

tet (vgl. 86/667/EWG: 18), was unter anderem auf die teilweise dramatisch sinkenden Ölpreise – im Jahr 1985 halbierten sie sich (vgl. ebenda) – und geringen Lohnsteigerungen infolge der hohen Arbeitslosigkeit zurückzuführen war. Letztere war das zentrale wirtschaftspolitische Problem dieser Phase, sie lag zu Beginn bei über 10 %, sank zwar von 1985 an leicht ab, gelangte bis 1989 jedoch nur knapp unter 9 % (vgl. Europäische Kommission 1993: 200). Trotz der recht guten Wachstumsraten war die Gemeinschaft einem immer stärkeren Wettbewerbsdruck ausgesetzt, auch dies ein wichtiger Grund für das Binnenmarktpjekt, von dem man sich mehr Wettbewerbsfähigkeit gegenüber den Hauptkonkurrenten USA und Japan erhoffte (vgl. Gillingham 2003: 152).

Beim Blick auf die politische Situation in den Mitgliedstaaten ist vor allem der Wandel der wirtschaftspolitischen Orientierung in Frankreich von Bedeutung: 1983 entschied sich die Regierung Mitterand gegen eine Strategie der Abkopplung und ging zu einer Austeritätspolitik über (vgl. Ziltener 1999: 138), die drei Jahre von der mitte-rechts Koalition unter Jacques Chirac fortgeführt wurde (vgl. Gillingham 2003: 195). Was die anderen großen europäischen Länder angeht, so blieben in Deutschland und Großbritannien mit Kohl und Thatcher die konservativen Regierungen an der Macht, während in Italien von 1983 bis 1987 der sozialistische Premier Craxi regierte (vgl. ebenda: 207).

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

Zur Beantwortung der Frage, ob mit Hilfe der europäischen Vorgaben die mitgliedstaatlichen Interventionsmöglichkeiten eingeschränkt oder ausgebaut werden sollten, werden diese drei Bereichen zugeteilt: Erstens beschäftigten sie sich mit dem Binnenmarktpjekt, zweitens wurde gemeinsam gegen die Arbeitslosigkeit vorgegangen, als drittes gab es Vorgaben für die allgemeine Wirtschaftspolitik.

Koordinierung im Rahmen des Binnenmarktpjekts

Der Binnenmarkt sollte den Wohlstand und die Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinschaft steigern. Von der Zusammenführung der nationalen Märkte zu einem großen gemeinsamen Markt versprach man sich unter anderem Kostenersparnisse und Massenproduktionsanreize. Der verstärkte Wettbewerb zwischen den nationalen Unternehmen sollte die Produktivität erhöhen, Innovationen fördern etc. (vgl. 87/609/EWG: 15). In erster Linie ging es bei diesem Projekt um die Abschaffung von Han-

delshemmnissen aller Art, direkt ausgabenrelevant ist die Empfehlung, die wettbewerbsverzerrenden *Beihilfen* abzuschaffen: Die »potentiellen Vorteile [des Binnenmarktes, A.K.] werden sich [...] nur dann in der Realität niederschlagen, wenn eine strikte Wettbewerbspolitik betrieben wird, die sicherstellt, daß [...] die positiven Wirkungen eines stärkeren Wettbewerbs nicht durch Staatshilfen und Subventionen vermindert werden« (88/655/ EWG: 18). Das Beihilfenverbot wurde aus dem EW-GV unverändert in die Einheitliche Europäische Akte übernommen. Zusätzlich wurden die Mitgliedstaaten in den Vorgaben immer wieder aufgefordert, ihre Subventionen zu verringern (vgl. z.B. 83/674/EWG: 13; 85/105/EWG: 26; 86/667/EWG: 67). Erlaubt wurden Beihilfen nur, wenn dies dem Aufbau des Binnenmarktes diene (s.u.) sowie für bestimmte Sektoren, die innerhalb der Gemeinschaft von besonderer Bedeutung waren, z.B. die Schiffbauindustrie (vgl. z.B. 87/167/ EWG: 55). Auch hier wurden jedoch Höchstgrenzen für die Beihilfen festgelegt, um den Wettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten nicht zu verfälschen, so wie mittelfristig eine Senkung angestrebt (vgl. ebenda).

Ein weiteres wichtiges Element bei der Schaffung des Binnenmarktes war der Ausbau bzw. die Vernetzung nationaler *Infrastruktur*. Die Vorgaben empfahlen den Mitgliedstaaten »umfangreichere Investitionen zur Verbesserung oder Erneuerung der wirtschaftlichen Infrastruktur« (85/105/EWG: 34; ähnlich 86/667/EWG: 56). Die sogenannten Transeuropäischen Netze (transnationale Verkehrs-, Energie- und Telekommunikationswege) wurden aus EU-Mitteln finanziert, sollten aber durch mitgliedstaatliche Investitionen ergänzt werden (vgl. 87/609/EWG: 15). Überdies wurden private Infrastrukturprojekte (vgl. 85/C 165/02: 2) und der kombinierte Verkehr (Straße, Schiene, Binnenschiff) gefördert, indem sie vom Beihilfenverbot ausgenommen waren, beim letztgenannten bis alle Mitgliedsländer den gleichen Stand erreicht hatten (vgl. VO 1100/89: 24).

Der Binnenmarkt sollte die europäische Wettbewerbsfähigkeit auch im Angesicht der *technologischen* Neuerungen stärken: »Die Gemeinschaft muß jetzt auf die Herausforderung reagieren, die daraus resultiert, daß sie gegenüber den Vereinigten Staaten und Japan bezüglich der industriellen Kapazität bei neuen, rasch expandierenden Technologien allmählich ins Hintertreffen geraten ist« (85/105/EWG: 27). Die technologische Aufholjagd wurde allerdings nicht nur dem Markt überlassen, die Mitgliedstaaten sollten unterstützend eingreifen und ihre Ausgaben für Forschung und Entwicklung erhöhen (vgl. 87/609/EWG: 22) sowie produktive private Investitionen durch Subventionen fördern (vgl. 83/674/EWG: 12). Die europäische Ebene spielte insofern eine Rolle, als dass sie die nationalstaatlichen Anstrengungen »ermutigt und koordi-

niert und einen eigenständigen europäischen Ansatz für Forschung und Technologie entwickelt« (88/655/EWG: 25). In die Einheitliche Europäische Akte wurde ein neuer Titel »Forschung und technologische Entwicklung« aufgenommen, mit dem sich die Gemeinschaft das Ziel setzte, »die wissenschaftlichen und technischen Grundlagen der europäischen Industrie zu stärken und die Entwicklung ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit zu fördern« (Art. 130, Abs. 1 EEA). Zu diesem Zweck sollten die nationalen Politiken und Programme untereinander koordiniert werden (vgl. Art. 130h EEA).

Der Europäische Rat stellte jedoch gleichzeitig fest, dass die Einführung neuer Technologien – auch als dritte industrielle Revolution bezeichnet – gesellschaftliche Probleme mit sich brachte, auf die gemeinsam reagiert werden musste (vgl. Europäischer Rat 1985c: 8). Hiermit war in erster Linie die berufliche Weiterbildung angesprochen, damit »Arbeitnehmer und Arbeitslose sich auf den technischen Wandel und die sektorielle Umstrukturierung und deren Folgen für Arbeitsplätze und berufliche Qualifikation einstellen und sämtliche von den technischen und industriellen Neuerungen gebotenen Möglichkeiten nutzen können« (89/C 148/01: 2). Dies leitet bereits über zur sogenannten »sozialen Dimension des Binnenmarktes«. Hinter diesem Ausdruck verbirgt sich das häufig genannte Ziel, der Binnenmarkt solle allen zu Gute kommen (vgl. z.B. Europäischer Rat 1988b: 9). Grundlegend ging man davon aus, dass sich dies automatisch ergeben würde, weshalb nur wenige soziale Vorgaben – hauptsächlich in den Bereichen Arbeits- und Gesundheitsschutz – verabschiedet wurden (vgl. Europäischer Rat 1988a: 165). Direkt ausgabenrelevante Vorgaben gab es nur im Bereich der Armutspolitik: Der Rat betrachtete die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung als wesentlichen Bestandteil der sozialen Dimension des Binnenmarktes (vgl. 89/C 277/01: 1) und erklärte das Fortbestehen hoher Armutsraten für unvereinbar mit dem im EWGV sowie der EEA festgelegten Ziel der beschleunigten Hebung der Lebensverhältnisse (vgl. 85/8/EWG: 24). »Die Gemeinschaft kann ihren wirtschaftlichen Zusammenhalt gegenüber der internationalen Konkurrenz nur festigen, wenn sie gleichzeitig ihren Zusammenhalt im sozialen Bereich verstärkt. Die Sozialpolitik muß also auf Gemeinschaftsebene ebenso ausgebaut werden wie die Wirtschafts-, Währungs- und Industriepolitik« (84/C 175/01: 1).

Explizit ausgeschlossen wurde eine Harmonisierung der nationalen Sozialsysteme, ebensowenig sollten allerdings Anpassungen der Systeme als »Einsatz im Wettbewerbsspiel zwischen den europäischen Volkswirtschaften [verwendet] werden« (ebenda: 2). Somit wurden zwar die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten anerkannt, diese »schließen [aber] nicht aus, daß gemeinsame Maßnahmen zur schrittweisen Errich-

tung eines europäischen Sozialraums getroffen werden« (ebenda: 1). Empfohlen wurden angemessene Sozialleistungen (vgl. Europäischer Rat 1989b, o.S.) sowie Maßnahmen, die den Zugang zu Ausbildung, Beschäftigung, Wohnraum, öffentlichen Dienstleistungen und medizinischer Versorgung ermöglichen (vgl. 89/C 277/01: 1). Das gemeinsame Vorgehen war jedoch recht unverbindlich, vorgesehen waren »Verbreitung und [...] Austausch von Informationen, [...] Koordinierung und Evaluierung der Maßnahmen zur Bekämpfung der Armut sowie [ein] Transfer von innovatorischen Methoden zwischen den Mitgliedstaaten« (85/8/EWG: 24). In der 1989 verabschiedeten »Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer« einigten die Mitgliedstaaten sich darauf, dass die Kommission die Fortschritte in jährlichen Berichten überprüft (vgl. Europäischer Rat 1989b, o.S.).

Gemeinsame Bekämpfung der Arbeitslosigkeit

Obwohl es in dieser Untersuchungsphase keine konjunkturellen Einbrüche gab und auch der demographisch bedingte Anstieg der Erwerbspersonenzahl zum Stillstand kam, blieb die Arbeitslosigkeit auf einem laut Europäischem Rat (1985a: 11) inakzeptabel hohen Niveau. Zurückgeführt wurde dies in erster Linie auf die mangelnde Beschäftigungsintensität des Wachstums, die Vorgaben zielten entsprechend sowohl auf eine Stärkung des Wachstums als auch auf Maßnahmen, die dieses Wachstum in mehr Arbeitsplätze übersetzen sollten. Der erste Punkt wird bei der allgemeinen Wirtschaftspolitik behandelt, im Folgenden geht es nur um die Maßnahmen zur Steigerung der Beschäftigung.

Die Zusammenarbeit im Beschäftigungsbereich basierte auf den Jahresberichten, zusätzlich verabschiedete der Rat in dieser Phase zahlreiche spezielle Entschlüsse. Diese betonten, dass die Arbeitsmarktpolitik in erster Linie im Verantwortungsbereich der Mitgliedstaaten liege (vgl. 86/C 340/02: 2), ihre Bemühungen sollten jedoch durch gemeinschaftliche Aktionen flankiert und intensiviert werden (vgl. 85/C 165/02: 2). Des Weiteren wurde es als wünschenswert angesehen, dass die Mitgliedstaaten »auf dem Arbeitsmarkt und bei den Lohnkosten weitgehend parallele Maßnahmen treffen« (86/667/EWG: 75). Schließlich sollte ein Erfahrungs- und Informationsaustausch über innovative bzw. Erfolg versprechende Maßnahmen statt finden (vgl. 87/569/EG: 32).

Die Vorgaben enthielten ein ganzes Bündel von Maßnahmen: Die Mitgliedstaaten sollten die Anpassungsfähigkeit bzw. Flexibilität der Arbeitsmärkte erhöhen, allerdings durften dabei »grundlegende Rechte auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit, des Schutzes sozialer Errungenschaften und der Arbeitsbedingungen nicht aufs Spiel gesetzt werden«

(86/C 340/02: 2). Bei der teilweise empfohlenen Verkürzung der Arbeitszeit sollte die Wettbewerbsfähigkeit beachtet werden (vgl. 85/C 02/03: 4). Ausgabenrelevant ist hierbei, dass die Vorruhestandsregelungen zunehmend als finanzielle Belastung der Staatshaushalte angesehen (vgl. 83/674/EWG: 15) und daher nur mehr für Langzeitarbeitslose in Erwägung gezogen wurden (vgl. 85/C 02/03: 4). Auch die finanzielle Belastung der Unternehmen mit Sozialversicherungsbeiträgen wurde problematisiert: »Steigende Sozialversicherungslasten, die zu den Löhnen hinzu kommen, können dazu führen, daß die Unternehmen weniger Arbeitsplätze schaffen« (85/105/EWG: 23).

Ein Schwerpunkt der Vorgaben lag auf der beruflichen Bildung zur Bekämpfung der strukturellen Arbeitslosigkeit. Eine entsprechende Koordination war vertraglich vorgesehen (Art. 128 EEA), sie gewann insbesondere vor dem Hintergrund des oben bereits erwähnten technologischen Wandels an Bedeutung. Die verstärkten Anstrengungen in diesem Bereich zielten auf die »Vermittlung einer breit angelegten Ausbildung, die die Möglichkeit gibt, breitgefächerte Kenntnisse und Fertigkeiten zu erwerben, um durch eine größere berufliche Mobilität den Zugang zum Arbeitsmarkt und eine Beschäftigung auf Dauer zu erleichtern« (83/C 166/01: 2). Das gemeinsame Vorgehen umfasste neben einem ständigen Erfahrungs- und Gedankenaustausch (vgl. ebenda: 3) die Entwicklung eines zusammenhängenden und schrittweisen gemeinsamen Vorgehens im Bereich der Berufsbildung – unter Berücksichtigung der nationalen Unterschiedlichkeiten (vgl. 83/C 193/02: 4).

Neben diesen allgemeinen Empfehlungen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit verabschiedete der Rat eine Reihe von Vorgaben, die sich auf besonders betroffene Gruppen wie Jugendliche, Langzeitarbeitslose und Frauen bezogen. Auch hier wurden – speziell zugeschnittene – Bildungsmaßnahmen als zentral angesehen (vgl. bspw. 85/C 02/03: 4; 87/C 178/03: 5). Überdies empfahlen einige Vorgaben öffentlich finanzierte Beschäftigungsprogramme, die sich zum Teil über die mit ihrer Hilfe eingesparten Sozialleistungen refinanzieren sollten (vgl. 85/619/ EWG: 40). So bekamen die Mitgliedstaaten den Auftrag, allen Jugendlichen direkt im Anschluss an die schulische Ausbildung die Möglichkeit zu geben, für mindestens ein Jahr an einer Berufsbildungsmaßnahme teilzunehmen (vgl. 87/569/EWG, Art. 1). Die Berufstätigkeit von Frauen wurde gefördert, obwohl hierdurch die Anzahl der Erwerbspersonen und damit das Problem der Arbeitslosigkeit weiter erhöht wurde, allerdings könne auf diese Weise »eine breitere Basis für die Verteilung der Steuer- und Sozialversicherungslast [ge]schaffen [werden]. Angesichts der Überalterung der Bevölkerung in der Gemeinschaft wird dies mittel- und langfristig immer wichtiger« (88/655/EWG: 23). Daher sollten die Mit-

gliedstaaten Möglichkeiten für die Betreuung von Kindern und anderen pflegebedürftigen Personen bereitstellen (vgl. 88/C 333/01: 2).

Koordinierung der allgemeinen Wirtschaftspolitik

Die 1980er Jahre waren von einem beständigen, wenn auch – im Vergleich zu den Nachkriegsjahren – relativ langsamen Wachstum geprägt.

»Während die konjunkturellen Anzeichen nach und nach günstiger werden, besteht nach wie vor die wichtige Frage, ob sich die europäische Wirtschaft jetzt auf einem Pfad grundlegender struktureller Verbesserung befindet. Hierbei geht es insbesondere darum, die mittelfristige Investitions- und Beschäftigungsneigung zu steigern und die Leistungsfähigkeit in entscheidenden Wirtschaftszweigen [...] zu erhöhen« (83/674/ EWG: 8).

Das zentrale Ziel des gemeinsamen Vorgehens lag somit darin, den Aufschwung zu stärken, konjunkturpolitische Maßnahmen wurden selten und wenn dann meist im Hinblick auf mögliche außenwirtschaftliche Risiken angesprochen (vgl. bspw. 85/619/ EWG: 14).

Obwohl die mittlere Frist im Zentrum des gemeinsamen Vorgehens stand, erfolgte die Koordination nicht über die Programme für die mittelfristige Wirtschaftspolitik: Nachdem man sich 1982 nur auf ein sehr kurzes und eher Differenzen als Gemeinsamkeiten konstatierendes 5. Programm hatte einigen können, wurden keine weiteren Programme dieser Art mehr aufgelegt. Für die Koordinierung wurden stattdessen die jährlich verabschiedeten Jahresberichte genutzt. Im Vergleich zur Vorphase paßte der Rat sie im Rahmen seiner mehrmals im Jahr stattfindenden Treffen seltener – nur 1983 in geringem Maße – an, ihr Umfang stieg jedoch von durchschnittlich 15 (Phase II) auf bis zu 75 Seiten im Jahr 1986. Was den Detailgrad der festgelegten Ziele angeht, so wurde im Jahresbericht 1984 angemerkt: »Die Kenntnisse über die Auswirkungen wirtschaftspolitischer Schritte sind zu ungewiß, als daß förmliche Preis- und Wachstumsziele festgesetzt werden könnten. Über die Größenordnungen sollte jedoch geredet werden« (85/105/ EWG: 17). In einigen Jahresberichten griff man auf das Instrument der Szenarienbildung zurück, um die Notwendigkeit bestimmter Politiken zu rechtfertigen, dabei wurden zwar quantifizierte Aussagen über Wachstumsraten, Beschäftigungsanstiege etc. gemacht, diese waren jedoch nicht als Zielvorgaben zu verstehen (vgl. bspw. 85/619/EWG: 14ff; 86/667/EWG: 48ff). Eine leichte Änderung bei der Form der Koordination ergab sich durch die Verabschiedung der »Kooperativen Strategie für ein beschäftigungsfreundlicheres Wachstum« im Jahr 1985. Für ihre Umsetzung – im Rah-

men der Jahresberichte – waren folgenden Schritten vorgesehen: Bis Ende 1985 sollte Einvernehmen über die Zielsetzungen und Initiativen herrschen, die 1986 durchgeführt werden sollten. Auf Grundlage einer Erfolgskontrolle sollte im Jahr 1987 das zweite Maßnahmenbündel folgen etc. (vgl. 85/619/EWG: 48). Zusätzlich waren die Mitgliedstaaten aufgerufen, Kurzberichte über ihre im Rahmen der Strategie getroffenen Maßnahmen vorzulegen (vgl. 86/667/EWG: 10).

Das gemeinsame Vorgehen zur Stärkung eines inflationsfreien, beschäftigungsintensiven Wachstums beruhte auf der unverändert in die EEA übernommenen vertraglichen Verpflichtung zur Koordinierung der nationalen Wirtschaftspolitik (vgl. Art. 105 EEA). Begründet wurde die Notwendigkeit der Koordinierung in erster Linie mit der hohen wirtschaftlichen Verflechtung, die durch die Vollendung des Binnenmarktes sowie die voranschreitende monetäre Integration im Rahmen des Europäischen Währungssystems noch weiter ansteigen würde (vgl. 88/655/EWG: 29). Die in Folge der Verflechtung schnellere Reaktion der Güter- und Finanzströme setze dem autonomen wirtschaftspolitischen Handeln der Mitgliedstaaten enge Grenzen (vgl. 87/609/ EWG: 17), so dass

»[d]ie einzelnen europäischen Länder [...] kaum hoffen [können], Stabilisierungserfolge in einen dynamischen Aufschwung umzusetzen, wenn sie dabei unkoordiniert vorgehen. Nur ein großer Schritt nach vorne im Rahmen einer konzertierten Aktion der einzelnen Staaten und der Europäischen Gemeinschaft [...] kann einen kräftigen Aufschwung herbeiführen« (83/674/EWG: 19).

Weiterhin wurde die »größere Konvergenz in Richtung auf mehr Stabilität, die für die Fortsetzung des Wachstumsprozesses und für Fortschritte hin zur Wirtschafts- und Währungsunion erforderlich ist« (89/685/EWG: 14) als Begründung für die Koordinierung angeführt.

Die empfohlenen Maßnahmen wurden – ohne inhaltliche Änderungen – ab 1985 in einem »kohärente[n] wirtschaftspolitische[n] Konzept« (89/685/EWG: 8) der Gemeinschaft zusammengefasst, der oben bereits angesprochenen »Kooperativen Strategie für ein beschäftigungsfreundlicheres Wachstum«. Wie schon bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und durch den Titel der Strategie angesprochen, ging es nicht nur darum, das Wachstum, sondern auch dessen Beschäftigungsintensität zu erhöhen. Letzteres wurde bereits dargestellt, im Folgenden wird auf die Empfehlungen zur *Wachstumssteigerung* eingegangen: Die kooperative Strategie umfasste angebots- wie nachfragepolitische Maßnahmen. Die Angebotsseite sollte unter anderem durch das Binnenmarktprojekt sowie die oben angeführten Maßnahmen zu dessen Erreichung gestärkt werden

(vgl. 86/665/EWG: 8), den Strukturwandel wollte man durch die Abschaffung von Erhaltungssubventionen (vgl. bspw. 85/105/ EWG: 22) sowie verstärkte Bemühungen bei der Berufsbildung erleichtern (vgl. bspw. 83/C 166/01: 1). Auch die beschriebene Technologiepolitik ist von Bedeutung. Einige Dokumente wiesen weiterhin auf die Notwendigkeit stabiler Rahmenbedingungen hin (vgl. bspw. 86/667/EWG: 25).

Breiten Raum nimmt die Vorgabe ein, zur Verbesserung der Angebotsseite die Lohnanstiege zu mäßigen, um die Rentabilität der Unternehmen zu verbessern und somit erweiternde anstelle von arbeitsplatzsparenden Investitionen anzuregen (vgl. 85/105/EWG: 29). Gleichzeitig wurde jedoch das mit der Lohnmäßigung einhergehende Problem des Nachfragemangels gesehen und angegangen: Die Nachfragestützung wurde dabei explizit als Aufgabe des Staates betrachtet, zumindest bis die zusätzlichen Arbeitsplätze und das Wachstum die Nachfrage ausreichend erhöht hätten (vgl. 85/619/EWG: 22). Zur Stabilisierung der Nachfrage war in erster Linie die Haushaltspolitik gefragt, auch wenn die Mitgliedstaaten hierfür höhere Defizite in Kauf nehmen müssten. Ausgenommen von dieser Strategie waren die Länder, die bereits sehr hohe Schulden hatten. Damit deren notwendig restriktive Politik ihnen selbst wie auch ihren Partnern nicht zu sehr schadete, empfahl der Rat ein koordiniertes Vorgehen: Die Länder, in denen dies möglich war, sollten eine expansive Politik verfolgen, um so das Wachstum auch in den anderen Ländern zu steigern und es letzteren auf diese Weise zu ermöglichen, in absehbarer Zeit ebenfalls eine expansive Politik betreiben zu können (vgl. 87/609/EWG: 18). Das Ziel eines mittelfristig ausgeglichen Haushalts gewann an Bedeutung (vgl. z.B. 88/655/EWG: 15).

Mit den zusätzlichen öffentlichen Mitteln zur Steigerung des Wachstums sollten insbesondere öffentliche Investitionen finanziert werden, um neben der Nachfrage auch das Produktionspotential zu stärken (vgl. 87/609/EWG: 16). In diesem Bereich stellten die Vorgaben einen besorgniserregenden Rückgang fest, der auf die Sparpolitik der vergangenen Jahre zurückgeführt wurde, welche somit explizit auch als Problem gesehen wurde: »Die öffentlichen Investitionen haben unter der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte gelitten [...]. Heute besteht ein Nachholbedarf an volkswirtschaftlich rentablen Projekten dieser Art« (86/667/EWG: 9). Empfohlen wurden Investitionen in Infrastruktur, Forschung und Entwicklung sowie Bildung, weiterhin in Bereiche wie Stadterneuerung oder Umweltschutz. Der Anteil der Investitionen am BIP sollte auf ca. 3 % gesteigert werden (vgl. 86/667/EWG: 39), gleichzeitig wurde jedoch ein Rückgang der Staatsausgaben angemahnt, teilweise präzisiert auf eine jährliche Verminderung des Anteils der Ausgaben am BIP um 1 % (vgl. 85/105/EWG: 22). Daher wurde auch eine

Umstrukturierung der Staatshaushalte empfohlen: Gekürzt werden sollte vor allem bei den laufenden Ausgaben, z.B. den Sozialleistungen (vgl. 83/674/EWG: 12). Bei den sozialen Dienstleistungen wie Gesundheits- und Altersvorsorge wurde eine »wirtschaftliche Handhabung, nicht aber ein Abbau dieser Leistungen« (86/667/EWG: 57) empfohlen, in den wirtschaftspolitischen Leitlinien für 1987 fand sich eine explizite Ablehnung von Privatisierungen in diesem Bereich, da dies die Kosten nicht notwendigerweise reduzieren und somit die Lohnkosten nicht senken würde (vgl. ebenda). Kürzungsbedarf sah man auch bei den von »Fehlern im Funktionieren des Wirtschaftssystems« hervorgerufenen Ausgaben, wie z.B. der Arbeitslosenhilfe, wobei hier auch eine Umwidmung der Mittel z.B. in Beschäftigungsprogramme vorgeschlagen wurde (vgl. ebenda). Der Jahresbericht von 1984 legte grobe Anhaltspunkte für die laufenden wie auch für die Investitionsausgaben von 1987 fest: Der Anteil der laufenden Ausgaben am BIP sollte um vier Prozentpunkte sinken, der Anteil der Investitionsausgaben (incl. der vermögenswirksamen Leistungen) um einen Prozentpunkt zunehmen (vgl. 85/105/EWG: 22).

Die *kurzfristige Wirtschaftspolitik* wurde mit Blick auf die möglichen Risiken für die Wirtschaftsentwicklung angesprochen: Bei einer Verschlechterung des außenwirtschaftlichen Umfelds sollten zum einen die automatischen Stabilisatoren wirken, sofern die Verschuldung dies zuließ (vgl. 83/674/EWG: 11; Rat 1983: 16). Zum anderen wurden die Mitgliedstaaten aufgefordert, zusätzliche nachfragestützende Maßnahmen durchzuführen, um die Arbeitslosigkeit zu verringern (vgl. 85/619/EWG: 23). So empfahlen die Vorgaben das Vorziehen öffentlicher Investitionsprogramme, aufgrund der unumgehbaren zeitlichen Verzögerungen sollten die Mitgliedstaaten mit den entsprechenden Vorarbeiten jeweils bereits in guten Zeiten beginnen (vgl. 85/105/EWG: 22). Auch bei diesen Maßnahmen der kurzfristigen Wirtschaftspolitik wurde ein gemeinsames Vorgehen als sinnvoll erachtet: Im Falle einer konjunkturellen Abschwächungen müsste »eine gemeinsame und zeitlich gut aufeinander abgestimmte Anstrengung [es] ermöglichen, die Interdependenzen zwischen den Mitgliedsländern positiv zu nutzen« (87/609/EWG: 7), da »[e]in solcher Haushaltsimpuls [...] ertragreicher [ist], je mehr Länder sich daran beteiligen könnten« (ebenda: 29). Der entsprechende Artikel zur Koordinierung der Konjunkturpolitik war unverändert in die EEA übernommen worden (Art. 103 EEA).

Wie die obigen Ausführungen zeigen, hängen die drei beschriebenen Bereiche – Binnenmarkt, Beschäftigung und allgemeine Wirtschaftspolitik – eng zusammen: Der Binnenmarkt sollte das wirtschaftliche Potential stärken, während von der Wachstumsstrategie und den beschäftigungsfördernden Maßnahmen eine erleichterte Vollendung des Binnen-

marktes erhofft wurde, indem sie den hierdurch hervorgerufenen Strukturwandel und seine sozialen Folgen besser abfedern halfen (vgl. 86/667/EWG: 8). Hinsichtlich der Bewertung des gemeinsamen Vorgehens wurde im Jahresbericht von 1989 festgestellt: »Die Koordinierung der Wirtschaftspolitik innerhalb der Gemeinschaft war nie leicht. Seit den frühen 80er Jahren sind jedoch auch in diesem Bereich Fortschritte gemacht worden, und die Koordinierung ist wesentlich wirksamer geworden« (89/685/EWG: 14). Betont wurde, dass es für den Erfolg nicht nur auf die Verfahren der Koordinierung ankomme, sondern insbesondere auf den Konsens über die wesentlichen Zielsetzungen bzw. Grundlinien der Wirtschaftspolitik (vgl. 88/655/EWG: 30). Letzteres wurde immer mehr als gegeben gesehen: Für die vergangenen Jahre wurde ein »breite[r] Konsens über die Prioritäten und die Orientierungen der Wirtschaftspolitik in allen ihren Bereichen [sowie] eine verstärkte Konvergenz in den Ergebnissen« (85/619/EWG: 33) festgestellt. Diesen wirtschaftspolitischen Grundkonsens weiter zu stärken war auch eine Aufgabe der Jahresberichte (vgl. ebenda). Was die konkreten Ergebnisse der Koordinierung in den Mitgliedstaaten anging, so wurde eine zunehmende Konvergenz in der makroökonomischen und finanzpolitischen Entwicklung (vgl. 83/674/EWG: 10), der Wirtschafts- und Technologiepolitik sowie der Inflationsraten festgestellt, nicht jedoch bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit sowie der Angleichung der Lebensbedingungen (vgl. Europäischer Rat 1986b: 8).

Schlussfolgerungen

Zusammenfassend wird nun dargestellt, wie die europäischen Vorgaben die mitgliedstaatlichen Interventionsmöglichkeiten in den drei Bereichen Allokation, Distribution und Stabilisierung beeinflussen sollten: Bezüglich der *Allokation* wurde das weiterhin vertraglich festgehaltene Beihilfenverbot im Rahmen des Binnenmarktprojektes immer wichtiger, da nationale Subventionen den Wettbewerb verzerrten und den Strukturwandel behinderten, obgleich beides durch den Gemeinsamen Markt intensiviert werden sollte. Dennoch gab es weiterhin Ausnahmen vom Verbot, die allerdings ebenfalls zur Vollendung des Binnenmarktes und zum Strukturwandel beitragen sollten; vor allem die Vorgaben für Infrastruktur sowie Technologie. Die Mitgliedstaaten wurden angehalten, diese nicht nur durch Subventionen zu fördern, sondern auch eigenständig bereitzustellen, letzteres galt auch für den Bereich Bildung. Öffentliche Güter mit allokativer – wie auch teilweise mit distributiver (Stadterneuerung) – Funktion spielten auch in der Strategie zur Steigerung des Wachstums und damit der Beschäftigung eine große Rolle, die Mitglied-

staaten wurden demnach in allen drei oben genannten Bereichen (Binnenmarkt, Beschäftigung, allgemein Wirtschaftspolitik) dazu angehalten, ihre Interventionen im Bereich öffentliche Güter auszudehnen.

Wenngleich in den Vorgaben immer wieder die Rede von der sozialen Dimension des Binnenmarktes war, wurden nur wenige *distributive Vorgaben* zu ihrer Erreichung verabschiedet. Bei den Sozialleistungen wurde – wenn angesprochen – zwar manchmal ihre notwendige Angemessenheit betont, hauptsächlich wurden sie jedoch als Belastung der Unternehmen wie der Staatshaushalte dargestellt, weshalb ihre Kürzung bzw. die Umschichtung der Staatshaushalte zugunsten produktiver Ausgaben empfohlen wurde. Öffentliche Güter mit distributiver Funktion wurden den Mitgliedstaaten ebenfalls sehr selten und wenn, dann nicht nur mit sozialpolitischen Zielen, sondern auch zur Steigerung des Wachstums oder der Erwerbsmöglichkeiten von Frauen nahegelegt. Im distributiven Bereich ging es somit eher um eine Einschränkung von Interventionsmöglichkeiten. Ein Dokument hielt allerdings fest, dass die Sozialleistungen nicht als Instrument im Wettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten eingesetzt werden sollten.

Im Bereich *Stabilisierung* wurde eine Einschränkung der Interventionsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten festgestellt und negativ beurteilt, da dem Staat bei der Stabilisierung des Aufschwungs eine wichtige Rolle zukam. So empfahlen die Vorgaben für den Fall von Wirtschaftskrisen unter anderem die Erstellung von Schubladenprogrammen für Investitionen, überdies sollten öffentliche Investitionen die Nachfrage stützen, solange die für das Wachstum ebenfalls notwendigen Lohnmäßigungen diese schwächten. Das koordinierte Vorgehen sollte die Interventionsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten zum einen dadurch ausweiten, dass eine gemeinsam durchgeführte expansive Politik zur Konjunkturbelebung ertragreicher schien als ein nationales Vorgehen. Zum anderen sollte eine expansive Politik von Ländern mit geringem Schuldenstand den hoch verschuldeten Ländern ermöglichen, mit der Zeit von ihrer restriktiven Politik abzurücken, ihre Interventionsmöglichkeiten also auszubauen. Allerdings lässt sich auch eine beabsichtigte Einschränkung mitgliedstaatlicher Interventionsmöglichkeiten feststellen, da öfters eine regelgeleitete Stabilisierung empfohlen und am Ziel des mittelfristigen Haushaltsausgleichs festgehalten wurde.

Insgesamt wurde die Koordinierung als erfolgreich angesehen, auch wenn ihre Ergebnisse weniger messbar geworden waren: Weder wurden (mit Ausnahme des Beihilfenbereichs) rechtlich verbindliche Richtlinien oder Verordnungen verabschiedet, noch wurden die gemeinsamen Ziele quantifiziert. Eine Ausnahme bildeten einige Vorgaben für die Staatshaushalte und den Umfang der öffentlichen Ausgaben. Der festgestellte

Konsens über die wirtschaftspolitischen Grundlinien wird in dieser Phase auch daran deutlich, dass sich die Empfehlungen kaum ändern.

Staatsverständnis

Im Rahmen der Inhaltsanalyse konnten für diese Phase 28 Dokumente ausgewertet werden. Dies ermöglicht eine – aufgrund der Unterschiede in Art und Umfang sinnvolle – Unterteilung der Vorgaben in drei Gruppen: Schlussfolgerungen des Europäischen Rates (ER)⁹⁷, wirtschaftspolitische Vorgaben (WI)⁹⁸ sowie beschäftigungs- und sozialpolitische Vorgaben (BS)⁹⁹. Die wirtschaftspolitischen Leitlinien sind die umfassendsten Dokumente, sowohl von der Länge als auch vom Inhalt her, weshalb bei ihnen die meisten Kategorienzuordnungen möglich sind.

In dieser Phase fand sich eine sehr positive *Einstellung* gegenüber dem *Markt*, insbesondere verbunden mit dem zentralen Projekt dieser Jahre, dem Binnenmarkt (ER: 6/9, WI: 5/8, BS: 1/11). Auch das *Unternehmertum* wurde manchmal positiv erwähnt, seine Förderung entsprechend in einigen Dokumenten empfohlen, jedoch ohne dies länger auszuführen (ER: 1/9, WI: 2/8, BS: 2/11). Den *Staat* betrachtete man hingegen eher skeptisch (WI: 3/8), so wurde lobend erwähnt, dass

»sich die Regierungen in einigen Mitgliedstaaten [bemühen], die Eingriffe des Staates in ihre Wirtschaften zu verringern [...]; ob es sich nun um eine Deregulierung in verschiedenen Bereichen (Verkehrswesen, Energiewirtschaft), Privatisierungen (oder Reprivatisierungen) verschiedener Tätigkeiten handelt, die zuvor vom öffentlichen Sektor wahrgenommen wurden, oder aber um den erklärten Willen, den Umfang der öffentlichen Interventionen in Form von Subventionen zurückzuschrauben – Ziel ist immer eine vermehrte Effizienz« (86/667/EWG: 67).

Damit einher gingen die Empfehlungen, die *Staatshaushalte* in Richtung produktiver, marktfördernder Ausgaben umzuschichten (WI: 8/8) und insgesamt zu reduzieren (WI: 3/8).

97 Europäischer Rat 1983c, Europäischer Rat 1984, Europäischer Rat 1985a, Europäischer Rat 1985c, Europäischer Rat 1986a, Europäischer Rat 1986b, Europäischer Rat 1988a, Europäischer Rat 1988b, Europäischer Rat 1989a.

98 83/674/EWG, Rat 1983, 85/105/EWG, 85/619/EWG, 86/667/EWG, 87/609/EWG, 88/655/EWG, 89/685/EWG.

99 83/C 166/01, 83/C 193/02, 84/C 29/01, 84/C 184/01, 84/C 175/01, 85/C 02/03, 85/C 165/02, 86/C 340/02, 88/C 333/01, 89/C 277/01, Europäischer Rat 1989b.