

Anomalien und Politikexperimente: Der Beginn des Wandlungsprozesses

Ein Wandel des Paradigmas beginnt laut Hall (1993: 285) oft mit einer Änderung der ökonomischen Lage. Dies trifft auch im Untersuchungszeitraum zu: Anfang der 1970er Jahre ist bereits eine Wachstumsabschwächung mit steigenden Inflationsraten zu verzeichnen, die Ölkrise von 1973 beendete den Nachkriegsboom endgültig. Überdies wurde das internationale Umfeld in dieser Zeit – Stichwort Ende von Bretton Woods – deutlich instabiler. Gleichzeitig äußerte das 3. Programm für die mittelfristige Wirtschaftspolitik zum ersten Mal Kritik an der bisherigen Koordinierung: »Die Interdependenz zwischen den Mitgliedsländern hat sich weit schneller verstärkt als die Annäherung ihrer Verhaltensweisen, ihrer Zielsetzungen und ihrer Politik« (71/ 107/EWG: 8). Die Gemeinschaft reagierte auf die neue Situation zuerst mit einer stärkeren Formalisierung, einer besseren Verknüpfung und einer Erhöhung der Verbindlichkeit der Koordinationsverfahren: In der Entscheidung zur Erreichung eines hohen Grades an Konvergenz der Wirtschaftspolitik (74/120/EWG) wurden die bisherigen Koordinationsverfahren gemeinsam aufgeführt, im gleichen Jahr wurden die Ausschüsse für Konjunkturpolitik, Haushaltspolitik und mittelfristige Wirtschaftspolitik zum »Ausschuss für Wirtschaftspolitik« zusammengefasst, um die Koordinierung der kurz- und mittelfristigen Wirtschaftspolitik zu fördern (74/122/EWG, Art. 1). Dies änderte – mit Ausnahme der Ausschusszuständigkeiten – nichts an den Erstellungs- und Überprüfungsverfahren der Leitlinien. Allerdings wurde durch die genannte Entscheidung die Möglichkeit verbindlicher Vorgaben für die Koordinierung der mittelfristigen Wirtschaftspolitik geschaffen¹¹⁶ (74/120/EWG, Art. 6). Eine solche Richtlinie wurde noch am gleichen Tag verabschiedet (74/121/EWG). Sie verpflichtete die Mitgliedstaaten auf die Einhaltung der europäischen Vorgaben für die kurz- und mittelfristige Wirtschaftspolitik und schrieb ihnen vor, im Rahmen der Koordinierung der diskretionären Konjunkturpolitik ein angemessenes Instrumentarium bereitzuhalten und einen schnellen Einsatz zu ermöglichen (ebenda, Art. 5-7). Das Instrument der Richtlinie war zuvor nur einmal, während der französischen Krise von 1968, genutzt worden. Schließlich wurden auch die Konsultationen verschärft, indem beim Rat eine ständige Gruppe hierfür eingerichtet (72/C 38/03: 3) und kurz darauf permanente Konsultationen vorgeschrieben wurden (74/120/EWG, Art. 9).

116 Für die Konjunkturpolitik war diese Möglichkeit vertraglich gegeben, Art. 103, Abs. 3 EWGV.

Diese Veränderungen lösten jedoch nicht den Interessenkonflikt, der sich aus der veränderten wirtschaftlichen Situation ergab: Um die Krise besser bewältigen zu können, erschien eine Koordination der einzelstaatlichen Maßnahmen als besonders sinnvoll. Ein solches gemeinsames Vorgehen wurde jedoch gleichzeitig durch die schlechtere ökonomische Lage erschwert, da jedes Land zuerst an seine eigene Wirtschaft und damit eher protektionistisch dachte, ein koordiniertes, solidarisches Vorgehen hingegen erst in zweiter Linie in Betracht zog. Von daher ist es in einer solchen Situation nicht sehr wahrscheinlich, dass sich die Mitgliedstaaten stärker auf eine bestimmte Politik festlegen (lassen). Dies kann eine Erklärung dafür sein, dass nach 1974 keine weiteren verbindlichen Vorgaben erlassen und damit die neu geschaffenen Möglichkeiten nicht genutzt wurden. Stattdessen wurde das bestehende Instrumentarium – insbesondere die Jahresberichte und die Programme für die mittelfristige Wirtschaftspolitik – angepasst: Die Vorgaben wurden zunehmend differenziert, um so die regionale sowie konjunkturelle Situation besser zu berücksichtigen. Ersteres drückte sich darin aus, dass die Empfehlungen öfter auf die Situation in den einzelnen Ländern zugeschnitten wurden, ohne dabei jedoch das Ziel aufzugeben, sich bei den wirtschaftspolitischen Zielen weiter anzunähern (75/C 297/01: 8). Bei der mittelfristigen Politik ging man von dem im 3. Programm (71/107/EWG) angewandten Instrument der Länderleitlinien allerdings bereits im 4. Programm (77/294/EWG) wieder ab, legte aber weiterhin nach Ländern aufgeschlüsselte Orientierungsdaten und Empfehlungen fest.

Die bessere Berücksichtigung der konjunkturellen Situation sollte durch eine schnellere Anpassung der Vorgaben gewährleistet werden. Die Rattreffen zur Begutachtung der wirtschaftlichen Lage wurden von drei auf zwölf ausgeweitet (74/120/EWG, Art. 1), sichtbares Ergebnis war eine häufigere Änderung der Jahresberichte: in den Jahren 1974 und 1975 je einmal, in den beiden Folgejahren zweimal, 1978 wiederum nur einmal. Die zunehmende räumliche und zeitliche Differenzierung der europäischen Vorgaben ging jedoch mit einer Verminderung von quantifizierten Zielen einher. Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass hauptsächlich das bestehende Instrumentarium genutzt wurde, zusätzliche Vorgaben gab es nur sehr selten, hauptsächlich im Bereich der Beihilfen für bestimmte Sektoren, überdies wurde 1974 das erste sozialpolitische Aktionsprogramm verabschiedet (74/C 13/01).

Trotz dieser Anpassungen wurde das gemeinsame Vorgehen als unzureichend empfunden und beschrieben. So stellte der Jahresbericht von 1977 fest, dass die Länder selbst den auf sie zugeschnittenen Empfehlungen nicht gefolgt waren und verstärkt protektionistische Verhaltensweisen an den Tag legten (77/778/EWG: 3 bzw. 13). Auch wurde das 3.

Programm für die mittelfristige Wirtschaftspolitik als Misserfolg bewertet: »Das Ziel einer Wachstums- und Stabilitätsgemeinschaft wurde nicht erreicht, die Wirtschafts- und Währungsunion stagnierte und die Gemeinschaft war unfähig, gemeinsame konstruktive Antworten auf die mit der Krise zusammenhängenden Fragen zu finden« (77/294/EWG: 9). Den immer wieder angesprochenen notwendigen Verbesserungen bzw. Verstärkungen der Koordinierung folgten keine Taten, 1979 verabschiedete der Rat noch einmal eine EntschlieÙung, in der er die Kommission aufforderte, Vorschläge zu einer weiteren Verbesserung der Konsultationen und einer stärkeren Verpflichtung der Mitgliedstaaten auf die gemeinsamen Empfehlungen vorzulegen (Rat 1979: 81f), von ihm gingen jedoch keine weiteren Initiativen aus.

Man kann somit für die 1970er Jahre von einem deutlichen Wandel erster Ordnung sprechen. Die bestehenden Instrumente wurden angepasst, zuerst in Form einer stärkeren Formalisierung und Verbindlichkeit, dann durch eine zunehmende Differenzierung. Der Wandel blieb allerdings weitgehend auf dieser Ebene, zwar wurde 1974 die Grundlage für die Einführung neuer Instrumente geschaffen, was einem Wandel zweiter Ordnung entsprechen würde, diese wurde jedoch nur einmal, mit der Richtlinie aus dem gleichen Jahr, genutzt. Erfolg war den beschriebenen Reaktionen auf die aufgetretenen Anomalien – Hall (1993: 280) würde von Experimenten sprechen – nicht beschieden. Dies schien auch der Rat zu merken, der in seinen Bemühungen um eine Anpassung der Instrumente zum Ende der 1970er Jahre nachließ, wenngleich er es immer noch für notwendig erklärte, die Koordinierung zu verstärken.

Herausbildung des neuen Paradigmas

Die Jahre 1981 bis 1989 wurden in der Arbeit als eine Periode des Wandels charakterisiert. Dies trifft nicht nur auf den Inhalt der Vorgaben zu, sondern auch auf ihre Form. In dieser Zeit wurde der Wandel erster Ordnung fortgesetzt, darüber hinaus erfolgte ein Wandel zweiter Ordnung, d.h. eine Änderung auf Ebene der Instrumente. Markantestes Beispiel sind die Programme für die mittelfristige Wirtschaftspolitik: Nachdem diese Art der Koordination bereits im 4. Programm (mit Blick auf das 3.) als Misserfolg bezeichnet worden war, ging es beim 5. Programm nur mehr dem Titel nach um Vorgaben für die mittelfristige Wirtschaftspolitik. In dem 1982 verabschiedeten, zwei Seiten umfassenden Dokument wurde lediglich festgehalten, dass man sich auf die Ziele Wachstum, Beschäftigung und Inflationsbekämpfung einigen könne, nicht jedoch auf eine Rangfolge zwischen diesen oder Strategien zu ihrer Erreichung (82/534/EWG: 11). Konsequenterweise wurden keine weiteren Programme