

Zahlungsbilanzdefiziten – sollten hingegen eine restriktive Politik verfolgen. Mit wachsender Skepsis gegenüber der diskretionären Stabilisierungspolitik nahmen auch die Einschränkungen für die erste Staatengruppe zu, Interventionen wurden nur mehr bei gesunder Haushaltslage und am Ende nur noch regelgeleitet (über die automatischen Stabilisatoren) empfohlen.

Für alle drei Bereiche – Allokation, Distribution und Stabilisierung – gab es weniger quantifizierte Ziele, was die (öffentliche) Überwachung der Umsetzung erschwerte. Somit wandelte sich in dieser Phase die Absicht hinter den europäischen Vorgaben: In den ersten Jahren sollte das gemeinsame Vorgehen die Interventionsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten, die vor allem im Bereich der Stabilisierung durch die wirtschaftliche Verflechtung als eingeschränkt wahrgenommen wurden, wieder ausbauen: »Anders gesagt soll durch ein Vorgehen auf Gemeinschaftsebene der Prozeß umgekehrt werden, der infolge der zunehmenden Einbindung der Wirtschaft der Mitgliedstaaten in die Europäische Gemeinschaft und die Weltwirtschaft die Wirksamkeit einer rein nationalen Wirtschaftspolitik unterhöhlt hat« (79/19/EWG: 17). Zum Ende der Phase gab es immer mehr Vorgaben, welche die mitgliedstaatlichen Interventionsmöglichkeiten einschränken sollten, neben dem Bereich der zu dieser Zeit als unwirksam angesehenen Stabilisierung auch bei den Sozialausgaben.

Staatsverständnis

Auch für diese zweite Integrationsphase wird eine qualitative Inhaltsanalyse durchgeführt, um daraus Rückschlüsse auf das den Leitlinien zugrunde liegende Staatsverständnis zu ziehen. Da für diesen Zeitraum insgesamt 32 Dokumente analysiert werden konnten, ist eine Unterteilung in zwei Dokumententypen möglich: Die 13 codierten Schlussfolgerungen des Europäischen Rates (bzw. bis 1974: Konferenz der Staats- bzw. Regierungschefs) werden getrennt von den anderen Dokumenten (als ER) ausgewiesen.⁹⁵ Dies ist insofern sinnvoll, als dass die Schlussfolgerungen in dieser Zeit sehr kurz und meist eher allgemein gehalten waren und daher nur wenige Kategorienzuordnungen möglich sind. Bei den restlichen 19 Dokumenten handelt es sich überwiegend um wirtschafts-

95 Es handelt sich hierbei um folgende Dokumente: Konferenz der Staats- bzw. Regierungschefs 1974, Europäischer Rat 1976a, Europäischer Rat 1976b, Europäischer Rat 1978b, Europäischer Rat 1979a, Europäischer Rat 1979b, Europäischer Rat 1979c, Europäischer Rat 1980a, Europäischer Rat 1980b, Europäischer Rat 1981a, Europäischer Rat 1981b, Europäischer Rat 1982a, Europäischer Rat 1982c.

politische Leitlinien in Form der Jahresberichte mit ihren Anpassungen sowie das 4. und 5. Programm für die mittelfristige Wirtschaftspolitik.⁹⁶

Bezüglich der ersten Frage – *Einstellungen* – fand sich in den Dokumenten fast nichts. Dem *Staat* wurde zwar eine bedeutende Rolle eingeräumt, was sich an der Vielzahl der ihm zugeschriebenen Aufgaben ablesen lässt, dies wurde jedoch eher als selbstverständlich hingestellt und nicht weiter begründet. Das gleiche gilt für die Schwächen des *Marktes*, die bei einer stark interventionistischen Rolle des Staates implizit sind. Das *Unternehmertum* fand keinerlei Erwähnung. Explizit wurde nur der *Staatshaushalt* angesprochen und eine Umstrukturierung der Ausgaben empfohlen (7/19; ER: 1/13): »Kürzung der laufenden Ausgaben und höhere Priorität für Ausgaben, die der wirtschaftlichen Entwicklung dienen« (82/950/EWG: 6).

Eines der zentralen *Probleme* der 1970er Jahre war die *Inflation*. Als solches tauchte sie in fast jedem Dokument auf (18/19; ER: 13/13), zurückgeführt auf eine zu hohe Nachfrage (4/19; ER: 4/13), vor allem aber zu stark steigende (Rohstoff-)Preise und Löhne (16/19; ER: 4/13). Durch die Ölkrise entwickelte sich die *Arbeitslosigkeit* zu einem weiteren drängenden Problem, auf das mit Hilfe von Nachfrage- (10/19; ER: 6/13) wie auch – zum Ende der Phase zunehmend – Angebotspolitik (17/19; ER: 10/13) reagiert werden sollte: Gegen die konjunkturelle Arbeitslosigkeit empfahlen die Vorgaben klassisch Keynes'sche Maßnahmen: »Bei der Zusammensetzung der [...] Haushaltspläne besteht für alle Mitgliedstaaten eine gemeinsame Priorität darin, Raum für notwendige Ausgaben für Beschäftigungsprogramme sowie für die Stimulierung der Investitionen zu finden« (81/1056/EWG: 7). Immer öfter wurde jedoch zusätzlich auf »Strukturprobleme« hingewiesen, die durch angebotspolitische Maßnahmen wie eine Förderung der Mobilität (4/19, ER: 0/13) und Arbeitszeitverkürzungen (5/19, ER: 3/13) gelöst werden müssten. Weiterhin sollten zu einer höheren Preisstabilität und einer höheren Rentabilität führen und so die Unternehmer zu Investitionen anregen (11/19, ER: 1/13). Hier ist eine Mischung aus Keynes (sinkende Löhne senken das Preisniveau) und der Neoklassik (sinkende Löhne führen zu mehr Beschäftigung) zu erkennen.

Als Reaktion auf die *konjunkturellen Krisen* wurde eine Erhöhung der Nachfrage empfohlen (16/19; ER: 3/13), wobei die öffentliche Nachfrage auch mit Hilfe von Defiziten gesteigert werden durfte (16/19; ER: 1/13). Angebotspolitische Maßnahmen fanden sich deutlich seltener

96 74/374/EWG, 74/C 13/01, 74/C 149/01, 75/361/EWG, 75/C 297/01, 76/440/EWG, 76/646/ EWG, 76/916/EWG, 77/294/EWG, 77/340/EWG, 77/492/EWG, 77/778/ EWG, 79/19/EWG, 80/67/EWG, 80/1265/EWG, 81/1056/EWG, 82/534/ EWG, 82/950/EWG, 82/C 186/01.

(6/19; ER: 3/13). Da die *Haushaltsdefizite* im Gefolge der Krisen stark anstiegen, empfahlen viele Vorgaben, sie zu begrenzen bzw. die Haushalte zu sanieren (13/19; ER: 1/13), allerdings nicht, wenn dies die Situation verschlimmern könnte. »Die Haushaltspolitik muß [...] ihre anti-zyklische Funktion beibehalten: Wenn das Wirtschaftswachstum größer als erwartet ist, müssten die Haushaltsdefizite stärker abgebaut werden, ist das Wachstum hingegen geringer, müssten die Haushaltsdefizite höher ausfallen« (80/67/EWG: 24f). In drei Dokumenten wurde die Empfehlung zur Haushaltssanierung mit möglichen Crowding-Out-Effekten begründet.

Zur vorsichtigeren Umgangsweise mit Haushaltsdefiziten trug auch bei, dass immer öfter die Grenzen der kurzfristigen Konjunkturpolitik angesprochen wurden. So stellte der Jahresbericht von 1976 fest: »Zur gleichzeitigen Bekämpfung der Inflation und Arbeitslosigkeit und zur Bewältigung der zahlreichen strukturellen Anpassungen reichen die Instrumente der Globalsteuerung allein nicht mehr aus« (76/916/EWG: 11). Hiermit rückte auch das mittelfristige *Wirtschaftswachstum* in den Blick. Dieses wurde in den ersten drei Jahren meist nur allgemein als Ziel genannt, erst ab 1977 kamen Strategien zu seiner Erreichung hinzu, sowohl angebots- (7/19; ER: 9/13) als auch nachfragepolitische (6/19; ER: 3/13). In den Leitlinien für 1981 wurde »die richtige[...] strategische[...] Mischung der Angebots- und Nachfragepolitiken« beschrieben:

»Bei kurzfristigen Anpassungen sollte mit mehr Bedacht vorgegangen werden [...], und mehr Schwergewicht sollte auf die Reduzierung der mittelfristigen Inflationserwartungen und die Verbesserung der Angebotsbedingungen in der Wirtschaft gelegt werden. Dies bedeutet wiederum eine stetigere Steuerung der [...] Haushaltsbilanzen [...] und eine [...] Stärkung der Wirtschaftskraft« (80/1265/EWG: 20).

Was die *Staatsaufgaben* angeht, so lässt sich im Bereich Allokation feststellen, dass dem *Beihilfenverbot* (obgleich Bestandteil des EWGV, Art. 92) noch kein großes Gewicht beigemessen wurde. Insgesamt behandelten 11 von 19 (ER: 2/13) Vorgaben das Thema, wobei in 9 von 19 (ER: 0/13) Subventionen geduldet oder sogar empfohlen wurden, z.B. um Investitionen zu fördern und fortschrittliche Technologie zu unterstützen. »Um die Beseitigung überholter Wirtschaftsstrukturen nicht zu verzögern, müssen jedoch Beihilfen, die lediglich der Erhaltung dienen, vermieden werden« (77/340/EWG: 23). Diese Kritik tauchte in drei weiteren Dokumenten auf (ER: 1), in drei Fällen wurden sie abgelehnt, sofern sie die marktliche Koordinierung behindern (ER: 1), in einem Fall aufgrund der Belastung der Staatshaushalte (ER: 0).

Öffentlichen Gütern wurde in dieser Phase eine große Bedeutung zugemessen: Der Staat sollte Bildung (14/19, ER: 5/13), Infrastruktur (6/19, ER: 1/13) sowie Forschung und Entwicklung (6/19, ER: 0/13) fördern, sowohl zur kurzfristigen Stabilisierung der Wirtschaft als auch, um die langfristigen Wachstumsaussichten zu erhöhen. Bei den öffentlichen Gütern mit distributiver Funktion wurde der Staat – allerdings deutlich seltener – ebenfalls in der Rolle gesehen, den kollektiven Wohlstand zu erhöhen, genannt wurden dreimal Städtebau, zweimal sozialer Wohnungsbau und jeweils einmal soziale Infrastruktur und Gesundheit (ER: jeweils 0).

In den beiden ersten Jahren fand sich in allen fünf verabschiedeten Dokumenten (incl. ER: 6) die Empfehlung, die *Sozialausgaben* zu erhöhen, 1977 wurde zweimal eine bessere Verteilung angemahnt. Die meisten Empfehlungen bezogen sich auf eine Erhöhung der Arbeitslosenunterstützung, insbesondere in Zeiten von Umschulungen, es gab jedoch auch die allgemeine Empfehlung einer »schrittweise[n] Ausweitung der sozialen Sicherung, insbesondere im Rahmen der Systeme der sozialen Sicherheit, auf die Personengruppen, die durch die bestehenden Systeme nicht oder nur ungenügend gesichert sind« (74/C 13/01: 3). In den Folgejahren verschwand das Thema wieder aus den Vorgaben, erst 1981 und 1982 tauchten die Sozialausgaben wieder auf, allerdings mit ganz anderen Tönen: Anstelle von einer Erhöhung der Sozialausgaben sprachen die Jahresberichte nun von der Problematik steigender Sozialausgaben für die Staatsfinanzen sowie von möglichen Fehlanreizen bezüglich der Arbeitsmotivation.

Stabilisierung wurde als eine der wichtigsten Staatsaufgaben angesehen. In fast allen wirtschaftspolitischen Dokumenten (15/19; ER: 4/13) fand sich die Empfehlung diskretionärer Stabilisierung über eine Steuerung der Nachfrage: »Sollte sich in den nächsten Monaten zeigen, daß die Wirtschaftssubjekte nicht genügend auf die Konjunkturförderungsmaßnahmen ansprechen, dann müssten Mittel gesucht und rasch eingesetzt werden, die deren Wirkung steigern« (75/361/EWG: 14). Zum Ende der Phase gab es jedoch vereinzelt Aussagen zu den Vorteilen regelgebundener Politik, diskretionäre Stabilisierungspolitik wurde sogar für unwirksam erklärt. Stabilisierungspolitik wurde auch aufgrund der hohen Haushaltsdefizite als problematisch angesehen. Dies führte zu der Forderung, dass selbst die automatischen Stabilisatoren, die 1981 zum ersten Mal genannt wurden, nur in den Ländern uneingeschränkt wirken sollten, in denen das Haushaltsgleichgewicht nicht zu stark gestört war (vgl. 82/950/EWG: 13). Was eine längerfristige Stabilisierung à la Keynes angeht, fand sich im Jahresbericht 1977 folgende Aussage: »Die große Gefahr der jetzigen Lage besteht darin, daß die Nachfrage-

entwicklung sich dauerhaft auf einem Niveau einpendelt, bei dem die Selbstheilungs Kräfte der Wirtschaft und die Konsum- und Investitionsneigung nicht ausreichen, um ein nachhaltiges Wachstum in Gang zu halten, das sich alleine trägt und das Ansteigen der Arbeitslosigkeit aufhält» (77/778/EWG: 13). Es gab jedoch keine konkreten Empfehlungen, wie die Mitgliedstaaten mit diesem Problem des Keynes'schen Unterbeschäftigungsgleichgewichts umgehen sollten.

Zusammenfassend kann man sagen, dass das Staatsverständnis in dieser Phase offensichtlich im Wandel und daher nicht ganz eindeutig war. Grundlegend war meist eine Keynes'sche Problemanalyse, vor allem bei konjunkturellen Krisen wurde auf eine staatliche Nachfragesteuerung mit Hilfe des Staatshaushalts vertraut, anstatt auf die Selbstheilungs Kräfte des Marktes zu setzen. Dem entsprechend lag das Schwergewicht der Nachfragesteuerung auf den öffentlichen Investitionen, die zur kurzfristigen Stabilisierung möglichst rasch realisierbar sein sollten. Die Rolle der Umverteilung bei der Nachfragestabilisierung, die bei Keynes ebenfalls wichtig ist, wurde nicht angesprochen.

Im Gegensatz zur ersten Phase empfahl der Rat jedoch – insbesondere zum Ende des Zeitraums – immer öfter angebotspolitische Maßnahmen um die Beschäftigungsprobleme zu lösen und das Wachstums zu steigern. Die unter anderem vorgeschlagenen Strukturreformen und Flexibilisierungen sollten die Marktkräfte fördern und dem Staat (nachdem er die Marktkräfte gestärkt hatte) eine geringere Rolle überlassen. Hinsichtlich des staatlichen Handelns fanden sich erste Aussagen zur Regelgeleitetheit, gegen diskretionäres Verhalten. Begründet wurde dieser Wandel zum einen mit der hohen Inflation, die durch eine Erhöhung der Nachfrage noch weiter zu steigen drohte, sowie mit stark anwachsenden Haushaltsdefiziten, die eine Steuerung über weitere Schuldenaufnahmen erschwerten.

Fazit

Die untersuchten Jahre können als Phase des beginnenden Umbruchs bezeichnet werden. Zu Beginn stand noch ein eindeutig Keynes'sches Staatsverständnis. Dem entsprechend empfahlen die europäischen Vorgaben den Mitgliedstaaten ein interventionistisches Vorgehen, insbesondere im Bereich der diskretionären Nachfragesteuerung, aber auch zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit sowie der Erlangung von Wachstum, Wohlstand und Wettbewerbsfähigkeit. Durch ein europäisches Vorgehen sollten die nationalstaatlichen Interventionsmöglichkeiten gestärkt werden – zum einen weil aufgrund der wirtschaftlichen Verflechtung nur ein gemeinsames Handeln als möglich angesehen wurde, zum ande-