

Arne Heise

# Währungsunion und Koordinierung

Gegenwärtige Mängel und künftige Erfordernisse  
in der Europäischen Währungsunion (EWU)

## 1. Koordinierung 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 wesentlich 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 geeignet und befähigt waren.

Daß mit der Vereinheitlichung der Geldpolitik in der EU der Druck auf andere Politikbereiche – 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 sollte<sup>1</sup>, oder ob vielmehr eine Harmonisierung bzw. – institutionell offener – we-

nigstens eine Koordinierung der angesprochenen Politikbereiche erfolgen muß.

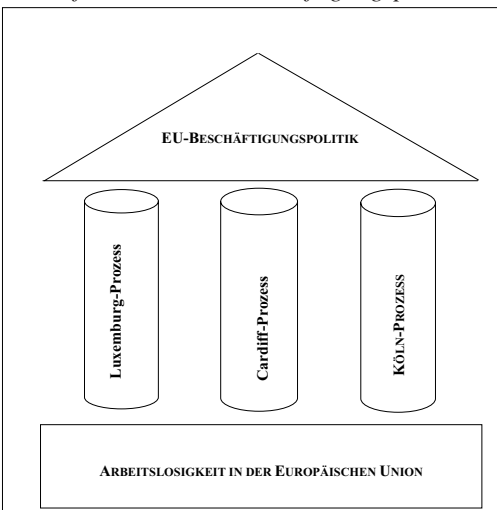
Sowohl der Maastrichter Vertrag über die Europäische Union von 1992 (MV Art. 102–104, 109c, 130) wie auch dessen Erweiterung durch den Amsterdamer Vertrag von 1997 (AV Art. 98–104, 125–130, 158–173) bekennt sich zu einer Koordinierung der nationalen Wirtschaftspolitiken der EU-Mitgliedsländer. Während 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 sog. Cardiff-Prozeß) insbesondere arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (der sog. Luxemburg-Prozeß) und eine explizite Koordinierung von Geld-, Finanz- und Lohnpolitik im Rahmen eines EU-Makrodialogs (der sog. Köln-Prozeß) umfaßt (vgl. Abbildung 1).

Die Europäische Union verfügt über zu geringe Finanzmittel (1,27% des EU-BIP), um Wirtschafts- und Beschäftigungs- oder gar Sozialpolitik in eigenständiger Weise betreiben zu können, wenn darunter nicht lediglich Ordnungspolitik (z.B. Deregulierungspolitik) gemeint sein soll. Wirtschafts-, beschäftigungs- und sozialpolitische Verantwortlichkeit auf EU-Ebene kann unter diesen Umständen nur ein prozeßhaftes Regieren (Governance) sein, ein Koordinieren nationaler ressourcennutzender Politikbereiche. Im folgenden möchte ich mich auf diese Koordinationsanstrengungen konzentrieren, jene ordnungspolitischen Eingriffe, die

insbesondere die Sozialpolitik in der EU – oder besser: sozialregulative Politik (vgl. dazu Majone 1996; Heise 1998a) – kennzeichnen, ebenso ausblenden wie die ‚sanfte Koordinierung‘ (soft coordination) der Arbeitsmarktpolitik im Rahmen des Luxemburg-Prozesses. Diese Beschränkung ist allerdings keineswegs willkürlich und auch nicht ausschließlich der Herstellung von Handhabbarkeit des Themas geschuldet, sondern entspringt meiner an anderer Stelle ausführlich begründeten Auffassung (vgl. Heise 1999/2000; 1998b; 1999), daß eine anhaltende Verbesserung der Wachstums- und Beschäftigungssituation einer Volkswirtschaft (bzw. der EU-Ökonomien in toto) in der Hauptsache makro-, nicht mikroökonomische Maßnahmen erfordert.

Die im folgenden zu untersuchende Koordinierung in der EWU umfaßt zwei Koordinierungsebenen wie auch zwei unterschiedliche Koordinierungsverfahren: Einerseits ist die horizontale Koordinierung gleicher nationaler Politikbereiche, wie z.B. die Finanzpolitik im sog. 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, und ‚weicher‘, offener Koordinierung zu unterscheiden. Vorher möchte ich aber kurz

Abbildung 1:  
Drei Pfeiler der EU-Beschäftigungspolitik



auf den Koordinierungsbedarf, also das Rational für horizontale und vertikale Koordinierung, zu sprechen kommen.

## 2. Koordinierungsbedarf in einer Währungsunion

### 2.1. Horizontale Koordinierung

Für eine horizontale Koordinierung gleicher nationaler Politikbereiche – und hier ist in erster Linie die Finanzpolitik gemeint<sup>2</sup> – sprechen folgende Gründe:

(1) In einer Währungsunion werden die nationalen Risikoprämien, die finanzpolitisch übermäßig expansive Regierungen zu zahlen haben, eingebeutet. 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 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 Begründung – die offensichtlich in diesem Begründungszusammenhang eine Restriktion 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 ziehen 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 Restriktions-

koordinierung 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 findet<sup>3</sup>, unterminiert also die angeführte Begründung erheblich. 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 2001a). Hierfür aber ist die Schuldenquote von größerer Bedeutung als die Verzinsung (vgl. Heise 2001b: 3). 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 Restriktionskoordinierung 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 Fi-

nanzpolitik 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.

Wir haben bereits auf die mögliche Interaktion der Zentralbank und des finanzpolitischen Akteurs im Falle übermäßiger Defizite hingewiesen: Die Zentralbank könnte zu einer inflationären Politik gedrängt werden, um die finanzpolitische Handlungsunfähigkeit einer (oder mehrerer) Regierungen abzuwenden. In zahlreichen neuen Arbeiten ist nun gezeigt worden, daß die Gefahr einer solchen Interaktion – die eine Stackelberg-Führerschaft des finanzpolitischen Akteurs anzeigt – zunimmt, je weniger eine nationale Regierung damit rechnen muß, daß ihr individuelles Verhalten eine Reaktion der Zentralbank provoziert. Je dezentralisierter also die finanzpolitische Handlungsebene, desto geringer die Wahrscheinlichkeit, daß die monetäre Restriktion der Geldpolitik als Reaktion antizipiert wird.<sup>4</sup> Als Folge einer solchen unkoordinierten Interaktion muß entweder die Notenbank eine restriktivere Geldpolitik betreiben als im Falle einer koordinierten Finanzpolitik, die die geldpolitische Restriktion antizipiert und sich entsprechend kooperativ

verhielte – hier läge nun eine Stackelberg-Führerschaft der Notenbank vor –, oder aber eine Inflationierung zulassen (siehe oben).

Die Zentralisierung der Finanzpolitik durch Koordinierung schafft also die Grundlage für die Dominanz der Geldpolitik – häufig beschrieben als ‚monopolitische Kooperation‘ (vgl. Spahn 1988: 187), die einer absoluten Nicht-Kooperation der Akteure wohlfahrtstheoretisch überlegen ist. Ein Policy-Mix, der den Ansprüchen einer wirklichen Kooperation der Politikbereiche für ein Maximum an Wachstum und Beschäftigung gerecht werden kann, ist damit noch längst nicht beschrieben. Einige jüngere Arbeiten (vgl. Heise 2001c: 51ff.; Nordhaus 1994; Hall et al. 1999) zeigen, daß eine Verhaltensabstimmung, die neben dem finanz- und dem geldpolitischen Akteur auch die für die Lohnpolitik zuständigen Tarifparteien umfaßt, grundsätzlich zu einem Ergebnis gelangen kann, das nicht nur die Präferenzen der Akteure besser widerspiegelt, sondern auch für die makroökonomischen Variablen Beschäftigung, Inflation und Staatsverschuldung Werte erbringt, die gesamtgesellschaftlich allgemein als überlegen angesehen werden. Allerdings beschreiben diese Studien auch die zahlreichen Voraussetzungen, die erfüllt werden müssen, um ein solches ‚first best‘-Ergebnis zu ermöglichen: Es bedarf der institutionellen Anreize, die dem einzelnen Akteur die Versuchung zur Defektion verleiden, d.h. zu nicht-kooperativem Verhalten mit dem Ziel der Wahrnehmung ausschließlich der eigenen Interessen. Diese Institutionen müssen die Kommunikation der Akteure ermöglichen, Kooperationsbeiträge festlegen und überprüfen und allgemeine Handlungs- bzw. ‚Spiel‘-Regeln beschreiben, die kooperatives Verhalten belobigen und nicht-kooperatives Verhalten sanktionieren (vgl. Heise 2001: 73ff.).

Es kann also festgehalten werden, daß es gute Gründe für eine Mehr-Ebenen-Koordination der Politikbereiche in der EWU gibt, die ein erfolgreiches europäisches ‚Wirtschaftsregieren‘ (economic governance) jenseits einer europäischen Wirtschaftsregierung (economic government) ermöglicht.

### 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 tragen allenfalls allgemeiner verbindlichen Charakter und widerspiegeln lediglich die grobe wirtschaftspolitische Ausrichtung neoliberaler Provenienz: Allenthalben werden finanzpolitische Zurückhaltung, lohnpolitische Moderation und arbeitsmarktpolitische Flexibilisierung eingefordert.<sup>5</sup>

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 Luxemburg-Prozesses, die nationalen Cardiff-Berichte im Rahmen des Cardiff-Prozesses) auf die Spitze getrieben wird, bezeichnet man landläufig und aus offensichtlichen Gründen als ‚weiche Koordinierung‘: 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.

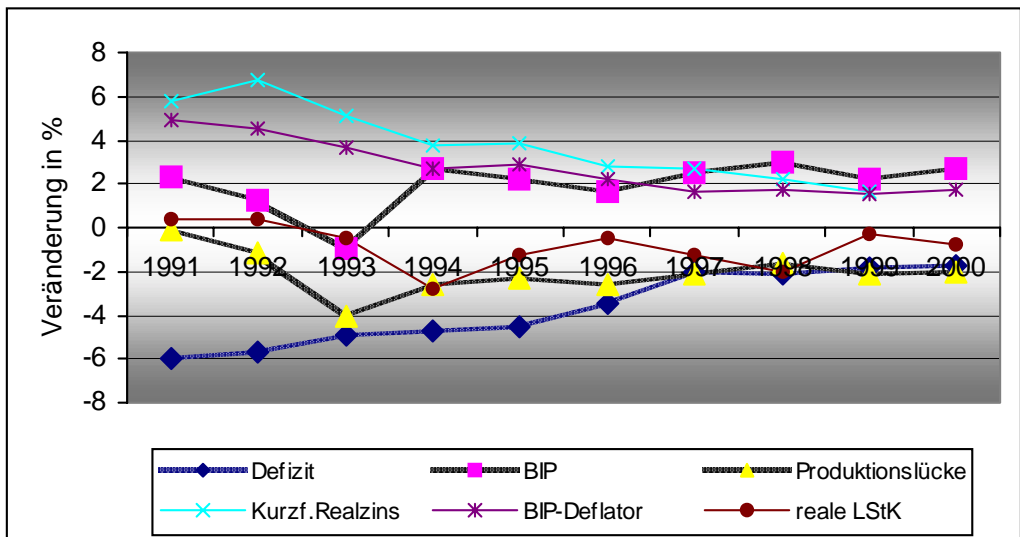
Eine ‚harte‘ Form der Koordinierung auf dieser Ebene kann auch deshalb unterbleiben, weil sie der horizontalen Koordinierung der natio-

nalen Finanzpolitiken vorbehalten ist: Im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP) sind nicht nur klare Verhaltensregeln aufgestellt, sondern auch Sanktionsmaßnahmen benannt worden.<sup>6</sup> Die Ziele der horizontalen Koordinierung des SWP sind eindeutig: Es geht erstens um eine finanzpolitische Restriktion 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.<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup>

In der Praxis der europäischen Finanzpolitik läßt sich das Ergebnis der ‚Restriktionskoordination‘ bereits wiederfinden. Lag die Defizitquote in der EU 1990–1995 noch bei durchschnittlich 4,8% des EU-BIP, so fiel sie 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% 1990–1995 auf durchschnittlich 1,9% 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 Geld- und Lohnpolitik in einen entsprechend expansiven Modus umgeschwenkt wären.

Abbildung 2: Ausgewählte Indikatoren im Euroland (EU-11)



Defizit = konjunkturbereinigter staatlicher Finanzierungssaldo; BIP = Wachstumsrate des realen BIP; Produktionslücke = Abweichung der Produktionskapazität vom Produktionspotential; Kurzfr. Realzins = kurzfristiger Nominalzins minus BIP-Deflator; Daten für 2000 sind geschätzt. Quelle: Europäische Wirtschaft, Nr. 68, 1999



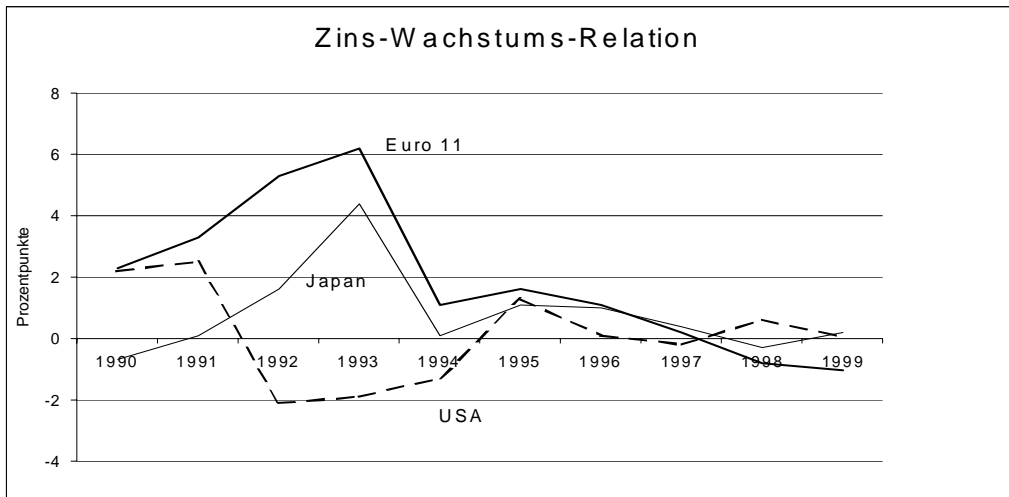
Abbildung 2 nährt den Verdacht, daß dies nicht im ausreichenden Maße gelungen ist, um das Wachstum in der zweiten Hälfte der 90er Jahre deutlich über die 2%-Marke zu heben, bzw. die Produktionslücke, die sich Anfang der 90er Jahre auftat, wieder zu schließen.<sup>9</sup> Zwar sinken die kurzfristigen 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 Europäischen Währungssystem (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.

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; sowie Abbildung 3). Zweifellos sind die Erfahrungen mit dem EU-

Makrodialog im Rahmen des ‚Köln-Prozesses‘ noch unzureichend, um bereits endgültige Schlüsse über seine Wirkungsweise zu ziehen zu. 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-Strauss-Kahn-Variante eines aktiven ‚economic governance‘ – teilweise bereits als Euro-Keynesianismus beschrieben (Aust 2001) – vorerst durchgesetzt. Der Köln-Prozeß ist damit zu einem mißliebigen Kind geworden.

Abbildung 3: Vergleich USA – Japan – EU; Quelle: Flassbeck 2001



(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. Durch die eindeutige Dominanz des SWP wird damit jeder weitgehende Koordinierungsversuch untergraben.<sup>10</sup>

(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 bäugten Rampenlichts anzustoßen, doch ist damit lediglich eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für kooperatives Verhalten der Akteure geschaffen worden. Dazu braucht es klare 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, bleibt der Makrodialog ein ‚Mauerblümchen‘.

#### 4. Anforderungen an eine bessere Koordinierung

Vor die Suche nach besseren Lösungen zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik in Euro-Land hat der Ökonom die Notwendigkeit gesetzt, einen paradigmatischen Wechsel im herrschenden Wirtschaftsverständnis wie 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 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‘) hinausgeht (vgl. z.B. Leithäuser 2000), Großbritannien hat gerade erst finanzpolitische Richtlinien beschlossen, die zumindest die ‚Goldene Regel‘ der Defizitfinanzierung erlaubt (vgl. HM Treasury 1997) und beschäftigungspolitisch traditionell aktive Länder wie Österreich diskutieren den SWP zumindest österreichischer als dies in Deutschland geschieht (vgl. z.B. BEIGEWUM 2000). Und eine kritiklose Rückkehr krypto-keynesianischer Vorstellungen ist deshalb unangebracht, weil deren blinde Flecken – inflationäre Gefahren und Verschuldungsprobleme – gerade erst die Renaissance vorkeynesianischer Mythen ermöglichte.

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

(1) Die technische Ebene des EU-Makrodialogs 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, wo 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 absehbare Zeit die nationale Ebene bleiben wird, muß der EU-Makrodialog durch nationale Makrodialege unter-

führt werden, d.h. es bedarf eines Spill-Over-Prozesses von der EU- zur nationalen Ebene, wie wir ihn schon häufiger erlebt haben.

(3) Der SWP muß in einer Weise interpretiert werden, die einerseits eine stabilisierungspolitisch orientierte Koordinierung der Makropolitiken jenseits der neoliberalen Welt 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 dahingehend 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 90er 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 in letzter Zeit

läßt die Vermutung reifen, daß die internationalen Finanzmärkte die Aussicht auf einen einprozentigen Wachstumszuwachs gegenüber einer einprozentigen Inflationsreduktion deutlich höher schätzen.

## 5. Fazit und Erfolgchancen

Horizontale und vertikale Koordinierung der Wirtschaftspolitik in der EU sind 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 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 zum ‚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 bleibt die Hülle nutzlos.

## Anmerkungen

- 1 Im Hayekschen Sinne wird hier Wettbewerb als ‚Entdeckungsverfahren‘ glorifiziert; vgl. Hayek 1968.
- 2 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.
- 3 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 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.
- 4 Vermutlich muß kein linear-inverser Zusammenhang zwischen Zentralität der Finanzpolitik und Restriktion der Geldpolitik unterstellt werden, sondern eher ein buckelförmiger Zusammenhang, denn wie wir gesehen haben, ist der Anreiz für kleine, offene Volkswirtschaften zu finanzpolitischer Expansion geringer als für mittelgroße oder große, geschlossene Volkswirtschaften.
  - 5 Huffschnid (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“ (Huffschnid 1994: 73).
  - 6 Die genauen Regularien sind im ‚Verfahren bei übermäßigem Defizit‘ festgehalten.
  - 7 Jörg Huffschnid (1999: 373) befindet: „Ein derart einseitig ausgerichteter ‚kooperativer makroökonomischer Policy-Mix‘ steht einer erfolgreichen Beschäftigungspolitik eher entgegen, als daß er sie fördert.“
  - 8 Zur Zeit wird eher von den neoliberalen Hardlinern nahegelegt, 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.
  - 9 Zur Berechnung der Produktionslücke vgl. Europäische Kommission 2001b: 52ff.
  - 10 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 2001a: 3; meine Hervorhebung).
- Flexibility for Credibility?; in: Hughes Hallett, A., Hutchison, M.M., Jensen, S.E.H. (Eds.); Fiscal Aspects of European Monetary Integration, Cambridge 1999, 157-188
- Aust, A.; ‚Dritter Weg‘ oder ‚Eurokeynesianismus‘? Zur Entwicklung der Europäischen Beschäftigungspolitik seit dem Amsterdamer Vertrag; in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaften, 29 (2000) 3, 269-283
- BEIGEWUM; Mythos Nulldefizit. Alternativen zum Sparkurs, Wien 2000
- Bluestone, B., Harrison, B.; Growing Prosperity. The Battle for Growth with Equity in the 21<sup>st</sup> Century, Berkeley 2001
- Buti, M. et al.; Fiscal Discipline and Flexibility in EMU: the Implementation of the Stability and Growth Pact; in: Oxford Review of Economic Policy 14 (1998), 81-97
- Europäische Kommission; Europäische Wirtschaft – Beiheft A, Nr. 2, 2001a
- Europäische Kommission; Europäische Wirtschaft – Beiheft A, Nr. 3/4, 2001b
- Feldmann, H.; Warum der Stabilitätspakt reformiert werden muß; in: Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften 51 (2000) 3, 197-221
- Flassbeck, H.; Der amerikanische Aufschwung und die New Economy; in: Heise, A. (Hg.); USA – Modellfall der New Economy?, Marburg 2001, 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
- Hall, St., Henry, B., Nixon, J.; Inflation Targeting: Revisiting the Delegation and Coordination of Monetary Policy; Centre for Economic Forecasting Discussion Paper No. DP 04-99, London Business School 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(a)
- Heise, A.; Institutioneller Wandel, Beschäftigung und Effizienz; in: WSI-Mitteilungen 53 (1998) 4, 235ff. (1998b)
- Heise, A.; Braucht Europa eine neue Makropolitik?; in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 50 (1999) 5, 270-277
- Heise, A.; Großbritannien und Deutschland im Vergleich. Von den Nachbarn lernen; in: Platzer, H.-W. (Hg.); Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in der EU, Baden-Baden 1999/2000, 34-53
- Heise, A.; Postkeynesianische Finanzpolitik zwischen Gestaltungsoptionen und Steuerungsgrenzen; in: Prokla 31 (2001) 2, 269-284 (2001a)
- Heise, A.; Das Konzept der nachhaltigen Finanzpolitik aus heterodoxer Sicht – ein Diskussionsbeitrag, Working Paper No. 76, Wirtschaftsuniversität Wien 2001(b)
- Heise, A.; New Politics. Integrative Wirtschaftspolitik für das 21. Jahrhundert, Münster 2001(c)
- Huffschnid, J.; Wem gehört Europa?, Bd. 1: Wirtschaftspolitik in der EG, Heilbronn 1994
- Huffschnid, J.; Europäische Wirtschaftspolitik – Bilanz und Herausforderungen zur Jahrhundertwende; in: Helmedag, F., Reuter, N. (Hg.); Der Wohlstand der Personen, Marburg 1999, 363-378

## Literatur

- Arestis, P. et al.; An alternative stability pact for the European Union; in: Cambridge Journal of Economics 25 (2001), 113-130
- Artis, M., Winkler, B.; The Stability Pact: Trading Off

- HM Treasury; *A Code for Fiscal Stability*, London 1997
- Jacquet, P., Pisani-Ferry, J.; *Economic policy coordination in the Eurozone: what has been achieved? What should be done?*; Sussex European Institute Working Paper No. 40, University of Sussex 2001
- Kasten, G., Soskice, D.; *Möglichkeiten und Grenzen europäischer Beschäftigungspolitik*; in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B 14-15*, 2000, 23-31
- Kasten, G.; Soskice, D.; *Europäische Beschäftigungspolitik. Möglichkeiten und Grenzen*, Marburg 2001
- Kromphardt, J.; *Beschäftigungspakte als Mittel der Beschäftigungspolitik*; in: Sadowski, D., Schneider, M. (Hg.); *Vorschläge zu einer neuen Lohnpolitik*, Frankfurt a.M. 1997, 239-259
- Krupp, H.-J.; *Koordination von Geld-, Finanz- und Einkommenspolitik*; in: *Wirtschaftsdienst* 74 (1994) 4, 208-216
- Krupp, H.-J.; *Eine neue konzertierte Aktion ist wünschenswert und machbar*; in: *Wirtschaftsdienst* 75 (1995) 2, 63-67
- Lombard, M.; *Restrictive Macroeconomic Policies and Unemployment in the European Union*; in: *Review of Political Economy* 12 (2000) 3, 317-332
- Leithäuser, G.; *Vorbild Frankreich? Frankreichs Wirtschaftspolitik im Vergleich*; in: *WSI-Mitteilungen* 53 (2000) 3, 168-179
- Lesch, H.; *Brauchen wir eine europäische Beschäftigungspolitik?*; in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B 14-15*, 2000, 3-14
- Majone, G.; *Redistributive und sozialregulative Politik*; in: Jachtenfuchs, M., Kohler-Koch, B. (Hg.); *Europäische Integration*, Stuttgart 1996, 225-248
- Nordhaus, W.D.; *Policy Games: Coordination and Independence in Monetary and Fiscal Policies*; *Brookings Papers on Economic Activity*, No. 2, 1994, 139-216
- Semmler, W.; *The European Monetary Union: Success or Failure?*; in: *Political Economy*, Issue 7, 2000, 5-24
- Schulmeister, St.; *Die unterschiedliche Wachstumsdynamik in den USA und Deutschland in den neunziger Jahren*; in: Heise, A. (Hg.); *USA – Modellfall der New Economy?*, Marburg 2001, 131-167
- Spahn, H.-P.; *Bundesbank und Wirtschaftskrise. Geldpolitik, gesamtwirtschaftliche Finanzierung und Vermögensakkumulation der Unternehmen 1970-1987*, Regensburg 1988
- Wolter, A., Hasse, R.H.; *Gemeinsame Beschäftigungspolitik: Überfällig oder überflüssig?*; in: *Wirtschaftsdienst* 77 (1997) 7, 386