

gen« – hohe Arbeitslosigkeit, steigende Staatsverschuldung sowie demographische Entwicklung – wurden als (drohende) Einschränkung der mitgliedstaatlichen Interventionsmöglichkeiten wahrgenommen, da der Staat entsprechend weniger Sozialleistungen anbieten konnte und sollte. Hierauf wurde gemeinsam mit einer weiteren (in den 1990er Jahren zunehmenden) beabsichtigten Einschränkung durch die europäischen Vorgaben reagiert. Dies kann insofern zu einer Stärkung von Handlungsfähigkeit führen, als dass die Mitgliedstaaten bei Kürzungen im Sozialbereich auf die europäischen Vorgaben verweisen können. Eine völlige Einschränkung der staatlichen Interventionen im Bereich Distribution wurde nicht empfohlen; die Staaten sollten wenigstens eine Mindestsicherung gewährleisten.

### **Interventionsbereich Stabilisierung**

Bei der Stabilisierungspolitik ist ein deutlicher Wandel in der Intention der europäischen Vorgaben bezüglich der Ausweitung bzw. Einschränkung mitgliedstaatlicher Interventionsmöglichkeiten zu verzeichnen. Bereits in den ersten Jahren der Integration war die Stabilisierung der Konjunktur über eine diskretionäre Steuerung der Nachfrage ein zentrales Anliegen des Rates. Zu diesem Zweck sollten die Mitgliedstaaten ein entsprechendes Instrumentarium aufbauen, mit dem schnell auf konjunkturelle Krisen reagiert werden konnte. Die Vorgaben forderten die Länder auf, dafür zu sorgen, dass »die Regierungsstellen erforderlichenfalls für befristete Zeit innerhalb von höchstens 90 Tagen die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben verlangsamen oder beschleunigen können« (74/121/EWG, Art. 5). Als Instrumente wurden zum Beispiel Investitionsprogramme, Konjunkturausgleichsrücklagen und konjunkturpolitische Budget-Tranchen genannt. Zu Beginn stand eine Dämpfung der in diesen Jahren sehr hohen Nachfrage im Vordergrund, in Folge der Ölkrisen sollte die Nachfrage dann gesteigert werden. Die Vorgaben forderten die Mitgliedstaaten somit zu einem stark interventionistischen Verhalten auf. Nach Ansicht des Rates wurde dies jedoch durch die zunehmende wirtschaftliche Verflechtung erschwert, durch das koordinierte Vorgehen sollten die Interventionsmöglichkeiten entsprechend wiedergewonnen und – über den größeren Multiplikator – ausgebaut werden. Die Vorgaben waren insbesondere in den 1960er und der ersten Hälfte der 1970er Jahre zum Teil sehr detailliert, allerdings nur im Jahr 1974 rechtlich verbindlich in Form einer Richtlinie.

Die wirtschaftliche Verflechtung schränke nicht nur das autonome Handeln der Mitgliedstaaten ein, sondern führe auch dazu, dass »positive oder negative wirtschaftliche Impulse, die von einem einzelnen Land

ausgehen, [...] sich [...] schnell und in verstärktem Maße auch in der Entwicklung der anderen Mitgliedstaaten nieder[schlagen]« (67/264/EWG: 1522). Daher mussten die Mitgliedstaaten ihre Politik über Konsultationen miteinander abstimmen, was noch keine bestimmte Richtung vorgibt. Anders war dies bei dem Versuch, die Folgen der Vernetzung (positiv) zu nutzen, um Interventionsmöglichkeiten von Ländern, deren wirtschaftliche Situation besonders schlecht war, durch ein solidarisches Verhalten auszuweiten. Dies wurde 1968 zum ersten Mal praktiziert, als alle Mitgliedstaaten aufgefordert wurden, durch eine expansive Politik (und dadurch erhöhten Importen) dem von einer schweren Krise betroffenen Frankreich beizustehen (vgl. 68/310/EWG: 13). Insbesondere in den 1970er, aber auch noch in den 1980er Jahren (das letzte Mal im Jahresbericht von 1988) wurde empfohlen, dass die Länder, deren Interventionsmöglichkeiten durch besonders hohe Haushaltsdefizite, Inflationsraten und Zahlungsbilanzdefizite eingeschränkt waren, von den anderen Mitgliedstaaten unterstützt wurden. Letztere sollten expansiv vorgehen und es auf diese Weise den betroffenen Ländern erleichtern, zuerst eine notwendig restriktive, mittelfristig aber auch wieder eine expansive Politik zu verfolgen. Dies war auch im Interesse der stabilen Länder, da sie so ein Übergreifen der Krise zu verhindern suchten. Verbindlich waren die Vorgaben zum solidarischen Vorgehen nur im Falle der französischen Krise, hier wurden die anderen Mitgliedstaaten per Richtlinie zu einer expansiven Politik verpflichtet, danach fanden sich die Vorgaben nur noch – in den 1970ern mehr, in den 1980ern weniger detailliert – in den Jahresberichten.

Ab Mitte der 1970er Jahre wurde, unter anderem aufgrund der hohen Inflation, zunehmend Kritik an der kurzfristigen, diskretionären Stabilisierung der Konjunktur mit Hilfe von Budgetdefiziten laut. Die Gefahr einer Konkurrenz zwischen öffentlicher und privater Kreditaufnahme war bereits in den 1960er Jahren zweimal angesprochen worden (66/736/EWG: 4060; 67/264/EWG: 1518), da die Gesamtnachfrage zu dieser Zeit insgesamt sehr hoch war, wurden eine zeitliche Staffelung der Ausgaben, aber durchaus auch Steuererhöhungen als Lösung empfohlen (vgl. ebenda). In den Jahren 1975 bis 1980 gab es zwar Bedenken gegenüber Haushaltsdefiziten, insbesondere wegen ihrer möglichen Crowding-Out-Effekte, eine Haushaltssanierung wurde in der damaligen Situation jedoch als nicht sinnvoll angesehen: »Zweifelloos ersetzen diese Defizite angesichts der Rezession die mangelnden Investitionen, absorbieren den zeitweiligen Überschuß der privaten Ersparnis und wiegen gegebenenfalls saldenmechanisch auch das außenwirtschaftliche Defizit auf. Sie stützen somit kurzfristig Nachfrage und Wirtschaftstätigkeit« (77/294/EWG: 15). Der Jahresbericht des gleichen Jahres fügte hinzu,

dass die Defizite in der vorliegenden Konjunktursituation ohne die Gefahr von Zinssteigerungen über den Kapitalmarkt finanziert werden könnten (vgl. 77/778/EWG: 6). Es wurde demnach weiterhin eine anti-zyklische Haushaltspolitik empfohlen (vgl. 80/67/EWG: 24; 80/1265/EWG: 23). Der Sorge, die Expansionsmaßnahmen würden sich lediglich negativ auf die Inflations- und Wechselkurserwartungen auswirken, sollte durch eine verstärkte Abstimmung entgegen getreten werden, um über den größeren Multiplikatoreffekt die Wahrscheinlichkeit realer Effekte zu erhöhen (vgl. 79/19/EWG: 18).

Im Jahr 1981 überwogen sowohl beim Europäischen Rat als auch dem Ministerrat die Bedenken: Der Europäische Rat (1981a: 8) erklärte, eine kurzfristige Stimulierung der Nachfrage würde sich als unwirksam erweisen, der Jahresbericht lieferte die Begründung: »Die expansiven Effekte einer Haushaltspolitik, die auf ein steigendes Defizit hinausläuft, werden heute mit ziemlicher Wahrscheinlichkeit weitgehend durch steigende Zinssätze zunichte gemacht« (81/1056/EWG: 6). Eine zu strikte Sanierung der Staatsfinanzen wurde jedoch auch nicht empfohlen, da die negativen Auswirkungen auf die Nachfrage die positiven Zinseffekte kompensieren könnten (vgl. ebenda). Mit dieser Unwirksamkeitserklärung war aber noch kein endgültiger Wandel vollzogen, die Unsicherheit über die zu empfehlende Strategie fand sich auch in den Folgejahren, beispielsweise 1985:

»Schwankungen der Haushaltsdefizite und der Staatsverschuldung können erhebliche Auswirkungen auf die Angebots- und Nachfragebedingungen der Wirtschaft haben. Diese Effekte sind jedoch nicht ohne weiteres zu definieren. Steigende Staatsverschuldung führt tendenziell zu einer Erhöhung der Zinsen und – bei unveränderten sonstigen Bedingungen – zu einem Druck auf die privaten Investitionen. Dieser Zinseffekt ist jedoch nicht unbedingt ausschlaggebend, da unter bestimmten Voraussetzungen Schwankungen des Haushaltsdefizits sogar einen positiven Beitrag zum Wirtschaftswachstum leisten können. Führt eine geeignete Wirtschaftspolitik zu einer Vergrößerung des gesamtwirtschaftlichen Produktionspotentials, so kann ein zeitweiser Anstieg der Kreditaufnahme die Nachfrage in einer Weise steigern, die in etwa der vermehrten Steuerkraft der Volkswirtschaft entspricht. In diesem Fall wächst die strukturelle öffentliche Verschuldung [...] unter Umständen nicht an« (85/619/ EWG: 29).

Diese Verunsicherung schlug sich in den 1980er Jahren in eher vagen Vorgaben nieder. Diese forderten auf der einen Seite eine stärker regeleitete Stabilisierung mit Hilfe der automatischen Stabilisatoren (die 1981 zum ersten Mal erwähnt wurden) sowie einen mittelfristigen Haushaltsausgleich, der auch durch die automatischen Stabilisatoren nicht ge-

fährdet werden sollte. Zum anderen wurde jedoch weiterhin – wenn dies notwendig würde und in der mitgliedstaatlichen Situation möglich wäre – eine kurzfristige Konjunkturstimulierung empfohlen (vgl. z.B. 85/105/EWG: 22; 87/609/EWG: 18). Die Bedeutung, die man einer gemeinsamen Konjunkturpolitik immer noch beimaß, zeigt sich ebenfalls an der Übernahme des entsprechenden Artikels zur Koordinierung der Konjunkturpolitik in die Einheitliche Europäische Akte. Die Unsicherheit bezüglich der diskretionären Stabilisierung könnte dazu geführt haben, dass in den 1980er Jahren die Stabilisierungs- zunehmend mit der Allokationsfunktion der Finanzpolitik verbunden wurde. So verwies der Jahresbericht für 1981 darauf, dass die »rein makroökonomische, konjunkturbedingte Funktion der Nachfragesteuerung [...] mehr eingeschränkt werden [müsse]« (80/1265/EWG: 23). Immer wieder hoben die Vorgaben den angebotspolitischen Nutzen der zur Nachfragesteigerung getätigten öffentlichen Investitionen hervor. Damit wurde das Ziel der Konjunkturstabilisierung mit dem der mittelfristigen Wachstumsförderung verbunden. Als wichtige Vorbedingung für ein gesundes wirtschaftliches Umfeld wurde immer öfter allerdings auch eine solide Haushaltslage angemahnt.

Die Bedeutung des Haushaltsausgleichs nahm im Zeitverlauf zu. Während ein Abbau der Defizite bis zum Ende der 1980er Jahre nur bedingt empfohlen wurde, d.h. nur dann, wenn dies die wirtschaftliche Situation nicht noch zu verschlimmern drohte (bzw. für sehr stark verschuldete Länder dann, wenn andere Länder solidarisch-expansiv vorgehen), änderte sich dies im Rahmen der Vorbereitungen zur WWU, genauer gesagt ab dem Jahr 1989. Das Ziel des Haushaltsausgleichs wurde dem der diskretionären Konjunkturstabilisierung nun auch kurzfristig übergeordnet. Begründet wurde dies damit, dass ausgeglichene Haushalte eine wichtige Voraussetzung für eine stabile Geldpolitik seien und beides gemeinsam, Preisstabilität und Haushaltsausgleich, Bedingungen für Wachstum, Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit. In diesem Zusammenhang wurde das Ziel der Haushaltssanierung Schritt für Schritt verbindlicher gemacht. Durch den Vertrag von Maastricht (1993) wurden die bisherigen Bestimmungen für die gemeinsame Konjunkturpolitik gestrichen, stattdessen wurde ein Defizitlimit von 3 % des BIP festgeschrieben und mit einem detaillierten Überwachungs- und Sanktionsverfahren versehen, welches durch den Stabilitäts- und Wachstumpakt sowie im Verfassungsvertrag noch strenger gefasst wurde. Der SWP verschärfte das Defizitkriterium überdies, indem er einen ausgeglichenen oder überschüssigen Haushalt als Ziel vorschrieb. Weitere, wenn auch weniger verbindliche, Verschärfungen erfolgten über die Empfehlung, Mitglieder der Eurozone sollten »alle notwendigen Maßnahmen

[...] ergreifen, um eine jährliche Verbesserung der konjunkturbereinigten Haushaltsposition um mindestens 0,5 % des Bruttoinlandsprodukts sicherzustellen« (2003/555/EG: 13). All diese Vorgaben hatten das Ziel, eine diskretionäre Konjunkturstabilisierung mit Defiziten über 3 % unmöglich zu machen. Stabilisierung sollte nur mehr regelgeleitet, über die automatischen Stabilisatoren erfolgen, d.h. ohne bewusste Intervention des Staates:

»Angesichts der Risiken und Unwägbarkeiten einer finanzpolitischen Feinsteuerung, insbesondere was den richtigen Zeitpunkt, die Wirksamkeit und Unumkehrbarkeit betrifft, sollte es sich die Haushaltspolitik zur Regel machen, die automatischen Stabilisatoren über einen Konjunkturzyklus hinweg symmetrisch wirken zu lassen, wobei die Grenze für ein übermäßiges Defizit von 3 % einzuhalten ist« (2002/549/EWG: 5).

Einzig in den beiden Konjunkturkrisen der vierten Phase griff man wieder auf die in den 1980ern empfohlene Strategie zurück, durch ein Vorziehen von Investitionsprojekten die Konjunktur anzukurbeln und damit gleichzeitig die Angebotsseite zu stärken – allerdings musste auch hier das 3 %-Kriterium beachtet werden, der Haushaltsausgleich stand somit im Vordergrund. Dass die Staaten nicht zu diskretionär intervenieren sollten, merkt man an der gleichzeitig getätigten Aussage, die EU solle die Mitgliedstaaten dazu bringen, ihren bisher eingeschlagenen Konsolidierungskurs zu halten (vgl. 93/258/EWG: 28).

Insgesamt wurde der Ansatz, die in Folge der wirtschaftlichen Verflechtung verminderten Interventionsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten durch ein gemeinsames Vorgehen wieder auszuweiten und auf diese Weise ihre Handlungsfähigkeit zu stärken, immer mehr zurückgenommen. Gleichzeitig betonten die Vorgaben vermehrt die negativen Auswirkungen der Defizite, das Ziel des Haushaltsausgleichs gewann an Bedeutung. So fanden sich in den 1960er und 1970er Jahren detaillierte und teilweise verbindliche Vorgaben für eine gemeinsame (solidarische) und diskretionäre Steuerung der Nachfrage, in den 1980er und besonders in den 1990er und 2000er Jahren gingen diese Empfehlungen zurück, wurden weniger detailliert und es gab keine weiteren verbindlichen Vorgaben. Die Konjunkturstabilisierung wurde überdies stärker in den Dienst der Allokation gestellt, indem die Nachfrage über wachstumsfördernde öffentliche Investitionen angeregt werden sollte. Zwar ging man weiter von einer Einschränkung der Interventionsmöglichkeiten durch die wirtschaftliche Verflechtung aus und bewertete ein gemeinsames Vorgehen als effektiver, dies zeigte sich z.B. in den beiden letzten Wirtschaftskrisen des Untersuchungszeitraums. Dennoch schränkten die



Vorgaben ab den 1980er Jahren, besonders jedoch im Rahmen der WWU, die verminderten konjunkturpolitischen Interventionsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten noch zusätzlich ein, indem sie einen Abbau der – immer negativer betrachteten – Defizite empfahlen, zuerst noch unverbindlich und wenig detailliert, ab dem Vertrag von Maastricht jedoch sehr präzise, rechtlich verbindlich und mit einem ›schmerzhaften‹ Sanktionsverfahren versehen. Auf diese Weise sollten die vermutet negativen Effekte der Haushaltsdefizite auf das Zinsniveau, das Vertrauen etc. gemindert und eine kurzfristige, Keynes'sche Stabilisierung der Konjunktur mit Defiziten über 3 % verhindert werden. Der Budgetsaldo sollte demnach nicht mehr mit dem Ziel der kurzfristigen Konjunkturstabilisierung diskretionär variiert werden, sondern nur mehr in gewissem Rahmen über die automatischen Stabilisatoren die Nachfrage stabilisieren, vor allem jedoch sollte der Haushalt ausgeglichen werden, um auf diese Weise für ein solides Wachstumsklima zu sorgen. Die Stärkung mitgliedstaatlicher Handlungsfähigkeit wurde somit überwiegend in einer Einschränkung ihrer Interventionsmöglichkeiten gesehen.

## 5.2 Entwicklung der Beeinflussung von Handlungsfähigkeit

Nach der Betrachtung des Wandels in den vier Politikfeldern kann nun zusammenfassend die erste Forschungsfrage – *Auf welche Weise sollte mit den europäischen Vorgaben Einfluss auf die nationalstaatliche Handlungsfähigkeit genommen werden, durch einen Ausbau oder eine Einschränkung von Interventionsmöglichkeiten?* – und ein Teil der dritten – *Hat es bei der Beeinflussung von Handlungsfähigkeit sowie dem zugrunde liegenden Staatsverständnis einen Wandel gegeben, wenn ja, wie sieht dieser aus?* – beantwortet werden.

In den ersten beiden Jahrzehnten der Integration – insbesondere den späten 1960ern und frühen 1970ern – hatten die Vorgaben das Ziel, die Handlungsfähigkeit der Mitgliedstaaten durch einen (Wieder-)Ausbau von Interventionsmöglichkeiten sowie eine höhere Effektivität des gemeinsamen Vorgehens zu stärken. Dies ist in allen vier Politikfeldern zu beobachten: Das Beihilfenverbot wurde nur selten erwähnt, stattdessen sollten Beihilfen eingesetzt werden, um den Strukturwandel zu gestalten, wobei eine Bremsung des Strukturwandels durch Erhaltungssubventionen (was einen stärkeren Eingriff darstellt) nur 1969 empfohlen wurde. Dies versprach insofern eine Ausweitung von Interventionsmöglichkeiten, als dass eine gegenseitige Neutralisierung der Beihilfen vermieden und durch eine Bündelung mehr Effizienz erreicht werden konnte. Diese