

5 GESAMTSCHAU DER ERGEBNISSE

Auf Grundlage der empirischen Untersuchung können nun die Forschungsfragen der Arbeit beantwortet werden. Zu diesem Zweck wird in einem ersten Schritt die Entwicklung in den vier Politikfeldern kurz zusammengefasst. Danach wird zuerst der Wandel bei der Beeinflussung von Handlungsfähigkeit, als zweites die Entwicklung des zugrunde liegenden Staatsverständnisses dargestellt. Abschließend wird danach gefragt, welche der in Kapitel 3.2 entwickelten Strategien zu welcher Zeit mit den Vorgaben verfolgt wurde.

5.1 Entwicklungen in den drei Interventionsbereichen

Interventionsbereich Allokation: Beihilfen

Hinsichtlich der Vorgaben für die nationale Beihilfenpolitik ist sowohl ein Wandel des Inhalts wie auch des Verfahrens erkennbar. Seit den Römischen Verträgen sind Beihilfen, die den Wettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten verzerren und den Handel beeinträchtigen, verboten (vgl. Art. 92 EWGV). Ebenfalls vertraglich festgelegt waren jedoch immer auch einige Ausnahmebereiche (vgl. Art. 92, Abs. 2 und 3 EWGV). Beides wurde durch die Vorgaben weiter präzisiert, hauptsächlich im Zusammenhang mit der Schaffung eines Gemeinsamen bzw. Binnenmarktes sowie dem damit einhergehenden Strukturwandel.

Für die Errichtung eines *gemeinsamen Wirtschaftsraumes* mit unverfälschten Wettbewerb war es notwendig, protektionistische Beihilfen abzubauen. Hierauf bezog sich auch das vertraglich festgelegte Verbot, das

die Vorgaben allerdings erst zum Ende der 1970er Jahre verstärkt aufgriffen. In dieser Zeit wuchs die »Neigung zu protektionistischen Verhaltensweisen und punktuellen Abwehrreaktionen« (77/778/EWG: 13) aufgrund der ölkrisenbedingten Rezessionen, was die Gefahr einer Segmentationierung der Märkte mit sich brachte (vgl. 81/1056/EWG: 10). Bei den Vorbereitungen für den Binnenmarkt – der unter anderem die europäische Wettbewerbsfähigkeit durch einen intensiveren Wettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten fördern sollte (vgl. 87/609/EWG: 15) – traten die Vorgaben der mitgliedstaatlichen Versuchung entgegen, ihrer nationalen Industrie durch Subventionen eine gute Startposition zu verschaffen. Das Verbot wettbewerbsverzerrender Beihilfen zum Schutz des Binnenmarktes wurde bis zum Ende des Untersuchungszeitraums in den Vorgaben immer wieder aufgegriffen. Es ging demnach klar um eine Einschränkung der mitgliedstaatlichen Interventionsmöglichkeiten durch die europäischen Vorgaben, die ab dem Ende der 1970er Jahre, vor allem jedoch mit der Verabschiedung des Binnenmarktpakts, verstärkt wurde. Die einzige Ausnahme bildeten die Vorgaben zur Förderung des gemeinsamen Verkehrsmarktes, der ebenfalls der Errichtung des integrierten Wirtschaftsraums dienen sollte. Zu diesem Zweck wurden nationale Beihilfen für den kombinierten sowie den öffentlichen Verkehr geduldet (vgl. z.B. 65/271/EWG; 75/327/EWG; VO 3578/92), allerdings ging es hier eher um eine Harmonisierung der nationalen Regelungen als um eine generelle Ausweitung der Beihilfen und damit der Interventionsmöglichkeiten.

Die Schaffung des gemeinsamen Wirtschaftsraums führte nach Ansicht der Mitgliedstaaten gemeinsam mit der zunehmenden wirtschaftlichen Verflechtung und dem technologischen Wandel zu einem beschleunigten *Strukturwandel*. Das gemeinsame Vorgehen zur Gestaltung dieses Prozesses wurde damit begründet, dass nur auf diese Weise eine gleichmäßige Entwicklung in der Gemeinschaft möglich sei, bei der die Länder sich nicht voneinander abschotten (vgl. 71/ 107/EWG: 12) und ärmere Länder, die über weniger Ressourcen zur Subventionierung ihrer Industrien verfügen, aufholen können (vgl. 92/180/EWG: 25). Die Mitgliedstaaten sollten den Strukturwandel in gewissem Maße durch Beihilfen gestalten, um so zu mehr Wachstum, Beschäftigung, aber auch Wettbewerbsfähigkeit beizutragen. Dies umfasste zum einen die Förderung technologisch fortschrittlicher oder zukunftsträchtiger Sektoren. Durch die Festlegung einheitlicher Förderkriterien und gemeinsame Anstrengungen wollte die Gemeinschaft in diesen Bereichen eine weltweite Spitzenstellung erreichen (vgl. 69/157/EWG: 36ff). Zum anderen wurden auch Umstellungs- und Erhaltungssubventionen empfohlen. Die allgemeine Vorgabe, Beihilfen zur sozialverträglichen Umstrukturierung

nicht mehr wettbewerbsfähiger Sektoren einzusetzen, fand sich jedoch nur im 2. Programm für die mittelfristige Wirtschaftspolitik, das sich ausführlich mit der Strukturpolitik beschäftigte (vgl. 69/157/EWG: 32). Schon zwei Jahre später gab es einen Wandel: Zwar wurde die soziale Problematik des Strukturwandels weiterhin anerkannt, die Umstrukturierung der Wirtschaft sollte jedoch nicht mehr behindert werden. Erhaltungssubventionen waren nur noch für die Schiffbauindustrie erlaubt, rechtfertigt mit den weltweiten Wettbewerbsverzerrungen auf diesem Sektor; eine gemeinsame Reaktion sollte zumindest innerhalb der Gemeinschaft gleiche Bedingungen schaffen. Ab den 1980er Jahren strebte man auch hier eine Senkung der Beihilfen an (vgl. 81/363/EWG, Art. 6).

Ab Mitte der 1980er Jahre ist eine grundlegende Veränderung feststellbar, von nun an sollte der Strukturwandel durch eine generelle Abschaffung staatlicher Beihilfen gefördert werden. Erst in den letzten Jahren des Untersuchungszeitraums griffen einige Vorgaben eine vertragliche Ausnahmeregelung auf und empfahlen eine Umschichtung der Beihilfen hin zu Forschung, Ausbildung oder ähnlichen »Vorhaben von gemeinsamem europäischen Interesse« (Art. 87, Abs. 3 EGV). Am Ziel der allgemeinen Senkung der Beihilfen hielt man jedoch fest (vgl. Europäischer Rat 2000a: Ziff. 17).

Bei der Beeinflussung des Strukturwandels ging es demnach zum einen darum, durch ein gemeinsames Vorgehen mitgliedstaatliche Interventionsmöglichkeiten auszuweiten. Diese wurden als eingeschränkt wahrgenommen, da die zunehmende Mobilität der Produktionsfaktoren beihilfenbedingte Produktionsverlagerungen vereinfachte (vgl. 69/157/EWG: 33), weiterhin drohte die Gefahr, dass nationale Beihilfen sich gegenseitig neutralisieren oder aufschaukeln, wodurch ihre Wirksamkeit gemindert würde. Eine (Wieder-)Ausweitung sollte erreicht werden, indem die Beihilfen durch Abstimmungen optimal und ohne Ressourcenverschwendungen eingesetzt und somit die Effizienz staatlicher Interventionen gestärkt werden konnte. Im Laufe der Zeit wurden zuerst die Ausnahmeregelungen für strukturschwache, im Folgenden für fortschrittliche Sektoren zurückgenommen. Beihilfen waren einige Jahre fast völlig verboten (mit Ausnahme der vertraglichen Regelungen, die jedoch in diesem Zeitraum von den Vorgaben nicht aufgegriffen wurden), was die mitgliedstaatlichen Interventionsmöglichkeiten einschränken sollte. Erst ab 2000 ist wieder eine gewisse Ausdehnung erkennbar, als die Mitgliedstaaten sich bemühten, Beihilfen für gemeinsame Ziele gebündelt – und damit effektiver – einzusetzen.

Zusammenfassend kann man für den Beihilfenbereich feststellen, dass die Vorgaben die mitgliedstaatliche Handlungsfähigkeit bis 1985 durch einen Ausbau von Interventionsmöglichkeiten stärken sollten.

Von der sehr weitgehenden Intervention in Form von Umstellungs- bzw. Erhaltungssubventionen (mit Ausnahme des Schiffbausektors) rückte man allerdings schnell wieder ab, nur die Subventionierung fortschrittlicher Sektoren sollte durch ein abgestimmtes Vorgehen noch effizienter gestaltet werden. Der Wandel begann Ende der 1970er Jahre, Subventionen wurden negativer gesehen und ab 1985 gänzlich abgelehnt. Die Vorgaben sollten die Interventionsmöglichkeiten insbesondere mit Blick auf die Schaffung des Binnenmarktes, aber auch im Rahmen der Strukturpolitik immer stärker einschränken. Auch die ab 2000 aufgegriffenen Ausnahmeregeln hatten das Ziel, dass die Mitgliedstaaten die Beihilfen nicht mehr punktuell oder sektorale, sondern stärker regelgeleitet vergeben (vgl. 2001/483/EG: 14). Dies sowie das Verbot können die Handlungsfähigkeit der einzelnen Staaten insofern stärken, als dass diese den an sie gestellten Subventionsforderungen mit Hinweis auf die europäische Ebene leichter entgegen treten können.

Zu den Verfahren und ihrer Verbindlichkeit ist grundsätzlich zu sagen, dass mit der Vertragsbasierung eine hohe Verbindlichkeit gegeben war. Die Einhaltung des Beihilfenverbots wurde von der Kommission überwacht, die Mitgliedstaaten durften ihre Subventionen erst nach Genehmigung auszahlen. Viele der Vorgaben im Beihilfenbereich waren – in Form von Richtlinien oder Verordnungen – rechtlich verbindlich, darüber hinaus wurden das Verbot sowie die Ausnahmeregeln in vielen unverbindlichen oder gering verbindlichen Leitlinien aufgegriffen. Ende der 1990er Jahre verstärkte der Rat das Beihilfenverbot, indem er das Kontrollverfahren vereinfachte (vgl. VO 994/98 – Gruppenfreistellungsverordnung) und kodifizierte (vgl. VO 659/1999). Mit letzterem wurde die seit 1985/87 vorgenommene Praxis der Kommission, die Mitgliedstaaten dazu zu verpflichten, unrechtmäßig gezahlte Beihilfen mit Zinsen zurückzufordern, durch den Rat bestätigt. Die unverbindlichen Vorgaben präzisierten das Beihilfenverbot erst ab dem Jahr 2000, als festgehalten wurde, dass die nationalen Beihilfen in Relation zum BIP sinken sollten, in den Folgejahren wurde das Jahr 2003 als Referenz angegeben. Die zunehmende intendierte Einschränkung der mitgliedstaatlichen Interventionsmöglichkeiten ging demnach – wenn auch zeitversetzt – mit einer Stärkung der Verbindlichkeit einher.

Interventionsbereich Allokation: Öffentliche Güter mit allokativer Funktion

Bei den Vorgaben für öffentliche Güter mit allokativer Funktion lässt sich im Verlauf der Integration nur ein schwacher Wandel feststellen. Drei Bereiche öffentlicher Güter fanden eine besondere Beachtung: Bil-