

Österreich durch eine rechts-konservative Koalition im Jahr 1999 war der Anfang vom Ende der mitte-links Regierungen eingeläutet. 2000 folgte Spanien, 2001 Italien und Dänemark, 2002 verloren die Sozialdemokraten in Portugal, den Niederlanden sowie in Frankreich (vgl. Dräger 2003). 2004 wurden die Sozialisten in Griechenland abgewählt, so dass im letzten Jahr dieser Phase nur noch Großbritannien, Deutschland, Schweden und Belgien von mitte-links Koalitionen regiert wurden.

Zuletzt ein kurzer Überblick über die wirtschaftliche Situation: Direkt in den Anfangsjahren (1992/93) verschlechterte sich die Konjunktur, unter anderem aufgrund der wiedervereinigungsbedingt restriktiven Geldpolitik der Deutschen Bundesbank (vgl. 92/180/EWG: 8). Hinzu kamen Turbulenzen im EWS im September 1992, welche für einige Länder zu starken Abwertungen und einer Erhöhung der Schwankungsbreite auf 15 % führte. Die Arbeitslosigkeit stieg von 8,5 % im Jahr 1990 auf leicht über 10 % (vgl. Europäische Kommission 2006: 38). Ein robuster Aufschwung setzte erst 1997 ein, im Jahr 2000 erreichten die Wachstumsraten einen Höchststand von durchschnittlich 3,9 % (vgl. Eurostat 2006). Die Einbrüche an den internationalen Aktienmärkten im März 2001 setzten dieser Entwicklung ein jähes Ende, die Wachstumsraten erreichten nur mehr 2 %, in den beiden Folgejahren sogar lediglich 1,1 % (vgl. Eurostat 2006). Erst im Jahr 2004 stieg die Rate wieder auf 2,3 % bzw. für die EU-25 auf 2,4 %. Die Arbeitslosigkeit veränderte sich in dieser Krise kaum, sie lag meist knapp unter 8 % (EU-15) bzw. um 9 % in der EU-25 (vgl. Europäische Kommission 2006: 39).

Intendierter Einfluss der europäischen Vorgaben auf die Interventionsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten und ihre Handlungsfähigkeit

Für die folgende Auswertung werden die Vorgaben fünf Bereichen zugeordnet: Zum einen gab es Vorgaben zu den beiden Großprojekten dieser Phase, dem Binnenmarkt sowie der Wirtschafts- und Währungsunion. Flankierend hierzu entwickelte sich die beschäftigungs- und die sozialpolitische Koordinierung. Schließlich gab es Vorgaben, mit denen auf die wirtschaftlichen Krisen reagiert wurde.

Binnenmarkt

Die Maßnahmen zur Vollendung und Vertiefung des Binnenmarktes waren in erster Linie ordnungspolitischer Natur: die Abschaffung nicht-tarifärer Handelshemmnisse, Wettbewerbs- und Strukturpolitik etc. Die verhältnismäßig wenigen ausgabenrelevanten Vorgaben bezogen sich

größtenteils auf staatliche Beihilfen. Beihilfen wurden als Hindernis für den Binnenmarkt eingestuft, weil sie den Wettbewerb verzerren, indem sie »konkurrierenden Unternehmen spezifische Vorteile verschaffen. Sie können auch die notwendige Umstrukturierung der Industrie verhindern« (92/180/EWG: 25). Überdies sah man die Gefahr, dass sie die wirtschaftlichen Unterschiede zwischen armen und reichen Ländern weiter erhöhten, da reiche Länder ihre Wirtschaft stärker subventionieren könnten (vgl. ebenda). Grundsätzlich waren wettbewerbsverzerrende Beihilfen laut Art. 87 und 88 EG-Vertrag (bzw. im EGV-M Art. 92 und 93) weiterhin verboten, die Kontrolle lag bei der Kommission. Um das Verfahren wirksamer und effizienter zu gestalten und die Transparenz und Rechtssicherheit zu erhöhen, kodifizierte der Rat 1999 das durch die Kommission entwickelte Kontrollverfahren (VO 659/1999). Die Kodifizierung schrieb im Wesentlichen das von der Kommission bereits seit 1985 bzw. 1987¹⁰¹ praktizierte Kontrollverfahren fest. Dieses umfasste unter anderem die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, der Kommission jedes Jahr alle bestehenden Beihilfen mitzuteilen, was die Transparenz und damit die Überwachung verbessern sollte (vgl. ebenda, Art. 21). Wesentlicher war die Regelung, dass die Mitgliedstaaten unrechtmäßig gezahlte Beihilfen inklusive Zinsen von den betroffenen Unternehmen zurückfordern mußten (vgl. ebenda, Art. 11ff), was notfalls vor dem EuGH durchgesetzt werden konnte (vgl. ebenda, Art. 12).

Die Empfehlung, Subventionen abzubauen, tauchte in den Vorgaben sehr häufig auf, so z.B. in den Grundzügen der Wirtschaftspolitik (GdW) von 1999: »Beihilfen müssen von der Kommission streng überwacht werden und erfordern von den Mitgliedstaaten eine rigorose Selbstdisziplin« (1999/570/EG: 48). Ab dem Jahr 2000 erfolgte eine leichte Präzisierung: Die Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, die Beihilfen in Relation zum BIP zu senken; die Schlussfolgerungen der Frühjahrsgipfel von 2001 und 2002 setzten das Jahr 2003 als Referenzwert (vgl. Europäischer Rat 2001a: Ziff. 21; Europäischer Rat 2002a: Ziff. 16). Quantifizierte Reduktionsvorgaben gab es allerdings nicht, nur bei den am stärksten wettbewerbsverzerrenden Beihilfen wurde eine vollständige Abschaffung gefordert (vgl. Europäischer Rat 2002a: Ziff. 2).

Subventionen wurden jedoch nicht nur negativ gesehen, eine zweite Gruppe von Empfehlungen bezog sich auf ihre Umgruppierung sowie Ausnahmeregelungen. Beim ersten Punkt ging es darum, die Beihilfen auf gemeinsame, sogenannte »horizontale Ziele« wie Beschäftigung, Regionalentwicklung, Umwelt, Ausbildung, Forschung (vgl. Europäi-

101 Obwohl schon vorher Rückforderungsentscheidungen ergingen, teilte die Kommission erst im Jahr 1987 mit, nunmehr mit einer systematischen Rückforderungspraxis zu beginnen (vgl. Gross 2003: 90).

scher Rat 2000a: Ziff. 17), wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt (vgl. Europäischer Rat 2002a: Ziff. 16) sowie die »Förderung der Kultur und der Erhaltung des kulturellen Erbes« auszurichten (vgl. Art. 92d EVG-M). Der Rat ermächtigte die Kommission in diesem Zusammenhang, allgemeine Vereinbarkeitskriterien festzulegen, um so ganze Gruppen von Beihilfen für vertragsgemäß zu erklären (sog. Gruppenfreistellungsverordnungen, VO 994/98). Dies förderte auch die Durchsetzung des Beihilfeverbots, da die Kommission auf diese Weise von Routinefällen befreit wurde und sich stärker auf die Kontrolle in anderen Bereichen konzentrieren konnte.

Auch die Ausnahmen vom Beihilfeverbot dienten der Erreichung gemeinsamer Ziele: Der innergemeinschaftliche Verkehr sollte gefördert werden, indem Subventionen für den kombinierten Verkehr (Straße, Schiene, Binnenschifffahrt) erlaubt wurden (vgl. VO 3578/92). Weiterhin sollte die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Schiffbauindustrie auf dem Weltmarkt durch Beihilfen gestärkt werden,¹⁰² solange die Handelspartner außerhalb von Europa sich nicht zu einem Subventionsabbau verpflichteten (vgl. 90/684/EWG; VO 3094/95; VO 1540/98). Vom Verbot ausgenommen waren auch die »Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse«¹⁰³ – zumindest sofern das Verbot ihre Aufgabenerfüllung behinderte (vgl. Art. 86 EGV). Seit dem Vertrag von Amsterdam sollten die Mitgliedstaaten überdies die Grundsätze und Bedingungen für das Funktionieren dieser Dienste so gestalten, dass sie ihren Aufgaben nachkommen können (vgl. Art. 16 EGV). Ausgabenrelevante Vorgaben entsprangen hieraus jedoch nicht, sowohl die Gewährleistung der Versorgungssicherheit wie auch die insbesondere im Rahmen des Cardiff-Prozesses verabschiedeten Vorgaben zur Liberalisierung dieser Dienste bezogen sich auf mitgliedstaatliche Regulierungen, d.h. Ordnungspolitik (vgl. bspw. 2002/39/EG).

Weitere ausgabenrelevante Vorgaben im Bereich Binnenmarkt zielten auf eine Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft, da »vom Binnenmarkt und der Globalisierung allgemein [...] ein starker Druck zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit aus[geht]« (98/454/EG: 41). Dieses Ziel sollte durch die Schaffung des großen gemeinsamen Wirtschaftsraums erreicht werden, ergänzt durch mitgliedstaatli-

102 Ab 1998 waren jedoch keine Betriebsbeihilfen mehr erlaubt, sondern – in engem Rahmen – nur noch Investitionsbeihilfen zur Innovationsförderung oder Stilllegungs- und Umstrukturierungsbeihilfen (VO 1540/98).

103 Dieser Begriff bezeichnet »marktbezogene Tätigkeiten, die im Interesse der Allgemeinheit erbracht und daher von den Mitgliedstaaten mit besonderen Gemeinwohlverpflichtungen verbunden werden. Gemeint sind insbesondere Verkehrs-, Energieversorgungs- und Telekommunikationsdienste« (96/C 281/03: 3).

che Maßnahmen. Diese bezogen sich – neben der oben erwähnten strikten Beihilfenkontrolle und ihrer horizontalen Ausrichtung – vor allem auf staatliche Investitionen in Bereiche, die als Grundlagen für die privatwirtschaftliche Entwicklung dienen: das Bildungs-, Aus- und Fortbildungswesen, Forschung und Entwicklung (vgl. 97/479/EG: 17), Informations- und Kommunikationstechnologie sowie Infrastruktur (vgl. 98/454/EG: 41).

Im Rahmen des in Lissabon gesetzten Schwerpunkts auf die wissensbasierte Wirtschaft bekamen Investitionen in Forschung und Entwicklung einen besonderen Stellenwert: Der Staat sollte eine aktive Rolle bei der Stimulierung und Finanzierung von FuE einnehmen und die entsprechenden Ausgaben erhöhen. Dieses Ziel wurde in einigen Leitlinien spezifiziert, so sollten die Mitgliedstaaten vor allem Grundlagenforschung finanzieren (vgl. 2001/483/EG: 16) und einen Schwerpunkt »insbesondere auf die technologische Innovation einschließlich Umwelttechnologie und die Entwicklung des Humankapitals durch höhere Investitionen in Bildung und Forschung« legen (Europäischer Rat 2003c, Ziff 19). Im Jahr 2002 setzte der Europäische Rat in Barcelona das Ziel, bis zum Jahr 2010 für FuE-Ausgaben ein Niveau von 3 % des BIP zu erreichen (vgl. Europäischer Rat 2002a: Ziff. 47). Die Mitgliedstaaten sollten ein Drittel davon aufbringen und Anreize für den Privatsektor setzen, die restlichen zwei Drittel beizusteuern (vgl. ebenda).¹⁰⁴ Eine Zusammenarbeit mit dem privaten Sektor wurde auch allgemein empfohlen, so sollten die Mitgliedsländer die aufgeführten Investitionen nur zum »angemessenen« Teil selbst übernehmen (vgl. 98/454/EG: 41). Dass der Staat keine zu starke Rolle übernehmen sollte, wird weiterhin an den – eher vage formulierten – Empfehlungen deutlich, das Wettbewerbsumfeld durch Privatisierungen (vgl. 94/480/EG: 40) und eine Verringerung der Rolle des öffentlichen Sektors zu verbessern (vgl. 95/326/EG: 27). Grundlegend müsse »laufend untersucht werden, ob Interventionen des Staates notwendig sind, welche Kosten sie verursachen und welche Alternativen bestehen« (93/258/EWG: 27).

Durch den Verfassungsvertrag wurde die seit dem EUV bestehende rüstungspolitische Zusammenarbeit (vgl. Art. 17 EU-V) erweitert, insbesondere mit Blick auf den Binnenmarkt für Rüstungsgüter. Die Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, ihre Ausgaben für das öffentliche Gut Sicherheit und Verteidigung zu erhöhen bzw. ihre »militärischen Fähig-

104 Zur Erreichung dieses Ziels wurde auf dem EU-Gipfel im März 2003 eine eigenständige OMK im Bereich FuE entwickelt, die sich jedoch hauptsächlich mit technischen Details und der Ermöglichung eines Lernprozesses beschäftigt, d.h. keine relevanten Empfehlungen für nationale Ausgabenpolitik enthält (vgl. CREST 2004).

keiten schrittweise zu verbessern« (Art. I-41 VerfV). Dabei wurden sie von der neu geschaffenen »Europäischen Verteidigungsagentur« unterstützt, die auch die Einhaltung der gesetzten Ziele überwachte. Die Agentur hatte überdies die Aufgabe, auf eine »Harmonisierung des operativen Bedarfs« hinzuwirken, multilaterale Projekte vorzuschlagen und mitgliedstaatliche Programme zu koordinieren. Schließlich sollte die Forschung in diesem Gebiet unterstützt werden (vgl. Art. III-311 VerfV).

Im Rahmen der Vollendung und Vertiefung des Binnenmarktes wurde auch die Notwendigkeit der allgemeinen Koordinierung nationaler Wirtschaftspolitiken angesprochen, da der Binnenmarkt die wirtschaftliche und finanzielle Integration sowie den Wettbewerb und Strukturwandel vertiefe und dadurch die grenzüberschreitenden Effekte der Wirtschaftspolitik verschärfe (vgl. 90/141/EWG: 23). Diese Koordinierung wurde jedoch meist schon mit Blick auf die WWU betrachtet, weshalb sie dort behandelt wird.

Wirtschafts- und Währungsunion

Zur weiteren Vollendung des Binnenmarktes gehörte auch die Einführung der gemeinsamen Währung. Die entsprechenden Umsetzungsschritte werden hier nicht im Einzelnen dargestellt, da sie keine direkte ausgabenpolitische Relevanz haben. Die Bedeutung der WWU für die nationale Ausgabenpolitik liegt darin, dass eine Koordinierung der Wirtschaftspolitik in diesem Zusammenhang als besonders notwendig erachtet wurde. Dies bezog sich zum einen auf den Zeitraum vor der Einführung des Euro: »Der Europäische Rat hebt die Notwendigkeit hervor, bereits jetzt im Rahmen der ersten Phase der Wirtschafts- und Währungsunion zufrieden stellende und nachhaltige Fortschritte in Richtung auf die Konvergenz in Wirtschafts- und Währungsfragen [...] zu erzielen« (Europäischer Rat 1991: 10). Zum anderen erhöhe aber auch die »einheitliche Währung [...] den wirtschaftspolitischen Koordinierungsbedarf« (Europäischer Rat 1998b: Ziff. 9), da die Einführung des Euro die Verflechtung der Volkswirtschaften weiter verstärke und nationalstaatliche Politik – z.B. über die Inflationsrate – Einfluss auf die gemeinsame Geldpolitik haben könne (vgl. ebenda, Anlage II: Ziff. 2). Für die Koordinierung wurden mehrere Verfahren entwickelt:

Konvergenzkriterien bzw. Stabilitäts- und Wachstumspakt

Die Koordinierung auf dem Weg zur gemeinsamen Währung zielte vor allem darauf ab, die nominale Konvergenz der nationalen Volkswirtschaften zu erhöhen. Zu diesem Zweck wurden im Vertrag von Maa-

stricht die sogenannten Konvergenzkriterien als Zugangskriterien für den Beitritt zum Euro festgeschrieben (vgl. Art. 109j, Protokoll zum EGV über die Konvergenzkriterien nach Art. 121 EGV). Sie umfassten neben einer niedrigen Inflationsrate, einem niedrigen langfristigen Nominalzinssatz und stabilen Wechselkursen auch das Ziel einer »auf Dauer tragbaren Finanzlage der öffentlichen Hand« (Art. 109j, Abs. 1 EGV-M), präziser: eine Staatsverschuldung von maximal 60 % und eine Neuverschuldung von maximal 3 % des BIP (vgl. Art. 104c, Abs. 2 EGV-M sowie das Protokoll zum Verfahren bei einem übermäßigen Defizit).

Insbesondere Deutschland setzte sich dafür ein, die beiden letztgenannten Kriterien auch nach der Einführung des Euro (und damit dem Wegfall des Sanktionsmechanismus »Nicht-Beitritt zum Euro«) weiter zu stärken. Gerechtfertigt wurde dies mit der Befürchtung, die Mitgliedstaaten könnten durch unsolide Haushaltspolitik die Inflationsrate und damit auch die einheitliche Geldpolitik beeinflussen (vgl. 98/C 35/01: 1). Überdies sah man in »gesunden« öffentlichen Finanzen eine Voraussetzung für Preisstabilität, Wachstum und eine geringe Arbeitslosigkeit (vgl. 97/C 236/01: 1), da sie vorteilhafte Auswirkungen auf die Zinssätze haben, das Investorenvertrauen stärken sowie Spielraum für die automatischen Stabilisatoren schaffen (vgl. 2001/ 483/EG: 9). Dem deutschen Anliegen wurde mit der Verabschiedung des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) im Jahr 1997 entsprochen. Dieser verschärfte das Defizitkriterium, indem »das mittelfristige Haushaltsziel eines nahezu ausgeglichenen oder einen Überschuß ausweisenden Haushalt[s]« (97/C 236/01: 1) festgeschrieben wurde. Auf diese Weise sollten die Mitgliedstaaten auch in konjunkturellen Abschwüngen bei Wirkenlassen der automatischen Stabilisatoren das 3 %-Kriterium nicht verletzen (vgl. VO 1467/97, (7)). Das Hauptaugenmerk des Pakts lag auf der Neuverschuldung, nicht auf der Gesamtverschuldung, weshalb sich auch das dort präzisierte Überwachungsverfahren auf die Einhaltung dieses Kriteriums konzentrierte (vgl. ebenda und VO 1466/97).

Die Einhaltung der Kriterien wird von der Kommission überwacht. Sie beobachtet die Entwicklung der Haushaltslage und die Höhe des öffentlichen Schuldenstands. Ergänzend erstellen die Mitgliedstaaten – je nachdem ob sie Mitglied der Eurozone sind oder nicht – jährlich Stabilitäts- bzw. Konvergenzprogramme. In diesen Programmen müssen sie »das mittelfristige Ziel für einen nahezu ausgeglichenen Haushalt oder einen Überschuß sowie den Anpassungspfad in Richtung auf dieses Ziel für den Saldo des öffentlichen Haushalts und die voraussichtliche Entwicklung der öffentlichen Schuldenquote« (VO 1466/97, Art. 3) darlegen. Für das Defizitkriterium ist auch ein detailliertes Sanktionsverfahren vorgesehen. Es umfasst nach Artikel 104 EGV insgesamt acht

Schritte und geht von einer Empfehlung des Rates an den betroffenen Mitgliedstaat, die bei Nichtbeachtung veröffentlicht werden kann, über die Verpflichtung von Maßnahmen zur Defizitreduzierung bis hin zu Sanktionsmöglichkeiten wie unverzinsliche Einlagen bei der Gemeinschaft oder Geldbußen. Das Verfahren zur Koordination der Fiskalpolitiken verfügte somit nicht nur über klare, messbare Ziele, sondern auch über ein »schmerzhaftes« Sanktionsverfahren, was eine bedeutende Einschränkung der mitgliedstaatlichen Interventionsmöglichkeiten mit sich bringen sollte. Dies wird noch einmal besonders deutlich daran, dass für Länder, die bewusst ein übermäßiges Defizit einplanen, d.h. mit Absicht eine andere Politik verfolgen, im SWP ein Eil-Sanktionsverfahren vorgesehen ist (vgl. VO 1467/97, Art. 7).

Im Verfassungsvertrag wurde dem fast unverändert übernommenen Art. 104 (dort Art. III-184) eine Erklärung beigelegt, in der die Mitgliedstaaten sich erneut zum Stabilitäts- und Wachstumspakt bekennen und die Kommission auffordern, Vorschläge für eine verstärkte und klarere Umsetzung des Pakts vorzulegen (vgl. Erklärung zu Art. III-184 VerfV). Zum Teil wird dies bereits durch die größere Rolle der Kommission im Überwachungs- und Sanktionsverfahren gewährleistet (vgl. Art. III-184 VerfV).¹⁰⁵

Makroökonomische Politik/Grundzüge der Wirtschaftspolitik

Mit Beginn der 1990er Jahre wurde der Ansatz der wirtschaftspolitischen Koordinierung geändert. Dies kann man an der Aufhebung der bisherigen Grundlage der Koordinierung (74/120/ EWG) festmachen, die noch die Möglichkeit rechtlich verbindlicher Richtlinien vorgesehen hatte. Die Begründung lautete, dass »ein Erfolg der Koordinierung der Wirtschaftspolitik [...] nicht durch einen zentralisierten Entscheidungsprozeß, der den Mitgliedsländern Verpflichtungen auferlegt, erreicht werden [könne]« (89/685/EWG: 14). Stattdessen sollte ein System multilateraler Überwachung geschaffen werden, bei dem die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten, darunter auch ihre Haushaltspolitik, vom Rat geprüft wird, wobei dieser auch Empfehlungen an einzelne Länder aussprechen kann (vgl. 90/141/EWG: 24). Zu Beginn der 2. Stufe der WWU, im Jahr 1994, lösten die »Grundzüge der Wirtschaftspolitik« (GdW) die bisherigen Jahresberichte ab. Das durch die oben genannten

105 Im Unterschied zu dem im EGV festgelegten Verfahren hat die Kommission bei der Entscheidung über das Vorliegen eines übermäßigen Defizits nun ein Vorschlagsrecht, d.h. der Rat kann nur mehr einstimmig von der Vorlage abweichen. Überdies bekam sie sowohl bei den Empfehlungen wie auch bei der Verhängung weiterer Sanktionen das Recht, eine Empfehlung vorzulegen, vorher war sie hier formal nicht involviert.

Entscheidung zur Aufhebung der Konvergenzentscheidung (90/141/EWG) geänderte Verfahren wurde nun auch vertraglich festgelegt: Nach Art. 102a des EGV-M (später Art. 98 EGV) betrachten die Mitgliedstaaten ihre Wirtschaftspolitik als »Angelegenheit von gemeinsamem Interesse«. Bei Wachstum, Inflation und Beschäftigung sollten vergleichbare Ergebnisse erzielt werden, denn ein »hoher Grad wirtschaftlicher Konvergenz [ist] eine Vorbedingung für die Erreichung des im Vertrag festgelegten Ziels der Schaffung einer stabilen einheitlichen Währung« (Europäischer Rat 1995b: Ziff. 1). Um dieses Ziel zu erreichen, sollten somit nicht nur die Fiskal-, sondern auch die übrigen Bereiche der Wirtschaftspolitik koordiniert werden. Die entsprechenden Leitlinien werden laut Art. 99, Abs. 2 EGV auf Empfehlung der Kommission und nach Erörterung des Europäischen Rates vom Rat mit qualifizierter Mehrheit – ohne Beteiligung des Europäischen Parlaments – verabschiedet. Um ihre Einhaltung zu überwachen, erstellt die Kommission auf Grundlage mitgliedstaatlicher Informationen einen Bericht, anhand dessen der Rat die Vereinbarkeit der wirtschaftlichen Entwicklung der Mitgliedstaaten mit den Grundzügen überwacht (vgl. Art. 99, Abs. 3 EGV). Hält sich ein Mitgliedstaat nach Meinung des Rates nicht an die vereinbarten Leitlinien oder »droht seine Wirtschaftspolitik das ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion zu gefährden« (Art. 99 EGV), kann der Rat – wieder auf Empfehlung der Kommission – Empfehlungen an den betreffenden Staat richten. Diese können, wenn der Rat dies mit qualifizierter Mehrheit beschließt, auch veröffentlicht werden (vgl. Art. 99, Abs. 4 EGV). Im Verfassungsvertrag wurde zusätzlich festgelegt, dass die Kommission bei Nichteinhaltung der Grundzüge eine Verwarnung an den entsprechenden Mitgliedstaat richten könne (vgl. Art. III-177 VerfV). Überdies sollten die Mitglieder der Eurozone spezifische Leitlinien festlegen, um die Konvergenz im Euro-Raum zu erhöhen, besonderes Augenmerk lag hier auf der Haushaltsdisziplin (vgl. Art. III-194 VerfV).

Die Grundzüge der Wirtschaftspolitik bestehen aus zwei Teilen: Im ersten werden allgemeine wirtschaftspolitische Leitlinien aufgestellt, im zweiten länderspezifische, welche in dieser Arbeit nicht untersucht werden. Der erste Teil enthält, neben der Einleitung mit einer Darlegung der wirtschaftlichen Lage und den wichtigsten Entwicklungen, Empfehlungen zu den folgenden Bereichen: makroökonomische Politik, öffentliche Finanzen, Lohnentwicklung, Arbeitsmarkt und Produktmärkte/Strukturreformen. Da die Empfehlungen zum Arbeitsmarkt unter Beschäftigungspolitik behandelt werden und es für die anderen Bereiche keine ausgabenrelevanten Vorgaben gab, geht es im Folgenden nur um den zweiten Bereich, die öffentlichen Finanzen. Im Zentrum stand hier die

Haushaltskonsolidierung gemäß den Konvergenzkriterien bzw. später des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Zusätzlich zur Konsolidierung wurden die Mitgliedstaaten aufgefordert, ihre Haushaltspolitik stärker zu koordinieren, »damit eine Verbesserung des Wachstumspotenzials der europäischen Volkswirtschaften und eine bessere Vorbereitung auf die mittelfristigen Herausforderungen erreicht wird« (Europäischer Rat 2003a: Ziff. 16). Dies galt besonders für die Mitglieder der Eurozone, da sie auf asymmetrische Schocks nicht mehr mit Hilfe von Wechselkursänderungen reagieren können (vgl. 2001/483/EG: 10f). Die Euroländer, die noch keinen ausgeglichenen Haushalt vorweisen konnten, sollten ab 2003, »alle notwendigen Maßnahmen [...] ergreifen, um eine jährliche Verbesserung der konjunkturbereinigten Haushaltsposition um mindestens 0,5 % des BIP sicherzustellen« (2003/555/EG: 14).

Neben der Defizitreduzierung wurde auch eine Senkung der Ausgaben empfohlen (vgl. bspw. 94/480/EG: 39), allerdings eine selektive. Mit »Qualität der öffentlichen Finanzen« war eine Umschichtung der öffentlichen Ausgaben gemeint: Die konsumtiven Ausgaben sollten reduziert, die investiven erhöht werden. Dies wurde in den Folgejahren immer detaillierter ausgeführt: Sparanstrengungen sollte es »in den Bereichen Staatsverbrauch, staatliche Altersversorgung, Gesundheitswesen, passive Arbeitsmarktmaßnahmen und Subventionen« (97/479/EG: 15) geben, ansonsten »ist eine restriktive Umschichtung von öffentlichen Ausgaben im Hinblick auf die Förderung von Investitionen in Humankapital, Forschung und Entwicklung, Innovation sowie die für die Wettbewerbsfähigkeit unentbehrliche Infrastruktur erforderlich« (Europäischer Rat 1997a: 11). Besonderen Nachdruck erhielt diese Empfehlung, nachdem 1998 eine Tendenz zur Verringerung der öffentlichen Investitionen festgestellt wurde (vgl. 98/454/EG: 37). Die Lissabon-Strategie stellte die Ausgabenumschichtung noch stärker in den Dienst der angestrebten »Wissensgesellschaft«, was insbesondere eine Verlagerung der Ausgaben zugunsten der Akkumulation von Sach- und Humankapital, Innovation, Informationstechnologie sowie Forschung und Entwicklung beinhaltete (vgl. Europäischer Rat 2000a: Ziff. 23). Insgesamt sollte der Ausgabenanstieg das Ziel des Haushaltsausgleichs nicht gefährden, er würde aber über die positiven Auswirkungen auf Wachstum und Beschäftigung mittelfristig auch zu einer Verbesserung der Haushaltslage beitragen (vgl. 98/454/EG: 37).

Schließlich tauchte 1995 zum ersten Mal¹⁰⁶ das Ziel auf, die sogenannte »dauerhafte Tragfähigkeit« der öffentlichen Finanzen zu sichern:

106 Zumindest was die wirtschaftspolitische Koordinierung betrifft, bei der sozialpolitischen taucht das demographische Problem schon früher auf.

Den Folgen der demographischen Entwicklung sollte begegnet werden, indem die Schulden durch Haushaltsüberschüsse reduziert (vgl. 95/326/EG: 26) und die Renten- und Gesundheitssysteme modernisiert wurden (vgl. 2001/483/EG: 12). Hierauf wird beim Bereich Sozialpolitik genauer eingegangen.

Beschäftigungsstrategie

Auch in den 1990er Jahren blieb die Arbeitslosigkeit ein wichtiges Thema. Die Begründungen für ein gemeinschaftliches Vorgehen bei diesem Problem waren vielfältig: Zum einen wurde darauf verwiesen, dass sich das Ziel eines hohen Beschäftigungsniveaus im Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (vgl. Art. 2 EGV) finde. Während es dort eines unter vielen ist, betonte der Europäische Rat immer wieder, Beschäftigung sei eine prioritäre Aufgabe der Gemeinschaft (vgl. Europäischer Rat 1996: 11; Europäischer Rat 1999a: Ziff. 7), da »die Union den legitimen Erwartungen der Bürger besser gerecht werden [muss], indem sie in erster Linie alle ihre Mittel – neben denen der Mitgliedstaaten – einsetzt, um die Geißel der Arbeitslosigkeit wirksam zu bekämpfen« (Europäischer Rat 1995a: 10). Überdies befürchte man, dass die Arbeitslosigkeit den Zusammenhalt der Union gefährde (vgl. Europäischer Rat 1997b: Ziff. 2). Auch der praktische Nutzen des gemeinsamen Vorgehens wurde hervorgehoben: »Die Europäische Union bietet als Wirtschaftseinheit einen zusätzlichen Handlungsspielraum und einen spezifischen zusätzlichen Nutzen bei der Schaffung dauerhafter Arbeitsplätze« (Europäischer Rat 1995a: 11). Schließlich setzten die Staats- und Regierungschefs in Lissabon das Ziel, neben Wettbewerbsfähigkeit auch Vollbeschäftigung zu erreichen, gemessen in Beschäftigungsquoten, allgemein sowie für bestimmte gesellschaftliche Gruppen wie Frauen und ältere Arbeitnehmer (vgl. Europäischer Rat 2000a: Ziff. 30; Europäischer Rat 2001a: Ziff. 8f).

Neben den Empfehlungen, die sich in den Jahresberichten bzw. ab 1994 in den Grundzügen der Wirtschaftspolitik fanden, wurden im Verlauf der 1990er Jahre eigenständige Verfahren zur Koordinierung der Beschäftigungspolitik entwickelt. Seit dem EU-Gipfel von Essen mussten die Mitgliedstaaten »Mehrjahresprogramme« für Beschäftigung vorlegen, die vom Rat evaluiert wurden (vgl. Europäischer Rat 1994b: 9). Dieses Verfahren wurde in den Vertrag von Amsterdam aufgenommen und spezifiziert: Vom Rat auf Vorschlag der Kommission festgelegte »beschäftigungspolitische Leitlinien« werden von den Mitgliedstaaten in nationale Aktionspläne umgesetzt. Auf Grundlage der Überprüfung dieser Pläne entstehen dann die neuen Empfehlungen (vgl. Art. 128 EGV).

Das Sanktionsverfahren ist etwas weicher als bei den GdW, da die Empfehlungen bei Nichteinhaltung nicht veröffentlicht werden. Statt auf Sanktionen wird mehr Wert auf den Austausch von Informationen und Best-Practice gelegt.¹⁰⁷

Inhaltlich ging es bei den Vorgaben zur Beschäftigungspolitik in erster Linie um aktive Arbeitsmarktpolitik. Dies machte bereits der entsprechende Titel VIII des EG-Vertrags deutlich, die dort aufgeführten Maßnahmen zur Erreichung des hohen Beschäftigungsniveaus lauten: »Förderung der Qualifizierung, Ausbildung und Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer sowie der Fähigkeit der Arbeitsmärkte [...], auf die Erfordernisse des wirtschaftlichen Wandels zu reagieren« (Art. 125 EGV). In Bezug auf öffentliche Ausgaben lassen sich in den Mehrjahresprogrammen sowie den beschäftigungspolitischen Leitlinien drei Bereiche finden, mit denen die Beschäftigung erhöht werden sollte: Bildung, eine beschäftigungsfreundliche Umgestaltung der Sozialsysteme sowie eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Der erste Bereich umfasste sowohl Aus- wie Weiterbildung. In einer Reihe von Entschlüssen und Aktionsprogrammen wurde den Mitgliedstaaten empfohlen, ihre Investitionen in diesen Bereichen zu erhöhen (vgl. z.B. 94/C 374/01: 2; Europäischer Rat 2003a: Ziff. 40), da dies eine sinnvolle Präventiv- und Anpassungsmaßnahme darstelle (vgl. 90/267/EWG: 2). So forderten die beschäftigungspolitischen Leitlinien dazu auf, nationale Vorgaben für die Steigerung der Investitionen in Humankapital zu setzen (vgl. 2001/63/EG: 20). Die Lissabon-Strategie zielte darauf ab, dass »Europas Bildungs- und Ausbildungssysteme [...] sich auf den Bedarf der Wissensgesellschaft und die Notwendigkeit von mehr und besserer Beschäftigung einstellen« (Europäischer Rat 2000a: Ziff. 25). Die Berufsbildung sollte durch die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten verbessert werden und eine europäische Dimension erhalten, dies wurde in mehreren Aktionsprogrammen, Beschlüssen (vgl. z.B. 90/267/EWG; 95/C 207/07; 2000/C 8/04) sowie ab 2002 in einer Zusammenarbeit in Form der Offenen Methode der Koordinierung (vgl. 2002/C 142/01, vgl. zur Methode unten, Sozialpolitik) festgehalten. Die ausgabenrelevanten Vorgaben gingen jedoch nicht über die allgemeine Empfehlung hinaus, die Mitgliedstaaten sollten die berufliche Bildung ausbauen und ihre Qualität verbessern.

107 Die anderen beiden Ergänzungen der Europäischen Beschäftigungsstrategie, der Cardiff-Prozess sowie der makroökonomische Dialog, werden hier nicht näher betrachtet. Letzterer dient der Absprache der makroökonomischen Akteure, er gibt keine Empfehlungen ab, während der Prozess von Cardiff keine ausgabenrelevanten Empfehlungen beinhaltet, die darunter fallenden Strukturreformen sind nur indirekt ausgabenwirksam.

Beim zweiten großen Bereich, der beschäftigungsfreundlichen Gestaltung der Sozialsysteme (vgl. z.B. Europäischer Rat 1996: 12), ging es darum, Anreize zu erhöhen: Anreize für die Arbeitgeber, aufgrund einer Senkung der Lohnnebenkosten mehr Menschen einzustellen (vgl. 97/479/EG: 18) und Anreize für Arbeitnehmer bzw. Arbeitslose, aufgrund von geringeren Sozialleistungen verstärkt »Arbeit zu suchen, eine Arbeit aufzunehmen und im Arbeitsleben zu verbleiben« (2003/578/EG: 20). Dies wurde teilweise recht detailliert ausgeführt: »Die Mitgliedstaaten sollten insbesondere [...] die Anzeizeffekte der Leistungssysteme prüfen, wie beispielsweise die Anspruchsbedingungen, Anspruchsberechtigung, Leistungsdauer, Lohnersatzquote sowie die Existenz von Lohnergänzungsleistungen [...], um die Systeme beschäftigungsfreundlicher zu gestalten« (2002/549/EG: 14). Die Mitgliedstaaten sollten Zielvorgaben für die Senkung der Steuer- und Abgabenbelastung festlegen, ohne hierdurch jedoch die Erreichung des Haushaltsausgleichs sowie des finanziellen Gleichgewichts der Sozialversicherungssysteme zu gefährden (vgl. 98/C 30/01: 4).

Zur Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf verabschiedete der Rat 1992 eine EntschlieÙung mit Anforderungen an Kinderbetreuungseinrichtungen: Diese sollten z.B. pädagogisch wertvoll, erschwinglich und den Bedürfnissen der Eltern entsprechend ausgestaltet sein (vgl. 92/241/EWG: 17f). In den Folgejahren gab es nur allgemeine Aufforderungen, die Pflege von bedürftigen Personen zu unterstützen. Erst im Jahr 2002 wurden die Vorgaben für Kinderbetreuung mit Zahlen versehen: Die Mitgliedstaaten sollten »bestrebt sein, nach Maßgabe der Nachfrage nach Kinderbetreuungseinrichtungen und im Einklang mit den einzelstaatlichen Vorgaben für das Versorgungsangebot bis 2010 für mindestens 90 % der Kinder zwischen drei Jahren und dem Schulpflichtalter und für mindestens 33 % der Kinder unter drei Jahren Betreuungsplätze zur Verfügung zu stellen« (Europäischer Rat 2002a: Ziff. 32; 2002/549/EG: 14). Anforderungen an die Einrichtungen wurden allerdings nicht mehr formuliert.

Sozialpolitik

Zu Beginn der 1990er Jahre wurden sozialpolitische Vorgaben vor allem im Zusammenhang mit der sozialen Dimension des Binnenmarktes verabschiedet. Dabei sah man die Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung als wesentlich an (vgl. 92/441/EWG: 46), was auch durch die Aufnahme dieses Ziels in das Sozialkapitel des EGV-A seinen Ausdruck fand (vgl. Art. 136f EGV). Eine weitere Begründung für das gemeinsame Vorgehen war, dass die »Sozialschutzsysteme, die ein wesentlicher Teil des

europäischen Sozialmodells sind, [...] – auch wenn sie nach wie vor in die Zuständigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten fallen – alle vor denselben Herausforderungen [stünden]« (Europäischer Rat 2000b, Anlage I, IV). Als Herausforderungen wurden neben Armut und Ausgrenzung die Überalterung der Bevölkerung, die Veränderung der Familienstrukturen und die hohe Arbeitslosigkeit genannt (vgl. 92/442/ EWG: 49). Um diesen wirksam begegnen zu können, sollte die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten verstärkt werden. Eine Entschließung von 1992 empfahl, die Politiken im Bereich des sozialen Schutzes durch die Festlegung gemeinsamer Ziele anzunähern, die den Mitgliedstaaten als Anhaltspunkte für die Reform ihrer Systeme dienen können. In der Entschließung wurden recht detaillierte Ziele für die Bereiche Krankheit, Mutterschutz, Arbeitslosigkeit und -unfähigkeit sowie Alter und Familie niedergelegt. Zusätzlich sollten die Mitgliedstaaten eine Grundsicherung gewähren, die ein menschenwürdiges Leben ermöglicht, allerdings auch den Arbeitsanreiz nicht unterminiert (vgl. 92/ 441/EWG: 48); teilweise wurden auch statussichernde Sozialleistungen empfohlen (vgl. 92/442/ EG: 51; 93/C 343/01: 2).

Bei der Zusammenarbeit ging es nicht darum, die nationalen Systeme durch eine strikte Rechtsangleichung zu vereinheitlichen, sondern um einen Informationsaustausch – mit Hilfe mitgliedstaatlicher Berichte über getroffene Maßnahmen (vgl. 89/C 277/01: 1) – und eine schrittweise Konvergenz (vgl. 92/442/EWG: 52). Auf dem Gipfel von Lissabon einigten die Staats- und Regierungschefs sich auf die Einführung einer regelmäßigen Koordinierung im Sozialbereich, die sogenannte »Offene Methode der Koordinierung« (OMK). Hierbei handelt es sich um ein sehr weiches, bis zum Verfassungsvertrag nicht vertragsbasiertes Verfahren,¹⁰⁸ bei dem auf der europäischen Ebene gemeinsame Ziele gesetzt werden, auf deren Grundlage die Mitgliedstaaten – ähnlich wie bei den beschäftigungspolitischen Leitlinien – nationale Aktionspläne erarbeiten (vgl. Europäischer Rat 2000a: Ziff. 37). Diese nationalen Aktionspläne werden von der Kommission bewertet und es werden Best-Practice herausgearbeitet; ein Sanktionsverfahren ist jedoch nicht vorgesehen. Für diese Arbeit relevant ist die Anwendung der Offenen Methode in den Bereichen Armut und soziale Ausgrenzung (OMKincl) sowie Pensionen.¹⁰⁹ Für den Armutsbereich legte der Rat im Jahr 2000 erste Ziele vor

108 Erst im Verfassungsvertrag wird für die Sozialpolitik die Möglichkeit eines Leitlinienvorgangs beschlossen (vgl. Art. III-213 VerV).

109 Die OMK im Bereich Gesundheitspolitik befand sich im Untersuchungszeitraum erst in der Einführungsphase, der Rat bzw. der Europäische Rat trafen hier keine inhaltlichen Entscheidungen (vgl. hierzu bspw. Hajen 2005: 13, Lamping 2007: 287).

(vgl. 14110/00, Annahme: Europäischer Rat 2000b), die im Jahr 2002 überarbeitet wurden (vgl. 14164/1/02 Annahme: Europäischer Rat 2002b), gemeinsame Ziele für die Pensionen folgten im Jahr 2001 (vgl. 14098/01, Annahme: Europäischer Rat 2001c). Das gegenseitige Lernen im Rahmen der OMKincl sollte unter anderem durch einen verstärkten Informationsaustausch sowie die Erarbeitung von Vergleichsindikatoren gefördert werden. Zu diesem Zweck wurde ein »Ausschuss für Sozialschutz« eingerichtet (vgl. 2000/436/EG) und ein »Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur Förderung der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung« verabschiedet (50/2002/EG).

Die wohl häufigste Empfehlung im Bereich der Sozialpolitik war die »Modernisierung« der Sozialsysteme. Hiermit wurden zwei Ziele verfolgt: Zum einen sollten Armut und soziale Ausgrenzung bekämpft werden, zum anderen die finanzielle Überlebensfähigkeit der Sozialsysteme sowie die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen gesichert werden. Mit Blick auf das erste Ziel sollten die Mitgliedstaaten allen, die sich nicht (mehr) im Erwerbsleben befinden, einen menschenwürdigen Lebensstandard sichern (vgl. 14110/00: 8), z.B. in Form angemessener Renten (vgl. 14098/01: 6). Hierbei bezog man sich auch auf die Empfehlung von 1992 zur Garantie eines Mindesteinkommens (vgl. Europäischer Rat 2000b, Anlage I, III c). Weiterhin sollte der Zugang aller zu Ressourcen, Rechten, Gütern und Dienstleistungen, der für die Teilnahme an der Gesellschaft erforderlich ist, garantiert werden, (vgl. 14164/1/02: 8). Dies umfasste den »Zugang zu einer ordentlichen, die Gesundheit nicht beeinträchtigenden Wohnung und der für ein normales Leben in dieser Wohnung nach örtlichen Gegebenheiten erforderlichen Grundversorgung (Strom, Wasser, Heizung...)« sowie zu notwendiger medizinischer Versorgung (vgl. 14164/1/02: 11). Für die zunehmende Zahl der Rentner empfahl der Rat in einer Erklärung von 1993 neben einer Mindest- bzw. statussichernden Rente auch die Förderung zugänglicher Wohngebiete und entsprechender Verkehrsinfrastruktur sowie das Angebot von Pflegedienstleistungen (vgl. 93/C 343/01: 2f). Da der beste Schutz vor sozialer Exklusion in einem Arbeitsplatz gesehen wurde (vgl. 14110/00: 2), bezogen sich die sozialpolitischen Vorgaben nicht nur auf die Angemessenheit von Sozialleistungen, sondern auch auf ihre Anreizwirkungen (so z.B. auch in der Entschließung zur Rolle der Sozialschutzsysteme bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, 96/C 386/02). Hierauf wurde bei der Beschäftigungspolitik bereits ausführlich eingegangen.

Die Bedeutung des zweiten Ziels – die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen – nahm vor dem Hintergrund der Bevölkerungsal-

terung zu. In Folge der demographischen Entwicklung, die durch die Lissabon-Strategie eine besondere Betonung erfuhr, wurde ein starker Kostenanstieg bei den Renten- und Gesundheitssystemen prognostiziert (vgl. 2003/555/EG: 9). Um dem zu begegnen, empfahlen die Vorgaben eine Reform der Systeme, was nur für erstere genauer definiert wurde: Ihre Reform sollte drei Grundvoraussetzungen erfüllen: Sicherstellung der Erfüllung der sozialpolitischen Zwecke, finanzielle Zukunftsfähigkeit sowie Reaktion auf die sich ändernden Bedürfnisse der Gesellschaft (vgl. 14098/01: 2). Der zweite Punkt stand im Zentrum, was man auch daran sieht, dass die Überwachung dieses Ziels im Rahmen der Grundzüge der Wirtschaftspolitik und der Konvergenzprogramme erfolgte (vgl. ebenda: 2f), während die anderen Ziele nur im Rahmen der OMK verfolgt wurden. Um einen Anstieg der Staatsverschuldung (als Konsequenz steigender Staatszuschüsse) zu verhindern, empfahlen die Vorgaben, den Zugang zu zusätzlichen Altersversorgungssystemen zu erleichtern (vgl. 2003/555/EG: 9), eine größere Stützung durch kapitalgedeckte Systeme in Betracht zu ziehen und eventuell Rentenreservefonds einzurichten (vgl. 2002/ 549/EG: 11). Dies sollte auch die Beiträge stabilisieren. Weiterhin forderte der Rat die Mitgliedstaaten auf, die Leistungen zu senken und das effektive Rentenalter heraufzusetzen (vgl. 2003/555/EG: 9). Für das Gesundheitssystem fand sich nur die Empfehlung, den Kostenanstieg einzudämmen (vgl. 96/431/EG: 49).

Reaktionen auf die wirtschaftlichen Krisen

Zum Abschluss wird untersucht, wie die Gemeinschaft auf Verschlechterungen der konjunkturellen Lage reagiert hat. Die erste Krise der Untersuchungsphase begann im Jahr 1991 mit schwächerem Wachstum und steigender Arbeitslosigkeit, beides verschärfte sich in den Folgemonaten. Die Gemeinschaft begegnete der Entwicklung mit der »Erklärung zur Förderung des wirtschaftlichen Aufschwungs in Europa«, verabschiedet Ende 1992 vom Europäischen Rat in Edinburgh. Weitere Maßnahmen fanden sich in den wirtschaftspolitischen Leitlinien 1993 sowie den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates aus dem gleichen Jahr. Hierbei lassen sich zwei Strategien erkennen: Zum einen sollte der bisherige wirtschaftspolitische Kurs gehalten und somit das Vertrauen wiedergewonnen werden. Der Gemeinschaft kam dabei eine besondere Bedeutung zu, da sie die Mitgliedstaaten dabei unterstützen konnte, »der Versuchung kurzfristiger Lösungen zu widerstehen, von denen man weiß, dass sie auf mittlere Sicht noch ernstere Probleme schaffen« (93/258/EWG: 28). Zum anderen sah man aber auch, dass die europäischen »Volkswirtschaften [...] heute so miteinander verflochten [sind], dass

ein Wiederaufschwung nur gemeinsam erreicht werden kann« (Europäischer Rat 1993b: 10). In diesem Sinne wurden koordinierte Maßnahmen zur Stützung der Nachfrage beschlossen: Hierbei ging es einmal darum, die automatischen Stabilisatoren wirken zu lassen und die Staatsausgaben wachstumsfreundlich umzuschichten (vgl. Europäischer Rat 1992b: 21). Eine Stärkung der Investitionsnachfrage sollte dadurch erreicht werden, dass die Mitgliedstaaten den Investitionen bei der Aufstellung ihrer Haushaltspläne besondere Bedeutung zumessen: »Öffentliche Investitionen zur rechten Zeit – insbesondere im Bereich der Infrastrukturen, des Umweltschutzes und der Stadterneuerung – sind ebenso wie die Förderung privater Investitionen [...] in der derzeitigen Phase des Wirtschaftszyklus in Europa von besonderer Bedeutung« (Europäischer Rat 1993a: 9) – vor allem, da sie durch den Multiplikatoreffekt des Binnenmarktes weiter verstärkt würden (vgl. ebenda). Darüber hinaus wurde die gleichzeitige und koordinierte Bekanntgabe derartiger Investitionen empfohlen (vgl. 93/258/EWG: 20).

Auf die nächste bedeutende konjunkturelle Abschwächung 2002/03 reagierte die Gemeinschaft mit dem gleichen Muster: Zum einen wurde den Mitgliedstaaten empfohlen, die »bereits eingegangenen Verpflichtungen besser umzusetzen«, was eine stärkere Überwachung durch die Gemeinschaft mit einschloss (vgl. Europäischer Rat 2004: Ziff. 16). Zum anderen sollte aber auch hier wieder die Nachfrage gestärkt werden. Zu diesem Zweck wurde auf dem Europäischen Rat von Brüssel im Oktober 2003 eine Wachstumsinitiative zur »Ankurbelung« der Wirtschaft (vgl. Europäischer Rat 2003c: Ziff. 4) verabschiedet, die finanzielle Anreize für private sowie öffentliche Investitionen umfasste. Zusätzlich sollten die Mitgliedstaaten im Einklang mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt »die Aktion für Wachstum durch nationale Maßnahmen und Programme [...] ergänzen« (Europäischer Rat 2003d: Ziff. 5).

Schlussfolgerungen

Bezüglich der Frage, ob die europäischen Vorgaben die mitgliedstaatlichen Interventionsmöglichkeiten erweitern oder beschränken sollten, ergibt sich ein auf den ersten Blick uneindeutiges Bild: Bezüglich der *allokative Funktion* kann von einer klaren Einschränkung der Interventionsmöglichkeiten gesprochen werden, da Beihilfen verboten waren. Dies ist Teil des EG-Vertrags, demnach rechtlich verbindlich, die Schlussfolgerungen des Rates und die Grundzüge der Wirtschaftspolitik forderten eine weitere Reduktion der Beihilfen. Das Kontrollverfahren wurde sowohl durch die Kodifizierung als auch die Gruppenfreistellungsverordnung vereinfacht und verschärft, insbesondere durch die

Rückforderungsregelung für unrechtmäßig gezahlte Subventionen, die auch über den EuGH durchgesetzt werden konnte. Die Empfehlungen zur Neuausrichtung der Subventionen beließen den Mitgliedstaaten allerdings einen gewissen Spielraum, da die Definition der »horizontalen Ziele« recht vage blieb, wobei die Politik auch in diesem Fall regelgebundener werden sollte: Abkehr von ad-hoc Beihilfen zur Rettung von Unternehmen, hin zu Beihilfen mit langfristigeren Zielen.

Im Hinblick auf öffentliche Güter mit allokativer Funktion sollten die Interventionsmöglichkeiten erweitert werden, indem eine vermehrte Bereitstellung vor allem im Bereich FuE, Bildung und Infrastruktur gefordert wurde. Alle Empfehlungen in diesem Bereich fanden sich (auch) in den Grundzügen der Wirtschaftspolitik oder den beschäftigungspolitischen Leitlinien, d.h. es gab gewisse Sanktionsmechanismen bei Nichtbefolgung.

Die meisten Vorgaben im Bereich *Distribution* zielten auf eine Einschränkung staatlicher Interventionsmöglichkeiten. Ein bestimmter Lebensstandard sollte garantiert werden, das übergreifende Ziel war jedoch die Senkung der Sozialausgaben bzw. -leistungen. Es gab zwar Empfehlungen für öffentliche Güter mit distributiver Funktion, z.B. das Gesundheitssystem, im Gegensatz zu den Empfehlungen für öffentliche Güter mit allokativer Funktion und Sozialausgaben befanden sich diese jedoch hauptsächlich in den Leitlinien der OMK. Das bedeutet aufgrund des fehlenden Sanktionsverfahrens eine geringere Verbindlichkeit. Überdies waren sie eher vage formuliert, mit Ausnahme des öffentlichen Gutes Kinderbetreuung, für das es präzise Vorgaben gab. Der Staat sollte sich demnach von seinen distributiven Aufgaben eher zurückziehen, weniger in den Markt eingreifen.

Stabilisierungspolitik wurde selten explizit angesprochen, nur in den beiden größeren Wirtschaftsabschwüngen empfahlen die Vorgaben zaghaft und unverbindlich ein gemeinsames Vorgehen zur Stimulierung der Nachfrage. Hauptsächlich wurde jedoch auf eine regelgeleitete Stabilisierungspolitik gesetzt und dabei Bezug auf die automatischen Stabilisatoren genommen, die wirken sollten, ohne das 3 %-Kriterium zu verletzen. Diese »Konsolidierungsempfehlung« – die durch ihre Festschreibung im Vertrag sowie zwei Verordnungen rechtlich verbindlich war – sollte die mitgliedstaatlichen Interventionsmöglichkeiten einschränken, da sie eine Keynes'sche Nachfragepolitik mit Defiziten über 3 % verbot.

Zusammenfassend kann man sagen, dass die Interventionsmöglichkeiten der Staaten in den Bereichen Stabilisierung, Distribution und Allokation in Bezug auf Beihilfen durch die Vorgaben eingeschränkt, dass sie jedoch im Bereich öffentliche Güter, insbesondere mit allokativer Funktion, ausgedehnt werden sollten.