

Arbeitslosigkeit ist freiwillig, von strukturellen Faktoren hervorgerufen oder Sucharbeitslosigkeit (vgl. Friedman 1976: 144). Stabilisierende Eingriffe des Staates – mit Hilfe der Ausgabenpolitik oder anderen Instrumenten – sind demnach unnötig und teilweise sogar schädlich.

Die auf Keynes beruhende Gegenposition gibt die grundlegende Annahme auf, die Märkte würden sich selbst überlassen eine Situation der Vollbeschäftigung erreichen. Sie geht vielmehr davon aus, dass sich nicht – wie im Say'schen Gesetz postuliert – jedes Angebot seine Nachfrage schafft und somit die Nachfrage nicht beachtet werden muss. Im Gegenteil, die Nachfrage ist hier zentral: Die Unternehmen produzieren nur so viel, wie sie absetzen können und stellen entsprechend auch nur die dafür benötigte Menge an Arbeitskräften ein. Wenn in einer solchen Situation noch Arbeitslosigkeit besteht, kann diese nicht über Lohnsenkungen gemindert werden, da dies die Nachfrage und damit Beschäftigung noch weiter verringern würde. Diese Situation nennt man Unterbeschäftigungsgleichgewicht, da es keine Marktkräfte gibt, welche die Wirtschaft aus dieser Situation befreien könnten. Stattdessen muss der Staat eingreifen und die Nachfrage erhöhen, über direkte Staatsausgaben oder eine Änderung der Verteilung. Die Ausgabenpolitik spielt somit im Bereich der lang- wie auch der kurzfristigen Stabilisierung eine wichtige Rolle (vgl. ausführlicher zu beiden Positionen Kapitel 3.1).

Ausgabenpolitische Vorgaben in den Europäischen Verträgen

Nachdem die drei Zielbereiche der Ausgabenpolitik dargelegt worden sind, geht es nun darum, in welchen Bereichen die europäische Ebene ausgabenpolitische Vorgaben gemacht hat bzw. macht. Ziel dieses Schrittes ist, die Bandbreite der europäischen Vorgaben für die nationale Ausgabenpolitik aufzuzeigen, um auf dieser Grundlage eine Auswahl der genauer zu untersuchenden Politikfelder zu treffen. Für diesen Überblick wird nur das Primärrecht herangezogen, auf dem das Sekundärrecht aufbaut: Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWGV), die Einheitliche Europäische Akte (EEA), der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft in der Fassung von Maastricht (EGV-M),¹⁰ in der Fassung von Amsterdam (EGV-A) und von Nizza (EGV-N) sowie der Vertrag über die Europäische Union (EUV) in der Fassung von Nizza. Schließlich wird auch der – nicht rati-

10 In Maastricht wurde auch der EU-Vertrag verabschiedet. Da ich diesen nur in der Fassung von Nizza heranziehe, ist im Folgenden, wenn vom Vertrag von Maastricht gesprochen wird, immer der EG-Vertrag gemeint.

fizierte – Vertrag über eine Verfassung für Europa (VerfV)¹¹ untersucht.¹²

Zu Beginn soll bereits mit Blick auf die Fragestellungen der Arbeit eine gewisse Eingrenzung anhand von zwei Kriterien vorgenommen werden: Die zu untersuchenden europäischen Vorgaben müssen sich 1. auf die Ausgaben der Mitgliedstaaten beziehen und 2. Rückschlüsse auf die intendierte Beeinflussung der Interventionsmöglichkeiten und das nationale Staatsverständnis zulassen. Dem ersten Kriterium folgend fallen alle Politikfelder heraus, die rein aus EU-Mitteln¹³ finanziert werden,

11 Dieser wurde von den Staats- und Regierungschefs am 29.10.2004 unterzeichnet und bereits von einigen Ländern ratifiziert, in Frankreich und den Niederlanden wurde die Ratifizierung per Volksabstimmung abgelehnt. Daraufhin wurde nach einer langen Phase der Reflexion im Juni 2007 eine Regierungskonferenz einberufen, um den vorliegenden Entwurf noch einmal zu überarbeiten. Das Ergebnis – der sog. Reformvertrag – enthält im Vergleich zum Verfassungsvertrag nur Änderungen in für diese Arbeit nicht relevanten Bereichen wie den Abstimmungsverfahren oder Geltungsbereich der Grundrechtecharta.

12 Untersucht wird in dieser Arbeit die europäische Integration im Rahmen der 1957 gegründeten Europäischen (Wirtschafts-)Gemeinschaft. Dementsprechend werden nur die diesbezüglichen Verträge (EWGV, EEA, EGV, EUV) und das hierauf beruhende Sekundärrecht einbezogen. Neben diesem Hauptstrang der Integration gibt es zwei weitere für bestimmte Wirtschaftsbereiche: Die Europäische Atomgemeinschaft (EAG) und die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS). Sie werden in dieser Arbeit nicht untersucht, da es sich bei beiden um eine spezifische, europäische Verwaltung bestimmter Sektoren handelt. Grunwald (2007, o.S.) spricht daher auch von »sektorielle[n] Verwaltungsverträge[n]«, die Tätigkeiten umfassen, die »im Vergleich zu denen des EG-Vertrags außerordentlich begrenzt und [...] zudem [in] Gebieten [angesiedelt sind], in denen der Gesetzgeber in besonderer Weise auf wissenschaftlich-technischen Sachverstand angewiesen ist.«

Hinzu kommt, dass diese beiden Stränge der Integration auch auf Grundlage der im Folgenden (Kap. 2.2) entwickelten Kriterien aus der Untersuchung herausfallen würden: Die intendierte Beeinflussung der nationalen Ausgabenpolitik ist in beiden Fällen sehr gering. Die Tätigkeiten werden hauptsächlich europäisch finanziert (vgl. z.B. Art. 54ff EGKSV; Art. 6 und 46 EAGV), Empfehlungen für nationale (Investitions-)Ausgaben dürfen nur in Form von »Hinweisen« erfolgen (vgl. Art. 40 EAGV; Art. 46 EGKSV). Der einzige Bereich, der in die Arbeit einbezogen werden könnte, wären die Beihilfenvorgaben im Rahmen der EGKS. Diese sind jedoch überwiegend sehr speziell, auf einzelne Unternehmen oder Kohlearten bezogen, so dass sich hieraus keine allgemeinen Aussagen zur Beeinflussung von Handlungsfähigkeit oder über ein ökonomisches Staatsverständnis ableiten lassen – womit sich der Kreis zur o.g. grundlegenden Begründung wieder schließt.

13 Zwar speist sich der EU-Haushalt aus mitgliedstaatlichen Mitteln, bei seiner Verhandlung dominieren jedoch Fragen von Nettozahlern, Ausnahmeregelungen etc., was keine Rückschlüsse auf ein Staatsverständnis zulässt.

was insbesondere die Landwirtschaftspolitik betrifft.¹⁴ Weiterhin werden auch die Politikfelder, bei denen nur ein Teil aus dem EU-Haushalt finanziert wird, nicht in die Untersuchung einbezogen. Es handelt sich hierbei um die regionale Strukturpolitik,¹⁵ den Europäischen Sozialfonds,¹⁶ die gemeinsame Forschungspolitik¹⁷ sowie die Vorgaben für die Transeuropäischen Netze (TEN).¹⁸ In diesen Feldern werden keine Vorgaben für die Mitgliedstaaten gemacht, sondern versucht, über die Vergabe europäischer Mittel (z.B. aus den Strukturfonds) Anreize für nationale Ausgaben zu schaffen, indem die EU-Mittel nur dann vergeben werden, wenn die Mitgliedstaaten eine sogenannte Kofinanzierung aufbringen. Mit diesen Anreizen soll nicht primär Einfluss auf die staatliche Handlungsfähigkeit genommen werden, vielmehr werden gesamteuropäische Ziele (z.B. Angleichung der Lebensbedingungen, Förderung der Mobilität von Arbeitskräften, Stärkung der wissenschaftlichen und technologischen Basis der europäischen Industrie) verfolgt. Schon dies spricht gegen eine Einbeziehung in die Arbeit. Da es überdies um direkte Geldflüsse an die Mitgliedstaaten geht, kann man davon ausgehen, dass es in diesem Bereich in besonderem Maße zu Package-Deals kommt, so ist z.B. nach Moravcsik (1997: 234) die Strukturpolitik als reine Kompensationsleistung geplant worden. Dies macht eine Interpretation dieser Anreizmaßnahmen äußerst schwierig. Insgesamt ist es daher sehr fraglich, ob bei der Analyse dieser Anreizmaßnahmen Aussagen über den beabsichtigten Einfluss auf die Interventionsmöglichkeiten bzw. das Staatsverständnis getroffen werden könnten (2. Kriterium), weshalb sie für die Arbeit nicht weiter berücksichtigt werden. Ebenfalls auf Grundlage des zweiten Kriteriums werden jene Vorgaben nicht einbezogen, bei denen es sich um nicht weiter spezifizierte Anreiz- und Förder-

14 Bei der Landwirtschaft ist keine Kofinanzierung vorgesehen, die Ausgaben werden vollständig aus dem EU-Haushalt finanziert (vgl. Weidenfeld/Wessels 2002: 249).

15 Vgl. z.B. Art. 130a-e EEA/EGV-M; Art. 158ff EGV-A/N; Art. III-220ff VerfV.

16 Vgl. z.B. Art. 125ff EWGV/EEA/EGV-M; Art. 146ff EGV-A/N; Art. III-219 VerfV.

17 Vorgaben, welche sich im Rahmen der Koordinierung der allgemeinen Wirtschaftspolitik (s.u.) mit einem gemeinsamen Vorgehen im Rahmen der Forschungspolitik beschäftigen, werden einbezogen.

18 Für die TEN ist neben der Kofinanzierung bzw. sonstigen finanziellen Anreizen durch Gemeinschaftsausgaben auch ein Leitlinienverfahren vertraglich festgelegt (vgl. Art. 129c EGV-M; Art. 155 EGV-A/N; Art. III-247 VerfV), die Leitlinien beinhalten jedoch nur relativ vage die Ziele, Prioritäten und Grundzüge gemeinsamer Projekte (vgl. bspw. 1692/96/EG).

maßnahmen handelt, wie z.B. in den Bereichen Gesundheitswesen und Industrie.¹⁹

Nach dieser allgemeinen Eingrenzung werden im Folgenden die verbliebenen vertraglichen Vorgaben für die nationale Ausgabenpolitik dargestellt. Zur besseren Übersichtlichkeit wird nicht der Struktur der Verträge gefolgt, vielmehr werden die Vorgaben direkt den im vorhergehenden Abschnitt erläuterten Bereichen Allokation, Distribution und Stabilisierung zugeordnet.

Allokationspolitische Vorgaben in den Verträgen

Da die Allokation vor allem über den Markt, d.h. den Preismechanismus, erfolgen soll, zielen viele ausgabenpolitischen Vorgaben darauf ab, den Wettbewerb im Gemeinsamen Markt bzw. Binnenmarkt zu fördern. Seit dem EWGV sind staatliche *Beihilfen*, die den Wettbewerb verfälschen und den Handel zwischen den Mitgliedstaaten verzerren, verboten (vgl. Art. 92ff EWGV/EEA/EGV-M; Art. 87ff EGV-A/N; Art. III-167ff VerfV). Es wurden und werden jedoch auch eine Reihe von Ausnahmeregeln festgelegt, z.B. zur Erreichung gemeinsamer Ziele (vgl. Art. 92 EWGV/EEA/EGV-M; Art. 87 EGV-A/N; Art. III-167 VerfV) sowie im Rahmen der gemeinsamen Verkehrspolitik (Art. 77 EWGV/EEA/EGV-M; Art. 73 EGV-A/N; Art. III-238 VerfV). Die Kontrolle des Beihilfenverbots liegt in den Händen der Europäischen Kommission, sie entscheidet, ob die nationalen Beihilfen vertragskonform sind, wobei der Rat hier ein Veto einlegen kann (vgl. Art. 93 EWGV/EEA/EGV-M; Art. 88 EGV-A/N; Art. III-168 VerfV). Beihilfen werden überdies im Bereich der Gemeinsamen Handelspolitik angesprochen, dabei geht es jedoch mehr um die Harmonisierung als um den Abbau von Ausfuhrbeihilfen, um auf diese Weise gleiche Wettbewerbsbedingungen innerhalb

19 Im Bereich Gesundheitswesen geht es um Fördermaßnahmen, die den Schutz und die Verbesserung der menschlichen Gesundheit sowie die Bekämpfung grenzüberschreitender schwerer Krankheiten zum Ziel haben. Ausdrücklich wird darauf hingewiesen, dass die Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Organisation des Gesundheitswesens und die medizinische Versorgung in vollem Umfang gewahrt bleibt (vgl. Art. 129 EGV-M; Art. 152 EGV-A/N; Art. III-278 VerfV). Ähnlich unklar bleibt die Ausgestaltung der Maßnahmen im Bereich Industrie. Hier geht es um die Schaffung der Voraussetzungen für die Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinschaft, z.B. die Förderung eines für die Initiative und Weiterentwicklung der Unternehmen günstigen Umfelds sowie einer besseren Nutzung des industriellen Potentials. Dies soll durch eine Koordination zwischen den Staaten und eine Unterstützung nationaler Maßnahmen gewährleistet werden (vgl. Art. 130 EGV-M; Art. 157 EGV-A/N; Art. 279 VerfV).

der Gemeinschaft zu gewährleisten (vgl. Art. 112 EWGV/EEA/EGV-M; Art. 132 EGV-A/N; Art. III-315 VerfV).

Die Staaten sollen die marktliche Allokation fördern, aber auch bei unbefriedigenden Ergebnissen derselben eingreifen: In Bezug auf *öffentliche Güter* gibt es die Aussage, dass Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse von den Wettbewerbsregeln (z.B. vom Beihilfenverbot) ausgenommen werden können, wenn ansonsten ihre Aufgabenerfüllung verhindert würde (vgl. Art. 90 EWGV/EEA/EGV-M; Art. 86 EGV-A/N; Art. III-166 VerfV). Überdies sollen – seit dem Vertrag von Amsterdam – Mitgliedstaaten und Gemeinschaft die Grundsätze und Bedingungen für das Funktionieren der Dienste so gestalten, dass sie ihren Aufgaben nachkommen können (vgl. Art. 16 EGV-A/N), womit – seit dem Verfassungsvertrag präzisiert – insbesondere die finanziellen und wirtschaftlichen Bedingungen angesprochen sind (vgl. Art. III-122 VerfV). Weiterhin gibt es Vorgaben für das öffentliche Gut ›Sicherheit und Verteidigung‹: Im EUV (Art. 17) findet sich die Klausel, dass die Mitgliedstaaten die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik durch eine rüstungspolitische Zusammenarbeit unterstützen. Der Verfassungsvertrag präzisiert dies, indem die Gründung einer Europäischen Verteidigungsagentur festgelegt wird, welche die Rüstungsausgaben der Mitgliedstaaten beeinflussen soll (vgl. I-41 und III-311 VerfV).

Distributionspolitische Vorgaben in den Verträgen

In den Verträgen finden sich nur wenige Vorgaben für die staatliche Beeinflussung der personellen Verteilung. Eine direkte Korrektur der Einkommensverteilung wird europäisch nicht geregelt. Das Kapitel zu Sozialpolitik – welches durch den Vertrag von Amsterdam eingeführt wurde²⁰ – enthält die Möglichkeit, in verschiedenen Bereichen wie z.B. der sozialen Sicherheit der Arbeitnehmer Mindeststandards zu setzen. Dies könnte zur Folge haben, dass die Mitgliedstaaten ihre Ausgaben in diesen Bereichen erhöhen müssen (vgl. Art. 136 EGV-A/N; Art. III-210 VerfV). Erst seit dem Verfassungsvertrag ist ein Koordinierungsverfahren im Bereich Sozialpolitik bzw. soziale Sicherung vorgesehen, in

20 In der EEA (Art. 118a) gab es bereits die Möglichkeit, soziale Mindeststandards festzulegen, jedoch nur im Arbeits- und Gesundheitsschutz. Dem EGV-M wurde ein Sozialprotokoll angehängt, das aufgrund des britischen Widerstands nur für die anderen elf Mitgliedstaaten galt.

dessen Rahmen Leitlinien für die mitgliedstaatlichen Sozialausgaben gemacht werden können (Art. III-213 VerfV).²¹

Stabilisierungspolitische Vorgaben in den Verträgen

Im EWGV sowie der EEA gab es einen eigenen Artikel zur Koordinierung der Konjunkturpolitik, die von den Mitgliedstaaten als Angelegenheit von gemeinsamem Interesse angesehen werden sollte. Der Rat konnte über »die der Lage entsprechenden Maßnahmen entscheiden« (Art. 103, Abs. 2 EWGV/EEA) und diese sogar mit Hilfe von Richtlinien durchsetzen (vgl. ebenda). Dieser Artikel wurde jedoch nicht in den Vertrag von Maastricht übernommen. Stattdessen wurden im EGV-M die Konvergenzkriterien für die WWU eingeführt, darunter das Fiskalkriterium »eine[r] auf Dauer tragbare[n] Finanzlage der öffentlichen Hand, ersichtlich aus einer öffentlichen Haushaltslage ohne übermäßiges Defizit« (Art. 109j EGV-M; Art. 121 EGV-A/N, Art. III-198 VerfV). Die Kriterien von 3 % des BIP für die Neuverschuldung sowie 60 % für die Gesamtverschuldung werden überdies in einem separaten Artikel festgehalten, ergänzt um ein Sanktionsverfahren für das Defizitkriterium (vgl. Art. 104c EGV-M; Art. 104 EGV-A/N; Art. III-184 VerfV). Hierbei handelt es sich um eine der detailliertesten ausgabenpolitischen Bestimmungen. Im Verfassungsvertrag wird die Koordination der Haushaltsdisziplin noch einmal verschärft (vgl. Art. III-184). In einer Erklärung zu diesem Artikel bekräftigen die Mitgliedstaaten, dass die Steigerung des Wachstumspotentials sowie die Erreichung einer soliden Haushaltslage die beiden fundamentalen Ziele ihrer Wirtschafts- und Finanzpolitik sind. Neben der Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakts wird hierfür die Notwendigkeit, in konjunkturell guten Zeiten Überschüsse zu erzielen, besonders hervorgehoben (vgl. Erklärung zu Art. III-184 VerfV). Überdies wird für die Mitglieder der Eurozone eine zusätzliche Koordination – mit einem expliziten Verweis auf die Haushaltsdisziplin – eingeführt (vgl. Art. III-194 VerfV).

Allgemeine Vorgaben für die mitgliedstaatliche Wirtschaftspolitik

Neben den ausgabenpolitischen Vorgaben, die sich den drei Bereichen Allokation, Distribution und Stabilisierung zuordnen lassen, finden sich in den Verträgen allgemeine Vorgaben für die mitgliedstaatliche Wirt-

²¹ In Artikel 140 EGV-A/N war auch vorgesehen, dass die Kommission die Mitgliedstaaten bei der Koordination ihrer Sozialpolitik unterstützt, allerdings nur durch Untersuchungen, Stellungnahmen und Berichte.

schaftspolitik, die auch die Ausgabenpolitik umfassen. Laut EWGV und EEA sollen die Mitgliedstaaten bei ihrer Wirtschaftspolitik folgende Ziele verfolgen: Wahrung eines hohen Beschäftigungsstands und eines stabilen Preisniveaus sowie Sicherung des Gleichgewichts der Zahlungsbilanz und des Vertrauens in die Währung (vgl. Art. 104 EWGV/EEA). Der EGV ersetzt diese Zielstellungen durch die Grundsätze »stabile Preise, gesunde öffentliche Finanzen und monetäre Rahmenbedingungen sowie eine dauerhaft finanzierbare Zahlungsbilanz« (Art. 3a EGV-M; Art. 4 EGV-A/N; Art. III-177 VerfV).

Die Mitgliedstaaten sollen jedoch nicht nur gemeinsame Ziele verfolgen, sondern sich dabei auch abstimmen: Die Koordination der nationalen Wirtschaftspolitik taucht in allen Verträgen auf, ein Koordinationsverfahren wird allerdings erst seit Maastricht vertraglich festgelegt (vgl. Art. 105 EWGV/EEA; Art. 103 EGV-M; Art. 99 EGV-A/N; Art. III-179 VerfV). Auch hier hat es eine Verschiebung gegeben: Im EWGV sowie der EEA wird mit der Koordinierung das Ziel einer »schrittweise[n] Annäherung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten« (Art. 2 EWGV/EEA) verfolgt, es wird von einer »für die Weiterentwicklung der Gemeinschaft erforderlichen Konvergenz der Wirtschafts- und Währungspolitiken« (Art. 102a EEA) gesprochen. Im EGV ist nur mehr die Rede von der »engeren Koordinierung der Wirtschaftspolitik und einer dauerhaften Konvergenz der Wirtschaftsleistungen« (Art. 103 EGV-M; Art. 99 EGV-A/N; Art. III-179 VerfV). Der Schwerpunkt liegt nun auf der Konvergenz der Ergebnisse nationaler Wirtschaftspolitik und der wirtschaftlichen Leistung, nicht mehr auf der Annäherung der Mittel zu ihrer Erreichung.

Eine Koordination der mitgliedstaatlichen Politik ist seit dem Vertrag von Amsterdam auch im Bereich der Beschäftigungspolitik vorgesehen (vgl. Art. 125-130 EGV-A/N; Art. III-203-208 VerfV), zu diesem Zweck werden sogenannte beschäftigungspolitische Leitlinien erstellt (vgl. Art. 128 EGV-A/N; Art. III-206 VerfV). Grundsätzlich untersteht auch die Beschäftigungspolitik dem Grundsatz der gesunden öffentlichen Finanzen, da die beschäftigungspolitischen Leitlinien mit den Grundzügen der Wirtschaftspolitik in Einklang stehen müssen (vgl. Art. 126 EGV-A/N; Art. III-206 VerfV).

Zusammenfassung: Untersuchungsgegenstand

Zusammengefaßt werden folgende Politikfelder in die Untersuchung einbezogen: Mit Blick auf die Allokation sind dies die Beihilfenpolitik sowie die öffentlichen Güter mit allokativer Funktion (in den Verträgen explizit angesprochen wird die Daseinsvorsorge sowie Sicherheit und