

Staatsverständnis

Für die nun folgende Inhaltsanalyse, mit der auf das den europäischen Vorgaben zugrunde liegende Staatsverständnis geschlossen werden soll, werden die Vorgaben nach Typen geordnet: Schlussfolgerungen des Rates (ER)¹¹⁰, wirtschaftspolitische Vorgaben (WI),¹¹¹ beschäftigungspolitische Vorgaben (BE)¹¹² und sozialpolitische Vorgaben (SOZ).¹¹³ Dies ist sinnvoll, da die Dokumente unterschiedliche Schwerpunkte legen, die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates waren z.B. recht allgemein gehalten und beschäftigten sich mit einer Vielzahl von Fragestellungen, so dass die für diese Arbeit relevanten Aspekte oft nur ausschnittsweise oder lückenhaft vorkamen. Während die Grundzüge der Wirtschaftspolitik meist alle in dieser Arbeit analysierten Politikfelder umfassten, behandelten die Dokumente zur Beschäftigungs- und Sozialpolitik meist nur einen kleinen Ausschnitt. Würden die Häufigkeitsanalyse für alle Dokumente gemeinsam durchgeführt, käme es demnach zu einem verzerrten Bild.

In den Dokumenten fand sich nicht viel, was auf die *Einstellung* gegenüber dem *Staat* schließen lässt. Weder schrieb man ihm einen positiven Einfluss zu, noch wurden staatliche Interventionen als generell wünschenswert dargestellt, es gab jedoch auch nur zwei explizit negative Nennungen (WI: 2/14). Man kann somit schließen, dass der Staat weder eine wichtige Rolle spielen noch eine aktive Steuerung oder gar moderate Planung der Wirtschaft betreiben sollte. Damit einhergehend wurde empfohlen, den *Staatshaushalt* in Richtung marktfördernder Ausgaben umzuschichten (ER: 5/24, WI: 14/14, SOZ: 1/6). Im Gegensatz dazu war die Einstellung gegenüber dem *Markt* klar positiv (ER: 12/24, WI:

110 Europäischer Rat 1992a, Europäischer Rat 1992b, Europäischer Rat 1993a, Europäischer Rat 1993c, Europäischer Rat 1994a, Europäischer Rat 1994b, Europäischer Rat 1995a, Europäischer Rat 1995b, Europäischer Rat 1997a, Europäischer Rat 1997b, Europäischer Rat 1998a, Europäischer Rat 1998b, Europäischer Rat 1999a, Europäischer Rat 1999b, Europäischer Rat 2000a, Europäischer Rat 2001a, Europäischer Rat 2001b, Europäischer Rat 2001c, Europäischer Rat 2002a, Europäischer Rat 2003a, Europäischer Rat 2003b, Europäischer Rat 2003c, Europäischer Rat 2003d, Europäischer Rat 2004.

111 91/464/EWG, 92/180/EWG, 93/258/EWG (wirtschaftspolitische Leitlinien) sowie 94/7/EG, 94/480/EG, 95/326/EG, 96/431/EG, 97/479/EG, 98/454/EG, 1999/570/EG, 2000/517/EG, 2001/483/EG, 2002/549/EG, 2003/ 555/EG (Grundzüge der Wirtschaftspolitik).

112 92/C 49/03, 97/C 236/02, 98/C 30/01, 1999/C 69/92, 2000/228/EG, 2001/ 163/EG, 2002/177/EG, 2003/578/EG, 2004/740/EG.

113 94/C 368/03, 96/C 386/02, Europäischer Rat 2000b, Anlage I, 14110/00, 14164/1/02, 14098/01.

11/14, BE: 1/9, SOZ: 1/6, keine negativen Nennungen). Dieser Einstellung entsprechend wurden auch Unternehmer bzw. das *Unternehmertum* sehr positiv gesehen, allerdings tauchten die Nennungen erst ab dem Jahr 2000 auf – dann aber in nahezu allen Vorgaben (ER: 9/24, WI: 5/14, BE: 7/9): »Bemühungen müssen auch gezielt darauf gerichtet werden, eine Kultur des Unternehmertums zu unterstützen und den Unternehmungsgeist zu fördern. Beide spielen eine Schlüsselrolle für Wachstum, Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit in der Gemeinschaft« (98/454/EG: 41).

Bezüglich der *Ziele bzw. Probleme* wurde das der *Arbeitslosigkeit* in fast jedem Dokument genannt (ER: 22/24, WI: 14/14, BE: 9/9, SOZ: 2/6), was aufgrund der Situation am Arbeitsmarkt in dieser Phase zu vermuten war und insofern noch keine Rückschlüsse auf das Staatsverständnis zulässt. Dies ermöglicht erst die Betrachtung der Umgangsweise mit diesem Problem: Sie war recht einheitlich, nahezu alle Vorgaben empfahlen eine angebotsseitige Lösung, d.h. eine Flexibilisierung der Arbeitsmärkte und Lohnzurückhaltung (ER: 17/24, WI: 14/14, BE: 9/9, SOZ: 2/6).

»Die in den Vorjahren erzielten Fortschritte bei den Strukturreformen am Arbeitsmarkt [...], haben sich in einem beschäftigungsintensiveren Wachstum niedergeschlagen. So konnte die Beschäftigung dank der anhaltenden Lohnzurückhaltung erheblich zunehmen [...]; die stärkere Nutzung von Zeit- und Teilzeitbeschäftigungsverhältnissen hat die Arbeitsmärkte flexibler und integrativer gemacht; [...] und die Mitgliedstaaten haben begonnen, von passiven zu aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen überzugehen« (2002/549/EG: 12).

Dass Arbeitslosigkeit auch ein Problem der Nachfrageseite sein kann, kam nur in je einem der drei relevanten Dokumententypen vor (vgl. 92/C 49/03, Europäischer Rat 1995a, 97/479/EG).

Höheres *Wachstum* wurde als Ziel ebenfalls sehr häufig angeführt (ER: 21/24, WI: 14/14, BE: 4/9), um es zu erreichen setzte man in erster Linie auf eine stabilitätsorientierte Politik (ER: 18/24, WI: 14/14), d.h. ausgeglichene Haushalte und Preisstabilität, sowie ein gutes unternehmerisches Klima und Innovationen. Überdies wurde ab dem Jahr 1995 in fast jeder Vorgabe auch Angebotspolitik zur Steigerung des Wachstumspotentials empfohlen (ER: 15/24, WI: 14/14), insbesondere Strukturreformen: »Eine rasche Durchführung der Strukturreformen, die auf einen stärkeren Wettbewerb auf den Märkten für Güter, Dienstleistungen und Kapital ausgerichtet sind, ist von entscheidender Bedeutung« (Europäischer Rat 2001b: Ziff. 35). Wie beim Beschäftigungsziel tauchte auch hier die Nachfrageseite kaum auf. Die Keynes'sche Idee, zur

Steigerung von Wachstum und Beschäftigung die Nachfrage zu erhöhen, wurde zwar teilweise erwähnt (ER: 3/24, WI: 5/14), explizit empfohlen wurde sie jedoch nur zweimal (vgl. Europäischer Rat 1993a: 9, Europäischer Rat 2003d: Ziff. 5).

Haushaltsdefizite sind der eindeutigste Indikator für ein bestimmtes Staatsverständnis: Einem Keynes'schen Staatsverständnis folgend würden Defizite positiv gesehen, wenn sie dazu genutzt werden, im Abschwung mehr Nachfrage zu schaffen. In den Dokumenten entdeckt man das Gegenteil: Übermäßige Defizite wurden nirgendwo als unproblematisch gesehen. Wurden die Probleme spezifiziert und nicht nur der Haushaltsausgleich als Ziel genannt (dies in ER: 21/24, WI: 14/14, BE: 6/9), so fanden sich Crowding-Out-Effekte sowie Nachfrageinflation (ER: 10/24, WI: 12/14). Ausgegliche Haushalte hingegen

»haben [...] günstige Auswirkungen auf die Zinsen und tragen zum ›crowding-in‹ von Privatinvestitionen, zur weiteren Rückführung des gesamtstaatlichen Schuldenstandes in Relation zum BIP – und damit zur Vorbereitung auf die durch die demografischen Veränderungen entstehenden Kosten und durch eine Erhöhung der Glaubwürdigkeit des haushaltspolitischen Rahmens der WWU zur Stärkung des Anlegervertrauens bei« (2001/483/EG: 9).

Inflation wurde in vielen Dokumenten als – aktuelles oder potentiell – Problem beschrieben (ER: 15/24, WI: 14/14, BE: 2/9), wenn Ursachen genannt wurden, so waren dies diskretionäre Politik (ER: 1/24, Wi 2/14) oder zu hohe Kosten, z.B. durch überhöhte Lohnsteigerungen (ER: 1/24, WI: 7/14, BE: 2/9).

Vor allem bei der Frage nach den *Staatsaufgaben* in den drei Bereichen Allokation, Distribution und Stabilisierung muss bei der Häufigkeitsauswertung beachtet werden, dass nicht alle Dokumente sich mit diesen Fragen beschäftigten.

Die Allokation stand klar im Zentrum aller Empfehlungen: *Subventionen* wurden abgelehnt, am häufigsten mit der Begründung, sie verzerrten den Wettbewerb und damit die marktliche Koordination (ER: 8/24, WI: 11/14). Weiterhin wurden die Behinderung des Strukturwandels (WI: 4/14) und die Belastung der Staatshaushalte (WI: 2/14) als Gründe angeführt. Ausnahmen vom Verbot gab es nur, wenn mit den Subventionen gemeinsame Ziele verfolgt wurden. Die staatliche Bereitstellung *öffentlicher Güter mit allokativer Funktion*, insbesondere Bildung und Infrastruktur, überdies – wenn auch seltener – Forschung und Entwicklung, empfahlen nahezu alle Dokumente (ER: 17/24, WI: 14/14, BE: 9/9, SOZ: 3/6). Damit sollte allerdings nicht die Nachfrage staatlich stabilisiert, sondern die Basis für die privatwirtschaftliche ökonomische

Entwicklung sowie die Wettbewerbsfähigkeit gestärkt werden. Ebenso wurde *Distribution* nicht in dem Sinn diskutiert, dass durch eine Umverteilung zu den ärmeren Schichten die private Nachfrage gestützt werden kann, das Ziel war auch hier eine Verbesserung der Allokation. Der Fokus lag dabei auf der Setzung von Anreizen durch eine Umschichtung bzw. Senkung von Sozialausgaben (ER: 14/24, WI: 11/14, BE: 8/9, SOZ: 6/6). Auch das am häufigsten genannte öffentliche Gut mit distributiver Funktion hatte eher eine allokativen Zielsetzung: Kinderbetreuung sollte Frauen die Erwerbstätigkeit erleichtern (WI: 3/14, BE: 6/9, SOZ: 2/6).

Stabilisierungspolitik wurde nur selten angesprochen, zur Überwindung von Konjunkturkrisen mahnten die Vorgaben eine regelgeleitete Politik an (ER: 3/24, WI: 5/14), nur zweimal ergänzt durch Empfehlungen zur Nachfragesstimulierung (s.o.). Passend zur regelgeleiteten Stabilisierung wurden die automatischen Stabilisatoren als Instrument empfohlen, allerdings nur bedingt, d.h. bei Nichtverletzung des 3 %-Kriteriums (ER: 5/24, WI: 9/14). Eine diskretionäre Stabilisierungspolitik sollte durch dieses Kriterium unmöglich gemacht werden.

Zusammenfassend kann man sagen, dass in dieser Phase zwar kein ›reines‹, aber dennoch ein ziemlich deutliches Angebotsökonomisches Staatsverständnis vorherrschte. Die positive Einstellung gegenüber dem Markt und die große Bedeutung, die dem Unternehmertum zugeschrieben wurde, deuten unverkennbar in diese Richtung. Das gleiche gilt für die Strategien der Zielerreichung, bei der die Angebotsseite sowie die Überlassung von Aufgaben an den Markt überwogen. Die Nachfrageseite tauchte zwar manchmal auf, wurde aber überwiegend nur als Problem, kaum als Lösung angesehen. Vollbeschäftigung sollte sich über eine Flexibilisierung der Märkte von selber einstellen, Konjunkturstabilisierung wurde kaum angesprochen. Stattdessen stand das Ziel der mittelfristigen Wachstumssteigerung im Mittelpunkt, welches ebenfalls durch eine Stärkung der Marktkräfte erreicht werden sollte. Dies umfasste sowohl den Abbau von Subventionen wie auch von Sozialleistungen, um keine Fehlanreize zu setzen. Der Staat sollte sich allerdings nicht völlig zurückziehen, dies sieht man daran, welche Aufgaben ihm noch zugeschrieben wurden: Im Zentrum stand die Bereitstellung der Grundlagen für die privatwirtschaftliche Tätigkeit in Form von öffentlichen Gütern mit allokativer Funktion. Dem entspricht auch die Einstellung, dass der Staatshaushalt umgeschichtet werden sollte. Ein wenig heraus fallen nur die Vorgaben in den beiden Wirtschaftskrisen, in denen die Nachfrageseite doch wieder eine Rolle spielte.