

Intendierter Einfluss der europäischen Vorgaben auf die Interventionsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten und ihre Handlungsfähigkeit

Im Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft hatten die sechs Gründungsstaaten bereits hohe Ansprüche an eine Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Wirtschaftspolitik festgeschrieben: Laut Artikel 6 koordinieren die Mitgliedstaaten ihre Wirtschaftspolitik, soweit dies der Erreichung der Vertragsziele dient. Nach Artikel 104 sollte jeder Mitgliedstaat eine Wirtschaftspolitik betreiben, die »unter Wahrung eines hohen Beschäftigungsstands und eines stabilen Preisniveaus das Gleichgewicht seiner Gesamtzahlungsbilanz [...] sicher[t] und das Vertrauen in seine Währung aufrecht[erhält].« Die Koordination sollte unter anderem durch eine Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Verwaltungsstellen und den Zentralbanken erfolgen (Art. 105), für die Koordinierung auf dem Gebiet der Konjunkturpolitik wurden speziellere Verfahren festgelegt (s.u.). Die angestrebte enge Zusammenarbeit in Fragen der Beschäftigungs- und Sozialpolitik umfasste eine Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften (vgl. Art. 117 EWGV) sowie Untersuchungen und Beratungen (vgl. Art. 118 EWGV).

Für die Untersuchung des beabsichtigten Einflusses der vertraglich und außervertraglich festgelegten europäischen Vorgaben werden diese fünf Bereichen zugeordnet: Dem Aufbau des Gemeinsamen Marktes, der Koordinierung der kurzfristigen Wirtschaftspolitik, der Vorbereitung der Wirtschafts- und Währungsunion, dem gemeinsamen Vorgehen bei der mittelfristigen Wirtschaftspolitik sowie der Koordinierung der Beschäftigungspolitik.

Aufbau des Gemeinsamen Marktes

Das erste Hauptziel des Integrationsprozesses war die Schaffung eines Gemeinsamen Marktes. Dieses in Art. 2 des EWG-Vertrags festgelegte Ziel sollte innerhalb von 12 Jahren erreicht werden (vgl. Art. 8 EWGV), was auf den Treffen der Staats- und Regierungschefs wiederholt betont wurde. So sprachen diese sich 1961 in Paris für die Errichtung eines einheitlichen Marktes durch die Abschaffung jeglicher Schutzmaßnahmen auf dem Gebiet der Zölle und eine Angleichung der Volkswirtschaften durch eine engere Zusammenarbeit aus (vgl. Konferenz der Staats- bzw. Regierungschefs 1961a: 13) und beschlossen im Juli des gleichen Jahres, »in regelmäßigen Zeitabständen Zusammenkünfte zu dem Zweck abzuhalten, ihre Ansichten zu vergleichen, ihre Politik miteinander ab-

zustimmen und zu gemeinsamen Auffassungen zu gelangen« (Konferenz der Staats- bzw. Regierungschefs 1961b: 40).

Direkt ausgabenrelevant waren in diesem Zusammenhang vor allem die Vorschriften für die nationale Beihilfenpolitik. *Beihilfen* waren laut Art. 92 EWGV verboten, sofern sie den Wettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten verzerrten und den Handel beeinträchtigten. Der Vertrag schrieb fest, dass die Mitgliedstaaten Subventionen nur nach einer Prüfung durch die Kommission vergeben durften (vgl. Art. 93 EWGV). Das Beihilfenverbot wurde in den Anfangsjahren der Integration jedoch nicht weiter ausgebaut und auch in den Vorgaben für die nationalstaatliche Wirtschaftspolitik nur selten – und wenn insbesondere im Zusammenhang mit Ausgabenkürzungen zur Nachfragedämpfung (vgl. z.B. 72/C 133/12: 13; 73/C 116/22: 22) – wieder aufgegriffen. Weitaus häufiger verabschiedete der Rat Ausnahmeregelungen vom Beihilfenverbot. Sehr detailliert erfolgte dies für die Verkehrsunternehmen, um auf dieser Weise Wettbewerbsverzerrungen zwischen den verschiedenen Verkehrsträgern zu vermeiden, aber gleichzeitig staatliche Ausgleichszahlungen für die Belastungen zu ermöglichen, die sich aus öffentlichen Dienstpflichten (Betriebs-, Beförderung- und Tarifpflicht) ergaben (vgl. hierzu 65/271/EWG; VO 1191/69; VO 1107/70, es handelte sich um Präzisierungen von Art. 77 EWGV). Des Weiteren wurden Beihilfen für den Schiffbau genehmigt, die »dazu bestimmt sind, die auf dem internationalen Schiffbaumarkt festgestellten Wettbewerbsverzerrungen auszugleichen« (69/262/ EWG, Art. 1; ebenso 72/273/EWG: 28). Dies wurde damit begründet, dass der Schutz des Schiffbaus in der Gemeinschaft von gemeinsamem Interesse sei und die notwendigen Beihilfen zur Aufrechterhaltung der Wettbewerbsfähigkeit den innergemeinschaftlichen Handel nicht verfälschen durften (vgl. 69/262/EWG: 25). Bei einer Reduzierung der internationalen Verzerrungen sollten die Beihilfen jedoch auch hier verringert werden (vgl. 72/273/EWG: 28). Die Beihilfenregelungen im Rahmen der Strukturpolitik werden bei der mittelfristigen Wirtschaftspolitik behandelt.

Neben den Beihilfenbestimmungen ist bei der Schaffung des Gemeinsamen Marktes nur noch die Abstimmung der *Verkehrsinfrastrukturinvestitionen* ausgabenrelevant: Die Mitgliedstaaten sollten der Kommission ihre Vorhaben von gemeinsamem Interesse melden (vgl. 66/161/EWG, Art. 1), um durch diese Abstimmung eine Verschwendungen von Ressourcen zu vermeiden (vgl. 67/264/EWG: 1545).

Koordinierung der kurzfristigen Wirtschaftspolitik

Unter kurzfristiger Wirtschaftspolitik wurde insbesondere eine Koordinierung der Konjunkturpolitik verstanden, wie sie in Art. 103 EWGV festgelegt war. Gemäß diesem Artikel betrachten die Mitgliedstaaten ihre Konjunkturpolitik als eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse (vgl. Art. 103, Abs. 1): Sie setzen sich gegenseitig »über die unter den jeweiligen Umständen zu ergreifenden Maßnahmen ins Benehmen« (ebenda, Abs. 1), dem Rat wurde überdies die Möglichkeit eingeräumt, mit qualifizierter Mehrheit Maßnahmen in Form rechtlich bindender Richtlinien zu verabschieden, was einer sehr weitgehenden Befugnis entsprach (vgl. ebenda, Abs. 3).

Die Notwendigkeit des gemeinsamen Vorgehens wurde jedoch nicht nur mit dem Vertrag, sondern vor allem mit der zunehmenden wirtschaftlichen Verflechtung begründet. Deren Folgen für die mitgliedstaatliche Wirtschaftspolitik sollte auf unterschiedliche Weise begegnet werden: Zum einen führte die Vernetzung nach Meinung des Rates dazu, dass die Politik eines Mitgliedstaates nicht mehr auf das eigene Territorium begrenzt bliebe, so dass bei nationalen Maßnahmen jeweils auch die anderen Staaten mit bedacht werden mussten (vgl. 71/371/EWG: 17). Um unerwünschte grenzüberschreitende Effekte zu verhindern, wurde vor allem auf das Instrument der *Konsultationen* gesetzt. Bereits seit 1960 mussten die Mitgliedstaaten die Kommission »über die großen Linien ihrer Vorhaben [unterrichten], die geeignet sein könnten, die Konjunkturlage in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft zu beeinflussen« (60/C 31/764, Art. 2). 1969 wurde das Instrument der Konsultationen verstärkt: Die »Entscheidung des Rates über die Koordinierung der kurzfristigen Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten« legte fest, dass bei allen wichtigen Entscheidungen oder Maßnahmen eines Mitgliedstaates auf dem Gebiet der kurzfristigen Wirtschaftspolitik, die erhebliche Auswirkungen auf andere Mitgliedstaaten haben könnten (oder eine Abweichung von den gemeinsamen Leitlinien darstellten), vorherige Konsultationen durchgeführt werden müssen (vgl. 69/227/EWG, Art. 1). Eine Konsultation konnte von jedem Mitgliedstaat sowie vom Rat beantragt werden, sie fand in verschiedenen Ausschüssen oder im Rat selbst statt, bei Dringlichkeit nur in einem Ausschuss (vgl. Rat 1970: 88). Die Mitgliedstaaten durften die geplanten Maßnahmen erst nach der Konsultation durchführen. Diese Bestimmung gab der nationalstaatlichen Wirtschaftspolitik zwar keine bestimmte Richtung vor, die gegenseitige Information und Billigung von Maßnahmen ermöglichte jedoch eine gewisse Annäherung. Ebenso wird deutlich, dass die Mitgliedstaaten von

einer sehr engen Verflechtung und damit gegenseitigen Beeinflussung ausgingen.

Des Weiteren führte die wirtschaftliche Verflechtung nach Ansicht der Mitgliedstaaten zu einer Einschränkung ihrer Interventionsmöglichkeiten: »Ein korrigierendes Eingreifen ist um so schwieriger geworden, als die Errichtung des Gemeinsamen Marktes die in den verschiedenen Ländern benutzten Steuerungsinstrumente zum Teil ihrer Wirkung beraubt hat« (71/107/EWG: 9). Gemeinsam mit der dritten wahrgenommenen Folge der Verflechtung – einer höheren Effektivität gemeinsamen Vorgehens – lag hierin die Begründung für eine aktive Koordinierung der nationalen Wirtschaftspolitik. Sie umfasste in diesen Fällen nicht nur Konsultationen, sondern auch die Festlegung gemeinsamer Ziele und Vorgehensweisen. Bereits 1959 sprach der Rat sich dafür aus, gemeinsame Richtlinien für die Haushaltspolitik festzulegen, bei denen besonders die konjunkturgerechte Gestaltung der Finanzpolitik beachtet werden sollte (vgl. Rat 1959: 40). Präzisere Empfehlungen folgten in den Jahren 1964-68, vor allem jedoch im Rahmen der Vorbereitung der Wirtschafts- und Währungsunion zu Beginn der 1970er Jahre.

Die beiden Hauptziele der kurzfristigen Koordinierung waren die Bekämpfung der Inflation und die Sicherstellung eines raschen und gleichgewichtigen Wachstums (vgl. 68/147/EWG: 6). Die *Inflation* entwickelte sich zu Beginn der 1970er Jahre zu einem zentralen Problem, auf das gemeinsam reagiert wurde, da »[a]ngesichts der starken wirtschaftlichen Interdependenz der Mitgliedstaaten [...] der Inflationsbekämpfung nur dann ein nachhaltiger Erfolg beschieden sein [wird], wenn alle Mitgliedstaaten gleichzeitig und mit der notwendigen Energie dieses Ziel verfolgen« (73/C 107/01: 8). Darüber hinaus wurde die Inflation als schädlich für die gemeinschaftliche Wettbewerbsfähigkeit sowie das Beschäftigungsniveau angesehen (vgl. 73/C 116/22: 22). Die Vorgaben empfahlen in erster Linie, die Nachfrage zu reduzieren: Neben einer Verringerung der privaten Nachfrage durch Einkommenspolitik oder Steuererhöhungen wurde auch eine Dämpfung der öffentlichen Ausgaben angesprochen. Da die kollektiven Bedürfnisse noch nicht befriedigt waren und überdies neue hinzukamen (vgl. 72/C 133/01: 6), waren die Empfehlungen hier recht vorsichtig, sie beschränkten sich auf die staatlichen Verwaltungsausgaben (vgl. 67/264/EWG: 1560), Beihilfen (vgl. 72/C 133/12: 13) sowie – mit Einschränkungen formuliert – Konsumausgaben (vgl. 73/C 107/01: 9); öffentliche Mittel für Schulen, Krankenhäuser oder Sozialwohnungen (vgl. 64/246/EWG: 1030) sowie Infrastruktur (vgl. 71/371/EWG: 18) sollten nicht gekürzt werden. Es ging auch nicht darum, die öffentlichen Ausgaben insgesamt zu reduzieren, vielmehr sollte ihr Anstieg stabilisiert werden, als Richtwerte wur-

den ein Ausgabenpfad von unter 5 % (vgl. 64/246/EWG: 1029) bzw. möglichst unter dem des nominalen BIP genannt (vgl. 72/C 133/01: 7). Überdies forderten die Vorgaben, die Ausgaben zeitlich und örtlich zu staffeln (vgl. 64/246/EWG: 1029; 72/C 133/12: 13) und den Nettofinanzierungssaldo zu verbessern (vgl. 73/C 107/01: 9). Auf die Empfehlungen für Angebotsseite wird bei der Koordinierung der mittelfristigen Wirtschaftspolitik und der Beschäftigungspolitik eingegangen.

Mit dem zweiten Hauptziel der kurzfristigen Koordinierung, der *Konjunkturstabilisierung*, sollte ein gleichmäßiges Wachstum sichergestellt werden. Zu diesem Zweck wurde hauptsächlich diskretionäre Politik empfohlen: Nachfrageerhöhungen im konjunkturellen Abschwung, Nachfragedämpfungen im Aufschwung (vgl. 68/147/EWG: 6). Beides machte es notwendig, die Möglichkeiten einer schnellen haushaltspolitischen Reaktion auf konjunkturelle Veränderungen zu schaffen (vgl. 66/736/EWG: 4060): Den Mitgliedstaaten wurde empfohlen, Eventualhaushalte aufzustellen, Konjunkturausgleichsrücklagen zu bilden (vgl. 71/107/EWG: 32) und »jederzeit genügend große und gut vorbereitete Prognosen für zusätzliche öffentliche Investitionsprogramme (›Schubladenprogramme‹ [...]) mit entsprechenden Finanzierungsmodalitäten bereitzuhalten und nach deren Durchführung unverzüglich neue Programme vorzubereiten« (67/452/EWG: 7; ähnlich 71/371/EWG: 22). Die »konzertierte Aktion zur Stützung der Expansion der Globalnachfrage« (68/147/EWG: 6) sollte auch verhindern, dass die schwache Binnenkonjunktur eines Mitgliedstaates sich negativ auf die anderen Mitgliedstaaten auswirkt (67/452/EWG: 7). So wurde z.B. 1968 eine Richtlinie erlassen, nach der die französische Krise durch eine – verbindlich vorgeschriebene – gemeinschaftliche Expansionspolitik gemildert und auf diese Weise auch ein Übergreifen auf andere Länder verhindert werden sollte (vgl. 68/310/EWG: 13).

Koordinierung der Politik im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion

Aus Anlass des Eintritts in die Endstufe des Gemeinsamen Marktes beschlossen die Staats- und Regierungschefs bei ihrer Zusammenkunft in Den Haag im Jahr 1969, eine Wirtschafts- und Währungsunion zu errichten (vgl. Konferenz der Staats- bzw. Regierungschefs 1969: Ziff. 2 bzw. 8). Zur Umsetzung dieser Beschlüsse wurde von einem eigens dafür eingesetzten Ausschuss ein Stufenplan erarbeitet (vgl. 70/192/EWG). Bereits in der ersten Ratsentscheidung zu den Zwischenberichten des so genannten Werner-Ausschusses stellte der Rat fest: »Die Wirtschafts- und Währungsunion bedeutet, daß die wichtigsten wirtschaftspolitischen

Entscheidungen auf Gemeinschaftsebene getroffen [...] und daß infolgedessen die erforderlichen Befugnisse von nationaler Ebene auf die Ebene der Gemeinschaft übertragen werden« (70/C 136/19: 19). 1971 wurde die Schaffung der WWU binnen der nächsten zehn Jahre für realistisch gehalten und festgelegt, dass »die Schaffung der Währungsunion [...] sich insbesondere auf parallele Fortschritte in der Konvergenz und später der Vereinheitlichung der Wirtschaftspolitik stützen [müsste]« (71/C 28/01: 3).

Auf dem Weg zur Wirtschafts- und Währungsunion wurde die kurzfristige Koordinierung der mitgliedstaatlichen Wirtschaftspolitik somit weiter ausgebaut: Zum einen wurden die *Konsultationen* verstärkt: Eine Gruppe aus Vertretern der Mitgliedstaaten wurde eingerichtet, die sich ständig über die kurzfristige Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten austauschen sollte (vgl. 72/C 38/03: 3). Zum anderen sah man eine stärkere Abstimmung der *Haushaltspolitik* vor. Die 1964 eingeführte Gegenüberstellung der mitgliedstaatlichen Haushaltspläne durch den Haushaltsausschuss (vgl. 64/299/EWG) sollte durch eine Angleichung der Zeitpläne für die einzelstaatlichen Haushaltsverfahren verbessert werden (vgl. 71/C 28/01: 3). Zusätzlich gingen die Mitgliedstaaten in diesem Bereich jedoch weit über Konsultationen hinaus, indem sie sich in der »Entschließung über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion« darauf einigten, dass »die Margen [...], innerhalb derer die Eckwerte der öffentlichen Gesamthaushalte liegen müssen, insbesondere die Änderung ihres Volumens, die Größe sowie die Finanzierungs- und Verwendungsart der Salden« (71/C 28/01: 2) auf Gemeinschaftsebene festgelegt werden. Weiterhin sollte das konjunkturpolitische Instrumentarium »den neuen Aufgaben [angepasst werden], die sich für eine engere Koordinierung der Wirtschaftspolitik im Rahmen der stufenweisen Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion stellen« (71/371/EWG: 21), worunter vorrangig eine elastischere Gestaltung der Instrumente der Konjunktur- und Haushaltspolitik verstanden wurde (vgl. ebenda: 22).

Schließlich sollten auch die Grundzüge der *allgemeinen Wirtschaftspolitik* auf Gemeinschaftsebene festgelegt und die wirtschaftspolitischen Instrumente schrittweise angeglichen werden (vgl. 71/C 28/01: 3). Den ersten Punkt präzisierte die »Entscheidung über die Verstärkung der Koordinierung der kurzfristigen Wirtschaftspolitik« (71/141/EWG). Sie schrieb dem Rat eine zentrale Rolle bei der Koordinierung der Wirtschaftspolitik zu, die er durch drei Zusammenkünfte pro Jahr wahrnehmen sollte. Die erste sogenannte »Prüfung der wirtschaftlichen Lage« diente der Bilanz der Wirtschaftspolitik des Vorjahres sowie ihrer Anpassung an die Erfordernisse der wirtschaftlichen Entwicklung (vgl.

ebenda, Art. 2), in der zweiten wurde die Wirtschaftspolitik des laufenden Jahres überprüft und »quantitative Orientierungsdaten für die Entwürfe der öffentlichen Gesamthaushalte des folgenden Jahres festgelegt« (ebenda, Art. 3). Im Rahmen der dritten Prüfung wurde schließlich ein »Jahresbericht über die Wirtschaftslage der Gemeinschaft« verabschiedet, der auch Leitlinien für die mitgliedstaatliche Wirtschaftspolitik enthielt (vgl. ebenda, Art. 4). Der Jahresbericht musste den nationalen Parlamenten zur Kenntnis gebracht werden, damit er bei der Haushaltsdebatte berücksichtigt werden konnte (vgl. ebenda, Art. 5). Sanktionen bei Verstößen gegen die in diesem Rahmen gegebenen Empfehlungen waren nicht vorgesehen.

Koordinierung der mittelfristigen Wirtschaftspolitik

Störende gegenseitige Beeinflussungen sollten nicht nur im Bereich der kurzfristigen Wirtschaftspolitik, sondern auch mittelfristig verhindert werden, um das Ziel des Gemeinsamen Marktes sowie der Wirtschafts- und Währungsunion nicht zu gefährden. Hauptinstrument hierfür waren die »Programme für die mittelfristige Wirtschaftspolitik«, in denen die großen Linien der von den Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft zu verfolgenden Wirtschaftspolitik für einen Zeitraum von fünf Jahren niedergelegt wurden. Das entsprechende Verfahren verabschiedete der Rat 1964 (vgl. 64/247/EWG): Auf Grundlage eines Vorentwurfs des eigens dafür eingerichteten »Ausschusses für mittelfristige Wirtschaftspolitik« legt die Kommission einen Programmentwurf vor, den der Rat nach Stellungnahmen des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses verabschiedet. Die Übereinstimmung der mitgliedstaatlichen Politik mit den Leitlinien wird vom Ausschuss geprüft. In die erste Phase fallen die ersten drei Programme für die mittelfristige Wirtschaftspolitik (1967, 1969, 1971), wobei das 2. Programm das erste nur aktualisierte sowie um die Aspekte Struktur- und Regionalpolitik ergänzte.

Eine Abstimmung der mittelfristigen Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten hielt man aus verschiedenen Gründen für erforderlich. Grundsätzlich ging es darum, mit Hilfe der Programme eine ausgewogene Entwicklung der Gemeinschaft zu fördern, die »nur das Ergebnis eines engstens abgestimmten gemeinsamen Vorgehens sein [kann]« (71/107/EWG: 22). Die Entwicklung der nationalen Volkswirtschaften, die von unterschiedlichen Niveaus ausging und sich in ungleichem Tempo vollzog, sollte ohne Rückgriffe auf protektionistische Maßnahmen oder Wechselkursänderungen auskommen (vgl. 71/107/EWG: 12). Letzteres gewann im Rahmen der Vorbereitungen zur WWU eine besondere Be-

deutung. Mit Hilfe der mittelfristigen Vorausschau sollten überdies Ungleichgewichte aufgelöst bzw. verhindert werden, welche durch die zunehmende Verflechtung die anderen Mitgliedstaaten und damit die ausgewogene Entwicklung behindern könnten (vgl. 67/264/EWG: 1522). Weitere Gründe für das gemeinsame Vorgehen fanden sich bei den ausführlicher behandelten Politikfeldern (s.u.). Neben Leitlinien für die mitgliedstaatliche Wirtschaftspolitik enthielten die Programme auch mittelfristige Projektionen für Wachstum, Beschäftigung, Inflation etc., wobei es sich hierbei nicht um quantifizierte Zielvorgaben, sondern lediglich um Orientierungsdaten handelte (vgl. 67/264/EWG: 1523). Weiterhin wurden im 3. Programm eine Reihe weiterer Instrumente angesprochen, wie die konzertierte Vorbereitung von Entscheidungen, die Ausdehnung der obligatorischen Konsultationen, die Errichtung eines Systems von Warnindikatoren sowie die Festlegung zulässiger Bandbreiten für Konjunkturschwankungen (vgl. 71/107/EWG: 32). Diese wurden jedoch noch nicht weiter ausgeführt.

Bei den in den Programmen angesprochenen Politikfeldern mit ausgabenpolitischer Relevanz handelt es sich um Haushaltspolitik, Strukturpolitik, Forschungs- und Entwicklungspolitik und in geringem Umfang Sozialpolitik.

Die *Haushaltspolitik* wurde vor allem im 1. Programm ausführlich behandelt. Ein Schwerpunkt lag dabei auf Empfehlungen zur Ausweitung des kollektiven Konsums, da diesem eine wachsende Rolle bei der Entwicklung der Industrieländer zugesprochen wurde (vgl. 67/264/EWG: 1535). »Das Ausmaß des zu befriedigenden kollektiven Bedarfs, vor allem im Bereich der Verkehrsinfrastruktur, des Unterrichts- und Gesundheitswesens, zwingt die Mitgliedsländer zu außergewöhnlich großen Anstrengungen« (ebenda: 1532). Auch in den Bereichen Kultur, Wissenschaft und Freizeitgestaltung wurde ein starker Rückstand gegenüber industriellen Einrichtungen festgestellt (vgl. ebenda: 1518). Um eine ausgewogene Entwicklung der langfristigen Investitionen zu fördern und die Finanzpolitik zu einem »Angelpunkt der allgemeinen Wirtschaftspolitik« zu machen, wurden die Mitgliedstaaten aufgefordert, mehrjährige Haushaltsprogramme aufzustellen (vgl. ebenda: 1519). Dabei sollte jedoch die Flexibilität der Haushaltspolitik gewahrt bleiben.

Im Gegensatz zur Koordinierung der kurzfristigen Wirtschaftspolitik beschäftigten die Programme für die mittelfristige Wirtschaftspolitik sich auch ausführlich mit der Verbesserung der Angebotsseite, vor allem durch Struktur- und Forschungspolitik. Eine gemeinsame *Strukturpolitik* sah man als notwendig an, weil der Strukturwandel durch den Gemeinsamen Markt beschleunigt wurde, die Mitgliedstaaten ähnliche Strukturprobleme aufwiesen und es »immer schwieriger [wurde], isoliert auf na-

tionaler Ebene Lösungen anzustreben, da sich einerseits das nationale Instrumentarium allmählich verringert, und da andererseits die immer noch vorhandenen Instrumente an Durchschlagkraft verloren haben« (69/157/EWG: 32). Letzteres wurde mit der Freizügigkeit der Produktionsfaktoren erklärt, die zu Produktionsverlagerungen, neuen sektoralen Problemen in anderen Mitgliedstaaten sowie einem Aufschaukeln von Beihilfen führen könnten (vgl. ebenda: 33). Eine Zusammenarbeit in diesem Gebiet sollte nicht nur über die mittelfristigen Programme, sondern auch über regelmäßige Konfrontierungen, vorherige Abstimmungen sowie die Festlegung gemeinsamer Kriterien für selektive Fördermaßnahmen erfolgen (vgl. ebenda: 32 und 37ff). Die – ausgabenrelevanten – Empfehlungen für die Mitgliedstaaten gingen dabei in zwei Richtungen: Zum einen sollten die Staaten Sektoren finanziell unterstützen, die sehr negativ vom Strukturwandel betroffen waren. Dabei ging es nicht darum, diese längerfristig zu erhalten, sondern eine sozialverträgliche Anpassung sowie Umstellung zu ermöglichen. Zum anderen sollten zukunftsträchtige Sektoren wie die elektronische Industrie finanziell gefördert werden, die der Gemeinschaft eine Spitzenstellung in der Welt sichern könnten (vgl. ebenda: 44ff).

Die Empfehlungen im Bereich *Forschungs- und Entwicklungspolitik* gingen in eine ähnliche Richtung, hier wurde vor allem der Wettbewerb mit den USA herausgestellt (vgl. 69/157/EWG: 10). Das gemeinsame Vorgehen wurde damit begründet, dass »die Dimension der einzelnen Mitgliedstaaten nicht mehr ausreicht, um die Ansprüche, die der wissenschaftliche und technische Fortschritt an sie stellt, für sich allein in angemessenem Maße erfüllen zu können« (ebenda: 15). Dies bezog sich insbesondere auf die finanziellen Mittel, welche nur mehr gemeinsam aufgebracht werden konnten. Als Formen gemeinsamen Vorgehens wurden eine Abstimmung von nationalen Entscheidungen und Instrumenten sowie die Entwicklung gemeinsamer Kriterien für prioritäre Forschungsgebiete (vgl. 69/157/EWG: 64f) genannt. Die Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, den Mitteln für Forschung in den nächsten Jahren Vorrang einzuräumen, was sich in einem steigenden Anteil am Sozialprodukt widerspiegeln sollte. Als Beispiele wurden das Bildungssystem, insbesondere die Universitäten (hierfür wurden recht präzise Leitlinien aufgestellt), staatliche Forschungsaufträge und Forschungsbeihilfen sowie die Schaffung erster Absatzmöglichkeiten genannt (vgl. 69/157/EWG: 63ff).

Schließlich enthielten die Programme in geringem Umfang auch *sozialpolitische* Maßnahmen. Im 1. Programm fand sich der Hinweis, dass es in den nächsten Jahren Probleme aufgrund der kräftigen Erhöhung der Renten und der steigenden Leistungen der Krankenversicherung geben würde, weshalb »die gesamten finanziellen Probleme der Sozialversi-

cherungen [...] unter gebührender Berücksichtigung der wirtschaftlichen und sozialen Aspekte eingehend geprüft werden [müssen]« (67/264/EWG: 1563). Das 2. und 3. Programm beschäftigten sich mit einem Ausbau der Sozialsysteme. Begründet wurde ein gemeinsames Vorgehen damit, dass die Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft erst durch ihren Beitrag zur Verbesserung der Lebensbedingungen ihren Sinn erhalten (vgl. 71/107/EWG: 10). Die Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, vermehrt öffentliche Leistungen, insbesondere im Erziehungs- und Gesundheitswesen sowie Wohnungsbau bereitzustellen und den sozialen Schutz an die »gesellschaftspolitischen Erfordernisse der Gegenwart« (71/107/EWG: 10) anzupassen. Das Ziel einer gerechteren Einkommens- und Vermögensverteilung (vgl. ebenda) wurde im 2. Programm bei der Einkommenspolitik behandelt, die nicht nur die Löhne, sondern auch die staatlichen Transferleistungen umfasste (vgl. 69/157/EWG: 93). Den Mitgliedstaaten wurde empfohlen, diese Leistungen entsprechend der Löhne (und beides möglichst gemäß der wirtschaftlichen Lage) zu erhöhen. Zu diesem Zweck – und um eine gleichmäßige Steigerung der Einkommen in allen Ländern zu gewährleisten – sollten Orientierungsdaten entwickelt werden, die unter anderem die Produktivitätsentwicklung widerspiegeln (vgl. ebenda: 89). Aufgrund der Vielschichtigkeiten und Komplexität des Themas wurden jedoch keine eigenen Leitlinien für die Sozialausgaben formuliert, auch wenn dies für notwendig gehalten wurde (vgl. ebenda: 98). Auch im 3. Programm fand sich der Hinweis, dass es noch nicht möglich sei, alle Mittel zur Erreichung der sozialpolitischen Ziele festzulegen (vgl. 71/107/EWG: 10). Um dieses Problem zu lösen, verabschiedete der Rat im selben Jahr ein Arbeitsprogramm zur Durchführung des sozialpolitischen Art. 118 EWGV. Hierin wurden Bereiche ausgewählt, bei denen sich die dringlichsten Probleme auf Gemeinschaftsebene stellten und Aussicht auf konkrete Ergebnisse bestand. Zu den möglichen Kooperationsgebieten sollten von der Kommission Studien erarbeitet werden (vgl. 71/C 23/20: 20ff). Weiterhin wurde die Aufstellung eines europäischen Sozialbudgets gefordert, eine vergleichende Übersicht über die Mittel, welche die Mitgliedstaaten im Bereich der Sozialpolitik aufbrachten sowie eine Vorausschau über die künftigen finanziellen Probleme der sozialen Sicherheit (vgl. ebenda: 22). In seiner sozialpolitischen Mitteilung von 1973 empfahl der Rat eine angemessene Abstimmung der Politik der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit und gemeinsame Maßnahmen zur Bekämpfung von Armut (vgl. Rat 1973: 54).

Beschäftigungspolitik

Auch die Beschäftigungspolitik war hauptsächlich mittelfristig ausgerichtet. Im Mittelpunkt stand der Umgang mit der Arbeitskräfteknappheit, Arbeitslosigkeit trat nur temporär auf, hervorgerufen durch den Strukturwandel oder wirtschaftliche Abschwünge. Konjunkturrell bedingte Arbeitslosigkeit sollte mit Hilfe der allgemeinen Politik der Konjunkturbelebung abgebaut werden (s.o.). Hinsichtlich der Arbeitskräfteknappheit sowie der durch den Strukturwandel ausgelöste Arbeitslosigkeit wurden insbesondere verstärkte Anstrengungen im Bereich der Berufsausbildung und Umschulung empfohlen. Das gemeinsame Vorgehen – vertraglich abgesichert durch Art. 128 EWGV⁹⁰ – wurde damit begründet, das Arbeitskräftepotential der Gemeinschaft bestmöglich verwenden zu wollen (vgl. 67/264/EWG: 1540) und die Arbeitnehmerfreiheit zu erleichtern (vgl. 63/266/EWG: 1338; 71/C 81/05: 7). Angestrebt wurde eine gemeinsame Berufsausbildungspolitik; ein reger Informationsaustausch sowie die Schaffung einheitlicher Ausbildungsstandards bzw. die Angleichung der Ausbildungsniveaus sollten den Weg dorthin ebnen (vgl. 71/C 81/05: 6). Zu diesem Zweck wurden zwei Dokumente mit Grundzügen bzw. Leitlinien für eine gemeinsame Politik der Berufsausbildung verabschiedet (63/266/EWG und 71/C 81/05). Um die allgemeine Koordinierung der Beschäftigungspolitik zwischen den Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft zu erleichtern, wurde 1970 ein »Ständiger Ausschuss für Beschäftigungsfragen« eingerichtet, der den Dialog und die Konsultationen zwischen dem Rat bzw. den Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten, der Kommission und den Sozialpartnern sicherstellen sollte (vgl. 70/532/EWG, Art. 2).

Die Vorgaben empfahlen vorwiegend, die Kontinuität der Erwerbstätigkeit zu verbessern und die berufliche Mobilität durch eine Verbesserung der Aus- und Umschulungsmöglichkeiten zu erhöhen (vgl. z.B. 71/C 81/05: 9). Einen weiteren Beitrag sollte die Sicherstellung einer angemessenen Einkommenskontinuität für Zeiten der Umschulung leisten (vgl. 71/371/EWG: 21; 71/107/EWG: 36). Auch die europaweite und nationale Mobilität der Arbeitskräfte wurde angesprochen, ersteres um den italienischen Arbeitskräfteüberschuss zur Milderung der Knappheit in den anderen Ländern zu nutzen. Allerdings wurde bei der Mobilität

90 »Auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses stellt der Rat in bezug auf die Berufsausbildung allgemeine Grundsätze zur Durchführung einer gemeinsamen Politik auf, die zu einer harmonischen Entwicklung sowohl der einzelnen Volkswirtschaften als auch des Gemeinsamen Marktes beitragen kann« (Art. 128 EWGV).

immer auf die sozialen Folgen hingewiesen, weshalb sie nur eingeschränkt empfohlen wurde, stattdessen sollten die Mitgliedstaaten sich bemühen, in den vom Strukturwandel negativ betroffenen Regionen Arbeitsplätze zu schaffen (vgl. 67/264/EWG: 1516). Soziale Ziele spielten auch bei der dritten Lösungsmöglichkeit, der Erhöhung des Arbeitskräftepotentials, eine große Rolle: Dies sollte nicht durch eine Verkürzung der Ausbildungszeit oder eine Erhöhung des Pensionsalters erreicht werden, auch die Steigerung der Erwerbstätigkeit verheirateter Frauen durch einen Ausbau von Kinderbetreuungseinrichtungen wurde nur zaghaft empfohlen (vgl. 67/264/EWG: 1552f). Insgesamt wurde die Überlegung angestellt, dass die Mitgliedstaaten im Beschäftigungsbereich »gleichzeitig präzise Verpflichtungen eingehen [...] um die Befürchtungen jedes einzelnen Landes hinsichtlich der Auswirkungen, die solche Maßnahmen auf seine Wettbewerbsstellung haben könnten, zu zerstreuen« (71/371/EWG: 21).

Schlussfolgerungen

Zusammenfassend soll nun beantwortet werden, ob die Absicht hinter den europäischen Vorgaben in dieser Phase darin bestand, die mitgliedstaatlichen Interventionsmöglichkeiten zu erweitern oder zu beschränken, um so ihre Handlungsfähigkeit zu stärken.

Hinsichtlich der *allokativen Aufgaben* der Staaten wurden die Interventionsmöglichkeiten in der Beihilfenpolitik zwar durch den EWGV deutlich eingeschränkt, da die Mitgliedstaaten ohne europäische Erlaubnis keine Subventionen mehr vergeben durften. Das Verbot wurde jedoch in den weiteren Vorgaben gemildert, indem Beihilfen für bestimmte Sektoren (Verkehr, Schiffbau, Sektoren im Strukturwandel, fortschrittliche Sektoren) ausdrücklich erlaubt wurden. Staatliche Interventionen im Bereich öffentliche Güter wurden in dieser Phase sehr nachdrücklich empfohlen und hauptsächlich damit begründet, dass der kollektive Konsum wesentlich zum Wohlstand der Gesellschaft beitrage und die kollektiven Bedürfnisse – traditionelle wie neue – durch die Staaten befriedigt werden sollten. Dies bezog sich sowohl auf öffentliche Güter mit allokativer Funktion (z.B. Infrastruktur, Bildung, Forschung- und Entwicklung) als auch auf Güter mit distributiver Funktion (Gesundheitswesen, Wohnungsbau etc.), da die Empfehlungen sich in den gleichen Dokumententypen befanden, bestand hier auch kein Unterschied in Bezug auf die Verbindlichkeit.

Zu den *Sozialausgaben* gab es nicht viele Empfehlungen. Der Verbesserung der Lebensbedingungen wurde eine große Bedeutung zugeschen, ein Ausbau der Sozialleistungen sollte hierzu einen Beitrag le-

sten, die Mitgliedstaaten demnach stärker in die Wirtschaft intervenieren. Wegen der Komplexität des Gebiets wurden jedoch keine konkreten Empfehlungen verabschiedet.

Stabilisierung spielte in dieser ersten Phase eine zentrale Rolle: Aufgrund der so wahrgenommenen verminderten Wirkungsmächtigkeit der nationalstaatlichen Instrumente sowie der höheren Effektivität des gemeinsamen Vorgehens sahen die Mitgliedstaaten eine Koordination hier als besonders notwendig an. In den Vorgaben vereinbarten sie, das erforderliche Instrumentarium bereitzustellen, um schnell auf Konjunkturschwankungen reagieren zu können. Abschwünge sollten durch gemeinsame Aktionen zur Erhöhung der Nachfrage gemildert, einer zu starken Expansion durch Nachfragereduzierung – möglichst beim privaten Konsum – entgegen gewirkt werden. Zur Finanzierung der Nachfrageerhöhungen sowie für öffentliche Investitionen waren auch Haushaltsdefizite erlaubt, deren Begrenzung nur empfohlen wurde, um in Boomphasen die Nachfrage zu dämpfen. Die Verbindlichkeit der Stabilisierungsvorgaben schwankte zwischen verbindlichen Richtlinien im Falle der französischen Krise und rechtlich unverbindlichen Empfehlungen, die jedoch aufgrund ihrer teilweise sehr hohen Detailliertheit eine Überprüfung durch die europäischen Organe sowie die Öffentlichkeit ermöglichten.

Die europäischen Vorgaben hatten somit in allen drei Bereichen staatlicher Intervention das Ziel, die nationalen Interventionsmöglichkeiten auszubauen.

Staatsverständnis

Um herauszufinden, welches Staatsverständnis den europäischen Vorgaben zugrunde liegt, wird im Folgenden eine qualitative Inhaltsanalyse durchgeführt. Vorauszuschicken ist, dass es für diese Phase relativ wenig Dokumente gibt, auf die sich die Inhaltsanalyse und somit die Aussage über das Staatsverständnis beziehen kann.⁹¹ Dies liegt – wie bereits zu Beginn beschrieben – daran, dass die Mitgliedstaaten in den Anfangsjahren der Integration die Koordination im Bereich der Ausgabenpolitik erst aufbauen mussten. Da es sich insgesamt um 17 Dokumente handelt, sind Rückschlüsse auf das Staatsverständnis jedoch möglich.⁹² Eine

91 Für die Frage nach der Handlungsfähigkeit konnten deutlich mehr Dokumente ausgewertet werden, da einige Dokumente zu Koordinationsverfahren keine für das Staatsverständnis relevanten Stellen aufwiesen.

92 Ausgewertet wurden folgende Dokumente: 63/266/EWG, 64/246/EWG, 65/192/EWG, 66/736/EWG, 67/264/EWG, 67/452/EWG, 68/147/EWG, 69/157/EWG, 71/107/EWG, Rat 1971, 71/371/EWG, 71/C 81/05, 72/C 133/12, 72/C 133/01, 73/C 75/01, 73/C 107/01, 73/C 116/22.