

Von der sehr weitgehenden Intervention in Form von Umstellungs- bzw. Erhaltungssubventionen (mit Ausnahme des Schiffbausektors) rückte man allerdings schnell wieder ab, nur die Subventionierung fortschrittlicher Sektoren sollte durch ein abgestimmtes Vorgehen noch effizienter gestaltet werden. Der Wandel begann Ende der 1970er Jahre, Subventionen wurden negativer gesehen und ab 1985 gänzlich abgelehnt. Die Vorgaben sollten die Interventionsmöglichkeiten insbesondere mit Blick auf die Schaffung des Binnenmarktes, aber auch im Rahmen der Strukturpolitik immer stärker einschränken. Auch die ab 2000 aufgegriffenen Ausnahmeregeln hatten das Ziel, dass die Mitgliedstaaten die Beihilfen nicht mehr punktuell oder sektoral, sondern stärker regelgeleitet vergeben (vgl. 2001/483/EG: 14). Dies sowie das Verbot können die Handlungsfähigkeit der einzelnen Staaten insofern stärken, als dass diese den an sie gestellten Subventionsforderungen mit Hinweis auf die europäische Ebene leichter entgegen treten können.

Zu den Verfahren und ihrer Verbindlichkeit ist grundsätzlich zu sagen, dass mit der Vertragsbasierung eine hohe Verbindlichkeit gegeben war. Die Einhaltung des Beihilfenverbots wurde von der Kommission überwacht, die Mitgliedstaaten durften ihre Subventionen erst nach Genehmigung auszahlen. Viele der Vorgaben im Beihilfenbereich waren – in Form von Richtlinien oder Verordnungen – rechtlich verbindlich, darüber hinaus wurden das Verbot sowie die Ausnahmeregeln in vielen unverbindlichen oder gering verbindlichen Leitlinien aufgegriffen. Ende der 1990er Jahre verstärkte der Rat das Beihilfenverbot, indem er das Kontrollverfahren vereinfachte (vgl. VO 994/98 – Gruppenfreistellungsverordnung) und kodifizierte (vgl. VO 659/1999). Mit letzterem wurde die seit 1985/87 vorgenommene Praxis der Kommission, die Mitgliedstaaten dazu zu verpflichten, unrechtmäßig gezahlte Beihilfen mit Zinsen zurückzufordern, durch den Rat bestätigt. Die unverbindlichen Vorgaben präzisierten das Beihilfenverbot erst ab dem Jahr 2000, als festgehalten wurde, dass die nationalen Beihilfen in Relation zum BIP sinken sollten, in den Folgejahren wurde das Jahr 2003 als Referenz angegeben. Die zunehmende intendierte Einschränkung der mitgliedstaatlichen Interventionsmöglichkeiten ging demnach – wenn auch zeitversetzt – mit einer Stärkung der Verbindlichkeit einher.

Interventionsbereich Allokation: Öffentliche Güter mit allokativer Funktion

Bei den Vorgaben für öffentliche Güter mit allokativer Funktion lässt sich im Verlauf der Integration nur ein schwacher Wandel feststellen. Drei Bereiche öffentlicher Güter fanden eine besondere Beachtung: Bil-

dung, Forschung und Entwicklung sowie Verkehrsinfrastruktur. Die entsprechenden Vorgaben werden im Folgenden noch einmal in ihrer Entwicklung dargestellt, bevor auf die allgemeinen Empfehlungen für die öffentlichen Güter eingegangen wird.

Die meisten Vorgaben für öffentliche Güter mit allokativer Funktion gab es im Bereich der beruflichen *Bildung*. Das gemeinsame Vorgehen verfolgte hauptsächlich zwei Ziele: Zur Förderung der Personenfreizügigkeit sollten die nationalen Berufsbildungssysteme angeglichen werden, was die mitgliedstaatlichen Ausgaben nicht direkt beeinflusste. Zweitens wurden – ausgabenrelevante – Vorgaben zum Ausbau der beruflichen Bildung in den Mitgliedstaaten und für ihre Anpassung an die jeweiligen wirtschaftlichen und sozialen Erfordernisse verabschiedet. Dies sollte insbesondere der Bekämpfung der strukturellen Arbeitslosigkeit bzw. in den 1960er Jahren (die erste Vorgabe stammt aus dem Jahr 1963) der bestmöglichen Verwendung der knappen Arbeitskräfte dienen (vgl. 67/264/EWG: 1540). Im Angesicht des technischen Fortschritts, des durch die wirtschaftliche Verflechtung beschleunigten Strukturwandels und schließlich in den 2000ern der Entwicklung zu einer »Wissensgesellschaft« sollte eine breite und qualitativ hochwertige Aus- und Weiterbildung die Beschäftigungsfähigkeit und Mobilität der Arbeitskräfte steigern. Dahinter verbarg sich zum einen eine soziale Intention: Da die »Risiken eines Arbeitsplatzwechsels« (74/374/EWG: 2) zunehmen würden, sollten die Beschäftigungssicherheit sowie die Chancengleichheit durch vermehrte Qualifizierung gefördert werden (vgl. 83/C 193/02: 2). Auch im Rahmen der OMK im Bereich Armut und soziale Ausgrenzung wurde Bildung als wichtiges Instrument aufgeführt (vgl. 14110/00: 7). Die verstärkten Anstrengungen der Mitgliedstaaten wurden jedoch zum anderen auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten betrachtet: Durch den optimalen Einsatz gut qualifizierter Arbeitskräfte sollten Wachstum, Innovation und Wettbewerbsfähigkeit gestärkt werden. »Investitionen in Humanressourcen sind Voraussetzung für die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit Europas, für die Erreichung hoher Wachstums- und Beschäftigungsraten und den Übergang zu einer wissensbasierten Wirtschaft« (Europäischer Rat 2003a: Ziff. 40).

Die wirtschaftlichen und die sozialen Ziele fanden sich in leicht abgewandelten Formulierungen im gesamten Verlauf der Integration. Die Vorgaben hielten die Mitgliedstaaten demnach ununterbrochen dazu an, ihre Interventionen im Bereich der beruflichen Bildung quantitativ wie qualitativ auszuweiten. Durch die Koordination sollte insbesondere die Qualität der Berufsbildungssysteme verbessert und somit die Effektivität gesteigert werden. Das gemeinsame Vorgehen war von Beginn an vertraglich verankert (vgl. Art. 128 EWGV), die zahlreichen auf diesem Ar-

tikel basierenden Vorgaben waren jedoch nicht sehr verbindlich. Zum großen Teil handelte es sich um Entschliefungen, auch in den wirtschaftspolitischen Leitlinien tauchten die entsprechenden Empfehlungen häufig auf. Detailliertere Vorgaben fanden sich erst im Rahmen der Lisbon-Strategie: Die Mitgliedstaaten sollten ihre »Humankapitalinvestitionen pro Kopf [...] von Jahr zu Jahr substantiell [steigern]« (Europäischer Rat 2000a: Ziff. 26), die beschäftigungspolitischen Leitlinien von 2001 und 2002 forderten die Mitgliedstaaten auf, sich »nationale Zielvorgaben [...] für eine Erhöhung der Investitionen in Humanressourcen [zu setzen]« (2001/63/EG: 20). Eine Verbindlichkeit konnte somit nur über den vereinbarten Informations- und Erfahrungsaustausch entstehen.

Neben der Bildung waren öffentliche Güter auch im Bereich *Forschung und Entwicklung* von großer Bedeutung. Dies wurde 1967 im 1. Programm für die mittelfristige Wirtschaftspolitik – wo sie zum ersten Mal auftauchten – folgendermaßen erklärt:

»Der Fortschritt in der modernen Gesellschaft ist mit dem Fortschritt der Wissenschaft und ihrer technischen Anwendung verbunden; diese spielen heute eine ähnliche Rolle wie der Besitz von Rohstoffen und Energiequellen in der Vergangenheit. Die Forschung ist die Investition par excellence; ihr Stand bestimmt die Entwicklung und Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft in der Zukunft« (67/264/EWG: 1516).

Gleichzeitig wurde ein Rückstand der Gemeinschaft im Bereich Wissenschaft und Technologie gegenüber anderen Industrieländern festgestellt und entsprechende Anstrengungen zur Aufholung dieses Rückstands angemahnt. Diese Argumentation wurde im Rahmen des Binnenmarktpromjekts wieder aufgegriffen, da Europa »bei den wichtigsten industriellen Technologien [...] nach wie vor im Rückstand [sei]« (83/674/EWG: 8). Hierbei ging es vor allem um die Konkurrenz mit Japan und den USA. Ab dem Jahr 2000 erhielten Investitionen in diesem Bereich einen noch höheren Stellenwert, da sie auch für den Aufbau der wissensbasierten Wirtschaft unersetzlich seien (vgl. Europäischer Rat 2000a: Ziff. 5). Hauptziel des gemeinsamen Vorgehens war somit die Erlangung von Wettbewerbsfähigkeit: »Die Förderung des technischen Fortschritts ist entscheidend, um die Position der Gemeinschaft unter den am höchsten entwickelten Wirtschaftsnationen der Welt zu sichern und zu fördern« (85/619/EWG: 5, ähnlich: Europäischer Rat 2002a: Ziff. 47). Überdies wurde der Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung (vgl. 82/950/EWG: 7) sowie die Schaffung von Arbeitsplätzen in neuen Wachstumsindustrien (vgl. 81/1056/EWG: 10) genannt.

Ein gemeinsames Vorgehen im Bereich FuE-Ausgaben sollte die (eingeschränkten) Interventionsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten im gesamten Untersuchungszeitraum ausweiten: Bereits 1969 wurde festgestellt, dass die einzelnen Länder im Zuge der weltwirtschaftlichen Verflechtung nicht mehr in der Lage seien, die notwendigen finanziellen Mittel für Forschung und Entwicklung alleine aufzubringen (vgl. 69/157/EWG: 62, die gleiche Argumentation findet sich z.B. auch 1998: 98/454/EG: 41). Eine Koordinierung wurde überdies für sinnvoll gehalten, um ein Hochschaukeln der mitgliedstaatlichen Bemühungen auf diesem Gebiet (vgl. 69/157/ EWG: 67) sowie Doppelarbeit zu vermeiden (vgl. 74/C 07/02, Art. 1) und so die Effektivität der einzelstaatlichen Maßnahmen zu erhöhen (vgl. ebenda). Zu diesem Zweck entwickelte das 2. Programm für die mittelfristige Wirtschaftspolitik ein Verfahren, das jedoch nur einen Informationsaustausch, keine konkreten Vorgaben oder Überwachungsverfahren beinhaltete (vgl. 69/ 157/EWG: 67ff). 1974 wurde ein Ausschuss eingesetzt, der die mitgliedstaatliche Abstimmung erleichtern sollte (vgl. 74/C 07/02, Art. 2), 1987 schrieb die EEA die Koordination im Bereich Forschung und Technologie vertraglich fest (Art. 130h EEA). Erst im Jahr 2002 erfolgte die Setzung eines konkreten Ziels: Die Mitgliedstaaten sollten bis 2010 die Ausgaben für FuE auf 3 % des BIP steigern, wovon die Privatwirtschaft 2/3 übernehmen sollte (vgl. 2002/549/EG: 18). Insgesamt waren die Vorgaben demnach rechtlich unverbindlich, es gab jedoch gewisse Verfahren zur Überwachung der Umsetzung. Besonders detailliert waren die Empfehlungen nicht, nur selten gaben sie an, in welchen FuE-Bereichen die staatlichen Ausgaben genau erhöht werden sollten, ein quantifiziertes Ziel fand sich erst im Jahr 2002. Somit ist hier kaum ein Wandel feststellbar, weder bei den Zielen und Instrumenten, noch bei der Begründung oder der Verbindlichkeit des gemeinsamen Vorgehens.

Schließlich gab es eine Reihe von Vorgaben für die *Verkehrsinfrastruktur*, vor allem im Rahmen der Schaffung des Gemeinsamen bzw. später des Binnenmarktes oder anders gesagt: Zur Entwicklung »reibungslos funktionierender grenzüberschreitender Märkte« (Europäischer Rat 2001a: Ziff. 16). Bereits 1966 wurde ein »Beratungsverfahren auf dem Gebiet der Infrastruktur-Investitionen für den Verkehr« (66/161/ EWG) verabschiedet: Die Mitgliedstaaten mussten der Kommission wichtige Vorhaben melden, um auf diese Weise die Entwicklung harmonischer Verkehrsbedingungen in der Gemeinschaft zu fördern und eine Verschwendung von Ressourcen durch Abstimmungen zu vermeiden (vgl. 67/264/EWG: 1559). Ähnliche Vorgaben fanden sich im Zusammenhang mit der Entwicklung der Transeuropäischen Netze Anfang der 1990er Jahre. Hier wurde den Mitgliedstaaten empfohlen, Investitionen

zu tätigen, die sich in den europäischen Rahmen einfügten (vgl. Europäischer Rat 1993c: 8). Weiterhin wurde die Bedeutung der Verkehrsinfrastruktur für das Wachstum und die Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Produktivität hervorgehoben (vgl. 67/264/EWG: 1545). Differenzierungen fanden sich selten, nur 1982 wurde eine Verlagerung von Investitionen in Autobahnen zu öffentlichen Transportmitteln empfohlen, da letzteres das Wachstum direkter fördern würde (vgl. 82/950/EWG: 7). Insgesamt ist weder ein Wandel in der Zielstellung noch bei den Instrumenten feststellbar. Die Vorgaben hatten – unverbindlich und vage formuliert – eine Ausweitung mitgliedstaatlicher Interventionsmöglichkeiten zum Ziel, indem durch ein abgestimmtes Verfahren die Effizienz gesteigert und Ressourcen gespart werden.

Neben den Empfehlungen in den drei beschriebenen Bereichen gab es auch *allgemeine Vorgaben* für die Bereitstellung öffentlicher Güter mit allokativer Funktion durch die Mitgliedstaaten. Bis 1977 fanden sie sich unter der Überschrift »kollektive Bedürfnisse«, für deren Befriedigung der Staat zuständig erklärt wurde. In allen Phasen wurde mit den Vorgaben einer festgestellten Einschränkung der staatlichen Interventionsmöglichkeiten entgegen getreten: In den 1960er Jahren war es die allgemein hohe Nachfrage und die Gefahr inflationistischer Tendenzen, die durch einen Anstieg der öffentlichen Nachfrage noch verstärkt wurden. Da die kollektiven Bedürfnisse jedoch als noch lange nicht befriedigt angesehen wurden, empfahlen die Vorgaben in diesem Zeitraum eine Verringerung des privaten Konsums und – sofern Einsparungen bei den öffentlichen Ausgaben unumgänglich waren – Kürzungen der laufenden Ausgaben. Die Vorgabe zur Umschichtung der Staatshaushalte von konsumtiven zu investiven Ausgaben fand sich auch in den von hohen Inflationsraten geprägten 1970ern (vgl. z.B. 76/440/EWG: 13), sowie den folgenden, preisstabilen Jahrzehnten, in denen es darum ging, den Anteil der Staatsausgaben am BIP zu reduzieren (vgl. z.B. 1999/570/EG: 43ff). Priorität sollte den beschäftigungsintensiven, wachstumsfördernden Ausgaben zukommen (vgl. z.B. 81/1056/EWG: 7), wobei die »unmittelbar wachstumsschaffenden« einen besonderen Vorrang genießen sollten (vgl. 82/950/EWG: 7). Die kollektiven Bedürfnisse wurden demnach ab Mitte der 1970er Jahre schrittweise enger gefasst und auf ihren Beitrag für Wachstum, Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit geprüft. Mitte der 1980er wurde festgestellt, dass die Bereitstellung öffentlicher Güter unter der (auch europäisch empfohlenen) Konsolidierung der Haushalte gelitten habe (vgl. 86/667/EWG: 9). Hierauf wurde ebenfalls mit der Vorgabe reagiert, die Staatshaushalte umzuschichten, um beide Ziele – Konsolidierung und mehr investive Ausgaben – erreichen zu können. Weiterhin wurden zum ersten Mal Privatisierungen lo-

bend erwähnt (vgl. ebenda: 67). Ab dem Ende der 1990er Jahre fanden sich die entsprechenden Empfehlungen unter der Überschrift »qualitativ solide öffentliche Finanzen« (z.B. 1999/570/EWG: 43).

Die Vorgaben für öffentliche Güter mit allokativer Funktion sollten insgesamt die Interventionsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten ausweiten. Zum einen versprach das gemeinsame Vorgehen, insbesondere im Bereich FuE, Bildung und Verkehrsinfrastruktur, eine höhere Effektivität. Zum anderen wurde die Umschichtung der öffentlichen Haushalte durch die Vorgaben erleichtert: Die Mitgliedstaaten konnten sich sowohl bei der Bereitstellung der »wichtigsten« öffentlichen Güter, für die es – wenn auch selten – präzise Vorgaben gab als auch bei den dafür zunehmend als notwendig angesehenen Einsparungen in anderen Bereichen (vgl. 5.1.3) auf die europäischen Vorgaben berufen, was ihre Handlungsfähigkeit stärkte. Diese Intention wurde teilweise etwas zurückgenommen, da die Bereitstellung der öffentlichen Güter im Laufe der Zeit nicht mehr als selbstverständliche Aufgabe des Staates angesehen, vielmehr auch die Rolle privater Akteure angesprochen wurde. Bereits 1985 empfahlen die Vorgaben Beihilfen für private Infrastrukturprojekte (vgl. 85/C 165/02: 2), bei der Zielvorgabe für die FuE-Investitionen sollte der Staat nur 1/3 bereitstellen, der Rest sollte – staatlich angeregt – von der Privatwirtschaft kommen. Die Empfehlungen fanden sich überwiegend in den Programmen für die mittelfristige Wirtschaftspolitik sowie den beschäftigungs- und wirtschaftspolitischen Leitlinien, erhielten somit erst durch die Grundzüge der Wirtschaftspolitik eine gewisse Verbindlichkeit. Quantifizierte Vorgaben gab es, neben der oben genannten für FuE, nur im Jahresbericht von 1984, der forderte, dass der Anteil der Investitionsausgaben (inkl. der vermögenswirksamen Leistungen) am BIP bis 1987 um einen Prozentpunkt auf 5 % zunehmen sollte (vgl. 85/105/ EWG: 22) sowie 1986, als das Ziel gesetzt wurde, den Anteil der Investitionen am BIP auf 3 % zu steigern (vgl. 86/667/EWG: 39). Eine Überwachung durch einen Ausschuss war nur bei den FuE- sowie den durch den Verfassungsvertrag hinzugekommenen Rüstungsausgaben vorgesehen.

Interventionsbereich Distribution

Bei den europäischen Vorgaben für Sozialausgaben und öffentliche Güter mit distributiver Funktion lässt sich ein Wandel bei den Zielen sowie den empfohlenen Instrumenten feststellen. Auch die Bewertung von Sozialleistungen veränderte sich im Laufe der europäischen Einigung. Zu Beginn des Integrationsprozesses war das vorherrschende Ziel eine allgemeine Verbesserung der Lebensbedingungen. Dies fand sich bereits in Artikel 2 des EWGV, wo es hieß: »Aufgabe der Gemeinschaft ist es [...]