

der festzulegen, die für die Analyse herangezogen werden, ist daher zuerst eine Übersicht über die bestehenden ausgabenpolitischen Vorgaben erforderlich. Zu diesem Zweck werden die europäischen Vertragstexte ausgewertet, da sie die Bereiche festlegen, in denen die Gemeinschaft ihren Mitgliedstaaten Vorgaben machen darf. Vorangestellt wird eine kurze Übersicht, welche Ziele der Staat mit Hilfe der Ausgabenpolitik grundsätzlich verfolgen kann.

Überblick über die Ziele staatlicher Ausgabenpolitik

Bei der Darstellung des Einflusses, den der Staat mit Hilfe der Ausgabenpolitik auf die Wirtschaft nehmen kann, folge ich Musgrave et al. (1994: 5f), die die Funktionen der öffentlichen Haushalte in drei Gruppen unterteilen: Allokation, Distribution und Stabilisierung.⁷

Das Allokationsziel

Unter Allokation versteht man die effiziente Verteilung der Produktionsfaktoren und Güter auf die Produzenten bzw. Konsumenten. In einer Marktwirtschaft erfolgt dies hauptsächlich über den Preismechanismus. Staatliches Eingreifen ist zum einen notwendig, um diesen Mechanismus und damit die Funktionsfähigkeit des Marktes aufrechtzuerhalten, indem Wettbewerbsregeln aufgestellt und durchgesetzt werden. Ausgabenpolitisch greift der Staat in die Allokation ein, indem er öffentliche Güter bereitstellt, externe Effekte internalisiert oder die marktliche Allokation über Subventionen beeinflusst.

Öffentliche Güter unterscheiden sich in zwei Eigenschaften von privaten: Von ihrer Nutzung kann niemand ausgeschlossen werden, weshalb die Wirtschaftssubjekte (individuell rational) ihre Präferenzen für diese Güter nicht offen legen, in der Hoffnung, dass andere dies tun und sie diese Güter dann kostenlos mit nutzen können (vgl. Heise 2005: 41). Da öffentliche Güter – zweite Eigenschaft – im Konsum nicht rivalisierend sind, ist es weder möglich noch sinnvoll Personen von ihrer Nutzung auszuschließen. Diese Eigenschaften haben zur Folge, dass öffentliche Güter nicht über den Markt bereitgestellt werden: Wenn die Konsumenten ihre Präferenzen verschleiern und die Grenzkosten der Nutzung gleich null sind, ist auch der Nachfragepreis null. Der Angebots-

7 Die Bezugnahme auf Musgrave et al. führt nicht dazu, dass bereits ein bestimmtes Staatsverständnis – ein Staat, der potentiell in diesen drei Bereichen interveniert – festgelegt wird. Vielmehr ermöglicht dieses breite Verständnis, später auch enger gefasste Staatsverständnisse einordnen zu können.

preis ist aufgrund der Produktionskosten aber immer positiv, so dass Angebot und Nachfrage nicht über den Markt ausgeglichen werden können (vgl. Blankart 2006: 60f). In diesem Fall versagt die marktliche Allokation und der Staat stellt, wenn es gesellschaftlich gewünscht ist, die Güter zur Verfügung. Dabei muss er sie nicht selbst produzieren, sondern nur finanzieren, d.h. ohne unmittelbare Gegenleistung bereitstellen (vgl. Musgrave et al. 1994: 9). Die Aufteilung der Steuerlast und das Ausmaß, in dem die öffentlichen Güter bereitgestellt werden, sind eigene Gebiete der Finanzwissenschaft, auf die in dieser Arbeit nicht weiter eingegangen wird (vgl. bspw. Musgrave et al. 1994: 109ff; Blankart 2006: 77ff und 193ff).

Reine öffentliche Güter, welche die beiden oben genannten Eigenschaften uneingeschränkt aufweisen, sind selten. In vielen Fällen ist ein Ausschluss von der Nutzung möglich, wenn auch teuer, technisch aufwendig oder gesellschaftlich nicht gewünscht (z.B. Bildung), in anderen Fällen wird der Konsum – zumeist ab einer bestimmten Nutzerzahl – rationalisierend (bei Straßen, Umweltgütern etc.). Diese Güter werden ›Mischgüter‹ genannt. Weiterhin gibt es sogenannte ›meritorische Güter‹, bei denen beide Eigenschaften (wenn überhaupt) nur sehr eingeschränkt auftreten, z.B. bestimmte Gesundheitsleistungen (vgl. Musgrave et al. 1994: 89f). Auch diese werden jedoch in vielen Ländern vom Staat bereitgestellt bzw. – sofern sie, wie Umweltgüter, bereits vorhanden sind – geschützt.⁸ Hierfür sind mehrere Gründe zu nennen (vgl. Ahrns/Feser 1997: 15; Bajohr 2003: 27f): Zum einen weist die Bereitstellung dieser Güter externe Effekte auf, die wirtschaftlich oder gesellschaftlich erwünscht sind. So fördert der Bau von Straßen die Erschließung abgelegener Regionen, die gesamtwirtschaftliche Produktion wird durch ein gutes Bildungswesen erhöht etc. Zweitens sind die Präferenzen der Individuen teilweise verzerrt, was sich unter anderem darin ausdrückt, dass Gegenwartskonsum höher geschätzt wird als Zukunftskonsum oder Güter in bestimmten Situationen als nicht wichtig eingestuft werden (Lernmittelfreiheit bei Kinderlosen). In diesen Fällen greift der Staat präferenzkorrigierend ein. Schließlich spielen vor allem bei den meritorischen Gütern auch gesellschaftliche Präferenzen oder Gerechtigkeitserwägungen eine Rolle, so soll z.B. Gesundheit in den meisten europäischen Gesellschaften nicht vom Einkommen abhängen. Mit der Bereitstellung dieser Güter werden oft eher distributive als allokativer Ziele

8 Der Schutz von Umweltgütern kann finanzpolitisch bspw. über Subventionen (für ökologische Landwirtschaft etc.) oder Steuern (auf CO₂-Ausstoß o.ä.) geregelt werden. Darüber hinaus sind ordnungspolitische Maßnahmen von Bedeutung, auf die hier jedoch nicht weiter eingegangen wird (vgl. hierzu z.B. Blankart 2006: 547ff).

verfolgt. Es ist in der Finanzwissenschaft jedoch umstritten, ob der Staat diese reinen öffentlichen Güter bereitstellen soll (vgl. Blankart 2006: 77ff).

Der Begriff »öffentliche Güter« wird manchmal sehr breit definiert, so dass auch Konjunkturstabilisierung, soziale Sicherheit etc. darunter fallen (vgl. Heise 2005: 41). Um Verwirrungen zu vermeiden, wird in dieser Arbeit die enge (traditionelle) Definition verwendet, da öffentliche Güter sonst sowohl ein Überbegriff für die drei Bereiche Allokation, Distribution und Stabilisierung als auch Teil der ersten beiden Bereiche wären.

Von *externen Effekten* (vgl. hierzu Brümmerhoff 2001: 73ff) spricht man, wenn die wirtschaftliche Tätigkeit von Unternehmen oder Einzelpersonen zu Kosten oder Nutzen bei anderen Wirtschaftssubjekten führt, die außerhalb des Marktes stehen. Diese Effekte können sowohl positiv wie negativ sein, wirken aber bei dem produzierten Gut weder preiserhöhend noch preismindernd, somit ist die effiziente Allokation gestört. Beispiele sind die Lärmbelästigung durch Flughäfen oder Impfungen, welche die Ausbreitung von Krankheiten in der Bevölkerung verringern: Weder erhöht die Lärmbelastung den Preis des Fliegens, noch vermindert sich der Preis einer Impfung durch seine positiven gesellschaftlichen Folgen. Mögliche ausgabenpolitische Instrumente zur Internalisierung externer Effekte sind Beihilfen für »Produzenten« von positiven externen Effekten, z.B. Forschungsförderung.

Damit sind bereits die *Beihilfen/Subventionen*⁹ angesprochen. Es handelt sich hierbei um direkte Geldzahlungen, Steuervergünstigungen oder ähnliches (vgl. Färber 1993: 31). Neben der Internalisierung positiver externer Effekte können die Staaten mit ihrer Hilfe versuchen, Unternehmen zu bestimmten Verhaltensweisen zu animieren, »die dazu führen sollen, die marktwirtschaftlichen Allokationsergebnisse [...] nach politischen Zielen zu korrigieren« (Hansmeyer 1977: 963). Hierbei kann es sich beispielsweise um die soziale Abfederung des Strukturwandels oder um Umweltschutz handeln.

Das Distributionsziel

Eine effiziente Allokation birgt keine Garantie dafür, dass die Verteilung von Einkommen über den Markt (die Primärverteilung) von der Gesellschaft als gerecht empfunden wird. Wie eine gerechte Verteilung aussieht, kann objektiv nicht bestimmt werden. In der Finanzwissenschaft

9 Beides wird in der Wirtschaftswissenschaft – im Gegensatz zum juristischen Sprachgebrauch – synonym benutzt (vgl. Stockhausen 2002: 28). Ich folge in dieser Arbeit der Wirtschaftswissenschaft.

wurde Gerechtigkeit daher lange als exogener Begriff angesehen, der von der Philosophie oder anderen Wissenschaften definiert werden sollte. Mittlerweile wird versucht, Gerechtigkeitsvorstellungen auch endogen herzuleiten. Auf beide Ansätze wird hier nicht weiter eingegangen (vgl. dazu bspw. Blankart 2006: 89ff). Es bleibt jedoch zu sagen, dass das Verteilungsproblem aufgrund der unterschiedlichen Gerechtigkeitsvorstellungen eine der wichtigsten Kontroversen bei der Bestimmung der Finanzpolitik darstellt (vgl. Musgrave et al. 1994: 10).

Bei der Korrektur der Marktgergebnisse unter sozialen Gesichtspunkten verfolgt der Staat mehrere Ziele (vgl. Bajohr 2003: 89): Er greift ein, um die Einkommen vertikal zu nivellieren, um sie zu sichern und schließlich, um einen Ausgleich für besondere Belastungen zu bieten (Beispiel: Kindergeld). Das hinter diesen dreien liegende Gesamtziel ist die Sicherung des sozialen Friedens und damit die Aufrechterhaltung bzw. Stabilisierung des Systems (vgl. Ahrns/Feser 1997: 22). Die Instrumente, die dem Staat dafür zur Verfügung stehen, sind überwiegend finanzpolitischer Natur. Am wichtigsten sind das Steuer- und Transfersystem: Über eine progressive Einkommenssteuer sowie Steuern auf Erbschaften und Vermögen werden die Bezieher hoher Einkommen und großer Vermögen stärker belastet. Die Sozialversicherungen sichern im Falle von Arbeitslosigkeit, Rente oder Krankheit ein gewisses Einkommen. Schließlich können auch öffentliche Güter mit distributiver Funktion eingesetzt werden, vor allem wenn sie besonders den ärmeren Teilen der Gesellschaft nutzen, wie z.B. der soziale Wohnungsbau (vgl. Musgrave et al. 1994: 12). Umverteilung kann aber nicht nur zwischen Personen(gruppen), sondern auch zwischen Regionen erfolgen. Damit fallen auch Bereiche wie die Regionalpolitik, Länderfinanzausgleiche etc. unter das Distributionsziel der Ausgabenpolitik.

Das Stabilisierungsziel

Einer der grundlegenden Streitpunkte der Wirtschaftswissenschaft ist, ob marktliche Allokation und Distribution, eventuell ergänzt durch staatliche Eingriffe, zu einem Zustand wirtschaftlicher Stabilität führen und (weitere) staatliche Eingriffe überflüssig machen. Die eine Position, die im Wesentlichen auf der neoklassischen Theorie beruht, geht von einer inhärenten Stabilität des Systems aus: Das Güterangebot wird von der Angebotsseite bzw. dem Arbeitsmarkt her bestimmt, dem Say'schen Gesetz folgend gibt es keine Nachfrageprobleme, Schwankungen werden vom System eigenständig und schnell ausgeglichen (vgl. Heine/Herr 2003: 518). Bezüglich des Arbeitsmarktes gilt das Konzept der natürlichen Rate der Unterbeschäftigung: Die in dieser Situation bestehende

Arbeitslosigkeit ist freiwillig, von strukturellen Faktoren hervorgerufen oder Sucharbeitslosigkeit (vgl. Friedman 1976: 144). Stabilisierende Eingriffe des Staates – mit Hilfe der Ausgabenpolitik oder anderen Instrumenten – sind demnach unnötig und teilweise sogar schädlich.

Die auf Keynes beruhende Gegenposition gibt die grundlegende Annahme auf, die Märkte würden sich selbst überlassen eine Situation der Vollbeschäftigung erreichen. Sie geht vielmehr davon aus, dass sich nicht – wie im Say'schen Gesetz postuliert – jedes Angebot seine Nachfrage schafft und somit die Nachfrage nicht beachtet werden muss. Im Gegenteil, die Nachfrage ist hier zentral: Die Unternehmen produzieren nur so viel, wie sie absetzen können und stellen entsprechend auch nur die dafür benötigte Menge an Arbeitskräften ein. Wenn in einer solchen Situation noch Arbeitslosigkeit besteht, kann diese nicht über Lohnsenkungen gemindert werden, da dies die Nachfrage und damit Beschäftigung noch weiter verringern würde. Diese Situation nennt man Unterbeschäftigungsgleichgewicht, da es keine Marktkräfte gibt, welche die Wirtschaft aus dieser Situation befreien könnten. Stattdessen muss der Staat eingreifen und die Nachfrage erhöhen, über direkte Staatsausgaben oder eine Änderung der Verteilung. Die Ausgabenpolitik spielt somit im Bereich der lang- wie auch der kurzfristigen Stabilisierung eine wichtige Rolle (vgl. ausführlicher zu beiden Positionen Kapitel 3.1).

Ausgabenpolitische Vorgaben in den Europäischen Verträgen

Nachdem die drei Zielbereiche der Ausgabenpolitik dargelegt worden sind, geht es nun darum, in welchen Bereichen die europäische Ebene ausgabenpolitische Vorgaben gemacht hat bzw. macht. Ziel dieses Schrittes ist, die Bandbreite der europäischen Vorgaben für die nationale Ausgabenpolitik aufzuzeigen, um auf dieser Grundlage eine Auswahl der genauer zu untersuchenden Politikfelder zu treffen. Für diesen Überblick wird nur das Primärrecht herangezogen, auf dem das Sekundärrecht aufbaut: Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWGV), die Einheitliche Europäische Akte (EEA), der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft in der Fassung von Maastricht (EGV-M),¹⁰ in der Fassung von Amsterdam (EGV-A) und von Nizza (EGV-N) sowie der Vertrag über die Europäische Union (EUV) in der Fassung von Nizza. Schließlich wird auch der – nicht rati-

10 In Maastricht wurde auch der EU-Vertrag verabschiedet. Da ich diesen nur in der Fassung von Nizza heranziehe, ist im Folgenden, wenn vom Vertrag von Maastricht gesprochen wird, immer der EG-Vertrag gemeint.