden de zogenoemde monetaristen. Zij stelden een snelle koppeling van de wisselkoersen voor, waarna de noodzakelijke economische convergentie automatisch zou volgen. Een meerderheid van de lidstaten, met Frankrijk als de voornaamste protagonist, en de Commissie behoorden tot dit kamp.<sup>57</sup>

Naast deze theoretische argumenten kende het debat ook een onmiskenbare politieke dimensie: de tegengestelde posities weerspiegelden de verschillende belangen van de lidstaten. De vraag was welke landen de aanpassingslast in de overgang naar een monetaire unie moesten dragen. De visie van de monetaristen was te vinden bij de landen met zwakkere valuta's en onevenwichtigheden op de betalingsbalans. Deze landen wilden de koersen snel vastzetten zodat ze de voordelen van de monetaire stabiliteit konden genieten, zonder electoraal controversiële macro-economische hervormingen door te moeten voeren. Hun opvatting kenmerkte zich door het streven naar symmetrie in de aanpassingslasten in de transitiefase naar een monetaire unie. De sterke valutalanden zouden de zwakkere broeders in de monetaire unie moeten steunen door te interveniëren op de valutamarkten, en door de deviezenreserves te communautariseren. De monetaristen legitimeerden hun visie door te stellen dat de verantwoordelijkheid voor de financiële disequilibria tussen de lidstaten niet alleen bij de tekort- maar ook bij de surpluslanden lag. De houding van de surpluslanden zou mede debet zijn aan de tekorten van de andere landen omdat zij via een beleid van loonmatiging economische groei behaalden op basis van de export en niet op basis van een toename van de binnenlandse bestedingen.<sup>58</sup>

De sterke valutalanden, die de visie van de economen onderschreven, wilden geen internationale monetaire verplichtingen aangaan die de binnenlandse prijsstabiliteit in gevaar

---

<sup>56</sup> Ibidem, 26; Dinan, *Europe Recast*, 132-3.

<sup>57</sup> Marsh, *The euro*, 40.

<sup>58</sup> Ibidem, 40; Moravcsik, *The Choice for Europe*, 243.

konden brengen. Zij meenden dat de oorzaak van de financiële evenwichtigheden bij de tekortlanden zelf lag. De overheden van deze landen zouden via expansief beleid noodzakelijke macro-economische hervormingen uitstellen. De economen spraken zich daarom uit voor asymmetrische interventieverplichtingen, opdat de convergentie plaats zou vinden in de richting van de laagste inflatiewaarde.<sup>59</sup>

De aanhangers van de kroningstheorie zagen kapitaalliberalisatie bovendien als voorwaarde voor monetaire integratie: zo zouden de zwakke valutalanden worden gedwongen hun beleid te onderwerpen aan de tucht van de financiële markten. Dit standpunt werd gebaseerd op wat in economisch jargon de ‘onmogelijke drie-eenheid’ wordt genoemd. Een staat heeft in principe drie doelstellingen met betrekking tot het reguleren van de monetair-financiële banden met de mondiale economie: volledige kapitaalmobilititeit, stabiele wisselkoersen en de mogelijkheid een onafhankelijk monetair beleid te voeren.<sup>60</sup> Er kunnen echter slechts twee van de drie tegelijkertijd worden gerealiseerd. Met volledige kapitaalmobilititeit en een vaste wisselkoers bijvoorbeeld, moet het monetair beleid, teneinde de nominale wisselkoerspariteit te behouden, in dienst worden gesteld van het wisselkoersbeleid. Een expansief monetair beleid waarbij de rente wordt verlaagd om de economische activiteit aan te jagen leidt in dit geval tot een tekort op de lopende en kapitaalrekening van de betalingsbalans, en daarmee tot druk op de wisselkoersverbinding.

Bezien vanuit de theorie van de onmogelijke drie-eenheid wordt de achterliggende gedachte van het standpunt van de aanhangers van de kroningstheorie inzake kapitaalliberalisatie duidelijk. Bij een monetaire unie worden de wisselkoersen onherroepelijk vastgezet. Als daarbij de restricties op kapitaalbewegingen worden weggenomen, is het onvermijdelijke gevolg dat de deelnemende landen de macro-economische beleidsautonomie uit handen moeten geven. De economen zagen hierin het voordeel dat lidstaten de mogelijkheid zouden verliezen een onverantwoordelijk expansief beleid te voeren op kosten van de sterkere landen; met vaste wisselkoersen en volledige kapitaalmobilititeit zouden zij worden gecorrigeerd door de disciplinerende marktkrachten.

Het plan-Werner voer een middenkoers tussen eerdergenoemde posities. Het introduceerde het concept van het parallellisme, waarbij gelijktijdig stappen op monetair en economisch terrein zouden worden gezet. Maar ondanks dit compromis bleef de tegenstelling tussen de economen en monetaristen sluimeren.<sup>61</sup> Volgens Szász bestond het rapport uit ‘compromissen, niet zozeer

---

<sup>59</sup> Moravcsik, *The Choice for Europe*, 243.

<sup>60</sup> Frieden, ‘Exchange Rate Politics: Contemporary Lessons from American History’ *Review of International Political Economy* 1 (1994) 81-103, 83-4.

<sup>61</sup> Szász, *De euro*, 26, 57.

in de vorm van tussenstandpunten, maar eerder over teksten die ieder in staat stelden zijn eigen voorkeuren te blijven nastreven'.<sup>62</sup> Een echte oplossing bood het plan-Werner dus niet.

### *Welke EMU?*

Het andere twistpunt was institutioneel: zou de monetaire unie uit intergouvernementele of supranationale instituties moeten bestaan? Frankrijk streefde naar een gezamenlijk monetair en economisch beleid dat onder toezicht van de politiek bleef staan, en wilde vasthouden aan zijn soevereiniteit. Voor de Bondsrepubliek was politieke controle over monetaire aangelegenheden een anathema; het monetair beleid moest volledig in handen liggen van het supranationale stelsel van centrale banken. Hoewel in het plan-Werner uiteindelijk overeenstemming werd bereikt over de noodzaak van het afstaan van nationale zeggenschap over delen van het economisch en monetair beleid aan het supranationale niveau, bleek Frankrijk toch niet bereid delen van zijn soevereiniteit uit handen te geven. Ofschoon het grootste verzet tegen supranationalisme met het aftreden van De Gaulle was verdwenen, bleek de Franse publieke opinie nog steeds huiverig voor het afgeven van nationale zeggenschap, en uitten de gaullisten scherpe kritiek op het plan. Frankrijk wilde de wisselkoersen snel vastzetten om op de korte termijn de vruchten de plukken van de voordelen voor de betalingsbalans van de associatie met de mark, maar was niet bereid de politieke en institutionele consequenties te nemen.<sup>63</sup> Volgens Hans Tietmeyer, een van de opstellers van het plan-Werner, was het spaak lopen van het EMU-project begin jaren '70 voornamelijk het gevolg van dit gebrek aan politieke wil.<sup>64</sup>

### *Scepticisme over de economische voordelen van EMU*

Naast deze meningsverschillen tussen de lidstaten, bleven degenen die verantwoordelijk waren voor de uitwerking van de plannen om te komen tot een monetaire unie, de centrale bankiers, uiterst sceptisch. Zij betwijfelden de wenselijkheid van de Europese eenwording middels een strategie van een onnatuurlijk snelle koppeling van de wisselkoersen.<sup>65</sup> Bovendien waren de economische argumenten voor monetaire integratie verre van robuust. Voorstanders beweerden dat de EMU de welvaart van de EEG zou vergroten: de totale output zou stijgen als gevolg van de efficiëntere allocatie van de beschikbare middelen. Maar hier kon tegenin worden gebracht dat er zonder wisselkoersen nog steeds culturele, taalkundige en sociale barrières zouden bestaan voor de factorbewegingen binnen de EEG, die de toename van marginale productiviteit zouden

---

<sup>62</sup> Szász, *De euro*, 53.

<sup>63</sup> Ludlow, *The Making*, 4; Van Ypersele, *Het Europees Monetair Stelsel*, 34.

<sup>64</sup> Hans Tietmeyer, 'On the Architecture of EMU' in: Alfred Steinherr (ed.), *Thirty Years of European Monetary Integration: From the Werner Plan to EMU* (Londen etc. 1994) 31-7, 32.

<sup>65</sup> Ludlow, *The Making*, 4.

belemmeren.<sup>66</sup> Daarnaast was er onenigheid over de vraag of zwevende koersen wel beter zouden zijn voor de intra-Europese handel dan vaste pariteiten. Tegenstanders stelden dat de plotse devaluaties of revaluaties binnen een systeem met vaste wisselkoersen veel schadelijker waren voor de handel dan de meer geleidelijke en natuurlijke fluctuaties van zwevende koersen.<sup>67</sup>

Tot slot bestond er een meer fundamentele scepsis ten aanzien van de haalbaarheid van een monetaire unie in de EEG. Deze twijfels zijn te vatten binnen de theorie van de optimale muntzone, in 1961 ontwikkeld door de Canadese econoom Robert Mundell. Zijn theorie ging uit van de veronderstelling dat een monetaire unie in principe voordelen kon bieden in de vorm van lagere transactiekosten en het neutraliseren van het wisselkoersrisico, maar dat deze potentiële voordelen afgewogen moesten worden tegen de nadelen van het opgeven van het monetair-beleidsinstrument. Lidstaten konden binnen een monetaire unie externe schokken niet meer individueel opvangen met het monetair beleid, aangezien dit op gemeenschapsniveau werd vastgesteld. Als de Europese economieën voldoende convergentie zouden vertonen – en zij gelijktijdig in dezelfde fase van de conjunctuur zouden verkeren – konden de voordelen opwegen tegen de nadelen. Al dit niet het geval was, dan kon de muntzone in de problemen komen door asymmetrische externe schokken. In dit geval zou het opgeven van het monetair-beleidsinstrument kostbaar zijn. De voordelen zouden evenwel nog op kunnen wegen tegen de nadelen, ook met onvoldoende economische convergentie, als de lonen en prijzen voldoende flexibel zouden zijn binnen de EEG, de arbeidsmarkten voldoende mobiel en geïntegreerd, of mechanismes voorhanden waren voor fiscale betalingen. De economieën van de EEG liepen echter niet synchroon en kenden een grote mate van onderlinge divergentie; de arbeidsmarkten waren onvoldoende geïntegreerd en het was politiek onhaalbaar om herverdelingsmechanismen in te stellen.<sup>68</sup>

### **Veranderingen in de internationale economische omgeving**

Er bestonden nog andere factoren die begin jaren '70 belemmerden dat het project doorgang kon vinden. Deze hadden te maken met de internationale economische situatie. Allereerst ontrafelde het systeem van Bretton Woods in de jaren 1971-3. De goudwisselstandaard werd in 1971 opgeheven. In dat jaar stak de speculatie tegen de dollar de kop op als gevolg van de grote onbalans tussen de dollar en het goud – in lijn met het eerder aangehaalde Triffin-dilemma. De Amerikaanse president Richard Nixon moest kiezen tussen de internationale verantwoordelijkheid voor de dollar als wereldreservevaluta – met als implicatie dat hij

---

<sup>66</sup> Kruse, *Monetary Integration*, 26.

<sup>67</sup> Dit argument haalden enkele leden van de Zentralbankrat aan in de discussie die zij voerden met bondskanselier Schmidt op 30 november 1978.

<sup>68</sup> Helleiner, 'The Evolution', 229; Kruse, *Monetary Integration*, 27.

restrictieve fiscale en monetaire maatregelen moest nemen - of het loslaten van de koppeling met het goud. Nixon gaf prioriteit aan de binnenlandpolitieke situatie en besloot op 15 augustus de goudpariteit van de dollar op te schorten.<sup>69</sup>

Op 17 en 18 december werden de semivaste wisselkoersen van de andere valuta's ten opzichte van de dollar in soepeler vorm - de fluctuatiemarge werd verhoogd van 1,5 tot 4,5% - hersteld met het Smithsonian-akkoord. Maar in 1973 viel ook het doek voor de tweede component van Bretton Woods, het stelsel van semivaste pariteiten. Het gebrek aan vertrouwen in de dollar bleek te groot; in maart 1973 dwongen grote speculatiegolven een groot deel van de deelnemende staten hun valutamarkten te sluiten en de koppeling met de dollar los te laten.<sup>70</sup>

De monetaire turbulentie die samenging met het einde van Bretton Woods bemoeilijkte de poging van de Europese lidstaten om hun onderlinge muntfluctuaties te beperken en hun monetair beleid te coördineren. De speculatiegolf tegen de dollar van 1971 zorgde in mei voor opwaartse druk op de mark. De Bondsrepubliek stelde voor als EEG gezamenlijk te gaan zweven ten opzichte van de dollar. Op Nederland na wilden de andere lidstaten dit niet, waarna de mark en de gulden op 9 mei zelfstandig voor beperkte duur gingen zweven. De andere EEG-lidstaten stelden kapitaalcontroles in om de speculatie het hoofd te kunnen bieden.<sup>71</sup>

Niettemin werd in 1972 alsnog besloten tot een Europese *joint float*. Met het Smithsonianakkoord werden de marges ten opzichte van de dollar verbreed; dit betekende dat de maximaal toegestane fluctuaties tussen EEG-valuta's nu 9% zouden bedragen. In het licht van de risico's voor het GLB en de inzet op EMU kwamen de lidstaten met het Akkoord van Bazel op 10 april 1972 overeen hun onderlinge marges te vernauwen tot 2,25% aan beide zijden van de afgesproken pariteit. Zo werd de zogenoemde 'Slang in de tunnel' in het leven geroepen. Aangezien de Europese valuta's onderling nauwere marges aanhielden, leken de Europese wisselkoersen zich als een slang binnen de bredere tunnel van de dollarpariteit te bewegen.<sup>72</sup>

Ofschoon sommige lidstaten en de Commissie de hoop koesterden dat de Slang zou dienen als gemeenschapsinstrument om monetaire divergenties tussen de lidstaten te verminderen, bleek deze verwachting niet uit te komen. Marsh schrijft dat 'the Snake had shrunk from a major European Community policy instrument to an informal mechanism among central banks'.<sup>73</sup> De Slang werd zelfs een bron van tweespalt en divergentie. Op 23 juni 1972 zag Groot-Brittannië zich al genoodzaakt het systeem te verlaten, gevolgd door Italië op 12 februari 1973. Ook Frankrijk had de grootste moeite de koppeling met de mark te kunnen behouden, en verliet het

---

<sup>69</sup> Van Ypersele, *Het Europees Monetair Stelsel*, 34.

<sup>70</sup> Helleiner, 'The Evolution', 223.

<sup>71</sup> Van Ypersele, *Het Europees Monetair Stelsel*, 34.

<sup>72</sup> Bernholz, 'The Bundesbank', 749-50; Van Ypersele, *Het Europees Monetair Stelsel*, 34-5.

<sup>73</sup> Marsh, *The Euro*, 74.

systeem op 19 januari 1974. Het trad op 10 juni 1975 weer toe, en moest op 15 maart 1976 wederom uittreden.

De internationale monetaire turbulentie na 1971 bemoeilijkte de inzet van de Europese lidstaten om hun onderlinge wisselkoersverhoudingen te stabiliseren.<sup>74</sup> Maar deze factor moet niet worden overschat. Volgens Szász zou ‘men met meer recht (...) kunnen stellen dat de regionale Europese monetaire samenwerking daaraan [de desintegratie van Bretton Woods] pas echt haar zin ontleende’.<sup>75</sup> De problemen binnen de Slang waren vooral te wijten aan het gebrek aan coördinatie van het economisch en monetair beleid. Dit euvel was niet zozeer te wijten aan de internationale monetaire instabiliteit, maar aan de verschillende beleidsreacties op de economische problemen die eind 1973 hun intrede deden.<sup>76</sup> Op dat moment maakte de eerste olieprijs crisis een einde aan de naoorlogse periode van ongekende economische groei in Europa. In de jaren daarna raakten de economieën in een economisch moeras verzeild van hoge werkloosheid, lage groei en inflatie (‘stagflatie’).<sup>77</sup>

De uiteenlopende beleidsreacties op deze economische problemen deden de economieën van de lidstaten verder uiteengroeien. Zo trad Duitsland hard op tegen de inflatie en groeiende overheidstekorten, en ging Frankrijk de crisis aanvankelijk te lijf door de uitgaven en tekorten juist te laten oplopen. Er had onvoldoende coördinatie van de monetaire en economische beleidslijnen plaats, waardoor de inflatieverschillen toenamen en een duurzaam wisselkoerssysteem onmogelijk bleek. Geen van de lidstaten handelde in het belang van Europa. Zij hielden sterk vast aan het belang van een onafhankelijk monetair beleid om nationale economische doelstellingen na te streven. Op diverse Europese toppen – zoals Kopenhagen in oktober 1973 en Parijs in december 1974 – committeerden de lidstaten zich keer op keer aan de EMU-doelstelling. Maar deze verklaringen bleken een lege huls: door de blijvende nationalistische reflexen kwam er weinig van terecht.<sup>78</sup>

### **1973-7: vergeefse pogingen voor monetaire integratie**

De periode van 1973-7 wordt veelal beschouwd als een fase van stagnatie in de geschiedenis van de Europese monetaire integratie. Toch is dit niet het hele verhaal. Hoewel de Slang de EEG op monetair vlak niet dichterbij elkaar wist te brengen, vormde zij niettemin een leerzaam

---

<sup>74</sup> Ibidem; Bernholz, ‘The Bundesbank’, 751; Van Ypersele, *Het Europees Monetair Stelsel*, 36-7.

<sup>75</sup> Szász, *De euro*, 77.

<sup>76</sup> Feitelijk was de olieprijs crisis slechts de druppel die de emmer deed overlopen; de structurele economische problemen in West-Europa – overcapaciteit, gebrek aan concurrentiekracht en excessieve liquiditeit – kwamen in de jaren 1972-3 al aan het licht.

<sup>77</sup> Ludlow, *The Making*, 7.

<sup>78</sup> Ibidem, 3, 44.

experiment met regionale wisselkoerssamenwerking.<sup>79</sup> De EMU-doelstelling bleek weliswaar onhaalbaar, maar de lidstaten bleven toch spelen met de gedachte van monetaire samenwerking.

Deze jaren werden gekenmerkt door een reeks voorstellen om het Europese wisselkoersarrangement te hervormen. Zij hadden alle als oogmerk de meer inflatoire EEG-landen op de een of andere manier te associëren met de landen binnen de Slang.<sup>80</sup> Over geen van de plannen werd overeenstemming bereikt: de Bondsrepubliek zag weinig heil in het toegeven aan de Franse plannen voor meer symmetrie.<sup>81</sup> Het plan-Fourcade uit 1974, ingediend door de toenmalige Franse minister van Financiën Jean-Pierre Fourcade, was een van de plannen die koel onthaald werden door Bonn. Dit plan is interessant in het licht van de latere voorstellen van Schmidt: het introduceerde het mandje van gemeenschapsvaluta's als rekeneenheid; Fourcade stelde bovendien voor dit mandje als basis voor het interventiestelsel te gebruiken. Hij hoopte zo de aanpassingslasten bij onevenwichtigheden op de betalingsbalans meer bij de overschotlanden te leggen. Deze punten zouden terugkomen in het debat rond het EMS in 1978.<sup>82</sup>

### **De EMU-campagne van Jenkins in 1977**

Gedurende 1977 was het Commissiepresident Roy Jenkins die de EMU-handschoen opnam. Toen hij begin dat jaar aantrad, werd het sentiment binnen de EEG gekenmerkt door een gevoel van algemene politieke en economische stagnatie. Dit was enerzijds het gevolg van het uitblijven van eensgezindheid over het doel, de richting en de identiteit van de EEG in de wereld; en anderzijds van de blijvende economische problemen. Jenkins was vooral bezorgd over de groeiende divergentie tussen de lidstaten.<sup>83</sup>

Jenkins zag een sleutelrol weggelegd voor EMU als oplossing voor deze problemen. Volgens de Britse historicus Peter Ludlow was Jenkins van mening dat een fris debat over de fundamentele problemen van de monetaire unie de enige manier zou zijn waarop de EEG weer in een vruchtbare discussie kon worden gezogen.<sup>84</sup> Medio 1977 startte Jenkins een campagne om de geesten in de EEG rijp te maken voor de EMU, waarbij vooral zijn speech in Florence in oktober bekend is. Hij verklaarde dat een monetaire unie zowel economische als politieke voordelen bood. Volgens Jenkins was het duidelijk 'that the succesful creation of a European monetary union would take Europe over a political threshold'. Maar getuigend van politiek

---

<sup>79</sup> Dinan, *Europe Recast*, 148.

<sup>80</sup> Hieronder vallen het plan-Fourcade (1974); rapport-Marjolin (1975); rapport-Tindemans (1975); plan-Duisenberg (1976), de campagne van Jenkins (1977); en het plan-Ortoli (1977).

<sup>81</sup> Marsh, *The Euro*, 74, Bernholz, 'The Bundesbank', 753; Ludlow, *The Making*, 3-4; Van Ypersele, *Het Europees Monetair Stelsel*, 37.

<sup>82</sup> Marsh, *The Euro*, 74; Szász, *De euro*, 64-5.

<sup>83</sup> Szász, *De euro*, 78; Ludlow, *The Making*, 21-3, 39.

<sup>84</sup> Ludlow, *The Making*, 43-4.



realisme, vulde hij hierbij aan dat 'Europe today is not prepared to pursue the objective of monetary union uniquely for ideological reasons. To move in this direction Europe also needs materially convincing arguments'.<sup>85</sup>

Volgens Jenkins bood monetaire integratie niet alleen het antwoord op de Europese problemen, maar ook sloot zij ook aan bij de belangen van de twee grootste staten van de EEG. Van Frankrijk was al langer bekend dat het streefde naar monetaire samenwerking. Jenkins meende dat monetaire integratie ook congrueerde met de kortetermijnbelangen van Duitsland. Het was gebaat bij de open markten van de EEG. Bovendien ondervond het problemen als gevolg van de hoge waardering van de mark, die zijn concurrentiepositie in de knel bracht.<sup>86</sup> Jenkins wees op het feit dat Bonn zich geconfronteerd zag met een dilemma: of het liet de koers van de mark tot ongekeerde hoogte stijgen, met desastreuze gevolgen voor de Duitse exportsector; of de Bundesbank moest aanzienlijke hoeveelheden dollars opkopen op de valutamarkten. De hieruit resulterende uitbreiding van de geldhoeveelheid zou risico's meebrengen voor de binnenlandse prijsstabiliteit. Volgens Jenkins restte Duitsland slechts een verstandige keuze: het herstellen van de Europese monetaire samenwerking.

### **Na het plan-Fourcade, de campagne van Jenkins... het 'plan-Schmidt'**

Veel medestanders had Jenkins in 1977 echter niet. Zijn toespraak in Florence werd door verschillende media als utopisch bestempeld.<sup>87</sup> De campagne van Jenkins leek dan ook vruchteloos te blijven, totdat Schmidt in het voorjaar van 1978 het heft in eigen handen nam. Op de Europese Raad in Kopenhagen op 7 en 8 april bracht hij de andere Europese leiders op de hoogte van zijn voornemen om de Europese monetaire samenwerking nieuw leven in te blazen. Hij deed dit tijdens de informele zitting van de Raad op de avond van 7 april; het was de bedoeling dat de het plan afgeschermd zou blijven van de buitenwereld totdat de leiders overeenstemming hadden bereikt over de contouren van het systeem en de procedure voor het uitwerken van de details.<sup>88</sup>

De voornemens van de bondskanselier lekten evenwel uit, en de media gaven al snel ruchtbaarheid aan zijn plannen. Toch tastten zij in het duister wat betreft de precieze details. Schmidt, Giscard en de Britse premier James Callaghan besloten na de top van Kopenhagen drie experts aan te wijzen die een akkoord op hoofdlijnen zouden uitwerken tussen de drie grote lidstaten dat als basis voor de volgende Europese Raad in Bremen op 6 en 7 juli zou fungeren. De Britse onderhandelaar, Kenneth Couzens, haakte echter al snel af. Het ontbrak Londen aan

---

<sup>85</sup> Roy Jenkins, 'Europe's Present Challenge and Future Opportunity', Jean Monnet Lecture, 27 oktober 1977.

<sup>86</sup> Ludlow, *The Making*, 53-7.

<sup>87</sup> Ibidem, 53.

<sup>88</sup> Ibidem, 90-4.

de politieke wil. Het trachtte niettemin invloed te behouden op het proces, maar besloot uiteindelijk toch niet deel te nemen aan het EMS.<sup>89</sup>

Het document dat de Franse en Duitse experts, Horst Schulmann en Bernard Clappier, voor de top van Bremen uitwerkten, werd bijna geheel overgenomen in de Bremen-annex. De regeringsleiders en staatshoofden accepteerden het als uitgangspunt voor de verdere onderhandelingen. De meeste lidstaten waren enthousiast over de plannen, hoewel sommige landen bezwaren hadden tegen de procedure waarbij Frankrijk en Duitsland als een ‘Directoraat’ de lijn bepaalden. Groot-Brittannië was zoals vermeld sceptisch, maar ook Italië en Ierland hadden twijfels door de mogelijke negatieve effecten van het systeem op hun economische groei. Gezien hun zwakke economieën, waren zij beducht voor een deflatoir effect als gevolg van de koppeling met de sterke mark.<sup>90</sup>

In de maanden na Bremen raakten de officiële Europese kanalen betrokken bij het proces – het Monetair Comité, het Comité der Presidenten van de Centrale Banken, en het Economisch Beleidscomité. Een belangrijk aspect van de Bremen-annex was dat de lidstaten een tijdspad overeen waren gekomen: de technische comités hadden de taak voor het einde van oktober de details van de politieke grondstellingen uit te werken, zodat de lidstaten op de Europese Raad in Brussel op 4 en 5 december een besluit zouden nemen over het definitieve systeem. Deze comités slaagden er niet in op alle punten overeenstemming te bereiken; interventie van het hoogste politieke niveau was soms vereist om een impasse te doorbreken – zoals de bilaterale Frans-Duitse top in Aken op 14 en 15 december. Op de Europese Raad in december werd een principeakkoord bereikt tussen de Slang-landen en Frankrijk. Groot-Brittannië besloot niet deel te nemen aan het systeem. Italië en Ierland sloten zich later die maand pas aan.<sup>91</sup>

De streefdatum van 1 januari 1979 werd echter niet gehaald: Giscard was onverwacht in de contramine. Hij eiste een overeenkomst over de *monetary compensatory accounts*, een ingewikkeld compensatiesysteem voor Europese boeren die verliezen leden als gevolg van wisselkoersfluctuaties. Dit schema was nadelig voor Frankrijk. Giscard vertraagde het EMS wegens binnenlandpolitieke redenen: hij was onder vuur komen te liggen van de gaullisten, die meenden dat hij in de onderhandelingen rondom het EMS te veel zou hebben weggeven aan Duitsland. Op 13 maart 1979 trad het EMS uiteindelijk toch in werking.<sup>92</sup>

---

<sup>89</sup> Ludlow, *The Making*, 104-6, 109.

<sup>90</sup> Ibidem, 106, 114-6.

<sup>91</sup> Ibidem, 159, 181-2.

<sup>92</sup> Simonian, *The Privileged*, 284.

### **Het EMS: een Duitse beleidswijziging**

Het initiatief van Schmidt begin 1978 om te komen tot een nieuw Europees wisselkoersarrangement betekende een nieuwe impuls voor de Europese monetaire samenwerking, na enige jaren van (quasi-)inertie. Het plan was pragmatischer dan de voorstellen die Jenkins het jaar ervoor had gedaan. Niettemin kreeg de EEG zo de kans de monetaire impasse te doorbreken. Het belang van zijn plannen zat hem niet zozeer in de noviteit of originaliteit van zijn voorstel. In de periode daarvoor hadden diverse ontwerpen de revue gepasseerd. Deze plannen bouwden voort op eerdere ontwerpen. Ook de bondskanselier deed zijn voorstellen niet in een vacuüm, en ontleende zijn ideeën gedeeltelijk aan eerdere plannen.

Het belang van de EMS-plannen zat hem in de geestesvader zelf: het was Schmidt, de Duitse bondskanselier, die zijn scepticisme ten aanzien van de eerdere plannen voor monetaire samenwerking inruilde voor enthousiasme. Het was deze Duitse beleidswijziging die de monetaire integratie een nieuwe impuls gaf.

## II. Situatieschets: druk, mogelijkheden en beperkingen

Nichts sagt so deutlich, aus welchem Holz ein Volk geschnitzt ist wie das, was es währungspolitisch tut.<sup>93</sup>

- Joseph Alois Schumpeter

Dit hoofdstuk schetst het kader waarbinnen Schmidt zijn EMS-initiatief nam. Hiervoor worden de trans-Atlantische dimensie; de Europese dimensie; en de interne Duitse situatie in 1977-8 uitgelicht. Deze niveaus zullen zoveel mogelijk van elkaar gescheiden worden behandeld.

De inhoud van dit hoofdstuk loopt tot aan het voorjaar van 1978. Hoewel sommige ontwikkelingen nog verder doorliepen, is deze cesuur gekozen omdat Schmidt op dat moment zijn initiatief voorlegde aan de andere EEG-landen. De ontwikkelingen die aan de orde komen, zijn door verschillende auteurs op enigerlei wijze in verband gebracht met het EMS-initiatief. In het volgende hoofdstuk zal worden ingegaan op de precieze relatie met de plannen van de bondskanselier.

### **De trans-Atlantische dimensie: spanningen tussen Bonn en Washington**

De periode-Carter (1977-81) wordt als het dieptepunt in de naoorlogse Duits-Amerikaanse betrekkingen beschouwd. Hoewel de vooruitzichten voor de trans-Atlantische betrekkingen met het aantreden van Jimmy Carter als president in januari 1977 nog goed waren, bleken verschillende kwesties al snel voor de nodige spanningen te zorgen. Deze kwesties bevonden zich zowel op (veiligheids-)politiek als economisch terrein. Ze waren mede bepalend voor de negatieve beeldvorming van Schmidt en daarmee die van de Bondsrepubliek over de regering-Carter.

#### *(Veiligheids-)politieke geschillen*

In de eerste helft van 1977 legden twee kwesties een hypotheek op de Duits-Amerikaanse betrekkingen: het geschil over de export van Duitse nucleaire technologie naar Brazilië en de morele toon die de regering-Carter aansloeg in de betrekkingen met de Sovjet-Unie. De twist rondom het *Brasiliengeschäft* - de VS uitten kritiek op de deal vanwege de gevaren voor de verspreiding van nucleaire wapens – liet zijn sporen na in de betrekkingen tussen beide landen. Vooral de dreigementen van het Congres de militaire aanwezigheid in de Bondsrepubliek af te bouwen indien Bonn niet af zou zien van de deal, betekenden een wrange herinnering aan de

---

<sup>93</sup> Geciteerd in: Emminger, *D-Mark*, 33.

kwetsbaarheid van Duitsland als gevolg van de afhankelijkheid van de VS.<sup>94</sup> Waar de Bondsrepubliek zich op een andere manier ongemakkelijk bij voelde was de nadruk op mensenrechten in de buitenlandpolitiek van Washington. Bonn vreesde voor de consequenties voor de detente tussen Oost en West, het essentiële kader waarbinnen het de succesvolle *Ostpolitik* voerde.<sup>95</sup>

In de tweede helft van 1977 dienden twee andere twistpunten zich aan: de in Duitse ogen onverantwoordelijke onderhandelingsstrategie van de Amerikanen in de SALT-II<sup>96</sup> wapenbeheersingsonderhandelingen, en het neutronenbomfiasco. De eerste kwestie ontstond naar aanleiding van een voorlopig akkoord tussen de VS en de Sovjet-Unie in september dat jaar, waarbij de VS voor bepaalde tijd afzagen van de productie van kruisraketten zonder dat de Sovjet-Unie daar een tegenprestatie op het vlak van de SS-20 middellangeafstandsraket tegenover hoefde te zetten. Volgens Schmidt werd zo de veiligheid van beide grootmachten gegarandeerd, maar werd geen rekening gehouden met de veiligheidsbelangen van Europa.<sup>97</sup>

De politieke strijd rondom de neutronenbom<sup>98</sup> draaide om de vraag of en onder welke voorwaarden de bom op Duits grondgebied zou worden geplaatst. Hoewel de neutronenbom in principe tegemoet kwam aan de langgekoesterde Europese wens van een middellangeafstandswapen ter compensatie voor het regionale overwicht van de Sovjet-Unie – vooral in de vorm van tanks en middellangeafstandwapensystemen – stuitte ze op groot verzet in de Europese publieke opinie. De bom werd als onmenslievend beschouwd. Nadat Schmidt erin was geslaagd zijn partij ondanks de tegenstand achter het project te krijgen, zag Carter eind maart 1978 toch af van de productie van de neutronenbom. De ontsteltenis aan Duitse zijde was groot. De president gold in Bonn na dit besluit definitief als onbetrouwbare bondgenoot.<sup>99</sup>

#### *Botsende macro-economische paradigma's: Keynesianisme of neoklassieke economie?*

Naast deze (veiligheids-)politieke kwesties, bestonden er meningsverschillen tussen de Bondsrepubliek en de VS op het vlak van het macro-economisch beleid. Dit zogenoemde groei- of reflatiedebat gloorde al aan de horizon in de nadagen van de regering-Ford, maar kwam pas echt los met het aantreden van Carter begin 1977. De hamvraag was of de westerse economieën groei moesten creëren door hun binnenlandse vraag aan te zwengelen, of de loon- en prijsstijging

---

<sup>94</sup> Klaus Wiegrefe, *Das Zerwürfnis. Helmut Schmidt, Jimmy Carter und die Krise der deutsch-amerikanischen Beziehungen* (Berlijn 2005) 76-98; Ludlow, *The Making*, 67-9.

<sup>95</sup> Wiegrefe, *Das Zerwürfnis*, 128-154.

<sup>96</sup> 'SALT' staat voor Strategic Arms Limitation Talks.

<sup>97</sup> Ibidem, 159-80; Jonathan Story, 'The Launching of the EMS: An Analysis of Change in Foreign Economic Policy', *Political Studies* 36 (1988) 397-412, 402-3.

<sup>98</sup> De officiële naam van de neutronenbom was 'Enhanced Radiation Weapon'.

<sup>99</sup> Wiegrefe, *Das Zerwürfnis*, 181-206.

moesten controleren door de overheidsuitgaven terug te dringen en een conservatief monetair beleid te voeren. Duitsland en de VS waren de hoofdrolspelers in het debat, maar dit betekende niet dat andere landen er niet aan deelnamen: Japan bevond zich op de Duitse lijn, landen als Frankrijk en Groot-Brittannië schaarden zich achter de Amerikaanse positie. Het debat speelde van begin 1977 tot april 1978 – en feitelijk ook nog langer daarna (zie bijvoorbeeld de G-7-top in Bonn op 16 en 17 juli 1978).

Vanaf het midden van 1977 kwam er een andere brisante kwestie bij, die de Duitse bewindslieden de nodige kopzorgen gaven: de dollarcrisis, en de risico's die de hieruit resulterende waardeinstijging van de mark meebracht voor de Duitse economie. Het groeidebat en de dollarcrisis stonden niet los van elkaar: er zijn aanwijzingen dat de regering-Carter onverschilligheid betrachte ten aanzien van de koers van de dollar teneinde de Bondsrepubliek onder druk te zetten om de economie te stimuleren – Bonn zou hier door de hoge waarde van de mark toe kunnen worden gedwongen. Anders dan bij het groeidebat stond Duitsland in zijn kritiek op het Amerikaanse wisselkoersbeleid niet alleen in de EEG: het had onder andere Frankrijk aan zijn zijde.<sup>100</sup>

*Het reflatie-debat: de Bondsrepubliek als de locomotief die de wereldeconomie uit het moeras zou trekken*

De wortels van het reflatie-debat zijn terug te vinden in de uiteenlopende reacties van verschillende westerse staten op de economische problemen in de jaren van 1971-4.<sup>101</sup> Duitsland haalde medio 1973 als eerste OESO-land<sup>102</sup> de monetaire en fiscale teugels aan en slaagde erin nog voor het uitbreken van de olieprijs-crisis de inflatie onder controle te krijgen.<sup>103</sup> Met de inflatoire risico's die de verhoogde grondstoffenprijzen als gevolg van de crisis meebrachten voor de OESO-landen, zag de Bondsrepubliek zich bevestigd in de keuze voor de consolidatiekoers. Als gevolg van het restrictieve beleid kende Duitsland in internationaal opzicht een relatief lage inflatie, lage werkloosheid – hoewel voor Duitse begrippen nog steeds hoog -, een redelijk groeipercentage en recordhandelsoverschotten. De lessen voor de regering-Schmidt waren medio jaren '70 duidelijk: het consolidatiebeleid moest worden doorgezet. Anders dan de Keynesiaanse opvatting, waarbij werd uitgegaan van een uitruil tussen inflatie en werkloosheid, gold voor Bonn

---

<sup>100</sup> Wiegrefe, *Das Zerwürfnis*, 221.

<sup>101</sup> Het uiteenvallen van Bretton Woods in de jaren 1971-3, de inflatoire tendensen in 1972-3, en de olieprijs-crisis eind 1973 en de daaropvolgende recessie in 1974.

<sup>102</sup> 'OESO' staat voor Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling.

<sup>103</sup> Robert D. Putnam en C. Randall Henning, 'The Bonn Summit of 1978: A Case Study in Cooperation', in: Richard N. Cooper et al., *Can Nations Agree? Issues in International Economic Cooperation* (Washington D.C. 1989) 20-1.

de mantra van de prijsstabiliteit, niet ten koste van de werkgelegenheid en groei, maar juist als basis voor het herstel van de economie.<sup>104</sup>

De regering-Carter hanteerde een afwijkend economisch paradigma. Waar het Amerikaanse macro-economische beleid onder Ford werd gekenmerkt door gematigde Keynesiaanse stimulatie, koos Carter begin 1977 ondubbelzinnig voor een expansieve koers. Contrair aan de heersende visie in Bonn, waar de mondiale economische problemen werden gezien als structureel aanbodprobleem, interpreteerden de nieuwe Amerikaanse bewindspersonen de crisis in vraagopzicht. Volgens hen werkten de hoge energieprijzen als gevolg van de olieprijs crisis als een 'belasting' die de koopbereidheid van de consumenten verminderde. Een expansief begrotingsbeleid zou deze vraaguitval compenseren en de werkgelegenheid bevorderen. Dit beleid zou volgens Washington geen risico voor de inflatie meebrengen: de inflatietrends van de jaren '70 werden toegeschreven aan de olieprijs crisis, een eenmalige exogene schok. Zolang ondernemingen hun volledige capaciteit niet benutten, zou Keynesiaanse vraagstimulatie niet de inflatie maar de productie aanjagen.<sup>105</sup>

Hun standpunten baseerden de bewindslieden van de regering-Carter op de zogenoemde locomotieftheorie. Het uitgangspunt van deze theorie was dat landen met een sterke positie op de lopende rekening een expansief fiscaal en monetair beleid moesten voeren. De stijgende importen als gevolg van dit beleid zouden externe vliegwieleffecten genereren die de economische groei in het buitenland konden bevorderen. De surpluslanden – de Bondsrepubliek, Japan, en tot de tweede helft van 1976 de VS – konden zo de economische ontwikkeling van de tekortlanden – waaronder Italië, Groot-Brittannië en Frankrijk – aanzwengelen. De locomotieftheorie had ook een politieke kant: economische groei werd gezien als remedie voor de groeiende populariteit van het communisme in met name de zuidelijke Europese landen. In Italië bijvoorbeeld rees de populariteit van de communistische partij en overwogen de christendemocraten haar op te nemen in de regering.<sup>106</sup>

De VS deden lijken alsof deze visie was geboren uit internationaal verantwoordelijkheidsgevoel, maar diende in werkelijkheid ook duidelijk de belangen van de VS zelf. Eind 1976 verlieten de VS de voorhoede van surpluslanden en sloten zich aan bij de stoet tekortlanden. Carter, niet van zins binnenlandpolitiek controversiële macro-economische maatregelen door te voeren om de importen terug te dringen, zag groeistimulatie in Duitsland als

---

<sup>104</sup> Putnam en Henning, 'The Bonn Summit', 21, 25, 32.

<sup>105</sup> Wiegrefe, *Das Zerrwürfeln*, 106-7.

<sup>106</sup> Ibidem, 108-9; Putnam en Henning, 'The Bonn Summit', 35.

een minder gevoelige weg om de problemen van de Amerikaanse betalingsbalans en de werkloosheid terug te dringen.<sup>107</sup>

Toen de regering-Carter begin 1977 aankondigde een pakket van stimulerende maatregelen door te voeren, stond Bonn hier aanvankelijk positief tegenover. Deze houding veranderde toen bleek dat Washington de maatregelen als voorbeeld voor de andere OESO-landen zag. De VS begonnen druk uit te oefenen op de Bondsrepubliek om navolging te geven aan de Amerikaanse koers, eerst langs bilaterale weg, en nadat bleek dat Bonn niet bereid was toe te geven vervolgens binnen multilaterale kaders als de G-7 en het Internationaal Monetair Fonds (IMF).<sup>108</sup> De VS konden rekenen op brede steun voor hun positie: niet alleen het Verenigd-Koninkrijk, maar ook Frankrijk had sympathie voor het Amerikaanse standpunt.

Zo ook tijdens de bijeenkomst van de G-7 in Londen in mei 1977. In het communiqué committeerden de Bondsrepubliek en Japan zich tot groeidoelstellingen van respectievelijk 5 en 6,7 %. Schmidt ging met tegenzin overstag, later zou hij zich beklagen over het feit dat de EEG verzuimd had haar collectieve gewicht in de strijd te gooien.<sup>109</sup> De groeitarget voor Duitsland bleek echter al snel te optimistisch; in de maanden na Londen vertraagde de Duitse economische groei. Internationaal groeide nu de druk op Bonn om stimulatemaatregelen te nemen teneinde de afgesproken groeidoelstelling te halen, zoals tijdens de OESO-bijeenkomst in Parijs in juni of die van het IMF eind september. De maatregelen die de regering-Schmidt nam – zoals een stimulatiepakket in september – werden in het buitenland als ontoereikend bestempeld.<sup>110</sup>

Begin 1978 stond de bondskanselier met de rug tegen de muur. In internationaal opzicht dreigde isolement: het standpunt van de VS werd ondersteund voor onder andere het VK, Italië en Frankrijk. Maar waar deze groep aandrang op expansieve maatregelen, was Schmidts binnenlandse speelruimte beperkt: de christendemocratische oppositie in de Bondsdag dreigde een zaak aan te spannen bij het Constitutioneel Hof in Karlsruhe indien de regering de tekorten niet zou terugdringen. Ook de liberale coalitiepartner en het zakenleven waren sceptisch over extra overheidsuitgaven. Volgens hen zouden grotere tekorten de investeringen ontmoedigen door inflatieverwachtingen te vergroten en de looneisen te stuwen.<sup>111</sup>

---

<sup>107</sup> Putnam en Henning, 'The Bonn Summit', 35, 48-9; Wiegrefe, *Das Zerwürfnis*, 110.

<sup>108</sup> Ludlow, *The Making*, 74-5; Story, 'The Launching', 400; Wiegrefe, *Das Zerwürfnis*, 108; 113-5.

<sup>109</sup> Wiegrefe, *Das Zerwürfnis*, 118-9; Putnam en Henning, 'The Bonn Summit', 37, 41-2.

<sup>110</sup> Putnam en Henning, 'The Bonn Summit', 42-3.

<sup>111</sup> Moravcsik, *The Choice for Europe*, 252; Ludlow, *The Making*, 63, 75-6; Story, 'The Launching', 400-2, 404.



*De dollarcrisis: 'The dollar seemed not so much floating as drowning'*

Nauw verbonden met het reflatiedebat was de dollarcrisis. Maar anders dan bij het groeidebat had de Bondsrepubliek ten aanzien van de dollarcrisis wel een Europese bondgenoot: ook Frankrijk uitte kritiek op het onverantwoordelijke wisselkoersbeleid van de VS.

Toen bleek dat Bonn niet bereid was voldoende maatregelen te treffen om de groeitarget zoals overeengekomen in Londen te verwezenlijken, koos de Amerikaanse minister van Financiën Michael Blumenthal bij de bijeenkomst van de OESO-landen in juni in Parijs een andere tactiek om de Duitsers te bewegen tot het voeren van een expansiever beleid. Bij deze gelegenheid eiste hij openlijk dat Bonn maatregelen zou treffen het handelsoverschot terug te dringen, anders zou Washington zich niet verzetten tegen de dalende dollarkoers op de valutamarkten. Dit was een nieuwe koers van de Amerikaanse monetaire diplomatie: tevoren werd de dalende dollarkoers – en de daarmee samenhangende stijgende marktkoers – weliswaar ook al gezien als instrument om de locomotieftheorie in de praktijk te brengen, maar niet zo direct als nu.<sup>112</sup>

Het wisselkoersbeleid van de VS stond al langer bekend als *benign neglect*. Al onder president Nixon gaven de VS geregeld blijk dat binnenlandpolitieke prioriteiten hoger werden aangeslagen dan de internationale verantwoordelijkheid voor de dollar – die immers de wereldreservevaluta was. Met de officiële verklaringen van Blumenthal – onder andere in Duitsland aangeduid met de termen *open mouth policy* en *talk the dollar down* – veranderde het beleid van *benign* naar *malign neglect*, en werd bewust gekozen de dollarkoers laag te houden. De uitlatingen van Blumenthal waren feitelijk een uitnodiging tot speculatie tegen de dollar. Nog diezelfde maand zette de dollarkoers een ongekend steile daling in die de mondiale monetaire verhoudingen onder druk zette.<sup>113</sup>

Deze daling was echter niet uitsluitend het gevolg van de verklaringen van Blumenthal, ze had ook een meer tastbare oorzaak: het groeiende Amerikaanse tekort op de lopende rekening. Dit tekort werd vooral veroorzaakt door de massale olie-importen. De VS hanteerden sinds begin jaren '70 een beleid waarbij de olieprijsen werden gereguleerd tot onder de wereldprijs; deze de facto subsidie leidde tot overmatige olieconsumptie in de VS. Vanaf 1977 bezorgde de oliehonger de Amerikaanse lopende rekening een negatief saldo. Dit groeiende tekort was de drijfveer voor de verklaringen van Blumenthal in juni: Washington hoopte via de dalende dollarkoers de concurrentiepositie van de VS te verbeteren, en de Bondsrepubliek onder druk te zetten de importen op te voeren.<sup>114</sup>

---

<sup>112</sup> Putnam en Henning, 'The Bonn Summit', 50; Wiegrefe, *Das Zerwürfnis*, 208-10.

<sup>113</sup> Ludlow, *The Making*, 69-70; Wiegrefe, *Das Zerwürfnis*, 210.

<sup>114</sup> Putnam en Henning, 'The Bonn Summit', 22; Wiegrefe, *Das Zerwürfnis*, 211; Marsh, *The Euro*, 68, 77; Ludlow, *The Making*, 69-70; Simonian, *The Privileged*, 288.

Vanaf juli 1977 begon de dollar met ongekeerde snelheid te dalen op de valutamarkten. Alleen al in 1977 verloor de dollar 10,8% van zijn waarde ten opzichte van de mark. Begin 1978 leek de koers zich even te stabiliseren, na een renteverhoging van de Amerikaanse centrale bank, de Federal Reserve, en een uitgebreide swapregelingovereenkomst met de Bundesbank. Maar eind januari zette de dalende trend zich voort. Op 1 maart 1978 dook de dollar onder de psychologische grens van 2 mark. In februari bevestigde Carter in navolging van Blumenthal de relatie tussen het reflatie-debat en de dollarcrisis: hij verklaarde dat de VS de dollarkoers enkel zouden stabiliseren, als de Bondsrepubliek de binnenlandse conjunctuur aan zou zwengelen. Volgens Wiegrefe werden ‘beide Kofliktherde – Dollarschwäche und Lokomotivtheorie – (...) damit politisch verbunden’.<sup>115</sup>

De dalende dollarkoers bracht een omgekeerd evenredige ontwikkeling bij de externe waarde van de mark teweeg. Als gevolg van de positie van de mark als tweede wereldreservevaluta – sinds 1972 – fungeerden de Amerikaanse en Duitse valuta’s in de jaren ‘70 steeds meer als communicerende vaten. Als het vertrouwen in de dollar afnam, ruilden beleggers hun bezittingen in dollars om voor marken. Met de steile dollardaling van 1977-8 steeg de Duitse valuta daardoor ongekend snel in waarde, en binnen de Bondsrepubliek ontstonden zorgen over de economische implicaties die deze koersstijging meebracht. Dit was niet eens zozeer wegens de bilaterale verhouding: de VS waren niet de grootste buitenlandse afzetmarkt voor de Duitse exportsector. Een groter probleem was dat de speculatieve fondsen uit de VS ongelijk over de EEG werden verdeeld. Duitsland kreeg het leeuwendeel voor zijn kiezen, een land als Groot-Brittannië was minder populair bij beleggers. Vanuit Frankrijk en Italië bracht de zwakke dollarkoers zelfs een uitstroom van fondsen richting de Bondsrepubliek teweeg: beleggers anticipeerden een verdere stijging van de markkoers ten opzichte van die van de franc en de lire, en zetten hun bezittingen om in marken. Het gevolg was dat niet alleen de dollarkoers onderuitging ten opzichte van die van de mark. Ook de lire en de franc duikelden naar beneden. Gezien het feit dat de EEG de helft van de Duitse exportmarkten vertegenwoordigde, was dit een reëel risico voor de Duitse exportsector. De stijgende markkoers ging voorbij aan het verschil in inflatie en betekende derhalve een reële opwaardering.<sup>116</sup>

De Amerikaanse druk op de Bondsrepubliek had niet het gewenste effect: Bonn peinsde er niet over toe te geven aan de Amerikaanse dreigingen. Het was verontwaardigd over het gemak waarmee de Amerikaanse regering haar macro-economische onverantwoordelijkheid afschoof op haar handelspartners. Ook de argumentatie was Bonn een doorn in het oog. De regering-Carter

---

<sup>115</sup> Putnam en Henning, ‘The Bonn Summit’, 49, 51-2; Wiegrefe, *Das Zerwürfnis*, 222.

<sup>116</sup> Moravcsik, *The Choice for Europe*, 251; Ludlow, *The Making*, 72-3; Malcolm Crawford, *One Money for Europe?: The Economics and Politics of EMU* (2e druk; Basingstoke 1997) 17; James, *International Monetary Cooperation*, 297; Apel, *European Monetary Integration*, 47.

betoogde dat het Amerikaanse tekort gunstig zou zijn voor de groei in de andere OESO-landen. Duitsland zag dit anders: volgens haar was het Amerikaanse tekort vooral het gevolg van de hoge olierekening. Zo had het nauwelijks een positief effect op de exportcijfers van de landen buiten de OPEC. Bovendien zorgde de Amerikaanse energiehonger voor stijgende internationale energieprijzen.<sup>117</sup>

Zoals vermeld ontstond in Duitsland grote zorg over de exportsector met de stijgende externe waarde van de mark. Volgens Wiegrefe richtte deze zorg zich niet zozeer het mogelijke verlies van exportmarktaandeel: 'die exportabhängigen Branchen waren weiterhin optimistisch, die Aufwertung der Mark kompensieren zu können'.<sup>118</sup> Duitse bedrijven slaagden erin hun afzet op peil te houden, en zelfs uit te breiden in 1977-8: het handelsoverschot van de Bondsrepubliek bleef ongekend hoog. Duitse exportbedrijven verdisconteerden de hoge wisselkoers evenwel niet in de buitenlandse prijzen: dit had steeds smaller wordende winstmarges tot gevolg. Bonn maakte zich vooral zorgen over de gevolgen die deze winstderving voor de investeringsbereidheid van de Duitse industrie had, en daarmee voor de groei en werkgelegenheid in de Bondsrepubliek.

Naast de interne economische risico's die de dalende dollarkoers meebracht, kende de monetaire turbulentie ook Europapolitieke risico's: de volatiliteit op de valutamarkten bracht de intra-Europese handel in gevaar.<sup>119</sup>

De dalende dollarkoers had grote gevolgen voor de wisselkoersen van de valuta's van de EEG-lidstaten en hun onderlinge verhoudingen. De pariteitsverhoudingen van de landen van de Slang kwamen onder spanning te staan: Nederland en België slaagden er met aanzienlijke renteverhogingen en valutamarktinterventies ternauwernood in de koppeling met de mark te behouden. De Zweedse kroon, ook onderdeel van de Slang, moest het systeem op 28 augustus 1977 echter verlaten. Op diezelfde dag werden de Noorse en Deense kroon met 5% gedevalueerd.<sup>120</sup> De divergerende koerswaarden van de valuta's van de lidstaten van de EEG buiten de Slang waren nog groter. In de periode van juni tot december 1977 – waarin de mark met 11% apprecieerde ten opzichte van de dollar – daalde de waarde van de franc met 6% ten opzichte van de mark, die van het pond met 4%, en die van de lire met maar liefst 15%.

#### *Voorjaar 1978: dieptepunt in de Duits-Amerikaanse betrekkingen*

Bovengenoemde kwesties, waarvan sommige voor langere tijd door bleven sluimeren, en andere kortstondig voor spanningen zorgden, leidden ertoe dat de Amerikaans-Duitse betrekkingen in het voorjaar van 1978 tot een dieptepunt waren gedaald. Binnen de Bondsrepubliek bracht dit

---

<sup>117</sup>Putnam en Henning, 'The Bonn Summit', 49; Wiegrefe, *Das Zerwürfnis*, 212, 225.

<sup>118</sup>Wiegrefe, *Das Zerwürfnis*, 223.

<sup>119</sup>Ibidem.

<sup>120</sup>Kruse, *Monetary Integration*, 241.

wat betreft de houding ten aanzien van het Amerikaanse beleid een grote mate van solidariteit teweeg tussen de regering, de oppositie, de Bundesbank en de publieke opinie. De heersende consensus was dat de regering-Carter naïef, onbetrouwbaar en incompetent was.<sup>121</sup>

Het is interessant te zien hoe de coalitievorming verliep ten aanzien van de trans-Atlantische kwesties. In het reflatiedebat stond Schmidt in internationaal opzicht alleen. Frankrijk en Groot-Brittannië bevonden zich aan Amerikaanse zijde, aangezien ook zij meenden dat een versterkte Duitse conjunctuur hun economische toestand zou verlichten. Bij de andere kwesties kreeg de bondskanselier wel steun vanuit Parijs; de bilaterale band verbeterde naar aanleiding van de gemeenschappelijke ergernis over het beleid van Carter op bijvoorbeeld het vlak van de mensenrechten of over de dollarzwakte.<sup>122</sup> Frankrijk was dus de geëigende partner van Schmidt in deze periode, nog eens versterkt door de goede persoonlijke band die hij met Giscard onderhield. Het Verenigd-Koninkrijk daarentegen koos steevast de Amerikaanse lijn, of in het geval van de dollarcrisis een neutrale lijn.

### **Convergerende macro-economische beleidsprioriteiten in de EEG**

Het belangrijkste aspect van de trans-Atlantische betrekkingen in de periode voorafgaand aan het EMS-initiatief van Schmidt was de toegenomen verwijdering en wantrouwen. Hoe was de situatie binnen de EEG? Een belangrijk aspect is al aan bod gekomen in het vorige onderdeel: de gevolgen van de valutacrisis voor de monetaire verhoudingen in de EEG en daarmee voor de intra-Europese handel. De focus ligt hier op een andere belangrijke ontwikkeling in de EEG: de uitkristalliserende consensus over het macro-economisch beleid.

#### *Stagflatie: het Keynesianisme komt in een ander daglicht te staan*

Ondanks de problemen met de Slang, het gebrek aan overeenstemming over de hervorming ervan en de groeiende monetaire divergenties en spanningen tussen de lidstaten (zie hoofdstuk I), voltrokken zich op de achtergrond niettemin ontwikkelingen die een gunstiger klimaat voor monetaire samenwerking schiepen. Waar het Duitse stabilisatiebeleid begin jaren '70 nog met argusogen werd bekeken, begonnen gaandeweg dat decennium steeds meer lidstaten de voordelen ervan in te zien. Dit had te maken met een aantal factoren: de onbevredigende ervaring met de fiscale en monetaire expansie na de oliecrisis en de hierop volgende recessie eind 1973; de theoretische uitdaging voor het activistische Keynesiaanse beleid in de vorm van de neoliberale economische filosofie; en de groeiende internationalisering van de kapitaalmarkten.

---

<sup>121</sup> Wiegrefe, *Das Zerwürfnis*, 224-5.

<sup>122</sup> Simonian, *The Privileged*, 280-1.

Paradoxaal genoeg zorgden de problemen met werkloosheid en stagflatie – die aanvankelijk juist een spaak in het wiel van de macro-economische convergentie en daarmee van het EMU-project hadden gestoken – voor een convergentie van de economische beleidslijnen in de richting van prijsstabiliteit. De meeste Europese lidstaten grepen in reactie op de problemen na de olieprijs crisis naar de traditionele Keynesiaanse instrumenten van vraagmanagement. Positieve effecten van het expansieve monetair en fiscaal beleid bleven evenwel grotendeels uit. De werkloosheid daalde niet, en de geldontwaarding versnelde. Frankrijk, dat traditioneel een grote rol voor de staat in de economische activiteit voorstond, zwenigde met het expansieve beleid een loon-prijsspiraal aan die ertoe leidde dat het inflatiepeil in de dubbele cijfers liep. Duitsland daarentegen, dat de teugels juist aantrok met het stijgende geldwaarderisico als gevolg van de stijgende grondstoffenprijzen, keerde eind 1974 alweer terug op het pad van economisch herstel.<sup>123</sup>

Deze ervaringen ondermijnden de theorie van de zogenoemde Phillipscurve. Hierbij werd uitgegaan van een stabiele wisselwerking tussen werkloosheid en inflatie. Op korte termijn zou de overheid de vraaguitval door middel van een expansief beleid kunnen opvangen en zo de economische activiteit in stand kunnen houden. De monetaristen – niet te verwarren met de monetaristen in het kader van het debat over de EMU – brachten hier de theorie van de rationele verwachtingen tegen in stelling. Zij stelden dat burgers hun verwachtingen over de inflatieontwikkeling aan zouden passen als gevolg van ervaringen met inflatie, veroorzaakt door het stimuleringsbeleid van de overheid. Anticiperend op de hogere inflatie zouden zij hun looneisen naar boven bijstellen en hun prijsbesluiten aanpassen. Activistisch economisch beleid zou de economie zo in een opwaartse inflatiespiraal brengen, zonder dat de werkloosheid hierdoor zou dalen.

De monetaristen meenden dat het monetair beleid niet kon worden ingezet om de werkgelegenheid op peil te houden. Een stabiele valuta was de beste voorwaarde voor economische groei. De overheid moest haar geloofwaardigheid en reputatie als waakhond voor stabiel geld herbevestigen door stelselmatige toewijding tot het behoud van de prijsstabiliteit. Monetaristen meenden dat het monetair beleid alleen moest worden gericht op het controleren van de geldhoeveelheid op de middellange termijn. Het monetair beleid dat de Bundesbank na het uiteenvallen van Bretton Woods had ontwikkeld paste – gedeeltelijk – binnen de standpunten

---

<sup>123</sup> Helleiner, 'The Evolution', 227-8. De economische problemen waren niet geheel verdwenen, vooral de werkloosheid bleef voor Duitse begrippen aanzienlijk. Maar in verhouding met de andere lidstaten deed de Duitse economie het opmerkelijk goed. De inflatie kon worden beperkt, en de groei was stabiel.

van de monetaristen. De Bundesbank publiceerde na 1973 zogenoemde *monetary targets*, waarbij een doel gesteld werd voor de maximale geldgroei voor het volgende jaar.<sup>124</sup>

De groeiende waardering voor prijsstabiliteit werd nog eens versterkt door de disciplinerende werking van de internationale kapitaalmarkten. Eind jaren '60 deden de stijgende intrestvoeten de Europese landen al beseffen dat de mogelijkheden om een autonoom monetair beleid te voeren steeds beperkter werden. Dit had te maken met de groeiende internationalisering van de kapitaalmarkten. Duitsland was vanaf 1974 weliswaar het enige Europese land met een nagenoeg volledig geliberaliseerde kapitaalmarkt. Andere landen trachtten een onafhankelijk rentebeleid na te streven door kapitaalcontroles in te stellen. Met de groei van de internationale financiële markten verloren deze evenwel steeds meer hun effectiviteit. De internationale kapitaalmarkten nivelleerden de nationale renteversillen richting de reële mondiale rente, en hadden zo een disciplinerende werking.<sup>125</sup>

*Frankrijk: aansluiting met Duitsland als laatste stroobalm om de leiding over Europa te behouden*

Vooraf in Frankrijk was de draai opmerkelijk. Met het uitblijven van de positieve groei- en werkgelegenheidseffecten van het Keynesiaans beleid had binnen een deel van de Franse regeringskringen herbezinning plaats. Vooral Giscard meende dat het roer om moest. De Duitse en Franse economische prestaties waren steeds meer uit elkaar gegroeid, en de Franse president vreesde dat de aansluiting met Duitsland verloren kon gaan. Dit zou grote gevolgen hebben voor de geloofwaardigheid van de politieke leiderschapspretenties van Frankrijk binnen Europa: Giscard was beducht voor Duitse hegemonie. De sleutel voor het voorkomen van dit doemscenario lag volgens Giscard in het kopiëren van *Modell Deutschland*. De essentie was inzet op prijsstabiliteit. Hij zag geen heil in de traditionele Franse protectionistische reflex, en wilde de Franse economie juist moderniseren door haar meer bloot te stellen aan marktkrachten.<sup>126</sup>

Maar dit beginnende proces van verschuivende prioriteiten – van werkgelegenheid naar prijsstabiliteit – vond geen volledige doorgang als gevolg van weerstand binnen de Franse bureaucratie. Schmidt gaf later aan dat de meerderheid van de Fransen ‘dirigistisch, etatistisch und protektionistisch’ dacht.<sup>127</sup> Giscard's binnenlandse positie was niet sterk genoeg om tegen de stroom in te roeien en het stabilisatiebeleid door te voeren. Bovendien werd zijn

---

<sup>124</sup> Ibidem, 228. Contrair aan de theorie van de monetaristen liet de Bundesbank het monetair beleid daarnaast leiden door de staat van de reële economie

<sup>125</sup> Van Ypersele, *Het Europees Monetair Stelsel*, 24, 30; Helleiner, ‘The Evolution’, 228; Age F.P. Bakker, *The Liberalization of Capital Movements in Europe: The Monetary Committee and Financial Integration 1958-1994* (Dordrecht 1994) 2, 23.

<sup>126</sup> Soell, *Helmut Schmidt*, 364; Helmut Schmidt, *Menschen und Mächte. II. Die Deutschen und ihre Nachbarn* (Berlijn 1990) 169; Dinan, *Europe Recast*, 158.

<sup>127</sup> Schmidt, *Die Deutschen*, 197-8.

bewegingsvrijheid beperkt door de gaullistische premier Jacques Chirac, in de woorden van Schmidt ‘ein konservativer Dirigist, die den Akzent auf die Landwirtschaft legte’.<sup>128</sup>

In 1976 veranderde de politieke situatie evenwel. In augustus werd Chirac afgelost door Raymond Barre, de eerdere vicevoorzitter van de Commissie, en namen de kansen op een succesvol stabilisatiebeleid toe. Barre was een economische liberaal en overtuigd van het belang van inflatiebestrijding voor de Franse economische en politieke macht in de wereld. Zo verklaarde hij in zijn regeringsverklaring van 5 oktober 1976: ‘la lutte contre l’inflation est aujourd’hui un préalable à toute ambition nationale’.<sup>129</sup> Barre wilde de wetten van de markt meer gelding geven en de economie liberaliseren. Niet gespeend van Franse dramatiek, onderstreepte Barre het belang van het stabilisatiebeleid voor Frankrijk: ‘elle est tout entière inspirée par un seul objectif: vaincre l’inflation, car si nous n’y parvenons pas, la France, je le répète, ne pourra pas poursuivre sa politique de développement économique, de progrès social et d’indépendance. Un échec dans ce domaine ne serait pas celui du Gouvernement, ni celui de la majorité qui le soutient: ce serait celui de la France.’

In de herfst van 1976 werd het plan-Barre – niet te verwarren met de plannen-Barre voor EMU uit 1968-9 - gelanceerd, waarmee prioriteit werd gegeven aan inflatiebestrijding, en liberalisering en modernisering van de economie.<sup>130</sup> De Britse politicoloog Mark Gilbert schrijft dat ‘France had embarked upon the road of making herself authentically competitive as an economy, instead of relying on currency devaluation to do that job for her’.<sup>131</sup>

#### *Groot-Brittannië en Italië: het IMF als bad cop*

Ook in Groot-Brittannië en Italië won het stabiliteitsbewustzijn aan kracht. Maar waar het in Frankrijk feitelijk een interne en vrijwillige ontwikkeling betrof, werd het hier aanvankelijk van buitenaf opgelegd: het IMF verlangde een herstructurering van de economieën van beide landen in ruil voor kredieten die nodig waren om de betalingsbalans te stabiliseren.

In september 1976 namen speculanten het Britse pond op de korrel. Het gevolg was een steile daling van de wisselkoers. De Britse premier James Callaghan trachtte eerst een bilaterale deal met de Bondsrepubliek uit te werken om de Britse valuta te ondersteunen. Nadat deze pogingen vruchteloos bleken, moest Groot-Brittannië aankloppen bij het IMF. Zowel de VS als Duitsland raadde het IMF aan in ruil voor de kredieten binnenlandse restrictieve maatregelen te

---

<sup>128</sup> Schmidt, *Die Deutschen*, 198.

<sup>129</sup> Déclaration de politique générale de M. Raymond Barre, Premier ministre, à l'Assemblée nationale le 5 octobre 1976 <http://discours.vie-publique.fr/notices/103002576.html>.

<sup>130</sup> Soell, *Helmut Schmidt*, 692; Schmidt, *Die Deutschen*, 192; Simonian, *The Privileged*, 252; Carl Francis Lankowski, *Germany and the European Communities: Anatomy of a Hegemonial Relation* (Ann Arbor 1982) 429-31.

<sup>131</sup> Mark Gilbert, *European Integration. A Concise History* (Plymouth 2012) 106-7.

eisen; zij gebruikten financiële bijstand als hefboom om macro-economische beleidswijzigingen af te dwingen. Dit deden zij ook bij Italië: de lire was eveneens onder vuur komen te liggen, ook hier moest het IMF bijspringen.<sup>132</sup>

Italië en Groot-Brittannië restte geen keus dan de maatregelen te slikken. Medio januari 1977 prees Schmidt de anti-inflatoire programma's van beide landen; ze hadden substantiële stappen gezet om de betalingsbalansonevenwichtigheden uit de wereld te helpen.<sup>133</sup> Ofschoon de beleidswijziging door het buitenland werd afgedwongen, zagen Londen en Rome gaandeweg 1977 de voordelen van het beleid in: het besef drong door dat het terugdringen van de inflatie cruciaal was voor economisch herstel. En hoewel beide landen hun economieën niet zo radicaal herstructureerden als Frankrijk, bleven ze vasthouden aan het consolidatiebeleid.

### **De binnenlandpolitieke situatie in Duitsland: Bonn of Frankfurt?**

Binnen Duitsland zelf had Schmidt wat betreft Europese monetaire samenwerking het meeste te duchten van de Bundesbank. Bonn had niet het alleenrecht over het monetair beleid. De Bundesbank, gesitueerd in Frankfurt, had autonome zeggenschap over de geldcreatie en het gebruik van het rente-instrument. Het extern monetair beleid – het wisselkoersbeleid – lag wel in handen van Bonn; het Kanzleramt en het ministerie van Financiën deelden gezamenlijk de zeggenschap op dit beleidsterrein.<sup>134</sup> Hoewel de regering het laatste woord had over wisselkoersbesluiten, kon het standpunt van de Bundesbank niet worden genegeerd.

#### *Bundesbank: onafhankelijk van politieke instructies*

In het Europa van de jaren '70 was de centrale bank van de Bondsrepubliek een vreemde eend in de bijt. De Bundesbank stond, anders dan de centrale banken van veel andere lidstaten, niet onder directe politieke controle. Deze onafhankelijkheid werd gezien als voorwaarde voor het uitvoeren van haar centrale doelstelling: het beschermen van de waarde van de valuta, beschouwd als hoeksteen van een stabiele socialemarkteconomie en democratische rechtsorde. Vergelijkend onderzoek en historische ervaring hebben aangetoond dat een onafhankelijke centrale bank beter is gepositioneerd om een stabiele waarde van valuta te waarborgen. Bij de politiek – zowel bij de regering als het parlement – bestaat een prikkel het monetair beleid te manipuleren uit electorale overwegingen. Het monetair beleid van afhankelijke centrale banken zal geneigd zijn mee te

---

<sup>132</sup> Marsh, *The Euro*, 77; Putnam en Henning, 'The Bonn Summit', 25-6.

<sup>133</sup> Putnam en Henning, 'The Bonn Summit', 26.

<sup>134</sup> Klaus Stern, 'The Note-issuing Bank within the State Structure', in: Deutsche Bundesbank, *Fifty Years of the Deutsche Mark: The Central Bank and the Currency since 1948* (Oxford 1999) 103-64, 129-134; Manfred J.M. Neumann, 'Monetary Stability: Threat and Proven Response', in: Deutsche Bundesbank, *Fifty Years of the Deutsche Mark: The Central Bank and the Currency since 1948* (Oxford 1999) 269-306, 295-6.



deinen met de *political business cycle*: vlak voor verkiezingen is de verleiding groot om een expansiever monetair beleid te voeren, niet omwille van macro-economische factoren, maar gericht op een tijdelijke boost voor de werkgelegenheid die de kans op herverkiezing van de zittende bewindslieden vergroot.<sup>135</sup>

De Bundesbank was het centrale besluitvormingslichaam wat betreft het monetair beleid binnen de Bondsrepubliek. Maar het ontbrak haar aan het alleenrecht. Op het vlak van het interne monetair beleid beschikte ze over volledige zeggenschap. Het externe monetair beleid – besluiten ten aanzien van de wisselkoers - viel daarentegen onder het gezag van Bonn. Deze competentieverdeling betekende een fundamentele beperking van de onafhankelijkheid van de Bundesbank.<sup>136</sup>

Conflicten tussen Bonn en Frankfurt deden zich soms voor. Zo weigerde de Bundesbank in 1966-7 het expansieve fiscale beleid van de toenmalige minister van Economische Zaken, Karl Schiller, door middel van een corresponderend monetair beleid te ondersteunen.<sup>137</sup> Maar over het algemeen werd de verhouding tussen de Bundesbank en de bewindslieden in Bonn gekenmerkt door constructiviteit en samenwerking. Er bestonden dan ook nauwe banden tussen Bonn en Frankfurt: de president van de Bundesbank had het recht deel te nemen aan kabinetszittingen inzake monetaire aangelegenheden. Andersom mochten leden van het kabinet deelnemen aan de vergaderingen van de Zentralbankrat (het centrale besluitvormingslichaam van de Bundesbank), waar zij weliswaar geen formeel stemrecht bezaten, maar wel besluiten met twee weken konden vertragen.<sup>138</sup>

De politiek stond hiërarchisch gezien boven de Bundesbank: de centrale bank was geen vierde macht. Uiteindelijk behield de Bondsdag de zeggenschap, en hij kon in het uiterste geval de wettelijke onafhankelijkheid van de Bundesbank wijzigen.<sup>139</sup> Maar de macht van de Bundesbank reikte in de praktijk verder dan alleen op basis van deze relatie zou kunnen worden bepaald. De Bundesbank had weliswaar geen formele zeggenschap over het extern monetair beleid, maar de (vice-)president van de Bundesbank nam wel zitting als vertegenwoordiger van de Bondsrepubliek in verschillende internationale financiële fora, al dan niet samen met de minister van Financiën. Zo had de Bundesbank een zetel in de Bank for International Settlements (BIS) in

---

<sup>135</sup> Simonian, *The Privileged*, 59; Stern, 'The Note-issuing Bank', 111, 148; Neumann, 'Monetary Stability', 280.

<sup>136</sup> Stern, 'The Note-issuing Bank', 129-134; Neumann, 'Monetary Stability', 295-6.

<sup>137</sup> Holtfrerich, 'Monetary Policy', 380-1.

<sup>138</sup> Michael Kreile, 'West Germany: The Dynamics of Expansion', in: Peter J. Katzenstein (ed.), *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States* (Madison 1980) 191-224, 210; Stern, 'The Note-issuing Bank', 139-40, 152; Neumann, 'Monetary Stability', 277.

<sup>139</sup> Kreile, 'West Germany', 210; Stern, 'The Note-issuing Bank', 151, 154-6.

Bazel, en kon zij haar zetel in het Monetair Comité en het Comité der Presidenten van de Centrale Banken tevens gebruiken als internationale hefboom van haar macht.<sup>140</sup>

### *Duitse inflatievrees*

Wellicht de belangrijkste factor voor de macht van de Bundesbank was de steun die zij binnen de publieke opinie genoot voor haar anti-inflatiemandaat. Een belangrijk aspect van het Duitse naoorlogse macro-economische beleid was de prioriteit die werd gegeven aan een stabiel loon- en prijsniveau. Deze prioriteit was veel meer dan een aspect van het economisch beleid alleen; met recht zou kunnen worden gesproken van inflatievrees als fundamenteel aspect van de Duitse naoorlogse psyche.

Ten grondslag aan de prioriteit die gegeven werd aan inflatiebeheersing in de Bondsrepubliek lag de ordoliberalen conceptie van de socialemarkteconomie. Ordoliberalen menen dat een valuta met stabiele koopkracht een essentiële voorwaarde is voor het goed functioneren van het competitieve systeem van de markteconomie, en een fundament voor sociale zekerheid en sociale vrede. Het belang van een harde valuta heeft tevens een ethische component: als de staat het monopolie claimt op geldcreatie, dient zij burgers in ruil voor hun diensten een ruilmiddel met stabiele koopkracht te verschaffen. Indien de overheid op inflatoire wijze geld verschaft aan de economie, zullen burgers niet in staat zijn het volledige welvaartspotentieel van de beschikbare middelen ten volle te benutten. Economische agenten zullen dan besluiten nemen die inefficiënt zouden zijn in een stabiel monetair systeem.<sup>141</sup>

Maar de afkeer tegen inflatie zit binnen Duitsland dieper dan op grond van deze ordoliberalen economische argumenten te verwachten zou zijn. Oud-president van de Bundesbank Helmut Schlesinger sprak van een *Stabilitätskultur*, gewaarborgd door de al genoemde statutaire onafhankelijkheid van de centrale bank. Dit is evenwel geen afdoende voorwaarde voor de strijd tegen inflatie. Het indammen van de geldontwaarding kent immers kosten in de vorm van werkgelegenheid (in ieder geval op korte termijn). Als de bevolking zich niet voldoende zou herkennen in de prioriteit van het behoud van de koopkracht van de valuta zou de onafhankelijkheid van de Bundesbank via het democratische proces teniet worden gedaan. Sommige auteurs schrijven de afkeer tegen inflatie toe aan historische ervaring: de desastreuze hyperinflatie van 1921-4 ten tijde van de Weimarrepubliek; en de sluimerende maar langdurige inflatieperiode onder het naziregime en als gevolg van de problemen na de oorlog van 1936-48.<sup>142</sup>

---

<sup>140</sup> Stern, 'The Note-issuing Bank', 141-2.

<sup>141</sup> Ibidem, 103-64, 148-9; Neumann, 'Monetary Stability' 269-70.

<sup>142</sup> Rudolf Richter, 'German Monetary Policy as Reflected in the Academic Debate', in: Deutsche Bundesbank, *Fifty Years of the Deutsche Mark: The Central Bank and the Currency since 1948* (Oxford 1999) 525-71, 551. De Duitse econoom Manfred Neumann plaatst kanttekeningen bij deze observatie. Hij stelt dat culturen geen statisch gegeven zijn, en dat

De Duitse inflatieangst bezorgde de Bundesbank een stevige machtspositie: haar anti-inflatiemandaat was uiterst populair bij de publieke opinie. De Bundesbank droeg de verantwoordelijkheid voor een van de grootste symbolen van de naoorlogse Duitse trots, de sterke Duitse mark, en dit succes verschafte haar een machtpotentieel dat ver voorbij ging aan wat de wettelijke provisie suggereerden. Daarom consulteerde Bonn de Bundesbank vrijwel zonder uitzondering over besluiten ten aanzien van het wisselkoersbeleid, hoewel de bank formeel geen rechten bezat op dat terrein.<sup>143</sup>

#### *Standpunt ten aanzien van monetaire integratie*

De Bundesbank bezag de plannen en stappen voor EMU primair vanuit de lens van de binnenlandse stabiliteit. Haar scepsis ten aanzien van Europese monetaire samenwerking was het gevolg van de afweging die zij maakte van de consequenties hiervan voor haar mandaat van het garanderen van de binnenlandse koopkracht van de mark. Om deze opstelling te begrijpen zal hieronder het dilemma van de keuze tussen de beleidsdoelstellingen van interne en externe monetaire stabiliteit worden behandeld; en vervolgens de visie van de Bundesbank ten aanzien van de Europese monetaire integratie.

#### *Vaste wisselkoersen: beperking autonomie Bundesbank als gevolg van conflict tussen interne en externe stabiliteit*

Hoewel de Bundesbank formeel onafhankelijk was in het vormgeven van het monetair beleid volgens de vereisten van haar primaire mandaat, was haar feitelijke autonomie tot het einde van Bretton Woods in 1973 beperkt. Dit had te maken met het feit dat het onmogelijk is gelijktijdig de interne en externe waarde van de valuta te stabiliseren. Het exportsucces van de Bondsrepubliek leidde tot jaarlijkse handelsoverschotten en een vergrote vraag naar de mark op de valutamarkten. Binnen het stelsel van vaste wisselkoersen was de Bundesbank verplicht markten te verschaffen aan marktpartijen teneinde de wisselkoers stabiel te houden; de extra liquiditeit die zo gevormd werd leidde onherroepelijk tot druk op de interne koopkracht van de mark. Het belangrijkste monetair instrument voor het binnenlands stabilisatiebeleid – een renteverhoging – bleek in dit geval ineffectief aangezien Duitsland daarmee slechts meer kapitaal aantrok. Gaandeweg de jaren '60 kwam de Duitse financieel-economische elite erachter dat de doelen van interne en externe stabiliteit soms riepen om diametraal tegenovergestelde

---

de Duitse samenleving niet altijd deze afkeer tegen inflatie heeft gekend. Volgens hem had de Bundesbank een groot aandeel in het vereeuwigen van de stabiliteitscultuur. De leiders van de Duitse centrale bank hechtten veel belang aan het doel van het promoten van het belang van stabiliteit in het publieke domein. In vergelijking met andere centrale banken zocht de Bundesbank buitengewoon veel publiciteit. Zie Neumann, 'Monetary Stability', 303-4.

<sup>143</sup> Simonian, *The Privileged*, 59; Neumann, 'Monetary Stability', 276-7.

beleidsmaatregelen.<sup>144</sup> De enige effectieve remedie om de binnenlandse geldgroei weer onder controle te krijgen was het offeren van het doel van de externe stabiliteit.

Oud-president van de Bundesbank Otmar Emminger noemt de periode van 1964-6 als de enige jaren tijdens Bretton Woods waarin de Bundesbank het monetair beleid daadwerkelijk kon toespitsen op de binnenlandse stabiliteitsbehoeftes. In deze jaren had de Bondsrepubliek een tekort op de lopende rekening van de betalingsbalans en werd de Bundesbank niet verplicht tot automatische geldschepping. Uit onderzoek van het IMF en de OESO bleek dat 70 tot 80% van de stabilisatie-effecten van het restrictieve monetair beleid van de Bundesbank geneutraliseerd werden door de kapitaaltoestroom uit het buitenland; een stroom die op zijn beurt juist werd veroorzaakt door het strikte monetair beleid van de Bundesbank.<sup>145</sup> Na het uiteenvallen van Bretton Woods maakte geen van de leden van de Zentralbankrat zich meer de illusie dat de doelen van interne en externe stabiliteit gelijktijdig realiseerbaar zouden zijn; er werd nu onomwonden gekozen voor het doel van interne stabiliteit. Zwevende wisselkoersen werden door de Bundesbank gezien als de verdedigingswal tegen de internationale inflatie; het stabilisatiebeleid en de handelsoverschotten vertaalden zich nu in een natuurlijke waardeestijging van de mark op de valutamarkten, die een dempend effect voor het binnenlandse prijspeil had.<sup>146</sup>

#### *De Bundesbank en Europese monetaire samenwerking*

Vanuit dit dilemma bezien is het niet verwonderlijk dat de Bundesbank argwanend tegenover Europese monetaire samenwerking stond. Een centraal element hiervan betrof het koppelen van de onderlinge wisselkoersen; de Bundesbank zag vaste wisselkoersen met meer inflatoire partnerlanden als een potentiële bedreiging voor haar mandaat van binnenlandse prijsstabiliteit. Juist met het einde van Bretton Woods was de Bundesbank voor het eerst in staat om onafhankelijk het monetair beleid volgens de binnenlandse beleidsprioriteiten vorm te geven. Daarna verschoof het machtsevenwicht binnen de Bondsrepubliek met betrekking tot de vormgeving van het monetair beleid ondubbelzinnig naar de Bundesbank.

De Bundesbank had primair een monetair belang: het reguleren van de geldgroei volgens de binnenlandse monetaire condities van Duitsland. Vanuit dit perspectief beoordeelde zij de Europese monetaire samenwerking. De Britse politicologen Simon Bulmer en William Paterson schrijven dat de Bundesbank ‘may not allow the desirability of European integration or other political motives to enter its considerations’.<sup>147</sup> Het basale standpunt van de Bundesbank was dat

---

<sup>144</sup> Lankowski, *Germany*, 125; Kreile, ‘West Germany’, 213; Emminger, *D-Mark*, 35.

<sup>145</sup> Otmar Emminger, *D-Mark, Dollar, Währungsrisiken: Erinnerungen eines ehemaligen Bundesbankpräsidenten* (Stuttgart 1987) 34, 36.

<sup>146</sup> Neumann, ‘Monetary Stability’, 297; Kreile, ‘West Germany’, 215; Emminger, *D-Mark*, 22.

<sup>147</sup> Bulmer en Paterson, *The Federal Republic*, 66.

stabiele wisselkoersen onmogelijk duurzaam konden zijn als deze niet samen zouden gaan met voldoende convergentie van het economisch beleid. Het bereiken van monetaire integratie door middel van kunstmatige monetaire maatregelen alleen – vooral het snel vastzetten van de onderlinge wisselkoersen – zou gedoemd zijn te falen.

De scepsis van de Bundesbank ten aanzien van Europese monetaire integratie is naast de zorgen die zij had voor de gevolgen voor de binnenlandse prijsstabiliteit tevens te verklaren vanuit het perspectief van institutioneel zelfbehoud: het afgeven van gezag aan het Europese niveau betekende een beperking van haar eigen macht. Anders dan de andere centrale banken van de EEG, had de Bundesbank daadwerkelijk wat te verliezen met een EMU. Hoewel de centrale banken van landen als Frankrijk en Italië formeel nog een soeverein nationaal monetair beleid konden voeren, moesten zij in werkelijkheid de strikte lijn van de Bundesbank volgen. Dit verklaart waarom andere lidstaten zich nauwelijks zorgen maakten over het verlies van monetaire beleidsautonomie met de stap naar de EMU; zij waren, in tegenstelling tot de Bundesbank, hun soevereiniteit over het monetair beleid al langer kwijt.<sup>148</sup>

*De Slang: het enige wisselkoersarrangement dat voldeed aan de wensen van Frankfurt*

De Bundesbank zag de Slang (1972-9) in principe ook als onwelkom. De bilaterale pariteiten werden immers bepaald door het ministerie van Financiën; dit was een potentiële beperking van de autonomie van de Bundesbank. Toch bleek de Slang in de praktijk geen beperking van haar onafhankelijkheid, en wellicht juist een hefboom voor haar macht. Dit had allereerst te maken met het feit dat de Bonn weliswaar formeel het recht had de wisselkoersen te bepalen, maar dat het dagelijkse management binnen de Slang toeviel aan de centrale banken van de deelnemende lidstaten.<sup>149</sup>

Een tweede factor die ertoe leidde dat de Slang de autonomie van de Bundesbank niet beperkte was de strikte aard van het wisselkoerssysteem. De aanpassingslast bij onevenwichtigheden op de betalingsbalans lag bij de zwakke valutalanden. Onder de regels van de Slang waren de centrale banken van de deelnemende lidstaten verplicht te interveniëren op de valutamarkten indien de wisselkoersen van hun valuta's meer dan 2,25% van de afgesproken spilkoers zouden afwijken. De onderlinge spilkoersen werden bepaald op basis van het zogenoemde pariteitenraster, waarbij iedere valuta bilaterale pariteiten kende ten opzichte van alle andere valuta's binnen het systeem. Dit betekende dat in het geval van te grote afwijkingen altijd twee valuta's tegelijkertijd de maximaal toegestane fluctuaties noteerden; een aan de bovenkant en een aan de onderkant. De centrale banken van beide landen waren in dit geval verplicht te

---

<sup>148</sup> Bernholz, 'The Bundesbank', 740.

<sup>149</sup> Kreile, 'West Germany', 209; Ludlow, *The Making*, 5.

intervenieren op de valutamarkten: zo moest het sterke land zijn valuta verkopen, en het zwakke land de zijne opkopen.

Hoewel dit systeem formeel dus symmetrisch was, kende het in de praktijk asymmetrische interventieverplichtingen. Een sterk land kon zijn valutareserves opbouwen als gevolg van het verkopen van de nationale valuta. Hoewel de verkopen een potentiële vergroting van de binnenlandse liquiditeit betekenden, leerde de ervaring dat deze beperkt bleef als gevolg van het feit dat het andere land, nog voordat de bedreiging werd verwezenlijkt, door zijn deviezenreserves heen was en zich genoodzaakt zag binnenlandse macro-economische beleidsmaatregelen te nemen. Dit land moest immers zijn wisselkoers verdedigen door zijn eigen valuta op te kopen, dit kon enkel zo lang worden volgehouden als er reserves voorradig waren.<sup>150</sup>

De regels van de Slang waren bovendien zo vormgegeven dat landen niet langer dan noodzakelijk een onnatuurlijk hoge wisselkoers van de valuta konden verdedigen. Beschikbare kredietlijnen waren beperkt; deze dienden alleen om de initiële schok op te kunnen vangen – als gevolg van de niet-synchroon lopende conjuncturen van de deelnemende economieën, of een vertrouwensschok die niet werd veroorzaakt door de *fundamentals* van de economie. Valutamarktinterventies moesten altijd van tijdelijke aard zijn, aangezien langdurige valutazwakte een meer fundamentele zwakte van de economie weerspiegelde die riep om macro-economische aanpassingsmaatregelen.

Dit was geheel in lijn met de visie van de Bundesbank: strikte regels moesten monetaire discipline afdwingen bij de lidstaten. Bundesbankpresident Karl Klasen verklaarde aan zijn collega-centralebankpresidenten in december 1976 dat hij het ‘gefährlich’ vond, ‘sich einer mehrheitlichen Auffassung anzuschliessen, die eine Lockerung des Systems oder zusätzliche Vorteile anstrebe. Wesentlich sei es, nach Stabilität zu streben’.<sup>151</sup>

Als gevolg van deze bias richting de sterke valutalanden werd de Slang een de facto marktblok. Het restrictieve monetair beleid van de Bundesbank gaf de toon aan; andere lidstaten moesten volgen. In het geval van een te grote afwijking – vrijwel altijd negatief ten opzichte van de mark – moest het zwakke valutaland zowel intervenieren op de valutamarkten als binnenlandse macro-economische stabilisatiemaatregelen nemen – bijvoorbeeld door een verhoging van de rente. Landen die qua monetair beleid uit de pas bleven lopen met Duitsland – bijvoorbeeld doordat een renteverhoging electoraal te gevoelig lag – zagen hun deviezenreserves opdrogen als gevolg van het verdedigen van hun valuta. Hen restten slechts twee keuzes: een

---

<sup>150</sup> Ludlow, *The Making*, 160-1.

<sup>151</sup> Protokoll der Hundertsechsten Sitzung des Ausschusses der Praesidenten der Zentralbanken der Mitgliedstaaten der Europaeischen Wirtschaftsgemeinschaft Basel, Dienstag, 14. Dezember 1976, 10 Uhr (digitaal raadpleegbaar via [http://www.ecb.europa.eu/ecb/history/archive/pdf/agendas/CoG\\_106th\\_meeting\\_14\\_12\\_1976\\_DE.pdf?32d1daabdc01476ec5172b2d254cbbb](http://www.ecb.europa.eu/ecb/history/archive/pdf/agendas/CoG_106th_meeting_14_12_1976_DE.pdf?32d1daabdc01476ec5172b2d254cbbb)) 8.

devaluatie van de valuta of het verlaten van het systeem. Zowel macro-economische hervormingen als een verlaging van de wisselkoers lagen gevoelig bij de politiek; hierdoor verwerd de Slang na enkele jaren tot een ‘mini-Slang’ met alleen die lidstaten wier economieën de Duitse enigszins konden bijbenen.<sup>152</sup>

---

<sup>152</sup> Emminger, *D-Mark*, 357.

### III. Standpunt van bondskanselier Schmidt

In Bremen probeerden we de levensduur te verlengen van Gemeenschapsbeleid. (...) We hebben haar [de Slang] in het verleden verlaten wegens technische redenen. Deze keer zou het anders zijn. Wellicht hebben we het politieke punt te veel benadrukt. Maar hoewel het waar was voor alle landen, gold het nog meer voor Italië dan ieder ander land. Europa was een van de weinige sterke punten die de democratie in Italië stabiliteit gaven. Het Bremen-communiqué had een politieke dimensie, onderdeel van een breder politiek kader.<sup>153</sup>

De Italiaanse premier Giulio Andreotti bevond zich in een lastig parket toen hij werd geconfronteerd met de plannen van Schmidt. Het plan bood duidelijke politieke voordelen voor het instabiele Italië. De EEG had voor Italië in de periode na de oorlog een stabiel anker gevormd voor de binnenlandse politieke fragiliteit. Deelname aan het EMS bood Italië de kans de aansluiting met de andere lidstaten te behouden. Maar naast deze politieke voordelen, bood het plan economische nadelen. Hoewel de koppeling van de lire met de mark voordelen bood voor de geloofwaardigheid van het anti-inflatoire beleid dat de regering-Andreotti nastreefde, was de uitgangspositie van het land verre van rooskleurig. Het inflatieverschil met Duitsland was aanzienlijk (4% om 15%), en Rome vreesde dat deelname aan het EMS een deflatoir effect op de Italiaanse economie zou hebben. Deelname zou een obstakel voor de economische groei kunnen betekenen.

Binnen Italië bestond een duidelijk meningsverschil tussen Andreotti, die politieke belangen zwaarder liet wegen, en de 'technocratische' bewindslieden Filippo Pandolfi en Paolo Baffi,<sup>154</sup> die vanuit economisch opzicht grote bezwaren hadden tegen de associatie van de lire met de mark. Volgens hen was de Italiaanse economie zeer star: er was een groot overheidstekort en als gevolg van het automatische loonindexeringsmechanisme lag het loon- en prijsniveau relatief hoog. De lire was het enige flexibele instrument waar Rome over beschikte. Deelname aan het EMS had tot gevolg dat ook de wisselkoers rigide werd.<sup>155</sup>

Hier lag een verschil met de Bondsrepubliek. Waar de economische nadelen voor Italië duidelijk zwaarder wogen dan de voordelen, was het beeld voor Duitsland meer ambivalent. Het

---

<sup>153</sup> 'Brussels European Council record of conversation (Session 2)', 4 december 1978 (digitaal raadpleegbaar via <http://www.margareththatcher.org/document/111563>) 6. Vertaald vanuit het Engels. Originele tekst: 'This time it would be different. Perhaps we had stressed too much the political point. But while it was true for all countries, it was truer for Italy than any other country. Europe was one of the few strong points for giving democracy stability in Italy?.'

<sup>154</sup> Respectievelijk minister van Financiën en president van de Italiaanse centrale bank (Banca d'Italia).

<sup>155</sup> 'UKE Rome to FCO (frank account of Schmidt-Andreotti talks in Rome on EMS)', 2 november 1978 (digitaal raadpleegbaar via <http://www.margareththatcher.org/document/111568>) 2.



EMS bracht gevaren mee voor de binnenlandse prijsstabiliteit en financiële risico's in de vorm van de beschikbare kredieten binnen het systeem, maar ook potentiële economische voordelen: een vaste externe waarde van de mark zou ten goede komen aan de concurrentiepositie van de Duitse exportsector. Als gevolg van de lagere inflatie in de Bondsrepubliek zou nominale wisselkoersstabiliteit met de andere lidstaten resulteren in een reële depreciatie van de externe waarde van de mark. De Britten zagen de vermeende zorg om de concurrentiekracht als de dominante drijfveer van de Duitsers om de monetaire samenwerking te herstellen. Zij zagen het EMS als een machiavellistisch plan om de Duitse exportsector te beschermen en de andere landen te dwingen tot een deflatoir macro-economisch beleid.<sup>156</sup> Zo schreef *The Times* in juli 1978 dat er 'considerable resentment' was over wat werd gezien 'as the success of the German government in presenting its national interest as being a move for the greater good of Europe'.<sup>157</sup>

Wat bracht Schmidt ertoe zijn plannen voor monetaire samenwerking in de EEG te lanceren? En waarom in april 1978? Ter oplossing van welk probleem diende het EMS?

### *Schmidts plan?*

In voorgaande onderdelen is de bondskanselier aangemerkt als de geestesvader van het EMS. Maar was dit wel zo? Afgaande op de verklaringen van Schmidt en Giscard is niet eenduidig vast te stellen of het plan daadwerkelijk van de hand van de bondskanselier of van de Franse president kwam. De meeste auteurs zien Schmidt als het brein achter de plannen voor Europese monetaire samenwerking in 1978.<sup>158</sup> Zij wijzen hierbij op het feit dat hij Commissievoorzitter Roy Jenkins in een gesprek op 28 februari voor het eerst op de hoogte bracht van zijn voornemen om te komen tot een nieuw Europees wisselkoersmechanisme. Volgens Jenkins zelf had de bondskanselier daarbij gezegd dat hij zijn ideeën later aan Giscard kenbaar zou maken.<sup>159</sup> De vraag is echter of deze voorstelling klopt. Schmidt schrijft in zijn memoires expliciet dat de verschillende artikelen en boeken over het ontstaan van het EMS met zijn eigen herinneringen overeenkwamen, maar dat hij over een punt twijfelde: 'Ludlow und andere schreiben mir die Initiative zu'. Volgens de bondskanselier was het idee 'im Gespräch zwischen uns beiden [Giscard en Schmidt] entstanden'.<sup>160</sup> Ook de Franse president ontkende dat het idee van de bondskanselier afkomstig was. Toen Giscard in 1978 werd gevraagd uit wiens koker de plannen voor het EMS kwamen,

---

<sup>156</sup> 'No 10. Seminar on EMS (preparing for Bremen European Council)', 3 juli 1978 (digitaal raadpleegbaar via <http://www.margarethatcher.org/document/111536>) 2.

<sup>157</sup> David Blake, 'Treasury Points out Faults in 'Hurried' Currency Proposals', *The Times*, 11 juli 1978.

<sup>158</sup> Ludlow, *The Making*, 61-3.

<sup>159</sup> Roy Jenkins, *European Diary, 1977-1981* (Londen 1989) 224.

<sup>160</sup> Schmidt, *Die Deutschen*, 221.

citeerde hij Napoleon: ‘En matière de paternité, il n’y a que des hypothèses’.<sup>161</sup> In zijn memoires zegt Giscard zelfs dat het idee van het EMS vooral van hem afkomstig was.<sup>162</sup>

### **Kopenhagen 7 en 8 april 1978: de bondskanselier ontvouwt zijn plannen**

Wat wel met zekerheid kan worden vastgesteld is dat Schmidt *aan Duitse zijde* de initiator en voornaamste pleitbezorger van het EMS was. Hij was bereid de bestaande Slang te hervormen om te komen tot een monetaire alliantie waaraan alle EEG-lidstaten mee zouden doen. In een ontmoeting tussen Giscard en Schmidt op 2 april in Rambouillet kwamen de twee leiders een strategie overeen om de onderhandelingen over een nieuw Europees wisselkoersarrangement tot een goed einde te brengen. Zo werd afgesproken dat Schmidt het voornemen op de Europese Raad in Kopenhagen van 7 en 8 april kenbaar zou maken aan de leiders van de andere EEG-lidstaten. Hij deed dit bij het diner aansluitend aan de formele zitting, nadat de ministers van Buitenlandse Zaken gesommeerd werden het gezelschap te verlaten.<sup>163</sup>

Schmidt verklaarde bij deze gelegenheid dat hij bereid was na te denken over innovatieve regelingen om Europese monetaire samenwerking te bereiken. Daarmee zou de economische crisis van de EEG – trage economische groei en het haperende onderlinge handelsverkeer – kunnen worden tegengegaan. Hij gaf aan dat de oplossing vooral moest worden gezocht op monetair terrein, maar dat de EEG tegelijkertijd een bredere horizon diende te hanteren. Zo zouden de lidstaten kunnen nadenken over een uitbreiding van de fondsen voor het verminderen van de regionale verschillen binnen de EEG.<sup>164</sup>

Er kunnen enkele hoofdpunten worden onderscheiden uit de ideeën die Schmidt op de top in Kopenhagen over het voetlicht bracht, die alle het doel hadden een gezamenlijke wisselkoers van de EEG ten opzichte van derde landen te bewerkstelligen. Zo dacht hij eraan het Europees Fonds voor Monetaire Samenwerking (EFMS) – een administratief lichaam dat binnen de Slang de boeken bijhield met betrekking tot de debet- en creditposities van de verschillende lidstaten – om te vormen tot een Europees Monetair Fonds (EMF) dat zou worden gemachtigd monetaire steun en leningen aan de lidstaten te verschaffen. De bondskanselier opperde om aan dit EMF de taak toe te vertrouwen van het managen van de wisselkoers van de EEG ten opzichte van de rest van de wereld. Hiervoor zou een gedeelte van de officiële reserves, aangevuld met quota van nationale valuta's, in beheer moeten worden gegeven van het EMF.

---

<sup>161</sup> Ludlow, *The Making*, 98.

<sup>162</sup> Valéry Giscard d'Estaing, *Le pouvoir et la vie* (Parijs 1988) 136.

<sup>163</sup> Ludlow, *The Making*, 89.

<sup>164</sup> ‘Schmidt note of remarks on EMS (at Copenhagen European Council ?dinner)’, 7 april 1978 (digitaal raadpleegbaar via <http://www.margaretthatcher.org/document/A507692930854FB0BD08637A6D3D87E2.pdf>).

Daarnaast gaf Schmidt te kennen dat hij nadacht over een uitbreiding van de rol van de Europese rekeneenheid, de European Unit of Account (EUA). Deze EUA - een rekeneenheid die tot dan toe werd gebruikt voor het berekenen van de afdracht van de lidstaten aan de EEG-begroting en voor het bepalen van de landbouwprijzen – zou het monetair instrument binnen de EEG kunnen worden. Hij opperde de mogelijkheid dat het EMF Europese rekeneenheden uit zou geven in ruil voor dollars en nationale valuta's. Voorlopig zou de EUA uitsluitend dienen als verrekeningsmiddel tussen de verschillende centrale banken van de lidstaten; maar op de langere termijn zag de bondskanselier voor de EUA zelfs een rol weggelegd als wereldreservevaluta naast de dollar.

Schmidt had een wisselkoersarrangement voor ogen waarbij de centrale banken van de lidstaten verplicht zouden zijn te interveniëren in de valutamarkten als de wisselkoers van hun valuta's de limieten van de maximaal toegestane bandbreedte zou bereiken. Om landen met betalingsbalansproblemen te helpen hun valuta's te verdedigen zouden de kredietfaciliteiten moeten worden uitgebreid. Zo meende de bondskanselier dat er naast de faciliteiten voor (zeer) korte monetaire steun en middellange financiële steun, ook een provisie voor lange termijn financiële steun zou moeten bestaan, bijvoorbeeld onder beheer van de Europese Investeringsbank (EIB). Het systeem diende vooral in de beginfase voldoende flexibel te zijn: pariteitswijzigingen zouden snel en geordend moeten kunnen verlopen om bij te dragen aan de stabiliteit van het arrangement. Schmidt benadrukte dat zijn ideeën niet anti-Amerikaans waren en op termijn juist konden bijdragen aan de stabiliteit van de dollar. Hij verklaarde dat Duitsland bereid was grote stappen te zetten om de samenwerking nieuw leven in te blazen, maar dat zijn betoog geen officieel Duits voorstel was.

Wat Schmidt bepleitte was een nieuw debat over de mogelijkheden van een Europees wisselkoerssysteem, waarbij controversiële ideeën niet moesten worden geschuwd: *think out of the box*. Om het doel van een zone van monetaire stabiliteit in de EEG te bereiken was hij bereid de wens van de niet-Slanglanden – Frankrijk, Italië en Groot-Brittannië - voor een meer symmetrisch wisselkoerssysteem gedeeltelijk in te willigen. De economieën van deze landen kenden een hoger inflatiepeil dan die van het Slangblok; mede als gevolg daarvan deprecieerden de wisselkoersen van hun valuta's ten opzichte van die van de markzone. Door middel van een uitbreiding van de provisies voor wederzijdse financiële steun wilde hij deze landen de kans geven een duurzame wisselkoersverbinding met de mark te kunnen verdedigen, ook in tijden van crises als gevolg van onevenwichtigheden op de betalingsbalans. Tevens was hij bereid tegemoet te komen aan de wens van Frankrijk dat het nieuwe wisselkoersarrangement niet zou steunen op de

Duitse mark. Door de rol van de EUA en het EFMS te vergroten, had het systeem een symbolische meerwaarde voor Giscard.<sup>165</sup>

### **Welke overwegingen brachten Schmidt ertoe deze stap te zetten?**

Vanuit het Duitse perspectief gezien was de bondskanselier bereid controversiële stappen te zetten om een Europese zone van monetaire stabiliteit te bewerkstelligen. Hoewel hij nadrukkelijk stelde dat het systeem een disciplinerende werking moest hebben, zou het geen markblok mogen zijn. De vraag was of beide doelen met elkaar verenigbaar waren, en wat de consequenties voor de binnenlandse geldontwaarding in de Bondsrepubliek zouden zijn. Wat bewoog hem ertoe deze stap te zetten? Zoals aangegeven in de inleiding benadrukken sommige auteurs geopolitieke motieven, en andere economische. Is op basis van de empirie vast te stellen wie gelijk hebben?

#### *Politiek-economische perspectief: Moravcsik als de meest geprononceerde exponent*

Een goed startpunt om duidelijkheid te scheppen in het debat is het argument van Moravcsik. Hij is een van de meest stellige en invloedrijke auteurs binnen de politiek-economische benadering. Volgens Moravcsik speelden ‘geopolitical and ideological concerns (...) a secondary, if not entirely negligible, role’.<sup>166</sup> Hij meent dat Schmidt zijn initiatief ondernam om de belangen van de Duitse exportsector te beschermen in het licht van de verslechterde concurrentiepositie als gevolg van de stijgende wisselkoers van de mark in 1977-8. Volgens hem moet het enthousiasme van Schmidt voor de Europese idee niet worden overschat. Hij werd pas actief ten aanzien van Europese kwesties toen economische omstandigheden een dergelijke koers dicteerden: ‘His Europeanism was constrained by pragmatism, and his primary concerns (...) remained economic’.<sup>167</sup>

Moravcsik is van mening dat het bewijs voor het geopolitieke perspectief schaars is. De Italiaanse en Duitse economen Michele Fratianni en Jürgen von Hagen bijvoorbeeld, auteurs die schrijven binnen de geopolitieke benadering, baseren zich volgens Moravcsik op een ‘ambivalente passage’ uit Schmidts memoires die niets zegt over zijn vermeende geopolitieke motivatie. In zijn memoires verklaart de oud-bondskanselier dat hij het EMS ‘nicht nur als Instrument zur Harmonisierung der ökonomischen Politiken der EG-Mitgliedstaaten [hat] angesehen, sondern zugleich als Gesamtstrategisches Element zur Festigung der politischen Eigenständigkeit

---

<sup>165</sup> Kruse, *Monetary Integration*, 240-2.

<sup>166</sup> Moravcsik, *The Choice for Europe*, 253.

<sup>167</sup> *Ibidem*, 239-40, 245.

Europas'.<sup>168</sup> Moravcsik stelt dat deze 'passage literally states that economic policy was dominant'.<sup>169</sup>

De timing van het EMS-initiatief wijst volgens Moravcsik op het belang van economische motieven. De koersstijging van de mark op de valutamarkten leidde tot een recessie in de Bondsrepubliek in 1978. Bovendien viel het initiatief niet samen met andere grote geopolitieke gebeurtenissen in die periode. Zo schrijft Moravcsik dat 'the major geopolitical events that threatened to undermine Ostpolitik and spark U.S.-Germany acrimony – the 'two-track' decision, the Soviet Invasion of Afghanistan, the Polish crisis – did not arise for a year or more *after* the EMS had been negotiated'.<sup>170</sup>

De verklaringen van Schmidt en zijn direct betrokkenen duiden er volgens Moravcsik eveneens op dat het EMS diende om de stijgende wisselkoers van de mark te dempen, door zwakke landen te helpen macro-economische discipline op te leggen. Moravcsik schrijft dat Schmidt Europese instituties en ideologie op een tactische manier gebruikte, als 'a deliberate deception'. Hij wijst hierbij op een vertrouwelijk strategisch document dat de bondskanselier begin 1977 vanaf zijn vakantieadres opstelde voor zijn partijgenoten van de Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD), het zogeheten Marbellapapier. In dit document schrijft Schmidt dat de Bondsrepubliek door het primaat van het economisch beleid de komende jaren onvermijdelijk in een leiderschapspositie zou worden geduwd. Omdat de Duitse economische dominantie herinneringen aan Wilhelm II en Hitler deed herleven was het noodzakelijk niet nationaal en onafhankelijk, maar binnen het kader van de EEG en de Alliantie te opereren. Op basis hiervan legitimeerde hij een Europees beleid en ideologie waarmee het Duitse eigenbelang kon worden gemaskeerd. Volgens Moravcsik bewijst dit document dat Europese instituties een instrument waren om Duitse economische belangen te promoten.<sup>171</sup>

#### *Bezwaren tegen het politiek-economische argument zoals verwoord door Moravcsik*

Hoewel het betoog van Moravcsik op het eerste gezicht overtuigend lijkt, zijn er toch enkele kanttekeningen bij zijn redenering en bewijsvoering te plaatsen. Zo is de timing van het initiatief geen goede maatstaf om te bepalen of het economisch of geopolitiek gemotiveerd was. Het is namelijk onmogelijk om de verschillende variabelen te isoleren. De timing van het initiatief kan naast de correlatie met dollarcrisis en de daarmee samenhangende de excessieve overwaardering van de mark ook samenhangen met andere factoren. Te denken valt aan de veranderde

---

<sup>168</sup> Schmidt, *Die Deutschen*, 230.

<sup>169</sup> Moravcsik, *The Choice for Europe*, 245.

<sup>170</sup> *Ibidem*, 256.

<sup>171</sup> *Ibidem*, 253-4.

binnenlandse politieke posities van zowel Schmidt als Giscard, het vooruitzicht op het Duitse voorzitterschap in de tweede helft van 1978, en de aanstaande uitbreiding van de EEG.

Zowel de binnenlandse politieke positie van Schmidt als die van Giscard was in april 1978 sterk verbeterd ten opzichte van de periode daarvoor. De positie van de bondskanselier was penibel gedurende een groot deel van 1977. Zo was er in het voorjaar commotie rondom het spionageschandaal in het Bundeskanzleramt, en oordeelde het Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe dat Schmidt als minister van Financiën in 1973 zijn boekje te buiten was gegaan. In juni dreigde de Bondsdag hem zelfs weg te stemmen. In de pers werd al volop gespeculeerd over zijn aftreden, speculaties die nog eens werden versterkt door zijn slechte gezondheid.<sup>172</sup> Bovendien bestonden er spanningen binnen de regeringscoalitie. Tegen deze achtergrond schreef *Die Zeit* begin april dat er ‘eine graue Wolke aus Mißmut, Argwohn und Ratlosigkeit über der Bundeshauptstadt [wabert].’<sup>173</sup>

Vanaf de herfst van 1977 maakte Schmidt echter een metamorfose door als staatsman. Een belangrijke factor bij deze ommekeer was de succesvolle paramilitaire coup in oktober waarmee de kaping van een passagiersvliegtuig van Lufthansa in Mogadishu werd beëindigd. Schmidts faam steeg door het bekwame leiderschap dat hij gedurende de crisis had getoond, zowel bij zijn eigen SPD als bij de publieke opinie. In een ontmoeting met Andreotti in december 1977 verklaarde de bondskanselier dat de binnenlandpolitieke toestand in de Bondsrepubliek op dat moment stabiel was dan in het voorjaar, en wees als een van de oorzaken ‘die Steigerung des Ansehens der Regierung nach Mogadischu’ aan.<sup>174</sup>

Ook de binnenlandse politieke positie van Giscard leek in 1977 broos. Het stabilisatiebeleid van premier Barre was impopulair bij het grootste gedeelte van het Franse electoraat, en zowel de socialisten op links onder François Mitterrand als de gaullisten op rechts onder Jacques Chirac leken hier garen bij te spinnen. De verwachtingen voor de parlementsverkiezingen van maart 1978 waren negatief voor de regeringscoalitie van Giscard. Tegen alle verwachtingen in bleek zijn coalitie toch op meerderheidssteun in het parlement te kunnen rekenen.<sup>175</sup>

De versterkte binnenlandse politieke positie van Giscard speelde een grote rol bij Schmidt wat betreft de timing van het initiatief. Zo vermeldt Jenkins in zijn dagboek dat de bondskanselier bij hun ontmoeting van 28 februari expliciet had verteld te wachten met het bekendmaken van zijn plannen voor monetaire samenwerking totdat de binnenlandse positie van Giscard veilig zou

---

<sup>172</sup> Ludlow, *The Making*, 77-9.

<sup>173</sup> Rolf Tschombé, ‘Die Koalition hält zusammen, aber hält sie auch?’, *Die Zeit*, 1 april 1977.

<sup>174</sup> ‘Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit Ministerpräsident Andreotti in Valeggio sul Mincio, 1 december 1977, in: Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland (AAPD) 1977-II, 1650-66, 1660.

<sup>175</sup> Ludlow, *The Making*, 61, 64, 82-5; Story, ‘The Launching’, 409; Gros en Thygesen, *European Monetary Integration*, 36; Lankowski, *Germany*, 428-433.

zijn.<sup>176</sup> Ook in de toespraak die Schmidt op 30 november voor de Zentralbankrat hield wijst hij op het belang van de winst van Giscard's coalitie bij de parlementsverkiezingen van maart 1978.

Een tweede factor die van invloed kan zijn geweest op de timing van het initiatief is het Duitse voorzitterschap van de EEG in de tweede helft van 1978. Dit was voor het eerst sinds januari 1974. Het is waarschijnlijk dat dit vooruitzicht een rol heeft gespeeld in de strategie van Schmidt. Het bood hem immers de kans om de plannen onder Duitse regie door de EEG-gremia te loodsen.<sup>177</sup> Ten derde kan de nieuwe uitbreidingsronde van de EEG – na de democratische omwentelingen in Griekenland, Portugal en Spanje – een rol hebben gespeeld bij de timing. De mogelijke nadelige gevolgen hiervan voor de cohesie van de EEG konden worden opgevangen via verdieping van de integratie. Uit een intern Duits regeringsdocument uit december 1977, waarin werd vooruitgekeken op het Duitse voorzitterschap, is dit duidelijk op te maken: ‘gerade im Hinblick auf die Erweiterung ist es wichtig, den sich aus ihr ergebenden Belastungen für den inneren Zusammenhalt der EG möglichst auch durch eine Stärkung der wirtschaftlichen Integration entgegenzuwirken’.<sup>178</sup>

Vanwege het feit dat het EMS-initiatief qua timing met meerdere factoren kan worden gecorreleerd, vormt het tijdstip geen criterium om te bepalen wat de motivatie van Schmidt was achter zijn voorstellen voor het EMS: het hangt samen met gebeurtenissen die niets zeggen over de vraag of geopolitieke of economische motieven dominant waren. Er is nog een ander punt in te brengen tegen het argument van Moravcsik, dat betrekking heeft op zijn externe consistentie.

#### *Schmidts visie ten aanzien van de Duitse belangen in Europa*

Tegenover de pragmatische toespraken van Schmidt die Moravcsik aanhaalt, zijn evenzoveel Europese vergezichten van de bondskanselier te plaatsen. Een voorbeeld is de toespraak die hij recentelijk deed bij de SPD-Bundesparteitag op 4 december 2011. In deze rede schetst hij een weids vergezicht over de positie van Duitsland in en met Europa. De oud-bondskanselier betoogt hier dat het de vrees voor de toekomstige ontwikkeling van de kracht van Duitsland was die de Zes er in 1950 toe bracht de eerste aanstoot voor de Europese integratie te geven. De Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) ontstond volgens Schmidt vanuit het motief van de *Einbindung* van Duitsland. Dit motief had zijns inziens nog steeds niet aan kracht ingeboet: de herinnering aan de beide Wereldoorlogen en de Duitse bezetting speelde anno 2011 een ‘latent

---

<sup>176</sup> Jenkins, *European Diary*, 224.

<sup>177</sup> Ludlow, *The Making*, 17-8.

<sup>178</sup> ‘Aufzeichnung des Ministerialdirektors Blech und des Ministerialdirigenten Dittmann’, 14 december 1977, in: AAPD 1977-II, 1750-8, 1752.

dominerende' rol. Volgens Schmidt zullen de buurlanden zich de schanddaden nog lange tijd herinneren.<sup>179</sup>

Volgens de oud-bondskanselier handelden de grondleggers van Europa, zoals Jean Monnet en Konrad Adenauer, 'keineswegs aus Europa-Idealismus' met hun inzet Duitsland onherroepelijk te verankeren aan West-Europa. Zij handelden daarentegen 'aus realistischer Einsicht in die Notwendigkeit' om een toekomstige strijd te vermijden. In de tijd dat Schmidt zelf bondskanselier was – van 1974-82 - groeide de macht van de Bondsrepubliek in economisch, militair en politiek opzicht, waardoor de lidstaten van de EEG de Europese integratie des te meer als rugdekking voor het beperken van een machtspolitiek Duitsland zagen.

Schmidt geeft aan dat ook hij door het besef van de strategische belangen van de Duitse natie een aanhanger van de Europese integratie en de *Einbindung* van Duitsland is geworden, niet vanuit idealisme. Uit deze uitspraak blijkt dat Moravcsik weliswaar gelijk heeft als hij zegt dat Schmidt wars was van de Europese ideologie en niet handelde vanuit supranationale motieven. Zich beroepend op het Marbellapapier stelt Moravcsik dat Europese instituties instrumenten waren om Duitse belangen te promoten.<sup>180</sup> Moravcsik gaat evenwel de mist in met de conclusies die hij daaraan verbindt. Schmidt hanteerde juist een *geopolitieke conceptie van het strategische Duitse belang*, namelijk het bespoedigen van de Europese integratie om bij de buurlanden de argwaan voor het machtige Duitse potentieel te weg te nemen. Multilateraal handelen in Europees verband was noodzakelijk om de Duitse macht te controleren en te flankeren. Deze strategie was niet het gevolg van altruïsme, maar van een realistisch inzicht in het strategische Duitse belang.

Schmidts toespraak van december 2011 is doordrenkt van geopolitiek besef. Maar uit toespraken van latere periode valt natuurlijk niet een op een op te maken of hij ten tijde van zijn regeerperiode een vergelijkbare conceptie had van het veiligheidspolitieke belang van de Europese samenwerking voor Duitsland. Zijn gedachten kunnen zijn verschoven door verschillende ontwikkelingen. De Europese ontwikkeling heeft nadien immers niet stilgestaan, en de Duitse hereniging heeft de geopolitieke situatie van Duitsland ingrijpend veranderd. Maar ook in toespraken ten tijde van zijn regeerperiode liet hij zijn steun voor de Europese idee blijken. Zo liet hij in een speech aan de Raad van Europa – weliswaar geen instelling van de EEG, maar wel een instelling voor het bereiken van gemeenschappelijke Europese idealen – duidelijk zijn emotionele toewijding tot Europa blijken. Deze toespraak deed hij op 27 april 1978, net nadat hij zijn ideeën voor monetaire samenwerking aan de andere Europese leiders op Kopenhagen kenbaar had gemaakt. Hij brak hierbij een lans voor het verwijzen van de 'egoïstische Machtstaat' naar de mestvaalt van de Europese geschiedenis. De EEG was met haar nationale

---

<sup>179</sup> Toespraak van Schmidt tijdens de SPD-Bundesparteitag van 4 december 2011.

<sup>180</sup> Moravcsik, *The Choice for Europe*, 254.



en regionale veelheid enerzijds, en de gezamenlijke geschiedenis en vergelijkbare maatschappelijke cultuur, een ‘Modell für Pluralität’. Er was weliswaar geen Europa als natiestaat, maar ‘gewiss gibt es Europa als politische Moral, als geschichtliche Notwendigkeit’.<sup>181</sup>

*Schmidts bezoek aan de Zentralbankrat op 30 november 1978*

Bijzonder interessant om de motieven van Schmidt te achterhalen is de toespraak die hij 30 november hield bij een vergadering van de Zentralbankrat, het centrale besluitvormingslichaam van de Bundesbank. Op uitnodiging van Bundesbankpresident Emminger nam Schmidt de uitzonderlijke stap om als bondskanselier een vergadering van de Zentralbankrat bij te wonen – Adenauer was de enige die hem was voorgegaan, toen hij op het hoogtepunt van de Korea-oorlog in 1950 een bezoek bracht aan de toenmalige centrale bank van de Bondsrepubliek, de Bank deutscher Länder (BdL).<sup>182</sup>

Schmidt verklaarde aan de leden van de Zentralbankrat dat zijn primaire drijfveer om de monetaire samenwerking in de EEG te herstellen ‘den Gemeinsamen Markt überhaupt zu retten’ was. De binnenmarkt kon volgens de bondskanselier onmogelijk functioneren zonder stabiele wisselkoersverhoudingen; de sputterende intra-Europese handel hield hier direct verband mee. Ten tijde dat de douane-unie werd onderhandeld, met de Verdragen van Rome in 1957, waren stabiele wisselkoersen een gegeven. ‘Niemand hat’, aldus Schmidt, ‘weder auf seiten der beteiligten Wirtschafts- und Finanzminister noch der Zentralbanken, noch der Regierungschefs, weder Adenauer noch de Gasperi oder wer sonst beteiligt war, keiner hat sich vorgestellt, daß innerhalb des Gemeinsames Marktes gegeneinander floatende Wechselkurse bestehen können’.<sup>183</sup>

De monetaire turbulentie, die debet was aan de divergentie tussen de Slang- en niet-Slanglanden binnen de EEG op economisch en monetair terrein, zou volgens de bondskanselier ‘nicht nur den wirtschaftlichen, sondern auch auf längere Sicht den politischen Zusammenhalt der Europäischen Gemeinschaft in Frage stellen’. Het fundament waar Europa op was gebouwd, de Frans-Duitse verzoening, zou onmogelijk efficiënt kunnen functioneren als beide lidstaten behoorden tot verschillende monetaire gebieden. Schmidt zag hierin een directe bedreiging van het Duitse belang. Volgens hem steunde het Duitse buitenlands beleid op twee essentiële pijlers, de EEG en de Noord-Atlantische Alliantie. Als een van deze zou verzwakken, zou het equilibrium ineensstorten waar het Duitse buitenlands beleid op was gestoeld. De successen van de *Ostpolitik* waren onmogelijk geweest zonder de steun van beide pilaren. Dit had volgens Schmidt te maken met de fundamentele kwetsbaarheid van de naoorlogse Bondsrepubliek, die

---

<sup>181</sup> Toespraak van Schmidt bij de Raad van Europa, 27 april 1978, in: Schmidt, *Ausgewählte Texte* (München 1988) 160-71.

<sup>182</sup> ‘Bundesbank Council meeting with Chancellor Schmidt’, 2

<sup>183</sup> *Ibidem*, 3-4.

zich op twee fronten manifesteerde: de open flank naar het oosten als gevolg van de deling van de natie, gesymboliseerd door de precare situatie van West-Berlijn; en de herinneringen aan Auschwitz.

De bondskanselier gaf de leden van de Zentralbankrat te kennen dat hoe succesvoller de Bondsrepubliek op economisch, politiek en militair vlak zou zijn, hoe langer het zou duren voordat de herinneringen aan de schanddaden van de Duitse bezetting zouden wegzakken. Schmidt had daarom nimmer een unilateraal Duits initiatief genomen, de band met zijn vriend Giscard was hierbij van fundamenteel belang. Unilateraal handelen zou door de burens worden uitgelegd als een nieuwe *Alleingang*, en heftige gevoelens van inferioriteit opwekken. De bondskanselier verklaarde dat hij uiterste sensitiviteit poogde te betrachten ten aanzien van deze gevoelens van de Duitse partners in de wereld, maar dat een misstap in een oogwenk kon worden gezet. Juist daarom waren de twee pijlers van het Duitse buitenlands beleid van fundamenteel belang. Deze multilaterale kanalen vormden een demper waarmee de Duitse kracht gedeeltelijk kon worden afgedekt.

Het betoog van de bondskanselier bij zijn bezoek aan de Zentralbankrat vormt een sterke empirische ondersteuning voor het geopolitieke perspectief. 'Währungspolitik ist Außenpolitik',<sup>184</sup> aldus Schmidt. In zijn ogen zou monetaire samenwerking de sleutel zijn tot het behoud van de gemeenschappelijke markt, de absolute voorwaarde voor het succes van het Duitse buitenlands beleid en de autonomie van de republiek.

*Waarom bediende de bondskanselier zich in het publieke domein van het economische argument?*

Een interessante vraag blijft echter waarom Schmidt deze veiligheidspolitieke argumentatie niet gebruikte in het publieke domein. Hij presenteerde het EMS in het binnenland als kans om de internationale concurrentiepositie van de exportsector te beschermen. Volgens de Britse politicologen Kenneth Dyson en Kevin Featherstone bijvoorbeeld plaatste de bondskanselier EMU 'in a German-centred economic argument that broadened the agenda beyond economic stability'.<sup>185</sup> Zij schrijven dat Schmidt de monetaire unie presenteerde als een kans om de Duitse industrie te beschermen tegen een snelle achteruitgang van concurrentiekracht en banenverlies.

Kan het zijn dat de bondskanselier bewust de buitenlandpolitieke overwegingen op de voorgrond plaatste ten overstaan van de leden van de Zentralbankrat? Zij waren niet overtuigd van het argument van de bondskanselier dat een Europees wisselkoersmechanisme de opwaartse druk van de mark vis-à-vis de dollar kon verminderen omdat de speculatieve fondsen dan over het gehele valutaverbond konden worden verspreid. Emminger legt in zijn memoires uit waarom

---

<sup>184</sup> 'Bundesbank Council meeting with Chancellor Schmidt', 68

<sup>185</sup> Dyson en Featherstone, *The Road to Maastricht*, 298.

hij dit argument niet overtuigend vond: ‘solange die D-Mark eine harte Währung und der Dollar eine anfallige Währung blieben, mute der Kursauftrieb auf die D-Mark gegenüber dem Dollar anhalten. Die Tatsache, daß die D-Mark Mitglied in einem europäischen Währungsverbund wurde, nderte nichts an dieser bilateralen Polaritat’.<sup>186</sup> Het kan dus goed mogelijk zijn geweest dat Schmidt, gezien deze scepsis uit financieel-economische hoek, overschakelde op geopolitieke retoriek om de Zentralbankrat achter zijn plannen voor monetaire samenwerking te krijgen.

Uit een telefoongesprek dat Schmidt op 26 november met de Britse premier James Callaghan voerde blijkt dat hij zo zijn redenen had om de onderliggende geopolitieke motivatie niet binnen het publieke domein kenbaar te maken. In dit gesprek geeft de bondskanselier aan dat hij de uitzonderlijke stap zal zetten om als bondskanselier een vergadering van de Zentralbankrat bij te wonen. Daarbij zal hij zijn politieke motivatie achter het EMS-plan over het voetlicht trachten te brengen. Op een vraag van Callaghan of hij altijd al het gevoel had gehad dat hij deze risicovolle stap diende te zetten wegens politieke redenen, antwoordt Schmidt bevestigend. Maar, zo stelt hij, ‘I must not say so publicly... If I admit this publicly then they [de leden van de Zentralbankrat] would get the upper hand’.<sup>187</sup>

Hoewel deze passage een verklaring geeft voor het feit dat Schmidt zijn EMS in het openbaar nauwelijks met geopolitieke argumenten verdedigde, blijft de vraag waarom hij dacht dat de conservatieve Duitse financieel-economische elite anders de overhand zou krijgen binnen het publieke debat. Een mogelijk antwoord is te vinden in het feit dat de Duitsers in de jaren ‘70 een sceptischere houding aannamen ten opzichte van de EEG.<sup>188</sup> Zij slikten niet zomaar meer alle concessies op financieel vlak voor zoete koek in naam van de last van het Duitse verleden. Het argument dat de Bondsrepubliek haar betrouwbaarheid en geloofwaardigheid moest bewijzen via een beleid waarbij nationale belangen niet op de voorgrond dienden te worden geplaatst, en haar politieke en economische macht moest worden gebonden in een verenigd Europa, was niet populair bij het Duitse electoraat. De bondskanselier zag het evenwel als een vitaal internationaal Duits belang; argwaan bij de buurlanden en isolement diende te allen tijde te worden voorkomen om de veiligheid en welvaart van Duitsland op de lange termijn te kunnen garanderen. Anno 2011 was dit gevaar volgens Schmidt nog steeds aanwezig, maar beseftte menig Duitser dit onvoldoende: ‘wir Deutschen sind uns nicht ausreichend im klaren darüber, dass bei fast allen unseren Nachbarn wahrscheinlich noch für viele Generationen ein latenter Argwohn gegen die Deutschen besteht’.<sup>189</sup>

---

<sup>186</sup> Emminger, *D-Mark*, 364.

<sup>187</sup> ‘Callaghan-Schmidt phone call (EMS, Economy, Guadeloupe)’, 26 november 1978 (digitaal raadpleegbaar via <http://www.margaretthatcher.org/document/DC472F50A13C431C99E9FFB1B455D69B.pdf>) 2.

<sup>188</sup> Bulmer en Paterson, *The Federal Republic*, 114.

<sup>189</sup> Toespraak van Schmidt tijdens de SPD-Bundesparteitag van 4 december 2011.

Schmidt kon het EMS aan het Duitse electoraat van de jaren '70 niet meer verkopen als zijnde in het belang van geopolitiek; door de focus van het electoraat op de rol van Duitsland als *Zahlmeister* in Europa had hij de publieke opinie zo geenszins achter zijn plannen kunnen krijgen. Sterker nog: de tegenstanders van het plan konden de bondskanselier wegzetten als een verkwister van het Duitse geld; als een staatsman die Duitse financieel-economische belangen in de waagschaal stelde ten behoeve van onbegrijpelijke geopolitiek. Het Duitse tijdschrift *Der Spiegel* vatte dit sentiment naar aanleiding van Schmidts plan treffend samen: 'auf dem EG-Neubau lastet nun freilich eine Hypothek, die der Kanzler entgegen wirtschaftlicher Vernunft aus außenpolitischer Rason eingeht: Die Bundesrepublik wird, noch mehr als bisher, Zahlmeister Europas. In einem Währungspakt wären die Deutschen immer die Dummen: Sie müßten mit dem Devisenschatz der Bundesbank für alle Devisenverluste ihrer Nachbarn aufkommen'.<sup>190</sup>

*Het EMS als remedie voor de desintegratie van de gemeenschappelijke markt: puur geopolitiek?*

Op basis van Schmidts verklaringen valt op te maken dat zijn voornaamste drijfveer voor het herstellen van de monetaire samenwerking het behoeden van de eenheidsmarkt tegen desintegratie was, en wel om veiligheidspolitieke redenen. Hij meldde dit zelfs expliciet in zijn toespraak aan de Zentralbankrat. Zo verklaarde hij tot besluit dat de buitenland- en Europapolitieke overwegingen de 'prinzipiellen politischen Erwägungen' waren 'in die das ganze für mich von Anfang an eingebettet war und eingebettet bleibt'.<sup>191</sup> Hij trachtte het EMS echter in het binnenland te verkopen als Duits economisch belang, omdat hij ervan overtuigd was dat het anders niet op meerderheidssteun zou kunnen rekenen.

Maar was de economische dimensie van het EMS-plan irrelevant voor Schmidt? Nee. Hij benadrukte tijdens zijn betoog de geopolitieke waarde van de gemeenschappelijke markt voor Duitsland. Maar dit laat onverlet dat zij ook economische voordelen bood voor de Bondsrepubliek, waaraan de bondskanselier refereerde in het publieke domein. Dat dit niet alleen een 'verkooptruc' was, blijkt uit de volgende passage uit Schmidts toespraak aan de Zentralbankrat:

(...) ich habe vielleicht in meinem Vortrag ein bißchen zu stark betont, daß ich die Europäische Gemeinschaft als Mantel ansähe gegenüber den nationalen Notwendigkeiten dieser geteilten deutschen Nation und ihrer Berlin-Exponiertheit etc. Ich möchte es natürlich nicht so verstanden haben, als ob dies der einzige Grund sei für unser europäisches Engagement. Ich habe nur die übrigen Gründe nicht so deutlich vorgetragen und habe insbesondere die

---

<sup>190</sup> 'Schlangenfressende Boa', *Der Spiegel*, 10 juli 1978, 22-3.

<sup>191</sup> 'Bundesbank Council meeting with Chancellor Schmidt', 71.

ökonomischen Gründe deswegen nicht vorgetragen., weil ich davon ausgehe, daß das unter uns allen eigentlich seit 20 Jahren mehr oder weniger communis opinio ist (...).<sup>192</sup>

Zoals in de inleiding aangehaald, is het scheiden van economische en veiligheidspolitieke drijfveren voor de Europese (monetaire) integratie problematisch. De eenheidsmarkt bood zowel geopolitieke als economische voordelen voor Duitsland. Echter, gezien het gewicht dat Schmidt gaf aan de buitenlandpolitieke dimensie van het plan, kan voor zijn motieven om te komen tot het EMS worden gesteld dat hij in de basis geopolitiek gemotiveerd was, maar dat zonder de economische voordelen het gat tussen zijn ambitie en de politieke realiteit te groot zou zijn geweest.

### **Schmidts plan voor het EMS: gegrond in de prioriteit van de Frans-Duitse verzoening**

Hoe ligt het verband tussen de in het vorige hoofdstuk geschetste ‘situatie’ en het EMS-initiatief van de bondskanselier? Verschillende auteurs, zoals de Britse journalist Jonathan Carr,<sup>193</sup> en de al eerder aangehaalde Ludlow, wijzen de trans-Atlantische spanningen als voornaamste achtergrond aan. Zo schrijft Ludlow dat het EMS was geboren uit woede en frustratie naar aanleiding van het beleid van Carter.<sup>194</sup> Ook de Duitse media hielden er in 1978 een vergelijkbare visie op na. Volgens *Der Spiegel* bijvoorbeeld ‘[sinnen] Seit Wochen (...) die Bonner Währungsstrategen, allen voran Helmut Schmidt, auf Vergeltung, wie man den Amerikanern ihre Wirtschaftspolitik heimzahlen könnte.’<sup>195</sup> *Die Zeit* was zelfs nog stilliger. Toen bekend werd dat de Europese leiders op de Kopenhagen-top voornemens waren de monetaire samenwerking in de EEG te herstellen, schreef Europacorrespondent Rudolf Herlt het volgende: ‘Wird dem amerikanischen Präsidenten Jimmy Carter gelingen, was Josef Wissarionowitsch Stalin nicht vermocht hat: Die Europäer in einen wirklichen Zusammenschluß zu schrecken, ihre Gemeinschaft aus einem glorifizierten Zollverein endlich in eine politische Union zu verwandeln?’<sup>196</sup>

Ook Schmidt zelf legde een verband tussen het belang van de monetaire samenwerking in de EEG en de trans-Atlantische dimensie, vooral in de vorm van de dollarcrisis. Hij wees de monetaire turbulentie tijdens zijn betoog op de top in Kopenhagen expliciet aan als oorzaak van de trage economische groei van de EEG. Hij stelde dat het volume van de intra-Europese handel in de periode van 1973-8 was achtergebleven bij de wereldhandels groei. De trend van de snelle toename van de onderlinge verbondenheid van de EEG sinds 1958 werd hiermee doorbroken;

---

<sup>192</sup> ‘Bundesbank Council meeting with Chancellor Schmidt’, 34.

<sup>193</sup> Jonathan Carr, *Helmut Schmidt: Helmsman of Germany* (Londen 1985), 137.

<sup>194</sup> Ludlow, *The Making*, 128.

<sup>195</sup> ‘Die Schlange mästen’, *Der Spiegel*, 17 april 1978.

<sup>196</sup> Rudolf Herlt, ‘Rheingold für alle’, *Die Zeit*, 14 april 1978.

zijns inziens viel deze scheiding volledig samen met het einde van het systeem van stabiele wisselkoersen onder Bretton Woods in maart 1973. Een belangrijke factor voor de instabiliteit van het internationale monetaire systeem was volgens Schmidt het onverantwoordelijke, inflatoire monetair en fiscaal beleid van de VS. Vooral met het aantreden van de regering-Carter begin 1977 zou de wereldgeldgroei de spuigaten zijn uitgelopen.<sup>197</sup>

Ook bij andere gelegenheden uitte de bondskanselier zijn zorgen over de mogelijke consequenties van de dollarzwakte voor de EEG. In een gesprek met Barre in februari 1978 waren beiden het eens dat 'ohne Stabilisierung des Dollar ein geordnetes Funktionieren des Weltwirtschaftssystems nicht sicherzustellen sei'.<sup>198</sup> Een aantal dagen later had hij dezelfde boodschap voor Blumenthal. Volgens Schmidt was het antwoord op de mondiale economische problemen niet dat Duitsland zijn economie moest stimuleren, maar dat de VS hun betalingsbalans op orde moesten brengen. Hij verklaarde dat 'die Unruhe in der Weltwährungspolitik zu einem wesentlichen Teil durch die Vervielfachung der Ölrechnung der USA in den letzten fünf Jahren und die damit verbundene starke Abwertung des Dollars verursacht sei'.<sup>199</sup> Het dollarbeleid had volgens de bondskanselier negatieve gevolgen voor de monetaire verhoudingen in de wereld. Hij maakte zich in het bijzonder zorgen over het feit dat 'in zunehmendem Maße Zuflucht zu kompetitiven Abwertungen genommen werde'. Noorwegen had er bij de laatste bijeenkomst van de ministers van Financiën en centralebankpresidenten van de Slanglanden geen geheim van gemaakt dat de recente devaluatie van de Noorse kroon met 8% tot doel had de Noorse exportpositie te verbeteren.<sup>200</sup>

Maar de uitlatingen van Schmidt bij zijn bezoek aan de Zentralbankrat schetsen een afwijkend beeld. Volgens hem speelden Giscard en hij al veel langer met de gedachte van een nieuw Europees wisselkoersarrangement. Aldus de bondskanselier:

Für ihn und für mich war klar, daß wenn seine Parteigruppierung in diesem Frühjahr 1978 die Wahlen gewinnen würde, so daß er Zeit haben würde, vier Jahre lang eine kontinuierliche ökonomische Politik der Stabilität zu treiben, daß wir dann gemeinsam den Versuch eines größeren Währungsverbundes innerhalb der EG machen würden. Darüber waren sich Giscard und ich seit langer, langer Zeit einig. Aber entscheidend war, würde er im April 1978 die Kammerwahlen gewinnen?<sup>201</sup>

---

<sup>197</sup> 'Schmidt note of remarks on EMS (at Copenhagen European Council ?dinner)', 7 april 1978 (<http://www.margarethatcher.org/document/A507692930854FB0BD08637A6D3D87E2.pdf>).

<sup>198</sup> 'Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit Ministerpräsident Barre in Paris', 6 februari 1978, in: AAPD 1978-I, 1978-I, 192-6, 194.

<sup>199</sup> 'Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit dem amerikanischen Finanzminister Blumenthal', 13 februari 1978, in: AAPD 1978-I, 247-54, 251.

<sup>200</sup> Ibidem, 248.

<sup>201</sup> 'Bundesbank Council meeting with Chancellor Schmidt', 8.

Als het klopt dat Schmidt en Giscard al veel langer speelden met de gedachte van het herstellen van de monetaire samenwerking in Europa, zou dit gevolgen kunnen hebben voor de rol van de dollarcrisis van 1977-8 in het besluit van de bondskanselier. Dan zou niet de dollarcrisis, maar een andere factor aan de basis moeten staan van het EMS. Waarom waren de Franse verkiezingen zo belangrijk?

#### *Frans-Duitse bilaterale top 3 en 4 februari 1977*

Auteurs die gewicht geven aan de dollarcrisis als achtergrond voor het besluit van Schmidt, leggen de focus vrijwel uitsluitend op de gebeurtenissen uit 1978 zelf. Zij beginnen weliswaar veelal bij de campagne van Jenkins uit 1977, maar benadrukken dat de hernieuwde inzet op monetaire samenwerking pas doorgang kon vinden nadat de bondskanselier zich in het voorjaar van 1978 voorstander had verklaard. Hierbij wordt echter niet of nauwelijks stilgestaan bij het belang van de bilaterale Frans-Duitse top in Parijs op 3 en 4 februari 1977. Op deze top, die plaatsvond voordat de dollarkoers onderuitging op de valutamarkten, en ook voordat Jenkins zich begon te profileren als ambassadeur van de EMU, werd de kiem gelegd van het herstel van de monetaire samenwerking in de EEG.

Volgens de Britse historicus en journalist Haig Simonian was de Frans-Duitse bilaterale top begin 1977 het zenit van de samenwerking tussen Giscard en Schmidt in de jaren '70.<sup>202</sup> Hoewel van tevoren niet al te veel van deze ontmoeting werd verwacht, bevatte het communiqué toch een verrassing: Frankrijk en Duitsland bestempelden EMU wederom als prioritaire doelstelling binnen de Europese samenwerking.<sup>203</sup> Ofschoon een dergelijke bepaling op zich niet veel hoefde te betekenen – diverse Europese communiqués van de jaren '70 bevatten holle frasen over de herbevestiging van het belang van EMU – voegden beide landen ditmaal de daad bij het woord. Om de onderlinge economische convergentie te bespoedigen werden vierjaarlijkse meetings van de ministers van Financiën en Economische Zaken ingesteld. Als de economische convergentietrends zich aan het eind van het jaar zouden hebben bevestigd, zouden Frankrijk en Duitsland op de Europese Raad in Brussel in december dat jaar voorstellen doen voor verdere harmonisering van het economisch beleid in de EEG.<sup>204</sup>

In de verklaring na de bilaterale top sprak Barre van de doelstelling om in 1978 nieuwe stappen te zetten op weg naar Europese monetaire samenwerking. Hij noemde dit jaartal niet zonder reden: beide landen wilden eerst de Franse parlementsverkiezingen van 12 en 19 maart

---

<sup>202</sup> Simonian, *The Privileged*, 252.

<sup>203</sup> Klaus-Peter Schmid, 'Flucht in die Europa-Illusionen', *Die Zeit*, 18 februari 1977.

<sup>204</sup> 'Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit Staatspräsident Giscard d'Estaing in Paris', 3 februari 1977, in: AAPD 1977-I, 108-110, 109.

1978 afwachten.<sup>205</sup> Het stabilisatiebeleid van de regering-Barre was een essentiële voorwaarde voor het herstel van de monetaire samenwerking. Schmidt verklaarde dat Giscard en hij het al veel langer eens waren gezamenlijk een poging te doen om te komen tot een groter valutaverbond in de EEG, maar eerst de uitslag van de verkiezingen wilden afwachten. Volgens de bondskanselier had de regering-Barre sinds enkele jaren moedige stappen gezet om de inflatie en overheidstekorten te beteugelen. Deze maatregelen leidden op de korte termijn echter tot enkele ‘Anfangsnegativen’, zoals een oplopende werkloosheid. Als Giscard de parlamentsverkiezingen zou winnen, zou hij een mandaat krijgen om het stabilisatiebeleid voor nog eens vier jaar te kunnen volhouden. Winst van Giscard was volgens Schmidt van essentieel belang: ‘Ganz leise sage ich: Mit Herrn Mitterrand<sup>206</sup> hätte ich nicht im Traume daran gedacht, einen solchen Vorschlag in die Welt zu setzen.’ Zonder het persoonlijke vertrouwen dat hij in Giscard en Barre had zou de hele onderneming te risicovol zijn geweest.<sup>207</sup>

De verschuivende Franse macro-economische beleidsprioriteiten stonden aan de basis van het herstel van de monetaire samenwerking in de EEG. Met het aantreden van Barre bleef EMU een prominente doelstelling van Frankrijk, maar werd de methode gewijzigd. Parijs realiseerde zich dat monetaire constructies de samenwerking niet zouden kunnen herstellen als de lidstaten qua economische prestaties te ver van elkaar afweken. De nieuwe Franse regering wilde de samenwerking herstellen door zich richten op de vorming van stabiele condities voor economische convergentie. Maar dit maakte de Franse wens voor monetaire samenwerking niet minder groot: begin 1977 noemde Giscard EMU een ‘passage obligé’ op weg naar een Europese Unie.<sup>208</sup>

#### *Schmidt en EMU: voorstander op basis van stabiliteit*

Het stabilisatiebewustzijn van Frankrijk was een essentiële voorwaarde voor Schmidt om na te denken over mogelijkheden voor monetaire samenwerking. Hij had na het uiteenvallen van Bretton Woods consequent een sceptische houding aangenomen ten opzichte van de diverse plannen om de monetaire integratie aan te zwengelen. Maar dit betekende niet dat hij principieel tegen EMU was. Dat hij geen weerzin had tegen EMU blijkt bijvoorbeeld uit zijn voorstellen – nog als minister van Financiën – voor een gezamenlijke Europese *joint float* begin 1973, toen Bretton Woods begon te wankelen. Zijn woordvoerder Karl-Otto Pöhl – toen nog werkzaam op het ministerie van Economische Zaken – gaf de Britten te kennen dat Schmidt bereid was een

---

<sup>205</sup> Soell, *Helmut Schmidt*, 692.

<sup>206</sup> Gecorrigeerd van ‘Mitterand’.

<sup>207</sup> ‘Bundesbank Council meeting with Chancellor Schmidt (assurances on operation of EMS)’, 30 november 1978 (digitaal raadpleegbaar via <http://www.margarethatcher.org/document/111554>) 8-9.

<sup>208</sup> Simonian, *The Privileged*, 252; ‘Aufzeichnung des Planungsstabs, 8 maart 1977, in: AAPD 1977-I, 283-291, 284.



hoge prijs te betalen voor een Europese oplossing, wegens politieke redenen. Als Duitsland enkel naar zijn eigen belang zou kijken zou het ervoor kunnen kiezen om alleen te gaan zweven. Pöhl waarschuwde echter voor de gevolgen die een dit voor het Europees project zou hebben: ‘Wenn innerhalb der Gemeinschaft ein Mitglied eigene Weg gehe, so bedeute dies eine Gefährdung dessen, was in der letzten 20 Jahren erreicht worden sei’.<sup>209</sup>

Na de olieprijs crisis nam de economische divergentie in de EEG als gevolg van de verschillende maatregelen van de lidstaten evenwel toe, en werd Schmidts binnenlandse bewegingsruimte krapper.<sup>210</sup> In reactie op de economische problemen legde Bonn de nadruk op financiële discipline en haalde de Bundesbank de monetaire teugels aan. De Bondsrepubliek projecteerde deze binnenlandse begrotingsdiscipline ook op Europees niveau. Volgens de Duitse historicus Wolfram Hanrieder was Schmidt bereid een goed Europeaan te zijn, maar was hij ervan overtuigd dat de problemen in de EEG waren ontstaan door gebrek aan financiële verantwoordelijkheid en de subsidiëntentaliteit in de EEG.<sup>211</sup> Gezien de prioriteit die veel andere landen in de EEG aan de bestrijding van de werkloosheid – ten koste van de geldwaarde stabiliteit – gaven, was volgens de bondskanselier monetaire integratie in de nabije toekomst onhaalbaar. Zo verklaarde hij in 1974 dat ‘sogenannte ‘mutige Schritte’ in richtung Wirtschafts- und Währungsunion (...) gegenwärtig zugleich Schritte in Richtung auf mehr Inflation’ waren.<sup>212</sup>

Schmidts sceptische houding ten opzichte van de Europese begroting en plannen voor monetaire integratie betekenden echter niet dat hij een obstructionistische houding aannam. Hij was zelfs bereid financiële concessies te doen, mits hieraan disciplinerende voorwaarden werden verbonden. Zo verschaftte hij Italië begin mei 1974 een krediet van 2 miljard mark om de betalingsbalans te kunnen stabiliseren. Ofschoon EMU op de korte termijn onrealistisch was, ontkende de bondskanselier de noodzaak van Duitse financiële concessies ten behoeve van de Europese solidariteit niet: ‘erst wenn später im Ernst supra-nationale Koordination der ökonomischen Ziele und der Instrumente gewollt wird, erscheinen hohe finanzielle und das heißt reale Opfer der Bundesrepublik nötig und gerechtfertigt’.<sup>213</sup>

Op de Parijstop van december 1974 was Schmidt eveneens bereid tot constructieve stappen. Hij had evenwel een les getrokken uit de mislukte vergezichten van begin jaren ‘70. Hij stelde zich pragmatisch op, en concentreerde zich na de oliecrisis eerst op het herstellen van de basis van de gemeenschappelijke markt. Maar zijn pragmatisme betekende niet dat hij geen

---

<sup>209</sup> ‘Deutsch-britisches Regierungsgespräch’, 2 maart 1973, in: AAPD 1973-I, 343-5, 344.

<sup>210</sup> Dyson en Featherstone, *The Road to Maastricht*, 296.

<sup>211</sup> Wolfram F. Hanrieder, *Deutschland, Europa, Amerika. Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1949-1994* (Paderborn etc. 1995) 22.

<sup>212</sup> Helmut Schmidt, ‘Was wir nicht tun dürfen, damit wir Inflation, Inflationserwartung und ‘Angstlücke’ nicht vergrößern’, *Die Zeit*, 17 mei 1974.

<sup>213</sup> ‘Unsicherheit ist Gift’, *Die Zeit*, 17 mei 1974.

voorzitter van meer Europese integratie was. Ten overstaan van de toenmalige Italiaanse premier Mariano Rumor verklaarde de bondskanselier in augustus 1974 bijvoorbeeld dat hij concrete stappen wilde zetten teneinde de Europese samenwerking te verstevigen, die 'groß genug seien, um in der Öffentlichkeit einen gewissen Eindruck hervorzurufen, aber nicht so groß, daß ihre Verwirklichung unrealistisch sei'.<sup>214</sup> Volgens Soell was dit een realistische strategie, aangezien anders de legitimatiebasis in eigen land zou zijn ondermijnd.<sup>215</sup> In een gesprek met de Belgische premier Leo Tindemans in september 1975 – in het kader van het voorbereidende werk voor het rapport-Tindemans - bevestigde Schmidt deze pragmatische houding. Hij verklaarde dat hij een 'überzeugter Anhänger der europäischen Integration' was.<sup>216</sup> Er moest echter niet worden nagedacht over wat de EEG na 1980 wilde bereiken, maar over wat er in de directe toekomst mogelijk was. Gezien de grote verschillen tussen de kernlanden van de EEG en Groot-Brittannië en Italië zag hij een politieke unie nog als een onrealistisch vergezicht.<sup>217</sup>

De periode van 1973-6 werd gekenmerkt door groeiende economische divergentie in Europa. Gekoppeld aan de prioriteit die werd gegeven in de Bondsrepubliek aan inflatiebestrijding waren stappen naar EMU voor Duitsland een anathema, omdat deze onherroepelijk zouden leiden tot monetaire versoepeling. Een artikel uit *Die Zeit* uit 1976 onderstreepte deze constatering, maar voegde eraan toe dat de Europese eenwording nog steeds op de Duitse beleidsagenda stond:

Helmut Schmidt schob die hehre Programmatik der Euro-Kommunikes kühl beiseite, als deutlich wurde, daß durchgreifende Schritte zur Währungsunion nur unter flagranter Verletzung stabilitätspolitischer Ziele und Hinnahme höherer Inflationsraten in den stabileren Ländern möglich waren. Den nüchternen Funktionalismus seiner Innenpolitik übertrug er auf die Gemeinschaftspolitik.

Nicht, daß das langfristige Ziel aufgegeben worden wäre: ein europäischer Bundesstaat mit einer einzigen Zentralgewalt, einer Wirtschafts- und Währungsunion, gemeinsamer Außen- und Verteidigungspolitik. Aber die derzeitige Stagnation zwang zu dem Schluß, daß sich die stufenweise Annäherung an dieses Ziel über einen weit längeren Zeitraum hinziehen werde. (...) Die politischen Notwendigkeiten und die finanziellen Möglichkeiten müssen dazu in Einklang gebracht werden.<sup>218</sup>

---

<sup>214</sup> 'Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit Ministerpräsident Rumor', 31 augustus 1974, in: AAPD 1974-II, 1068-78, 1070.

<sup>215</sup> Soell, *Helmut Schmidt*, 392.

<sup>216</sup> 'Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit Ministerpräsident Tindemans', 16 september 1975, in: AAPD 1975-II, 1253-7, 1253.

<sup>217</sup> *Ibidem*, 1254.

<sup>218</sup> Theo Sommer, 'Bilanz der Bonner Außenpolitik', *Die Zeit*, 27 augustus 1976.

*EMS: geen Duitse, maar een Franse beleidswijziging*

Op de langere termijn bezien week Schmidt met zijn EMS-initiatief feitelijk niet van zijn eerdere standpunt af. In principe was hij, ook in de jaren van 1973-7, voorstander van de EMU. Maar een voorwaarde was dat er consensus zou bestaan over het belang van stabiliteit. Veel auteurs beschouwen zijn voorstel voor het EMS als een draai, die onder invloed van de dollarcrisis begin 1978 tot stand was gekomen. Zij menen dat de bondskanselier afweek van de traditionele economistische positie. Bulmer en Paterson bijvoorbeeld stellen zich de vraag waarom er een ‘apparent ‘U-turn’ in the thinking of Helmut Schmidt’ was.<sup>219</sup> Het plan voor het EMS zelf was inderdaad monetaristisch van aard: er werden mechanismes ontwikkeld om de wisselkoersen te stabiliseren, zonder – dwingende – afspraken over de convergentie van het economisch beleid. De gedachtegang van Schmidt achter het EMS bevestigt deze monetaristische insteek. Hij geeft aan dat Giscard en hij op indirecte manier een convergentie van het monetair en begrotingsbeleid van de lidstaten wilden bereiken: ‘feste Wechselkurse (...) üben einen beträchtlichen Druck auf jede Regierung aus, in ihrer monetären und fiskalischen Politik mit der allgemeinen Entwicklung der EG Schritt zu halten, um das innenpolitische Odium einer von der Regierung vernatwortenden Auf- oder Abwertung zu vermeiden’.<sup>220</sup> Met vaste wisselkoersen zou de discipline die uitgaat van de betalingsbalans weer worden hersteld.

Uitsluitend afgaan op de plannen voor het EMS werkt evenwel misleidend. De periode ervoor dient ook te worden meegewogen. De basis van het besluit om de wisselkoerssamenwerking nieuw leven in te blazen lag immers bij de bilaterale top in Parijs in februari 1977. Zoals vermeld besloten Giscard en Schmidt de convergentie van hun economieën te bespoedigen door vierjaarlijkse consultaties in te stellen. Naar aanleiding van dit convergentieproces zouden beide landen aan het eind van het jaar voorstellen doen over het harmoniseren van het economisch beleid in de gehele EEG. Om monetaire integratie te bereiken legden beide leiders de focus op stappen richting grotere economische convergentie, zonder nader in te gaan op het monetair beleid.<sup>221</sup>

Hieruit blijkt dat het feit dat Giscard afweek van de traditionele Franse monetaristische positie van doorslaggevender belang was dan de vermeende draai van Schmidt. De bondskanselier ging in 1978 weliswaar in tegen de grondslagen van de *Krönungstheorie*, als wordt gekeken naar de vraag of monetaire integratie een doel of middel van de Europese Unie zou moeten zijn: hij was bereid monetaire samenwerking te instrumentaliseren teneinde de Europese eenwording aan te jagen. Dit standpunt was contrair aan dat van de Duitse financieel-

---

<sup>219</sup> Zie bijvoorbeeld Bulmer en Paterson, *The Federal Republic*, 64.

<sup>220</sup> Schmidt, *Die Deutschen*, 144.

<sup>221</sup> ‘Aufzeichnung des Planungsstabs’, 8 maart 1977, in: AAPD 1977-I, 283-291, 284.

economische elite, die meende dat monetaire integratie uitsluitend als sluitstuk van de Europese integratie zou kunnen dienen. Een politieke unie zou *vooraf* moeten gaan aan een monetaire unie.

Maar de bondskanselier bleef wel trouw aan een ander fundamenteel punt van de economistische visie op monetaire integratie, een punt dat in veel beschouwingen over het EMS onderbelicht blijft: het uitgangspunt dat economische convergente vooraf zou moeten gaan aan monetaire samenwerking. Hij was pas bereid tot het herstellen van de monetaire samenwerking in de EEG nadat zich een beleidsconsensus over de prioriteit van prijsstabiliteit in het macro-economisch beleid begon af te tekenen. Zo blijkt dus dat Schmidt niet zozeer afweek van de Duitse economistische positie, maar dat Giscard afweek van de monetaristische positie. Deze beleidswijziging was cruciaal voor het herstel van de Europese monetaire samenwerking. Convergerende opvattingen tussen Giscard en Schmidt maakten het EMS mogelijk, een constatering die overeenkomt met de visie van de Nederlandse politicologe Femke van Esch.<sup>222</sup> Echter, dit was – anders dan zij betoogt – aanvankelijk geen convergentie richting het parallellisme – simultaan inzetten op wisselkoerssamenwerking en economische convergentie - maar richting de economistische positie.

En hoewel de band met Frankrijk doorslaggevend was voor het herstel van de monetaire samenwerking, had in Rome en Londen sinds 1976 een gelijkaardige koerswijziging plaatsgevonden. Ook hier drong het besef door dat expansief economisch beleid de werkloosheid niet verlichtte, maar juist verergerde.<sup>223</sup> De bondskanselier refereerde expliciet aan deze omstandigheden in het interview dat hij gaf in *Die Zeit* in juli 1978:

Inzwischen sind die Voraussetzungen dafür, diesen Währungsverbund tiefer zu gestalten und ihn auch der Zahl der Mitgliedsländer nach zu erweitern, günstiger geworden, weil (...) nun doch in zunehmendem Maße die Regierungen und die Parlamente und die Gewerkschaften, aber auch die Banken und Arbeitgeber in den europäischen Ländern verstanden haben, daß der Kampf gegen die Inflation eine notwendige Voraussetzung ist, um wieder zu höherer Beschäftigung zu kommen.<sup>224</sup>

#### *Economische convergentie. Maar in welke mate?*

Natuurlijk kan worden betwist of de economische convergentie begin 1978 voldoende was gevorderd. Zo schreef de Sachverständigenrat – de officiële economische raad voor regeringsbeleid in de Bondsrepubliek - dat het jaar 1977 inderdaad werd gekenmerkt door

---

<sup>222</sup> Femke A.W.J. van Esch, 'The Rising of the Phoenix: Building the European Monetary System on a Meeting of Minds', *L'Europe en Formation* 353-354 (2009) 133-48, 134, 138-40.

<sup>223</sup> Soell, *Helmut Schmidt*, 449.

<sup>224</sup> 'Das Wichtigste: Den Absturz vermeiden', interview met Helmut Schmidt, *Die Zeit*, 21 juli 1978.

convergerende economische beleidstrends binnen de EEG. De handelstekorten van Frankrijk, Groot-Brittannië en Italië vielen minder groot uit. Bovendien waren er volgens de Sachverständigenrat tekenen dat het stabilisatiebeleid continuïteit vertoonde. Ondanks de tegenvallende werkgelegenheidscijfers lieten de andere lidstaten zich niet verleiden tot uitgebreide stimulerende vraagmaatregelen.<sup>225</sup> Maar deze constatering betekende geenszins dat de Sachverständigenrat voorstander was van het EMS. De economische prestaties van de lidstaten lagen nog te ver uiteen, vooral het verschil in inflatie zou een duurzaam systeem onmogelijk maken. Bovendien kon worden betwijfeld of de anti-inflatieprioriteit stand zou houden in het licht van de grote werkgelegenheidsproblemen: ‘man [muß] wohl für realistisch halten, daß die Länder, die noch hohe Inflationsraten haben, ihr Risiko in der Gemeinschaft vorläufig vor allem als ein Beschäftigungsrisiko ansehen und ihrerseits für zumutbar halten, daß umgekehrt die Länder mit niedriger Inflationsrate bereit sind, ein Geldwertrisiko einzugehen’.<sup>226</sup>

Voor Schmidt ging de consensus over het belang van inflatiebestrijding boven de daadwerkelijke economische convergentie. Hij beseftte dat de stabilisatiemaatregelen in sommige landen nog geen afdoende effect op de economie hadden gehad. De bondskanselier meende echter dat het EMS extra prikkels toe zou voegen aan het opkomende stabilisatiebewustzijn, omdat de wisselkoers dan als een zwaard van Damocles boven de bewindslieden zou hangen. Italië week qua economische prestaties het meest af van Duitsland, met een inflatiepeil dat in de dubbele cijfers liep. Maar voor Italië was Schmidt bereid extra risico's te nemen, aangezien hij zich zorgen maakte om de dreigende politieke instabiliteit als gevolg van de populariteit van het communisme in Rome. Hij was ook verontrust door de groeiende afkeer binnen Groot-Brittannië tegen de EEG. Hij meende dat de Britten er een gewoonte van maakten om de EEG als zwart schaap aan te wijzen voor alle binnenlandse politieke problemen. Volgens Schmidt werd Europa ‘zu Unrecht die Schuld an der wirtschaftlichen Misere Englands in die Schuhe geschoben’.<sup>227</sup>

De bondskanselier trachtte middels monetaire samenwerking beide landen binnen de gemeenschappelijke markt te houden. Hij was zich evenwel bewust van de monetaire risico's die deze associatie meebracht. Zo gaf Schmidt in een gesprek met de Amerikaanse ambassadeur Walter Stoessel te kennen ‘aus politischen Gründen’ principieel voor een volledig lidmaatschap van Italië en Groot-Brittannië te zijn. Maar het EMS had wellicht ‘bessere Chancen, volle

---

<sup>225</sup> Sachverständigenrat, *Jahresgutachten 1977/78. Mehr Wachstum – Mehr Beschäftigung* (22 november 1977) 47.

<sup>226</sup> Sachverständigenrat, *Jahresgutachten 1978/70. Wachstum und Währung* (23 november 1978) 8.

<sup>227</sup> ‘Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit Ministerpräsident Andreotti in Hamburg’, 17 juni 1978, in: AAPD 1978-I, 946-959, 957.

Lebensfähigkeit zu entwickeln, wenn Großbritannien und Italien zunächst nicht voll beteiligt seien'.<sup>228</sup>

Hoewel Schmidt het stabilisatiebewustzijn van de Europese partners roemde, was de Duitse financieel-economische elite uiterst sceptisch. Zij had sterk de indruk dat de andere lidstaten uiteindelijk het behoud van de werkgelegenheid toch hoger aan zouden slaan dan prijsstabiliteit. Klasen bijvoorbeeld, inmiddels ex-president van de Bundesbank, waardeerde enerzijds de inflatiebestrijding van Giscard. Hij meende echter dat als het EMS eenmaal opgetuigd zou zijn, 'man nicht mit Herrn Giscard d'Estaing' te maken had, 'sondern mit der französischen Bürokratie'.<sup>229</sup> Deze zou volgens Klasen uitermate goed in staat zijn geweest de Franse nationale belangen na te streven; als de prioriteiten zouden verschuiven kon Duitsland worden gedwongen te betalen met inflatie voor de Franse spijzucht.

Enkelen binnen de Duitse financieel-economische elite vreesden bovendien dat Giscard er een dubbele agenda op nahield. Dit bleek volgens hen uit de eisen die Giscard stelde voor deelname aan het EMS: ruimere kredietfaciliteiten en een soepeler interventiestelsel gebaseerd op de EUA. Zo typeerde een van de leden van de Zentralbankrat deze voorstellen als automatische inflatieschepping.<sup>230</sup> Maar volgens Schmidt zei dit niets over de robuustheid van het stabiliteitsbewustzijn bij Giscard:

Was den Korb angeht, der ist zunächst entstanden (...) als eine französischerseits erfundene – jetzt sage ich wieder etwas, was nicht in die Öffentlichkeit darf – Façon de parler, Badehose, Schminke, dafür daß die Franzosen zum drittenmal in einen Europäischen Währungsverbund eintreten, aus dem sie schon zweimal ausgetreten sind, und sie wollten gerne dartun können (...) daß es nicht dasselbe sei, aus dem sie schon zweimal ausgeschieden sind. So ist es eigentlich ursprünglich zu diesem ganzen Korb gekommen. Es war nicht das französische Motiv (...) auf diese Weise (...) einen Inflationsfinanzierungsautomatismus anzukurbeln.<sup>231</sup>

#### *De relatie met de dollarcrisis*

Het feit dat de stabiliteitsconsensus aan de basis stond van het herstel van de monetaire samenwerking in de EEG, zet de rol van de dollarcrisis van 1977-8 in een ander daglicht. Hoewel Schmidts initiatief reactief van aard leek, was het feitelijk proactief. Het was niet zomaar een reactie op de trans-Atlantische spanningen in de jaren 1977-8, maar een verwezenlijking van een

---

<sup>228</sup> 'Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit dem amerikanischen Botschafter Stoessel', 22 september 1978, in: AAPD 1978-II, 1366-73, 1368.

<sup>229</sup> 'Es Geht um unser Geld', interview met Karl Klasen, *Die Zeit*, 14 juli 1978.

<sup>230</sup> 'Bundesbank Council meeting with Chancellor Schmidt', 55

<sup>231</sup> *Ibidem*, 70.

al langer gekoesterde wens om de desintegratie van de eenheidsmarkt tegen te gaan. Reeds in 1974 gaf Schmidt in een brief aan partijgenoot en oud-minister van Economische Zaken Karl Schiller aan dat zijn grootste zorg het ‘unmittelbare Gefahr für die Fortexistenz des Gemeinsamen Marktes’ was.<sup>232</sup> Met de uitkristalliserende stabiliteitsconsensus kon hij eindelijk de wisselkoerssamenwerking in de EEG herstellen, een in zijn ogen essentiële voorwaarde.

Maar dat het EMS-initiatief van de bondskanselier geen reactie op de trans-Atlantische spanningen was, betekent niet dat deze irrelevant waren voor zijn besluit. De frictie tussen Washington en Bonn fungeerde als katalysator voor de verwezenlijking van de voornemens van Frankrijk en Duitsland op de bilaterale top in februari 1977. In de jaren '70 hadden de lidstaten van de EEG meermaals de EMU-doelstelling bevestigd, zonder dat er vervolgens daadwerkelijk stappen in die richting werden gezet. Hoewel gebleken is dat het Duitsland en Frankrijk begin 1977 ernst was met hun voornemens – er werden daadwerkelijk stappen gezet om de onderlinge economische convergentie te bespoedigen – was het denkbaar dat er zonder de trans-Atlantische spanningen toch weinig van terecht zou zijn gekomen.

In deze zin is een parallel te trekken met andere episodes uit de Europese geschiedenis, waar endogene ontwikkelingen kracht bij werden gezet door exogene factoren – zie bijvoorbeeld het debat over de rol van de Suez-crisis in het welslagen van de onderhandelingen die resulteerden in de Verdragen van Rome.<sup>233</sup> De trans-Atlantische spanningen van 1977-8 hielden de druk op de ketel wat betreft de EMU-doelstelling van Frankrijk en Duitsland. De dollarcrisis vergrootte de noodzaak voor monetaire samenwerking doordat zij de trend van monetaire divergentie in de EEG verergerde. Bovendien zorgde de dollarcrisis voor een convergentie van economische en geopolitieke belangen in het kader van monetaire samenwerking in de EEG: de opwaartse druk op de markt gaf Schmidt de kans om het plan in het binnenland te verkopen als economisch eigenbelang.

#### *Het belang van de trans-Atlantische dimensie*

Toch fungeerde de trans-Atlantische dimensie niet uitsluitend als katalysator voor het herstel van de monetaire samenwerking in de EEG. Deze uitspraak gaat weliswaar op voor de spanningen tussen die samenhangen met de regeerperiode van Carter. Maar trans-Atlantische factoren waren natuurlijk niet beperkt tot de periode-Carter alleen. Feitelijk hadden alle kwesties die speelden in de jaren 1977-8 een langeretermijncomponent, en zijn ze terug te voeren op twee ontwikkelingen die in de jaren '70 manifest werden: de groeiende Europese macht enerzijds en het relatieve verval van de Amerikaanse hegemonie anderzijds.

---

<sup>232</sup> Geciteerd in Soell, *Helmut Schmidt*, 358.

<sup>233</sup> Zie bijvoorbeeld Dinan, *Europe Recast*, 71-2.

Wiegrefe spreekt in deze zin van het einde van het 'goldene Zeitalter' in de Amerikaans-Duitse betrekkingen.<sup>234</sup> In de jaren na de Tweede Wereldoorlog vertrouwde de jonge Bondsrepubliek volledig op het leiderschap van de VS. Zij was op economisch, politiek en militair vlak afhankelijk van haar Amerikaanse bondgenoot. In de jaren '60 veranderde deze verhouding. De Amerikaanse hegemonie begon scheuren te vertonen, een ontwikkeling die nauw samenhang met het uiteenvallen van Bretton Woods.

Hoe moest Duitsland omgaan met de groeiende onzekerheid en instabiliteit als gevolg van het wegvallen van het ondubbelzinnige leiderschap van de VS? Hoewel de Duitse macht toenam in de jaren '60 en '70, was de Bondsrepubliek op mondiaal niveau niet meer dan een *Mittelmacht*. Duitsland kon zich enkel beschermen tegen de gevolgen van het wegvallen van het Amerikaanse leiderschap door middel van het versterken van de Europese samenwerking. Europese blokvorming was noodzakelijk, zowel op economisch als militair vlak. Het EMS was het Duitse antwoord op de groeiende instabiliteit in de jaren '70: het diende niet alleen om de economische convergentie van de EEG te bespoedigen, maar ook om de deur open te zetten naar politiek-militaire integratie in de toekomst.

Naast het relatieve economische verval van de VS, had een soortgelijke ontwikkeling op militair vlak plaats: eind jaren '60 bereikte de Sovjet-Unie strategische pariteit met de VS, en werd de Amerikaanse veiligheidsgarantie voor Europa ongeloofwaardiger. De verschuivende machtsverhoudingen tussen Oost en West verontrustten Schmidt ten zeerste omdat de Bondsrepubliek, veel meer dan bijvoorbeeld Frankrijk of Groot-Brittannië, voor haar veiligheid afhankelijk was van de Amerikanen. Deze veiligheidsdimensie was onlosmakelijk verbonden met zijn hernieuwde inzet op monetaire integratie. Op de bilaterale Frans-Duitse top in februari 1977 werd naast economische samenwerking, ook gesproken over militaire vraagstukken. Volgens de bondskanselier was 'die Deutsche Regierung (...) insofern schwach, als Deutschland für Seine Verteidigung auf den Willen der Regierung oder des Präsidenten der USA, Nuklearwaffen gegen die Sowjetunion einzusetzen, angewiesen sei'.<sup>235</sup> Frankrijk, en ook Groot-Brittannië, hadden veel meer bewegingsruimte doordat zij kernmachten waren. Schmidt gaf op deze top aan dat er van Duitse zijde een sterke wens bestond om op militair vlak samen te werken met Frankrijk.

De bondskanselier maakte zich vooral zorgen over de *Grauzone*: het gebrek aan regionaal machtsevenwicht in Europa. De Sovjet-Unie had een overwicht aan tanks, en had bovendien een groot arsenaal aan middellangeafstandswapens als de Backfire-bommenwerper en de SS-20. Deze wapensystemen vielen buiten de onderhandelingen in het kader van SALT-II in de tweede helft

---

<sup>234</sup> Wiegrefe, *Das Zerrwürfnis*, 371-2.

<sup>235</sup> 'Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit Staatspräsident Giscard d'Estaing in Paris', 4 februari 1977, in: AAPD 1977-I 127-132, 129.



van de jaren '70: de wapenbeheersingsbesprekingen hadden uitsluitend betrekking op strategische wapens. Het regionale (gebrek aan) machtsevenwicht werd er niet door beïnvloed. Schmidts bezorgdheid over de suprematie van de Sovjets was vooral politiek, niet militair: hij vreesde dat de Sovjet-Unie in de toekomst haar militaire overwicht om zou kunnen zetten in politieke druk teneinde buitenlandpolitieke doelstellingen na te streven. De Sovjet-Unie had volgens de bondskanselier een moreel voordeel ten opzichte van de Bondsrepubliek omdat de Duitsers niet beschikten over kernwapens. Duitsland zou in het geval van een politieke crisis alleen Frankrijk en Groot-Brittannië kunnen verzoeken om 'Unterstützung gegenüber dem politischen Druck der Sowjetunion'.<sup>236</sup> Frankrijk en Groot-Brittannië zouden hun kernwapens in theorie alleen gebruiken nadat de Sovjet-Unie ze ingezet zou hebben. Volgens Schmidt 'stelle sich [hier] die alte Frage der dreißiger Jahre 'Mourir pour Danzig' in neuer Form',<sup>237</sup> verwijzend naar de Brits-Franse veiligheidsgarantie voor de Vrije Stad Danzig, die met de Duitse inval in augustus 1939 nutteloos bleek. Nauwe samenwerking op defensievlak in de EEG achtte hij daarom van fundamenteel belang om weerstand te kunnen bieden aan de mogelijke politieke druk van de Sovjet-Unie.

Duitsland was de vragende partij voor defensiesamenwerking, Frankrijk voor monetaire samenwerking. Door eerst de monetaire samenwerking te herstellen konden later stappen worden gezet op veiligheidsniveau. Op de bilaterale top in Aken op 14 en 15 september 1978 – de top waar beide lidstaten overeenstemming bereikten over de basis van het EMS – werd de inzet op militaire samenwerking bevestigd. Volgens Schmidt 'könne [Europa] politisch nur dann zusammenwachsen, wenn die Zusammenarbeit in allen vitalen Bereichen ausgebaut würde'.<sup>238</sup> Hiertoe behoorde ook de gemeenschappelijke veiligheid. Giscard onderstreepte deze constatering, maar verklaarde pas stappen te kunnen zetten in de richting van defensiesamenwerking in zijn tweede ambtstermijn na 1981. Volgens de Franse president bestond er nog te veel weerstand binnen Frankrijk tegen gezamenlijke militaire oefeningen met Duitsland.<sup>239</sup>

---

<sup>236</sup> 'Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit Premierminister Callaghan, 19 oktober 1978', in: AAPD 1978-II, 1541-1550, 1543.

<sup>237</sup> 'Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit Premierminister Callaghan, 19 oktober 1978', in: AAPD 1978-II, 1541-1550, 1543.

<sup>238</sup> 'Aufzeichnung des Ministerialdirektors Ruhfus, Bundeskanzleramt (Deutsch-französische Konsultationen in Aachen am 14. und 15. September 1978)', 18 september 1978, in: AAPD 1978-II, 1346-1352, 1350.

<sup>239</sup> Ibidem.

## IV. De grenzen van Schmidts speelruimte: de Bundesbank

Sie [de Bundesbank en veel Duitse economen] bekämpften (...) einen hochpolitischen, gesamtstrategischen Fortschritt in Richtung auf Integration und Autonomie Westeuropas mit Argumenten, die sie als Expertisen ausgaben, die aber in Wahrheit auf dem (...) politischen Urteil oder Vorurteil beruhten, Westeuropas Integration sei als Wert nicht so hoch zu veranschlagen wie deutsche monetäre Autonomie. (...)

Die innenpolitische Angriffe gegen mich hatten zwar keine Spitze gegen Frankreich, aber sie offenbarten bei einigen eine nationalegozentrische Haltung gegenüber dem europäischen Integrationsprozeß, die von Arroganz nicht weit entfernt war. Das ungeschriebene Motto hieß: 'Der Starke (der D-Mark) ist am mächtigsten allein.'<sup>240</sup>

Schmidt deed zijn EMS-initiatief om de desintegratie van de gemeenschappelijke markt een halt toe te roepen. Politieke belangen wogen bij hem zwaarder dan economische. Maar dacht iedereen in de Bondsrepubliek er zo over?

### De visie van de Bundesbank ten aanzien van het EMS-voorstel

De Bundesbank was niet de initiator van het nieuwe wisselkoersarrangement; dat was bondskanselier Schmidt. Aangezien de Bundesbank in dit opzicht dus een reactieve actor was in het proces, moet haar standpunt ten aanzien van het EMS worden bepaald op basis van haar reactie op deze voorstellen. Naar alle waarschijnlijkheid heeft de Bundesbank echter nooit kennis genomen van de precieze aard van de voorstellen van de bondskanselier zoals hij ze aan de andere leiders van EEG in Kopenhagen bekendmaakte. Als focuspunt voor de visie van de Bundesbank zal hier derhalve de Bremen-annex worden genomen, het document waarmee de plannen officieel bekend werden gemaakt. Hierbij moet uiteraard in acht worden genomen dat de punten zoals opgenomen in de Bremen-annex het product waren van – vrijwel uitsluitend Frans-Duitse - onderhandelingen, en dus licht afweken van de originele ideeën van de bondskanselier.<sup>241</sup>

Een interessante vraag met betrekking tot het standpunt van de Bundesbank is op welk moment de centrale bankiers daadwerkelijk op de hoogte waren van het initiatief van Schmidt. Vaststaat dat de bondskanselier de Bundesbank aanvankelijk buitensloot van het onderhandelingsproces. Hij verwachtte de nodige scepsis en zag geen reden 'der Bundesbank

---

<sup>240</sup> Schmidt, *Die Deutschen*, 232.

<sup>241</sup> Dyson en Featherstone, *The Road to Maastricht*, 299.

einen dem Vorhaben abträglichen Informationsvorsprung einzuräumen'.<sup>242</sup> Maar had hij de Bundesbank helemaal niet op de hoogte gebracht van zijn voornemens? Sommige auteurs denken van niet, en gaan ervan uit dat de Bundesbank pas enige informatie – nog niet over de precieze details - kreeg over zijn plannen toen de kwestie publiekelijk werd in mei. Deze constatering past in het beeld dat Schmidt de Bundesbank zo lang mogelijk buiten spel wilde zetten om te voorkomen dat zij zijn plannen al in de kiem zou kunnen smoren. Hij wilde de Bundesbank confronteren met een fait accompli: als de lidstaten hun placet hadden gegeven aan het project was het politieke momentum reeds geschapen.<sup>243</sup>

Ofschoon de bondskanselier de Bundesbank pas na de top in Bremen bij het officiële onderhandelingsproces betrok – zowel op EEG- als op kabinetsniveau - is het toch waarschijnlijker dat de Bundesbank al in een vroeger stadium door de bondskanselier werd ingelicht. Marsh concludeert op basis van een briefwisseling dat de president en vicepresident van de bank, Otmar Emminger en Karl-Otto Pöhl, begin 1978 reeds op de hoogte waren van de vergaande aard van de plannen van Schmidt.<sup>244</sup> Op 1 maart had een vergadering plaats waarbij de bondskanselier Emminger inlichtte over zijn voornemens. De Bundesbankpresident zelf verklaart in zijn memoires dat het weliswaar klopt dat de details hem pas werden verteld nadat Schmidt en Giscard het eens waren over de hoofdlijnen van het voorstel. Maar daarvoor al was de president van de Franse centrale bank, Bernard Clappier, naar Frankfurt gekomen om hem bij te praten over de plannen van hun beider politieke leiders, zonder overigens over kennis van de details te beschikken.<sup>245</sup>

Eind mei kwam Emminger de precieze kenmerken te weten van de plannen voor Europese wisselkoerssamenwerking. Nu bleek dat Schmidt bereid zou zijn op sommige punten tegemoet te komen aan de Franse wens voor meer symmetrie, begon hij zich zorgen te maken. Volgens Emminger zelf was zijn hoofdzorg op dat moment hoe verhinderd kon worden dat de monetaire beleidsautonomie en het stabilisatiebeleid van de Bundesbank door het nieuwe plan zouden worden beperkt.<sup>246</sup> Deze zorgen kwamen voort uit het feit dat een wisselkoerssysteem waarbij de aanpassingslast meer symmetrisch zou worden verdeeld - met de meer inflatoire EEG-partners - zou leiden tot een opwaartse harmonisatie van de inflatiewaarden binnen West-Europa.

---

<sup>242</sup> Schmidt, *Die Deutschen*, 224.

<sup>243</sup> Ludlow, *The Making*, 95; Dyson en Featherstone, *The Road to Maastricht*, 299.

<sup>244</sup> Marsh, *The Euro*, 79.

<sup>245</sup> Emminger, *D-Mark*, 357-8.

<sup>246</sup> *Ibidem*, 358.

### *Het Schulmann-Clappier document*

De zorgen van de Bundesbank kwamen voort uit verschillende punten van het Schulmann-Clappier document, dat vrijwel geheel werd overgenomen door de regeringsleiders en staatshoofden van de EEG op de Bremetop in juli.<sup>247</sup>

Het Schulmann-Clappier document voorzag in het realiseren van nauwere monetaire samenwerking in de EEG dat als doel had een zone van monetaire stabiliteit te vestigen. Het systeem zou niet minder strikt mogen zijn dan de Slang, maar voor sommige deelnemers konden tijdelijk bredere marges worden afgesproken. Interventies moesten zoveel mogelijk in EEG-valuta worden gedaan. Het stelsel zou alleen levensvatbaar kunnen zijn als alle deelnemers een beleid nastreefden dat gericht was op stabiliteit in het binnen- en buitenland. De bepaling gold voor zowel de surplus- als de tekortlanden.<sup>248</sup>

In het document stond dat de ECU in het centrum van het systeem zou komen te staan, aanvankelijk als middel voor verrekening tussen centrale banken. Deze rekeneenheid zou worden gevormd tegen enerzijds goud- en dollarreserves (verkregen als gevolg van het poolen van ongeveer 20% van de officiële reserves van de deelnemende lidstaten) en anderzijds de eigen valuta's van de lidstaten. Zo kon een gezamenlijk monetair beleid worden gevoerd ten aanzien van derde landen. Maximaal twee jaar na de start van het systeem zouden de bestaande instituties en arrangementen worden geconsolideerd in een EMF.

Het document werd vrijwel geheel overgenomen in de Bremen-annex; dit was het punt waarop de Bundesbank kennis vernam van de exacte inhoud van de EMS-plannen. Drie punten in het bijzonder baarden de Bundesbank zorgen: de bepaling dat de ECU in het centrum van het systeem zou staan – wat een onduidelijke beschrijving was, alleen als numeraire of als basis van het interventiesysteem? – ; dat interventies in principe in EEG-valuta's plaats zouden vinden; en de vorming van het EMF, dat ECU's uit zou kunnen geven tegenover nationale valuta's.<sup>249</sup>

### *De zes voorwaarden van de Bundesbank ten aanzien van een nieuw Europees wisselkoersarrangement*

De positie van de Bundesbank kan uiteengezet worden aan de hand van een aantal principes of voorwaarden die zij stelde aan het uitbreiden van de Europese wisselkoerssamenwerking. Feitelijk zijn al deze principes te herleiden tot haar zorg dat een nieuw wisselkoersarrangement – aangegaan met de meer inflatoire partnerlanden buiten de Slang - de Bundesbank zou kunnen verplichten tot een hogere binnenlandse geldontwaarding en haar daarmee zou verhinderen tot

---

<sup>247</sup> Ludlow, *The Making*, 106.

<sup>248</sup> 'Schulman/Clappier Draft 28.6.78', in: 'No. 10 briefing for Callaghan (preparing for Bremen European Council)', 30 juni 1978 (digitaal raadpleegbaar via:

<http://www.margarethatcher.org/document/652711E151EE458E989C9638AF8F361B.pdf>).

<sup>249</sup> Oatley, *Monetary Politics* 63-4; Neumann, 'Monetary Stability', 297.

het vervullen van haar statutaire plichten. Het EMS mocht onder geen beding de autonomie van de Bundesbank beperken om het monetair beleid te voeren volgens de vereisten van interne stabiliteit.

Het eerste principe was dat de lidstaten voorzichtig en stapsgewijs met het nieuwe systeem moesten beginnen om het stabiliteitsrisico te beperken. Dit hield in dat alleen landen die een geloofwaardige en bewezen toewijding tot inflatiebestrijding hadden getoond vanaf het begin mee mochten doen aan het systeem. Zo zag de Bundesbank Frankrijk als een geschikte kandidaat, maar voor Italië en Groot-Brittannië, landen wier economieën een inflatiepeil met dubbele cijfers kenden, dienden transitiereregelingen te worden ontworpen. Waar Schmidt om politieke redenen een wisselkoersarrangement voor alle landen van de EEG voorzag, ondanks de grote macro-economische verschillen, was de Bundesbank dus voorstander van een Europa van twee snelheden.<sup>250</sup>

De Bundesbank stelde daarnaast dat de interventieverplichtingen binnen het systeem gebaseerd moesten zijn op het pariteitenraster, niet op de ECU (het valutamandje waarvan de waarde het gewogen gemiddelde van de verschillende EEG-valuta's weerspiegelde). Zoals eerder aangegeven diende het pariteitenraster de belangen van de Bundesbank aangezien de aanpassingslasten bij de landen met zwakkere betalingsbalansposities lagen (zie hoofdstuk II). Bij het interventiesysteem gebaseerd op het mandje van het gewogen gemiddelde van de verschillende EEG-valuta's werd voor iedere valuta een spilkoers ten opzichte van de ECU gedefinieerd. Ook de fluctuatiemarges werden bepaald op basis van deze spilkoers. In dit systeem werd daardoor slechts één deviante valuta geïdentificeerd. Dit kon zowel een zwakke als een sterke valuta zijn.<sup>251</sup>

Het interventiesysteem gebaseerd op het valutamandje was een vurige wens van Frankrijk, dat hierin een mogelijkheid zag om de gehate asymmetrie van de Slang te kunnen verhelpen. Hoewel zowel een sterke als een zwakke valuta kon afwijken binnen dit systeem, leerden de ervaringen met de Slang dat de sterke mark de valuta was die het meeste afweek van het gemiddelde. Met het ECU-interventiesysteem zou Duitsland de lidstaat worden die zijn monetair beleid moest afstemmen op het gemiddelde van de EEG. Daarmee werd het een soepeler stelsel: als alle landen deprecieerden ten opzichte van de mark, zou de relatieve waarde van het mandje ten opzichte van de Duitse valuta ook kelderen. Zwakke valutalanden zouden dan pas op een later moment hun uiterste koers bereiken.<sup>252</sup>

---

<sup>250</sup> Ludlow, *The Making*, 181; Dyson en Featherstone, *The Road to Maastricht*, 300.

<sup>251</sup> Oatley, *Monetary Politics*, 60; Ludlow, *The Making*, 160-1.

<sup>252</sup> Ludlow, *The Making*, 161; Szász, *De euro*, 80-1.

De Bundesbank was fel gekant tegen dit interventiesysteem. Zij stelde dat zo een inflatiegemeenschap zou ontstaan omdat de waarde van het mandje zou variëren naargelang de gemiddelde inflatiewaarde binnen de EEG – die beduidend hoger lag dan in de Bondsrepubliek. Aangezien de mark naar verwachting de afwijkende valuta zou zijn binnen het konvooi, zou het systeem de Bundesbank verplichten tot veel grotere interventieverplichtingen. Deze werden dan bovendien niet beperkt door het begrensde uithoudingsvermogen van de zwakke valutaland: de Bundesbank moest net zo lang interveniëren totdat de mark was gedaald beneden zijn maximale limiet. Haar angst was dat dit systeem haar zou verplichten tot automatische geldschepping, waardoor haar primaire mandaat van het behoud van prijsstabiliteit in gevaar zou kunnen komen.<sup>253</sup>

De derde voorwaarde van de Bundesbank was dat het systeem voldoende flexibel moest zijn. Het nieuwe arrangement mocht geen vaste wisselkoersverbindingen zoals onder Bretton Woods bevatten, aangezien dan de blootstelling van de centrale banken tot interventieverplichtingen te groot zou zijn. Gezien de grote inflatieverschillen tussen de verschillende economieën van de lidstaten van de EEG – vooral tussen de Slang- en niet-Slanglanden – zouden periodieke pariteitswijzigingen onvermijdelijk zijn. De Bundesbank was van mening dat er mechanismes moesten worden ontworpen om deze herstructureringen tijdig en geruisroos te laten verlopen. Naast de consequenties van het uitstellen van pariteitswijzigingen voor de interventielast van de sterke valutalanden, zou getalm en gesteggel over de wisselkoers bovendien een uitnodiging zijn voor speculatie en daarmee bijdragen aan de instabiliteit van het systeem.<sup>254</sup>

Beperking van de beschikbare wederzijdse kredietfaciliteiten was een vierde principe van de Bundesbank. Omvangrijke kredietfaciliteiten zouden de discipline van het systeem ondermijnen aangezien zij centrale banken aan zouden moedigen onrealistische wisselkoersen voor een te lange periode te verdedigen. Kredietfaciliteiten en verrekenregels zouden derhalve net zo strikt moeten zijn als in de Slang (zie hoofdstuk II).<sup>255</sup> Gekoppeld aan deze minimale steunmechanismen meende de Bundesbank dat de mogelijkheid om te interveniëren met de Duitse mark moest worden beperkt. De bepaling dat interventies in principe in EEG-valuta's gedaan moesten worden baarde de Bundesbank zorgen omdat zij meende dat zo een interventiesysteem zou ontstaan waarin de mark een hoofdrol zou vervullen. Vooral in combinatie met uitgebreidere kredietfaciliteiten zou deze bepaling een bedreiging voor het verlies van controle van de Bundesbank over markliquiditeit betekenen. Ditzelfde gevaar ontstond als lidstaten werd toegestaan hun ECU's in te ruilen voor Duitse marken om rekeningen te

---

<sup>253</sup> Ludlow, *The Making*, 162; Neumann, 'Monetary Stability', 297-8.

<sup>254</sup> Dyson en Featherstone, *The Road to Maastricht*, 300; Ludlow, *The Making*, 137, 181.

<sup>255</sup> Ludlow, *The Making*, 166, 181; Dyson en Featherstone, *The Road to Maastricht*, 300.

vereffenen; om dit te voorkomen diende een maximum te worden gezet op de hoeveelheid ECU's die een centrale bank verplicht was te accepteren als rekeningen werden vereffend.<sup>256</sup>

Een vijfde principe van de Bundesbank was dat het voorgestelde EMF de onafhankelijkheid van de Bundesbank om haar monetair beleid volgens de vereisten van prijsstabiliteit vorm te geven, niet zou mogen beperken. Giscard en Schmidt hadden een fonds voor ogen dat kredieten zou kunnen verstrekken door zelf activa te scheppen in de vorm van ECU's. Deze activa werden gevormd tegenover de reservedeposito's die de lidstaten hadden ondergebracht in de gezamenlijke pool. De Bundesbank vreesde dat zo een bron van extra liquiditeit werd gevormd waar zij zelf geen zeggenschap over had. Daarom stelde zij dat er limieten gesteld moesten worden op de omvang van activa die het EMF mocht creëren, zodat de onafhankelijkheid van de Bundesbank op de Duitse geldcreatie niet werd beperkt. Daarnaast stelde zij dat voor een definitieve overdracht van een deel van de reserves speciale wetgeving vereist was, omdat deze provisie een aanslag vormde op de wettelijke autonomie van de Bundesbank zoals vastgelegd in de *Bundesbankgesetz*.<sup>257</sup>

Tot slot eiste de Bundesbank dat zij in het nieuwe systeem niet zou worden verplicht tot het ondernemen van excessieve interventies. De interventieverplichtingen mochten niet onvoorwaardelijk zijn: de Bundesbank zou het recht moeten hebben de interventies te staken als deze de binnenlandse stabiliteit bedreigden. Anders zou de Bundesbank medeverantwoordelijk worden voor roekeloos monetair beleid van andere staten en onmogelijk haar statutaire plichten kunnen vervullen.<sup>258</sup>

### *Economische argumentatie?*

Alle argumenten van de Bundesbank waren van economisch of monetair van aard. De grondgedachte was dat een wisselkoersarrangement alleen duurzaam zou kunnen zijn als het gebaseerd werd op stabiliteit. Toch kan er een kanttekening worden geplaatst bij de constatering dat de Bundesbank het EMS uitsluitend vanuit economisch perspectief beschouwde. Hoewel de Bundesbank enkel en alleen bezorgd was over de gevolgen van wisselkoerssamenwerking voor haar anti-inflatiemandaat, en dit dus een puur economische argumentatie betrof, was deze inflatieangst gegrond in dieperliggende aannames. Zoals vermeld kende de Duitse financieel-economische elite – en feitelijk de gehele Duitse bevolking – een historisch gewortelde allergie tegen inflatie die vooral te herleiden was op de desastreuze hyperinflatie in de periode 1921-4. In

---

<sup>256</sup> Dyson en Featherstone, *The Road to Maastricht*, 300; Ludlow, *The Making*, 137-8, 167, 182.

<sup>257</sup> Ludlow, *The Making*, 166, 182; Oatley, *Monetary Politics*, 64; Barry Eichengreen, *Exorbitant Privilege: The Rise and Fall of the Dollar* (Oxford 2011) 82; Szász, *De euro*, 82; Dyson en Featherstone, *The Road to Maastricht*, 300.

<sup>258</sup> Dyson en Featherstone, *The Road to Maastricht*, 300; Eichengreen, *Exorbitant Privilege*, 82; Ludlow, *The Making*, 167, 182.

die jaren besloot het bestuur van de democratische Weimarrepubliek de geldpers aan te zetten om te kunnen voldoen aan de zware herstelbetalingen als gevolg van de Duitse 'schuld' aan de Eerste Wereldoorlog. Dit besluit leidde tot enorme inflatie en ruïneerde de economische activiteit. Vooral de middenklasse kreeg het zwaar te verduren, aangezien zij geen middelen had om haar vermogen te beschermen tegen de enorme geldontwaarding.<sup>259</sup>

Maar de les die de Duitsers uit de catastrofale gevolgen van hyperinflatie trokken ging verder dan puur het gevaar van welvaartsverlies alleen. Zij koppelden de hyperinflatie aan de steun voor de opkomst van het nationaalsocialisme en de ondergang van de democratische Weimarrepubliek. Ook Emminger volgde deze gedachtegang:

Wer die schlimmen Wirtschafts- und Währungsereignisse jener Jahre und den Zusammenbruch der Weimarer Republik noch bewußt (und mit einiger Sachkenntnis) miterlebt hat, der weiß erst so richtig zu schätzen, wie sehr unsere relative Geldstabilität und Währungsstärke nach dem Zweiten Weltkrieg gleichzeitig auch ein wichtiger Stützpfiler der sozialen und politischen Stabilität unseres Landes gewesen ist.<sup>260</sup>

Geldstabiliteit werd verheven tot een voorwaarde voor een stabiele democratische orde en een vrijmarktsysteem waarin individuen tot volledige zelfontplooiing konden komen. Een stabiele valuta was dus veel meer dan alleen een economisch-monetair belang voor het behoud van welvaart, het kende tevens een emotionele dimensie die betrekking had op de vrijheid van het individu binnen een democratisch politiek systeem.<sup>261</sup>

Zo gezien lagen de argumenten van de veiligheidscoalitie en de Duitse financieel-economische elite dichter bij elkaar dan op basis van de tegenstelling kan worden bepaald. Beide gaven als gevolg van de catastrofale periode voor 1945 prioriteit aan de Duitse veiligheid, maar hanteerden afwijkende opvattingen over hoe deze het beste kon worden gegarandeerd. De veiligheidscoalitie stelde dat Duitsland te allen tijde internationaal isolement moest voorkomen en daarom afstand diende te nemen van machtspolitieke doelstellingen. De sleutel lag in het voortdurend bewijzen van de betrouwbaarheid aan de buitenlandse partners. De financieel-economische elite meende daarentegen dat de Duitse veiligheid het meest gebaat was bij een stabiele valuta. Met de groeiende Duitse monetaire macht raakten de strategieën van beide coalities met elkaar in conflict, hoewel zij in principe hetzelfde doel nastreefden. De veiligheidscoalitie was van mening dat de groeiende Duitse monetaire macht diende te worden beteugeld om de argwaan bij de EEG-partners weg te nemen. Zij was bereid concessies te doen

---

<sup>259</sup> Simonian, *The Privileged*, 22-3.

<sup>260</sup> Emminger, *D-Mark*, 18.

<sup>261</sup> Simonian, *The Privileged*, 23; Ludlow, *The Making*, 5.



op het vlak van de monetaire beleidsprioriteiten om de groeiende spanningen met vooral Frankrijk weg te kunnen nemen. De financieel-economische elite wilde evenwel onder geen beding afstand nemen van het Duitse *Stabilitätsbewußtsein*, omdat zij een stabiele valuta als belangrijkste voorwaarde voor de Duitse veiligheid – en welvaart – zag.

### **Bundesbank sceptisch, maar kende haar plaats**

De Bundesbank stond dus sceptisch tegenover de plannen van Schmidt. Maar ze wees een nieuw Europees wisselkoersarrangement ook niet geheel af. Deze houding zegt niets over haar initiële motivatie – zij reageerde immers op de plannen die door de bondskanselier naar voren waren geschoven – maar getuigt wellicht meer van politieke realiteitszin. Het is goed mogelijk dat, als de Bundesbank de touwtjes volledig in handen had gehad, zij zich zou hebben uitgesproken tegen vergaande Europese monetaire samenwerking. Elk wisselkoersarrangement – ook een met asymmetrisch verplichtingen - bindt de handen van nationale centrale bankiers namelijk in min of meerdere mate, zelfs die van het sterkste valutaland. Van tijd tot tijd zag de Bundesbank zich zelfs binnen de strikte Slang genoodzaakt in haar ogen destabiliserende interventies uit te voeren. Bijvoorbeeld eind 1976, toen de Duitse centrale bankiers grote moeite hadden de excessieve liquiditeit weer op te dweilen. Tijdsige herstructureringen dienden als veiligheidsklep voor overmatige geldcreatie, maar werden wegens prestigeoverwegingen geregeld te laat doorgevoerd.

Zolang de interventieverplichtingen asymmetrisch waren, betekende een wisselkoersarrangement echter geen onacceptabele aantasting van de autonomie van de Bundesbank; zij kon het overgrote deel van de tijd prioriteit geven aan haar mandaat van interne stabiliteit. Bovendien bleek de Slang ook zijn voordelen te hebben, zoals is beschreven in het tweede hoofdstuk. Maar om baat te hebben bij het systeem moest aan een cruciale voorwaarde worden voldaan, in lijn met de standpunten van de *Krönungstheorie*: adequate convergentie van de economieën van de deelnemende lidstaten, of op zijn minst voldoende convergentie van de economische beleidsprioriteiten – uiteraard in de richting van het stabiliteitsbewustzijn. De economieën binnen de Slang, hoewel er onderling nog substantiële verschillen bestonden, vertoonden in de ogen van de Bundesbank een acceptabele graad van convergentie.

Een wisselkoersarrangement met de lidstaten van de EEG buiten de Slang was echter problematischer. Volgens de Bundesbank had dit alles te maken met de grote verschillen in economische prestaties en beleidsprioriteiten. Groot-Brittannië, Italië en Frankrijk hadden zich niet voor niets uit de Slang teruggetrokken; hun economieën liepen te ver uit de pas met die van de Bondsrepubliek, en het ontbrak het politieke gezag aan de wil om deze divergentie te verkleinen. Door de grote inflatieverschillen tussen Duitsland en Italië, Groot-Brittannië en

Frankrijk – met inflatiepercentages van respectievelijk 3, 12, 15 en 8 % - zou een stabiel wisselkoersarrangement onmogelijk te realiseren zijn. Als bovendien werd voldaan aan de Franse wens voor meer symmetrie, zou dit leiden tot een opwaartse harmonisatie van de inflatiewaarden binnen de EEG; dit zou de Bundesbank verplichten tot extra geldschepping en het verwaarlozen van haar wettelijke mandaat. Daarom stelde de Bundesbank dat Italië en Groot-Brittannië geen geschikte kandidaten waren; het lidmaatschap van Frankrijk was te overwegen, dat, hoewel de inflatie nog beduidend hoger lag dan de Bondsrepubliek, de afgelopen jaren moedige stappen had gezet om de economie te stabiliseren en in lijn te brengen met *Modell Deutschland*.<sup>262</sup>

Dat de Bundesbank zich desondanks constructief opstelde – weliswaar onder harde voorwaarden – getuigde van politieke realiteitszin. De uiteindelijke macht om te komen tot een Europees wisselkoersarrangement lag immers bij Bonn. De Bundesbank had formeel geen zeggenschap over wisselkoersbesluiten. Bovendien was door het slimme manoeuvreren van de bondskanselier reeds een politiek momentum geschapen dat niet zomaar kon worden gestopt. Frankrijk en Duitsland hadden overeenstemming bereikt over de hoofdlijnen van een nieuw systeem, dat was de politieke boodschap die onder de Bremen-annex schuilging.<sup>263</sup> Emminger was zich bewust van de politieke motivatie onder het project. Zo verklaart hij in zijn memoires dat het in maart 1976, toen Frankrijk voor de tweede keer uit de Slang stapte, al duidelijk was dat het systeem zou moeten worden hervormd. Frankrijk zou nimmer voor de derde maal toetreden tot de Slang; dat zou een te groot prestigeverlies hebben betekend. Vanwege het grote politieke gewicht dat Schmidt en Giscard aan monetaire samenwerking gaven, lag het volgens Emminger in 1976 ‘in der Luft, daß hierzu etwas anderes geschaffen werden müßte.’<sup>264</sup> Emminger realiseerde zich dat de politieke leiders in het voorjaar van 1978 hun tanden hadden gezet in de monetaire oplossing, en zag in dat hij via medewerking de grootste kans had om te zorgen dat het uiteindelijke systeem toch het stabiliteitsstempel van Frankfurt droeg.

### **Schmidt versus Emminger: details van secundair of primair belang?**

De Bundesbank stelde zich dus constructief op, maar voor haar waren de details allesbepalend. Haar belangen focusten op het behoud van de prijsstabiliteit; deze stond of viel met de technische aspecten van het systeem. Volgens Emminger waren ‘juristische und technische Probleme (...) eine der wichtigsten Gründe, weswegen die deutschen Behörden keine Möglichkeit zur Realisierung des reformierten Systems sahen’.<sup>265</sup> De opstelling van de

---

<sup>262</sup> Ludlow, *The Making*, 181-2.

<sup>263</sup> Ibidem, 108.

<sup>264</sup> Emminger, *D-Mark*, 357.

<sup>265</sup> Protokoll der Einhundertsiebenundzwanzigsten Sitzung des Ausschusses der Praesidenten der Zentralbanken der Mitgliedstaaten der Europaischen Wirtschaftsgemeinschaft Basel, Dienstag, 14. November 1978, 10.00 Uhr (digitaal

Bundesbank week duidelijk af van die van de bondskanselier. Schmidts primaire doelstelling was dat er een nieuw Europees wisselkoersarrangement zou komen. Hij liet zich weinig gelegen liggen aan de precieze details. Het belangrijkste was dat de regeling ook acceptabel zou zijn voor Frankrijk. In een artikel dat hij in 1995 schreef in *Die Zeit* onderstreepte hij in het kader van de toenmalige EMU-onderhandelingen nog eens dat details voor hem van secundair belang waren: ‘das Ziel bleibt die feste Einbindung unserer Nation und unserer Nachbarn in die Integration Europas. Gegenüber diesem lebenswichtigen Ziel bleiben alle fachlichen Mäkeleien an der Währungsunion, bleibt alle gerechtfertigte Kritik am Brüsseler Bürokratismus bestenfalls von zweitrangiger Bedeutung.’<sup>266</sup>

Dit blijkt ook uit de manier waarop Schmidt overeenstemming probeerde te bereiken met Giscard over een nieuw wisselkoersarrangement. Beiden waren bereid eerst een akkoord op hoofdlijnen te vormen; hoewel zij beseften dat hun belangen ten aanzien van de details van het systeem duidelijke verschillen vertoonden. Het Schulmann-Clappier document was verre van een definitieve blueprint. Details ontbraken, de stelling dat de ECU in het centrum van het nieuwe systeem zou moeten staan was onduidelijk en multi-interpretabel. Het belangrijkste was evenwel dat Frankrijk en Duitsland aan de EEG toonden bereid te zijn te onderhandelen over monetaire samenwerking zonder in het begin al te struikelen over de details; ze investeerden politiek kapitaal in een monetair project voor welk de onderliggende motieven verder strekten dan geld alleen.<sup>267</sup>

De verschillende opvattingen tussen de Bundesbank en de bondskanselier ten aanzien van het belang van de details zijn terug te voeren op de aard van hun argumentatie: economisch versus geopolitiek. De Bundesbank focuste op de economisch-monetaire gevolgen van een nieuw wisselkoersarrangement; details waren daarom cruciaal. Schmidt hechtte belang aan de positieve veiligheidspolitieke effecten van Europese wisselkoerssamenwerking; details waren derhalve van secundair belang, zolang de andere EEG-landen – vooral Frankrijk – er maar akkoord mee konden gaan. Het interview met de ex-president van de Bundesbank Karl Klasen in *Die Zeit* op 14 juli 1978 geeft een mooie illustratie van de positie en zorgen van de Bundesbank. In dit interview, met de treffende kop ‘Es Geht um Unser Geld’, verklaarde Klasen dat hij het initiatief van de Bondskanselier begroette en zich verheugde over echte stappen op weg naar een monetaire unie. Maar men moest voorzichtigheid betrachten ten aanzien van de praktische invulling van de plannen. Het belangrijkste besluit dat volgens hem dan ook op de Bremetop begin juli was genomen, was dat om ‘auf diesem Gebiet kein endgültige Entscheidung zu treffen,

---

raadpleegbaar via:

[http://www.ecb.europa.eu/ecb/history/archive/pdf/agendas/CoG\\_127th\\_meeting\\_14\\_11\\_1978\\_DE.pdf?29ff793859e7e26420e830a6338622f6](http://www.ecb.europa.eu/ecb/history/archive/pdf/agendas/CoG_127th_meeting_14_11_1978_DE.pdf?29ff793859e7e26420e830a6338622f6)) 10.

<sup>266</sup> Schmidt, ‘Deutsches Störfeuer gegen Europa’, *Die Zeit*, 29 september 1995.

<sup>267</sup> Ludlow, *The Making*, 108.

sondern die Einzelheiten in Ruhe auszuarbeiten'.<sup>268</sup> In zijn ogen mocht de *Europabegeisterung* de Europese leiders er niet toe bewegen de controle over het geld op te offeren voor hogere Europese idealen.

### **Het EMS: vormgegeven volgens de wensen van Schmidt of de Bundesbank?**

Hoewel in dit onderzoek niet wordt ingegaan op de onderhandelingen rondom het EMS zelf, is het voor de volledigheid interessant om te kijken wie het meeste succes had in het verwezenlijken van zijn of haar doelstellingen in het kader van de EMS-onderhandelingen. Verschillende auteurs wijzen de Bundesbank aan als overwinnaar. Volgens Dyson en Featherstone bijvoorbeeld mislukte de strategie van de bondskanselier om de Bundesbank te isoleren aangezien zij een grote binnenlandse coalitie achter zich had.<sup>269</sup> Ook de Amerikaanse politicoloog Thomas Oatley onderstreept deze visie: 'Though Schmidt proposed (...) exchange rate institutions that promoted a symmetric distribution of the costs of exchange rate stability, the Bundesbank vetoed all institutions that constrained its ability to control monetary conditions in Germany'.<sup>270</sup>

Deze auteurs onderbouwen hun stelling door te wijzen op de institutionele vormgeving van het uiteindelijke EMS, die grotendeels overeenkwam met de wensen van Frankfurt. De EMS-overeenkomst was feitelijk de bestaande Slang met uitgebreidere kredietmechanismes. Formeel was een grote rol weggelegd voor de ECU. Deze was echter meer nominaal dan reëel: hoewel de spilkoersen werden uitgedrukt in ECU, werden de interventieverplichtingen gebaseerd op bilaterale koersen.<sup>271</sup> Wel fungeerde de ECU als divergentie-indicator: als de wisselkoers van de betreffende valuta 75% afweek van de spilkoers in termen van de ECU, signaleerde deze indicator een *presumption of action*. Formeel werd zo de notie van intramarginale interventie geïntroduceerd. Maar een automatische verplichting te handelen werd niet overeengekomen: nietsdoen behoorde ook tot de mogelijkheden. Bovendien slaagde de Bundesbank erin via haar juridische argument de vorming van het EMF, een van de kernpunten van de plannen van Schmidt en Giscard, uit te stellen tot twee jaar na de inwerkingtreding van het EMS.<sup>272</sup> Van de oorspronkelijke inzet van de bondskanselier op een meer symmetrisch systeem was buiten enige symboliek weinig meer overgebleven. *Die Zeit* sprak in 1978 al over het EMS als 'Verwirrung der Sinne'.<sup>273</sup>

---

<sup>268</sup> 'Es geht um unser Geld', interview met Karl Klasen, *Die Zeit*, 14 juli 1978.

<sup>269</sup> Dyson en Featherstone, *The Road to Maastricht*, 300.

<sup>270</sup> Oatley, *Monetary Politics*, 48.

<sup>271</sup> Gilbert, *European Integration*, 110.

<sup>272</sup> Oatley, *Monetary Politics*, 64.

<sup>273</sup> Dieter Piel, 'Hinter sieben Schleiern', *Die Zeit*, 22 september 1978.

Feitelijk slaagde zowel de Bundesbank als de bondskanselier erin haar of zijn doelstellingen te verwezenlijken. Wellicht dat de Bundesbank liever helemaal geen nieuw Europees wisselkoersarrangement had gewild: alle aanpassingen van de Slang zouden immers afbreuk doen aan haar machtspositie binnen het valutablok. Maar gezien haar bevoegdheden behaalde ze een optimaal resultaat: Frankfurt beschikte niet over de macht het plan te torpederen, besluiten ten aanzien van het wisselkoersbeleid lagen in Bonn. De Bundesbank kon haar stem enkel doen gelden ten aanzien van de institutionele vormgeving van het systeem.

Ook Schmidt verwezenlijkte zijn doelstelling. Zoals uit dit onderzoek is gebleken, was zijn voornaamste doelstelling het tegengaan van de vermeende desintegratie van de gemeenschappelijke markt. Hij was van mening dat het herstel van de monetaire samenwerking hiervoor een essentiële voorwaarde was. In Brussel werd zijn doelstelling, zij het met enige vertraging, verwezenlijkt: de samenwerking met Frankrijk werd hersteld, en Italië en Ierland sloten zich even later eveneens aan bij het nieuwe systeem. Alleen Groot-Brittannië bleef langs de zijlijn staan. Maar gezien het traditionele Britse scepticisme, is het waarschijnlijk dat de bondskanselier vanaf begin af aan rekening heeft gehouden met dit scenario.

Auteurs die stellen dat de Bundesbank als overwinnaar uit de bus kwam, zien over het hoofd dat voor Schmidt de vorm van secundair belang was. Zijn voorstellen voor een meer symmetrisch systeem hadden tot doel de monetaire samenwerking met Frankrijk te herstellen. Een 'eerlijker' verdeling van de aanpassingslasten was immers een lang gekoesterde Franse wens geweest. De Bundesbank slaagde er in de meeste elementen die zouden leiden tot meer symmetrie te neutraliseren. Maar voor Schmidts doelstelling was dit uiteindelijk irrelevant: Giscard besloot, ondanks het gebrek aan meer symmetrie, toch deel te nemen aan het nieuwe systeem. Gezien het feit dat de bondskanselier meer symmetrie uitsluitend beschouwde als middel om de Fransen binnenboord te krijgen, doet deze ontwikkeling geen afbreuk aan het feit dat zijn voornaamste doelstelling werd gerealiseerd.

## Conclusie

Wenn es jedoch über das Scheitern der Währungsunion zum langsamen Verfall der europäischen Integration und damit der Selbsteinbettung Deutschlands in eine größere Einheit käme, so würde damit das überragende strategische Ziel gefährdet - unsere Nachfahren hätten die üblen Folgen zu tragen. Der Fortschritt der europäischen Integration ist nicht eine Sache des deutschen Idealismus, sondern er entspricht dem vitalen, langfristigen strategischen Interesse Deutschlands am Frieden - wenn es denn vermeiden will, daß es zum dritten Mal zu einer antideutschen Koalition kommt. Von dieser Einsicht sind alle Kanzler von Adenauer bis Kohl ausgegangen. Davon dürfen wir nicht abrücken.<sup>274</sup>

Schmidt had een geopolitieke conceptie van het Duitse belang bij de Europese (monetaire) integratie. Het voornaamste motief voor zijn EMS-initiatief was het behoeden van de eenheidsmarkt tegen desintegratie. Volgens de bondskanselier zou een haperende binnenmarkt gevolgen kunnen hebben voor de politieke cohesie van de EEG als geheel. Dit zou grote consequenties hebben voor de positie van Duitsland in de wereld. Hij verklaarde dat zonder de EEG, samen met het Noord-Atlantische bondgenootschap een van de twee pijlers van het Duitse buitenlands beleid, het equilibrium van de Duitse buitenlandpolitiek zou worden verstoord. Schmidt was geen idealist: de Europese eenwording was geen doel in zichzelf, maar een middel om de Duitse veiligheid te waarborgen. Volgens hem had Duitsland de Europese 'Mantel' niet alleen nodig om zijn 'außenpolitischen Blößen wie Berlin oder Auschwitz zu decken', maar vooral ook om de 'immer noch wachsende relative Stärke, wirtschaftlich, politisch, militärisch, der Bundesrepublik Deutschland innerhalb des Westens zu bedecken.'<sup>275</sup>

Kende het EMS dan uitsluitend een veiligheidspolitieke dimensie? Dit lijkt niet het geval te zijn geweest. De gemeenschappelijke markt diende niet alleen de veiligheids-, maar ook zeker de economische belangen van Duitsland. Zijn economie leunde sterk op de export. Het behoud van de vrije toegang tot de Europese markt was daardoor een vitaal Duits economisch belang. De bondskanselier refereerde eveneens aan deze voordelen: zo had de binnenmarkt volgens hem de 'ungeheure Entfesselung des ökonomischen Potentials'<sup>276</sup> mogelijk gemaakt.

Hieruit blijkt dat geopolitieke en economische motieven lastig van elkaar te scheiden zijn. Echter, gezien het gewicht dat Schmidt aan de geopolitieke dimensie van het EMS gaf, kan worden geconcludeerd dat hij in de aanleg geopolitiek gemotiveerd was, maar dat zonder de

---

<sup>274</sup> Schmidt, 'Deutsches Störfeuer gegen Europa', *Die Zeit*, 29 september 1995.

<sup>275</sup> 'Bundesbank Council meeting with Chancellor Schmidt'

<sup>276</sup> *Ibidem*, 3.

economische voordelen het gat tussen zijn ambitie en de politieke realiteit te groot zou zijn geweest.

### *De logica van de situatie*

Schmidt maakte zich reeds sinds het uiteenvallen van Bretton Woods zorgen over de gevolgen van de wisselkoersfluctuaties voor de intra-Europese handel en daarmee voor de binnenmarkt. Maar gezien de hoge inflatiecijfers in de andere Europese lidstaten, stonden stappen op weg naar monetaire samenwerking voor de Bondsrepubliek gelijk aan het betalen met inflatie voor het onverantwoordelijke beleid van landen als Frankrijk en Italië. Hij had het stabiliteitsbewuste Duitse electoraat geenszins achter een dergelijk schema kunnen krijgen.

Een belangrijke factor die ervoor zorgde dat de geopolitieke en economische belangen convergeerden waren de verstoorde betrekkingen met de VS onder Carter vanaf 1977. Vooral de dollarcrisis springt hierbij in het oog: de dollarzwakte op de valutamarkten die medio 1977 haar intrede deed, zorgde voor opwaartse druk op de externe waarde van de mark. Schmidt kon zijn plan voor monetaire samenwerking zo binnen Duitsland verkopen als Duits economisch eigenbelang: het beschermen van de concurrentiepositie van de Duitse exportsector via stabiele wisselkoersverhoudingen.

Auteurs als Ludlow en Carr komen daarom tot de conclusie dat de trans-Atlantische spanningen de bondskanselier ertoe bewogen een Europese oplossing te zoeken. Uit dit onderzoek is echter gebleken dat de spanningen tussen Bonn en Washington in de jaren 1977-8 niet aan de basis stonden van zijn initiatief, maar moeten worden beschouwd als katalysator die zowel de noodzaak van monetaire samenwerking in de EEG vergrootte, als de kans dat deze doorgang zou vinden.

Aan de basis van het herstel van de monetaire samenwerking in de EEG in 1978 stond het stabiliteitsbewustzijn dat zich in de tweede helft van de jaren '70 in de Europese hoofdsteden ontwikkelde. Vooral het consolidatiebeleid van Giscard en Barre springt hierbij in het oog. Zo blijkt dat het niet zozeer een Duitse, maar een Franse beleidswijziging was die het herstel van de monetaire samenwerking mogelijk maakte: Frankrijk legde zich vanaf 1976 eerst toe op het daadwerkelijk hervormen van zijn economie, in plaats van het streven naar ingenieuze en kunstmatige mechanismes om de Europese wisselkoersen te stabiliseren. De Duitse en Franse posities kwamen daarmee dichterbij elkaar te liggen. Begin 1977 bereikten beide landen dan ook overeenstemming om in de nabije toekomst stappen te zetten op weg naar de EMU.

De trans-Atlantische geschillen die datzelfde jaar de kop opstaken, hielden de druk op de ketel voor de verwezenlijking van de Frans-Duitse voornemens. Op een andere manier was de

trans-Atlantische dimensie echter van fundamentele betekenis voor het ontstaan van het EMS. Schmidts plan is niet los te zien van de veranderende machtsverhoudingen tussen de VS en de Bondsrepubliek in de jaren '70. Met de afbrokkelende Amerikaanse hegemonie en de groeiende Duitse macht kwam een einde aan het 'goldene Zeitalter' in de bilaterale betrekkingen. Duitsland kon niet meer blind varen op het kompas van het Amerikaanse leiderschap. Het relatieve Amerikaanse verval leidde tot onzekerheid, zowel op monetair als militair vlak: enerzijds bleken de VS niet meer bij machte als anker voor het stelsel van Bretton Woods te kunnen fungeren, anderzijds werd de Amerikaanse veiligheidsgarantie voor Europa ongeloofwaardiger in het licht van de groeiende strategische kracht van de Sovjet-Unie. De Europese landen raakten meer op zichzelf aangewezen voor hun veiligheid en welvaart. Daarom was Europese blokvorming noodzakelijk. Het EMS was het Duitse antwoord op de groeiende instabiliteit in de jaren '70.

Schmidts standpunt was duidelijk: hij wilde een wisselkoersarrangement waaraan het liefst de gehele EEG, maar in ieder geval Frankrijk zou deelnemen. De precieze vorm was van secundair belang. Dit wil niet zeggen dat de bondskanselier geen gewicht gaf aan prijsstabiliteit. Zijn regeerperiode had immers in het teken gestaan van consolidatie. Hij sloot zich echter niet aan bij de inflatieonheilsprofeten binnen de Bondsrepubliek. Zo vermeldde hij in een gesprek met de Amerikaanse ambassadeur Martin Hillenbrand in juni 1974 dat hij stappen wilde zetten om de Europese crisis tegen te gaan, maar dat 'man (...) mit der unvernünftigen Psychose der Bevölkerung [müsse] rechnen, die eine Preissteigerung von 7,5% bereits als Katastrophe ansehen'.<sup>277</sup> Schmidt nam afstand van de traditionele Duitse positie, de *Krönungstheorie*, waarbij een monetaire unie niet het middel, maar het sluitstuk van de Europese integratie zou zijn.

De bondskanselier had echter een beperkte binnenlandse speelruimte: hij zag zich geplaagd tegenover scepsis van de machtige Bundesbank. In tegenstelling tot de bondskanselier wogen bij de Bundesbank economische belangen zwaarder dan politieke. Zij verzette zich niet met hand en tand tegen het plan van Schmidt – het ontbrak haar aan de macht hiervoor – maar zorgde er wel voor dat het uiteindelijke ontwerp haar stempel droeg. De Bundesbank kon zich in haar verzet beroepen op de populariteit van haar anti-inflatiemandaat bij de publieke opinie. Vooral de vrees van Frankfurt voor het verlies van de autonome zeggenschap over de geldgroei vond grote weerklank binnen de Duitse samenleving. De bondskanselier werd door de Bundesbank teruggeworpen tot de eerdere Duitse positie ten aanzien van monetaire samenwerking in Europa: de aanpassingslast moest drukken op de zwakke schouders, en het interventiesysteem worden gebaseerd op het pariteitenraster, niet de ECU.

---

<sup>277</sup> 'Gespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit dem amerikanischen Botschafter Hillenbrand', 6 juni 1974, in: AAPD 1974-I, 677-80, 678.



Het uiteindelijke ontwerp van het EMS week nauwelijks af van de bestaande Slang. Hoewel de omvang en termijn van de kredietfaciliteiten werden uitgebreid, was het verschil met de Slang daarbuiten vooral symbolisch. De naam verschilde, en de divergentie-indicator bracht de illusie van intramarginale interventie. Ook de ECU, naast een afkorting voor *European Currency Unit* herinnerend aan een Franse middeleeuwse munt, ontwikkelde zich niet tot alternatieve reservevaluta. Ondanks het succes van de Bundesbank in de vormgeving van het EMS verwezenlijkte Schmidt niettemin zijn doelstelling: het realiseren van een wisselkoersarrangement waaraan tenminste Frankrijk deelnam.

#### *Voor- en nadelen van Schmidts initiatief*

Wat waren de voor- en nadelen van het besluit van de bondskanselier? Om deze vraag te kunnen beantwoorden zal moeten worden gekeken naar het probleem waarvoor het EMS als oplossing diende. Dit probleem was het gevaar van de desintegratie van de gemeenschappelijke markt. Als de monetaire samenwerking niet zou worden hersteld, zou het volgens Schmidt ‘so gehen wie mit dem gemeinsamen Agrarmarkt, den es schon lange nicht mehr gibt, der heißt nur noch so, er ist eine reine Fiktion’.<sup>278</sup>

De bondskanselier had inderdaad reden zich zorgen te maken over het voortbestaan van de eenheidsmarkt. De EEG bevond zich in de jaren ‘70 in een periode van stagnatie. De voorspellingen van een als vanzelf verder integrerende EEG bleken illusoir. Na 1973 ontstonden zelfs risico’s op desintegratie. De intra-Europese handel, die in de periode van 1958-73 sneller was gegroeid dan de wereldhandel, bleef in de periode van 1973-7 achter bij de wereldhandelsgroei. Hoewel kan worden gediscussieerd over de oorzaken hiervan – de Bundesbank bijvoorbeeld weet dit aan de eenmalige olieschok, niet aan de zwevende wisselkoersen na het uiteenvallen van Bretton Woods – was het een feit dat protectionistische tendensen binnen de EEG toenamen. In 1974 had Italië unilateraal de importen beperkt. Het Frankrijk onder Giscard bleef zich uitspreken tegen protectionisme, maar ook hier groeide de roep om handelsrestricties bij de socialisten en gaullisten. *Die Zeit* sprak in dit kader over de groeiende neiging van verschillende landen om ‘durch einen Griff in die Mottenkiste bürokratischer Handelshemmnisse und Devisenkontrollen die eigenen Schwierigkeiten vor die Haustür des Nachbarn zu wälzen’.<sup>279</sup>

Deze ontwikkelingen waren feitelijk een symptoom van een onafwendbaar proces dat het Europese evenwicht verstoorde: de groeiende Duitse macht. In de jaren ‘60 werd de Duitse economie de grootste binnen de EEG; in de jaren ‘70 begon deze economische kracht zich

---

<sup>278</sup> ‘Bundesbank Council meeting with Chancellor Schmidt’, 6

<sup>279</sup> Rudolf Herlt, ‘Kurzatmig zum Gipfel’, *Die Zeit*, 30 juni 1978.

eveneens in politieke macht te vertalen. Volgens Schmidt kon Duitsland het politieke leiderschap van de EEG evenwel niet overnemen als gevolg van de gevoeligheden door de Duitse geschiedenis.

De Duitse machtsaanwas zorgde inderdaad voor spanningen bij de buurlanden, zoals de bondskanselier stelde. Niet alleen in Frankrijk, ook in andere lidstaten haalde het Duitse economische succes in de jaren '70 herinneringen van de nazibezetting naar boven. Vooral de marktdominantie was de andere lidstaten een doorn in het oog. Schmidts EMS-initiatief was onderdeel van zijn wens om de Duitse macht af te dekken binnen multilaterale instituties. Dit multilateralisme leek op dat van zijn voorganger Adenauer. Maar waar Adenauer multilaterale kanalen gebruikte om de Duitse zwakte te compenseren, deed Schmidt hetzelfde om juist de Duitse kracht te camoufleren.<sup>280</sup>

Gezien het ressentiment dat de Duitse macht opwekte bij de buurlanden in de jaren '70, en de protectionistische tendensen in de EEG na 1973, was de argumentatie van de bondskanselier te begrijpen. De Bundesbank dacht hier echter anders over. Europese integratie gold ook in Frankfurt als een nastrevenswaardig doel, op het monetair terrein lag echter een taboe. Prijsstabiliteit mocht niet het offer zijn dat Duitsland moest brengen om de veiligheid binnen Europa te garanderen.

Hoe is deze afweging tussen de risico's voor de EEG en die voor de binnenlandse prijsstabiliteit te beoordelen? Schmidt erkende dat het EMS gevaren kon meebrengen voor de geldwaardestabiliteit in Duitsland, maar meende dat er grotere risico's lagen in *niet* onderhandelen over een nieuw wisselkoersarrangement. Voor een buitenstaander is lastig te bepalen welke argumenten meer overtuigingskracht bezaten. Wat betreft de Duitse inflatieangst gaan puur rationele argumenten namelijk niet op. Vooral vanuit de Angelsaksische media is geregeld kritiek te horen op het Duitse stabilisatiebeleid. Een artikel uit *The Economist* van juli 2012, geschreven in het kader van de eurocrisis, past binnen deze kritiek. Het vraagt zich af of de inflatieangst wel terecht is: 'is she [bondskanselier Angela Merkel] drawing the wrong lessons from history? It was not hyperinflation in the 1920s but depression and mass unemployment in the 1930s that propelled Hitler to power'.<sup>281</sup>

De Duitse inflatieangst zit echter diep. Hij heeft niet alleen economische gronden, maar ook veiligheidspolitieke. Feitelijk streefden de Bundesbank en de bondskanselier hetzelfde doel na: veiligheid voor Duitsland. Zij hielden er echter verschillende standpunten op na over hoe deze veiligheid diende te worden gerealiseerd. Deze concepties kwamen voort uit een afwijkende interpretatie van de Duitse geschiedenis. Schmidts grootste angstbeeld was internationaal

---

<sup>280</sup> Wiegrefe, *Das Zerwürfnis*, 43.

<sup>281</sup> Charlemagne, 'Between two nightmares' *The Economist*, 16-22 juni 2012, 32.

isolement: Duitse machtspolitiek had geleid tot coalitievorming bij de buurlanden en uiteindelijk tot verwoesting in de Tweede Wereldoorlog. Gezien de ligging van Duitsland centraal in Europa en zijn omvangrijke potentieel moest het machtspolitieke praktijken vermijden. Schmidt was overtuigd dat de sleutel tot het voorkomen van isolement lag in verankering in westerse instituties.

De Bundesbank zag internationaal isolement niet als het grootste gevaar voor de Duitse veiligheid, maar binnenlandse instabiliteit. De hyperinflatie van de jaren '20 had niet alleen geleid tot het uithollen van de vermogens van de Duitse bevolking, maar had ook de middenklasse ontvankelijk gemaakt voor de nationaalsocialistische ideologie. Voor de Bundesbank was geldwaarde stabiliteit, als basis voor een stabiele democratische maatschappij, de essentiële voorwaarde voor de Duitse veiligheid. Betalen met inflatie voor het Europees project was het paard achter de wagen spannen.

#### *Het besluit op de lange termijn bezien: de balans*

Schmidt zette een risicovolle stap met zijn EMS-initiatief. Hij politiseerde het monetaire terrein voor Europapolitieke doeleinden, met gevaar voor de binnenlandse prijsstabiliteit. Zijn stap was niet geheel nieuw: hij was in zekere zin schatplichtig aan zijn voorganger Brandt, die monetaire integratie eveneens had ingezet om politiek-strategische doelen te bereiken. Hoewel Schmidts plannen slechts doorgang vonden in afgezwakte vorm, bleef de vrees bij de Duitse financieel-economische elite bestaan dat hiermee de dam tot opwaartse inflatieharmonisatie binnen Europa toch geslecht zou zijn. Giscard was weliswaar een voorstander van prijsstabiliteit, maar was zijn visie representatief voor de Franse bureaucratie als geheel? Zouden navolgende regeringen in Parijs niet een groter beroep kunnen doen op de omvangrijke kredietfaciliteiten van het EMS, waardoor de Bondsrepubliek met inflatie zou moeten betalen voor de Franse onverantwoordelijkheid? Gedurende het bestaan van het EMS zelf kwam dit doemscenario niet uit: het was zelfs een katalysator voor meer convergentie naar prijsstabiliteit. Maar op de langere termijn komen de zorgen van de Bundesbank in een ander daglicht te staan. Het EMS was een opstap naar de EMU, en wel langs monetaaristische route. De geschiedenis van de Europese integratie toont weliswaar aan dat het determinisme van het neofunctionalisme meestal niet opgaat, een feit is echter dat eerdere besluiten de toekomstige keuzeropties beperkten. Het EMS kan in retrospectief wel degelijk worden beschouwd als opstap naar de EMU.

Als wordt gekeken naar de huidige discussie binnen de eurozone, is te zien dat de zorgen van de Bundesbank niet alleen kunnen worden weggezet als onrealistische onheilstijdingen. Anno 2012 blijkt inderdaad dat, wanneer het er echt op aan komt, de Duitse macro-economische

prioriteiten afwijken van die de meeste andere lidstaten. Landen als Frankrijk geven weliswaar blijk van hun prioriteit voor prijsstabiliteit, maar waarderen de *trade-off* met werkgelegenheid en economische groei toch anders dan de Duitsers. Bij het besluit van de Europese Centrale Bank in de zomer van 2012 om onder bepaalde voorwaarden ongelimiteerd kortlopende staatsobligaties op te kopen – de *Outright Monetary Transactions* (OMT) – kwam Duitsland geïsoleerd te staan in zijn zorgen over de risico's die deze operaties voor de inflatie in de eurozone zouden meebrengen.<sup>282</sup> En waar Duitsland binnen de beperktere EEG van 1978 zich in zijn strikte lijn gesteund zag door een aanzienlijke groep lidstaten, bleek de Duitse positie in de grotere EU van 2012 een minderheidspositie.

Deze ontwikkeling bevestigt uiteraard niet het ongelijk van Schmidt. Duitsland staat nu weliswaar geïsoleerd wat betreft zijn standpunt ten aanzien van geldstabiliteit, maar zonder het EMS en de EMU had het wellicht geïsoleerd gestaan in een nieuw geopolitiek conflict in Europa. Misschien dat het wisselkoersarrangement de desintegratie van de EEG inderdaad heeft voorkomen; dit kan evenwel nooit met zekerheid worden vastgesteld, simpelweg omdat niet voor die route is gekozen. Vaststaat echter dat de groeiende Duitse macht wel degelijk spanningen meebracht binnen de EEG. Vooral het monetaire beleid en de sterke mark waren de andere lidstaten een doorn in het oog. De Banque de France typeerde het monetair beleid van de Bundesbank begin 1978 niet voor niets als 'la tyrannie du mark'.<sup>283</sup>

Het EMS werd in 1978 met de nodige scepsis begroet; slechts weinigen dachten dat het project de doelstelling van een Europese zone van monetaire stabiliteit echt zou verwezenlijken. Hiervoor leek het gat tussen de politieke wenselijkheid en economische realiteit te groot. Maar er waren ook andere geluiden te horen. Rudolf Herlt, economiecorrespondent van *Die Zeit*, onderschreef de risico's: 'Vielleicht ist das neue System anfangs nicht viel mehr als eine um Frankreich erweiterte Schlange. Entwickelt es sich zu einer Stabilitätsgemeinschaft, dann werden Impulse davon ausgehen, die über Europa hinausgreifen.'<sup>284</sup> Inmiddels is bekend hoe dit is afgelopen.

---

<sup>282</sup> Arend Clahsen, 'ECB kon als hoeder van de eurozone niets anders dan bazooka tevoorschijn halen', *Het Financieele Dagblad*, 8 september 2012.

<sup>283</sup> Marsh, *The Euro*, 78.

<sup>284</sup> Rudolf Herlt, 'Mühsamer Anfang', *Die Zeit*, 8 december 1978.

## Epiloog: de politiek-economische verklaring en het EMS

De insteek van dit onderzoek was het definiëren van de situatie waarbinnen Helmut Schmidt in 1978 zijn initiatief deed voor een nieuw Europees wisselkoersarrangement. Hierbij is vooral gekeken naar de invloed van de staat van de trans-Atlantische betrekkingen, de Europese ontwikkelingen en de rol van de Bundesbank. Op het binnenlandse niveau is een belangrijke groep buiten beschouwing gelaten: de niet-statelijke actoren.

De standpunten van de niet-statelijke actoren vormen een belangrijk criterium om de externe consistentie van de politiek-economische benadering te toetsen. Bij deze verklaring ligt - anders dan het geopolitieke perspectief, waarbij de focus vrijwel uitsluitend op regeringskringen ligt - de nadruk op de voorkeuren van binnenlandse economische belangengroepen. Volgens deze benadering reflecteren wisselkoersbesluiten de voorkeuren van de maatschappelijke actoren. Bij mijn onderzoek stuitte ik echter op het probleem van onvoldoende empirisch materiaal. Mijn verwachting vooraf was dat te achterhalen moest zijn hoe belangengroepen als de Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) aankeken tegen het EMS. Dit bleek ijdele hoop. Jaarverslagen zijn niet gemakkelijk toegankelijk, en als bron voor het beantwoorden van de vraag wat het standpunt van een bepaalde groep was bovendien discutabel. Deze jaarverslagen zijn geschreven nadat het proces al in gang was gezet. Daarom is het lastig te bepalen wat de initiële voorkeur van de belangengroep was – de weergegeven voorkeur was immers beïnvloed door het proces – en ook wat het standpunt ten aanzien van het originele voorstel van Schmidt was – het werd immers bijgesteld onder invloed van de intra- en interstatelijke onderhandelingen in 1978.

De empirie is natuurlijk niet beperkt tot jaarverslagen alleen. Mijn verwachting was dat de media veel zouden hebben geschreven over het binnenlandse debat rondom het EMS. Schmidt trachtte zijn plan in het binnenland te verkopen als een Duits economisch belang: het beschermen van de exportsector door de externe waarde van de mark te stabiliseren. De machtige Bundesbank was echter uiterst sceptisch over het plan, en werd actief binnen het publieke domein. Mijn verwachting was dat, als de voorspellingen van het politiek-economische perspectief zou stroken met gang van zaken rond de totstandkoming van het EMS in 1978, de Duitse exportsector en grootbanken in reactie op de kritiek van de Bundesbank hun steun ten aanzien van Schmidts plannen zouden betuigen. Hij zou zijn voorstel immers hebben gedaan om *hun* belangen te behartigen. Als dit het geval was geweest, zou een weergave van het debat tussen deze belangengroepen en de Bundesbank in de media te vinden moeten zijn. Dit bleek evenwel nauwelijks het geval. De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat ik me heb beperkt tot twee bronnen –

*Die Zeit* en *Der Spiegel*. Maar als er een heftig binnenlands debat zou hebben plaatsgehad, zou ik ook op basis van beide bronnen alleen aanwijzingen moeten hebben gevonden.

*Politiek-economische theorie: monetaire samenwerking om de belangen van binnenlandse groepen te behartigen*

Auteurs binnen het politiek-economische perspectief verklaren de steun van staten voor internationale (of regionale) economische samenwerking in termen van de directe positieve economische consequenties die zij met zich brengt. Bij het EMS draaide deze samenwerking om het stabiliseren van de onderlinge wisselkoersverhoudingen. De auteurs die schrijven binnen dit perspectief stellen dat deze samenwerking het gevolg was van het feit dat de voorkeuren van de *dominante* binnenlandse sociaaleconomische belangengroepen in de deelnemende landen uitgingen naar wisselkoersstabilisatie. Beleidsmakers handelden dus om de voorkeuren van binnenlandse economische belangengroepen te behartigen. De aanname is dat, wanneer het draait om het regelen van de banden van de nationale met de internationale economie, binnenlandse belangengroepen gepreoccupeerd zijn met de vraag hoe verschillende beleidskeuzes hun inkomen beïnvloeden.<sup>285</sup>

Het betreft een *politiek*-economische, geen puur economische benadering: economische theorieën geven geen eensluidend oordeel over het optimale wisselkoersbeleid in termen van de totale welvaartsvoordelen voor de economie. Ondubbelzinnige efficiëntieargumenten zoals bij het liberaliseren van het handelsbeleid ontbreken.<sup>286</sup> Het wisselkoersbeleid beïnvloedt binnenlandse economische groepen op asymmetrische wijze: waar sommige groepen hun welvaart zien toenemen als gevolg van bepaalde keuzes in het externe monetair beleid en deze keuzes dus naar verwachting zullen steunen, gelden voor andere groepen in de samenleving neutrale of zelfs nadelige welvaartseffecten.

*Dominante belangengroepen in de Bondsrepubliek en hun verwachte voorkeuren*

Afgaande op de uitgangspunten van de politiek-economische benadering zijn de dominante belangengroepen de industrie- en bankorganisaties.<sup>287</sup> In Duitsland waren dit ten tijde van de EMS-onderhandelingen de al eerder aangehaalde BDI en de Bundesverband deutscher Banken (BdB). De economie van de Bondsrepubliek leunde sterk op de uitvoer. Binnen de BDI klonk de stem van de exportsector dan ook het duidelijkst door.<sup>288</sup> Volgens de politiek-economische

---

<sup>285</sup> Moravcsik, *The Choice for Europe*, 35, 41; Michael J. Hiscox, 'The Domestic Sources of Foreign Economic Policies', in: John Ravenhill (ed.), *Global Political Economy* (2e druk; Oxford 2008) 95-133, 96-7.

<sup>286</sup> Frieden, J. Lawrence Broz en Stephen Weymouth, 'Exchange-Rate Policy Attitudes: Direct Evidence from Survey Data', *IMF Staff Papers* 55 (2008) 417-444, 419, 421.

<sup>287</sup> Hiscox, 'The Domestic Sources', 97; Moravcsik, *The Choice for Europe*, 36-7; C. Randall Henning, *Currencies and Politics in the United States, Germany and Japan* (Washington D.C. 1994) 28.

<sup>288</sup> Bulmer en Paterson, *The Federal Republic*, 94-5, 106; Lankowski, *Germany*, 136.

benadering hebben exporteurs een voorkeur voor een relatief lage en stabiele wisselkoers: deze maakt hun producten goedkoper op internationale markten en de stabiliteit verschaft voorspelbaarheid voor handel en investeren.<sup>289</sup> Wat betreft de BDI is de verwachting dat hij voorstander zou zijn geweest van het EMS: het arrangement zou de excessieve overwaardering van de wisselkoers van de mark kunnen tegengaan, en verzorgde stabiliteit in de vorm van vaste, maar aanpasbare wisselkoersen.

Volgens de uitgangspunten van de politiek-economische verklaring zijn de voorkeuren van (internationale banken) ten aanzien van het wisselkoersbeleid in principe meer diffuus, zowel ten aanzien van de hoogte als de stabiliteit van de wisselkoers.<sup>290</sup> Echter, indien de bancaire sector nauwe banden onderhoudt met de industriesector, zal hij de voorkeur weerspiegelen van de producenten. Dit is het geval als de industriesector afhankelijk is van indirecte financiering (via intermediatie door de financiële sector) in plaats van directe financiering (door middel van het uitgeven van effecten op de kapitaalmarkten).<sup>291</sup> In de Bondsrepubliek onderhielden de industrie- en banksector nauwe banden: de verwachting is dus dat ook de bancaire sector voorstander zou moeten zijn geweest van het herstel van de wisselkoerssamenwerking in de EEG.

Gaven de Duitse industrie- en bankorganisaties in ook daadwerkelijk steun aan het EMS-voorstel van Schmidt?

#### *Politiek-economische perspectief en het EMS*

De secundaire literatuur biedt geen uitsluitsel over de precieze voorkeuren van de Duitse belangengroepen. Ik heb geen boeken gevonden die uitgebreid stilstaan bij de standpunten van deze groepen ten aanzien van de Europese integratie in het algemeen of monetaire samenwerking in het bijzonder - laat staan ten aanzien van het EMS. In de verschillende boeken die ik heb geraadpleegd, wordt weliswaar in sommige gevallen beschreven aan welke kant deze groepen zich begaven – waarbij meestal onderscheid wordt gemaakt tussen het standpunt van Schmidt en het standpunt van de Bundesbank. Sommige auteurs spreken elkaar echter tegen, en aangezien er veelal geen verwijzing wordt gegeven, is moeilijk vast te stellen wat juist is. Zo schrijft Moravcsik dat de BDI en de grootbanken in 1978 voor monetaire samenwerking waren.<sup>292</sup> Ook Kaltenthaler geeft dit aan, maar stelt dat zij zich achter de sceptische houding van de Bundesbank

---

<sup>289</sup> Henning, *Currencies*, 27; Hiscox, 'The Domestic Sources', 110; Frieden, Broz en Weymouth, 'Exchange-Rate Policy', 42.

<sup>290</sup> Hiscox, 'The Domestic Sources', 111; Frieden, Broz en Weymouth, 'Exchange-Rate Policy', 421.

<sup>291</sup> Henning, *Currencies*, 20-31.

<sup>292</sup> Moravcsik, *The Choice for Europe*, 249.

schaarden.<sup>293</sup> Deze constatering sluit aan bij de visie van Ludlow, die stelt dat exporteurs de fundamentele argumentatie van de Bundesbank niet betwijfelden.<sup>294</sup>

Hoewel ik een behoorlijk aantal artikelen in de media heb gevonden dat de plannen en onderhandelingen van het EMS als onderwerp heeft, viel het mij op dat er nauwelijks wordt vermeld wat de standpunten van de industriëlen of banken ten aanzien van de plannen waren. Alleen indirect valt er iets uit op te maken. De aanwijzingen duiden erop dat de grootbanken zich in ieder geval sceptisch waren over de plannen van de bondskanselier en zich achter het standpunt van de Bundesbank schaarden. Zo spreekt *Die Zeit* in september over de ‘aus praktisch allen Teilen der deutschen Wirtschaft und, mit einiger Diskretion, auch von der Deutschen Bundesbank geäußerten Sorge, dieses erweiterte Währungssystem könne zu einer Inflationsquelle mißraten’.<sup>295</sup> Schmidt had een bijeenkomst geregeld om zijn voornaamste critici achter zijn plan te krijgen: de bankiers. *Der Spiegel* berichtte na de bijeenkomst dat de bondskanselier er niet in was geslaagd de financiële sector voor zich te winnen.<sup>296</sup> Ook in een artikel uit *Die Zeit* van 10 november 1978 valt iets te lezen over het standpunt van de bankiers, en misschien ook van de industriëlen. Daarin staat dat het EMS ‘ein ganz erstaunliches Maß an Zustimmung [findet], selbst bei Fachleuten, die noch vor einem halben Jahr ärgerlich abgewinkt hätten, wenn ihnen jemand mit der Idee einer Währungsunion gekommen wäre.’<sup>297</sup> Hun draai zou bovendien niet zozeer het gevolg zijn geweest van het feit dat de bondskanselier hen had overtuigd van de economische voordelen van het EMS, maar van de politieke noodzaak van het project. De vraag is echter wie deze ‘Fachleuten’ waren: alleen de bankiers, of ook de industriëlen?

Dat de grootbanken kritiek uitten op de plannen van Schmidt voor monetaire samenwerking zegt natuurlijk niet dat zij überhaupt tegen monetaire samenwerking waren. Monetaire samenwerking is een algemeen begrip, dat niets zegt over aspecten zoals de verdeling van de aanpassingslasten. Het lijkt erop dat de grootbanken in principe voorstander waren van de uitbreiding van de monetaire samenwerking in de EEG, maar zich niet konden vinden in het ontwerp van de bondskanselier. Robert Dhom van de Commerzbank bijvoorbeeld, brak in het voorjaar van 1978 een lans voor het uitbreiden van de monetaire samenwerking in Europa. Gezien de grote inflatieverschillen zouden de landen buiten de ‘stabilitätsbewußte Schlange’ echter niet volledig deel moeten nemen. Hun valuta’s zouden als een ring – dus met bredere fluctuatiemarges - om het bestaande valutablok moeten worden gelegd.<sup>298</sup>

---

<sup>293</sup> Kaltenthaler, ‘German Interests’, 77-8.

<sup>294</sup> Ludlow, *The Making*, 5.

<sup>295</sup> ‘Bonner Kulisse’, *Die Zeit*, 8 september 1978.

<sup>296</sup> ‘Banker gegen Schmidt’, *Der Spiegel*, 1978.

<sup>297</sup> ‘Bonner Kulisse’, *Die Zeit*, 10 november 1978.

<sup>298</sup> ‘Europas Ohnmacht’, *Die Zeit*, 7 april 1978.



Wat voor de bankiers gold, zou ook het geval geweest kunnen zijn voor de industriëlen. In principe bracht monetaire samenwerking hen voordelen: zo zou op korte termijn de koersstijging van de mark kunnen worden beperkt, en op langere termijn de vrije toegang tot de Europese markt veiliggesteld. Maar of ze ook de plannen van Schmidt steunden is de vraag. Het is bijvoorbeeld opvallend dat Schmidt op 5 juli 1978, toen de precieze inhoud van zijn voorstellen publiekelijk werden, een ontmoeting organiseerde met kopstukken van de industrie-, bank- en werknemersorganisaties om zich te verzekeren van hun steun. Hij zag zich genoodzaakt de bijeenkomst te organiseren aangezien de Bundesbank zich begon te roeren in het publieke debat. Deze gebeurtenis staat haaks op de verwachtingen van de politiek-economische theorie: waarom zou Schmidt de belangengroepen hebben moeten overtuigen van zijn voorstel, als hij het juist zou hebben gedaan om hun belangen veilig te stellen? Het lijkt erop dat de maatschappelijke organisaties van mening waren dat de tijd nog niet rijp was, aangezien de inflatieverschillen met landen als Italië en Frankrijk in 1978 nog te groot waren. Zij vreesden wellicht dat het EMS een bedreiging zou vormen voor de binnenlandse geldwaarde stabiliteit.<sup>299</sup>

Dit is op zichzelf een interessante constatering, en wel om twee redenen. Zo zou deze houding aantonen dat ook Duitse werkgevers gevoelig waren voor te hoge inflatie, zelfs als in ruil hiervoor hun concurrentiekracht zou verbeteren (en dus hun winsten verhoogd). Anderzijds zou dit de vervlechting van commerciële en monetaire belangen aantonen. Hoewel verwacht kan worden dat de belangengroepen op grond van hun commerciële belang Schmidts plan zouden ondersteunen – en dat zij daarmee tegen het monetaire belang (behoud van prijsstabiliteit) van de Bundesbank ingingen – deden zij dit naar alle waarschijnlijkheid niet. Maar dit hoeft niet te betekenen dat zij hun commercieel belang volkomen negeerden. Het monetaire belang was immers indirect ook een commercieel belang: als de binnenlandse geldstabiliteit groter was dan die in de landen waarbinnen de buitenlandse concurrenten opereerden, zou dit ten goede komen aan de concurrentiekracht van de Duitse exportsector. Aangezien de industriëlen verwachtten dat het plan van Schmidt gevolgen zou hebben voor de binnenlandse koopkracht van de mark, kan het zijn dat de exporteurs deze belangen tegen elkaar hebben afgewogen. Belangrijk hierbij is dat de koersstijging van de mark ook juist het gevolg was van de relatieve prijsstabiliteit in de Bondsrepubliek.

Wellicht duidt de afwezigheid van een activistische houding van de belangengroepen in de media op het feit dat zij zich schaarden achter het standpunt van de Bundesbank, en dat zij erop vertrouwden dat de centrale bankiers in de betreffende EEG-gremia voor hun belangen op zouden komen. Deze constatering zou de visie van Dyson en Featherstone ondersteunen, die

---

<sup>299</sup> Vergelijk Amy C. Verdun, *European Responses to Globalization and Financial Market Integration: Perceptions of Economic and Monetary Union in Britain, France and Germany* (Basingstoke (etc.) 2000) 124.

stellen dat de 'EMU-onderhandelingen' binnen beperkte kring plaats hadden. Zij typeren ze als een 'core executive activity'. Het was lastig voor belangengroepen om de consequenties van de besluiten voor hun achterban te bepalen. Daarom vertrouwden zij op zeggelingen als de bondskanselier of de Bundesbank.<sup>300</sup>

Het wisselkoersbeleid is een moeilijk te begrijpen beleidsterrein. Los van de betrokken technische experts, begrijpen weinig mensen wat het precies inhoudt. De EMS-onderhandelingen lijken binnen dit beeld te passen. *Die Zeit* beschreef het EMS-thema in september 1978 als volgt: 'die Einzelheiten dieses Europäischen Währungssystems sind derart diffizil, daß kaum jemand sie begreift. Dieses „EWS“ mag für Politiker und ständige Beobachter bedeutsam sein, dem Mann mit der Morgenzeitung, am Frühstückstisch sagt es gar nichts.'<sup>301</sup> En wat voor burgers in het algemeen gold, ging waarschijnlijk ook op voor de belangengroepen. Dit kan verklaren waarom er nauwelijks aanwijzingen over de standpunten van de verschillende belangengroepen in de media te vinden zijn.

#### *Feilloze interne consistentie?*

Afgaande op het schaarse bewijs dat ik heb kunnen vinden, lijkt het erop dat de rol van de binnenlandse belangengroepen marginaal is geweest in het besluit van de bondskanselier om te komen tot het EMS. De politiek-economische theorie is qua interne consistentie overtuigend, maar het ontbreekt aan externe robuustheid. Toch is er een fundamenteel bezwaar, dat zich wel degelijk richt op de interne consistentie: de aanname die ten grondslag ligt aan de theorie.

Het politiek-economische perspectief gaat uit van de aanname van de rationele actor: binnenlandse belangengroepen zijn gepreoccupeerd zijn met de vraag hoe verschillende beleidskeuzes ten aanzien van het wisselkoersbeleid hun inkomen beïnvloeden. Zij zullen een bepaalde keuze steunen dan wel afwijzen naargelang de positieve of negatieve welvaartseffecten die dit besluit hen bezorgt. Rationele factoren, die ongetwijfeld een rol spelen, zijn echter nooit het hele verhaal. In het geval van Duitsland is een substantiële irrationele factor te benoemen, die historisch-cultureel bepaald is: *die Stabilitätskultur*. Deze irrationele factor kan ervoor zorgen dat, hoewel de theorie van het politiek-economische perspectief sluitend is, de verwachte uitkomsten toch uitblijven. Het EMS bracht weliswaar potentiële welvaartsvoordelen mee voor de Duitse industrie, maar onvoorwaardelijke steun voor het EMS bleef uit. Zij schaalden zich daarentegen achter de visie van de Bundesbank, een daad die puur op basis van commerciële beweegredenen onverklaarbaar zou zijn. Het monetair belang van de Bundesbank had zoals vermeld weliswaar ook commerciële voordelen voor de industriesector. Voor de periode van de dollarcrisis van

---

<sup>300</sup> Dyson en Featherstone, *The Road to Maastricht*, 14.

<sup>301</sup> Dieter Piel, 'Hinter sieben Schleiern', *Die Zeit*, 22 september 1978.

1977-8 ging dit echter niet meer op: de waarde­stijging van de wisselkoers van de mark was groter dan op basis van de internationale inflatieverschillen gerechtvaardigd was. Uitsluitend beredeneerd vanuit hun commerciële belang zouden groepen als de BDI voorstander moeten zijn geweest moeten van het EMS. Wellicht als gevolg van culturele factoren schaarden zij zich toch achter het voor hen commercieel nadelige standpunt van Frankfurt.

Maar meer dan enigszins gefundeerde speculatie is dit niet. Overtuigend bewijs ontbreekt, zowel voor, als tegen het politiek-economische perspectief. Gedegen onderzoek naar de voorkeuren van de binnenlandse belangengroepen zou uitsluitsel bieden.

## Lijst van geraadpleegde bronnen en literatuur

### Geraadpleegde bronnen:

- Verschillende uitgaven van de *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland (AAPD)* in de periode van 1973-8.
- Verschillende documenten uit het archief van de Margaret Thatcher Foundation, digitaal raadpleegbaar via [http://www.margaretthatcher.org/archive/EMS\\_1978.asp](http://www.margaretthatcher.org/archive/EMS_1978.asp).
- Verschillende documenten uit de online archieven van de Europese Centrale Bank (ECB), digitaal raadpleegbaar via <http://www.ecb.europa.eu/ecb/history/archive/intro/html/index.en.html>.

### Geraadpleegde media:

- *Der Spiegel*
- *Die Zeit*
- *Frankfurter Allgemeine Zeitung*
- *Het Financieele Dagblad*
- *The Economist*
- *The Times*

### Geraadpleegde literatuur:

- Apel, Emmanuel, *European Monetary Integration: 1958-2002* (Londen 2002)
- Bakker, Age F.P., *The Liberalization of Capital Movements in Europe: The Monetary Committee and Financial Integration 1958-1994* (Dordrecht 1994)
- Bernholz, Peter, 'The Bundesbank and the Process of European Monetary Integration', in: Deutsche Bundesbank, *Fifty Years of the Deutsche Mark: The Central Bank and the Currency since 1948* (Oxford 1999) 731-89
- Bulmer, Simon J., en William Edgar Paterson, *The Federal Republic of Germany and the European Community* (Londen 1987)
- Carr, Jonathan, *Helmut Schmidt: Helmsman of Germany* (Londen 1985)
- Connolly, Bernard, *The Rotten Heart of Europe: The Dirty War for Europe's Money* (Londen 1996)
- Crawford, Malcolm, *One Money for Europe?: The Economics and Politics of EMU* (2e druk; Basingstoke 1997)
- Dinan, Desmond, *Europe Recast. A History of European Union* (Basingstoke 2004)
- Dyson, Kenneth, en Kevin Featherstone, *The Road to Maastricht: Negotiating Economic and Monetary Union* (Oxford 1999)
- Eichengreen, Barry, *Exorbitant Privilege: The Rise and Fall of the Dollar* (Oxford 2011)
- Emminger, Otmar, *D-Mark, Dollar, Währungsrisiken: Erinnerungen eines ehemaligen Bundesbankpräsidenten* (Stuttgart 1987)

- Esch, Femke A.W.J. Van, 'The Rising of the Phoenix: Building the European Monetary System on a Meeting of Minds', *L'Europe en Formation* 353-354 (2009), 133-48
- Europese Commissie, *Memorandum of the Commission on the action programme of the Community for the second stage* (Brussel 1962)
- Fratianni, Michele U., en Jürgen von Hagen, *The European Monetary System and European Monetary Union* (Boulder 1992)
- Frieden, Jeffrey A., 'Exchange Rate Politics: Contemporary Lessons from American History' *Review of International Political Economy* 1 (1994) 81-103
- -, en Barry Eichengreen, 'The Political Economy of European Monetary Unification: An Analytical Introduction', in: Frieden en David A. Lake (eds.), *International Political Economy. Perspectives on Global Power and Wealth* (3e druk; New York 1995) 267-81
- -, en Erik Jones, 'The Political Economy of European Monetary Union: A Conceptual Overview', in: Jeffrey Frieden, Daniel Gros en Erik Jones (eds.), *The New Political Economy of EMU* (Boston 1998) 163-186
- -, J. Lawrence Broz en Stephen Weymouth, 'Exchange-Rate Policy Attitudes: Direct Evidence from Survey Data', *IMF Staff Papers* 55 (2008) 417-444
- Gilbert, Mark, *European Integration. A Concise History* (Plymouth 2012)
- Giscard d'Estaing, Valéry, *Le pouvoir et la vie* (Parijs 1988)
- Gros, Daniel, en Niels Thygesen, *European Monetary Integration. From the European Monetary System to Economic and Monetary Union* (2e druk; Harlow 1998)
- Hagen, Jürgen von, 'A New Approach to Monetary Policy' (1971-8), in: Deutsche Bundesbank, *Fifty Years of the Deutsche Mark: The Central Bank and the Currency since 1948* (Oxford 1999) 403-38
- Hanrieder, Wolfram F., *Deutschland, Europa, Amerika. Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland 1949-1994* (Paderborn etc. 1995)
- Helleiner, Eric, 'The Evolution of the International Monetary and Financial System', in: John Ravenhill, *Global Political Economy* (2e druk; Oxford 2008) 231-40
- Hiscox, Michael J., 'The Domestic Sources of Foreign Economic Policies', in: John Ravenhill (ed.), *Global Political Economy* (2e druk; Oxford 2008) 95-133
- Holtfrerich, Carl-Ludwig, 'Monetary Policy under Fixed Exchange Rates', in: Deutsche Bundesbank, *Fifty Years of the Deutsche Mark: The Central Bank and the Currency since 1948* (Oxford 1999) 307-401
- James, Harold Douglas, *International Monetary Cooperation Since Bretton Woods* (Washington, D.C. 1996)
- Jenkins, Roy, *European Diary 1977-1981* (Londen 1989)
- Kaltenthaler, Karl, 'German Interests in European Monetary Integration', *Journal of Common Market Studies* 40 (2002) 69-87
- Kreile, Michael, 'West Germany: The Dynamics of Expansion', in: Peter J. Katzenstein (ed.), *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States* (Madison 1980) 191-224
- Kruse, D.C., *Monetary Integration in Western Europe: EMU, EMS and Beyond* (Londen 1980)
- Lankowski, Carl Francis, *Germany and the European Communities: Anatomy of a Hegemonial Relation* (Ann Arbor 1982)
- Ludlow, Peter, *The Making of the European Monetary System: A Case Study of the Politics of the European Community* (Londen 1982)

- Lundestad, Geir, *The United States and Western Europe since 1945: From 'Empire' by Invitation to Transatlantic Drift* (Oxford etc. 2005)
- Marsh, David, *The Euro. The Politics of the New Global Currency* (New Haven & Londen 2009)
- Moravcsik, Andrew, *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht* (Ithaka 1998)
- Neumann, Manfred J.M., 'Monetary Stability: Threat and Proven Response', in: Deutsche Bundesbank, *Fifty Years of the Deutsche Mark: The Central Bank and the Currency since 1948* (Oxford 1999) 269-306
- Oatley, Thomas H., *Monetary Politics: Exchange Rate Cooperation in the European Union* (Michigan 1997)
- Peyrefitte, Alain, *C'était de Gaulle. II. La France reprend sa place dans le monde* (Parijs 1997)
- Putnam, Robert D., en C. Randall Henning, 'The Bonn Summit of 1978: A Case Study in Cooperation', in: Richard N. Cooper et al., *Can Nations Agree? Issues in International Economic Cooperation* (Washington D.C. 1989)
- Randall Henning, C., *Currencies and Politics in the United States, Germany and Japan* (Washington D.C. 1994)
- Richter, Rudolf, 'German Monetary Policy as Reflected in the Academic Debate', in: Deutsche Bundesbank, *Fifty Years of the Deutsche Mark: The Central Bank and the Currency since 1948* (Oxford 1999) 525-71
- Sachverständigenrat, *Jahresgutachten 1977/78. Mehr Wachstum – Mehr Beschäftigung* (22 november 1977)
- -, *Jahresgutachten 1978/79. Wachstum und Währung* (23 november 1978)
- Schmidt, Helmut, *Menschen und Mächte. Die Deutschen und ihre Nachbarn* (Berlijn 1990)
- Simonian, Haig A., *The Privileged Partnership: Franco-German Relations in the European Community 1969-1984* (Oxford 1985)
- Soell, Hartmut, *Helmut Schmidt. II 1969 bis heute: Macht und Verantwortung* (München 2008)
- Stern, Klaus, 'The Note-issuing Bank within the State Structure', in: Deutsche Bundesbank, *Fifty Years of the Deutsche Mark: The Central Bank and the Currency since 1948* (Oxford 1999) 103-64
- Story, Jonathan, 'The Launching of the EMS: An Analysis of Change in Foreign Economic Policy', *Political Studies* 36 (1988) 397-412
- Szász, André, *De euro. Politieke achtergronden van de wording van een munt* (Amsterdam 2001)
- Tietmeyer, Hans, 'On the Architecture of EMU' in: Alfred Steinherr (ed.), *Thirty Years of European Monetary Integration: From the Werner Plan to EMU* (Londen etc. 1994) 31-7
- Ypersele, Jacques van, *Het Europees Monetair Stelsel. Ontstaan, werking en perspectieven* (Brussel 1983)
- Verdun, Amy C., *European Responses to Globalization and Financial Market Integration: Perceptions of Economic and Monetary Union in Britain, France and Germany* (Basingstoke (etc.) 2000)
- Wiegrefe, Klaus, *Das Zerwürfnis. Helmut Schmidt, Jimmy Carter und die Krise der deutsch-amerikanischen Beziehungen* (Berlijn 2005)
- Wallace, Helen, en William Wallace (eds.), *Policy-making in the European Union* (3e druk; Oxford 1996)