

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.

Aufteilung in verschiedene Dokumententypen hat bei dieser Anzahl allerdings keinen Sinn, weshalb bei den Ergebnissen der Frequenzanalyse besonders beachtet werden muss, dass nicht in jedem Dokument alle in Kapitel 4.1 entwickelten (Ober-)Fragen angesprochen wurden.

Was die (erste) Oberfrage nach den *Einstellungen* betrifft, so fanden sich in den Dokumenten hierzu kaum Aussagen. Dem *Staat* wurde eine wichtige Rolle in der Wirtschaftspolitik zugeschrieben, was jedoch anscheinend als selbstverständlich angesehen und nicht extra begründet oder rechtfertigt wurde. So stand beispielsweise im 1. Programm für die mittelfristige Wirtschaftspolitik der Satz: »In den kommenden Jahren wird [...] nach Wegen gesucht werden müssen, um das Instrumentarium der Wirtschaftspolitik zu vergrößern und zu verbessern« (67/264/ EWG: 1539). Dem entspricht auch, dass bezüglich des *Staatshaushalts* in den meisten Dokumenten nur darauf hingewiesen wurde, dass die Ausgaben in den kommenden Jahren weiter steigen würden, was insbesondere zur Befriedigung des kollektiven Konsums (s.u., öffentliche Güter) für notwendig erachtet wurde. Hinsichtlich der Struktur des Staatshaushalts wurde keine allgemeine Umschichtung von konsumtiven zu produktiven Ausgaben empfohlen. Im Rahmen der kurzfristigen Nachfragedämpfung wurde jedoch recht häufig darauf verwiesen, dass der Staat nicht bei den investiven Ausgaben sparen sollte (10/17) und es »wünschenswert [sei], daß insbesondere in den Ländern mit relativ niedriger Investitionsquote das Schwergewicht der Maßnahmen zur Bremsung der Nachfrage im Bereich der Konsumausgaben liegt« (73/C 107/ 01: 9).

Auch über den *Markt* fanden sich kaum allgemeine Aussagen, nur in einem Dokument wurde er explizit positiv dargestellt:

»Im Rahmen der globalen Maßnahmen zur Erreichung der großen wirtschafts- und sozialpolitischen Ziele des EWG-Vertrags ist das freie Spiel des Marktes in den Bereichen, in denen ein befriedigender Wettbewerb herrscht, eines der wichtigsten Mittel, um auch die Zielsetzungen der mittelfristigen Wirtschaftspolitik und insbesondere den rationellsten Einsatz der Produktionsfaktoren zu gewährleisten« (67/264/EWG: 1522).

Dem *Unternehmertum* wurde in keinem der Dokumente eine spezielle Rolle eingeräumt.

Bezüglich der zweiten Frage, *Ziele und Probleme*, war in dieser ersten, allgemein durch ein sehr rasches Wachstum gekennzeichneten Phase vor allem das Problem der *Inflation* von Bedeutung. Diese wurde auf eine das Angebot übersteigende Nachfrage (9/17) und zusätzlich auf – auch unabhängig von der Nachfrage – steigende Kosten (7/17) zurückgeführt: »Die Inflation hat immer stärker den Charakter einer Kostenin-

flation angenommen« (Rat 1971: 15). Als Lösungsstrategie wurde hauptsächlich Nachfragepolitik empfohlen (s.u.).

Die Stabilisierung der *Konjunktur* spielte ebenfalls eine wichtige Rolle (7/17), auch zu diesem Zweck wurde – und zwar ausschließlich – staatliche Nachfragesteuerung empfohlen (7/17): »Wo und solange die Konjunkturlage noch als zu schwach anzusehen ist, sind [...] eine entsprechende Erhöhung der öffentlichen Investitionen und eine Intensivierung der Maßnahmen zur Förderung der Investitionen der Unternehmungen erwünscht« (67/452/EWG: 8). Das *Wachstumsziel* rückte erst Ende der 1960er Jahre durch die Programme für die mittelfristige Wirtschaftspolitik in den Blick, es wurde in 8 von 17 Dokumenten als Ziel erwähnt, wenn Instrumente genannt wurden, dann angebotspolitische (3/17):

»Während die Konjunkturpolitik hauptsächlich über die Beeinflussung der Nachfrageentwicklung wirkt, hat die mittelfristige Wirtschaftspolitik auch das Angebot zu berücksichtigen. [...] In der Tat durften nach den Projektionen die mittelfristigen Wachstumsperspektiven kaum von der Entwicklung der Gesamtnachfrage her beeinträchtigt werden, sondern in erster Linie von dem begrenzten Spielraum zur Erhöhung des Angebots« (67/264/EWG: 1538).

Beschäftigungsprobleme stellten sich hauptsächlich in Form eines Arbeitskräftemangels, dem unter anderem durch eine verstärkte Mobilität der Arbeitnehmer (4/17) sowie gemeinsamen Anstrengungen bei der Berufsausbildung (2/17) entgegen gewirkt werden sollte. So setzte der Rat in seinem »Beschluß über die Aufstellung allgemeiner Grundsätze für die Durchführung einer gemeinsamen Politik der Berufsausbildung« das Ziel der »rechtzeitige[n] Schaffung geeigneter Ausbildungseinrichtungen, damit die in den einzelnen Wirtschaftsbereichen benötigten Arbeitskräfte zur Verfügung stehen« (63/266/EWG: 1339). Wenn das Problem der Arbeitslosigkeit – entweder temporär oder regional – auftauchte, sollte die Politik »nicht nur [darauf ausgerichtet] sein, die Anpassung der Arbeitskräfte an die Strukturänderungen aktiv zu fördern, sondern sie sollte die Arbeitnehmer auch gegen eventuell damit verbundene soziale Nachteile weitgehend schützen« (69/157/EWG: 23). Es wurden also sowohl nachfrage- (4/17) wie angebotspolitische Maßnahmen (6/17) empfohlen.

Bereits in dieser Phase fanden sich recht viele Aussagen zum *Haushaltsdefizit* (13/17). In konjunkturellen Abschwüngen sollten Defizite »akzeptiert und gegebenenfalls monetär finanziert werden, soweit sie auf konjunkturbedingte Mindereinnahmen und auf Mehrausgaben, die zur Konjunkturstützung notwendig sind, zurückzuführen sein werden« (67/452/EWG: 7). Im Aufschwung wurde eine Minderung der Defizite

als Mittel zur Verringerung der öffentlichen Nachfrage empfohlen. Dies sollte jedoch nur dann über eine Kürzung öffentlicher Ausgaben erfolgen, wenn hierdurch keine wichtigen Aufgaben des Staates – v.a. im Hinblick auf den notwendigen kollektiven Konsum – behindert würden (10/17). In jenen Fällen war eine Erhöhung der Steuern vorzuziehen, um auf diese Weise den privaten Konsum zu verringern (3/17).

Mit Blick auf die dritte Oberfrage, die *Staatsaufgaben* in den drei Bereichen Allokation, Distribution und Stabilisierung, muss vorangestellt werden, dass die teilweise geringe Anzahl der Kategorienzuordnungen darauf zurückzuführen ist, dass viele Dokumente nur wenige Interventions- bzw. Aufgabenbereiche behandelten.

Im Bereich der Allokation wurden *Subventionen* zum einen geduldet (2/17⁹³): »Unter Vermeidung von Beihilfen mit wettbewerbsverzerrendem Charakter sollten möglichst solche Unternehmen begünstigt werden, die für eine rasche Erreichung der angestrebten Ziele am besten geeignet sind« (69/157/EWG: 33). Zum anderen wurden sie – eher zaghaft – abgelehnt, sowohl zur Verminderung der öffentlichen Nachfrage bzw. des Haushaltsdefizits (4/17) als auch in Fällen, in denen sie den Wettbewerb zu sehr verfälschten (3/17) bzw. den Strukturwandel behinderten (3/17).

Öffentlichen Gütern wurde in dieser Phase eine große Bedeutung zugemessen. So sollte der Staat vor allem Infrastruktur bereitstellen (6/17) und in Forschung und Entwicklung investieren (2/17), um eine gute Grundlage für die europäische Wirtschaft zu schaffen. Am häufigsten wurden Investitionen in Bildungspolitik empfohlen (11/17), speziell mit dem oben bereits erwähnten Ziel, die Arbeitskräfteknappheit durch einen Ausbau der Berufsqualifizierung zu mindern. Insgesamt wurden öffentliche Güter als »eine wesentliche Voraussetzung für die Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und für eine Aufrechterhaltung eines raschen Wirtschaftswachstums sowie für die Förderung des sozialen Fortschritts« (67/264/EWG: 1559) betrachtet. Auch die Bereitstellung *öffentlicher Güter mit distributiver Funktion* wurde als wichtige staatliche Aufgaben angesehen. Genannt wurden sozialer Wohnungsbau (4/17), das Gesundheitswesen (7/17) und Kinderbetreuung (1/17).

Zu den *Sozialausgaben* gab es wenige explizite Vorgaben, hier befanden die Staaten sich noch in einer Findungsphase und bekundeten lediglich ihre Absicht, in diesem Bereich zusammen arbeiten zu wollen. In

93 Die geringe Anzahl ergibt sich dadurch, dass bei den Dokumenten, die sich explizit mit Beihilfen in speziellen Sektoren beschäftigen, meist nur eine Kategorienzuordnung – die zur Duldung der Beihilfen – möglich ist und sie daher nicht in die Inhaltsanalyse einbezogen wurden.

immerhin fünf Dokumenten fand sich die Empfehlung, die Sozialausgaben zu erhöhen.

Den weitaus größten Raum nahmen die Aussagen zu staatlicher *Stabilisierungspolitik* ein. Hier ging es hauptsächlich um diskretionäre, kurzfristige Interventionen: Der Staat sollte die Nachfrage beeinflussen, um Konjunkturschwankungen auszugleichen (15/17), in dieser Phase insbesondere durch eine Minderung der Nachfrage: »Die Mitgliedstaaten, in denen die Produktionskapazitäten bereits stark ausgelastet sind, wenden ihre Maßnahmen zur Bremsung der steigenden Gesamtnachfrage weiterhin an und bauen sie aus« (73/C 75/01: 1). Aber auch in Schwächephasen wurde Nachfragepolitik empfohlen: »Die für eine Beschleunigung der Wirtschaftstätigkeit notwendigen Impulse müssen vor allem vom Staatshaushalt ausgehen« (71/371/EWG: 20). Teilweise fanden sich auch Aussagen zu langfristiger Stabilisierungspolitik über öffentliche Investitionen (3/17), genau wie die Wachstumsaspekte tauchten sie jedoch hauptsächlich in den Programmen für die mittelfristige Wirtschaftspolitik auf, bei denen es nicht nur um eine direkte Reaktion auf die wirtschaftliche Situation ging: »Die Gesamtnachfrage muß mittelfristig so gesteuert werden, daß ihre Ausweitung den tatsächlichen Entwicklungsmöglichkeiten des Produktionsapparats angepaßt wird« (71/107/EWG: 23).

Zusammenfassend kann man in dieser Phase sehr deutlich ein Keynes'sches Staatsverständnis in den Vorgaben finden: Die bedeutende Rolle des Staates wurde als selbstverständlich erachtet und sollte weiter ausgebaut werden, Interventionen im Bereich Allokation und Distribution wurden fast durchweg begrüßt. Der stärkste Hinweis auf das Keynes'sche Staatsverständnis ist jedoch die Bedeutung, welche man dem Problem der Konjunkturschwankungen einräumte. Diese wurde auf eine zu geringe oder zu hohe Nachfrage zurückgeführt, was eine genuin Keynes'sche Problemanalyse ist. Dem entsprechen auch die vorgebrachten Empfehlungen: Die Möglichkeit, dieses Problem über eine Selbststeuerung des Marktes zu lösen, wurde nicht in Erwägung gezogen, stattdessen fand sich in fast jedem Dokument eine positive Aussage zu diskretionärer Stabilisierungspolitik. Diese bezog sich in diesem Zeitraum des raschen Wirtschaftswachstums, das mit einer sehr hohen Nachfrage einherging, vor allem darauf, die Nachfrage zu bremsen. Dass dies in erster Linie durch eine Minderung des privaten Konsums geschehen sollte, weist wieder auf die positive Wahrnehmung des Staates hin. Dieser sollte seine Ausgaben erhöhen, insbesondere die investiven. Auch dies entspricht der Keynes'schen Denkweise, wenngleich es in der Wiederaufbauphase auch pragmatische Gründe hatte. In konjunkturellen Abschwüngen wurden Haushaltsdefizite geduldet. Die Rolle der Umvertei-

lung bei der Nachfragestabilisierung, die bei Keynes ebenfalls wichtig ist, wurde nicht angesprochen, was jedoch mit der vorhandenen Übernachfrage in dieser Phase erklärbar ist.

Fazit

In dieser ersten Phase der europäischen Integration herrschte ein Keynes'sches Staatsverständnis vor. Einem solchen Staatsverständnis folgend soll der Staat häufig und weitgehend in die Wirtschaft eingreifen. Dies wurde in dieser Phase – so die in den Vorgaben herrschende Ansicht – jedoch zunehmend erschwert. Die Mitgliedstaaten gingen grundlegend von einer Einschränkung ihrer Interventionsmöglichkeiten durch die zunehmende wirtschaftliche Verflechtung aus. Diese schränke die bestehenden nationalstaatlichen Instrumente in ihrer Wirksamkeit ein, worauf mit einem gemeinschaftlichen Vorgehen zur Wiedererlangung der Interventionsmöglichkeiten reagiert wurde. Die Koordinierung der Wirtschaftspolitik sollte die Interventionsmöglichkeiten jedoch nicht nur in dem Sinne erweitern, dass dadurch der Status quo wieder hergestellt wurde, sondern auch insofern, als dass die nationalstaatlichen Instrumente und Maßnahmen durch ein gemeinschaftliches Vorgehen effektiver wurden, die Interventionsmöglichkeiten demnach auch im Vergleich zum Status quo ausgeweitet wurden. Dies war nicht nur bei der gemeinsamen Reaktion auf konjunkturelle Krisen der Fall, sondern auch hinsichtlich der Sicherstellung internationaler Wettbewerbsfähigkeit, z.B. durch gemeinsame Anstrengungen im Bereich Forschung und Entwicklung.

Das gemeinsame Vorgehen entspricht der der kritischen Strategie, die aus der globalisierungskritischen Position abgeleitet wurde: Die Handlungsfähigkeit eines interventionistischen Staates wird durch einen Ausbau bzw. eine Wiedererlangung von Interventionsmöglichkeiten gestärkt. Vor diesem Hintergrund wurde im Laufe der Jahre ein recht weitgehendes gemeinsames Vorgehen entwickelt. Dies macht sich besonders deutlich daran fest, dass die Mitgliedstaaten ihre wirtschaftspolitischen Maßnahmen im Rahmen der Konsultationen genehmigen lassen mussten, auf gemeinschaftlicher Ebene quantitative und qualitative Orientierungsdaten für die Haushaltspolitik festlegten und das Ziel der Vergemeinschaftung der Berufsausbildungspolitik verfolgten.