

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-

flechtung, aber auch gemeinsame oder einzelstaatliche Probleme wie Wirtschaftskrisen, Inflation o.ä. – reagiert. Zum anderen sollten die Interventionsmöglichkeiten ausgeweitet werden, indem durch ein gemeinsames Vorgehen ihre Effektivität und Qualität gestärkt wurde. Beispiele hierfür sind die solidarische Krisenbekämpfung sowie der gemeinsame Ausbau der Sozialsysteme, um auf diese Weise ohne die Gefahr von Wettbewerbsnachteilen die Lebensverhältnisse in der Gemeinschaft zu verbessern. Das gemeinsame – aktive oder reaktive – Vorgehen unterschied sich in Verbindlichkeit und Intensität, Ziel war jedoch immer, die Handlungsfähigkeit der Nationalstaaten durch eine Ausweitung von Interventionsmöglichkeiten zu stärken. Die Vorgaben waren im für das Keynes'sche Staatsverständnis zentralen Interventionsbereich, der diskretionären Stabilisierungspolitik, am detailliertesten, zahlreichsten und verbindlichsten. Auch im ebenfalls wichtigen Bereich Distribution gab es entsprechende Vorgaben, allerdings waren diese deutlich weniger verbindlich. Schließlich zielten auch die Vorgaben des für das Keynes'sche Staatsverständnis und die kritische Strategie nicht so bedeutsamen Bereichs der Allokation auf eine Ausweitung der Interventionsmöglichkeiten. Dies ist jedoch kein Widerspruch, da es in diesem Zeitraum noch nicht bzw. erst in den letzten Jahren beginnend um eine Steigerung von Wettbewerbsfähigkeit ging, sondern eher um eine interventionistische Allokationspolitik, bei der der Staat mit Hilfe von Subventionen den Strukturwandel gestalten und die wachsenden kollektiven (nicht nur privatwirtschaftlichen) Bedürfnisse befriedigen sollte.

Bereits in den späten 1970ern stieg die Skepsis gegenüber staatlichen Interventionen, vor allem im Bereich Stabilisierung und Beihilfen, ab den 1980er Jahren kann man von einem beginnenden Wandel im Staatsverständnis sprechen. In dieser Zeit begann in einigen Politikbereichen die intendierte Einschränkung der Interventionsmöglichkeiten durch europäische Vorgaben; dies war jedoch oft nicht sehr weitgehend, überdies meist vorsichtig formuliert und größtenteils unverbindlich. Insgesamt wurden dem Staat in den 1980ern noch zu viele Aufgaben zugeschrieben, als dass er als zurückhaltend bezeichnet werden kann. Ein solches Staatsverständnis findet sich eindeutig erst ab 1989. Präziser gesagt handelt es sich um ein Angebotsökonomisches Staatsverständnis, ein monetaristisches Staatsverständnis lässt sich den Vorgaben zu keinem Zeitpunkt zuordnen. Bei einem Angebotsökonomischen Staatsverständnis verfolgen die Mitgliedstaaten mit den europäischen Vorgaben entweder eine *affirmative* oder eine *revisionistische Strategie*, d.h. die Vorgaben setzen einer *Einschränkung von Interventionsmöglichkeiten (v.a. im Bereich Distribution und diskretionäre Stabilisierungspolitik)* nichts entgegen, um auf diese Weise passiv die nationalstaatliche Handlungs-

higkeit zu stärken. Nur im Bereich öffentliche Güter mit allokativer Funktion ist eine Ausweitung von Interventionsmöglichkeiten durch supranationale Zusammenarbeit vorstellbar. Oder es wird – im Sinne einer revisionistischen Strategie – mit den Vorgaben das Ziel verfolgt, die Interventionsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten aktiv einzuschränken – mit Ausnahme des Bereichs der öffentlichen Güter mit allokativer Funktion, bei dem das gemeinsame Vorgehen eine Ausweitung von Interventionsmöglichkeiten zum Ziel haben kann.

Von 1989 bis zum Ende des Untersuchungszeitraums hatten die Vorgaben weitgehend die Absicht, die Interventionsmöglichkeiten im Bereich Distribution und Stabilisierung einzuschränken, um auf diese Weise die mitgliedstaatliche Handlungsfähigkeit zu stärken. Die intendierte Einschränkung war im Bereich Stabilisierung verbindlicher als bei der Distribution, vollkommen war sie in keinem der beiden Fälle: Der Staat sollte sowohl eine soziale Mindestsicherung garantieren wie in den zwei Wirtschaftskrisen die Nachfrage beleben; beides wurde allerdings nur unverbindlich empfohlen. Feststellbar war eine intendierte Einschränkung jedoch teilweise auch bei den allokativen Aufgaben des Staates: Beihilfen waren verboten, was im Verlauf der Periode strenger durchgesetzt wurde. Bei den öffentlichen Gütern mit allokativer Funktion gab es zwar ein gemeinsames Vorgehen, das die Interventionsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten ausweiten sollte, es wurde jedoch auch ein Rückzug des Staates zugunsten privater Bereitstellung der Güter empfohlen. Dies widerspricht allerdings nicht dem Angebotsökonomischen Staatsverständnis.

Man kann hierbei insofern von einer revisionistischen Strategie sprechen, als dass die Einschränkung mitgliedstaatlicher Interventionsmöglichkeiten, die vor allem auf die wirtschaftliche Verflechtung, aber auch auf die steigende Staatsverschuldung, die demographische Entwicklung etc. zurückgeführt wurde, nicht einfach nur wohlwollend hingenommen wurde, wie dies im Rahmen der affirmativen Strategie zu erwarten gewesen wäre. Stattdessen hatten die Vorgaben das Ziel, die Einschränkungen weiter zu verstärken. Dies war insbesondere im Bereich der Stabilisierung der Fall, wo die Vorgaben am verbindlichsten waren; aber auch bei den Beihilfen, Sozialausgaben und öffentlichen Gütern mit distributiver Funktion waren die Empfehlungen teilweise recht detailliert. Auf diese Weise hatten die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, eine zurückhaltende Politik des Haushaltsausgleichs sowie der Einsparungen im Bereich von Sozialausgaben und Subventionen mit dem Argument der ›gebundenen Hände‹ leichter zu legitimieren und auf diese Weise ihre Handlungsfähigkeit zu stärken.

Die affirmative Strategie ist in den Vorgaben nicht auffindbar. Nun ließe sich einwenden, ein wohlwollendes Betrachten der Einschränkung von Interventionsmöglichkeiten drücke sich gerade in der Abwesenheit von Vorgaben aus. Auch dies ist jedoch nicht zu beobachten. Da es ab 1971 in jedem Jahr wirtschaftspolitische Leitlinien gab, die alle vier untersuchten Politikfelder umfassten, würde es auffallen, wenn die Vorgaben eines davon nicht ansprächen. Bei den Sozialausgaben ist dies in den 1980ern teilweise der Fall, schaut man sich die verbliebenen Vorgaben jedoch an, zeigt sich kein wohlwollendes Abwarten, sondern eine intendierte Einschränkung von Interventionsmöglichkeiten. Diese Einschränkung sollten die Mitgliedstaaten aktiv (d.h. im Sinne der revisionistischen Strategie) verfolgen, durch eine Senkung ihrer Sozialleistungen zur Erhöhung von Arbeitsanreizen. Die Einschränkung der sozialpolitischen Interventionsmöglichkeiten durch den wirtschaftlichen Wettbewerb wurde hingegen bis in die 1980er Jahre explizit nicht wohlwollend wahrgenommen, wie dies bei der affirmativen Strategie der Fall wäre. Vielmehr forderten die Vorgaben noch 1984, dass die Sozialausgaben nicht als Wettbewerbsfaktor nach innen genutzt werden sollten. Weiterhin wurde auch die Einschränkung der Interventionsmöglichkeiten durch die demographische Entwicklung bzw. die hohe Staatsverschuldung mit Hilfe der Vorgaben noch verstärkt und nicht einfach hingenommen.

Was die Empfehlungen bezüglich der Stabilisierungsaufgaben des Staates angeht, so könnte man durchaus argumentieren, dass in den 1980ern teilweise die affirmative Strategie zum Zuge kam: Die zunehmende Skepsis gegenüber bzw. Kritik an der Staatstätigkeit ging auch damit einher, dass die Vorgaben vager formuliert waren und weniger stark auf eine Wiedergewinnung von Interventionsmöglichkeiten abzielten. Allerdings ging es bis 1989 eben um eine Wiedergewinnung, einen Ausbau und keine Einschränkung von Interventionsmöglichkeiten – was somit eher einer abgeschwächten kritischen Strategie zugeordnet werden sollte. Bei den Beihilfen verließ man sich – als diese als problematisch angesehen wurden – ebenfalls nicht auf das Wirken der Marktkräfte, sondern unterstützte ihren Abbau durch Vorgaben. Allein beim gemeinsamen Vorgehen zur Bereitstellung öffentlicher Güter mit allokativer Funktion kann man nicht unterscheiden, ob es sich um eine revisionistische oder eine affirmative Strategie handelt, da hier beide Positionen eine Ausweitung von Interventionsmöglichkeiten durch eine supranationale Kooperation vorschlagen.