

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 Entschließung, 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

dieser Art verabschiedet. Die Differenzen zwischen den Mitgliedstaaten in Bezug auf die ›richtige‹ wirtschaftspolitische Strategie wurden Anfang der 1980er Jahre auch in den Jahresberichten thematisiert.

An diesen Entwicklungen kann man erkennen, dass sich (zumindest auf Ebene der Mitgliedstaaten) neben dem alten bereits immer klarer ein neues Staatsverständnis herauskristallisierte, welches eine europäische Unterstützung erforderte – ein neues Paradigma nahm Form an. Dies erschwerte eine Einigung zwischen den Mitgliedstaaten auf ein gemeinsames Vorgehen deutlich und führte zu einer entsprechenden Unzufriedenheit mit der europäischen Koordination der Wirtschaftspolitik (z.B. 82/950/EWG: 5). Ab Mitte der 1980er Jahre schien sich das neue Staatsverständnis jedoch in immer mehr Ländern durchzusetzen, es wurde eine immer größere Konvergenz der wirtschaftspolitischen Ausrichtung der Mitgliedstaaten festgestellt (z.B. 85/619/EWG: 33), die aber, so z.B. der Jahresbericht von 1988, noch weiter ausgebaut werden müsse. Der für die Koordinierung notwendige »Konsens über die Grundlinien der [...] Wirtschaftspolitik« (88/655/EWG: 30) sollte unter anderem durch das koordinierte Vorgehen weiter gestärkt werden – was selbiges im Umkehrschluss aber auch wieder erleichterte, da man sich einfacher auf gemeinsame Strategien einigen konnte.

Das europäische Vorgehen erfolgte in dieser Periode zum einen über die Jahresberichte, dem einzigen etablierten Koordinationsverfahren dieser Zeit. Sie wurden weiterhin einmal im Jahr vom Rat verabschiedet, es gab allerdings – mit Ausnahme von 1983 – keine Zwischenanpassungen mehr. Dafür nahm der Umfang der Jahresberichte zu, unter anderem, weil sie zunehmend Aspekte der mittelfristigen Wirtschaftspolitik mit einbezogen. Zusätzlich zu diesem Leitlinienverfahren wurden in den 1980er Jahren zahlreiche Vorgaben zur Beschäftigungspolitik verabschiedet. Daraus lässt sich schließen, dass es sich bei der Arbeitslosigkeit um ein zentrales Problem dieser Jahre handelte und dass man sich in diesem Bereich leichter einigen konnte. Bereits 1980 waren zum ersten Mal Leitlinien zur Arbeitsmarktpolitik verabschiedet worden (80/C 168/01), ohne jedoch ein spezielles Koordinierungsverfahren einzuführen. Auch hier könnte man im Hall'schen Sinne von »Politikexperimenter« sprechen. Die übrigen Vorgaben in diesem Bereich waren ebenfalls unverbindlich und unverbunden, es handelte sich hauptsächlich um Entschließungen des Rates. Die Strategie, auf die man sich bei der Lösung des Beschäftigungsproblems einigen konnte, war demnach nicht so sehr ein mittelfristiges makroökonomisch ausgerichtetes Gesamtkonzept (was man auch am Fehlen weiterer Programme für die mittelfristige Wirtschaftspolitik festmachen kann), sondern stärker punktuell, bei be-

stimmten Gruppen ansetzend, mikroökonomisch. Auch hier scheint demnach bereits das neue Paradigma auf.

Insgesamt kann man für die zweite Periode davon sprechen, dass der Paradigmenwandel voranschreitet bzw. an Deutlichkeit gewinnt. Nach den Anomalien, Politikfehlern und ersten Experimenten in den 1970ern auf der Ebene der Instrumentenanpassung fanden sich in diesen Jahren weitere Experimente, auch auf der zweiten Ebene der Instrumente (insbesondere im Bereich der Beschäftigungspolitik). Die europäischen Vorgaben hatten weniger als in den vorangegangenen Jahren das Ziel, nationalstaatliche Eingriffe in die Wirtschaft und damit ein Keynes'sches Staatsverständnis zu stützen, vielmehr ging es teilweise bereits darum, diese Interventionen europäisch zu verhindern. Dass sich das neue Paradigma in den 1980er Jahren noch nicht vollständig durchsetzen konnte, lässt sich unter anderem an der Einheitlichen Europäischen Akte, der ersten Revision des EWG-Vertrags, festmachen, die weiterhin an dem Artikel zur Koordinierung der Konjunkturpolitik festhielt und im Bereich der staatlichen Ausgabenpolitik kaum relevante Änderungen festschrieb.

### **Durchsetzung und Institutionalisierung des neuen Paradigmas**

Bereits zu Anfang dieser die Jahre 1990 bis 2004 umfassenden dritten Periode vollzieht sich der Wandel dritter Ordnung. Das neue Paradigma kann – auch dies wieder in Anlehnung an die in 5.4 dargelegte (revisionistische) Strategie – als eine europäisch forcierte Einschränkung (national-)staatlicher Interventionsmöglichkeiten in den Bereichen Distribution und diskretionäre Stabilisierung zur Stützung eines angebotsökonomischen Staatsverständnisses bezeichnet werden. Der Paradigmenwandel lässt sich insbesondere an zwei Ereignissen festmachen: 1990 wurde die bisherige Grundlage zur Koordinierung der kurz- und mittelfristigen Wirtschaftspolitik von 1974 ersetzt (90/141/EWG). Wesentliche Neuerungen waren, dass die Programme für die mittelfristige Wirtschaftspolitik nun auch formal abgeschafft wurden, ebenso wie die Möglichkeit, verbindliche Richtlinien zur Koordinierung in diesem Bereich zu erlassen. Das zweite – für die Festschreibung des neuen Paradigmas noch bedeutsamere – Ereignis führte dies fort: Der konjunkturpolitische Artikel 103 wurde nicht in den EG-Vertrag von Maastricht übernommen, wodurch auch für die kurzfristige Wirtschaftspolitik das Instrument der Richtlinien entfiel. Dafür wurde das Ziel der Haushaltsdefizitbegrenzung nicht nur vertraglich festgeschrieben, sondern auch mit »schmerzhaften« Sanktionen versehen, sowohl im Rahmen der Konvergenzkriterien (Art. 109j EGV-M) als auch in einem eigenständigen Arti-