

6. Stabilität verbreiten: There's no alternative (1970-1978)

Parallel zu den Verhandlungen über die WWU entwickelte die sozialliberale Koalition 1970 neue europapolitische Vorstellungen, die sowohl ein westliches Pendant zur Ostpolitik bildeten als auch die Führungsrolle der Bundesrepublik bei der Verwirklichung der *Stabilitätsgemeinschaft* stärken sollten.¹ Im Hinblick auf das Ziel der WWU ging es darum, die Konvergenz der nationalen Wirtschaftspolitik in Richtung Inflationsbekämpfung zu beschleunigen und die Entwicklung zum Binnenmarkt im Bereich Industrie und Handel parallel zu den im Schiller-Plan vorgeschlagenen monetären Fortschritten einzuleiten. Anders als in der vorangegangenen Periode machte die Notwendigkeit der Konvergenz flankierende Maßnahmen zur Stabilitätspolitik zwingend erforderlich. Die Entwicklung der gemeinschaftlichen Strukturpolitik wurde daher zum Ziel der Europapolitik der sozialliberalen Koalition, während Brandt versuchte, den Aufbau eines sozialen und umweltfreundlichen Europas in Gang zu setzen. Darüber hinaus gelang es der Bundesregierung allmählich, die interventionistischen und dirigistischen Alternativen, die ihre Partner als Antwort auf die Wirtschaftskrise einzuführen versuchten, systematisch zu unterbinden.²

1 PA-AA, B 52-279, Deutsche Vorstellungen zur weiteren Gestaltung der Politik der EG – 8. Juni 1970.

2 Vgl. Hiepel, Claudia (Hg.): *Europe in a Globalising World. Global Challenges and European Responses in the »long« 1970s*, Baden-Baden: Nomos 2014; L. Warloutzet: *Governing Europe*.

Die liberale Konvergenz der Gemeinschaft: eine westdeutsche Forderung

In Bezug auf die wirtschaftliche Konvergenz war das Ziel der sozialliberalen Europapolitik, dass es der »stabilitätsbewussten deutschen Wirtschaftspolitik gelingt, die notorischen Inflationstendenzen der anderen Partnerländer zu überlagern«.³ Es ging nicht mehr nur darum, den interventionistischen Bestrebungen der EG-Partner entgegenzuwirken, sondern nunmehr, »die grundsätzliche Steuerungsfunktion des Wettbewerbs in der Gemeinschaft« in den Vordergrund zu stellen, um »schrittweise eine gemeinsame Politik und gleichzeitig eine Förderung des Wettbewerbsgedankens in der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten« zu verbreiten.⁴

Obwohl die Bundesrepublik sich 1964 zunächst gegen die Gründung des Ausschusses für mittelfristige Politik gewehrt hatte, weil sie darin das Instrument eines planistischen Abdriftens sah, wurde dieses Gremium unter dem Vorsitz von Schöllhorn zum bevorzugten Rahmen für die Harmonisierung der Wirtschaftspolitik, gerade durch die Festlegung quantitativer Ziele. Im dritten Programm des Ausschusses (1971–1975) wurden Inflationsziele für jedes Land festgelegt, mit denen ein Jahresdurchschnitt von 2,5 bis 3 % für die gesamte EWG erreicht werden sollte. Mit dieser Änderung der westdeutschen Position waren die im Programm festgelegten Ziele nicht mehr nur Richtwerte, sondern nahmen die Form von Empfehlungen des Rats an, die für die Mitgliedstaaten verbindlicher waren. Weit davon entfernt eine interventionistische Wirtschaftspolitik zu fördern, wurde der Ausschuss durch die Kontrolle der öffentlichen Haushalte zu einem der Pfeiler der Stabilitätspolitik.⁵

Im September 1972 schlug Schmidt zusammen mit Giscard eine europäische Stabilitätsinitiative vor, um gemeinsam die Inflation zu bekämpfen.⁶ Diese Initiative kombinierte Verpflichtungen zur Begrenzung der staatlichen Kreditaufnahme und der Geldmenge mit einer stärkeren Handelsöffnung. Im Gegenzug würde die Bundesrepublik der Schaffung eines Europäischen Fonds

3 PA-AA, B 52–329, Arbeiten des Ausschusses für mittelfristige Wirtschaftspolitik der EG – 13. November 1970.

4 PA-AA, B 20–200/1.968, Deutsche Vorstellungen zur weiteren Gestaltung der Politik der EG – 27 April. 1970.

5 PA-AA, B 52–329, Das dritte Programm für die mittelfristige Wirtschaftspolitik der EWG – 9. Dezember 1970.

6 BArch, B 102, 324380, Initiative für eine europäische Stabilitätspolitik – o.D. (September 1972).

für währungspolitische Zusammenarbeit zustimmen. Diese Stabilitätsinitiative war einer der Schlüssel zur Wiederbelebung der WWU auf dem Pariser Gipfel vom 19. bis 21. Oktober. Die Kommission übernahm die Grundzüge der westdeutschen Vorschläge in ihr »Aktionsprogramm zur Bekämpfung der Inflation«, fügte jedoch Preis- und Lohnkontrollen hinzu, was der liberalen Logik des Programms widersprach. In den folgenden Monaten wurden Preis- und Lohnkontrollen von allen anderen Mitgliedstaaten sowie von Irland und Großbritannien eingeführt. Angesichts dieser Rückkehr des Interventionismus schien die Bundesrepublik mit ihren liberalen Befürwortungen und ihrer Stabilitätspolitik isoliert zu sein.⁷

Unter dem Einfluss von Wilhelm Haferkamp, Vizepräsident und Kommissar für Wirtschaft und Finanzen der neuen Ortooli-Kommission, orientierte sich die Arbeit der Kommission jedoch an den Entwicklungen des westdeutschen Stabilitätsgesetzes.⁸ Der Ölpreisschock bildete einen günstigen Hintergrund für die Entwicklung der Inflationspolitik während der deutschen Ratspräsidentschaft im ersten Semester 1974. Am 18. Februar nahm der Rat einen Konvergenzbeschluss an, der die Koordinierung der Wirtschaftspolitik verstärkte und die verschiedenen beratenden Wirtschaftsausschüsse zu einem Ausschuss für Wirtschaftspolitik zusammenfasste, der dem Rat und den Staaten Empfehlungen zur Konjunktur- und Strukturpolitik geben sollte.⁹ Zusätzlich sah die Richtlinie »über die Stabilität, das Wachstum und die Vollbeschäftigung in der Gemeinschaft« vor, dass die Mitgliedstaaten innerhalb von zwei Jahren ein Instrumentarium zur Steuerung der Konjunktur nach dem Vorbild des deutschen Stabilitätsgesetzes einführen sollten, insbesondere im Bereich der Lohnabstimmung mit den Sozialpartnern sowie der Kontrolle der Ausgaben der Gebietskörperschaften und der Sozialversicherungsträger.¹⁰ Schließlich wurde die Koordinierung der Wirtschaftspolitik

-
- 7 BArch, B 102, 277149, Anwendung der Entschließung des Rates vom 14. November 1972 über die Inflationsbekämpfung – 10. Januar 1973.
 - 8 BArch, B 102, 266587, Gespräche des Chefs des Bundeskanzleramtes mit Ortooli, Haferkamp und Hillery in Brüssel am 29. und 30. Oktober 1973 – 5. November 1973.
 - 9 Vgl. Entscheidung 74/120/EWG des Rates vom 18. Februar 1974 zur Erreichung eines hohen Grades an Konvergenz der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. L 63 vom 05/03/1974, S. 16–17.
 - 10 Richtlinie 74/121/EWG des Rates vom 18. Februar 1974 über die Stabilität, das Wachstum und die Vollbeschäftigung in der Gemeinschaft, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. L 63 vom 05/03/1974, S. 19–20.

durch die Übermittlung von Informationen über die fünfjährige Programmierung der öffentlichen Ausgaben an die Kommission gewährleistet, was nunmehr eine Kontrolle über die nationale Haushaltspolitik ermöglichte. Im Gegenzug zu diesen Fortschritten akzeptierte die Bundesregierung eine Verdoppelung der kurzfristigen Stützungsinterventionen der Zentralbanken im Rahmen der Schlange.

Diese Bestimmungen waren jedoch nicht bindend und die nationalen Entscheidungen wichen von den Empfehlungen der Gemeinschaft ab, sobald die ersten Maßnahmen zur Bekämpfung der Krise im Frühjahr 1974 ergriffen wurden.¹¹ Die Entwicklung von Steuerungsinstrumenten vereinfachte immerhin den länderübergreifenden Transfer und die Empfehlungen zur Senkung der Staatsausgaben und zur Reform der Wettbewerbsfähigkeit.

Die Ausrichtung der Industriepolitik auf die Verwirklichung des Binnenmarkts

Neben der Verbreitung der Stabilitätspolitik förderte die Bundesregierung auch andere Liberalisierungen, die den Weg für den Binnenmarkt ebneten sollten. Dies galt insbesondere für die Steuerharmonisierung, zu deren Hauptunterstützer die Bundesrepublik nun wurde.¹² Im Bereich der Liberalisierung des öffentlichen Auftragswesens orientierten sich die Richtlinien vom Dezember 1969 und Juli 1971 ebenfalls an Maßnahmen, die der westdeutschen Gesetzgebung von 1961 und des Leber-Plans ähnelten u.a. bei der Liberalisierung des Seeverkehrs und des Flughafenbaus.¹³ Parallel zur Einführung einer Fusionskontrolle im GWB im August 1973 wehrten sich das BMWi und das AA gegen die französischen Ambitionen, europäische »Champions« zu schaffen, und trugen zur Verabschiedung einer ersten Fusionsrichtlinie in der EG im Juni 1973 bei.¹⁴

11 Vgl. Karrass, Anne: Die EU und der Rückzug des Staates. Eine Genealogie der Neoliberalisierung der europäischen Integration, Bielefeld: transcript 2015, S. 121–131.

12 Vgl. Genschel, Philipp: Steuerharmonisierung und Steuerwettbewerb in der Europäischen Union, Frankfurt a.M.: Campus 2002, S. 167–168.

13 BArch, B 102, 120360, Kurzbericht über die Sitzung der Europa-Beauftragten der Ressorts am 7. Januar 1972 – 10. Januar 1972.

14 PA-AA, ZA 122.332, Vorschlag einer Verordnung des Rates (EWG) über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen – 18. Juni 1973. Siehe auch D. Gerber: Law and Competition, S. 298–301.

Dieselbe anti-dirigistische Konzeption stand im Gegensatz zu den Bestrebungen einen gemeinschaftlichen Interventionismus einzuführen. Ab der zweiten Hälfte der 1960er Jahre begannen die GD II und III der Kommission, zusammen mit der Unterstützung Frankreichs und Italiens, sektorale Beihilfen vorzuschlagen, die die Wettbewerbsfähigkeit und technologische Unabhängigkeit Europas gegenüber den US-amerikanischen Unternehmen sichern sollten.¹⁵ Als Binnenmarktkommissar mobilisierte von der Groeben die westdeutschen Netzwerke der Verwaltungsbeamten (Albrecht, Cros, Caspari, Schwartz, Froschmaier) und Experten (Mestmäcker, Möller, Priebe) der Kommission gegen die geplante gemeinschaftliche Industriepolitik. Die Auffassung, dass Europa gegenüber den USA oder Japan technologisch im Rückstand stehe, teilte das BMWi nicht, da die westdeutsche Industrie in vielen Bereichen wie Chemie, Elektronik und Werkzeugmaschinen aufhole.¹⁶ Es lehnte demnach jede Bestrebung der Kommission ab, Präferenzregelungen oder einen Status von Gemeinschaftsunternehmen einzuführen, da die europäische Wirtschaft offen für ausländische Investitionen bleiben sollte, von denen die westdeutsche Wirtschaft am meisten profitierte.¹⁷

Der erste Entwurf einer gemeinschaftlichen Industriepolitik wurde von der Kommission im März 1970 im Colonna-Memorandum vorgelegt. Dieses sah sowohl die Verwirklichung des Binnenmarkts durch die Beseitigung technischer Wettbewerbshindernisse als auch die Unterstützung von Schlüsselsektoren vor.¹⁸ Als Reaktion verbreitete das BMWi im Juni ein eigenes Memorandum, dessen Inhalt Schiller so resümierte: »Allgemein gilt, dass für die Bundesrepublik europäische Industriepolitik Wettbewerbspolitik ist und nicht regionale Strukturpolitik, die auf Beihilfen und staatlichen Präferenzen aufgebaut ist.«¹⁹ Das Hauptziel einer europäischen Industriepolitik sollte daher die Verwirklichung des Binnenmarkts sein u.a. durch die Beseitigung

15 Vgl. Warloutet, Laurent: »Europe de la concurrence et politique industrielle communautaire. La naissance d'une opposition au sein de la CEE dans les années 1960«, in: *Histoire, économie & société* 27 (2008), S. 54–59.

16 PA-AA, B 20–200/1.997, Referat von Rohwedder: »Stand und Aussicht der Industriepolitik der EG« – 18. Mai 1971.

17 PA-AA, B 20–200/1.999, Industriepolitik der EWG – 10. März 1972.

18 Vgl. Bussière, Éric: »L'improbable politique industrielle«, in: Michel Dumoulin (Hg.), *La Commission européenne. Histoire et mémoires d'une institution 1958–1972*, Luxemburg: Office des publications de l'UE 2014, S. 478–480.

19 BArch, B 102, 93461, Statement von Schiller zur Industriepolitik – Tagung des Minister-rats der EG am 9. Juni 1970 – 5. Juni 1970.

nichttarifärer Wettbewerbshindernisse, die Liberalisierung des Kapitalmarkts und des Wirtschaftsverkehrs mit Drittländern. Diese Vorstellungen entsprachen auch den Interessen der westdeutschen Industrie, die die aus dem Interventionismus einiger Länder resultierenden Wettbewerbsverzerrungen kritisierte. Vor diesem Hintergrund unterstützte die Bundesregierung die Schaffung eines Ausschusses für Industriepolitik, um die EG-Kompetenzen zur Überwachung nationaler Unternehmensbeihilfen zu erweitern. Im Frühjahr 1973 widersetzte sie sich erneut dem Versuch des Kommissars für industrielle und technologische Angelegenheiten, Altiero Spinelli, eine zentralisierte Industriepolitik entstehen zu lassen. Sie blockierte auch die Pläne gemeinschaftlicher Elektronik- sowie Luftfahrtindustrien.²⁰ Schließlich gründete das vom Rat im Dezember 1973 verabschiedete Aktionsprogramm die europäische Industriepolitik auf eine Ausrichtung, die die Schaffung einer Wettbewerbsordnung durch den Binnenmarkt und eine strukturelle Anpassungspolitik in den Vordergrund stellte.

Eine Unterstützungspolitik zur Umstellung von Sektoren und Regionen erschien für die erfolgreiche Liberalisierung der Märkte unerlässlich. Die Bundesregierung hatte dazu beigetragen, dass die Strukturpolitik als eines der Ziele des Europäischen Sozialfonds (Art. 125) und der EIB (Art. 130) im EWG-Vertrag verankert wurde.²¹ Gleichwohl war jedem die Notwendigkeit einer stärkeren Umverteilung bewusst, um einen Aufholprozess der Regionen des Südens gegenüber denen des Nordens zu ermöglichen. Diese Flankierung musste aber gezielt erfolgen, um eine allgemeine ineffiziente Umverteilung zu vermeiden, die in erster Linie von der Bundesrepublik finanziert worden wäre. Während die meisten Mitgliedstaaten die Regionalpolitik als ihre nationale Domäne mit hohem Wählerpotenzial betrachteten, machte die Bundesregierung die EG-Strukturpolitik zu einer ihrer Prioritäten. Die Generaldirektion für Regionalpolitik (GD XVI) wurde 1967 gegründet und von der Groeben anvertraut, der zwei Jahre später eine erste Orientierung formulierte, die auf eine Begrenzung und eine bessere Ausrichtung der Beihilfen für die strukturelle Umstellung abzielte.²² Die Bundesregierung schlug im September 1970

20 PA-AA, ZA/105.692, Stellungnahme zu der Mitteilung der Kommission betreffend das Programm für eine Europäische Industrie- und Technologiepolitik – 20. Juni 1973.

21 Vgl. M. Wegmann: Früher Neoliberalismus, S. 394–397.

22 Vgl. H. von der Groeben: Deutschland und Europa, S. 362. Siehe auch Varsori, Antonio: »La politique régionale européenne: prémices d'une solidarité«, in: Dumoulin, La Commission européenne... 1958–1972 (2014), S. 433.

die Einrichtung eines zwischenstaatlichen Regionalfonds vor, der die nationalen Beihilfen begrenzen sollte, indem er sie innerhalb einer Regionalpolitik bündelte, die auf die Modernisierung in Südfrankreich und Italien sowie in Irland und Nordengland ausgerichtet war.²³ Der Fonds sollte jedoch national verwaltet werden, was die von der Kommission gewünschte Schaffung eines zentralisierten Haushaltsinstrumentariums vermied. Die westdeutsche Formel wurde schließlich übernommen und führte im März 1975 zur Schaffung des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE).²⁴ Damit war es der Bundesregierung gelungen, eine umfassende wirtschaftliche Umverteilung auf Ebene der Neun zu vereiteln.

Ein soziales und ökologisches Europa: liberale Alternativen zum Interventionismus

Der letzte Aspekt der neuen Vorstellungen der Bundesregierung für eine Stabilitätspolitik war die Sozial- und Umweltpolitik. Um das Programm der WWU zu ergänzen, hatte Willy Brandt das Ziel gesetzt, »die Europäische Gemeinschaft noch innerhalb dieses Jahrhunderts zum sozial fortschrittlichsten Großraum der Welt zu machen«.²⁵ Diese von den Sozialdemokraten inspirierte Initiative stand im Gegensatz zu den Vorbehalten der westdeutschen Europapolitik, die sich bisher systematisch gegen die europäische soziale Harmonisierung, die Entwicklung einer gemeinschaftlichen Sozialpolitik und die Ausweitung des Europäischen Sozialfonds gestellt hatte.²⁶ Das BMWi war der Ansicht, dass die Sozialpolitik in erster Linie Angelegenheit der Mitgliedstaaten sei, wie es der EG-Vertrag (Art. 117) vorschrieb, und dass sich die EG-Sozialpolitik hauptsächlich auf den Schutz der Verbraucherrechte

23 BArch, B136, 8141, Kabinettauftrag zur Überprüfung der deutschen Europapolitik – Regionalpolitik – 6. Oktober 1970.

24 Vgl. S. Hambloch: Europäische Integration und Wettbewerb, S. 137 und 205.

25 Parteitag der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands vom 11. bis 14. Mai 1970 in Saarbrücken – Protokoll der Verhandlungen – Angenommene und überwiesene Anträge, Hannover/Bonn: Neuer-Vorwärts-Verlag, 1970. Vgl. Schirmann, Sylvain: »Willy Brandt und die Anfänge des Sozialen Europas (1968–74)«, in: Andreas Wilkens (Hg.), Wir sind auf dem richtigen Weg. Willy Brandt und die Europäische Einigung, Bonn: Dietz 2010, S. 305–319.

26 Vgl. Varsori, Antonio: »Aux origines d'une Europe sociale«, in: Dumoulin, La Commission européenne... 1958–1972 (2014), S. 441–450.

beschränken sollte. Nach dem Koalitionswechsel versuchte das BMWi jedoch, eine liberale Sozialpolitik zu definieren und stützte sich dafür auf einen Bericht des Instituts für Sozialpolitik in Köln, der u. a. von Hans Willgerodt, dem Nachfolger von Müller-Armack in Köln und Neffen von Röpke, verfasst wurde. Der Bericht empfahl, die Freizügigkeit der Arbeitnehmer, die »Konzertierte Aktion« und das erweiterte Berufsbildungssystem, das in der Bundesrepublik durch das Gesetz vom September 1971 geschaffen wurde, auf die Gemeinschaft auszudehnen.²⁷ Auf dieser Grundlage schlug die Bundesregierung auf dem Pariser Gipfel vom 19. bis 21. Oktober 1972 vor, die Freizügigkeit der Arbeitnehmer mit der Entwicklung eines europäischen Rahmens für Tarifverhandlungen zu verbinden. Sie forderte auch eine grundsätzliche Neuausrichtung der europäischen Sozialbeihilfen von der finanziellen Unterstützung von Arbeitslosen bis zur Förderung der beruflichen Bildung.²⁸ Diese westdeutsche Initiative führte im Februar 1975 u. a. zur Gründung des Europäischen Zentrums für die Förderung der Berufsbildung (Cedefop), das zunächst in West-Berlin angesiedelt war und sich zu einer der wichtigsten dezentralen Agenturen der EG entwickelte. Auch wenn das im Januar 1974 vom Rat verabschiedete sozialpolitische Aktionsprogramm nur teilweise ihren Zielen entsprach, verfügte die Bundesrepublik nun über ein liberales sozialpolitisches Konzept.

Die Umweltfragen waren für Brandt mit der Sozialpolitik verbunden und fanden in der ersten Hälfte der 1970er Jahre Eingang in die europapolitischen Konzepte der Bundesrepublik. Während die Umweltbewegung noch im Entstehen war, spielten dabei internationale und wirtschaftliche Herausforderungen eine entscheidende Rolle.²⁹ Die westdeutsche Industrie war schon früh von den Auswirkungen der Entwicklung nationaler Umweltgesetzgebungen auf dem internationalen Markt beunruhigt. Nach Nixons Rede »*Now or Never*« 1970 forderte der BDI ein diplomatisches Vorgehen, um die US-Regierung zur

27 B 102, 8163, Alexander Domsch und Hans Willgerodt: »Fortschreitende Integration und Anpassungsfördernde Politik Sozialer Sicherungen« – Oktober 1972.

28 BAArch, B 136, 7902, Deutsche Initiative für Maßnahmen zur Verwirklichung einer europäischen Sozial- und Gesellschaftspolitik – o. D.

29 Vgl. Schulz-Walden, Thorsten: Anfänge globaler Umweltpolitik: Umweltsicherheit in der internationalen Politik (1969–1975), München: Oldenbourg 2013; Uekötter, Frank: *The Greenest Nation? A New History of German Environmentalism*, Cambridge: MIT Press 2014.

Vernunft zu bringen.³⁰ Das erste Umweltschutzprogramm der Bundesregierung, das 1970/71 vom BMI ausgearbeitet wurde, enthielt daher eine wichtige internationale Komponente.³¹ Das zusammen mit dem BMWi definierte Ziel bestand jedoch darin, die Umweltfrage in die Ordnungspolitik zu integrieren und die Bedingungen für ein nachhaltiges Wachstum festzulegen, um zu verhindern, dass diese notwendige Transition zu einer dirigistischen Wirtschaftspolitik führt. Mit der Entwicklung neuer Technologien wurden das Verursacherprinzip und das Vorsorgeprinzip von Anfang an zu den Eckpfeilern einer liberalen Umweltpolitik, die hauptsächlich auf einem normativen Ansatz und dem Preismechanismus beruhte.³²

Dieser normative Ansatz der westdeutschen Umweltpolitik bedeutete, dass die internationale Zusammenarbeit verstärkt werden musste, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.³³ In vielen Bereichen waren die westdeutschen Rechtsvorschriften strenger als die der internationalen Konkurrenz. Unter dem Druck der Industrielobby setzte sich die westdeutsche Diplomatie für die Annahme einer auf liberaler Grundlage harmonisierten Gesetzgebung innerhalb der EG ein und unternahm gemeinsame diplomatische Schritte, um sie im Rahmen der UNO, der NATO und der OECD durchzusetzen.³⁴ Das BMI positionierte sich als »Motor der gemeinschaftlichen Umweltpolitik« und der Europäisierung der Umweltprobleme auf der Grundlage eines liberalen Gesamtkonzepts. Während sich die Arbeit der Kommission zunächst auf dirigistische und zentralistische Begleitmaßnahmen fokussiert hatte, ließ sich die GD III (»Industrielle Angelegenheiten«) hauptsächlich vom westdeutschen Aktionsprogramm inspirieren. Zu den Leitlinien

30 BArch, B 102, 155733, Bericht über die Teilnahme an der Sitzung des Arbeitskreises »Industrie – Umwelt – Umweltschutz« des BDI am 30.6.1970 – 10. Juli 1970.

31 Deutscher Bundestag: »Umweltprogramm der Bundesregierung«, 14. Oktober 1971 (Drucksache VI/2710).

32 Vgl. Wellmann, Burkhard (Hg.): Die Umwelt-Revolution. Von der Ökonomie zu Ökologie. Beiträge zu Politik, Technologie und Ökonomie der nachindustriellen Epoche, Köln: Bachem 1972.

33 PA-AA, B 20–200, 1.968, Anlage zur Kabinettsvorlage über die Europapolitik der Bundesregierung – 14. September 1970.

34 Vgl. Schulz-Walden, Torsten: »Between national, multilateral and Global Politics: European Environmental Policy in the 1970s«, in: Hiepel, Europe in a Globalising World (2014), S. 299–318; Meyer, Jan-Henrik: »Getting started: Agenda-setting in European Environmental Policy in the 1970s«, in: Johnny Laursen (Hg.), The Institutions and Dynamics of the European Community 1973–1983, Nomos: Baden-Baden 2014, S. 221–242.

gehörten die Entwicklung »umweltfreundlicher Technologien« sowie das Verursacher- und das Vorsorgeprinzip, die in vielen Mitgliedstaaten bereits verbreitet waren.³⁵ Vor allem aber bestand die Hauptherausforderung der EG-Umweltpolitik in der Entwicklung von gemeinschaftlichen Normen, die sich in den multilateralen Verhandlungen durchsetzen könnten.

Diese Vorstellungen, die auch von Dänemark und den Niederlanden unterstützt wurden, stießen jedoch auf Ablehnung bei den meisten Partnerländern, die die Zuständigkeit der Gemeinschaft in diesem Bereich in Frage stellten. Die Notwendigkeit einer gemeinsamen Strategie wurde jedoch anlässlich der internationalen Konferenz in Stockholm vom 5. bis 16. Juni 1972 deutlich. Das BMI förderte daher die Abhaltung einer Konferenz der EG-Umweltminister und bezog die Umweltpolitik in Brandts Initiative zum sozialen Europa auf dem Pariser Gipfel Ende Oktober 1972 ein.³⁶ Der Bundeskanzler bestand dort darauf, die Umwelt in ein langfristiges Konzept der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung einzubinden und schlug vor, das Verursacherprinzip zur Grundmaxime einer europäischen Umweltpolitik zu machen. Auf dieser Grundlage, die sich weitgehend am westdeutschen Programm orientierte, wurde im Juli 1973 das erste Umweltaktionsprogramm der Gemeinschaft ins Leben gerufen: Neben dem Verursacher-, dem Vorsorge- und dem Subsidiaritätsprinzip sollte das Ziel eines nachhaltigen Wachstums Ökologie und Ökonomie, Umweltnormen und freien Wettbewerb miteinander in Einklang bringen.³⁷ In vielen Bereichen diente das westdeutsche Umweltprogramm als »Blaupause für die europäische Umweltpolitik«.³⁸ Der Schutz der Sozialen Marktwirtschaft begünstigte somit in der Bundesrepublik eine besonders frühe »Ökonomisierung der Umwelt« und führte zur Entwicklung einer Um-

35 Vgl. Meyer, Jan-Henrik: »Who should pay for pollution? The OECD, the European Communities and the emergence of environmental policy in the early 1970s«, in: *European Review of History* 24 (2017), S. 377–398.

36 BArch, B 136, 7902, Deutsche Initiative für Maßnahmen zur Verwirklichung einer europäischen Sozial- und Gesellschaftspolitik.

37 Vgl. Van de Velde, Christian: »Environnement et protection des consommateurs«, in: Éric Bussière/Vincent Dujardin/Michel Dumoulin (Hg.), *La Commission européenne. Histoire et mémoires d'une institution 1973–1986*, Luxemburg: Office des publications de l'UE 2014, S. 394.

38 Vgl. Genscher, Hans-Dietrich: *Erinnerungen*, Berlin: Siedler 1995, S. 127.

weltdiplomatie, die schnell zur Speerspitze der Europäisierung einer liberalen Umweltpolitik werden sollte.³⁹

Neuausrichtung der Antikrisen-Politik: das Scheitern der Alternativen

Die Wirtschaftskrise nach dem ersten Ölpreisschock stellte die Bemühungen der Bundesregierung um die Schaffung einer *Stabilitätsgemeinschaft* brutal in Frage. Die Verteuerung der Rohstoffe verschärfte nicht nur die Diskrepanz zwischen den Inflationsraten, sondern auch die Unterschiede in der nationalen Wirtschaftspolitik, die sich erneut interventionistischen und protektionistischen Reflexen zuwandte. Dennoch gelang es der Bundesregierung, die Wirtschaftslage rasch zu verbessern und erneut ein Wachstum zu erzielen, das 1976 5,6 % erreichte, während die Inflation auf 4,5 % gesenkt und die Arbeitslosigkeit auf 4,7 % begrenzt wurde.⁴⁰ Das von Helmut Schmidt verkörperte Modell Deutschland bot nicht nur eine erfolgreiche und stabile Alternative zum Scheitern der keynesianischen Lösungen, sondern profitierte bei seiner Verbreitung auch vom wachsenden Gewicht der westdeutschen Diplomatie in den internationalen Währungs- und Finanzverhandlungen.

Ab Oktober 1973 wurden die Bundesrepublik und die Niederlande von ihren Partnern um eine Konjunkturbelebung gebeten, der Schmidt eine Absage erteilte und betonte, dass die Lösung für die hohen Energiekosten in der Verallgemeinerung der Stabilitätspolitik zur Senkung der Preise liege. Im Juli 1974 schlug der französische Wirtschafts- und Finanzminister Jean-Pierre Fourcade eine Gemeinschaftsanleihe bei den ölproduzierenden Ländern vor, um den Kauf von Rohstoffen zu finanzieren. Schlecht, der nun Staatssekretär im BMWi war, lehnte dies ab und warf seinen europäischen Kollegen vor, eine unverantwortliche Politik des »Wachstums um jeden Preis« zu betreiben.⁴¹ Angesichts der Blockadehaltung der Bundesregierung, die von den Niederlanden und Dänemark unterstützt wurde, drohten Frankreich und Italien mit protektionistischen Maßnahmen, denen gegenüber die im Februar 1975 ins Leben gerufenen Gemeinschaftsanleihen schließlich als das kleinere Übel erschienen.

39 Vgl. Graf, Rüdiger: »Die Ökonomisierung der Umwelt und die Ökologisierung der Wirtschaft«, in: Graf, Ökonomisierung (2019), S. 188–212.

40 Vgl. G. Bökenkamp: Das Ende des Wirtschaftswunders, S. 108–117.

41 PA-AA, ZA 105.687, Fernschreiben Nr. 3082 aus Brüssel – 17. September 1974.

Die ersten Gemeinschaftsanleihen wurden im April 1976 an Irland und Italien vergeben. Die Bundesrepublik spielte dabei eine doppelt entscheidende Rolle: Die italienische Anleihe von einer Milliarde Dollars wurde zu 44 % von der Bundesregierung garantiert und bei einem Konsortium unter der Führung der Deutschen Bank aufgenommen.⁴²

Die anhaltende Krise und die steigende Arbeitslosigkeit führten erneut dazu, dass die europäischen Partner eine Konjunkturbelebung forderten. So griff der britische Premierminister James Callaghan die von der OECD entwickelte Idee einer »Lokomotive-Strategie« auf, bei der der Bundesrepublik eine entscheidende Rolle in der Wiederbelebung der Weltwirtschaft zufiel.⁴³ Trotz Jimmy Carters Druck auf den G7-Gipfeln 1977 in London und 1978 in Bonn gelang es Schmidt, den westdeutschen Beitrag auf 1 % des BSP zu begrenzen.⁴⁴ Gleichzeitig gewann der Bundeskanzler die Unterstützung der EG-Staaten gegen die von der Kommission im Frühjahr 1978 vorgeschlagene Konjunkturbelebung.⁴⁵ Die Bundesrepublik finanzierte damals bereits fast 80 % der Ressourcentransfers mit einem Pro-Kopf-Beitrag von 53 DM, der weit über dem ihrer Partner lag.⁴⁶ Im Sommer 1978 hatte die Bundesrepublik somit die »Lokomotive-Strategie« sowohl in der EG als auch in der G7 zum Scheitern gebracht.

Aus westdeutscher Sicht bestand die Rolle der wachsenden Volkswirtschaften nicht darin, zu einer globalen Konjunkturbelebung beizutragen, sondern die Stabilität zu erhalten. Diese Auffassung wurde von den meisten europäischen Partnern geteilt und wurde nur grundsätzlich von einem durch seine inneren Schwierigkeiten diskreditierten Großbritannien kritisiert. Zum Erstaunen des AA und des BMWi hatten sich Belgien, Italien und Frankreich bereits im März 1975 auf die Seite der Stabilitätspolitik geschlagen. Ziel war die Begrenzung der Geldspannungen und die Wiedereingliederung des Franc in die Schlange, die im Juli 1975 vollzogen wurde, der aber bereits im März 1976 ein erneuter Austritt folgte. Um die Inflationsbekämpfung zu verstärken und widerspenstige Staaten zur Umsetzung der Stabilitätsempfehlungen zu zwingen, schlug die Kommission, unterstützt von den Niederlanden und

42 PA-AA, ZA 109.335, EG-Ratstagung der Wirtschafts- und Finanzminister am 15.3.1976 – 16. März 1976.

43 Vgl. H. James: *International Monetary Cooperation*, S. 289.

44 Vgl. J. Germann: *Unwitting Architect*, S. 140–144.

45 PA-AA, ZA 122.319, Vermerk für die Kabinettsitzung über »TOP 3: Europafragen« – 21. März 1978.

46 BArch, B 102, 266605, Weiteres Vorgehen im Anschluß an die Tagung des Europäischen Rates vom 6./7. Juli 1978 – 21. Juli 1978.

Luxemburg, Gemeinschaftssanktionen vor. Der Bundesfinanzminister, Hans Apel, lehnte diesen Vorschlag jedoch kategorisch ab, und zwar sowohl aus politischen als auch aus wirtschaftlichen Gründen: Der Gemeinschaftszwang sollte langfristig Früchte tragen und nicht zu einer politischen Konfrontation führen, die den gesamten europäischen Aufbau gefährden würde.⁴⁷

Die Bundesregierung musste sich auch gegen den wachsenden Interventionismus der Mitgliedstaaten und der Kommission im Kontext der Stahl- und Textilkrise wehren. Der Belgier Étienne Davignon, der zum Kommissar für industrielle Angelegenheiten ernannt wurde, versuchte im Winter 1977–1978, den Interventionismus der Gemeinschaft auszuweiten, um die nationalen Beihilfen zu reduzieren.⁴⁸ Die Bundesrepublik war zwar nicht frei von Subventionen für ihre Industrie, aber mit 4,4 % Staatsausgaben weniger interventionistisch als ihre Partner.⁴⁹ Sie musste jedoch den im Davignon-Plan vorgeschlagenen Kompromiss akzeptieren, der Produktionsquoten, einen Mindestpreis und Einfuhrbeschränkungen als Gegenleistung für eine starke Umstrukturierung einführte. Unter dem Druck der westdeutschen Industrie, die der Kommission vorwarf, den Wettbewerb zu verzerren, bestand das BMWi darauf, dass diese Quoten nur vorläufig blieben und sich auf sektorale Umstrukturierungen beschränkten, die auf Initiative der Privatunternehmen und nicht der Kommission durchgeführt wurden.⁵⁰ Dieser Widerstand gegen die interventionistischen Bestrebungen der Kommission setzte sich im Sommer 1978 fort, als Davignon einen Richtlinienentwurf erarbeitete, der vorübergehende Kartelle genehmigte, um Krisenbereiche zu sanieren. In der Chemiefaserindustrie hatte die Kommission eine Produktionsvereinbarung zwischen elf Unternehmen u.a. aus Italien (Rhodiaceta), Frankreich (Berlaymont) und der Bundesrepublik (Bayer, Hoechst) organisiert. Unter dem Einfluss des BDI löste das Projekt in der westdeutschen Öffentlichkeit eine breite Polemik aus. Mit Unterstützung des Generaldirektors für Wettbewerb, Willy Schlieder, erreichte das BMWi, dass das Projekt aufgegeben wurde.⁵¹

47 PA-AA, ZA 109.335, Kabinettsitzung: »TOP 4: Europafragen« – 27. April 1976.

48 Vgl. Van Laer, Arthe: »Quelle politique industrielle pour l'Europe? Les projets des commissions Jenkins et Thörn«, in: Éric Bussière/Michel Dumoulin/Sylvain Schirmann (Hg.), *Milieus économiques et intégration européenne au XX^e siècle: la relance des années quatre-vingt (1979–1992)*, Paris: CHEFF 2007, S. 15.

49 Diese Staatsausgaben lagen bei 4,4 % in Frankreich, 4,7 % in Großbritannien, 6,1 % in Belgien und 7,5 % Italien. Vgl. L. Warloutet: *Governing Europe*, S. 104–106.

50 BArch, B 102, 157582, Deutsches Memorandum über EG-Stahlpolitik – 15. März 1978.

51 BArch, B 102, 278126, Brief von Schlecht an Davignon vom 14. Dezember 1978.

Schließlich wehrte sich die Bundesregierung gegen die protektionistischen Reflexe ihrer Partner. Dieser Widerstand zeigte sich insbesondere im Sommer 1977 in der Ablehnung der französischen Vorschläge für einen »organisierten Liberalismus«, die von Giscard und Barre formuliert wurden und eine »echte Organisation des internationalen Handels« durch eine Lockerung der GATT-Regeln vorsahen.⁵² Diese Vorschläge beunruhigten die westdeutschen Politik- und Wirtschaftskreise, die darin eine Abkehr von der Handelsöffnung sahen. Bundeswirtschaftsminister Hans Friderichs warnte in Briefen an seine europäischen Amtskollegen vor der Entstehung eines »Superprotektionismus«.⁵³ Auch hier scheiterte der Vorschlag u.a. an der westdeutschen Mobilisierung gegen einen Neomerkantilismus *à la française*.

* * *

Die neuen europapolitischen Vorstellungen der sozialliberalen Koalition markierten einen Wendepunkt in der Gemeinschaftspolitik. Sie wurden im Hinblick auf die WWU entwickelt und legten die Modalitäten einer liberalen Konvergenz hin zur *Stabilitätsgemeinschaft* fest. Die Bundesregierung erreichte mit dem Konvergenzbeschluss und der Stabilitätsrichtlinie von 1974 wichtige Fortschritte im Bereich der wirtschaftlichen Harmonisierung: Die Stabilitätskriterien wurden zum gemeinsamen Bewertungshorizont der Wirtschaftspolitik, während die Haushaltsplanung zu einem Mittel der Kontrolle, Begrenzung und Bewertung der Staatsausgaben wurde. Im sozialen Bereich wurde die Harmonisierung der Arbeitsbedingungen und die Unterstützung der Krisenbereiche durch eine Politik ersetzt, die Umstrukturierungen durch konzertierte Aktion und Ausbildung begleitete. Entgegen den Forderungen nach einer radikalen Änderung des Wirtschaftsmodells angesichts der sich abzeichnenden Umweltkrise gelang es der Bundesregierung, eine Europäisierung einzuleiten, die auf den Prinzipien des freien Markts und einer »Ökonomisierung der Umwelt« durch das Verursacherprinzip beruhte. Die Krisen der 1970er Jahre hätten dazu führen können, dass ein Teil der EG-Politik auf eine stärker zentralisierte Steuerung umgestellt worden wäre. Ganz im Gegenteil dazu, ermöglichten es die Notwendigkeit der monetären und finanziellen Unterstützung der Bundesregierung sowie die Entwicklung der französischen Positionen zugunsten der Stabilitätspolitik in der zweiten

52 PA-AA, ZA 178.698, Brief von Barre an Friderichs vom 2. September 1977.

53 PA-AA, ZA 178.698, Brief von Friderichs an Rossi vom 8. August 1977.

Hälfte der 1970er Jahre, die Pläne für Protektionismus und Interventionismus in der EG zum Scheitern zu bringen. Obwohl es der Bundesregierung nicht gelang, die Konvergenz hin zu einer *Stabilitätsgemeinschaft* durchzusetzen, konnte sie auf diese Weise eine einfache Idee durchsetzen: Es gibt keine Alternative.

