

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

Argumentation – höhere Effektivität und Qualität durch gemeinsames Vorgehen – galt auch für die Vorgaben zur Bereitstellung öffentlicher Güter mit allokativer Funktion. So sollte z.B. im Bereich FuE die Einschränkung nationaler Interventionsmöglichkeiten im zunehmend globalen Wettbewerb durch eine Koordinierung der einzelstaatlichen Bemühungen überwunden werden. Die Vorgaben im allokativen Bereich waren allerdings unverbindlich und nicht sehr detailliert. Die distributiven Vorgaben forderten die Mitgliedstaaten ebenfalls zu einem interventionistischeren Verhalten auf, sie sollten ihre Handlungsfähigkeit stärken, indem das gleichzeitige Anheben der Sozialleistungen keine Wettbewerbsnachteile mit sich brachte und die Interventionen durch einen Verweis auf die europäische Ebene gerechtfertigt werden konnten. Es gab hier jedoch nur recht wenige, vage und unverbindliche Vorgaben. Anders sah dies bei den Stabilisierungsvorgaben aus, die in diesem Zeitraum zahlreich, detailliert und in zwei Fällen rechtlich verbindlich waren. Mit ihrer Hilfe sollten die in Folge der wirtschaftlichen Verflechtung sowie der teilweise schlechten wirtschaftlichen Situation einzelner Mitgliedstaaten eingeschränkten Interventionsmöglichkeiten durch ein abgestimmtes und solidarisches Vorgehen bei der diskretionären Nachfragesteuerung wieder ausgeweitet werden.

Ende der 1970er/Anfang der 1980er Jahre ist in allen Politikfeldern ein Wandel feststellbar, allerdings leicht zeitversetzt und in unterschiedlicher Intensität. Zwar wurde nach wie vor eine Einschränkung mitgliedstaatlicher Interventionsmöglichkeiten festgestellt, dem wurde jedoch weniger entgegen gewirkt. Die erhöhte Effektivität des gemeinsamen Vorgehens – von der man ebenfalls weiter ausging – wurde sogar in einigen Bereichen für eine zusätzliche Einschränkung genutzt. Letzteres zeigte sich insbesondere bei den Sozialausgaben: Zwar empfahlen die Vorgaben weiterhin, die Sozialausgaben nicht als Wettbewerbsfaktor zu nutzen. Auf die wahrgenommene Einschränkung der mitgliedstaatlichen Interventionsmöglichkeiten durch die hohe Arbeitslosigkeit, die steigende Verschuldung etc. wurde ab 1980 jedoch mit einer weiteren Einschränkung durch die europäischen Vorgaben reagiert: Den Mitgliedstaaten wurde nahegelegt, ihre Sozialausgaben zu senken, um auf diese Weise Wachstum und Beschäftigung anzuregen. Das gemeinsame Vorgehen könnte den Kürzungen der zunehmend negativ bewerteten Sozialausgaben eine gewisse Legitimität verschaffen und so die staatliche Handlungsfähigkeit stärken.

Mit Blick auf die Beihilfen betonten die Vorgaben zum Ende der 1970er Jahre häufiger das vertraglich festgelegte Verbot, da die Mitgliedstaaten in Folge der Ölkrisen immer mehr protektionistische Subventionen vergaben. Der Wandel war jedoch erst 1986, im Rahmen des

Binnenmarktprojekts, vollzogen, da ab diesem Zeitpunkt die Ausnahme-regelung für die Subventionierung fortschrittlicher Sektoren fiel und das Verbot (fast) vollständig war. Die Beihilfenvorgaben hatten nun nur noch das Ziel, die mitgliedstaatlichen Interventionsmöglichkeiten einzuschränken und ihre Handlungsfähigkeit zu stärken, indem sie den Strukturwandel dem Markt überlassen konnten.

Im Bereich Stabilisierung war der Wandel zu diesem Zeitpunkt noch uneindeutig: Zwar geriet die defizitfinanzierte Nachfragestimulierung wegen möglicher Crowding-Out-Effekte bereits ab 1975 in die Kritik und die Vorgaben empfahlen einen mittelfristigen Ausgleich der Haushalte, nach einer Unwirksamkeitserklärung im Jahr 1981 gab es jedoch weiterhin Vorgaben, die den Mitgliedstaaten eine solche Politik nahe legten. Allerdings wurde diese (Wieder-)Ausweitung der Interventions-möglichkeiten vorsichtiger und weniger detailliert formuliert, was zu einer sinkenden Verbindlichkeit führte, die Handlungsfähigkeit demnach weniger stärken konnte als zuvor. Das einzige Feld, in dem die Vorgaben keine Einschränkung der mitgliedstaatlichen Interventionsmöglichkeiten zum Ziel hatten, waren öffentliche Güter mit allokativer Funktion. Man kann jedoch davon sprechen, dass die Ausweitung der Interventionsmöglichkeiten etwas zurückgenommen wurde, indem mehr auf den unmittelbaren Beitrag der Güter für die wirtschaftliche Entwicklung geachtet wurde. Es war nicht mehr allgemein von kollektiven Bedürfnissen die Rede, für deren Befriedigung ausschließlich der Staat zuständig war, stattdessen wurde ab 1985 vereinzelt auch die diesbezügliche Rolle privater Akteure angesprochen. Die Vorgaben blieben allerdings unver-bindlich.

Ein weiterer Wendepunkt – bzw. eine Vertiefung/Vollendung des Wandels in bestimmten Bereichen – kann Ende der 1980er/Anfang der 1990er festgemacht werden. Die Vorgaben im Bereich Stabilisierung hatten fortan vor allem das Ziel, die mitgliedstaatliche Handlungsfähigkeit durch eine Einschränkung von Interventionsmöglichkeiten zu stärken. Die negativen Effekte von Haushaltsdefiziten waren in den Vordergrund getreten, eine Feinsteuering der Wirtschaft wurde als undurch-führbar betrachtet, weshalb die Vorgaben eine regelgeleitete Stabilisie-rung sowie einen Ausgleich der Haushalte festschrieben. Die Intention, eine diskretionäre Nachfragesteuerung mit Defiziten von über 3 % zu verhindern, wurde auch in den beiden Wirtschaftskrisen deutlich, als die EU ihre Mitgliedstaaten von »kurzfristigen Lösungen« abhalten sollte. Das Verbot übermäßiger Defizite war, im Gegensatz zu den wenigen, vorsichtig formulierten Vorgaben, in den Konjunkturkrisen die Nachfra-ge über das Vorziehen öffentlicher Investitionen zu steigern, rechtlich

verbindlich, quantifiziert und mit Sanktionen versehen. Es wurde im Laufe der folgenden Jahre durch Verfahrensänderungen noch verstärkt.

Die distributiven Vorgaben empfahlen zu Beginn der 1990er eine gewisse Status- oder zumindest Grundsicherung und damit – wenngleich unverbindlich – eine leichte Ausweitung der Interventionen. Anders sah dies bei den ab Mitte der 1990er auftauchenden Vorgaben zur (Teil-) Privatisierung der Rentensysteme aus. Dies war in den 1980ern noch abgelehnt worden; nun, im Angesicht der demographischen Entwicklung, begegnete man den hierdurch befürchteten Einschränkungen der mitgliedstaatlichen Interventionsmöglichkeiten mit einer weiteren Einschränkung durch die Vorgaben. Die Empfehlungen fanden sich, zum Teil sehr detailliert, in den Grundzügen der Wirtschaftspolitik, was sie etwas verbindlicher machte. Gleiches galt für die weiterhin bestehenden Vorgaben zur beschäftigungs- und staatshaushaltsfreundlichen Senkung der Sozialleistungen. Dass die Sozialausgaben nicht als Wettbewerbsfaktor genutzt werden sollen, fand keine Erwähnung mehr.

Während die Interventionsmöglichkeiten bei den Sozialausgaben und öffentlichen Gütern mit distributiver Funktion (Ausnahme: Kinderbetreuung) auf diese Weise eingeschränkt werden sollten, ging es bei den öffentlichen Gütern mit allokativer Funktion weiterhin um eine Ausweitung: über die Legitimierung von Kürzungen in anderen Bereichen (»Qualität der öffentlichen Finanzen«) sowie die höhere Effektivität des gemeinsamen Vorgehens. Diese Empfehlungen waren Bestandteil der GdW, was ihre Verbindlichkeit leicht erhöhte. Allerdings wurde weiterhin die Rolle privater Akteure betont; diese sollten sich z.B. mit 2/3 an der Erreichung des einzig quantifizierten Ziels in diesem Bereich – Ausgaben für FuE bei 3 % des BIP – beteiligen. Hinsichtlich der Beihilfen wurde zum einen das Verbot nachdrücklicher durchgesetzt, indem das Verfahren in den Jahren 1998 und 1999 verbindlicher und einfacher gestaltet wurde. Ab 2000 griffen die Vorgaben zum anderen die vertraglich festgelegte Ausnahmeregelung für Vorhaben von gemeinsamem Interesse auf, was die Einschränkung der mitgliedstaatlichen Interventionsmöglichkeiten im Beihilfenbereich jedoch nur in geringem Maße wieder lokalkerte, insbesondere da die entsprechenden Empfehlungen, im Gegensatz zu den Verfahrensänderungen, unverbindlich waren. Mit Ausnahme der öffentlichen Güter mit allokativer Funktion – und ab 2000 in gewissem Umfang für Beihilfen mit horizontaler Zielsetzung – lässt sich für die 1990er und 2000er Jahre demnach festhalten, dass die Vorgaben die mitgliedstaatliche Handlungsfähigkeit durch eine zusätzliche bzw. verbindlichere Einschränkung von Interventionsmöglichkeiten stärken sollten.