

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 [...]

eine beschleunigte Hebung der Lebenshaltung [...] zu fördern.« In den ersten beiden Jahrzehnten wollten die Mitgliedstaaten dieses Ziel hauptsächlich über einen Ausbau der Sozialsysteme erreichen. Die Vorgaben empfahlen unter anderem eine gerechtere Einkommensverteilung (vgl. 69/157/EWG: 89), eine Anpassung des sozialen an den wirtschaftlichen Fortschritt (vgl. 74/C 13/01: 3) sowie der Sozialsysteme an die neuen gesellschaftlichen Erfordernisse (vgl. 71/107/EWG: 10). Konkreter wurden die Mitgliedstaaten aufgefordert, die Sozialsysteme auf Personengruppen auszuweiten, die bisher nicht ausreichend gesichert waren (vgl. 74/C 13/01: 3) und eine angemessene Arbeitslosenunterstützung zu gewähren, insbesondere für Umschulungszeiten (vgl. 71/371/EWG: 21). Die Bereitstellung öffentlicher Güter wurde vor allem im Bereich Gesundheit und sozialer Wohnungsbau empfohlen (vgl. u.a. 64/246/EWG: 1030; 77/294/EWG: 24), überdies – allerdings nur in einer Vorgabe – für die Kinderbetreuung (vgl. 67/264/EWG: 1553).

In den ersten beiden Jahrzehnten der Integration hielten die Vorgaben die Mitgliedstaaten demnach dazu an, ihre Interventionen im Bereich Distribution auszudehnen. Sie waren jedoch relativ unverbindlich. Dies bezieht sich zum einen auf ihren rechtlichen Status: Es handelte sich hauptsächlich um die Programme für die mittelfristige Wirtschaftspolitik und Empfehlungen des Rates, für beide Vorgabentypen waren keine Sanktionsmechanismen vorgesehen. Auch ein Leitlinienverfahren mit einer regelmäßigen Überwachung wurde für den Sozialbereich nicht eingeführt. Zum anderen waren die Vorgaben sehr vage formuliert, es gab keine konkreten Ziele, anhand derer zumindest eine gegenseitige oder öffentliche Überprüfung ihrer Einhaltung möglich gewesen wäre. Einzig im 2. Programm für die mittelfristige Wirtschaftspolitik wurde empfohlen, auf Basis der Lohn- bzw. Produktivitätsentwicklung Orientierungsdaten für die Entwicklung der Sozialleistungen zu erstellen. Diese sollten jedoch nur indikativ sein (vgl. 69/157/EWG: 88f). Eine mögliche Erklärung hierfür ist, dass das gemeinsame Vorgehen in diesen Jahren noch in den Kinderschuhen steckte, das erste sozialpolitische Aktionsprogramm wurde erst 1974 verabschiedet (vgl. 74/C 13/01).

Anfang der 1980er Jahre ist ein Wandel in der Intention der Vorgaben feststellbar: Sie beschäftigen sich zunehmend mit den negativen Auswirkungen von Sozialleistungen. Ein Thema war die Belastung der Staatshaushalte durch Sozialausgaben,¹¹⁴ weshalb die Mitgliedstaaten aufgefordert wurden, vor allem bei den Renten keine langfristigen Verpflichtungen einzugehen (vgl. 82/950/EWG: 9). Entsprechend sollten

114 Dies war bereits 1967 als mögliches Problem genannt, aber nicht weiter verfolgt worden (vgl. 67/264/EWG: 1563).

z.B. die im Jahr 1982 empfohlenen Vorruhestandsregelungen (vgl. 82/857/EWG: 27) nur noch für Langzeitarbeitslose gelten (vgl. 85/C 02/03: 4). Eine größere Beachtung fanden die durch Sozialleistungen verursachten Fehlanreize für Wachstum und insbesondere Beschäftigung. Nach einer ersten Empfehlung im Jahr 1981, »[d]ie finanzielle Belastung der Arbeitgeber durch besondere Finanzierungsmethoden der sozialen Sicherheit« zu überprüfen (81/1056/EWG: 11), wurde bereits 1983 die Herabsetzung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung angemahnt (vgl. 83/674/EWG: 15), ähnliche Empfehlungen fanden sich auch in den Folgejahren. Im Bereich öffentlicher Güter mit distributiver Funktion gab es in den 1980ern nur sehr wenige Vorgaben: Der Ausgabenanstieg im Gesundheitswesen sollte überprüft werden (vgl. 84/C 175/01: 2), eine Privatisierung wurde aber weder hier noch bei der Rentenversicherung für sinnvoll erachtet, da dies keine Senkung der Lohnnebenkosten erwarten ließe (86/667/EWG: 57).

Was die allgemeine Zielsetzung angeht, wurde zwar weiterhin davon gesprochen, dass an der Verbesserung der Lebensbedingungen festgehalten werde, dies »hänge[...] jedoch untrennbar mit dem Streben nach einem stärkeren Wirtschaftswachstum zusammen, das sich auf wettbewerbsfähigere Unternehmen [...] stützt« (84/C 175/01: 1). Obwohl die Sozialleistungen aus diesem Blickwinkel als Wettbewerbsfaktor gesehen wurden – »[d]ie Sozialversicherungskosten [...] sind in Europa im Vergleich zu anderen Industrieländern außerordentlich hoch« (83/674/EWG: 13) – sollten sie innerhalb der Union nicht als solcher genutzt werden (vgl. 84/C 175/01: 2). Für die 1980er Jahre kann man demnach davon sprechen, dass die Vorgaben das Ziel hatten, die mitgliedstaatlichen Interventionsmöglichkeiten in gewissem Umfang einzuschränken. Die rechtliche Verbindlichkeit blieb allerdings gering: Die Empfehlungen fanden sich hauptsächlich in den Programmen für die mittelfristige Wirtschaftspolitik und den Jahresberichten, und auch die Detailliertheit bzw. Konkretisierung der Vorgaben nahm nicht zu.

In der Diskussionen um die soziale Dimension des Binnenmarktes kam in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre das Thema Armutsbekämpfung auf die europäische Tagesordnung (vgl. 89/C 277/01: 1). Es gewann schnell an Bedeutung, ab 1989/90 hatte es sich als allgemeines Ziel des gemeinsamen Vorgehens durchgesetzt; 1997 wurde es in den Vertrag aufgenommen (vgl. Art. 136 und 137 EGV). Bei den Instrumenten, die den Mitgliedstaaten zum Zwecke der Armutsbekämpfung empfohlen wurden, handelte es sich im Wesentlichen um einen angemessenen Sozialschutz (vgl. Europäischer Rat 1989b, o.S.), präziser eine Grundsicherung, die den Arbeitsanreiz nicht unterminiert (vgl. 92/441/EWG: 48). Teilweise wurde neben der Mindestsicherung auch eine ge-

wisse staterhaltende Funktion der Sozialleistungen angemahnt (vgl. ebenda: 51; 93/C 343/01: 2). Überdies empfahlen die Vorgaben gewisse öffentliche Güter wie Gesundheit oder sozialer Wohnungsbau (vgl. 89/C 277/01: 1). Diese Instrumente tauchten – allerdings (mit Ausnahme der Rente) ohne Bezug auf ihre staterhaltende Funktion – erst 2000/2001 wieder auf, im Rahmen der Offenen Methode der Koordinierung sowie der in Nizza verabschiedeten Sozialagenda (vgl. 14110/00; 14164/1/02; 14098/01; Europäischer Rat 2000b, Anlage I). Sie waren somit durchgehend unverbindlich, allerdings war eine gewisse Überwachung gleichermaßen bei den frühen Vorgaben (vgl. 89/C 277/01: 1; Europäischer Rat 1989b, o.S.) wie auch im Rahmen der OMK, dem ersten sozialpolitischen Leitlinienverfahren, vorgesehen. In den 1990er und 2000er Jahren gab es neben diesen Vorgaben zur Mindestabsicherung nur einen weiteren Bereich, in dem die Vorgaben auf einen Ausbau der mitgliedstaatlichen Interventionsmöglichkeiten zielten: Im Bereich Kinderbetreuung wurden sowohl quantifizierte Ziele gesetzt wie auch, durch ihre Festbeschreibung in den Grundzügen der Wirtschaftspolitik, eine gewisse Verbindlichkeit erzielt (vgl. z.B. 2002/549/EG: 14) – wobei damit eher allo-kative als distributive Ziele verfolgt wurden.

Abgesehen von diesen Empfehlungen, zumindest so weit in die Wirtschaft einzugreifen, dass allen ein menschenwürdiges Dasein gewährleistet sei, wurden in den 1990er Jahren vor allem Vorgaben verabschiedet, welche die Interventionsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten einschränken sollten. Diese schlossen an die Vorgaben der 1980er Jahre an und stellten die negativen Auswirkungen der Sozialausgaben auf den Staatshaushalt sowie den Arbeitsmarkt in den Vordergrund. Letzteres passte auch zum neuen allgemeinen Ziel der Armutsvermeidung, da eine Beschäftigung als bester Schutz vor Armut angesehen wurde (vgl. Europäischer Rat 2000b, Anlage I: Ziff. 10). Alle Grundzüge der Wirtschaftspolitik, alle beschäftigungspolitischen Leitlinien und die meisten Schlussfolgerungen des Europäischen Rates zum Thema Wirtschaftspolitik empfahlen eine Senkung der Lohnnebenkosten und eine Erhöhung der Anreizwirkungen der Sozialtransfers – zusammengefasst unter dem Begriff »beschäftigungsfreundliche Gestaltung der Sozialsysteme«. Dies wurde teilweise sehr detailliert ausgeführt, sowohl für die Transferleistungen (vgl. z.B. 2002/549/EWG: 14) als auch für die Gesundheits- und Rentensysteme. Während in den 1960er und 1970er Jahren ein Ausbau der Gesundheitssysteme und Vorruhestandsregelungen empfohlen und in den 1980ern eine Privatisierung in diesem Bereich abgelehnt wurde, ging es nun, insbesondere ab 1995, im Wesentlichen um Einschränkungen. Begründet wurde dies mit der demographischen Entwicklung, welche die Renten- und Gesundheitssysteme stark belasten würde. Der EU-

Gipfel von Stockholm legte eine dreigliedrige Strategie fest, um der sogenannten »demographischen Herausforderung« zu begegnen: Steigerung der Beschäftigungsquoten, Verringerung der öffentlichen Verschuldung und Anpassung der sozialen Sicherungssysteme (vgl. Europäischer Rat 2001a: Ziff. 7). Auch hier ging es demnach wieder um Beschäftigungsanreize und Staatshaushaltsbelastungen. Während sich für die Gesundheitssysteme nur allgemein gehaltene Sparvorgaben fanden (vgl. 96/431/EG: 49), wurde der Bereich Rente recht detailliert behandelt: Die Mitgliedstaaten sollten unter anderem die Vorruhestandsregelungen beschränken und zusätzliche – kapitalgedeckte – Altersvorsorgesysteme (vgl. 2003/555/EWG: 9) sowie Rentenreservefonds (vgl. 2002/549/EG: 11) einführen. Die Vorgaben, die sich mit den negativen Seiten der Sozialleistungen beschäftigen, hatten somit das Ziel, die Interventionsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten einzuschränken. Da die entsprechenden Empfehlungen immer auch in den Grundzügen der Wirtschaftspolitik genannt wurden, waren gewisse Sanktionsmechanismen bei Nichtbeachtung vorhanden. Überdies waren die Vorgaben sehr detailliert und die Mitgliedstaaten wurden zusätzlich aufgefordert, sich eigene Ziele für die Senkung der Sozialabgaben zu setzen (vgl. 98/C 30/01: 4).

Zusammenfassend kann man für den Bereich Distribution folgendes festhalten: Bei der allgemeinen Zielsetzung gab es einen Wandel von der Verbesserung der Lebensbedingungen aller – zuerst über staatliche Umverteilung, später eine Steigerung von Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit – hin zu der bescheideneren Absicht, Armut zu vermeiden, was zu Beginn der 1990er noch mit einer gewissen Statusabsicherung verbunden wurde. Dieser Wandel ging einher mit einer veränderten Sicht auf die Sozialausgaben, die sich ab den 1980er Jahren vom Positiven ins Negative verkehrte. Auch bei der intendierten Beeinflussung der Interventionsmöglichkeiten lässt sich ein Wandel feststellen: In den ersten Jahrzehnten hatten die Vorgaben das Ziel, die Interventionsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten auszuweiten, was vor allem mit der vertraglich festgelegten Zielsetzung der Verbesserung der Lebensbedingungen begründet wurde. Der 1971 genannten Gefahr, dass eine Anhebung von Sozialleistungen im Rahmen der wirtschaftlichen Verflechtung zu einem Wettbewerbsnachteil werden könnte, sollte damals durch ein abgestimmtes Vorgehen (gleichzeitiges Eingehen präziser Verpflichtungen) entgegen gewirkt werden (vgl. 71/371/EWG: 21). Dass Sozialausgaben nicht als Wettbewerbsinstrument genutzt werden sollten, wird auch 1984 noch einmal festgehalten, wobei es hier nicht mehr um einen gemeinsamen Ausbau der Systeme ging, sondern eine Anpassung an neue Entwicklungen. Ansonsten ist jedoch ab dem Beginn der 1980er Jahre ein Wandel der Intention feststellbar: Die »gemeinsamen Herausforderun-

gen« – hohe Arbeitslosigkeit, steigende Staatsverschuldung sowie demographische Entwicklung – wurden als (drohende) Einschränkung der mitgliedstaatlichen Interventionsmöglichkeiten wahrgenommen, da der Staat entsprechend weniger Sozialleistungen anbieten konnte und sollte. Hierauf wurde gemeinsam mit einer weiteren (in den 1990er Jahren zunehmenden) beabsichtigen Einschränkung durch die europäischen Vorgaben reagiert. Dies kann insofern zu einer Stärkung von Handlungsfähigkeit führen, als dass die Mitgliedstaaten bei Kürzungen im Sozialbereich auf die europäischen Vorgaben verweisen können. Eine völlige Einschränkung der staatlichen Interventionen im Bereich Distribution wurde nicht empfohlen; die Staaten sollten wenigstens eine Mindestsicherung gewährleisten.

Interventionsbereich Stabilisierung

Bei der Stabilisierungspolitik ist ein deutlicher Wandel in der Intention der europäischen Vorgaben bezüglich der Ausweitung bzw. Einschränkung mitgliedstaatlicher Interventionsmöglichkeiten zu verzeichnen. Bereits in den ersten Jahren der Integration war die Stabilisierung der Konjunktur über eine diskretionäre Steuerung der Nachfrage ein zentrales Anliegen des Rates. Zu diesem Zweck sollten die Mitgliedstaaten ein entsprechendes Instrumentarium aufbauen, mit dem schnell auf konjunkturelle Krisen reagiert werden konnte. Die Vorgaben forderten die Länder auf, dafür zu sorgen, dass »die Regierungsstellen erforderlichenfalls für befristete Zeit innerhalb von höchstens 90 Tagen die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben verlangsamen oder beschleunigen können« (74/121/EWG, Art. 5). Als Instrumente wurden zum Beispiel Investitionsprogramme, Konjunkturausgleichsrücklagen und konjunkturpolitische Budget-Tranchen genannt. Zu Beginn stand eine Dämpfung der in diesen Jahren sehr hohen Nachfrage im Vordergrund, in Folge der Ölkrisen sollte die Nachfrage dann gesteigert werden. Die Vorgaben forderten die Mitgliedstaaten somit zu einem stark interventionistischen Verhalten auf. Nach Ansicht des Rates wurde dies jedoch durch die zunehmende wirtschaftliche Verflechtung erschwert, durch das koordinierte Vorgehen sollten die Interventionsmöglichkeiten entsprechend wiedergewonnen und – über den größeren Multiplikator – ausgebaut werden. Die Vorgaben waren insbesondere in den 1960er und der ersten Hälfte der 1970er Jahre zum Teil sehr detailliert, allerdings nur im Jahr 1974 rechtlich verbindlich in Form einer Richtlinie.

Die wirtschaftliche Verflechtung schränke nicht nur das autonome Handeln der Mitgliedstaaten ein, sondern führe auch dazu, dass »positive oder negative wirtschaftliche Impulse, die von einem einzelnen Land