

stimmten Gruppen ansetzend, mikroökonomisch. Auch hier scheint demnach bereits das neue Paradigma auf.

Insgesamt kann man für die zweite Periode davon sprechen, dass der Paradigmenwandel voranschreitet bzw. an Deutlichkeit gewinnt. Nach den Anomalien, Politikfehlern und ersten Experimenten in den 1970ern auf der Ebene der Instrumentenanpassung fanden sich in diesen Jahren weitere Experimente, auch auf der zweiten Ebene der Instrumente (insbesondere im Bereich der Beschäftigungspolitik). Die europäischen Vorgaben hatten weniger als in den vorangegangenen Jahren das Ziel, nationalstaatliche Eingriffe in die Wirtschaft und damit ein Keynes'sches Staatsverständnis zu stützen, vielmehr ging es teilweise bereits darum, diese Interventionen europäisch zu verhindern. Dass sich das neue Paradigma in den 1980er Jahren noch nicht vollständig durchsetzen konnte, lässt sich unter anderem an der Einheitlichen Europäischen Akte, der ersten Revision des EWG-Vertrags, festmachen, die weiterhin an dem Artikel zur Koordinierung der Konjunkturpolitik festhielt und im Bereich der staatlichen Ausgabenpolitik kaum relevante Änderungen festschrieb.

Durchsetzung und Institutionalisierung des neuen Paradigmas

Bereits zu Anfang dieser die Jahre 1990 bis 2004 umfassenden dritten Periode vollzieht sich der Wandel dritter Ordnung. Das neue Paradigma kann – auch dies wieder in Anlehnung an die in 5.4 dargelegte (revisionsnistische) Strategie – als eine europäisch forcierte Einschränkung (national-)staatlicher Interventionsmöglichkeiten in den Bereichen Distribution und diskretionäre Stabilisierung zur Stützung eines angebotsökonomischen Staatsverständnisses bezeichnet werden. Der Paradigmenwandel lässt sich insbesondere an zwei Ereignissen festmachen: 1990 wurde die bisherige Grundlage zur Koordinierung der kurz- und mittelfristigen Wirtschaftspolitik von 1974 ersetzt (90/141/EWG). Wesentliche Neuerungen waren, dass die Programme für die mittelfristige Wirtschaftspolitik nun auch formal abgeschafft wurden, ebenso wie die Möglichkeit, verbindliche Richtlinien zur Koordinierung in diesem Bereich zu erlassen. Das zweite – für die Festschreibung des neuen Paradigmas noch bedeutsamere – Ereignis führte dies fort: Der konjunkturpolitische Artikel 103 wurde nicht in den EG-Vertrag von Maastricht übernommen, wodurch auch für die kurzfristige Wirtschaftspolitik das Instrument der Richtlinien entfiel. Dafür wurde das Ziel der Haushaltsdefizitbegrenzung nicht nur vertraglich festgeschrieben, sondern auch mit »schmerzhaften« Sanktionen versehen, sowohl im Rahmen der Konvergenzkriterien (Art. 109j EGV-M) als auch in einem eigenständigen Arti-

kel (104c EGV-M). In beiden Fällen handelt es sich um einen Wandel zweiter Ordnung.

In den Folgejahren lässt sich sehr schön eine Institutionalisierung des neuen Paradigmas beobachten, die Hall (1993: 209) als »rearrang[ement of] the organization and standard operating procedures of the policy process« bezeichnet. Diese Neugestaltung umfasste sowohl einen Wandel auf Ebene der Instrumente als auch in ihrer Anpassung:

Der *Wandel zweiter Ordnung* manifestierte sich zum einen in wichtigen Einzelentscheidungen, zum anderen in einer Reihe von umgestalteten bzw. neuen Koordinierungsverfahren. Was ersteres betrifft, so sind vor allem die Entscheidungen zur Haushaltskonsolidierung aus dem Jahr 1997 hervorzuheben. Mit der Entschließung des Europäischen Rates über den Stabilitäts- und Wachstumspakt (97/C 236/01) waren zwei Verordnungen verbunden. Das bedeutet, dass in diesem Jahr nach langer Zeit wieder rechtlich verbindliche Vorgaben im Bereich der Stabilisierung verabschiedet wurden (VO 1466/97; VO 1467/97). Im Gegensatz zu den beiden Richtlinien aus der ersten Periode ging es diesmal jedoch nicht um eine expansive, diskretionäre Stabilisierungspolitik, im Gegenteil, die beiden Verordnungen festigten das vertraglich vorgeschriebene Ziel des Haushaltsausgleichs durch eine Präzisierung des Überwachungs- und Sanktionsverfahrens. An der Verbindlichkeit dieser Vorgaben lässt sich festmachen, dass es sich hierbei um eines der zentralen Themen dieser Periode handelte, welches sehr gut zum vorherrschenden Paradigma passte: Die staatliche Zurückhaltung im Bereich der diskretionären Stabilisierung wurde europäisch eingefordert und damit gestützt.

Die Neugestaltung bzw. Neueinführung von Koordinierungsverfahren begann bereits mit der oben beschriebenen Entscheidung von 1990. Vier Jahre später, 1994, wurden die dort noch aufgeführten Jahresberichte durch die »Grundzüge der Wirtschaftspolitik« ersetzt. Das Erstellungsverfahren, welches nun auch vertraglich festgelegt wurde, blieb weitgehend gleich, bei der Überwachung der Umsetzung wurde die Möglichkeit eingeführt, dass der Rat gegenüber jenen Mitgliedstaaten, die sich nicht an die Vorgaben halten, eine Empfehlung ausspricht, die in einem weiteren Schritt veröffentlicht werden konnte (Art. 99 EGV). Dieses – wenn auch eher milde – Sanktionsverfahren erhöhte die Verbindlichkeit der Koordinierung in diesem Bereich.

Auch im Rahmen der Beschäftigungspolitik einigte man sich nach zahlreichen Einzelvorgaben sowie der Einführung von »Mehrjahresprogrammen« durch den Europäischen Rat von Essen (ders. 1994b: 9) im Jahr 1997 auf eine vertraglich festgeschriebene Koordinierung, die sogenannten beschäftigungspolitischen Leitlinien (Art. 128 EGV). Das Er-

stellungsverfahren ähnelte dem der GdW, das Sanktionsverfahren umfasste jedoch nur die unveröffentlichte Empfehlung bei Nichteinhaltung (ebenda).

Bei der europäischen Koordinierung im Bereich Distribution gab es ebenfalls Veränderungen. Anfang der 1990er Jahre hatte es bereits einige unverbindliche sozialpolitische Empfehlungen und Entschlüsse des Rates gegeben, ein Leitlinienvorhaben wurde jedoch erst im Jahr 2000 beschlossen. Bei dieser Offenen Methode der Koordinierung handelte es sich um das unverbindlichste Koordinationsverfahren, welches nicht vertraglich festgeschrieben war¹¹⁷ und keinerlei Sanktionsmöglichkeiten vorsah. Im Rahmen der OMK einigten die Mitgliedstaaten sich auf gemeinsame Ziele bei der Armutsbekämpfung (14110/00; 14164/1/ 02) sowie der Alterssicherung (14098/01).

Schließlich wurde 1999 ein weiteres Koordinationsverfahren eingeführt, das gewissermaßen aus dem Rahmen fällt: In einem sogenannten makroökonomischen Dialog sollten die Finanz-, Geld- und Lohnpolitik durch einen engeren Austausch der relevanten Akteure besser aufeinander abgestimmt werden (Europäischer Rat 1999a: Ziff. 8). Dies entsprach nicht dem Angebotsökonomischen Staatsverständnis und könnte somit als Bruch mit dem vorherrschenden bzw. als Aufscheinen eines neuen Paradigmas bezeichnet werden – allerdings wurde der Dialog (vielleicht genau deshalb) nie handlungsmächtig, ging nicht über einen Informationsaustausch hinaus. Daher kann er eher als Ausreißer oder Episode bezeichnet werden und deutet auf die Stärke des bestehenden Paradigmas hin.¹¹⁸ Der episodenhafte Charakter zeigt sich auch daran, dass der Dialog im Rahmen des nun zu beschreibenden Wandels erster Ordnung nicht mehr auftaucht.

Nach bzw. teilweise überlappend zu dem dargestellten Wandel zweiter Ordnung kam es auch zu einem *Wandel erster Ordnung*. Dieser folgte dem Aufruf des Europäischen Rates von 1999: »Der Schwerpunkt sollte nun darauf liegen, daß die bestehenden Verfahren und Regelungen wirksam angewandt und gestrafft werden und die Umsetzung der Politik eingehend überwacht wird« (Europäischer Rat 1999b: Ziff. 32). Dies sollte auch dazu beitragen, die Fortschritte des gemeinsamen Vorgehens, die teilweise als zu langsam angesehen wurden, zu verbessern (bspw. Europäischer Rat 2002a: Ziff. 4). Bei der Straffung der Verfahren ging es hauptsächlich um die für die Institutionalisierung des neuen Paradig-

117 Eine Vertragsbasierung war erst im Verfassungsvertrag vorgesehen (Art. III-213 VerfV).

118 Auf diesen Prozess wurde in der Arbeit aufgrund fehlender Leitlinien nicht näher eingegangen, vgl. ausführlicher z.B. Heise 2002; Niechoj 2004.

mas wichtige Hierarchie zwischen den verschiedenen Verfahren. Diese wird zum einen an den unterschiedlichen Verbindlichkeiten deutlich, die sich in den Sanktionsverfahren widerspiegeln: Demnach stand das Ziel des Haushaltsausgleichs an erster Stelle, gefolgt von den GdW und den beschäftigungspolitischen Leitlinien, an letzter Stelle stand die OMK im Sozialbereich. Das im Rahmen der Lissabon-Strategie angesprochene (Europäischer Rat 2000a: Ziff. 35) und im Jahr 2002 vom Europäischen Rat beschlossene »Streamlining« stärkte die GdW als zentrales Instrument, indem ihnen die beschäftigungspolitischen Leitlinien auch vom Erstellungsverfahren her untergeordnet wurden (Europäischer Rat 2002a: Ziff. 49). Auf diese Weise wurde die vertraglich vereinbarte Rangfolge (Art. 126 EGV) vertieft.

Neben der Festschreibung der Hierarchien ist in dieser Periode ein weiterer Wandel erster Ordnung zur Verankerung des neuen Paradigmas zu beobachten. Dieser bestand darin, die neu geschaffenen Leitlinien durch eine Präzisierung bzw. Quantifizierung der darin enthaltenen Ziele und/oder einer Verschärfung der Sanktionsverfahren in ihrer Verbindlichkeit zu stärken bzw. in den oben zitierten Worten des Europäischen Rates wirksam anzuwenden und zu überprüfen. So wurde das vertraglich festgelegte Defizitkriterium bereits 1997 strenger gefasst, die Mitgliedstaaten auf einen ausgeglichenen oder überschüssigen Haushalt verpflichtet (97/C 236/01: 1). Für die Beschäftigungspolitik wurden vom Europäischen Rat im Jahr 2000 und 2001 zu erreichende Beschäftigungsquoten für bestimmte Gruppen verabschiedet (Europäischer Rat 2000a: Ziff. 30; Europäischer Rat 2001a: Ziff. 8f). Weiterhin fanden sich unter anderem konkrete Vorgaben für Investitionen in Forschungs- und Entwicklung (bspw. 2002/549/EG: 18), Kinderbetreuung (z.B. Europäischer Rat 2002a: Ziff. 32) sowie ein Referenzjahr für die Senkung der Beihilfen (bspw. Europäischer Rat 2001a: Ziff. 21). Eine Verschärfung der Sanktionsverfahren gab es unter anderem bei den Beihilfen: 1999 wurde das Kontrollverfahren kodifiziert, welches die Rückzahlung von unrechtmäßig gezahlten Beihilfen beinhaltet (VO 659/1999). Auch der Verfassungsvertrag sah derartige Änderungen vor: Die Kommission erhielt im Sanktionsverfahren für die Grundzüge der Wirtschaftspolitik und die Einhaltung des Defizitkriteriums eine größere Rolle (Art. III-177 sowie Art. III-184 VerfV), was die Verfahren durch eine Entpolitisierung verschärfen sollte. Neu eingeführt wurden spezifische wirtschaftspolitische Leitlinien für die Eurozone, bei der insbesondere auf die Haushaltsdisziplin geachtet werden sollte (Art. III-194 VerfV).

Man kann somit sagen, dass die Institutionalisierung des neuen Paradigmas in dieser dritten Periode zuerst über die Einführung neuer Instrumente und Koordinationsverfahren, d.h. einen Wandel zweiter Ordnung,

vonstatten ging. Hierauf folgte ein Wandel erster Ordnung, die Instrumente wurden besser verzahnt, hierarchisiert und teilweise verbindlicher gestaltet.

6.3 Fazit

Insgesamt kann man davon sprechen, dass sich die von Peter Hall systematisierte Beschreibung des Wandels von wirtschaftspolitischen Paradigmen sehr gut dazu eignet, die untersuchten Prozesse auf der europäischen Ebene einzuordnen: Die 1960er Jahre waren davon geprägt, das damals vorherrschende Paradigma – europäisch geförderter (Wieder-)Ausbau von Interventionsmöglichkeiten zur Unterstützung eines Keynes'schen Staatsverständnisses – durch die Einführung und Anpassung neuer Instrumente zu institutionalisieren. Auf die zu Beginn der 1970er Jahre in Folge der veränderten ökonomischen Bedingungen auftretenden Anomalien (in Form von hoher Arbeitslosigkeit und hoher Inflation) reagierte die Gemeinschaft mit einer Anpassung ihrer Instrumente (Wandel erster Ordnung). Dies kann als Phase des Experimentierens beschrieben werden: Zuerst wurden die Vorgaben verbindlicher gestaltet, dann stärker ausdifferenziert. Diesen Experimenten war allerdings kein Erfolg beschieden, es kam zu den von Hall beschriebenen Prognose- und Politikfehlern. Die gemeinschaftliche Antwort hierauf kann als Wandel zweiter Ordnung bezeichnet werden: Einige Instrumente wurden abgeschafft, bestehende seltener genutzt, stattdessen wurde verstärkt auf eine nicht verfahrensbasierte bzw. punktuellere Koordinierung, insbesondere im Bereich der Beschäftigung, gesetzt. Auch hierbei handelt es sich um Experimente.

In den 1980er Jahren ist neben der Abschwächung des alten das Aufscheinen eines neuen Paradigmas zu beobachten: Die Vorgaben unterstützten immer weniger den (Wieder-)Ausbau nationalstaatlicher Interventionsmöglichkeiten zur Stärkung der Handlungsfähigkeit eines Keynes'schen Staatsverständnisses, vielmehr begann die intendierte Einschränkung der mitgliedstaatlichen Möglichkeiten, in die Wirtschaft einzugreifen. Zu Beginn der 1990er Jahre lässt sich der Paradigmenwandel festmachen, die Folgejahre sind – wie die 1960er Jahre – gekennzeichnet von einer Institutionalisierung des neuen Paradigmas durch die »Neugestaltung der Arbeitsabläufe« (Hall 1993: 280f): Zuerst durch die Schaffung neuer Instrumente bzw. Koordinierungsverfahren, danach durch ihre Anpassung (Hierarchisierung, stärkere Verbindlichkeit der wichtigsten Verfahren und Ziele).