

Konsens über die wirtschaftspolitischen Grundlinien wird in dieser Phase auch daran deutlich, dass sich die Empfehlungen kaum ändern.

Staatsverständnis

Im Rahmen der Inhaltsanalyse konnten für diese Phase 28 Dokumente ausgewertet werden. Dies ermöglicht eine – aufgrund der Unterschiede in Art und Umfang sinnvolle – Unterteilung der Vorgaben in drei Gruppen: Schlussfolgerungen des Europäischen Rates (ER)⁹⁷, wirtschaftspolitische Vorgaben (WI)⁹⁸ sowie beschäftigungs- und sozialpolitische Vorgaben (BS)⁹⁹. Die wirtschaftspolitischen Leitlinien sind die umfassendsten Dokumente, sowohl von der Länge als auch vom Inhalt her, weshalb bei ihnen die meisten Kategorienzuordnungen möglich sind.

In dieser Phase fand sich eine sehr positive *Einstellung* gegenüber dem *Markt*, insbesondere verbunden mit dem zentralen Projekt dieser Jahre, dem Binnenmarkt (ER: 6/9, WI: 5/8, BS: 1/11). Auch das *Unternehmertum* wurde manchmal positiv erwähnt, seine Förderung entsprechend in einigen Dokumenten empfohlen, jedoch ohne dies länger auszuführen (ER: 1/9, WI: 2/8, BS: 2/11). Den *Staat* betrachtete man hingegen eher skeptisch (WI: 3/8), so wurde lobend erwähnt, dass

»sich die Regierungen in einigen Mitgliedstaaten [bemühen], die Eingriffe des Staates in ihre Wirtschaften zu verringern [...]; ob es sich nun um eine Deregulierung in verschiedenen Bereichen (Verkehrswesen, Energiewirtschaft), Privatisierungen (oder Reprivatisierungen) verschiedener Tätigkeiten handelt, die zuvor vom öffentlichen Sektor wahrgenommen wurden, oder aber um den erklärten Willen, den Umfang der öffentlichen Interventionen in Form von Subventionen zurückzuschrauben – Ziel ist immer eine vermehrte Effizienz« (86/667/EWG: 67).

Damit einher gingen die Empfehlungen, die *Staatshaushalte* in Richtung produktiver, marktfördernder Ausgaben umzuschichten (WI: 8/8) und insgesamt zu reduzieren (WI: 3/8).

97 Europäischer Rat 1983c, Europäischer Rat 1984, Europäischer Rat 1985a, Europäischer Rat 1985c, Europäischer Rat 1986a, Europäischer Rat 1986b, Europäischer Rat 1988a, Europäischer Rat 1988b, Europäischer Rat 1989a.

98 83/674/EWG, Rat 1983, 85/105/EWG, 85/619/EWG, 86/667/EWG, 87/609/EWG, 88/655/EWG, 89/685/EWG.

99 83/C 166/01, 83/C 193/02, 84/C 29/01, 84/C 184/01, 84/C 175/01, 85/C 02/03, 85/C 165/02, 86/C 340/02, 88/C 333/01, 89/C 277/01, Europäischer Rat 1989b.

Das zentrale *Problem* dieser Phase war die hohe *Arbeitslosigkeit*. Eine Lösung wurde vor allem auf der Angebotsseite gesucht, Nachfragepolitik empfahlen nur mehr wenige Dokumente (ER: 1/9, WI: 2/8). Bei den angebotsökonomischen, arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zur Steigerung der Beschäftigungsintensität des Wachstums stand Bildung bzw. Qualifizierung an erster Stelle (ER: 6/9, WI: 7/8, BS: 10/11), wodurch gleichzeitig die Mobilität der Arbeitskräfte erhöht werden sollte. Auch die Steigerung der Flexibilität bzw. Anpassungsfähigkeit der Arbeitsmärkte spielte eine große Rolle (ER: 5/9, WI: 6/8, BS: 5/11). Weiterhin wurden Lohnmäßigungen empfohlen (WI: 7/8). »Da die Lohnneinkommen einen derart großen Teil des inländischen Gesamteinkommens ausmachen, wird dies jedoch wahrscheinlich einen gewissen restriktiven Effekt auf die Nachfrage haben« (85/619/EWG: 22), was über eine Erhöhung staatlicher Ausgaben (oder Steuersenkungen) kompensiert werden sollte. Der Nachfragestabilisierung wurden auch die Konsolidierungsbemühungen untergeordnet – sofern die *Haushaltsdefizite* der Mitgliedstaaten nicht zu groß waren (WI: 7/8).

Die *Inflation* stabilisierte sich in diesem Zeitraum wieder auf geringem Niveau, weshalb Preisstabilität zwar immer noch als allgemeines Ziel genannt wurde (ER: 2/9, WI: 7/8, BS: 2/11), jedoch meist mit Verweis darauf, dass sie durch eine potentialorientierte Geldpolitik, mäßig steigende Löhne und (Rohstoff-)Preise auf einem befriedigenden Niveau sei (WI: 7/8).

Da die 1980er Jahre von keinen großen wirtschaftlichen Schwankungen gezeichnet waren, fanden sich nicht viele Aussagen zur *Konjunkturpolitik*: In lediglich drei wirtschaftspolitischen Vorgaben wurde das Thema angesprochen und jeweils nachfragepolitische Maßnahmen empfohlen. *Wachstum* hingegen sollte vor allem über die Angebotsseite gesteigert werden (ER: 3/9, WI: 7/8, BS: 3/11). Nachfragepolitik wurde nur noch in vier der acht wirtschaftspolitischen Dokumente vorgeschlagen, wobei der Bedeutung der Nachfrage für das Wachstum dadurch Rechnung getragen wurde, dass die durch Lohnmäßigung bedingten Nachfrageausfälle vom Staat kompensiert werden sollten.

Bei den *Staatsaufgaben* wurde der Abbau staatlicher *Beihilfen* im Rahmen des Binnenmarktprojekts als sehr wichtig angesehen: »Insbesondere muß in praktisch allen Mitgliedstaaten das System der Subventionen von Grund auf neu durchdacht werden, nicht zuletzt, um die wettbewerbspolitischen Spannungen im Zuge der Vollendung des Binnenmarktes auf ein Mindestmaß zu begrenzen« (88/655/EWG: 28). Neben möglichen Wettbewerbsverzerrungen (WI: 5/8) wurden auch eine Behinderungen des Strukturwandels (WI: 4/8) sowie eine Belastung der Staatshaushalte (WI: 1/8) zur Begründung der Ablehnung genannt. Ge-

duldet wurden Beihilfen nur an zwei Stellen (WI: 1/8, BS: 1/11) und zwar zur Förderung produktiver Investitionen.

Öffentliche Güter mit allokativer Funktion sollten zum einen die Grundlage der privatwirtschaftlichen Entwicklung verbessern, insbesondere durch eine Qualifizierung im Rahmen der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit: »Auf längere Sicht ruhen Europas Hoffnungen auf dem geistigen und technologischen Potential seiner Bevölkerung und insbesondere der jüngeren Generation. Daher muß Investitionen in Humankapital im allgemeinen und Bildung und Berufsbildung im besonderen in sämtlichen Mitgliedsländern ein hoher Rang eingeräumt werden« (88/655/EWG: 25). Neben Empfehlungen für Bildung (ER: 6/9, WI: 7/8, BS: 10/11) wurden Forschung und Entwicklung (ER: 2/9, WI: 2/8, BS: 1/11) sowie Infrastruktur (WI: 4/8, BS: 1/11) genannt. Die öffentlichen Güter sollten aber nicht nur die Angebotsbedingungen der Wirtschaft verbessern, sondern – zum anderen – explizit auch als Nachfrageelement eingesetzt werden. »Ein Wiederanstieg der volkswirtschaftlich rentablen öffentlichen Investitionen könnte, zusätzlich zur Erholung der privaten Investitionen, die Modernisierung der europäischen Produktionskapazitäten fördern. Außerdem würde er das Wachstum direkt unterstützen« (86/667/EWG: 41). In der Hälfte der wirtschaftspolitischen Leitlinien (4/8) fanden sich entsprechende Empfehlungen.

Bezüglich der *Sozialaufgaben* ist ein Zitat aus dem Jahresbericht von 1984 aufschlussreich:

»Gewiß gibt es viele unerfüllte und wohlbegründete Forderungen nach besseren sozialen Leistungen, beispielsweise im Gesundheitswesen. Weit verbreitet ist jedoch heute die Erkenntnis, daß [...] Sozialversicherungsbeiträge und soziale Transferleistungen in der Gemeinschaft zusammengenommen im Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Wirtschaft zu rasch gestiegen sind und auf diese Weise das Wachstumspotential der Wirtschaft selbst geschwächt haben. Deshalb sollte eine Umkehr der bisherigen Trends in der Zunahme der öffentlichen Ausgaben nunmehr einen wesentlichen Faktor bei der mittelfristigen Erholung der europäischen Volkswirtschaften bilden« (85/105/EWG: 21).

Dem entsprechend wurde in den wirtschaftspolitischen Leitlinien ein Abbau von Sozialleistungen zur Erhöhung von Anreizen empfohlen (4/8), während laut einiger beschäftigungs- und sozialpolitischer Dokumente auf ihre Angemessenheit geachtet werden sollte (3/11). *Öffentliche Güter mit distributiver Funktion* wurden nur selten erwähnt: Städtebau wurde in zwei wirtschaftspolitischen, Gesundheit in je einem wirtschafts- und einem beschäftigungspolitischen Dokument empfohlen, bei

letzteren fand sich überdies einmal das Gut Kinderbetreuung und einmal sozialer Wohnungsbau.

Stabilisierungspolitik sollte – wie oben bereits erwähnt – je nach Haushaltslage der Mitgliedstaaten eine unterschiedliche Rolle spielen: Diskretionäre Politik war bei einer guten Haushaltslage durchaus erwünscht, um über öffentliche Investitionen die Nachfrage (wenn notwendig) zu stabilisieren (WI: 7/8). Nur im letzten Jahr dieser Phase wurde dies nicht mehr empfohlen. Die automatischen Stabilisatoren tauchten nur in drei wirtschaftspolitischen Dokumenten auf, zweimal mit der Einschränkung, dass durch ihr Wirkenlassen keine zu großen Haushaltsdefizite entstehen sollten.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass das Staatsverständnis in dieser Phase recht uneindeutig war, es machte Anleihen bei verschiedenen Wirtschaftstheorien. Von der positiven Einstellung gegenüber dem Markt, der negativen in Bezug auf den Staat, vor allem aber von den Mitteln zur Lösung des zentralen Problems der Arbeitslosigkeit ausgehend, kann man auf ein zurückhaltendes Staatsverständnis schließen. Empfohlen wurden fast durchweg angebotspolitische Maßnahmen, die Nachfrageseite spielte als Ursache für die mangelnde Beschäftigung kaum eine Rolle. Insbesondere das Mittel, die Löhne zu mäßigen, um dadurch die Beschäftigung zu erhöhen, wird bei Keynes klar abgelehnt. Hier fand sich in den Leitlinien jedoch ebenfalls eine Einschränkung: Die Keynes'sche Argumentation, eine Senkung der Löhne würde die Nachfrage mindern und damit die Krise verschärfen, wurde aufgegriffen. Auf diese Weise wurde der Nachfrage, die weder im Monetarismus noch in der NKM/Angebotsökonomie als relevant erachtet wird, doch eine wichtige Bedeutung zugemessen – und damit gleichzeitig dem Staat, der die Nachfrageausfälle kompensieren sollte. »Was die Gewährleistung einer angemessenen Nachfrageentwicklung betrifft, so ist dies eine Aufgabe der Regierungen. Sie stellt sich so lange, bis sich der Prozeß durch kräftige Investitionstätigkeit und einen angemessenen Anstieg des privaten Verbrauchs selbst trägt« (85/619/EWG: 4). Ein ähnlich unklares Bild zeigte sich bei der empfohlenen Umgangsweise mit Haushaltsdefiziten. Diese sollten – über Crowding-Out – eine negative Wirkung auf das Zinsniveau haben, was Keynes bestritten hat. Dennoch sollten die Mitgliedstaaten – nach Keynes'scher Art – das Haushaltsdefizit zur Steigerung der Nachfrage einsetzen. Bei den Gütern, die der Staat zur Steigerung der Nachfrage bereitstellen soll, wird dann wieder ein Bogen zur Angebotsökonomie deutlich, empfohlen wurden insbesondere öffentliche Güter mit allokativer Funktion, wie Forschung und Entwicklung, Bildung und Infrastruktur, die als Grundlage für die privatwirtschaftliche Entwicklung dienen.