

Andreas P. Cornett:

Vesttysk EF-politik: Prointegrationisme og national interesse

1. Indledning - problemformulering og afgrænsning

Sigtet med denne artikel er at forsøge at lodde dybden i den prointegrationisme, man normalt påstår, der har præget vesttysk EF-politik. For at undersøge, om denne holdning er reel, eller om der kun er tale om en verbal tilslutning til den europæiske integration, er det nødvendigt at finde frem til et område i tysk EF-politik, der opfylder følgende forudsætninger:

1. Der må stå væsentlige interesser på spil for de enkelte regeringer.
2. Den undersøgte aktør må opfatte disse interesser som essentielle.
3. De andre relevante aktører i analysen må være villige til at gå mindst lige så langt i integrationsbestræbelserne som undersøgelsens objekt.

Den sidste betingelse er nok den vigtigste, når det gælder at undersøge dybden i et lands integrationspolitik, da denne er en nødvendig, men ikke en tilstrækkelig betingelse for, at den undersøgte aktør ikke kan "køre på frihjul" bag andres mindre vidtgående integrationsmålsætninger.

Undersøgelsen af en så bred problemstilling, som Vesttysklands politik i relation til de økonomisk-monetære integrationsbestræbelser (ØMU) inden for EF-samarbejdet er, kan selvsagt ikke foretages blot tilnærmelsesvis udtømmende inden for en artikels rammer og rejser derfor betydelige afgrænsningsproblemer, der kun løses delvist ved den her valgte "case-study"-orienterede fremgangsmåde. Tidsmæssigt kan denne analyse afgrænses til at omfatte perioden fra Haag-topmødet i december 1969 til den formelle vedtagelse af ØMU'en i marts 1971. Analytisk afgrænses analysen ud fra inddragelsen af nogle determinanter, der formodes at være afgørende for formuleringen af vesttysk EF-politik, uden at denne prætenderer at være udtømmende, en problematik, vi vil vende tilbage til i det følgende.

Hensigten med artiklen er imidlertid at søge at formulere nogle

tentative konklusioner om tysk EF-politik, der peger ud over nærværende snævre problemstilling. Dette vil kun være muligt, såfremt ovenstående krav i det mindste er opfyldt tilnærmelsesvis ved valget af analyseemne, hvilket vi ligeledes skal komme tilbage til.

2. Analyseramme og begrebsapparat

I almindelighed sonderer man i international politik mellem tre analyseniveauer, nemlig system-, statsadfærds- og beslutningstagniveau. Alle tre har deres fordele og ulemper, og det er således ikke mærkeligt, at der - ikke mindst når det gælder studiet af et lands udenrigspolitik - er gjort mange forsøg på at sammenskæde to eller flere niveauer til et mere eller mindre kohærent begrebsapparat, for at kunne udnytte alle tre approaches forklaringspotentiale.

Nærværende artikels emne stiller specielle krav til det anvendte begrebsapparat, da der er tale om en problemstilling, der delvis ligger på grænsen af det, man i almindelighed forbinder med udenrigspolitik. EF-politik omfatter således emneområder, der normalt henregnes til et lands interne anliggender og derfor varetages af sektorministerierne. Dette gælder også det økonomisk monetære problemkompleks.

I det følgende skal vi således prøve at komme nærmere ind på EF-politikens materielle indhold. Pentland mener således:

... if we accept the traditional distinction between domestic and foreign policy, the behavior of an integrating state toward its partners is still, technically, to be explained largely as representative of the latter.¹

Men han tilføjer, at de fleste integrationsteoretikere er enige i, at en sådan simpel karakteristik er inadækvat:

In short, the 'community policy' of a state (its policy toward other members of the integrating system) can be described as a subtype of foreign policy behavior marked by many features of domestic political processes.²

1) Charles Pentland, International Theory and European Integration, London, 1973, p. 220.

2) Ibid.

Videre konkluderer Pentland, at "community-policy-making" kan beskrives ud fra en blanding af karakteristika for udenrigs- og indenrigspolitiske processer, hvilket antyder nødvendigheden af at inddrage interesseorganisationer og partier i analysen af EF-politikken. EF-politikken indeholder dog tilstrækkelig mange unikke kendetegn til at blive behandlet som et selvstændigt emneområde.

I det følgende skal der tages udgangspunkt i en model, der fokuserer på tre sæt variabler, der ifølge Pentland øver indflydelse på et lands politik i forhold til de andre deltagende lande i et samarbejde:³

- indflydelse fra det generelle nonpolitiske system, heriblandt økonomiske og kulturelle forhold
- indflydelse fra det generelle og regionale politiske system, det integrerede system, samt fra interne kilder i andre stater (sidstnævnte inddrages dog ikke i nærværende analyse)
- indflydelse, der hidrører fra den undersøgte stats interne sociale og politiske system

I teorien er der gjort forskellige forsøg på at klassificere et sådant udenrigspolitisk samarbejde og dets relationer til de enkelte deltagere. Lindberg (og Scheingold) har betegnet EF som et supranationalt system, der er afhængigt af dets subsystemer.⁴ En analyse ud fra deres begrebsapparat kunne derfor synes relevant, men møder i praksis store problemer, da det i det mindste for 70'ernes vedkommende ikke synes at have tilstrækkelig forklaringskraft. Da det således er tvivlsomt, hvor langt man kan nå med en integrationsteoretisk approach i studiet af et lands EF-politik, skal denne suppleres med en traditionel udenrigspolitisk angrebsvinkel i overensstemmelse med den af Pentland skitserede fremgangsmåde. Politikens integrationsvirkning skal dog vurderes ved hjælp af elementer fra den neofunktionalistiske integrations-teori.

3) Ibid., p. 225.

4) Leon N. Lindberg, "The European Community as a Political System: Notes toward the Construction of a Model", i Journal of Common Market Studies, 5:4 (1967), pp. 344-387, her p. 355.

EF-politikens kompleksitet kræver som nævnt, at man må indtage både interne og eksterne faktorer i forklaringen. Emnets karakter vanskeliggør ligeledes fastlæggelsen af et aktørbegreb, idet der dels er tale om stater som aktører, og dels om internationale organisationer og transnationale bevægelser. Et andet problem er afgrænsningen af det relevante system, hvori et lands EF-politik udspilles.

Begrebsapparatet, der i det følgende skal skitseres, vil således fokusere på disse problemområder. Først skal der søges fastlagt et integrationsbegreb, der er velegnet som udgangspunkt i klassificeringen af et lands EF-politik, medens vi siden skal specificere de relevante analytiske systemer og determinanter for den efterfølgende analyse af Vesttysklands politik i forhold til integrationssystemet. Afsnittet afsluttes med formuleringen af nogle relevante hypoteser i tilknytning til analyserammen og det valgte "case-study".

2.1. Integrationsbegrebet

Et af nøglebegreberne i en vurdering af tysk EF-politik er det integrationsbegreb, der vedrører den europæiske sammenslutning siden 1950'erne. Forskningen vedrørende europæisk integration er mangfoldig, men opdeles normalt i fire adskilte, men interrelleerede retninger, den føderalistiske, den pluralistiske, den funktionalistiske og den neofunktionalistiske integrationsteori. Disse skal dog ikke præsenteres nærmere her.⁵ I dette indledende afsnit er sigtet mere begrænset, idet det kun gælder at fastlægge et integrationsbegreb, der kan danne grundlaget for en vurdering af, om vesttysk EF-politik har været integrationsvenlig på det her analyserede policy-område.

Pentland tager i sin bog om de forskellige integrationsteorier udgangspunkt i det, han kalder integrationsbegrebernes mindste fællesnævner:

5) For en oversigt henvises til Pentland, op.cit., eller Carsten Lehmann Sørensen (red.), Politisk Integrationsteori, Århus, 1976.

All it seems possible to say is that international political integration is a process whereby a group of people, organized initially in two or more independent nation-states, come to constitute a political whole which can in some sense be described as a community.⁶

Da det er vores sigte at måle et lands udenrigspolitik's integrationsvirkning, er det imidlertid nødvendigt at anvende en mere operationel integrationsdefinition, selv om vi dermed mister den universalitet, der præger den ovenfor citerede. En sådan er udarbejdet af Lindberg og Scheingold i deres bog "Europe's Would-Be Polity", og denne vil blive anvendt i det følgende.

I bogen defineres politisk integration som systemvækst, der igen udtrykkes ved vækst i enten samarbejdets "scope", der er et udtryk for samarbejdets omfang og for, om beslutningskompetencen ligger på fællesskabs- eller på nationalt niveau eller i dets institutionelle kapacitet, der dels vedrører det supranationale organs rolle og kompetence, og dels beslutningsproceduren for subsystemregeringernes indbyrdes forhandlinger.⁷

På baggrund af dette integrationsbegreb vil det principielt være muligt at måle den vesttyske EF-politik's integrationsvenlighed, selv om der stadig er tale om betydelige måleproblemer, der dels vedrører operationaliseringen af begrebets enkelte dimensioner, og dels skyldes, at disse muliggør evt. modsatrettede bruttobevægelser, der kan vanskeliggøre konstateringen af, om EF er i en vækstfase, og dermed gør vurderingen af nettoresultatet for tysk EF-politik umuligt. Dette problem vil kun kunne løses i tilknytning til den konkrete analyse.

2.2. Determinanter og analyseniveauer

Efter at et tentativt måleredskab er defineret i det foregående afsnit, er sigtet her at afgrænse og specificere de determinanter, der antages at være bestemmende for udformningen af tysk EF-politik og dermed er en forudsætning for at afgøre, om denne er integrationsvenlig.

6) Pentland, op.cit., p. 21.

7) Lindberg & Scheingold, Europe's Would-Be Polity, Englewood Cliffs, N.J., 1970, p. 99.

Denne analyse skal foretages på tre niveauer, på aktørniveauet, dvs. de interne determinanter, på EF-niveau og på systemniveau. Sidstnævnte to niveauer repræsenterer således de eksterne determinanter for tysk ØMU-politik. Hovedvægten i analysen lægges på EF-niveauet, da dette subsystem udgør hovedarenaen for det undersøgte forhandlingsforløb. Systemniveauet inddrages dels som baggrundsvariabel (den internationale valutariske situation), og dels inddrages en systemniveauaktør, USA, der generelt er den vigtigste eksterne determinant for tysk udenrigspolitik. Som interne determinanter inddrages de politiske partier og interesseorganisationerne, der tages som udtryk for de tre grundlæggende interne faktorer for et lands udenrigspolitik, nemlig henholdsvis den økonomiske, den politiske og den idiosynkratiske variabel.⁸

2.2.1. Aktørbegrebet

Traditionelt har man betragtet staterne som eneaktører i international politik, men siden mellemkrigstiden har vi mødt en reaktion mod denne "state-as-the-sole-actor-approach", der dels er gået i retning mod en centrering omkring det enkelte individ, og dermed mod en beslutningsprocesanalyse, og dels mod at inddrage andre aktører end stater.⁹ Nærværende analyses aktører er stater og internationale organisationer på system- og subsystemniveau, medens analyseenheden i den interne undersøgelse er organisationen i bred forstand, dvs. først og fremmest regeringen, partierne og interesseorganisationerne. Der er således tale om en modificeret beslutningsprocesanalyse, idet denne foretages på "organisationsniveau".

Tilbage står kun at specificere aktørbegrebet nærmere på de to overordnede analyseniveauer. På basis af Rosenaus teoretiske ar-

8) Ved sidstnævnte variabel forstås en nations fællesholdninger m.v. Begejstringen for de europæiske integrationsbestræbelser i Tyskland efter den anden verdenskrig indgår således i denne variabel. For en nærmere diskussion se: A. P. Cornett, Vesttysk EF-politik, en analyse med særligt henblik på det økonomiske monetære samarbejde i begyndelsen af 1970'erne. Utrykt specialeopgave i Statskundskab, Århus, 1978, pp. 17ff. og pp. 50ff. Denne specialeafhandling danner i øvrigt grundlaget for denne artikel.

9) Arnold Wolfers, "The Actors in International Politics", i William T. R. Fox (ed.), Theoretical Aspects of International Relations, Notre Dame, Indiana, 1959, pp. 83-106.

bejder med en komparativ udenrigspolitisk teori definerer McGowan en aktør på følgende måde:

By foreign policy actors we mean national societies characterized by four structures - political, economic, social and physical.¹⁰

Erstatter vi "national societies" med et bredere begreb som fællesskab eller samarbejde, vil EF falde ind under denne definition, selv om de fire strukturer får et delvist andet indhold, og de enkelte aktører i det mindste bliver fysisk (geografisk) overlappende. Disse fire strukturer skal så siden behandles som de interne determinanter for et lands udenrigspolitik. I nærværende artikel begrænses analysen af disse strukturer dog til at omfatte de tre første, der stort set svarer til de tre ovenfor omtalte grundlæggende interne variabler, idet den sociale struktur anses for at komme til udtryk gennem et samspil af disse. Den fysiske struktur ses der bort fra, da denne stort set kan betragtes som en konstant i relation til nærværende problemstilling.

2.2.2. Systemniveauet

Oran Young definerer et system på følgende måde:

...a system will be defined as a group of actors standing in characteristic relationships to each other (structure), interacting on the basis of recognizable patterns (processes) and subject to various contextual limitations.¹¹

De fire nøglebegreber i hans definition er aktøren, der defineres som en formelt organiseret enhed bestående af mennesker (omfatter således både det interne og det eksterne aktørbegreb, der er skitseret ovenfor), der ikke fuldt ud er underordnet en anden aktør i systemet, en definition, der med visse begrænsninger (med hensyn til EF) er i overensstemmelse med det ovenfor citerede aktørbegreb. Strukturbegrebet refererer til karakteristiske relationer mellem aktørerne over tid, medens processerne vedrører måden, hvorpå disse foregår. Konteksten vedrører de nonpolitiske

10) P. I. McGowan, "Problems in the Construction of Positive Foreign Policy Theory", i J. Rosenau (ed.), Comparing Foreign Policies, 1974, pp. 25-43, særlig p. 31.

11) Oran R. Young, A Systemic Approach to International Politics, København, 1970, pp. 6 og 28ff.

forhold, der kan være determinerende for en aktørs adfærd. Udviklingen i det internationale valutariske system i den undersøgte periode falder ind under denne kategori.

Som nævnt er formålet med at inddrage systemniveauet i analysen ikke at behandle alle relevante faktorer på dette niveau for formuleringen af tysk udenrigspolitik, men kun at åbne op for en inddragelse af særlig væsentlige forhold, som det ville være urimeligt at se bort fra i den konkrete analyse.

2.2.3. Subsystemniveauet - EF-niveauet

Dette analyseniveau kan principielt beskrives ud fra de samme karakteristika som systemniveauet, men udgør et geografisk afgrænset subsystem. Ud over at der er tale om et subsystem, har det geografiske område EF på grund af dets karakter som en international organisation også aktørstatus.¹²

Subsystemet EF er den centrale arena, hvori vesttysk ØMU-politik udspilles i den undersøgte periode, og udgør derfor det primære analyseniveau i denne fremstilling. Empirisk beskrives de inddragne aktører udtømmende ved EF-landene samt EF-organerne Ministerråd og Kommission.

2.3. Analysestrategi og hypoteseformulering

Analysestrategien i det følgende vil være bestemt af samspillet mellem determinanterne fra de forskellige analyseniveauer, udtrykt ved henholdsvis interne og eksterne aktører. Baggrundsfaktorerne omtales kort, hvor de synes nødvendige for forståelsen af det konkrete forhandlingsforløb.

Vurdering og klassificering af tysk EF-politik tages op i et afsluttende afsnit på baggrund af det skitserede integrationsbegreb.

Den ovenfor skitserede analyseramme indeholder flere elementer, i tilknytning til hvilke der kan formuleres hypoteser om tysk EF-politik. Dette gælder først og fremmest integrationsbegrebet, men også samspillet mellem de forskellige analyseniveauer og de enkel-

12) For en uddybning af denne argumentation se mit speciale, op.cit., pp. 12-15.

te delkomponenters relative vægt i de forskellige determinant-kategorier.

De følgende hypoteser er formuleret ud fra et samspil mellem den analytiske ramme og den empiriske case, der skal diskuteres nærmere i denne artikel.

I tilknytning til integrationsbegrebet skal følgende hypoteser formuleres:

H:1: Vesttysk EF-politik har været præget af en prointegrationsistisk grundholdning.

H:2: Jo større modstand, man mødte i en integrationspolitik baserende på "capacity-dimensionen", jo mere tilbøjelig var man til at reorientere sin integrationspolitik mod "scope-dimensionen".

Disse to hypoteser munder dybest set ud i følgende:

H:3: I den undersøgte periode og med hensyn til det undersøgte emne kan der konstateres et skift i integrationsstrategien fra en føderalistisk mod en konføderalistisk orienteret EF-politik.¹³

I tilknytning til de inddragne analyseniveauer og determinanter kan følgende hypotese opstilles:

H:4: Hvis væsentlige politiske eller økonomiske interesser står på spil, kan systemniveau-determinanter være vigtigere for formuleringen af vesttysk EF-politik end hensyn til interne eller subsystem-krav. Dette vil kunne få disintegrative virkninger.¹⁴

Det tredje approach-element vedrører de interne determinanters relative styrke. Analytisk betragtet har vi tre komponenter: den politiske, den økonomiske og den idiosynkratiske variabel. Da den første i vid udstrækning også må betragtes som kanal for de to sidstnævnte, vanskeliggøres en uafhængig parvis sammenligning ved den her valgte operationalisering af variablerne, hvorfor vi

13) Martin Sæter, Det politiske Europa, Oslo, 1971, pp. 39ff.

14) Stanley Hoffmann, "Obstinate or Obsolete? France, European Integration, and of the Nation State", i Hoffmann, Decline or Renewal? - France since the 1930's, New York, 1974, p. 377.

må begrænse hypoteseformuleringen til at omfatte de to mest entydige variabler:

H:5: Hvor der er modstrid mellem det økonomiske og det idiosynkratiske element i de interne variabler, vil det økonomiske - alt andet lige - være afgørende.

3. Et "case-study" i tysk ØMU-politik

Inden for rammerne af en artikel er det umuligt at gennemgå alle relevante faktorer for tysk ØMU-politik, lige så lidt som det er muligt at behandle forhandlingsforløbet detaljeret. Hovedvægten lægges på perioden frem til den formelle vedtagelse af ØMU'en. Indledningsvis vil de inddragne parterers krav til tysk politik blive fremlagt, ligesom Werner-gruppens arbejde omtales kort. Siden omtales de afgørende forhandlinger i vinteren 1970/71. Tyngdepunktet lægges således på de typiske argumentationer og krav, og ikke på den detaljerede skildring af det historiske forløb.¹⁵

3.1. Krav til tysk ØMU-politik

3.1.1. Interne krav

De interne krav, som disse formuleres af relevante samfundsmæssige grupper og den offentlige opinion,¹⁶ tages her som et udtryk for de tre grundlæggende interne faktorer for et lands udenrigspolitik, som disse er formuleret ovenfor. Man må dog holde sig for øje, at de tre grundlæggende interne determinanter ikke kan placeres entydigt i hver sin undersøgelseskategori, idet alle tre faktorer i større eller mindre grad kommer til udtryk gennem de her inddragne operationaliseringer. Endelig må det påpeges, at særlig partierne fungerer som kanal for alle tre variabelkategorier (jfr. også ovenfor om den politiske variabels særlige karakter).

15) For en uddybning se mit speciale, op.cit., pp. 60-104.

16) Den offentlige opinion behandles ikke nærmere her, men var stort set pro-integrationistisk. For en uddybning se mit speciale, op.cit., pp. 50-59.

3.1.1.2. Partierne

I overensstemmelse med den tyske befolknings holdning, har også de tre i Forbundsdagen repræsenterede partier stort set været positivt indstillet til de europæiske integrationsbestræbelser, hvilket også tydeligt kommer til udtryk i deres parti programmer. Da ØMU-spørgsmålet er ret teknisk præget, dets politiske betydning til trods, indgår det på nær én undtagelse ikke i partiernes programmer. CDU/CSU er således ene om at tilslutte sig denne problematik på det programmatisk plan,¹⁷ hvilket dog ikke betyder, at regeringspartierne ikke tilslutter sig denne målsætning. Tværtimod ansås ØMU'en for at være en af hjørnestenene i tysk EF-politik, og regeringspartierne konkrete politik i dette spørgsmål vil fremgå af det følgende. Oppositionens konkrete standpunkter i ØMU-spørgsmålet vil vi vende tilbage til i forbindelse med vurderingen af, i hvilken udstrækning regeringens politik tilgodeså de interne krav til denne.

Sammenfattende må oppositionens holdning karakteriseres som understøttende for regeringen, om end man ønskede hurtigere fremskridt, end det viste sig praktisk gørligt. Regeringens og oppositionens præmisser for det økonomisk-monetære samarbejde var stort set identiske, idet begge krævede, at unionen ikke måtte realiseres på bekostning af prisstabiliteten. Dette peger således på H:5's relevans for forståelsen af de interne determinanternes relative styrke, idet alle partier prioriterede det økonomiske hensyn højere end det idébetonede. Den interne økonomiske værdifunktion dominerede således over den idiosynkratiske pointegrationisme.

Oppositionen kritiserede kun regeringens EF-politik, når dette kunne bruges som et argument mod de dele af regeringens udenrigspolitik (først og fremmest østpolitikken), som man var fundamentalt uenig i, og argumentationerne gik så på, at regeringen forsømte den europæiske integration på grund af østpolitikken.

17) Berliner Programm der CDU her cit. efter Jahrbuch der CDU/CSU 1969, pp. 72-81, særlig p. 74.

3.1.1.3. Interesseorganisationerne

Ligesom oppositionspartierne har også interesseorganisationerne i vid udstrækning understøttet regeringens politik i EF- og ØMU-spørgsmål, selv om man kan påvise forskelle i detaljerne.

De tyske fagforeninger (DGB) fremkom allerede i foråret 1970 med et eget forslag til en ØMU, der stort set svarede til regeringens forestillinger, som vi vil vende tilbage til. Eneste væsentlige forskel var, at DGB lagde større vægt på de social- og regionalpolitiske komponenter end regeringen. Disse blev i øvrigt senere tilgodeset på grund af krav fra andre EF-lande. Derudover ønskede DGB en større inddragelse af interesseorganisationerne i det fremtidige EF-samarbejde.¹⁸

Ud over dette initiativ i den indledende fase af ØMU-bestræbelserne har der i det inddragne materiale ikke kunnet konstateres yderligere krav fra DGB's side til den tyske regering, hvilket blandt andet kan skyldes den grundlæggende enighed og ØMU-spørgsmålets karakter, idet det ligger i periferien af de opgaver, et fagforbund normalt stilles overfor.¹⁹

I modsætning til DGB fremkom de tyske industri- og handelsorganisationer²⁰ ikke med selvstændige forslag til en ØMU, men nøjedes med at fremlægge deres synspunkter på enkelte delområder. Særligt fremhævede man ønsket om en stabil prisudvikling og stabile valutakurser, interesser, der svarede til regeringens politik i denne fase. Den tyske industri var modstander af revalueringer af den tyske mark, da dette ville forringe dennes konkurrencedygtighed i forhold til udlandet, men tilsluttede sig bestræbelserne omkring oprettelsen af det økonomisk-monetære samarbejde. Man ville dog ikke tage stilling til spørgsmålet om en "monetær" eller "økonomisk-strukturudjævnende" integrationsapproach. Frem-

18) Her cit. efter Informationsdienst des DGB 7/1970 af 19.3.1970, pp.245-48 i årgangssamlingen for 1970.

19) I årsberetningen for den pågældende periode nævnes initiativet end ikke. Man nøjedes med at konstatere Ministerrådets beslutning fra foråret 1971, se DGB-Geschäftsbericht 1969-71, p. 191.

20) Fremstillingen af industriens holdning bygger på årsberetningerne for den behandlede periode
BDI - Jahresbericht 1969-70 og 1970-71, K51n
DIHT - Bericht 1970 og 1971
(BDI = Bundesverband der Deutschen Industrie, DIHT = Deutscher Industrie- und Handelstag).

hævelsen af prisstabilitetsmaksimen peger dog i retning af, at man også i dette spørgsmål delte regeringens synspunkter. I institutionaliseringsspørgsmålet tilsluttede man sig regeringens politik, idet også den tyske industri og handel ønskede en overdragelse af besluttende myndighed til fællesskabet.

Landbrugets holdning svarede stort set til industriens, om end interessen i stabile valutakurser var endnu mere udtalt på grund af den integrerede landbrugssektor. Umiddelbart kan der ikke konstateres store divergenser mellem den tyske regerings og det tyske bondeforbunds (DBV) vurdering af ønskeligheden af et økonomisk-monetært samarbejde.

DBV så dette samarbejde i relation til landbrugssektorens specielle problemer og fremhævede de ugunstige virkninger, valutakursjusteringerne i slutningen af tresserne havde haft for det tyske landbrugs indtjeningssevne. En gentagelse heraf kunne efter DBV's opfattelse bedst forhindres ved en ØMU.²¹

Interesseorganisationernes vurdering af det endelige resultat og deres reaktioner herpå skal vi komme tilbage til i forbindelse med hypoteseevalueringen, men allerede her kan det fastslås, at økonomiske hensyn primært var styrende for deres adfærd i ØMU-spørgsmålet, og at de derfor primært må tages som et udtryk for denne grundlæggende interne forklaringsvariabel, selv om en idiosynkratisk præget prointegrationisme også kan konstateres. H:5 kan således ikke afvises, selv om en endelig verificering selvsagt ikke kan foretages på indeværende grundlag.

3.1.2. Eksterne krav formuleret på EF-niveau

Romtraktaten indeholder ingen bestemmelser om etableringen af en Økonomisk Monetær Union, og indtil slutningen af 60'erne spillede det valutariske aspekt på grund af de forholdsvis stabile valutakursforhold kun en underordnet rolle i EF-samarbejdet, idet det var en udbredt opfattelse, at dette ville udvikle sig automatisk

21) DBV e.V. Tätigkeitsbericht 1969-70 og 1970-71, Bonn/Bad Godesberg (DBV = Deutscher Bauernverband).

som følge af den integrerede landbrugspolitik (spill-over effekten), der jo faktisk implicerede en sektoriel valutaunion.²²

Med Kommissionens forelæggelse af det såkaldte "Barre-Memorandum" for Ministerrådet i foråret 1969 indledtes forhandlingerne om det økonomisk-monetære samarbejde for alvor. Det er disse forhandlinger, begyndende med topmødet i Haag i december 1969, der har været det virkeligt centrale element i ØMU-bestræbelserne.

Det første konkrete forhandlingsoplæg fremkom den belgiske regering med i januar 1970. Det er ikke hensigten her at gengive forslagene in extenso, men kun at påpege væsentlige forskelle i landenes holdning i de politisk mest kontroversielle spørgsmål, nemlig valget af integrationsstrategi og spørgsmålet om kompetenceoverdragelsen til EF-organer samt disses placering i forhold til de etablerede beslutningsstrukturer i EF.

Den belgiske plan²³ opererer med en faseinddelt udvikling, der skulle indledes med et frivilligt økonomisk og finanspolitisk samarbejde og en begrænsning af de indbyrdes tilladte udsving i valutakurserne. Disse skulle endelig fastfryses i anden fase, ligesom Ministerrådets anbefalinger for den økonomiske politik skulle afløses af direktiver. En fælles europæisk regningsenhed foresloges ligeledes indført. Tredje fase, der var udviklingens endemål, var bl.a. karakteriseret ved, at fællesskabets organer skulle bestemme retningslinierne for den økonomiske politik, at EF-budgetterne skulle overtage stadig flere funktioner fra de nationale budgetter, samt at der blev etableret et europæisk centralbanksystem og et økonomisk-monetært eksekutivorgan, der kunne repræsentere EF-landene udadtil. Paritetsændringer skulle nu være umulige, og valutareserverne skulle administreres i fællesskab. Dette "monetaristiske" forslag opererede således med en integration "fra oven", baserende på det integrationspres, man forudsatte, faste valutakurser ville afføde.

22) H. Willgerodt u.a., Wege und Irrwege zur europäischen Währungsunion, Freiburg i Br., 1972, p. 189, om valutaunion og landbrugspolitik i almindelighed se pp. 184-197.

23) Rainer Hellmann, Europäische Wirtschaft und Währungsunion - eine Dokumentation, Baden-Baden, 1972, pp. 73-82.

Det næste forslag fremkom den tyske økonomi- og finansminister Karl Schiller med i februar 1971, og dette opererede med en integrationsstrategi, der nærmest kan karakteriseres som en negation af det belgiske forslag, idet det tyske forslag²⁴ tog sit udgangspunkt i en harmonisering af medlemslandenes økonomiske politik, for derved at skabe forudsætningen for en begrænsning i valuta-kursamplituderne medlemslandene imellem. Denne integration "nedefra" var i overensstemmelse med de interne tyske krav, der delvis grundet landets traumatiske forhold til inflationen ikke kunne tolerere en politik, der kunne virke inflationsfremmende. Denne fare var efter de tyske beslutningstageres opfattelse i allerhøjeste grad til stede ved en integration, der fulgte den belgiske strategi. En fastlåsen af valutakurserne skulle således først foretages i planens 3. fase, medens 4. fase, der repræsenterede endemålet, ikke adskilte sig væsentligt fra det belgiske forslag. H:5 synes således holdbar for den indledende fase i regeringens ØMU-politik, idet de økonomiske hensyn tydeligt prioriteres højere end de europapolitiske, selv om en endelig afvejning ikke kan foretages i formuleringsfasen. Med hensyn til kompetenceoverdragelse og institutionalisering af det fremtidige samarbejde lå det tyske forslag på linie med den belgiske plan.

Ligesom den belgiske plan var det luxembourgske forslag rettet mod en "monetaristisk" integrationsstrategi, om end den syntes endnu mere udtalt. Werner-planen,²⁵ der blev fremlagt på et finansministtermøde den 23. og 24. februar 1970 i Paris, opererede i modsætning til de andre forslag ikke med noget tidsskema for den påtænkte udvikling, men nøjedes med at opdele det fremtidige handlingsforløb i 7 delfaser, der ikke væsentligt adskilte sig fra det belgiske forslag.

I modsætning til Tyskland, Belgien og Luxembourg fremkom Italien på det omtalte finansministtermøde ikke med et egentligt forslag, men nøjedes med at tilslutte sig ØMU-planerne, idet daværende finansminister Colombo fremhævede, at et fremtidigt ØMU-samarbejde måtte baseres på en økonomisk politisk harmonisering.

24) Der Bundesminister für Wirtschaft, Tagesnachrichten nr. 6122 af 27.2.1970, pp. 2-5.

25) Hellmann, op.cit., pp. 94-100.

Han understregede ligeledes, at en indsnævring af valutakurserne først var formålstjenlig, når de politiske forudsætninger herfor var til stede. Synspunkter, der stort set svarede til den tyske regerings politik.²⁶

Frankrig og Holland fremkom ikke med formelle forslag eller redegørelser, men måtte allerede på daværende tidspunkt henregnes til henholdsvis "monetaristerne" og "økonomisterne".

Få dage før Ministerrådets beslutning om at nedsætte et ekspertvalg, der skulle undersøge mulighederne for realiseringen af ØMU'en nærmere, fremkom Kommissionen med et kompromisforslag,²⁷ der søgte at bygge bro over de eksisterende modsætninger. Kernen i Kommissionens forslag var paralleliteten mellem det økonomisk strukturpolitiske element (BRD, NL, I) og det monetære element (B, F, LUX), en sammenkædning, der tilsyneladende byggede bro over de to forskellige ØMU-konceptioner. Kommissionens forslag indeholdt kun få nye elementer, men kombinerede i og for sig velkendte forslag på en ny måde. I relation til den tyske politik fungerede Kommissionen dels som mellemkommende variabel (med hensyn til de andre landes politik), og dels som feed-back kanal (med hensyn til landets oprindelige forslag).

3.1.3. Eksterne krav formuleret på systemniveau

Selv om interne og EF-niveau krav udgjorde de afgørende determinanter for tysk ØMU-politik, måtte der også tages hensyn til væsentlige forhold på systemniveau. Dette gjaldt dels udviklingen i det internationale økonomisk-valutariske system, og dels, og først og fremmest, forholdet til Vesttysklands vigtigste allierede, USA.

Determinanterne på systemniveau kan indvirke på forskellig måde på formuleringen af et lands politik i relation til et regionalt samarbejde. På den ene side kan en aktør øve indflydelse ved direkte påvirkning af den undersøgte aktør. Analytisk kan denne påvirkning deles op i to principielt forskellige adfærds-

26) her cit. efter *ibid.*, pp. 88-94.

27) Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat vom 4. März 1970 über die Ausarbeitung eines Stufenplans für die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion, her efter *Europa-Archiv*, 1970, pp. D236-D244.

typer, nemlig adfærd, der er et integreret led i den problematik, der er genstand for den egentlige analyse, eller midler, der hører hjemme i andre sektorer af udenrigspolitikken. På den anden side kan en aktør søge at påvirke indirekte ved at tilskynde tredje part til en bestemt adfærd.

USA's relevans som determinant for vesttysk ØMU-politik lå på begge de ovenfor nævnte måder for direkte påvirkning, idet der set fra tysk side var tale om væsentlige sikkerhedspolitiske og økonomisk-valutariske interesser. Sikkerhedspolitisk er BRD afhængig af USA's beskyttelse og kunne derfor ikke deltage i den antiamerikanisme, der i den pågældende periode blev fremført af Frankrig også på det økonomisk-valutariske område. Man frygtede, at dette ville styrke de kræfter i USA, der var skeptisk indstillet over for det amerikanske engagement i Europa. På det økonomiske område havde og har dollaren og det amerikanske marked en stor betydning for Vesttysklands udenrigshandel, ligesom man i vid udstrækning har haft en fælles interesse i at liberalisere verdenshandelen, en interesse, der til en vis grad kolliderede med BRD's forpligtelser inden for EF-samarbejdet, der indeholdt visse protektionistiske træk, også uden for landbrugsområdet.

Bortset fra visse uoverensstemmelser på det økonomisk-handelspolitiske område har USA's holdning til EF-samarbejdet stort set været positiv, hvilket ikke mindst skyldtes overordnede sikkerhedspolitiske hensyn.²⁸ I ØMU-spørgsmålet indtog USA en afventende holdning i den her undersøgte periode. Fred Bergsten,²⁹ der fra 1969 til 1971 var økonomisk rådgiver i præsident Nixons Nationale Sikkerhedsråd, hævder således, at USA i årene fra 1968 til 1970 bevidst holdt sig tilbage med krav om en reform af det internationale valutariske system under henvisning til, at man ikke ville true de europæiske integrationsbestræbelser. En tilbageholdenhed, der efter hans opfattelse var en medvirkende årsag til 70'ernes tilbagevendende valutakriser.

Den amerikanske politik i forhold til det europæiske valuta-samarbejde var i høj grad præget af den usikkerhed, der kendeteg-

28) Roger Morgan, Washington und Bonn, München, 1975.

29) Fred Bergsten, "Die amerikanische Europa-Politik angesichts der Stagnation des Gemeinsamen Marktes", i Europa-Archiv, op.cit., 1974, pp. 115-22.

nede hele det internationale valutasystem siden slutningen af tresserne. Set fra vesttysk side understregede de ansvarlige tyske ledere hele tiden, at det europæiske valutasamarbejde ikke måtte vende sig mod USA, hvilket bragte den tyske politik i et vist modsætningsforhold til Frankrig, der også efter de Gaulles tilbagetræden ønskede at frigøre Europa i forhold til USA.³⁰ På denne måde blev USA, om end indirekte og delvis imod dets vilje, en begrænsende determinant for tysk ØMU-politik, da man trods alt måtte prioritere sikkerhedspolitiske hensyn højere, hvilket måtte få konsekvenser for det europæiske samarbejde. Dette er dog ikke ensbetydende med, at Tyskland havde fulgt Frankrig i dets kamp mod dollarens og USA's dominans i det internationale økonomiske system uden disse sektoreksterne hensyn, idet der som nævnt også på dette område var tale om en vis interessekongruens mellem USA og Vesttyskland. Derudover pegede forskellen i de økonomisk-politiske værdifunktioner mellem Frankrig og Tyskland ligeledes mod en uforenelighed i deres synspunkter i ØMU-spørgsmålet. Tilbage står imidlertid, at sikkerhedspolitiske hensyn stod i vejen for, at dollarens fremtidige stilling i det internationale valutasystem kunne inddrages i de interne EF-forhandlinger og derved kunne indgå som et led i den tysk-franske kompromisfindelse, hvilket kunne have styrket den tyske forhandlingsposition på andre områder. Uanset om denne begrænsende virkning var reel, er det blevet påpeget, at et i et regionalt samarbejde deltagende lands særlige forhold til et udenfor stående land kan få disintegrativ virkning, da dette vil kunne få negativ indflydelse på de andres integrationsvilje.³¹

Det kan således ikke afvises, at en stats særlige forhold til et udenfor stående land kan få disintegrativ virkning, men resultatet af ovenstående kan dog ikke berettige en verifikation af den i hypotese H:4 formulerede sammenhæng, men må kun tages som en argumentation for påstandens relevans for forståelsen af de mekanismer og relationer, der påvirker regionale integrationsprocesser.³²

30) Bulletin, Presse und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn (Bull.), 14/1971, p. 127.

31) Hoffmann, op.cit., pp. 372f. og 377.

32) For en uddybning se mit speciale, op.cit., pp. 84-87 og pp. 131-34.

3.2. Wernergruppen

Efter fremsættelsen af de forskellige forslag besluttede man på ministerrådsmødet den 6.3.1970 at nedsætte et teknokratudvalg under ledelse af Luxembourgs premierminister Pierre Werner. Gruppens sammensætning til trods prægedes forhandlingerne hurtigt af de politiske modsætninger landene imellem, og allerede i delbetænkningen, der hovedsageligt omhandlede udviklingens endemål og den første fases konkrete udformning, kom modsætningerne tydeligt frem, da det gjaldt at finde den bedste vej til at nå det fælles mål, man stort set var enige om. På ministerrådsmødet den 8.-9. juni 1970 tilsluttede alle lande sig delbetænkningens konklusioner, idet man fastslog, at udviklingen skulle foregå på grundlag af Barre-Memorandumet, at første fase skulle indledes den 1.1.1971, og at det i udviklingens forløb ville være nødvendigt at foretage visse ændringer i Romtraktaten. I lyset af den senere udvikling har særlig følgende underpunkt interesse:

Die Wirtschafts- und Währungsunion bedeutet, dass die wichtigsten wirtschaftspolitischen Entscheidungen auf Gemeinschaftsebene getroffen werden, und dass infolgedessen die erforderlichen Befugnisse von nationaler Ebene der Gemeinschaft übertragen werden...³³

Wernergruppens endelige rapport³⁴ adskilte sig i forhold til delbetænkningens mere upræcise forslag ved en konkretisering af det foreslåede handlingsforløb i udviklingens første fase. Rapportens indledning og afsnittet om forudsætningerne for det økonomisk-valutariske samarbejde svarede til delbetænkningens, ligesom målformuleringen var bibeholdt, idet det gjaldt om at skabe et valutaområde med fuldstændig intern konvertibilitet, uigenkaldelige vekselkurser samt en fuldstændig liberalisering af kapitalbevægelser landene imellem. I institutionaliseringsspørgsmålet udtalte man sig dog mindre klart end i delbetænkningen.

Set ud fra de tyske krav, som de er formuleret i forslaget fra februar 1970, måtte man tillægge pkt. VII,E i Wernerrapporten

33) Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. C 136/19 af 11.11.1970.

34) Bericht einer vom Rat der Europäischen Gemeinschaften eingesetzten Arbeitsgruppe an Rat und Kommission über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion in der Gemeinschaft vom 8. Oktober 1970, her efter Europa-Archiv, op.cit., 1970, pp. D530-D546.

den afgørende betydning, idet man her understregede vigtigheden af at skabe fælles organer til varetagelsen af de økonomisk-monetære funktioner, der skulle overdrages til fællesskabet. Der var tale om at etablere et fælles centralbanksystem og et økonomisk-politisk beslutningsorgan, hvilket man dog ikke specificerede nærmere. Ligeledes indgik den af Kommissionen foreslåede parallelitet mellem det økonomiske og det monetære samarbejde i rapportens forslag, hvilket man var tilfreds med fra tysk side, idet man udtrykkeligt tilsluttede sig rapportens indhold, og denne blev således det tyske udgangspunkt i de videre forhandlinger.³⁵ Man frafaldt således det "økonomistiske primat" for at fremme de europæiske integrationsbestrebelse, idet dette må tages som et udtryk for en velvillig indstilling til EF-samarbejdet, hvilket peger mod en verifikation af H:1, selv om man ikke gik så langt i sine indrømmelser, som for eksempel Frankrig ønskede det, hvilket vi skal komme tilbage til.

Wernerrapporten har haft to væsentlige funktioner i de efterfølgende forhandlinger: For det første accepteredes her nødvendigheden af at opbygge fælles europæiske institutioner til administration af det fremtidige samarbejde, selv om man ikke kunne blive enige om disses udformning. For det andet blev parallelitetsprincippet fastslået som ledetråd for den fremtidige udvikling. Der skulle således være parallelitet mellem den økonomisk-strukturelle udbygning og de indgåede monetære forpligtelser, mellem disse og overdragelsen af den økonomisk-politiske kompetence til fællesskaberne samt mellem denne kompetenceoverdragelse og udbygningen af fællesskabsinstitutionerne. I hvor høj grad dette må tages som et udtryk for en realisering af de tyske krav, skal vi vende tilbage til i forbindelse med indgåelsen af den endelige aftale.

Særlig kravet om udbygningen af institutionerne, der ikke specificeredes i deres relation til de nationale beslutningscentre, mødte i perioden efter rapportens offentliggørelse stor modstand fra fransk side. Et andet åbent spørgsmål var, at man ikke relaterede ØMU'en til problemerne omkring en eventuel udvidelse af fællesskaberne. Den uforbeholdne tyske accept af Wernerrapporten

35) BMWF, Aufbruch zur Wirtschafts- und Währungsunion, Bonn, 1972, pp. 37-42.

kan således have forringet den tyske forhandlingsposition i det følgende, da Frankrig stadig i de væsentlige spørgsmål opretholdt sine maksimalpositioner.

3.3. De afsluttende forhandlinger og forslagets vedtagelse

Ved Wernerrapportens fremkomst var forhandlingssituationen karakteriseret ved, at Vesttyskland ikke havde været nødsaget til at sælge ud af sine principielle synspunkter, når der ses bort fra, at den rent "økonomistiske" approach var blevet erstattet af blandingsstrategien. EF's almindelige forhandlingspraksis taget i betragtning, er der noget, der kunne tyde på, at landenes oprindelige synspunkter var "renset" for de elementer, man kunne vente, modparten ville lægge størst vægt på, for at man senere havde noget at give køb på. I efteråret 1970 var man således nået frem til en afklaring af situationen i den forstand, at de enkelte lande stort set havde forladt deres maksimalpositioner, om end der stadig var lang vej igen til fuldstændig enighed, hvilket ikke mindst gjaldt de to elementer, vi her lægger hovedvægten på, idet Frankrigs kompromisvilje syntes ret begrænset på disse områder.

3.3.1. De multilaterale forhandlinger

På rådsmødet den 23.11.1970 besluttedes det at indlede en detaljeret behandling af Wernerrapportens saglige indhold, men allerede på dette møde kom modsætningerne mellem først og fremmest Tyskland og Frankrig tydeligt frem.

På det efterfølgende ministerrådsmøde den 14. og 15. december vendte Frankrig sig imod den ovenfor omtalte senere ændring af Romtraktaten, ligesom man ikke ville acceptere en kompetenceoverdragelse til Fællesskabet i udviklingens første fase. Tyskland og Holland krævede derimod, at udviklingens endemål skulle fastlægges fuldt ud straks. Det var således åbenbart, at Frankrig i denne forhandlingsfase forsøgte at presse forhandlingsresultatet yderligere i retning mod dets forestillinger, selv om man oprindeligt havde tilsluttet sig, at ændringer i Romtraktaten ville kunne blive nødvendige. Med hensyn til det økonomisk-monetære samarbejdes substantielle indhold kan den franske politik beskrives som bestemt af to hovedmålsætninger, nemlig på den ene side

at løse landets betalingsbalanceproblemer ved en integration ad den monetære vej, og på den anden side at man ikke ville true den integrerede landbrugspolitik ved ikke at foretage sig noget mod urolighederne på det internationale valutamarked. Sidstnævnte synspunkt delte de andre EF-lande.³⁶ I institutionaliserings-spørgsmålet fulgte Frankrig sin traditionelle EF-politiske linie, der sigtede mod en konføderalistisk integrationsstrategi.³⁷

Skal EF-landene som determinanter for tysk ØMU-politik vurderes, kan man adskille landene ad to hoveddimensioner, der begge placerer Tyskland og Frankrig som hovedmodstanderne. For det første har vi striden mellem de såkaldte "monetarister" og "økonomister". Belgien og Luxembourg kan placeres entydigt i den første gruppe på grundlag af deres forslag fra foråret 1970, og Frankrig viste sig hurtigt at tilhøre samme gruppe. "Økonomisterne" omfattede først og fremmest Vesttyskland og Holland, men også Italien henregnedes normalt til denne gruppe.³⁸ Den anden hoveddimension i ØMU-striden drejede sig om den fremtidige unions institutionalisering og om en eventuel kompetenceoverdragelse til fællesskabsorganer. Her var det Frankrig, der nærmest stod isoleret i forhold til de øvrige lande, der var villige til at overdrage beføjelser til en overnational EF-myndighed. Dette kom blandt andet frem på det omtalte rådsmøde i december 1970, da Frankrig nægtede at give indrømmelser i dette spørgsmål. I december 1970 var der uoverensstemmelser mellem Frankrig og de øvrige EF-lande i følgende ØMU-spørgsmål:

- med hensyn til overdragelsen af kompetence til fællesskabet
- med hensyn til anerkendelsen af en effektiv parlamentarisk kontrol på fællesskabsniveau
- med hensyn til at etablere et fælles ansvarligt centralbanksystem.

36) Hans Tietmeyer, "Wirtschafts- und Währungsunion in der politischen Diskussion" i Wirtschaftspolitische Chronik, nr. 1, 1971, pp. 7-21, særlig p. 11.

37) Bull., op.cit., 14/1971, p. 126.

38) Hans Tietmeyer, "Wirtschafts- und Währungsunion - eine politische Herausforderung", i Europa-Archiv, op.cit., pp. 409-420, særlig p. 414.

Selv om man nåede en tilnærmelse af standpunkterne på et uofficielt ministerrådsmøde i Arnheim i begyndelsen af januar 1971, kom det endelige gennembrud i forhandlingerne først efter de bilaterale tysk-franske konsultationer, i henhold til venskabs-traktaten fra 1963, i slutningen af januar.

3.3.2. Et bilateralt mellem spil

Først under de bilaterale tysk-franske konsultationer lykkedes det at få Frankrig til at acceptere det såkaldte parallelitetsprincip endeligt, ligesom man blev enig om en formulering, der understregede det nødvendige i at tillægge fællesskabsorganer beføjelser på det økonomisk-monetære område, uden at man dog kunne nå til enighed om, hvordan disse skulle placeres i forhold til EF's beslutningsproces. Frankrig mente, at dette skulle ske i tilknytning til Ministerrådet, altså atter et led i landets konføderalistiske integrationsstrategi, et synspunkt, man senere har accepteret fra tysk side.³⁹

Med hensyn til det monetære samarbejde foreslog Frankrig, at lande, der på grund af deres økonomiske politik havde bragt deres valuta i vanskeligheder, ikke skulle have krav på fællesskabets monetære bistand. Dette tolkede den tyske udenrigsminister som et element, der ville sikre paralleliteten i det økonomisk-monetære samarbejde. Dette supplerede han med et forslag, der sigtede på at begrænse de monetære forpligtelser til et vist åremål, hvis integrationen skulle gå i stå. Den senere fundne løsning af striden mellem "økonomisterne" og "monetaristerne" aftegnede sig således. Scheel understregede dog, at der stadig var uenighed om de følgende etapers udformning på nogle områder, men fremhævede, at man var enige om at gå i gang med virkeliggørelsen af første trin. Til trods for, at man havde udarbejdet et fælles oplæg til de efterfølgende forhandlinger på fællesskabsniveau, vedblev de fundamentale uoverensstemmelser at bestå. Forbundskansler Brandt var således ene om at understrege det nødvendige i at overdrage besluttende myndighed til fællesskaberne.

39) Jfr. Rådsbeslutningen af 21.3.1972 om genoplivningen af ØMU'en, hvor BRD accepterede nedsettelsen af en økonomisk koordineringsgruppe "ved rådet", her cit. efter BMWF, op.cit., pp. 72-77, særlig p. 73, pkt. I, 2.

Gennemgangen af dette forhandlingsforløb i de tysk-franske konsultationer forud for ministerrådsmødet viser tydeligt, at Frankrig udgjorde den afgørende determinant for tysk ØMU-politik på EF-niveau, ligesom den viser, at enighed mellem disse to på daværende tidspunkt var en nødvendig betingelse for, at der kunne nås fremskridt i integrationen. Selv om den tyske udenrigsminister benægtede, at man reelt havde foregrebet Ministerrådets beslutning, var dette nok alligevel tilfældet, idet det endelige resultat nøje fulgte den her skitserede linie i de kontroversielle spørgsmål.⁴⁰

3.3.3. Vedtagelsen

Det endelige kompromis fulgte nøje det ovenfor skitserede fælles oplæg til de videre forhandlinger. Udgangspunktet og endepunktet var som omtalt ikke kontroversielt, når der ses bort fra de nye beslutningscentres placering inden for samarbejdets organer. De afgørende forskelle lå i landenes forskellige opfattelse af den vej, det var nødvendigt at gå for at nå det forudsatte resultat, og her viste det sig hurtigt, at det fransk-tyske kompromis ikke var andet end en vedtagelse om at udskyde de kontroversielle elementer til ØMU'ens anden fase.

I den endelige vedtagelse af ØMU'en⁴¹ understregedes det, at EF-organerne skulle tillægges kompetence på det økonomisk-monetære område, når unionen var realiseret. Ligeledes understregedes paralleliteten i den økonomiske og den monetære udvikling. De konkrete beslutninger koncentreredes derimod omkring første trin, hvilket var i overensstemmelse med blandt andet de tyske ønsker, idet man anså den indledende fase som en eksperimentel periode. Første trin var karakteriseret ved fakultative bestemmelser, dvs. at de ikke rørte ved medlemslandenes kompetence, en løsning, der i det mindste stred mod hensigterne i det oprindelige tyske forslag, idet man her lagde afgørende vægt på en effektiv harmoni-

40) Europa-Archiv, op.cit., 1971, p. 2127.

41) Entschliessung des Rates und der Vertreter der Regierungen der Mitgliedsstaaten vom 22. März 1971 über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion in der Gemeinschaft, her efter Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. C 28/1 af 27.3.1971.

sering og koordinering af den økonomiske politik fra begyndelsen. Det eneste forpligtende indhold i denne fase vedrørte de monetære elementer i en fremtidig ØMU, idet man enedes om at indsnævre valutakurssvingningerne og at etablere en Europæisk Fond for Valutasamarbejde før 30.6.77 (dvs. i anden fase). Disse beslutninger relativiseredes dog ved beslutningens pkt. 9, der var et resultat af de tysk-franske forhandlinger. Med dette punkt tilgodeså den tyske interesse i at sikre den "effektive" parallelitet mellem de økonomiske og de monetære elementer i ØMU'en:

Pkt. 9: Um die harmonische Durchführung des Plans für die Wirtschafts- und Währungsunion zu fördern und insbesondere die erforderliche Parallelität zwischen den wirtschaftspolitischen und den währungspolitischen Massnahmen zu gewährleisten, werden die Geltungsdauer der währungspolitischen Bestimmungen, nämlich des Abschnitts III Nummer 7 und 8, und die Dauer der Anwendung des Mechanismus für den mittelfristigen finanziellen Beistand fünf Jahre, vom Beginn der ersten Stufe an gerechnet, betragen. Nach einer Einigung über den Übergang zur zweiten Stufe bleiben die obenerwähnten Bestimmungen in Kraft.⁴²

At der kun var tale om en verbal enighed understreges hurtigt af de enkelte landes forskellige interpretation af denne aftale. Dette gjaldt ikke mindst den tyske regering, der til stadighed fremhævede, at stabilitet og økonomisk vækst var de primære mål for ØMU'en, medens man konsekvent fortiede den formelt ligevægtige målsætning om at sikre den fulde beskæftigelse i EF. De interne tyske økonomiske værdifunktioner havde overlevet den formelle vedtagelse af ØMU'en uskadt - nominelle kompromisser til trods.

3.4. Evaluerings af tysk ØMU-politik

3.4.1. De interne krav

Sammenlignes resultatet med det oprindelige tyske forslag, er det påfaldende, at hverken den "økonomistiske" approach eller de institutionelle krav, der begge havde intern opbakning, blev opfyldt fuldt ud. Det eneste, man reelt opnåede, var, at man for-

42) *Ibid.*, pkt. 9.

hindrede en ensidig monetær integration. Hermed opnåede man dog at sikre prisstabilitetsmålsætningen, der udgjorde det væsentligste interne krav, ligesom man ikke direkte stillede sig i vejen for de europæiske integrationsbestræbelser på det økonomisk-valutariske område. Den førte politik synes således at være i nogenlunde overensstemmelse med begge fremførte interne krav, selv om tilfredsheden med det opnåede resultat ikke var udelt.

Den tyske regering var officielt godt tilfreds med resultatet, men understregede samtidig, at der var tale om et kompromis mellem de forskellige landes oprindelige opfattelser.⁴³ Uofficielt tilføjedes dog en betydelig skepsis med hensyn til beslutningens egnethed til at nå det tilsigtede resultat, idet væsentlige elementer i ØMU'en var blevet udskudt til senere faser. Dette gjaldt blandt andet de økonomisk-politiske elementer, som den tyske regering havde lagt så stor vægt på. Beslutningens pkt. 9 kunne kun være en nødløsning og indicerede de begrænsede forventninger, man havde til en endelig realisering af planerne.

Oppositionen var i perioder ret utilfreds med regeringens forhandlinger i ØMU-spørgsmål, uden at man dog var uenig i de substantielle forhold. I en tale i Forbundsdagen efter Wernerrapportens fremkomst kom oppositionsføreren Rainer Barzel⁴⁴ ind på CDU/CSU's forestillinger om den fremtidige ØMU, og disse svarede stort set til regeringens, om end de ikke var præget af den praktiske politiks genvordigheder.

Den ovenfor antydede manglende realitetserkendelse i oppositionens EF-politik kan ses i en debat i januar 1971,⁴⁵ hvor man angreb regeringen for ikke at have fastholdt Wernerrapportens indhold i forhandlingerne med Frankrig. Barzel mente, at disse forhandlinger havde betydet en "formindskelse" af den europæiske integration, hvilket Brandt selvfølgelig afviste.

43) Bericht der Bundesregierung über die Integration in den Europäischen Gemeinschaften VI/2121, p. 2 af 26.4.1971, Bonn.

44) Verhandlungen des deutschen Bundestages - Stenografische Berichte 6/77 af 6.11.1970, pp. 4272f.

45) Ibid. 6/93 af 28.1.1971, pp. 5053ff.

Dette til trods må det konstateres, at regeringens politik gennemgående var i overensstemmelse med oppositionens krav, ikke mindst når man inddrager stabilitetsmålsætningen i overvejelserne, idet denne præmis var styrende for alle tyske partiers politik i ØMU-spørgsmålet og dermed var dominerende over den idiosynkratisk prægede prointegrationisme (jfr. H:5).

Noget lignende gjaldt interesseorganisationerne. BDI og DIHT hilste således Wernerrapporten velkommen, ligesom man siden udtrykte tilfredshed med det opnåede resultat. Tilfredsheden var dog ikke udelt, idet DIHT henviste til, at man ikke i tilstrækkeligt omfang havde sikret prisstabiliteten, ligesom BDI mente, at man reelt havde udskudt væsentlige spørgsmål til senere forhandling, en vurdering, den tyske regering som nævnt ikke stod fremmed overfor.

DGB nøjedes som omtalt med at konstatere beslutningens vedtagelse.

DBV's holdning lå på linie med de øvrige inddragne interesseorganisationer, om end man på den ene side synes at have været villig til at acceptere en ren monetær integration, idet også denne ville have tilgodeset landbrugets behov for stabile valutakurser. På den anden side understøttede man regeringens prisstabilitetsorienterede politik. Sammenfattende kan det konkluderes, at DBV i det mindste som den næstbedste løsning ville kunne acceptere en "monetaristisk" integration.

Alt i alt var regeringens politik således i overensstemmelse med de interne determinanternes krav til tysk ØMU-politik, ligesom den i hypotese H:5 postulerede sammenhæng mellem de interne variable må anses for sandsynliggjort i det omfang, de her inddragne operationaliseringer kan anses for adækvate.

Som det er fremgået af det foregående, kan man i hele det undersøgte materiale ikke påvise ét tilfælde, hvor man fra tysk side ikke i videst muligt omfang søgte at sikre prisstabiliteten mest muligt. I forhandlingsfasen afviste man en ensidig monetær integrationsstrategi. Parallelitetsprincippet blev en tysk minimumsbetingelse, som man først senere fraveg i realiseringsfasen, da ØMU-samarbejdet blev holdt i live ud fra andre end prointegrationistiske målsætninger, idet slangepolitikken blev et led i en politik, der skulle sikre de tyske eksportmarkeder, ligesom den

skulle mindske den såkaldte importerede inflation. En prointegrationistisk ØMU-relateret argumentation blev dog opretholdt, idet man hævdede, at "slangen" skulle bevares som et udgangspunkt for en senere etablering af en ØMU, hvilket vi skal komme tilbage til.

3.4.2. ØMU-politikens integrationsvirkning

At fremme den europæiske integration har altid været et af hovedmålene for tysk udenrigspolitik. Nærværende analyse har fremdraget et policy-område, der vedrører et vigtigt problemkompleks i tysk EF-politik i begyndelsen af 1970'erne, men som samtidig også var et område, hvor væsentlige, primært interne interesser stod på spil, for eksempel inflationsbekæmpelsen, sikring af den økonomiske vækst eller af industriens eksportmarkeder. Ud fra denne konfiguration synes det rimeligt at forsøge at give en mere almen gyldig karakteristik af tysk EF-politik og at søge at lodde dybden i dennes integrationsvilje.

Hypotese H:1 postulerer, at BRD's EF-politik generelt har været prointegrationistisk, en tese, man i det mindste på nærværende grundlag ikke kan afvise hvad angår beslutningstagernes verbale tilkendegivelser. Dette gælder alle de her inddragne beslutningsenheder, altså både regeringen, oppositionen og interesseorganisationer. I den i praksis førte politik gav dette sig imidlertid kun udslag i, at man viste en betydelig imødekommenhed i forhandlingsforløbet, uden at man dog ville give afkald på det primære (interne) krav, der vedrørte prisstabiliteten. I så henseende var der tale om en reel begrænsning i den tyske integrationsvilje, idet man ikke var villig til at acceptere en integration på basis af "opad harmoniserede inflationsrater". Prointegrationismen viste sig altså at være begrænset af håndfaste økonomiske interesser, hvilket som nævnt peger mod en verifikation af H:5, da den idiosynkratisk betingede proeuropæisme viste sig at være svagere end stabilitetsmaksimen.

I samme periode understregedes integrationsvenligheden dog ved, at Tyskland var mere end villig til at udbygge EF-samarbejdet på andre, mindre essentielle områder, som de begyndende forhandlin-

ger om et direkte valgt EF-parlament og siden regionalfondens etablering vidner om.⁴⁶ Sidstnævnte er i øvrigt et eksempel på, at ØMU-problematikken blev udvidet i bredden ("scope"), da det viste sig, at man ikke kunne nå længere med en integration baseret på "capacity"-dimensionen. En sandsynliggørelse af H:2 antydes i så henseende, selv om en endelig verificering ikke kan foretages på grundlag af et casestudy alene. Det indgåede kompromis i ØMU-forhandlingerne kan dog interpreteres som en integration ad "scope"-dimensionen i forhold til det oprindelige tyske forslag, der indeholdt elementer, der entydigt pegede mod en "capacity"-orienteret integration. Dette gælder først og fremmest forslagene til den institutionelle udbygning. Et lignende forbehold må tages med hensyn til sandsynliggørelsen af H:3, idet skiftet i den tyske integrationsstrategi i ØMU-spørgsmålet først formelt manifesteres i foråret 1972, om end det reelt antydes efter de tysk-franske forhandlinger i januar 1971.

Hypotese H:4's relevans er påpeget i afsnit 3.1.3, uden at det har været muligt at verificere den blot tilnærmelsesvis, blandt andet på grund af den konstaterede passivitet, der prægede USA's politik i relation til ØMU-spørgsmålet. At hensyn til USA spillede en betydelig rolle for de tyske beslutningstagere antydes i mange udtalelser, både før og efter den formelle vedtagelse af ØMU'en.⁴⁷

Alt i alt synes den valgte case velegnet til at illustrere de reelle begrænsninger, også tysk EF-politik møder internt, hvis væsentlige interesser står på spil. ØMU-forhandlingerne viser således, hvordan selv et prointegrationistisk land bremser integrationsprocessen, det vil sige nægter en "monetaristisk" integration, da dette kolliderer med interne krav.

Tilbage står kun at vurdere ØMU-spørgsmålet i forhold til EF-samarbejdet som helhed. ØMU-bestræbelserne repræsenterer utvivlsomt en politik, der i den ovenfor fremlagte terminologi var et udtryk for en systemvækst, det vil sige en prointegrationistisk politik. Oprindeligt var denne politik fra alle deltagende lande

46) Se herom i mit speciale, *op.cit.*, pp. 104ff.

47) Se *ibid.*, pp. 84ff., 131ff. og 153ff.

lagt frem på en sådan måde, at den repræsenterede en uddybning af samarbejdet på begge dimensioner i vores integrationsbegreb (dog med visse forbehold for Frankrigs vedkommende). Som det er fremgået af det foregående var denne vækstinducerende virkning reelt dog begrænset, idet i det mindste "capacity"-dimensionen i det endelige forhandlingsresultat ikke fik den forudsete udformning. Resultatet blev kun, at Fællesskabets "scope" blev udvidet, om end også denne funktionelle udvidelse af samarbejdet kun forblev en episode i EF's tilværelse.

Den førte tyske politik i ØMU-spørgsmålet kan stort set karakteriseres på følgende måde:

1. Den oprindelige tyske målsætning var at etablere en økonomisk Monetær Union inden for EF-samarbejdet, hvilket repræsenterede en EF-politik, der var rettet mod en integration på begge dimensioner af nærværende integrationsbegreb.
2. Da det på grund af eksterne forhold viste sig umuligt at integrere på "capacity"-dimensionen, søgte man at kompensere herfor ved en ensidig "scope"-orienteret integration, hvortil det monetære valutakurssamarbejde kan henregnes.
3. For at undgå for store økonomiske belastninger på grund af ØMU-integrationens utilstrækkelighed søgte man at sikre sig ved den ovenfor citerede klausul, der indeholdt potentielt disintegrative elementer, der dog ikke fik aktuel betydning på grund af den senere udvikling og omformuleringen af de tyske interesser i dette spørgsmål.

Hermed er vi nået frem til de i indledningen omtalte forudsætninger for denne undersøgelse af vesttysk integrationspolitik. Man kan således konkludere, at den tyske integrationsvilje i ØMU-spørgsmålet var begrænset, da det viste sig, at der ikke var mulighed for at realisere unionen på grundlag af de tyske præmisser, og at den tyske regering reelt standsede integrationen ved at afvise en integration på grundlag af den "monetaristiske" approach. Den valgte case er således velegnet til at illustrere begrænsningerne i tysk integrationsvilje, hvis væsentlige nationale interesser står på spil, idet man her ikke har kunnet køre på "frihjul" med hensyn til ØMU'ens materielle indhold bag andres mindre vidtgående samarbejdsvilje. Det valgte emne kan imidlertid ikke

belyse dybden i den tyske integrationsvilje, for så vidt det gælder overdragelsen af myndighed til supranationale organer, da der i dette spørgsmål har været mulighed for at skjule en eventuel modvilje mod dette bag Frankrigs velkendte konføderalisme.

Konklusionen må derfor blive, at ØMU-politikken ikke fik den prointegrationistiske virkning, som blandt andet den tyske regering havde håbet i begyndelsen af halvfjerdserne, da daværende økonomi- og finansminister Karl Schiller⁴⁸ betragtede det økonomisk-monetære samarbejde som en slags "conditio sine non qua" for EF's fremtidige udvikling, hvilket i det mindste må anses for gyldigt i den grad, han sigtede mod en udvikling i føderativ retning, idet også Tyskland forlod denne integrationsstrategi i ØMU-forhandlingernes forløb.

EF-integrationen har således på væsentlige områder skiftet karakter, og dette skift i integrationspolitikken kan for Vesttysklands vedkommende med rimelighed placeres i tilknytning til ØMU-forhandlingerne i begyndelsen af 1970'erne, selv om man stadigvæk verbalt fastholder det langsigtede mål at få etableret "De forenede Stater af Europa", det vil sige den føderative integration.

4. ØMU's videre skæbne

Det er antydnet, at udviklingen ikke fik det forløb, der var lagt op til efter vedtagelserne fra foråret 1971. Det viste sig således hurtigt, at det fundne beslutningsgrundlag ikke var bæredygtigt, en kendsgerning, der allerede blev udtrykt frygt for under forhandlingerne.

Den store valutakrise i maj 1971 hindrede den planlagte igangsættelse af det monetære samarbejde, der først kunne realiseres i april 1972, efter at det var lykkedes at stabilisere det internationale valutasystem for en tid ved den såkaldte "Smithsonian Agreement" fra december 1971. Det for uensartede økonomiske grundlag betød dog hurtigt en reducere af valutasamarbejdets omfang, idet først Italien og siden Storbritannien og Irland så sig nødsaget til at forlade "valutaslangen". Efter oliekrisen forlod også Frankrig dette monetære samarbejde, som man oprindeligt havde været så interesseret i. Senere vendte Frankrig dog tilbage for

48) Karl Schiller i Bull., op.cit., 162/1970, p. 1721.

en kortere periode (10.7.75 til 15.3.76). Det skitserede forløb viser med al ønskelig tydelighed, at de tyske betænkkeligheder mod en integration "fra oven" var velbegrundet, så længe man ikke enten kunne tilvejebringe et ensartet økonomisk grundlag eller også kunne overbevise de økonomisk stærkere, så disse ville acceptere en integration på basis af en harmonisering af inflationsraterne, hvilket viste sig umuligt for Tysklands vedkommende.

På trods af flere genoplivningsforsøg lykkedes det ikke at realisere ØMU'en, og "valutaslangen" er det væsentligste levn fra disse bestræbelser, selv om "Fonden for Valutarisk Samarbejde" stadig eksisterer. Slangesamarbejdet er i øvrigt et vigtigt tegn på den senere stedfundne omorientering af den tyske politik, idet man i dag er interesseret i at opretholde dette rent "monetaristiske" samarbejde, da dette som omtalt dels modvirker den importerede inflation, og dels friholder betydelige tyske eksportmarkeder for den revaluerings-effekt, dette gruppefloating medfører over for omverdenen.⁴⁹

At EF-landene sjældent opgiver en påbegyndt integration er også ØMU'en et levende eksempel på, idet Kommissionen (nov. 1977) og senest Det europæiske Råd (juli 1978) er fremkommet med forslag til en genoplivning af det økonomisk-monetære samarbejde inden for Fællesskaberne.⁵⁰ Disse bestræbelser er det dog endnu for tidligt at bedømme, idet de endnu ligger på teknokratniveau. Noget tyder dog på, at man stadig slås med de samme problemer som i begyndelsen af halvfjerdserne, selv om det ser ud til, at den nuværende tyske regering er mere villig til at yde monetær bistand, end man var dengang, men det må formodes, at man stadig vil stille krav om en økonomisk-politisk harmonisering, idet man stadig har et noget traumatisk forhold til 'høje' inflationsrater på over 4-5 pct. pr. år!

49) En detaljeret fremstilling findes i *ibid.*, pp. 104-150.

50) Se Rudolf Herlt, "Nach den Gipfeln in Bremen und Bonn: neue wirtschafts- und währungspolitische Strategien in der Erprobung", *Europa Archiv*, op.cit., 1978, pp. 507-516. Ordlyden af henholdsvis topmødecommuniqué og Kommissionens forslag findes sammesteds, 1978, pp. D457-D462 og pp. D11-D19.