

### 5.3 Entwicklung des Staatsverständnisses

Im folgenden Abschnitt geht es um die zweite Forschungsfrage – *Welches Staatsverständnis – bezogen auf die Nationalstaaten – lag den Vorgaben zugrunde?* – sowie den noch nicht beantwortete Teil der dritten Frage – *Hat es bei der Beeinflussung von Handlungsfähigkeit sowie dem zugrunde liegenden Staatsverständnis einen Wandel gegeben, wenn ja, wie sieht dieser aus?* Der Wandel des Staatsverständnisses lässt sich am deutlichsten daran festmachen, wie sich die grundlegende Einstellung gegenüber dem Staat und dem Markt geändert hat, wem von beiden die Lösung der wirtschaftlichen Probleme zugetraut wurde und welche Gewichtung die drei Interventionsbereiche – Allokation, Distribution oder Stabilisierung – einzeln und gegeneinander erfahren haben. Betrachtet man die Entwicklung des Staatsverständnisses über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg, so lässt sich nur zwei Perioden ein recht eindeutiges Staatsverständnis zuordnen: Von den Römischen Verträgen bis zum Anfang der 1980er Jahre sowie von 1989/90 bis zum Ende der Untersuchungsphase. Als erstes Ergebnis kann somit festgehalten werden, dass nicht – wie ursprünglich angenommen – vier, sondern nur drei Phasen (im Folgenden: Perioden<sup>115</sup>) erkennbar sind.

In der *ersten Periode* (1957 – 1980) findet sich ein Keynes'sches Staatsverständnis, dem Staat wurde eine bedeutende und interventionistische Rolle zugeschrieben. Zentral waren seine stabilisierenden Aufgaben: Die Steuerung der Nachfrage sollte sowohl die Inflation mildern als auch zur Reaktion auf mögliche bzw. in Folge der Ölkrisen tatsächliche konjunkturelle Einbrüche und die damit einhergehenden Arbeitslosigkeit genutzt werden. Die Vorgaben empfahlen eine diskretionäre Vorgehensweise, was dem Staat eine gewichtigere Rolle zuschreibt als bei einer regelgeleiteten Stabilisierung. Überdies sollte der Staat durch einen Ausbau der sozialen Transferleistungen und öffentlichen Dienstleistungen sowie vermehrte Umverteilung die Lebensbedingungen der Bevölkerung verbessern. Zu diesem Zweck wurde teilweise auch die Allokation in den Dienst der Distribution gestellt: In den 1960ern erlaubten die Vorgaben einmal Erhaltungssubventionen als soziale Abfederung des Strukturwandels, die Empfehlungen für (allokative und distributive) öffentliche Güter firmierten unter der Überschrift »kollektive Bedürfnisse«, deren Befriedigung eindeutig dem Staat zukam.

115 Um Verwirrungen zu vermeiden, spreche ich im Folgenden von »Perioden«, wenn ich mich auf die drei empirisch bestimmten Zeiträume beziehe und von »Phasen«, wenn von den vier vor der Untersuchung festgelegten Zeitabschnitten die Rede ist.

Eine Lösung der Probleme über den Markt oder eine Stärkung der Angebotskräfte wurden in dieser Periode deutlich seltener empfohlen: Dem Arbeitskräftemangel sowie der teilweise auftretenden strukturellen Arbeitslosigkeit sollte durch eine verstärkte Qualifizierung entgegen gewirkt werden. Eine Förderung des mittelfristigen Wachstums über die Angebotsseite fand sich nur in den Programmen für die mittelfristige Wirtschaftspolitik, was damit zusammenhängen kann, dass bis zur ersten Ölkrise die Wachstumsraten auf einem befriedigenden Niveau waren und danach der Stabilisierung der Konjunktur Priorität zukam. Die als selbstverständlich angesehene große Bedeutung des Staates wird an folgendem Zitat aus dem 2. Programm für die mittelfristige Wirtschaftspolitik deutlich:

»Einmal setzt er durch seine allgemeine Wirtschaftspolitik die grundlegenden Daten für das Verhalten der am Wirtschaftsleben Beteiligten, wobei er sowohl von der Kosten- als auch von der Nachfrageseite her inflationistischen, aber auch deflationistischen Tendenzen entgegenwirken muß. Zum anderen wird ein erheblicher Prozentsatz des Volkseinkommens in allen modernen Staaten auf Grund der von der öffentlichen Hand wahrgenommenen Aufgaben (Verwaltung, Ausbildung, Forschung, Gesundheitswesen, Justiz, Verteidigung usw.) bestimmt. Nicht zuletzt bewirkt der Staat im Rahmen der Politik auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit und der Übertragung zugunsten bestimmter sozialer Schichten und Wirtschaftszweige eine erhebliche Einkommensumverteilung« (69/157/EWG: 87).

In diesem Sinne wurde eine Ausweitung der Staatstätigkeiten und -ausgaben für die Zukunft als natürlich und notwendig angesehen.

Der Wandel – und damit die *zweite Periode* – begann Anfang der 1980er Jahre. Nachdem in den 1970ern bereits Skepsis gegenüber dem damals zentralen Interventionsbereich Stabilisierung laut geworden war, wurde eine diskretionäre Nachfragesteuerung 1981 für unwirksam erklärt. Im gleichen Jahr wurden Sozialausgaben zum ersten Mal negativ bewertet. In der sukzessiven Betrachtung der Untersuchungsphasen konnte daher zuerst der Eindruck entstehen, der Wandel von einem Keynes'schen zu einem zurückhaltenden Staatsverständnis sei mit Beginn der 3. Untersuchungsphase abgeschlossen, was auch dazu gepasst hätte, dass in dieser Phase das Binnenmarktpjekt begann, welches mit einer entsprechend positiven Einstellung gegenüber dem Markt einherging. Dieser Eindruck erhärtete sich bei der Untersuchung der 1980er Jahre jedoch nicht: Ein zurückhaltendes, angebotsökonomisches oder monetaristisches Staatsverständnis konnte nicht bzw. nur ansatzweise gefunden werden, weshalb die Jahre 1981 bis 1988 nun zu einer ›Periode des Wandels‹ zusammengefasst werden. In diesen Jahren gab es

erstmalig Bedenken gegen staatliche Interventionen und steigende Staatsausgaben. So wurde 1985 das Ziel gesetzt, den Anteil der Ausgaben am BIP jährlich um 1 % zu reduzieren. 1983 und 1986 empfahlen die Vorgaben den Mitgliedstaaten, ihre Eingriffe in die Wirtschaft zu verringern, um so die wirtschaftliche Effizienz zu erhöhen. Eine bedeutende, interventionistische Rolle des Staates wurde somit – trotz der vielen ihm übertragenen Aufgaben – nicht mehr als selbstverständlich erachtet.

In den Mittelpunkt rückte in dieser Periode (nicht nur in den Programmen für die mittelfristige Wirtschaftspolitik, sondern auch in den Jahresberichten) die mittlere Frist, das Wachstum, welches über ein sogenanntes stabiles Umfeld, d.h. geringe Inflation und einen ausgeglichenen Haushalt gefördert werden sollte. Zusätzlich wurde die Bereitstellung öffentlicher Güter empfohlen, zu diesem Thema fanden sich ab 1980 deutlich mehr Vorgaben, die sich stärker auf den unmittelbaren Beitrag dieser Güter für die wirtschaftliche Entwicklung bezogen. Auch der Strukturwandel sollte ab 1986 vollständig dem Markt überlassen und nicht mehr durch Beihilfen gestaltet werden. Zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit empfahlen die Vorgaben in den 1980er Jahren ebenfalls immer weniger nachfrage-, sondern vor allem angebotspolitische Maßnahmen wie verstärkte Arbeitsanreize und eine Mäßigung der Löhne. Dies ist zwar insofern nachvollziehbar, als dass die konjunkturelle Arbeitslosigkeit (im Gegensatz zur strukturellen) in den 1980ern stark zurückging, widersprach aber dennoch einer Keynes'schen, interventionistischen Herangehensweise.

Die Erreichung der wirtschaftspolitischen Ziele wurde somit vermehrt den Marktkräften überlassen, der Staat sollte sich, insbesondere im distributiven Bereich, zurückziehen. Dem entsprechend sah die Mehrzahl der Vorgaben den Markt ab 1983 positiv. Dies ist allerdings auch mit den erwarteten Vorteilen des Binnenmarktes zu erklären, es bedeutet nicht, dass die Lösung der Probleme ganz und gar dem Markt überlassen wurde. Die Nachfragesteuerung durch den Staat wurde immer noch als sehr wichtig eingeschätzt: Zum einen sollte der Staat die durch die Lohnmäßigung ausgelöste Nachfrageschwäche kompensieren, zum anderen bei Konjunkturabschwächungen die Nachfrage diskretionär erhöhen. Letzteres sollte durch die staatliche Finanzierung produktiver öffentlicher Investitionen auch die Allokation verbessern. Haushaltsdefizite wurden zwar, vor allem wegen ihrer erwarteten negativen Auswirkungen auf das Zinsniveau und damit die privaten Investitionen, als problematisch betrachtet und sollten mittelfristig abgebaut werden, dies hinderte den (Europäischen) Rat jedoch nicht daran, sie in Rezessionen weiterhin zu dulden bzw. zu befürworten. In dieser Phase gibt es somit eine größere Aufmerksamkeit für marktliche Lösungen und eine Verbes-

serung der Allokation – auch über einen Rückzug des Staates aus seinen distributiven Aufgaben, die Umschichtung der Staatshaushalte sowie die Verbindung distributiver und stabilisierender mit allokativen Aufgaben. Dem Staat wurden jedoch noch zu viele Aufgaben zugeschrieben, um ihn als zurückhaltend bezeichnen zu können.

Erst ab 1989/90 kann man von einem neuen Staatsverständnis sprechen. In der hier beginnenden *dritten Periode* herrschte ein weitgehend eindeutiges Angebotsökonomisches Staatsverständnis vor. Dies lässt sich an der sehr häufig vorkommenden positiven Einstellung gegenüber dem Markt festmachen, dem die Lösung der wirtschaftlichen Probleme dieser Periode zugetraut wurde: Sowohl die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit als auch die Sicherstellung eines angemessenen Wachstums sollten über eine Verbesserung der Angebotsbedingungen erreicht werden; nachfragepolitische Maßnahmen wurden nur noch sehr selten empfohlen. Dass es sich um ein Angebotsökonomisches Staatsverständnis handelt, wird auch mit Blick auf die verbleibenden Staatsaufgaben und ihre Gewichtung zueinander bestätigt: Im Mittelpunkt stand die Allokation, die Staaten wurden aufgefordert, die Bedingungen für das freie Wirken der Marktkräfte zu verbessern, in erster Linie durch den Abbau wettbewerbsverzerrender und den Strukturwandel behindernder Beihilfen und die Bereitstellung öffentlicher Güter mit allokativer Funktion. Auch bei den öffentlichen Gütern beinhalteten die Vorgaben einen Rückzug des Staates, da diese vermehrt privat bereitgestellt werden sollten.

Im distributiven Bereich sollte der Staat noch weniger intervenieren als in der Vorperiode. Empfohlen wurden zwar Maßnahmen zur Armutsbekämpfung (und in zu Beginn auch vereinzelt zur Statussicherung), hauptsächlich sollten die Sozialtransfers jedoch im Sinne der »Beschäftigungsfreundlichkeit der Sozialsysteme« gesenkt werden, um die Allokation zu verbessern. Auch hier wurde ein Rückzug des Staates zu Gunsten bzw. Lasten der Privaten sichtbar: Zum einen im Rahmen der Diskussion um die langfristige Tragfähigkeit der Rentensysteme, bei der ab Mitte der 1990er Jahre ein Ausbau der privaten Vorsorge gefordert wurde, zum anderen bei der Armutsbekämpfung, die immer stärker darauf setzte, dass die Menschen sich über Erwerbsarbeit selbst aus dieser Situation befreien.

Der größte Unterschied zur Wandelperiode wird bei den stabilisierenden Aufgaben des Staates sichtbar: Das Ziel eines ausgeglichenen Haushalts war zentral geworden, was auch insofern einen Rückzug des Staates beinhaltet, als dass ausgeglichene bzw. überschüssige Haushalte zu einer Stabilisierung bzw. Rückführung der Staatsverschuldung führen, wodurch der Staat weniger Ressourcen bindet. Stabilisierung, die das Ziel des Haushaltsausgleichs unbedingt beachten musste, sollte vor

allem regelgeleitet, d.h. ohne bewussten Eingriff des Staates, erfolgen. Nur in der konkreten Situation der beiden Wirtschaftskrisen empfahlen die Vorgaben eine (nicht ganz ins Angebotsökonomische Bild passende) diskretionäre Stabilisierung der Nachfrage. Dies war jedoch recht vorsichtig formuliert: Die Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, öffentliche Investitionen – die neben der Nachfrage- auch die Angebotsbedingungen verbessern sollten – vorzuziehen oder gemeinsam anzukündigen. Gleichzeitig sollte die EU allerdings als »Disziplinierungsrahmen« die Mitgliedstaaten von zu weitgehenden Interventionen abhalten. Der Staat sollte sich somit zurückziehen, seine früheren Aufgaben dem Markt bzw. den Individuen überlassen. Hierzu passt auch, dass nicht nur der Markt, sondern auch das Unternehmertum deutlich positiv gesehen wurden – was ebenfalls einem Angebotsökonomischen Staatsverständnis entspricht.

#### **5.4 Entwicklung der Beziehung zwischen den Staatsverständnissen und der Beeinflussung staatlicher Handlungsfähigkeit**

Zusammenfassend soll nun danach gefragt werden, ob bzw. wann sich die in Kapitel 3.2 entwickelten Strategien, welche – basierend auf unterschiedlichen Staatsverständnissen – mit Hilfe der Vorgaben in Bezug auf die nationalstaatliche Handlungsfähigkeit verfolgt werden können, wiederfinden lassen. Entwickelt wurde eine kritische, eine affirmative und eine revisionistische Strategie, erstere bezieht sich auf ein interventionistisches, Keynes'sches Staatsverständnis, die beiden letzteren auf ein zurückhaltendes, entweder monetaristisches oder Angebotsökonomisches/NKM-Staatsverständnis.

Ein Keynes'sches Staatsverständnis lag den Vorgaben im Zeitraum 1957-1980 zugrunde. Bei diesem Staatsverständnis wird eine *kritische Strategie* erwartet, bei der mit den Vorgaben das Ziel verfolgt wird, *nationalstaatliche Handlungsfähigkeit durch eine Wiedergewinnung sowie einen Ausbau von Interventionsmöglichkeiten (v.a. im Bereich diskretionäre Stabilisierungspolitik und Distribution) zu stärken*. Die Absicht, die mitgliedstaatliche Handlungsfähigkeit durch eine (Wieder)Ausweitung von Interventionsmöglichkeiten zu stärken, nahm mit dem Auf- und Ausbau des koordinierten Vorgehens zu und erlebte am Ende der 1960er/Anfang der 1970er Jahre einen Höhepunkt. Mit den Vorgaben wurde zum einen auf eine wahrgenommene Einschränkung von Interventionsmöglichkeiten – durch die zunehmende wirtschaftliche Ver-