

Heise, Arne

Working Paper

Makroökonomisches Economic Governance: Makro-Dialoge auf nationaler und EU-Ebene

Arbeitspapiere für Staatswissenschaft, No. 2

Provided in Cooperation with:

University of Hamburg, Department of Socioeconomics

Suggested Citation: Heise, Arne (2003) : Makroökonomisches Economic Governance: Makro-Dialoge auf nationaler und EU-Ebene, Arbeitspapiere für Staatswissenschaft, No. 2, Hamburger Universität für Wirtschaft und Politik (HWP), Hamburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/27070>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Arbeitspapiere für STAATSWISSENSCHAFT

Nr. 2

Makroökonomisches Economic Governance: Makro-Dialoge auf nationaler und EU-Ebene

von

Arne Heise

Februar 2003

Working Papers on ECONOMIC GOVERNANCE



Die Arbeitspapiere für STAATSWISSENSCHAFT/ Working Papers on ECONOMIC GOVERNANCE' werden in unregelmäßiger Folge vom Lehrstuhl ‚Finanzwissenschaften‘ an der HWP – HAMBURGER UNIVERSITÄT FÜR WIRTSCHAFT UND POLITIK ausschließlich in elektronischer Form herausgegeben:

Prof. Dr. Arne Heise
HWP
Von-Melle-Park 9

20146 Hamburg

Tel.: -49 40 42838 2209

e-mail: HeiseA@hwp-hamburg.de

Makroökonomisches Economic Governance: Makro-Dialoge auf nationaler und EU-Ebene.

Voraussetzungen, Konzepte, Perspektiven*

Univ.-Prof. Dr. Arne Heise, HWP – Hamburger Universität für Wirtschaft und Politik

1. Einleitung – Zum Hintergrund des Themas und seiner Relevanz für die Wirtschaftspolitik der Europäischen Union

Die Politikwissenschaft und die politische Soziologie haben längst davon Kenntnis genommen, dass die teleologische Steuerungskapazität des staatlichen Akteurs eine Fiktion ist, die komplexen Gesellschaftsstrukturen mit ihren Interdependenzen und mit Unsicherheit behafteten Interaktionen der verschiedensten Akteuren nicht gerecht werden kann. Man muss sich nicht der Steuerungsnegation der Luhmann'schen Systemtheorie anschließen, um gleichwohl manifolde Kontingenzen und Steuerungsunschärfen zugestehen zu können, die einerseits regelhaftes Verhalten realistischer erscheinen lassen als wahlhandlungsorientiertes Optimierungsverhalten (des Homo Oeconomicus) und andererseits Interaktionen und Handlungsexternalitäten durch Netzwerk- und Clusterbildung oder Formen der Kooperation und Verhaltenskoordinierung erst handhabbar machen. Kein Lehrbuch der Politikwissenschaften kommt heute ohne eine ausführliche Betrachtung von ‚vernetzten Aushandlungssystemen‘ (vgl. Pilz/Ortwein 2000: 291ff.) oder ‚Politiknetzwerken‘ (vgl. z.B. Benz 2001: 252ff.) aus. In der Wirtschaftswissenschaft hingegen – zumindest im Kerngebäude der neoklassisch-monetaristischen Orthodoxie – spielen solche Überlegungen keine Rolle, wird man entsprechende Hinweise nicht oder allenfalls am Rande finden.¹

Mit dem kurzzeitigen Hoch der ‚New Economy‘ trat in ihrer Ausprägung als IKT-geleiteter Strukturwandel zwar auch das Phänomen der Netzwerke in Form der Untersuchung der Bedeutung des Internets in den Blickpunkt manches Ökonomen (‚Network Economy‘), und auch die Betriebswirtschaftslehre hat sich bereits ausführlicher mit Unternehmenskooperationen und –netzwerken befasst, aber für die grundständige Mikro- und Makroökonomie und insbesondere auch die Theorie der Wirtschaftspolitik sind Phänomene wie ‚Institutionen‘ und ‚Kollusionen‘ immer noch recht sperrig, Aspekte wie ‚Kooperationen‘ oder ‚Netzwerke‘ zumeist unbekannt oder unnötiges Beiwerk. Dies ist umso erstaunlicher, als nicht erst auf Ebene der Europäischen Union (EU), sondern auch in föderalen Gesellschaften und Ökonomien wie der Bundesrepublik Deutschland natürlich längst Mechanismen, Strukturen und Instrumente des ‚Economic Governance‘ neben die herkömmlichen Strukturen des ‚Regierens‘ getreten sind.² Unter ‚Governance‘ möchte ich ein prozesshaftes, nicht durch eigene Ressourcen und gegenüber den beteiligten Akteuren auf Subordinationsverhältnisse gestütztes Steuerungsmodell verstehen, während ‚Regieren‘ (Government) eben genau über derartige Ressourcen und Hierarchien verfügt.

Ich möchte im Folgenden die verschiedenen Formen und Ebenen makroökonomischen, kooperativen Handelns darstellen, deren Bedeutung und Begründungen analysieren, nach

* Vortrag gehalten auf der 9. Jahrestagung des Instituts für Institutionelle und Sozial-Ökonomie (iiso) am 21.02.2003 in Bremen.

¹ Das viel verwendete Lehrbuch von Mankiw (2000) beispielsweise nennt keinen Eintrag ‚Netzwerke‘ oder ‚Politiknetzwerke‘ und verzeichnet unter ‚Kooperation‘ auch nur die Duopol-Marktsituation.

² Insbesondere die ‚Konzertierte Aktion‘ (KA) des Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967 könnte hierbei erinnerlich werden. Tatsächlich ist die KA ursprünglich in ähnlicher Absicht geschaffen worden wie der Makro-Dialog, der in diesem Beitrag erörtert werden soll. Doch schnell ist daraus eine ‚antagonistische Kooperation‘ geworden, in deren Zentrum die Einkommenspolitik stand (vgl. Heise 2001a: 144ff.).

bisherige Erfahrungen und Reformnotwendigkeiten fragen und deren Perspektiven kurz streifen.

2. Koordinierung und Koordinierungsbedarf der Wirtschaftspolitik in der EWU nach Maastrichter und Amsterdamer Vertrag

Mit der Schaffung einer einheitlichen Währung im Rahmen der Europäischen Währungsunion (EWU) ist nicht nur der europäischen Integration im Allgemeinen, sondern auch der europäischen Institutionenbildung im besonderen ein epochaler Schritt gelungen. Die Europäische Zentralbank (EZB) darf wohl als erste supranationale EU-Institution verstanden werden, der in vollem Umfang nationale Befugnisse – nämlich die Ausgabe einer Gemeinschaftswährung und die Steuerung der EU-Geldpolitik unabhängig von nationalen Vorgaben und Rücksichtnahmen – zugewachsen sind. Oder man könnte auch sagen: Die Geldpolitik im EURO-Land wird in supranationaler, hierarchischer Weise koordiniert und ersetzt damit die dauerhaft funktionsunfähige Hegemonialmethode der Koordinierung im Europäischen Währungssystem (EWS), in dem die Deutsche Bundesbank als 'Produzent' der EWS-Leitwährung D-Mark die Geldpolitik nach wesentlichen nationalen Gesichtspunkten bestimmte und von den anderen EWS-Mitgliedsstaaten Gefolgschaft in einem Maße verlangte, die lediglich die Niederlande und Österreich – unter vollständiger Preisgabe einer eigenständigen Geldpolitik – zu leisten geneigt und befähigt waren.

Dass mit der Vereinheitlichung der Geldpolitik in der EU der Druck auf andere Politikbereiche – der Fiskal-, Finanz-, Beschäftigungs-, Sozial- und Lohnpolitik – erhöht wird, ist in Wissenschaft und Politik allgemein akzeptiert. Weniger einmütig wird die Frage beantwortet, ob dieser entstehende Druck in Form steigenden Wettbewerbs um die beste Nutzung vorhandener Ressourcen begrüßt und gefördert werden sollte³, oder ob vielmehr eine Harmonisierung oder – institutionell offener – wenigstens eine Koordinierung der angesprochenen Politikbereiche erfolgen muss.

Sowohl der Maastrichter Vertrag über die Europäische Union von 1992 (MV Art. 102-104, 109c und 130) wie auch dessen Erweiterung durch den Amsterdamer Vertrag von 1997 (AV Art. 98-104, 125-130 und 158-173) bekennt sich zu einer Koordinierung der nationalen Wirtschaftspolitiken der Mitgliedsländer der EU. Während der Maastrichter Vertrag dabei im wesentlichen die für die Stabilisierungsfunktion der Wirtschaftspolitik zuständige Finanzpolitik meint, hat sich mit der Einführung eines Beschäftigungskapitels in den Amsterdamer Vertrag die wirtschaftspolitische Verantwortlichkeit der EU – nicht eben unter dem Applaus jener Ökonomen, die eine marktgetriebene Assignmentpolitik nach dem Subsidiaritätsprinzip befürworten (vgl. z.B. Wolter/Hasse 1997, Lesch 2000) - auf die Beschäftigungspolitik ausgeweitet, dass neben ordnungspolitischen Reformen (dem sogenannten Cardiff- Prozess) insbesondere arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (der sogenannte Luxemburg-Prozess) und eine explizite Koordinierung von Geld-, Finanz- und Lohnpolitik im Rahmen eines EU-Makrodialogs (der sogenannte Kölner Prozess) umfasst.

Ich möchte mich mit Blick auf das Thema der Ausführungen auf die Koordinationsanstrengungen des Makro-Dialogs konzentrieren, jene ordnungspolitischen Eingriffe, die insbesondere die Sozialpolitik in der EU – oder besser: sozialregulative Politik (vgl. dazu Majone 1996; Heise 1998) – kennzeichnen, ebenso ausblenden wie die 'sanfte Koordinierung' (soft coordination) der Arbeitsmarktpolitik im Rahmen des Luxemburger Prozesses und der Strukturpolitik nach dem Cardiff-Prozess. Die Koordinierung der Makro-

³ Im Hayek'schen Sinne wird hier Wettbewerb als ‚Entdeckungsverfahren‘ glorifiziert; vgl. Hayek 1968.

Politik in der EWU umfasst dabei zwei Koordinierungsebenen wie auch zwei unterschiedliche Koordinierungsverfahren: Einerseits ist die horizontale Koordinierung gleicher nationaler Politikbereiche, wie z.B. die Finanzpolitik im sogenannten Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) hier und die vertikale Koordinierung verschiedener Politikbereiche im EU-Makrodialog dort zu differenzieren, andererseits gilt es zwischen 'harter', d.h. regelgebundener, sanktionsbewährter Koordinierung und 'weicher', offener Koordinierung zu unterscheiden. Vorher möchte ich aber kurz auf den Koordinierungsbedarf, also das Rational für horizontale und vertikal Koordinierung zu sprechen kommen.

2.1. Horizontale Koordinierung

Für eine horizontale Koordinierung gleicher nationaler Politikbereiche – und hier ist in erster Linie die Finanzpolitik gemeint⁴ – sprechen folgende Gründe:

- (1) In einer Währungsunion werden die nationalen Risikoprämien, die finanzpolitisch übermäßig expansive Regierungen zu zahlen haben, eingeebnet. Oder anders: Die begleitende Strafe (also die Kosten) einer exzessiven Inanspruchnahme der Kapitalmärkte durch eine nationale Regierung im Sinne steigender Realzinsen (und gegebenenfalls eines steigenden Wechselkurses) werden 'externalisiert', d.h. an alle Mitgliedsländer in der Währungsunion weitergegeben, während hingegen die Segnungen dieser Politik – realwirtschaftliche Wachstumseffekte oder sozialpolitische Geschenke – weitgehend internalisiert werden können. Damit aber, so die gängige Argumentation, entstehen Anreize für eine übermäßige finanzpolitische Expansion. Ohne Koordinierung – die offensichtlich in diesem Begründungszusammenhang eine Restriktion bzw. Disziplinierung sein muss – entsteht gar der scheinbar perverse Druck auf eigentlich 'vernünftige' Regierungen, eine ebenfalls übermäßige finanzpolitische Expansion anzustreben, um nicht einer gemeinschaftlichen 'Ausbeutung' anheim zu fallen: Wer nicht ebenfalls deficit spending betreibt, muss einseitig die Kosten – gemeinschaftsweiter Zinsanstieg und gegebenenfalls ein Anstieg des Wechselkurses der Gemeinschaftswährung – tragen ohne einen Nutzen beziehen zu können.

Die Koordinierung der nationalen Finanzpolitiken mit einem klar restriktiven Bias soll also einen dynamischen Verschuldungsprozess verhindern, der als weitere Begleiterscheinung die Notenbank der Währungsunion – sei sie formal auch noch so unabhängig – unter Druck setzen könnte, im Falle dauerhaft nicht-nachhaltiger Finanzpolitik einen monetären 'bail out' zu ermöglichen.

Obwohl die Begründung der Disziplinierungskoordination keinesfalls vollends verworfen werden kann, wird doch ihr Aplomb häufig übertrieben. Denn einerseits gilt die Externalisierungsmöglichkeit konsequent nur, wenn eine gemeinschaftliche Haftung (bail out) für nationale Verschuldung übernommen wird, ansonsten bleiben die nationalen Zinsdifferenziale, in denen sich unterschiedliche Risikoprämien spiegeln, erhalten. Eine glaubwürdige 'no-bail-out-Klausel', wie sie sich selbstverständlich im Maastrichter und Amsterdamer Vertrag findet⁵, unterminiert also die angeführte Begründung erheblich.

⁴ Dies gilt zumindest für die genannten Verträge. In ähnlicher Weise kann aber auch für eine Koordinierung der Lohnpolitik argumentiert werden, ohne die die Bereitstellung des Kollektivgutes 'Tarifpolitik' gefährdet ist.

⁵ Die Glaubwürdigkeit einer Bail-out-Klausel hängt wesentlich davon ab, wie weitgehend die Regierungen der ökonomischen Einheiten über ihre Einnahmen- und Ausgabenpolitik selbständig entscheiden können. Dies ist

Andererseits wird Finanzpolitik nicht ausschließlich oder auch nur überwiegend mit Blick auf die Externalisierungsmöglichkeiten betrieben, sondern als Abwägung zwischen heutigen und künftigen Handlungs- und Gestaltungsspielräumen (vgl. Heise 2001b). Hierfür aber ist die Schuldenquote von größerer Bedeutung als die Verzinsung. Damit wäre zumindest das unterstellte Ausmaß der Verschuldungsdynamik in einer Währungsunion deutlich zu reduzieren.

- (2) Eine völlig, andere, ja nachgerade entgegengesetzte Begründung für Koordinierung wird von jenen abgegeben, die damit ein 'Trittbrettfahrerverhalten' – also das Warten einzelner Mitgliedsländer einer Währungsunion auf die finanzpolitische Aktivität anderer Mitgliedsländer – verhindern wollen. Diese Form der Koordinierung gilt insbesondere für die Gestaltung expansiver Finanzpolitik, die scheitern müsste, wenn sich alle Mitgliedsländer als 'Trittbrettfahrer' verhielten – und sei es nur aus der Erwartung, alle anderen würden sich ebenso verhalten.

Expansions- und Disziplinierungskoordination scheinen sich zu widersprechen: Die einen argumentieren mit der Gefahr übermäßiger finanzpolitischer Expansion, die anderen mit der Gefahr finanzpolitischer Passivität. Doch dies ist kein grundlegender Widerspruch, sondern verweist auf die unterschiedliche Stellung verschiedener Volkswirtschaften: Große, verhältnismäßig geschlossene Mitgliedsländer einer Währungsunion können nur wenig vom Trittbrettfahrer-Verhalten profitieren, bedeutsamer wäre die Externalisierung negativer Effekte einer expansiven Finanzpolitik. Kleinen, offenen Mitgliedsländern hingegen gelingt die Internalisierung der positiven Effekte einer expansiven Finanzpolitik nur unzureichend, weshalb sie eher bereit sind, auf die Lokomotive zu warten, auf deren Trittbrett sie mitfahren können. In beiden Fällen gelingt **ohne** Koordinierungsverfahren **keine** Bereitstellung des gewünschten öffentlichen Gutes: Finanzpolitische Disziplin einerseits und stabilitätspolitische Intervention andererseits (vgl. Jacquet/Pisani-Ferry 2001).

2.2. Vertikale Koordinierung

Neben dieser horizontalen wird zunehmend auch die Notwendigkeit vertikaler Koordinierung zwischen den verschiedenen Politikbereichen Geld-, Finanz- und Lohnpolitik thematisiert (vgl. z.B. Kromphardt 1997; Krupp 1994; Krupp 1995). Sobald Interdependenzen zwischen den verschiedenen Politikbereichen angenommen werden können – also Auswirkungen z.B. der Finanzpolitik auf jene Zielvariable(: das Preisniveau), die die Zentralbank kontrollieren soll – entsteht Raum für Koordinierungsbedarf. Zumindest kurzfristig kann diese Interdependenz vernünftigerweise nicht ausgeschlossen werden, ob langfristig Geldpolitik ohne Blick auf realwirtschaftliche Effekte betrieben werden kann, ist Gegenstand heftiger wissenschaftlicher Kontroverse – wird hier aber ebenfalls als unrealistisch zurückgewiesen.

Die (zumindest kurzfristigen) Interdependenzen der verschiedenen Politikbereiche können im Rahmen einer Phillipskurvenbetrachtung⁶ begründet werden, worin die Politikträger zwar dem gemeinsamen Ziel einer gewünschten Kombination aus Preisstabilitäts- und Arbeitsmarktentwicklung nachstreben, allerdings unterschiedliche Präferenzen zwischen Inflation und Arbeitslosigkeit geltend machen.⁷ Es lässt sich in einem formalen Modell zeigen

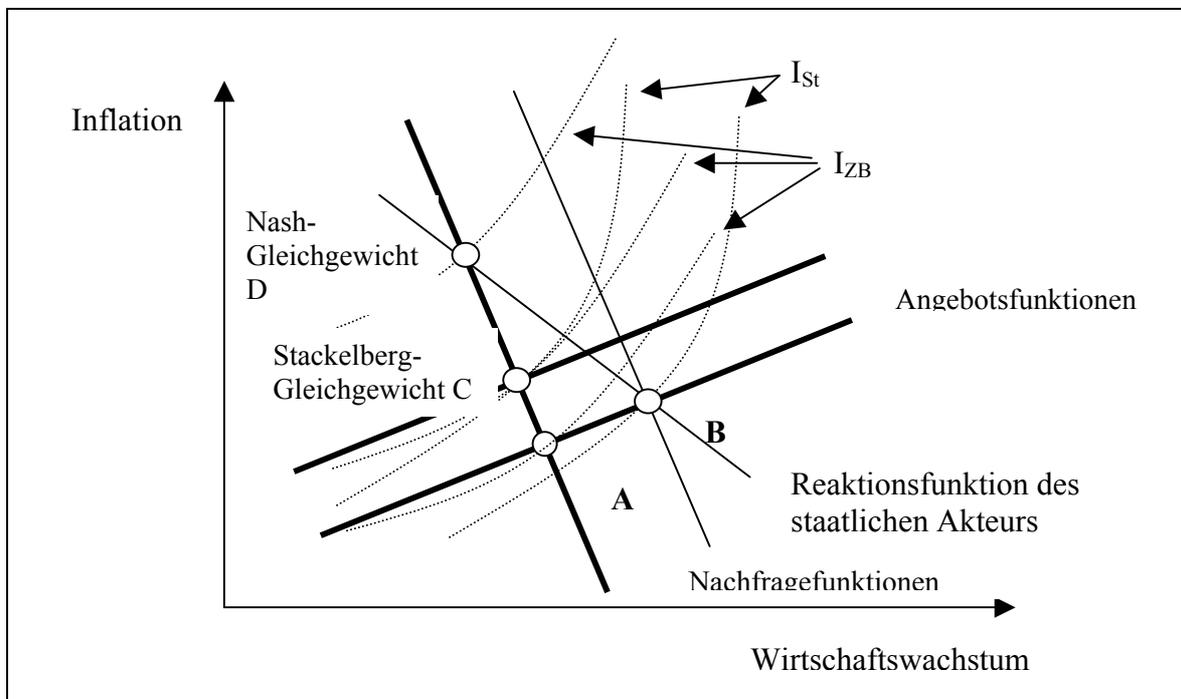
z.B. bei den nationalen Regierungen in der EU wesentlich stärker der Fall als bei den Bundesstaaten der USA oder anderer föderaler Einheiten innerhalb eines Nationalstaates.

⁶ Die Phillipskurve beschreibt einen empirisch feststellbaren Trade-off zwischen Inflation und Arbeitslosigkeit.

⁷ Gelegentlich wird bezweifelt, dass zumindest die Deutsche Bundesbank und die EZB je die Arbeitsmarktentwicklung als zweite Komponente – nach der Preisentwicklung – in ihre Ziel- bzw. Nutzenfunktionen aufgenommen hätten. Bei ausschließlicher Preisstabilitätsorientierung aber (und gleiches gilt

(vgl. Carlin/Soskice 1990, Layard/Nickell/Jackman 1991, Nordhaus 1994, Heise 2001a: 56ff.), dass ohne eine Verhaltensabstimmung keiner der Politikakteure seine gewünschte Position auf der Phillipskurve – als Ausdruck des angestrebten Nutzens – erreichen kann. In Abb. 1 ist, der Kürze und Übersicht halber, nur eine 2-Akteure-Interaktion (der Zentralbank und der staatliche Akteur) im Inflations-Wirtschaftswachstums-Raum angedeutet, um das Koordinationsproblem zu illustrieren: Punkt A gibt den von der Zentralbank präferierten Punkt der aggregierten Nachfrage (die flacheren Indifferenzkurven I_{ZB} bedeuten eine größere Preisstabilitätsorientierung) an, Punkt B die vom staatlichen Akteur angestrebte Nachfrage. Beide gleichzeitig können selbstverständlich nicht realisiert werden. Aufgrund der höheren Sanktionsmacht der Zentralbank – ihr Sanktionsmittel steigender monetärer Restriktion verschleißt sich nicht, während die Sanktion des staatlich Akteurs, mit zunehmender finanzpolitischer Expansion zu antworten, mit steigendem Zinssatz immer mehr ins Leere läuft – kann sie ihre aggregierte Nachfrage immer durchsetzen. Akzeptiert der staatliche Akteur eine ‚Stackelberg-Führerschaft‘ der Zentralbank, könnte Punkt C realisiert werden. Im unkoordinierten Nash-Gleichgewicht wäre Punkt D das Ergebnis.

Abbildung 1: Unkoordinierte Geld- und Finanzpolitik



Damit aber müssen alle Akteure – die Zentralbank, die Regierung (und gleiches lässt sich auch für die Tarifparteien nachweisen; vgl. Heise 2001a, S. 66ff.) – eine Nutzeneinbuße gegenüber der Situation einer Kooperation hinnehmen: Es zeigt sich, dass die Geldpolitik restriktiver ausfällt als für den Erhalt der Preisstabilität allein notwendig, und die Finanzpolitik muss sich gegenüber der autonomen Zentralbank einer ‚hegemonialen Koordination‘ unterwerfen, die mit höherer Neuverschuldung und geringerem fiskalischem Handlungsspielraum (Primärsaldo) verbunden ist. Die Tarifpolitik, und hier insbesondere die lohtreibenden Gewerkschaften, schließlich muss höhere Arbeitslosigkeit ohne Verbesserung

bei ausschließlicher Beschäftigungsorientierung der anderen Politikakteure) wäre eine Kooperation nicht zu plausibilisieren. Damit aber würde die Kooperationsbereitschaft der EZB zum Lackmus-Test der Glaubwürdigkeit ihrer im EZB-Statut ausdrücklich festgelegten Berücksichtigung der Arbeitsmarkt- und Wachstumsentwicklung im Euroland

der Verteilungssituation hinnehmen. Wäre es möglich, eine Volkswirtschaft *mit* horizontaler Koordination mit einer Volkswirtschaft *ohne* horizontale Koordination zu vergleichen, so würde letztere nicht nur ein höheres Zins- und Preisniveau (bzw. Inflationsrate) aufweisen, sondern auch eine höhere Arbeitslosenquote und höhere Staatsverschuldung (vgl. Heise 2001a: 62) – gewiss also eine insgesamt ungünstigere Situation. Dieses Modellergebnis wird mittlerweile von einer Reihe von ökonomischen Simulationsstudien bestätigt (vgl. z.B. Demertzis/Hughes Hallet/Viegi 2001; Breuss/Weber 2001).

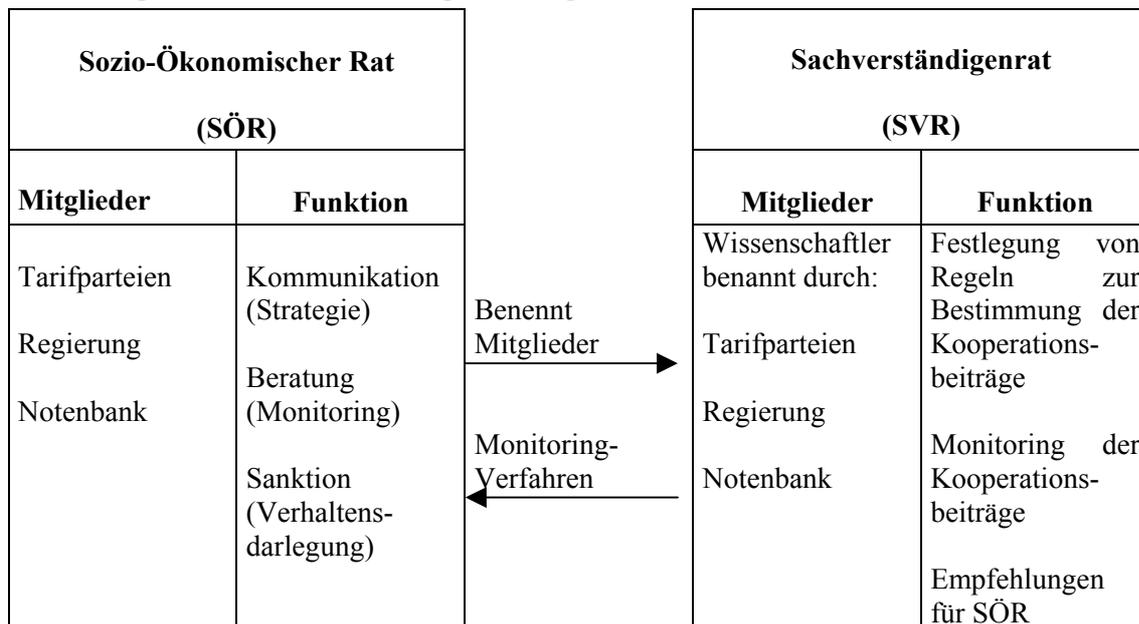
Wenn also nicht nur aus gesamtwirtschaftlicher Sicht, sondern auch aufgrund der Interessenlage der einzelnen Akteure eine Kooperation sinnvoll, weil nutzensteigernd, erscheint⁸, muss es dann nicht automatisch (spontan) zu einer derartigen Kooperation kommen? Empirische Studien (vgl. Horn 1999, Krupp 1985) belegen nachdrücklich, dass es allenfalls zufällig zur erforderlichen Verhaltensabstimmung kommt. Sind also die Akteure ignorant, fehlgeleitet oder gar böseartig? Nein, aber sie sind rational (d.h. sie verhalten sich zielgesteuert und konsistent) und eben auch egoistisch (d.h. sie bewerten ihre eigene Nutzensteigerung höher als den Nutzenzuwachs der anderen Akteure). Unter diesen Bedingungen schnappt die ‚Kooperationsfalle‘ immer dann zu, wenn das klassische ‚Gefangenen-Dilemma‘ vorliegt: Wenn nicht sichergestellt ist, dass alle interagierenden Akteure ihren Kooperationsbeitrag leisten – der im Falle der makroökonomischen Verhaltensabstimmung darin bestehen würde, dass die Zentralbank eine expansivere Geldpolitik ermöglicht, der staatliche Akteur eine expansivere, gleichwohl nachhaltige Finanzpolitik betreibt und die Tarifparteien eine nicht-inflationäre Lohnpolitik (‚Lohnmoderation‘) betreiben -, dann ist es aus der Sicht des einzelnen Akteurs immer noch besser und geradezu notwendig, in einer Situation der allseitigen Nicht-Kooperation ein gesamtwirtschaftlich unterlegenes Ergebnis zu akzeptieren, denn als ‚gutmütiges Opfer‘ zu enden und durch die Erbringung des Kooperationsbeitrages von den anderen Akteuren, die ihren Kooperationsbeitrag nicht beisteuern, ausgebeutet zu werden.

Die spieltheoretischen Überlegungen warnen uns aber nicht nur davor, zu leichtfertig auf eine ‚spontane Koordinierung‘ zu bauen, sie geben uns auch Hinweise auf die Bedingungen, die erfüllt sein müssen, wenn es doch zur Kooperation – also zur Überwindung des ‚Gefangenen-Dilemmas‘ – kommen soll: Der eleganteste, im Falle des Makrodialogs aber ausgeschlossene Weg wäre ein vertragliche Bindung der Akteure, die den Defektions-(also Nicht-Kooperations-)Fall unter Strafe stellte. Eine derart harte Bindung, die zudem von einem Dritten - jemand muss ja darüber entscheiden, ob die Kooperationsbeiträge vertragsgerecht erbracht wurden – abhängig macht, kommt für autonome Akteure kaum in Frage. Es bleibt nur ein impliziter ‚Vertrag der unsichtbaren Hand‘, der als Sanktion die Kosten der entgangenen Kooperation (‚langer Schatten der Zukunft‘) benennt. Es müssen also institutionelle Strukturen gefunden werden, die die Gefahr minimieren, als ‚gutgläubiges Opfer‘ ausgebeutet zu werden (vgl. Heise 1999, Heise 2001a: 73ff.): (1) Absolut notwendig ist die Bereitschaft und Fähigkeit zur *Kommunikation* zwischen den Akteuren. Ohne Kommunikation ist ein ‚kooperatives Spiel‘, wie es uns vorschwebt, nicht denkbar. Kommunikation bedeutet aber nun nicht nur den Austausch von Informationen, die ohnedies den einschlägigen Mitteilungsblättern oder Presseverlautbarungen der Akteure zu entnehmen wären. Kommunikation impliziert den Austausch über das intendierte Kooperationsspiel, über die möglichen Kooperationsgewinne und Defektionsverluste, über eine Spielstrategie und alles, was das Vertrauen der Akteure darin erhöhen kann, dass ihr kooperatives Verhalten mit entsprechender Kooperationsbereitschaft der anderen Akteure beantwortet wird. (2)

⁸ Um explizit zu sein: Es bedarf keiner Veränderung der Präferenzen der Akteure, um durch eine Kooperation Nutzenzuwächse zu erzielen. Dies wäre nur dann erforderlich, wenn einer der Akteure ausschließlich einem Ziel – Preisstabilität *oder* hoher Beschäftigungsstand – nicht aber einer Kombination beider Ziele verpflichtet wäre.

Kommunikation ist eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für Kooperation. Es bedarf zusätzlich der Möglichkeit, die Kooperationsbeiträge spezifizieren und *kontrollieren* zu können. Erst wenn klar und allgemein akzeptiert ist, dass die Kooperationsbeiträge von allen Partnern erbracht wurden, kann das Verhalten ‚in der nächsten Runde‘, also bei der zukünftigen Interaktion bestimmt werden. Dies impliziert allerdings auch die Festlegung von allseits akzeptierten *Politikregeln*, die einer Überprüfung der Kooperationsbereitschaft zugrunde liegen müssen. (3) Indem eine *Sequenz*, also eine Abfolge der Kooperationsvorgabe und –erwidern festgelegt wird, kann nicht nur die ‚first-mover-trap‘ (das ‚Dilemma des ersten Schrittes‘) umgangen werden, sondern vor allem auch der Problematik begegnet werden, die dadurch entsteht, dass einzelne Akteure ihre Politik nicht nur mit Blick auf die am ‚Spiel‘ beteiligten anderen Politikakteure betreiben können, sondern darüber hinaus andere Marktakteure berücksichtigen müssen. Im konkreten Fall kann eine Zentralbank die Finanzmarktakteure nicht ignorieren, will sie ihre Politik einigermaßen zielgerichtet umsetzen können. Verlangen die Finanzmarktakteure aber vollständige Unabhängigkeit der Zentralbank als Voraussetzung für Glaubwürdigkeit, so wird die Zentralbank nicht in der Position einen ‚Folgers‘ – also eines Akteurs, der Kooperationsvorgabe durch eigene Kooperationsbereitschaft erwidert – auftreten können, sondern muss ‚Führer‘ – Kooperationsgeber – sein. (4) Schließlich bedarf es einer ‚*Spielstrategie*‘, die die Nutzeneinbußen minimiert, sollte ein Akteur doch als ‚gutgläubiges Opfer‘ enden. Mit der alttestamentarischen Formel ‚Aug um Aug, Zahn um Zahn‘ (Tit for Tat) hat die Spieltheorie eine ausgezeichnet geeignete Strategie entdeckt, die einfach und unraffiniert ist, Kooperationsbereitschaft signalisiert, aber auch Defektion unnachgiebig bestraft.

Abbildung 2: *Institutionalisierung der Kooperation*



Um eine dauerhafte Kooperation der makroökonomischen Akteure zu ermöglichen, müssen diese Bedingungen in einen *institutionellen Kontext* gestellt werden (‚structural embeddedness‘), der Sicherheit und Vertrauen bei den Akteuren schafft und damit die Kooperationsbereitschaft festigt. Insbesondere muss die Kommunikation in einem festen, institutionell fixierten Rahmen erfolgen und auch für die Kontrolle des Akteursverhaltens und die Festlegung allgemein akzeptierter Politikregeln bedarf es einer ‚neutralen‘ Monitoring-Institution, die von der Zentralbank, der Regierung und den Tarifparteien gleichermaßen geschätzt und geachtet wird – nur so kann ihre Entscheidung verbindlich werden. An anderer Stelle habe ich (vgl. Heise 2000, Heise 2001a: 97ff.) einen ‚*Sozio-Ökonomischen Rat*‘ (SÖR),

zusammengesetzt aus Vertretern der Politikakteure, und einen ‚Sachverständigenrat‘ (SVR)⁹, zusammengesetzt aus Wissenschaftlern des Vertrauens der beteiligten Akteure, vorgeschlagen, die zusammen das institutionelle Gefüge eines Makrodialogs bilden könnten (vgl. Abb. 2). Der SVR übernimmt das Monitoring-Verfahren, wobei er nach dem ‚Papstwahlverfahren‘ zu einem festgeschriebenen Zeitpunkt zwingend Empfehlungen auszusprechen hat, die nach dem Einstimmigkeitsprinzip gefasst werden müssen. Damit ist ausgeschlossen, dass die Sicht einzelner Wissenschaftler majorisiert werden kann, andererseits ein Einigungszwang gesetzt. Im SÖR werden die Ergebnisse des Monitoring-Prozesses kommuniziert und Sanktionsmaßnahmen diskutiert und kommuniziert.

Insgesamt sind die Vorbedingungen für eine erfolgreiche Verhaltensabstimmung der makroökonomischen Akteure im Rahmen eines Makrodialogs zahlreich – und dennoch sind die Rahmenbedingungen durchaus günstig: Indem alle Akteure von einer Kooperation profitieren können, weil sie ihrer gewünschten Position auf der Phillipskurve näherkommen als im Nicht-Kooperationsfall, entsteht ein ‚Gewinnsummenspiel‘. Anders als im Falle z.B. einer ‚antagonistischen Kooperation‘, die ein ‚Nullsummen- oder Verteilungsspiel‘ darstellt, muss hier nicht eifersüchtig darüber gewacht werden, im Zusammenspiel von ‚fairem Geben und Nehmen‘ übervorteilt zu werden. Dies müsste es den Akteuren auch ermöglichen, ohne größere Probleme die interne Legitimierung der Beteiligung am Makrodialog durch ihre Mitglieder (Tarifparteien) oder Wähler (Regierung) zu erlangen.

3. Stand der Koordinierung in der EWU

Wir haben bereits darauf hingewiesen, dass sich die EU-Mitgliedstaaten sowohl im Maastrichter Vertrag als auch im Amsterdamer Vertrag für eine Koordinierung ihrer Wirtschaftspolitik ausgesprochen haben. Es muss jetzt also untersucht werden, welche Ziele und Inhalte mit der Koordinierung verfolgt werden und auf welche der beiden Koordinierungsverfahren zurückgegriffen wird. Den Nukleus der Koordinierung der Wirtschaftspolitik in der EU stellt das ‚multilaterale Überwachungsverfahren‘ der Ausarbeitung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik (Broad Economic Policy Guidelines; BEPG) durch die Europäische Kommission dar, in denen allgemeine, wirtschaftspolitische Richtlinien und national-spezifische Empfehlungen hinsichtlich der Finanz-, Lohn- und Strukturpolitik gegeben werden. Die nationalen Regierungen haben die Grundzüge und Empfehlungen aufzugreifen und in ihren Jahreswirtschaftsberichten darauf einzugehen. Diese Grundzüge tragen allenfalls allgemeinverbindlichen Charakter und spiegeln lediglich die grobe wirtschaftspolitische Ausrichtung neoliberaler Provenience wider: Allenthalben wird finanzpolitische Zurückhaltung, lohnpolitische Moderation und arbeitsmarktpolitische Flexibilisierung eingefordert.¹⁰

Reflexive Kommunikation (multilaterale Überwachung), die im Rahmen der europäischen Beschäftigungspolitik mit einer Unmenge von Richtlinien, Papieren der EU-Kommission und nationalen Berichten (die nationalen Aktionspläne (NAP) im Rahmen des Luxemburger Prozesses, die nationalen Cardiff-Berichte im Rahmen des Cardiff-Prozesses) auf die Spitze

⁹ Wobei dieser Sachverständigenrat nichts mit dem deutschen ‚Sachverständigenrat für die Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung‘, mehr hingegen mit dem österreichischen ‚Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen‘ oder der niederländischen ‚Stichting van de Arbeid‘ gemein hat.

¹⁰ Hufschmid (1994: 66ff.) zeichnet die Entwicklung der Vorstellungen gemeinschaftlicher Wirtschaftspolitik von den ‚Programmen für mittelfristige Wirtschaftspolitik‘ mit ihrer keynesianischen Stabilitätsorientierung zum multilateralen Überwachungsverfahren des MV nach: „Es handelt sich nicht um eine Verabschiedung aus der Wirtschaftspolitik überhaupt, sondern vor allem um die Einführung einer anderen Konzeption von Wirtschaftspolitik“ (Hufschmid 1994: 73).

getrieben wird, wird landläufig und aus offensichtlichen Gründen als 'weiche Koordinierung' bezeichnet: Es gibt weder klare Festlegungen, noch Sanktionen bei Zuwiderhandlung. Als einziges Druckmittel im Falle einer Abweichung von der grundsätzlich neoliberalen Orientierung wird der 'Gruppendruck' – peer pressure – eingesetzt. Ein Verfahren, das allerdings z.B. im wissenschaftlichen Bereich 'gute' Dienste zur stromlinienförmigen Ausprägung eines neoliberalen Mainstreams geleistet hat und, wie das Beispiel Irlands Anfang 2001 zeigte, auch wirtschaftspolitisch durchaus zielführend sein kann (vgl. Schelkle 2002).

Eine harte Form der Koordinierung auf dieser Ebene kann auch deshalb unterbleiben, weil sie der horizontalen Koordinierung der nationalen Finanzpolitiken vorbehalten ist: Im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP) sind nicht nur klare Verhaltensregeln aufgestellt, sondern auch Sanktionsmaßnahmen benannt worden.¹¹ Die Ziele der horizontalen Koordinierung des SWP sind eindeutig: Es geht erstens um eine finanzpolitische Disziplinierung im Sinne eines 'tying one's hand' (vgl. Feldmann 2000:199, Buti et al. 1998) – in Public Choice-Manier wird die Unfähigkeit demokratischer Regierungen zu nachhaltiger Finanzpolitik angenommen und eine Regelbindung – das Null-Defizit – als Ausweg durchgesetzt, in neoklassisch- monetaristischer Manier wird ein positiver realwirtschaftlicher Impact von defizitfinanzierter Haushaltspolitik negiert. Zweitens soll die finanzpolitische Knebelung der nationalen Regierungen die Glaubwürdigkeit der Europäischen Zentralbank stärken, sich ganz auf die Preisstabilität als Ziel konzentrieren zu können (vgl. Artis/Winkler 1998). Und drittens soll der SWP gerade eine Art 'Koordinierung' ermöglichen, die als Assignment bezeichnet wird und eine strikte Trennung der Zuständigkeiten vorsieht.¹² Der SWP also als **Ersatz** für eine Kooperation der Akteure (vgl. z.B. Artis/Winkler 1998, Gatti/Wijnbergen 1999). Indem die 'harte' Form der horizontalen Koordinierung im SWP gewählt wurde, kann sichergestellt werden, dass andere Einsichten, die durch Verwendung alternativer makroökonomischer Paradigmen generiert werden können, keine Chance auf Eingang in die Praxis der Europäischen Wirtschaftspolitik haben.¹³

¹¹ Die genauen Regularien sind im 'Verfahren bei übermäßigem Defizit' festgehalten.

¹² Jörg Hufschmid (1999: 373) befindet: "Ein derart einseitig ausgerichteter 'kooperativer makroökonomischer Policy-Mix' steht einer erfolgreichen Beschäftigungspolitik eher entgegen, als daß er sie fördert."

¹³ Zur Zeit wird eher von den neoliberalen Hardlinern nachgelegt, die selbst die Regelbindung des SWP für noch nicht ausreichend erachten; vgl. z.B. Feldmann 2000. Auch für die EU-Kommission scheint die harte Koordinierung des SWP nicht auszureichen. Sie versucht den Koordinierungsprozess der BEPG durch 'ex-ante-Koordinierung' zu härten. Hiernach sollen wirtschaftspolitische Maßnahmen, bevor sie nationalstaatlich umgesetzt werden, zunächst im Rahmen der EURO-Gruppe besprochen und kommentiert werden. Hintergrund für diese Härtung ist die als übermäßig expansiv empfundene Haushaltspolitik Irlands Anfang 2001, die im Rahmen des SWP unbeanstandet bleiben musste.

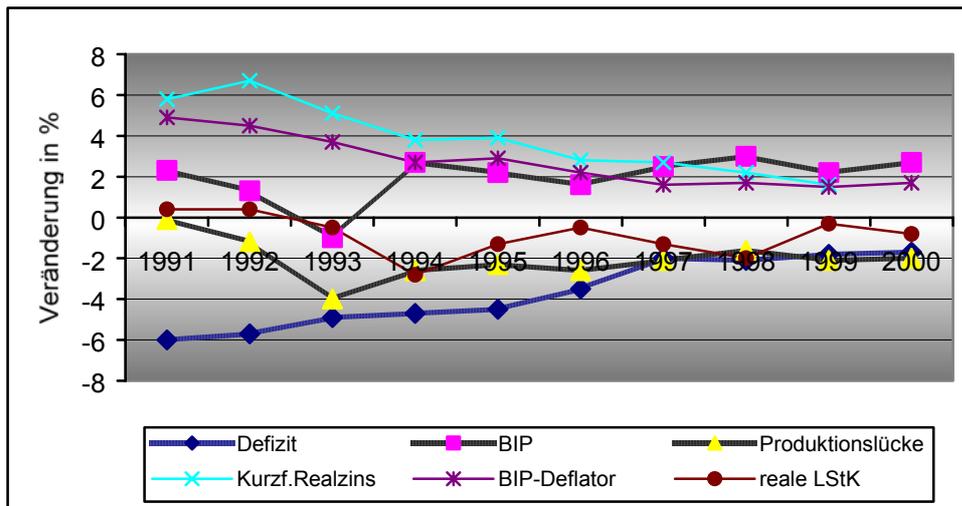


Abbildung 3: Ausgewählte Indikatoren im Euroland (EU-11)

Anmerkungen: Defizit = konjunkturbereinigter staatlicher Finanzierungssaldo; BIP = Wachstumsrate des realen BIP; Produktionslücke = Abweichung der Produktionskapazität vom Produktionspotential; Kurzfr.Realzins = kurzfristiger Nominalzins – BIP-Deflator; Daten für 2000 sind geschätzt.

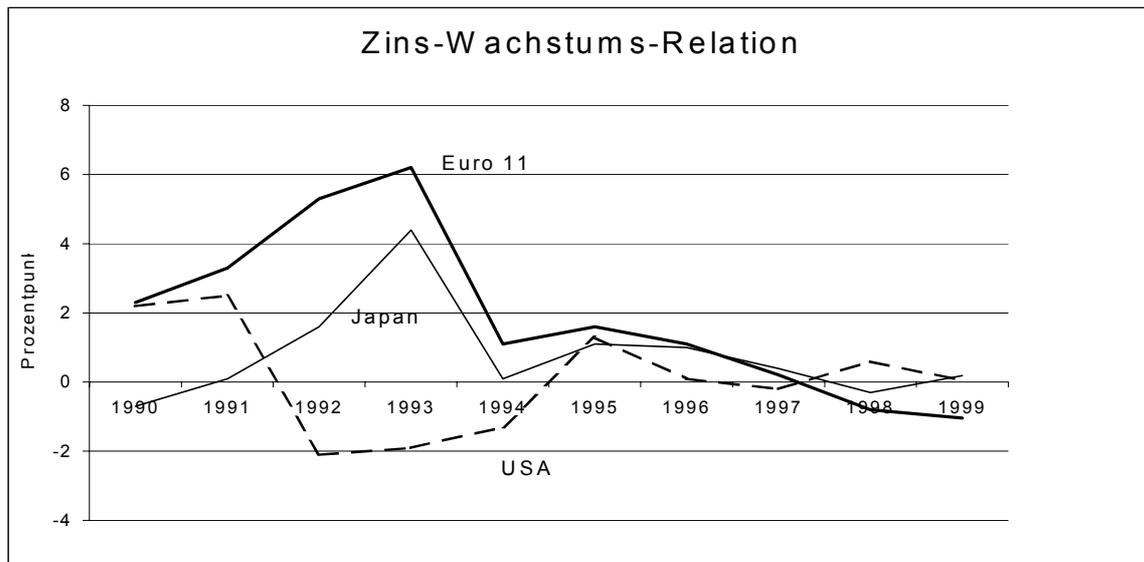
Quelle: Europäische Wirtschaft, Nr. 68, 1999

In der Praxis der europäischen Finanzpolitik lässt sich das Ergebnis der 'Disziplinierungskoordination' bereits wiederfinden. Lag die Defizitquote in der EU in den Jahren 1990-1995 noch bei durchschnittlich 4,8% des EU-BIP, so fiel sie in den Jahren 1996-2000 auf durchschnittlich 2,2% ab. Dass sich hier nicht nur konjunkturelle Entwicklungen spiegeln, zeigen die Daten für das konjunkturbereinigte Defizit: Dieses fiel von durchschnittlich 5,3% in den Jahren 1990- 1995 auf durchschnittlich 1,9% in den Jahren 1996-2000. Auch in der deutlich reduzierten Streuung der Defizite – 1991 lag das höchste Defizit in Griechenland bei 11,5%, während Luxemburg einen Überschuss von 1,9% auswies, 1999 lag das höchste Defizit in Frankreich bei 2,4%, während Dänemark einen Überschuss von 2,8% auswies – lässt sich ein deutlich restriktiver Konvergenzeffekt erkennen. Die hiervon ausgehenden negativen Auswirkungen auf Wachstum und Beschäftigung hätten allenfalls kompensiert werden können, wenn die Geld- und Lohnpolitik in einen entsprechend expansiven Modus umgeschwenkt wären.

Abbildung 3 hegt den Verdacht, dass dies nicht im ausreichenden Maße gelungen ist, um das Wachstum in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre deutlich über die 2%-Marke zu heben, bzw. die Produktionslücke, die sich Anfang der 1990er Jahre auftat, wieder zu schließen.¹⁴ Zwar sinken die kurzfristigen Realzinsen von etwa 7% in 1992 auf 2% im Jahre 2000, doch folgen sie damit wesentlich nur der rückläufigen Inflationsrate, was durch die sinkenden (realen) Lohnstückkosten ermöglicht wurde. Wenn aber Finanz- und Lohnpolitik moderat bzw. restriktiv verbleiben, muss die Geldpolitik deutlichere Expansions-signale setzen, als dies von der Deutschen Bundesbank als Leitwährung im EWS bis 1998 und später von der EZB geschehen ist – in den 70er Jahren lag der kurzfristige Realzins in Europa durchschnittlich bei etwa 0% und selbst in den monetaristischen 80er Jahren stieg er nur auf durchschnittlich 2,5% - bei realen Wachstumsraten, die deutlich über denen der 90er Jahre lagen.

¹⁴ Zur Berechnung der Produktionslücke vgl. Europäische Kommission 2001a: 52ff.

Abbildung 4: Vergleich USA-Japan-EU



Quelle: Flassbeck 2001

Diese mäßige gesamtwirtschaftliche Entwicklung, deren Ausmaß insbesondere auch im Vergleich zur 90er-Jahre Prosperität in den USA deutlich wird, muss also zumindest teilweise auf einen misslungenen makroökonomischen Policy-Mix zurückgeführt werden (vgl. Flassbeck 2001; Lombard 2000; Semmler 2000; Schulmeister 2001 und Abbildung 4): Die Geldpolitik verblieb über die gesamten 1990er Jahre mit Blick auf die stagnierende Wachstumsentwicklung viel zu restriktiv, die Finanzpolitik geriet in die Domar'sche Verschuldungsfalle und wurde zu Primärsaldouberschüssen bzw. einem nicht-nachhaltigen, gleichwohl restriktiven Kurs gezwungen und die Lohnpolitik schöpfte die Verteilungsspielräume nicht mehr aus. Zweifellos sind die Erfahrungen mit dem EU-Makrodialog im Rahmen des 'Kölner Prozesses' noch unzureichend, um bereits entgeltliche Schlüsse über seine Wirkungsweise zu ziehen (vgl. Angelo/Schweighöfer 2001; Heise 2001c). Die Erwartungen an den EU-Makrodialog als Verfahren zur Verbesserung des Policy mix dürfen allerdings nicht zu hoch geschraubt werden:

- (1) Er ist das Ergebnis eines 'historischen Momentes' (window of opportunity), als es auf Vorarbeit der interventionsgeübten und beschäftigungspolitisch aktiven österreichischen Regierung unter Bundeskanzler Klima der deutschen Bundesregierung unter Führung des damaligen Finanzministers Oskar Lafontaine 1999 kurzfristig gelang, eine Einbindung der EZB in eine makroökonomische Beschäftigungsstrategie als Gegenpart zum SWP durchzuboxen. Mit dem Rücktritt Lafontaines und dem damit dokumentierten Wandel der wirtschaftspolitischen Konzeption der deutschen Regierung ist nicht nur das Momentum für makroökonomische Koordinierung in Europa erlahmt, in der das frühe 21. Jahrhundert dominierenden europäischen Sozialdemokratie hat sich auch die Blair-Schröder-Variante des Wettbewerbskorporatismus als Leitbild gegen die Lafontaine-Stauss-Kahn-Variante einer aktiven 'Economic Governance' – teilweise bereits als Euro-Keynesianismus beschrieben (Aust 2001) – vorerst durchgesetzt. Der Kölner Prozess ist damit zu einem missgeliebten Kind geworden.
- (2) Der EU-Makrodialog wird in ein Korsett eingebunden, welches die Unabhängigkeit der Akteure und den Stabilitäts- und Wachstumspakt ausdrücklich anerkennt. Wir haben bereits gesehen, dass der SWP einer Assignment-Orientierung folgt, die gerade keine ernsthafte Koordinierung der verschiedenen

Politikbereiche vorsieht.¹⁵ Durch die eindeutige Dominanz des SWP wird damit jeder weitgehende Koordinierungsversuch untergraben.¹⁶

- (3) Schließlich muss auch die Institutionalisierung des EU-Makrodialogs als unzureichend angesehen werden. Mit der organisatorischen Zweiteilung in eine technische und eine politische Ebene ist zwar die Möglichkeit geschaffen worden, einen intensiven Informationsaustausch und Kommunikationsprozess abseits des politischen und von den Marktteilnehmern sorgsam beäugten Rampenlichts anzustoßen, doch ist damit lediglich eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für kooperatives Verhalten der Akteure geschaffen worden. Dazu braucht es klarere Verhaltensregeln, Kontrollmöglichkeiten und, um das Dilemma des 'ersten Schrittes' zu überwinden, Abmachungen über eine Sequenzierung der Politikabfolge. Nichts davon ist bisher als Auftrag für den EU-Makrodialog vorgesehen und solange der SWP in der gegenwärtigen Form Gültigkeit besitzt, verbleibt der Makrodialog ein 'Mauerblümchen'.

4. Anforderung an eine bessere Koordinierung

Vor die Suche nach besseren Lösungen der Koordinierung der Wirtschaftspolitik im Euroland hat der Ökonom die Notwendigkeit gesetzt, einen paradigmatischen Wechsel im herrschenden Wirtschaftsverständnis und der daraus abgeleiteten Wirtschaftspolitik zu vollziehen, denn es geht ja nicht um kleine 'technische Mängel' bei der Koordination, sondern um eine grundsätzliche Neuorientierung – oder besser: Re-Orientierung, denn die Restriktionskoordinierung des SWP und die dadurch gesicherte Dominanz der EZB fällt auf das vor-keynesianische Wirtschaftsverständnis Anfang des letzten Jahrhunderts zurück. Diese Notwendigkeit klar herauszustellen, heißt einerseits keineswegs zu resignieren, andererseits aber auch nicht, in unkritischer Weise auf den theoretischen und empirischen Sachstand der keynesianischen Revolution zurückzukehren (vgl. Bluestone/Harrison 2001: 239). Zum Resignieren besteht kein Anlass, denn die Front für eine Restriktionskoordinierung ist keineswegs so geschlossen, wie es von Deutschland aus betrachtet manchmal erscheinen mag: Frankreich ist ein latenter Partner für die Rückgewinnung von Spielräumen nationaler Stabilitätspolitik, die über das 'Spielen der automatischen Stabilisatoren' (quasi 'Stabilisierung light') hinaus geht (vgl. z.B. Leithäuser 2000), Großbritannien hat gerade erst finanzpolitische Richtlinien beschlossen, die zumindest die 'Goldene Regel' der Defizitfinanzierung erlaubt (vgl. HM Treasury 1997)¹⁷ und beschäftigungspolitisch traditionell aktive Länder wie Österreich diskutieren den SWP zumindest kontroverser als dies in Deutschland geschieht (vgl. z.B. BEIGEWUM 2000). Und eine kritiklose Rückkehr krypto-keynesianischer Vorstellungen ist deshalb unangebracht, weil deren blinde Flecken –

¹⁵ Simulationsstudien zeigen, dass der SWP in einer echten Kooperation zu einer so starken Restriktion würde, dass Kooperation seinen Sinn verlieren würde; vgl. Breuss/Weber 2001.

¹⁶ Auch hinsichtlich der Einbindung der EZB in einen wahrhaften Makrodialog zeigt z.B. die Europäische Kommission unmissverständlich, wie wenig sie daran interessiert ist: "Die wirtschaftspolitische Koordinierung in der WWU ist eine in der Wirtschaftsgeschichte beispiellose Aufgabe. Die Geldpolitik für das gesamte Euro-Gebiet ist der unabhängigen EZB anvertraut, mit dem klaren Ziel, die Preisstabilität zu wahren. *Daher kann sich die EZB nicht an ex-ante Koordinierungsprozessen beteiligen, bei denen es auch um die Geldpolitik geht*" (Europäische Kommission 2001b: 3; meine Hervorhebung).

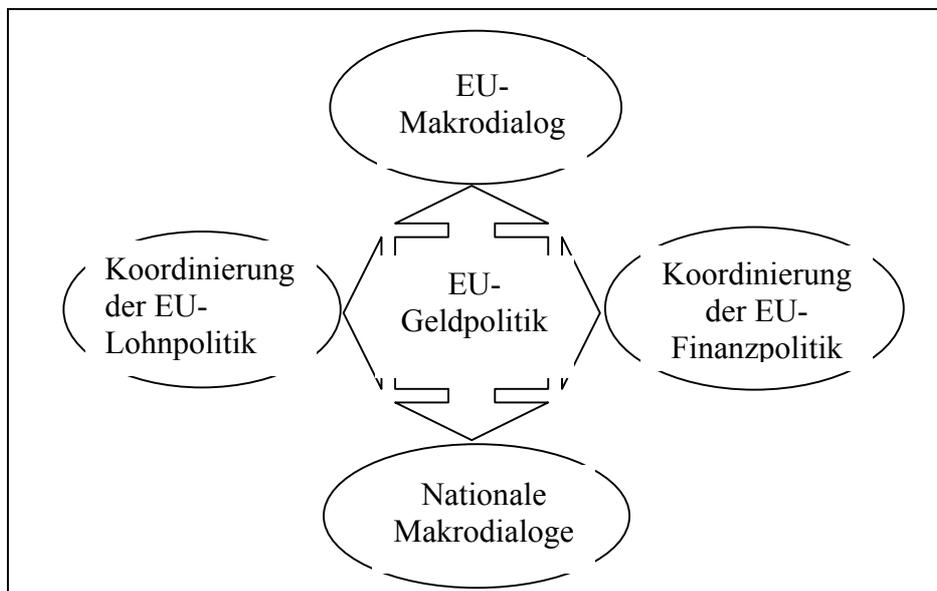
¹⁷ Auch wirtschaftspolitische Kommentatoren in Großbritannien sind sehr viel kritischer als in der deutschen (Wirtschafts-)Presse. So schrieb z.B. der für Wirtschaftspolitik zuständige Herausgeber des GUARDIAN Larry Elliot (2002): „The stability pact ist he Mick Jagger of economics, long past ist sell-by date but still cavorting about the stage as a ghoulish remnant of the golden age of monetarism.“

inflationäre Gefahren und Verschuldungsprobleme – gerade erst die Renaissance vor-keynesianischer Mythen ermöglichte.

Ein ernsthafter wirtschaftspolitischer Wechsel muss mit den Überlegungen des EU-Makrodialoges ernst machen – dies impliziert eine institutionelle Stärkung des Kölner Prozesses einerseits und eine Re-Interpretation des SWP andererseits:

- (1) Die technische Ebene des EU-Makrodialoges muss zu einer Institution aufgewertet werden, die Politikregeln erstellt und deren Einhaltung durch die wirtschaftspolitischen Akteure überwacht – dazu muss sie von der Zusammensetzung und von den Entscheidungsverfahren her so ausgestaltet werden, dass sie als Experten- oder Sachverständigenrat größtmögliche Akzeptanz bei allen beteiligten Akteuren findet. Die politische Ebene muss zum Kommunikationszentrum des EU-Makrodialogs werden, in dem nicht nur Informationen ausgetauscht, sondern insbesondere die Beschlüsse der technischen Ebene beraten werden.
- (2) Da es auf der EU-Ebene noch keine handelnden Akteure auf finanz- und lohnpolitischem Terrain gibt und die Legitimationsbasis ohnedies noch für absehbarer Zeit die nationale Ebene bleiben wird, muss der EU-Makrodialog durch nationale Makrodialoge unterfüttert werden, d.h. es bedarf eines Spill-Over-Prozesses von der EU- zur nationalen Ebene, wie wir ihnen schon häufiger erlebt haben. Es müsste also eine Mehr-Ebenen-Koordination zwischen den Politikfeldern einerseits und den jeweils nationalen Akteuren innerhalb der Politikfelder Finanz- und Lohnpolitik andererseits erfolgen (vgl. Abb. 5) - der EU-Makrodialog droht damit allerdings in der berühmten Scharpf'schen 'Politikverflechtungsfalle' zu enden (Scharpf 1993). Zweifellos wäre ein EU-Makrodialog leichter zu aktivieren und auf Dauer zu stabilisieren, wenn er auf *nationale Makrodialoge* in den Mitgliedsländern aufbauen könnte, sich also wesentlich auf die Koordination innerhalb der Politikfelder und den Rückbezug auf die nationalen Makrodialoge (wobei die einheitliche Geldpolitik die notwendige Verklammerung bildete) beschränken könnte.

Abbildung 5: Mehr-Ebenen-Politik in der Europäischen Union



- (3) Der SWP muss in einer Weise interpretiert werden, die einerseits eine stabilisierungspolitisch orientierte Koordinierung der Makropolitiken jenseits der Symbolik des Nulldefizits ermöglicht (vgl. Arestis et al. 2001), andererseits aber vor der Verschuldungsproblematik in der EU die Augen nicht verschließt. Ein blauäugiges 'finanzpolitisch erlaubt ist, was wahltaktisch zu vermarkten ist' kann nicht die Ratio (ökonomisch) vernünftiger Haushaltspolitik sein. Nach langwierigen politischen Abstimmungsprozessen innerhalb der EU hat man sich auf ein akzeptiertes Niveau der Staatsverschuldung von 60% des BIP geeinigt – dessen ökonomische Relevanz liegt darin, unter der Annahme einer durchschnittlich erreichbaren Wachstumsrate jene Grenze der Netto-Neuverschuldung bestimmen zu können, die eine überzyklische Konstanz der Schuldenquote (als Kriterium für eine ‚nachhaltige Politik‘) ermöglicht. Dies ist die Begründung für die 3%-Defizitquote des Maastrichter Vertrages als überzyklische Eichlinie. Die Verschiebung dieser Eichlinie auf das Nulldefizit und die Umfunktionierung der 3%-Defizitquote zur sanktionsfreien Verschuldungsobergrenze im SWP lässt sich ökonomisch nicht rechtfertigen. Der SWP muss also dahin gegend interpretiert werden, dass er – wie durch die Maastrichter Konvergenzkriterien ursprünglich intendiert – eine strukturelle Neuverschuldung von 3% im Regelfall zulässt, deren Nicht-Einhaltung in einer Reihe von Fällen sanktionslos bleiben sollte: Bei entsprechender konjunktureller Entwicklung (automatische Stabilisatoren), gemeinschaftlich koordinierter Wachstumsinitiative oder nationalen Sonderentwicklungen (z.B. deutsche Einheit oder überdurchschnittliche Wachstumsentwicklung im Falle von Konvergenzprozessen, wie sie z.B. Irland in den 1990er Jahren erlebte).

Veränderungen der gegenwärtig neoklassisch-monetaristisch ausgerichteten Architektur der EWU werden häufig mit dem Hinweis abgetan, die internationalen Finanzmärkte würden ein solches Vorgehen bestrafen, weil sie die Glaubwürdigkeit und Unabhängigkeit der EZB gefährdet sähen. Zumindest die Entwicklung des Euro- Wechselkurses im Gefolge des 11. September und der sofort durch die US-Regierung ergriffenen Maßnahmen lässt die Vermutung reifen, dass die internationalen Finanzmärkte die Aussicht auf einen 1-prozentigen Wachstumszuwachs gegenüber einer 1-prozentigen Inflationsreduktion deutlich höher schätzen.

5. Fazit und Erfolgchancen

Horizontale und vertikale Koordinierung der Wirtschaftspolitik in der EU ist also notwendig, um einen optimalen makroökonomischen Policy mix zu ermöglichen. Die Empirie zeigt, dass dies in der letzten Dekade nicht gelungen ist, die Theorie lässt vermuten, dass auch in Zukunft kein besserer Policy mix erwartet werden kann, wenn sich nicht die Architektur und Institutionen des europäischen 'economic governance' deutlich ändern. Wie wahrscheinlich ist eine solche Entwicklung? Einerseits muss zugestanden werden, dass eine Mehr-Ebenen-Koordinierung, wie sie hier zwischen den Politikbereichen einerseits und auf EU- und nationaler Ebene andererseits vorgeschlagen wird, äußerst zerbrechlich ist. Ohne handlungsfähige europäische Institutionen und eine europäische Wirtschaftsregierung aber gibt es keine Alternative zur 'economic governance' in Form der dargestellten Mehr-Ebenen-Koordination. Grundlegender erscheint der Mangel an politischer Unterstützung: Weder ist gegenwärtig ein Wandel des wirtschaftspolitischen Paradigmas absehbar, wie es für die hier vorgeschlagene Architektur der europäischen Wirtschaftspolitik nötig wäre, noch ist ein

'policy maker' zu erkennen – ein Akteur also, der dem EU-Makrodialog neues Momentum geben könnte. Ohne Füllung aber verbleibt die Hülle nutzlos.

Literaturliste

- Angelo, S., Schweighöfer, J.; Makroökonomische Koordinierung auf EU-Ebene; in: Kurswechsel, H. 3, 2001, S. 49 – 61
- Arestis, P. et al.; An alternative stability pact for the European Union; in: Cambridge Journal of Economics, Vol. 25, 2001, S. 113 – 130
- Artis, M., Winkler, B.; The Stability Pact: Trading Off Flexibility for Credibility?; in: Hughes Hallett, A., Hutchison, M.M., Jensen, S.E.H. (Hrsg.); Fiscal Aspects of European Monetary Integration, Cambridge 1999, S. 157 – 188
- Aust, A.; 'Dritter Weg' oder 'Eurokeynesianismus'? Zur Entwicklung der Europäischen Beschäftigungspolitik seit dem Amsterdamer Vertrag; in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaften, Jg.29, Nr.3, 2000, S. 269 – 283
- BEIGEWUM; Mythos Nulldefizit. Alternativen zum Sparkurs, Wien 2000
- Benz, A.; Der moderne Staat. Grundlagen der politologischen Analyse, München 2001
- Bluestone, B., Harrison, B.; Growing Prosperity. The Battle for Growth with Equity in the 21st Century, Berkley 2001
- Breuss, F., Weber, A.; Economic Policy Coordination in the EMU: Implications for the Stability and Growth Pact; in: Hughes Hallett, A., Mooslechner, P., Schuerz, P. (Hrsg.); Challenges for Economic Policy Coordination within European Monetary Union, Bosten u.a. 2001, S. 143 - 167
- Buti, M. et al.; Fiscal Discipline and Flexibility in EMU: the Implementation of the Stability and Growth Pact; in: Oxford Review of Economic Policy, Vol. 14, 1998, S. 81 – 97
- Carlin, Wendy, Soskice, David; Macroeconomics and the Wage Bargain, Oxford 1990
- Demertzis, M., Hughes Hallett, A., Viegi, N.; Can the ECB be Truly Independent? Should It Be?; in: Hughes Hallett, A., Mooslechner, P., Schuerz, P. (Hrsg.); Challenges for Economic Policy Coordination within European Monetary Union, Bosten u.a. 2001, S. 105 – 125
- Elliot, L.; A ghoulish remnant. How many jobs will be sacrificed before Europe scarp its absurd stability and growth pact? in: The Guardian v. 01.11.2002
- Europäische Kommission; Europäische Wirtschaft – Beiheft A, Nr. 3/4 2001a
- Europäische Kommission; Europäische Wirtschaft – Beiheft A, Nr. 2 2001b
- Feldmann, H.; Warum der Stabilitätspakt reformiert werden muß; in: Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften, Bd. 51, H.3, 2000, S. 197 – 221
- Flassbeck, H.; Der amerikanische Aufschwung und die New Economy in: Heise, A. (Hrsg.); USA – Modelfall der New Economy?, Marburg 2001, S. 23 - 40
- Gatti, D., Wijnbergen; The Case for a Symmetric Reaction Function of the European Central Bank, Discussion Paper No. FS I 99-305, WZB 1999
- Hayek, F.A.v.; Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren; Kieler Vorträge, NF 68, Tübingen 1968
- Heise, A.; Europäische Sozialpolitik – Eine Einschätzung aus gewerkschaftlicher Sicht, Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 1998
- Heise, Arne.; Erfolgsbedingungen wirtschaftspolitischer Kooperation; in: Wirtschaftsdienst, H. 12, 1999, S. 730 – 738
- Heise, Arne; New Politics – Einige makroökonomische Überlegungen zum 'Bündnis für Arbeit'; in: WSI-Mitteilungen, 53. Jg., H.6, 2000, S. 444 – 453
- Heise, A.; New Politics. Integrative Wirtschaftspolitik für das 21. Jahrhundert, Münster 2001a
- Heise, A.; Postkeynesianische Finanzpolitik zwischen Gestaltungsoptionen und Steuerungsgrenzen; in: Prokla, 31. Jg., H.2, 2001b, S. 269 – 284
- Heise, Arne; Der Kölner Prozeß – Theoretische Grundlagen und erste Erfahrungen mit dem EU-Makrodialog; in: Integration, H.4, 2001c

- Horn, Gustav Adolf; Zur Koordination von Geld- und Lohnpolitik. Eine empirische Analyse für die USA und Deutschland; in: Filc, Wolfgang, Köhler, Claus (Hrsg.); Macroeconomic Causes of Unemployment: Diagnosis and Policy Recommendations, Berlin 1999, S. 419 – 439
- Huffschmid, J.; Wem gehört Europa?, Bd. 1: Wirtschaftspolitik in der EG, Heilbronn 1994
- Huffschmid, J.; Europäische Wirtschaftspolitik – Bilanz und Herausforderungen zur Jahrhundertwende; in: Helmedag, F., Reuter, N. (Hrsg.); Der Wohlstand der Personen, Marburg 1999, S. 363 – 378
- HM Treasury; A Code for Fiscal Stability, London 1997
- Jacquet, P., Pisani-Ferry, J.; Economic policy co-ordination in the Eurozone: what has been achieved? What should be done?; Sussex European Institute Working Paper No. 40, University of Sussex, 2001
- Kromphardt, J.; Beschäftigungspakte als Mittel der Beschäftigungspolitik; in: Sadowski, D., Schneider, M. (Hrsg.); Vorschläge zu einer neuen Lohnpolitik, Frankfurt 1997, S. 239 – 259
- Krupp, H.-J.; Koordination von Geld-, Finanz- und Einkommenspolitik; in: Wirtschaftsdienst, 74. Jg., H.4, 1994, S. 208 – 216
- Krupp, H.-J.; Eine neue konzertierte Aktion ist wünschenswert und machbar; in: Wirtschaftsdienst, 75. Jg., H.2, 1995, S. 63 – 67
- Lombard, M.; Restrictive Macroeconomic Policies and Unemployment in the European Union; in: Review of Political Economy, Vol. 12, No.3, 2000, S. 317 - 332
- Layard, Richard, Nickell, Stephen, Jackman, Richard; Unemployment. Macroeconomic Performance and the Labour Market, Oxford 1991
- Leithäuser, G.; Vorbild Frankreich? Frankreichs Wirtschaftspolitik im Vergleich; in: WSI-Mitteilungen, 53. Jg., H. 3, 2000, S. 168 – 179
- Lesch, H.; Brauchen wir eine europäische Beschäftigungspolitik?; in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 14-15, 2000, S. 3 - 14
- Majone, G.; Redistributive und sozialregulative Politik; in: Jachtenfuchs, M., Kohler-Koch, B. (Hrsg.); Europäische Integration, Stuttgart 1996, S. 225 – 248
- Mankiw, G.N.; Grundzüge der Volkswirtschaftslehre, Stuttgart 2001
- Nordhaus, W.D.; Policy Games: Coordination and Independence in Monetary and Fiscal Policies; Brookings Papers on Economic Activity, No.2, 1994, S. 139 – 216
- Pilz, F., Ortwein, H.; Das politische System Deutschlands. Prinzipien, Institutionen und Politikfelder, München 2000
- Semmler, W.; The European Monetary Union: Success or Failure?; in: Political Economy, Issue 7, 2000, S. 5 - 24
- Scharpf, Fritz W.; Autonomieschonend und gemeinschaftsverträglich: Zur Logik der europäischen Mehrebenenpolitik; Discussion Paper No. 93/9 des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Köln 1993
- Schelkle, W.; Disciplining Device or Insurance Arrangement? Two Approaches to the Political Economy of EMU Policy Coordination, European Institute Working Paper 2002-01, London School of Economics and Political Science, London 2002
- Schulmeister, St.; Die unterschiedliche Wachstumsdynamik in den USA und Deutschland in den neunziger Jahren; in: Heise, A. (Hrsg.); USA – Modellfall der New Economy?, Marburg 2001, S. 131 - 167
- Wolter, A., Hasse, R.H.; Gemeinsame Beschäftigungspolitik: Überfällig oder überflüssig?; in: Wirtschaftsdienst, Jg. 77, H.7, 1997, S. 386

Bisher erschienene Arbeitspapiere

Nr. 1 Arne Heise: EMU, Coordinanted Macroeconomic Policies and a Boost to Employment in the European Union, September 2002

Nr. 2 Arne Heise: Makroökonomisches Economic Governance: Makro-Dialoge auf nationaler und EU-Ebene, Februar 2002