

1 EINLEITUNG

1.1 Problemstellung und Relevanz

Zu ihrem 50. Geburtstag im März 2007 hat die Europäische Union nicht nur Glückwünsche bekommen – im Gegenteil: Die Krise des Integrationsprozesses war allgegenwärtig. Festgemacht wird sie insbesondere am Scheitern des Verfassungsprojekts durch die französische und niederländische Ablehnung in den entsprechenden Ratifizierungsreferenden. Der bisher vorherrschende ›permissive Konsens‹ der europäischen Bürgerinnen und Bürger¹ scheint im Schwinden begriffen (vgl. Bieling/Steinhilber 2000: 118). Ein wesentlicher Kritikpunkt ist, die EU² sei einseitig marktschaffend und würde in den Mitgliedstaaten zu einer Rückdrängung des Staates führen (vgl. Hrbek 2005: 486). Diese Position findet sich nicht nur in der Bevölkerung, auch in der Wissenschaft wird die (allerdings bei Weitem nicht nur negativ konnotierte) These vertreten, die EU trage dazu bei, in den Mitgliedsländern den Staat zugunsten des Marktes zu schwächen. Dies sei im Integrationsprozess angelegt, sowohl von seinen großen Integrationsprojekten – Zollunion, Binnenmarkt, Währungsunion – als auch von der Integrationsweise her, die seit Mitte der 1980er insbesondere über das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung und damit wettbewerblich verläuft (vgl. z.B. Huffschmid 1994; Ziltener 1999; Donges/Freytag 2001).

-
- 1 Aus Gründen der Lesbarkeit wird im Folgenden meist nur die männliche Form benutzt, sie soll aber geschlechtsneutral verstanden werden.
 - 2 In der Alltagssprache wie auch der Wissenschaft hat sich der Begriff der Europäischen Union weitgehend durchgesetzt, ich verwende ihn in dieser Arbeit teilweise synonym zu ›Europäische Gemeinschaft‹, da diese die zentrale Säule der Europäischen Union ist.

Ist die Europäische Union somit einfach ein Teil der ökonomischen Globalisierung, der die wirtschaftliche Verflechtung zwischen den nationalen Volkswirtschaften verstärkt, damit die Möglichkeiten der Mitgliedstaaten, in die Wirtschaft zu intervenieren, einschränkt und die marktliche Koordination in den Vordergrund rückt? Diese These kann so nicht gehalten werden: Die EU ist nicht nur ein ökonomisches, öffnendes Projekt, sie ist – wenn auch in geringerem Maße – regulierend, ein Projekt ›politischer Globalisierung‹. Sie geht weit über eine reine wirtschaftliche Verflechtung hinaus und führt auch im ökonomischen Bereich nicht nur zu einer Einschränkung nationalstaatlicher Interventionsmöglichkeiten. Die EU ist somit Teil der ökonomischen Globalisierung, unterscheidet sich aber auch davon – man spricht in diesem Zusammenhang auch vom Phänomen der Regionalisierung. Regionalisierung bedeutet, dass sich Nationalstaaten in bestimmten Regionen der Welt zusammenschließen, um Ziele gemeinsam (besser) zu erreichen, Probleme koordiniert anzugehen etc. Während die ökonomische Verflechtung die wirtschaftspolitischen Interventionsmöglichkeiten – dies ist weitgehend Konsens in der Wissenschaft – immer einschränkt, kann eine solche politische Zusammenarbeit, die in der Lage ist, auf ein deutlich breiteres Instrumentarium zurückzugreifen als Zollsenkungen, den Abbau nicht-tarifärer Handelshemmnisse sowie die Reduzierung von Transaktionskosten, auch zu einer Ausweitung dieser Möglichkeiten führen (vgl. hierzu ausführlicher Kapitel 3.2).

Um diesen Fragenkomplex – europäische Regionalisierung und deren Einfluss auf staatliche Interventionsmöglichkeiten – soll es in der vorliegenden Arbeit gehen. Die Beantwortung der Frage fällt je nach Politikfeld unterschiedlich aus, für diese Arbeit wird die Wirtschaftspolitik herangezogen. Dies ist nicht nur sinnvoll, weil sie in der öffentlichen Diskussion sehr präsent ist, sondern vor allem, weil der Einfluss der EU auf das Verhältnis von Markt und Staat in der Europaforschung deutlich seltener untersucht wird als die Frage nach dem Verhältnis EU – Nationalstaat, obwohl »der Großteil der europäischen Entscheidungen genau die Frage betreffen [...] welche Rolle der Staat in der Wirtschaft spielen soll« (Genschel 1998: 57).³ Schließlich ist das Verhältnis von Markt und Staat auch einer der Grundstreitpunkte der Wirtschaftswissenschaft, aus der die Autorin kommt. Die leitende Frage dieser Arbeit lautet demnach: *Schränkt die Europäische Union die wirtschaftspolitischen Interventionsmöglichkeiten ihrer Mitgliedstaaten ein oder baut sie sie aus?*

3 Die Fragen sind allerdings nicht völlig unabhängig voneinander, so kann z.B. eine Übertragung von Zuständigkeiten auf die europäische Ebene sowohl zu einer Schwächung als auch zu einer Stärkung des (National-)Staates führen, wie im Empirieteil der Arbeit deutlich werden wird.

Die Beeinflussung nationalstaatlicher Interventionsmöglichkeiten (im Folgenden immer bezogen auf die Wirtschaftspolitik) kann auf zwei Wegen vonstatten gehen: Zum einen kann innerhalb der Europäischen Union die ökonomische Verflechtung weiter intensiviert werden, was – wie gesagt – die Interventionsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten *mittelbar* einschränkt. Die EU kann jedoch zum anderen auch direkt und *intentional* – über Vorgaben für die nationale Wirtschaftspolitik, in Form von Richtlinien, Verordnungen, Leitlinien etc. – Einfluss nehmen. Durch diese Art und Weise der politischen Zusammenarbeit können die Interventionsmöglichkeiten sowohl eingeschränkt als auch ausgebaut werden. In der vorliegenden Arbeit wird die intentionale Form der Einflussnahme genauer untersucht. Dies hat mehrere Gründe: Erstens lassen sich bei der mittelbaren Form die inzwischen recht zahlreichen Ergebnisse der Globalisierungsforschung übertragen. Zweitens ist es schwierig, bei der mittelbaren Beeinflussung die Absicht klar herauszuarbeiten: Die Einschränkung der Interventionsmöglichkeiten lässt sich als mehr oder weniger intendierter Nebeneffekt der integrationspolitischen Großprojekte wie Zollunion oder Binnenmarkt deuten. Hingegen ist die Absicht bei der intentionalen Beeinflussung deutlicher, da die europäischen Vorgaben jeweils mit einer (wenngleich immer auch kritisch zu sehenden bzw. zu hinterfragenden) Begründung versehen werden. Schließlich handelt es sich drittens um ein erst ansatzweise erforschtes Feld: Insbesondere die wirtschaftswissenschaftliche Forschung zur EU beschäftigt sich überwiegend mit den besagten Großprojekten, insbesondere der Schaffung des Gemeinsamen Marktes und damit der mittelbaren Form der Einflussnahme.

Präzisiert werden kann die Forschungsfrage demnach in: *Wurde mit den europäischen Vorgaben die Absicht verfolgt, die mitgliedstaatlichen Interventionsmöglichkeiten einzuschränken oder auszubauen?*

Spätestens an dieser Stelle sollte deutlich geworden sein, dass es sich bei der vorliegenden Arbeit nicht um eine Europäisierungsstudie handelt, d.h. es wird nicht untersucht, welchen Einfluss die europäischen Vorgaben tatsächlich hatten. Vielmehr geht es um die Intention, die mit ihnen verfolgt wurde. Da die Umsetzung der europäischen Vorgaben durch eine Vielzahl von Faktoren beeinflusst wird (politisches System der Länder, Vetospieler, Misfit etc.), können hieraus keine Rückschlüsse auf den beabsichtigten Einfluss bei der Verabschiedung gezogen werden.⁴ Der tatsächliche Einfluss wird jedoch insofern mit einbezogen, als dass in den Vorgaben auch (durchaus selbstkritisch) Bezug darauf ge-

4 So kann z.B. aus der Nicht-Umsetzung einer Vorgabe nicht darauf geschlossen werden, dass diese bereits von Beginn an nicht ernst gemeint war.

nommen wird, was mit ähnlichen vorangegangenen Vorgaben geschehen ist, ob das angestrebte Ziel also grundsätzlich erreicht wurde.

Die Absicht, die sowohl mit der Einschränkung als auch mit dem Ausbau von Interventionsmöglichkeiten durch die europäischen Vorgaben verfolgt wurde, kann grundlegend in einer Stärkung nationalstaatlicher Handlungsfähigkeit gesehen werden. An dieser Stelle kommt ein weiterer – für diese Arbeit zentraler – Begriff ins Spiel: das Staatsverständnis. Von diesem hängt es ab, ob die Handlungsfähigkeit der Nationalstaaten durch einen Ausbau oder eine Einschränkung von Interventionsmöglichkeiten gestärkt wird: Ein interventionistischer Staat wird in seiner Handlungsfähigkeit gestärkt, wenn seine *Möglichkeiten* zu intervenieren ausgebaut werden. Ein zurückhaltender Staat hingegen, der nicht in die Wirtschaft eingreifen soll, wird durch eine Einschränkung dieser – nicht erwünschten – Interventionsmöglichkeiten in seiner Handlungsfähigkeit gestärkt (vgl. dazu ausführlicher Kapitel 2.1). Das Staatsverständnis ist dabei bezogen auf die Nationalstaaten, es soll nicht untersucht werden, inwiefern die Europäische Union ein Staat geworden ist. Daraus lassen sich nun die beiden Hauptfragen der Arbeit herleiten:

- *Auf welche Weise sollte mit den europäischen Vorgaben Einfluss auf die nationalstaatliche Handlungsfähigkeit genommen werden, durch einen Ausbau oder eine Einschränkung von Interventionsmöglichkeiten?*
- *Welches Staatsverständnis – bezogen auf die Nationalstaaten – lag den Vorgaben zugrunde?*

Grundlegend gibt es – wie eben dargestellt wurde – zwei Möglichkeiten, auf welche Weise die Vorgaben die Handlungsfähigkeit beeinflussen können: durch eine Einschränkung und durch einen Ausbau von Interventionsmöglichkeiten. Zur Zeit scheint die erste Möglichkeit im Vordergrund zu stehen: Mit den europäischen Vorgaben wird die Absicht verfolgt, die wirtschaftspolitischen Interventionsmöglichkeiten der EU-Mitgliedstaaten einzuschränken, was auf die Stärkung der Handlungsfähigkeit eines zurückhaltenden Staates zielen würde. Dies ist jedoch zu überprüfen, da sich diese – in der Öffentlichkeit und Wissenschaft verbreitete – These vor allem auf die mittelbare Form der Einflussnahme bezieht. Weiterhin stellt sich die Frage, ob der Integrationsprozess notwendigerweise so konzipiert ist bzw. immer schon so konzipiert war, oder ob es auch Zeiten gab, in denen die andere Möglichkeit, der Ausbau nationalstaatlicher Interventionsmöglichkeiten zur Stärkung eines interventionistischen Staates, gewählt wurde.

Um diese Frage zu beantworten, wird eine historische Herangehensweise gewählt und der gesamte Prozess der europäischen Integration in

die Untersuchung einbezogen. Auf diese Weise kann nicht nur der These der intentionalen Neoliberalisierung der Nationalstaaten durch die europäischen Vorgaben nachgegangen werden, sondern auch der Frage, ob es hierzu Alternativen gab und somit möglicherweise gibt. Die dritte Forschungsfrage dieser Arbeit lautet damit: *Hat es bei der Beeinflussung von Handlungsfähigkeit sowie dem zugrunde liegenden Staatsverständnis einen Wandel gegeben, wenn ja, wie sieht dieser aus?*

1.2 Zielsetzung und Aufbau der Arbeit

Das Ziel der Arbeit ist, wie an den drei soeben entwickelten Forschungsfragen deutlich wird, eine systematische, analytische Untersuchung, auf welche Weise die nationalstaatliche Handlungsfähigkeit im Prozess der europäischen Integration durch europäische Vorgaben beeinflusst werden sollte und welches Staatsverständnis dem jeweils zugrunde lag. In diese Untersuchung wird der Zeitraum ab den Römischen Verträgen von 1957 einbezogen, um verschiedene Formen der Beeinflussung und unterschiedliche Staatsverständnisse untersuchen sowie Wandlungen und Entwicklungen aufzeigen zu können.

Die Arbeit gliedert sich wie folgt: Zu Beginn steht die Definition der zentralen Begriffe Staatsverständnis, staatliche Handlungsfähigkeit, staatliche Interventionsmöglichkeiten sowie die Eingrenzung der zu untersuchenden Politikfelder mit der Begründung, warum die Ausgabenpolitik für die Untersuchung herangezogen wird.

Im nachfolgenden ersten großen Teil der Arbeit wird ein *theoretischer Rahmen* für die Analyse ausgearbeitet, und somit eine Grundlage geschaffen, auf der die empirischen Ergebnisse eingeordnet werden können. Zu diesem Zweck werden im ersten Abschnitt idealtypische Staatsverständnisse entwickelt. Hierfür werden die drei für diesen Zeitraum relevanten Wirtschaftstheorien (Keynes'sche Theorie, Monetarismus, Angebotsökonomie/Neue Klassische Makroökonomie) herangezogen und es wird herausgearbeitet, welche grundsätzlichen Einstellungen gegenüber dem Markt/marktlicher Koordination sowie dem Staat/staatlicher Intervention sich dort finden, welche Aufgaben die Theorien dem Staat in den Bereichen Allokation, Distribution und Stabilisierung zuweisen, wie die Bereiche aufeinander bezogen und gegeneinander gewichtet werden und ob der Staat allgemein eher regelgebunden oder diskretionär handeln soll.

Den Zusammenhängen zwischen den zentralen Begriffen Staatsverständnis, Handlungsfähigkeit und Interventionsmöglichkeiten widmet sich der zweite Abschnitt des Theorieteils: Insbesondere aus der Globa-