

Arne Heise

European Economic Governance – Wirtschaftspolitik jenseits der Nationalstaaten

Die Globalisierung erschwert die Bereitstellung öffentlicher Güter innerhalb nationaler Grenzen. Ein System der politischen Zusammenarbeit könnte aber eine mögliche Unterversorgung mit öffentlichen Gütern verhindern. Wie wird in der Europäischen Union die Wirtschaftspolitik einzelner Länder koordiniert? Welche Koordinierungsmethoden kommen zu den besten Ergebnissen?

Unter Globalisierung wird zumeist die „Entgrenzung“ wirtschaftlicher (aber auch kultureller) Aktivitäten verstanden. Die Handlungsperspektiven der Wirtschaftssubjekte – z.B. hinsichtlich der Anlage liquider Finanzmittel oder der Investition in Realkapital oder hinsichtlich der vertikalen Integration von Produktions- und Wertschöpfungsketten – gehen weit über den traditionellen Nationalstaat hinaus. Damit aber scheint globalisierte Aktivität nicht länger durch den Nationalstaat zähmbar zu sein, dessen konstitutives Prinzip in der territorialen Begrenzung – z.B. der Regelungsweite, der Ressourcen- und Zieldimension – liegt. Dieser scheinbare Widerspruch hat zur Verkehrung des politischen Primats ins ökonomische Primat geführt: Es wird allenthalben behauptet, dass sich der ökonomische Akteur nicht länger dem politischen Akteur zur Durchsetzung kollektiver (gesellschaftlicher) Ziele unterordnen muss, sondern im Gegenteil Letzteren dazu zwingen kann, seine Handlungsweisen nach rein ökonomischen Kriterien auszurichten. Während die einen (neoliberale Befürworter der Globalisierung) darin den wünschenswerten Zwang erblicken, die als Staatsversagen thematisierte Differenz zwischen wirtschaftspolitischem Sein und wirtschaftspolitischem Sein-Sollen zu verringern¹, sehen die anderen (Globalisierungskritiker) mit dem ökonomischen Primat das Ende der Korrektur von gesellschaftlich unerwünschten Marktergebnissen gekommen: den Terror der Ökonomie².

Zunächst muss wohl mit der Vorstellung gebrochen werden, die Globalisierung entwickle sich so weltumspannend, wie es der Begriff versinnbildlicht. Tatsächlich ergießen sich die Kapital- und Güterströme durchaus nicht musterlos über den Globus, sondern es bilden sich hoch entwickelte Verflechtungsräume

heraus³. Aus europäischer Perspektive ist die europäische Integration zwar nicht die einzige, sicher aber die wichtigste Facette der Globalisierung, deren vorläufiger Höhepunkt der positiven (Institutionen schaffenden) Integration mit der Schaffung der Europäischen Währungsunion (EWU) und der Gründung der Europäischen Zentralbank (EZB) 1999 gekommen ist.

Es war insbesondere dieser (vorerst) letzte Schritt, der den Blick für die zunehmende Notwendigkeit eines umfassenden Systems des Economic Governance⁴ in der Europäischen Union schärfte: Im Gegensatz zu einer (Wirtschafts-)Regierung (Government) meint der Governance-Begriff dabei kein hierarchisches Ziel-Mittel-System, sondern ein Verhandlungssystem, in dem dauerhafte Kooperationsbeziehungen zwischen nationalen Akteuren bzw. die Koordinierung nationaler Politikfelder gestaltet werden⁵ – es geht also um Regieren ohne Regierung im Sinne einer übergeordneten Institution, nicht aber um Regieren ohne Regierungen im Sinne des Fehlens staatlicher Institutionen.

Bevor im Folgenden das bestehende Economic Governance-System in der Europäischen Union dargestellt und ein Blick auf mögliche Entwicklungsperspektiven geworfen werden soll, müssen zunächst einige klärende Prinzipien der Bereitstellung öffentlicher

¹ So z.B. J.B. Donges, A. Freytag: Allgemeine Wirtschaftspolitik, Stuttgart 2001, S. 271.

² V. Forrester: Terror der Ökonomie, Wien 1997. „Globalisierung muss als eine schleichende, postrevolutionäre, epochale Transformation des nationalen und internationalen, staatlich dominierten Systems der Machtbalance und Machtregeln entschlüsselt werden.“ U. Beck: Macht und Gegenmacht im globalen Zeitalter, Frankfurt 2002, S. 96.

³ P. Hirst, G. Thompson: Globalisation in Question. The International Economy and the Possibilities of Governance, Cambridge 1999.

⁴ Im Folgenden wird der Begriff Economic Governance verwendet, weil weder Wirtschaftspolitik noch wirtschaftliches Regieren oder Ähnliches den Sachverhalt hinreichend erfassen.

⁵ Vgl. A. Benz: Einführung: Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept?; in: ders. (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden 2004, S. 21.

Prof. Dr. Arne Heise, 44, lehrt Volkswirtschaftslehre an der Universität Hamburg.

Güter im Allgemeinen und europäischer öffentlicher Güter im Besonderen herausgearbeitet werden.

Öffentliche Güter in einer entgrenzten Welt

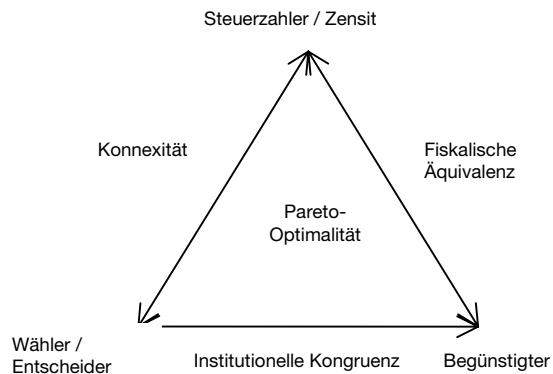
Wirtschaftspolitik kann sinnstiftend als die Bereitstellung öffentlicher Güter verstanden und dargestellt werden⁶. Hierbei kann es sich gleichermaßen um die soziale Sicherung oder um öffentliche Infrastruktur wie um Straßen und Schifffahrtswege, um die äußere und innere Sicherheit oder die Preisstabilität, um fiskalische und ökologische Nachhaltigkeit oder um öffentliche Bildung handeln. Anders als private zeichnen sich öffentliche Güter allerdings durch zwei Charakteristika – die Nicht-Ausschlussfähigkeit und die Nicht-Rivalität im Konsum – aus, die die Verfolgung der Gemeinwohlmaximierung – als rationales Ziel der Wirtschaftspolitik und Bewertungsmaßstab der Effizienz von Wirtschaftspolitik – unmöglich macht: Einerseits ist es in einer heterogenen Gesellschaft so gut wie ausgeschlossen, in konsistenter Weise aus den individuellen Präferenzordnungen der Gesellschaftsmitglieder eine soziale (gesellschaftliche) Wohlfahrtsfunktion zu aggregieren (Arrowsches Unmöglichkeitstheorem), andererseits provoziert die Finanzierung öffentlicher Güter Trittbrettfahrerverhalten. Da unter diesen Bedingungen mit der Bereitstellung privater Güter (unter normalen Umständen) nicht gerechnet werden kann, kann also die Befriedigung verschiedener kollektiver Bedürfnisse nur durch öffentliche Güter erfolgen. Doch deren Bereitstellung ist notwendigerweise zwischen auseinanderklaffenden individuellen Interessen, Klassen- oder anderen Gruppeninteressen umstritten. In demokratischen Gesellschaften wird dieser Interessenwiderstreit durch Wahlen entschieden, womit dem Agenda-Setting- und Agenda-Building-Prozess aufgrund des Wahl-Paradoxon instabiler Präferenzmehrheiten besondere Bedeutung in der Wirtschaftspolitik zukommen muss⁷.

Der Globalisierungsprozess im Allgemeinen und der Prozess der europäischen Integration im Besonderen verschärfen nun die Probleme der Bereitstellung öffentlicher Güter auf nationaler Ebene: Einerseits berühren Externalitäten – z.B. jene Wettbewerbseffekte, die soziale Sicherungssysteme und deren Finanzierung (Bismarck- versus Beveridge-Modell) für nationale Standorte haben können – und Spillover-Effekte die institutionelle Kongruenz und Kon-

⁶ Vgl. A. Heise: Einführung in die Wirtschaftspolitik, München 2005, S. 39 ff.; W. Reinecke: Global Public Policy. Governing without Government, Washington 1998, S. 85 ff.

⁷ Vgl. A. Heise, a.a.O., S. 260 ff.

Abbildung 1
Drei Dimensionen der Bereitstellung öffentlicher Güter



Anmerkung: Unter der Annahme, dass Konnexität, fiskalische Äquivalenz und institutionelle Kongruenz gleichzeitig erfüllt sind, liegt eine pareto-optimale Bereitstellungssituation vor. Dies wird gewöhnlich für die Bereitstellung von privaten Gütern angenommen, da hier Zahler, Begünstigter und Entscheider in einer Person vereinigt sind.

nexität oder sie erhöhen die sozialen Kosten der Wirtschaftspolitik (Aufhebung der Fiskaläquivalenz). Andererseits eröffnen sich für die Wirtschaftssubjekte und – hier bedeutsamer – Zensiten weitere, vorher nicht bekannte Spielräume: In einer geschlossenen Wirtschaft (und Gesellschaft) haben die Zensiten als Wähler/Entscheider nur die Voice-Option, d.h., im Agenda-Building- und Agenda-Setting-Prozess versuchen sie, ihre Interessen zu Gemeinschaftsinteressen zu machen, letztlich aber müssen sie, wenn dies nicht gelungen sein sollte, die Mehrheitsentscheidung akzeptieren. In zunehmend integrierten Ökonomien (und Gesellschaften) verfügen einige Akteure – jene mit den geringsten Mobilitätskosten – zusätzlich über die Exit-Option, wenn die Bereitstellung öffentlicher Güter nicht ihren Präferenzen entspricht. Sie können sich dann eine Ökonomie (Wirtschaftsstandort) suchen, die ihren Präferenzen besser Rechnung trägt, bzw. können sogar im Rahmen einer Dirty-Exit-Option durch Verlagerung ihrer Besteuerungsgrundlage (z.B. der ausgewiesenen Gewinne) weiterhin die öffentlichen Güter eines nationalen Standortes konsumieren, ohne sich an der Ressourcenaufbringung zu beteiligen.

Das Resultat beider Probleme ist entweder eine Unterversorgung mit öffentlichen Gütern – z.B. wird das Niveau der Sozialsicherung niedriger sein, als es sich die Gesellschaft im (imaginären) Zustand der geschlossenen Wirtschaft wünschen würde, oder die Stabilisierungsfunktion der Makropolitik wird nicht mehr effektiv genutzt, weil jeder Nationalstaat auf die Lokomotivfunktion der anderen Staaten wartet – oder eine Gerechtigkeitslücke, die entsteht, wenn die we-

niger mobilen Produktionsfaktoren (direkte Steuern) oder die Konsumenten (indirekte Steuern) zunehmend zur Finanzierung öffentlicher Güter herangezogen werden.

In diesem Zusammenhang muss dann auch der gelegentlich als wünschenswertes Entdeckungsverfahren beschriebene Wettbewerb von Steuer- und Sozialsystemen⁸ kritisch hinterfragt werden: Die nach dem amerikanischen Wirtschaftsgeografen Charles Tiebout benannte Tiebout-Welt⁹, in der Abstimmung mit den Füßen (Exit-Option) zu pareto-optimaler Bereitstellung öffentlicher Güter führt, gilt ausdrücklich nur für den Fall der Gültigkeit der Fiskaläquivalenz (vgl. Abbildung 1) – damit aber würden alle jene Probleme ausgeschlossen, die hier als wesentlich benannt sind.

Europäische öffentliche Güter als normatives Konzept

Um die bei der Bereitstellung Öffentlicher Güter auftretenden Probleme jedenfalls in dem Ausmaß zu beheben, das durch die europäische Integration entsteht bzw. verstärkt wird, ist eine Kooperation der nationalen Politikakteure im Bereich der Finanz-, Haushalts-, Sozial- und vielleicht sogar Tarifpolitik und eine Harmonisierung der angesprochenen Politikbereiche notwendig. Im Lichte der Vielzahl historisch gewachsener, pfadabhängiger institutioneller Ausgestaltungen in nunmehr 25 EU-Mitgliedstaaten kann Harmonisierung offensichtlich nicht als Standardisierung oder Vereinheitlichung interpretiert werden, sondern nur als die Benchmark- oder regelgebundene Herstellung funktionaler Äquivalenz zur Verhinderung von Dumpingprozessen oder Gerechtigkeitslücken¹⁰ – dies ist es wohl, was Fritz Scharpf¹¹ vorschwebte, als er seine Vorstellungen von einem europäischen Governance-System als gemeinschaftsverträglich und autonomieschonend beschrieb. Vor dem Hintergrund eines weitgehenden Ressourcenmangels auf der EU-Ebene und dem viel beklagten Fehlen einer europäischen Öffentlichkeit kann die Bereitstellung Europäischer öffentlicher Güter nicht in Form einer hierarchischen Ziel-Mittel-Steuerung (Government)

erfolgen, sondern muss als Mehrebenen-Kooperation gedacht werden, die die Ressourcen und auch die politische Verantwortlichkeit und Legitimation weiterhin auf der nationalen Ebene belässt.

Vor diesem Hintergrund ist die Schaffung einer Europäischen Währungsunion mit hierarchischer Kooperation im Europäischen System der Zentralbanken (ESZB) unter der Führung der Europäischen Zentralbank (EZB) eher als Ausnahme (zentrale Dezentralisierung) von der Regel (dezentrale Zentralisierung) und deshalb nicht als Vorbild oder Blaupause eines Europäischen Governance-Systems zu verstehen. Obwohl eine hierarchische bzw. hegemoniale Kooperation häufig als stabiler angesehen wird als eine Kooperation unter Gleichen¹², dürfte sie doch in der Europäischen Union, in der die meisten Entscheidungen weiterhin unter nationaler Interessenperspektive und nach der Einstimmigkeitsregel getroffen werden, kaum konsensfähig sein.

Fragmente eines European Economic Governance

Im Weißbuch Europäisches Regieren beschreibt die EU-Kommission Governance sehr weit und unsystematisch als „Regeln, Verfahren und Verhaltensweisen, die die Art und Weise, wie auf europäischer Ebene Befugnisse ausgeübt werden, kennzeichnen, insbesondere in Bezug auf Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Wirksamkeit und Kohärenz“¹³. Indem sie dann nicht den Governance-Prozess auf seiner Policy- und Polity-Ebene als Verhandlungsprozess zwischen verschiedenen nationalen Akteuren beschreibt, sondern sich wesentlich nur den oben genannten Grundsätzen guten Regierens als Handlungsrationale eigenen Verhaltens ausführlich widmet, erweckt die EU-Kommission den Eindruck, es ginge vornehmlich darum, ihre eigenen Legitimationsdefizite zu bereinigen. Diese egozentrische Haltung, die Jachtenfuchs/Kohler-Koch¹⁴ im Verständnis als alleinige Vertreterin des europäischen Gemeinwohls (gegenüber den nationalen Interessen vertreten durch den Ministerrat) begründet sehen, verhindert dann allerdings, dass der Prozess der Konsensfindung thematisiert und problematisiert

⁸ Vgl. z.B. W. Müller u.a.: Regeln für den europäischen Systemwettbewerb, Marburg 2001.

⁹ Vgl. D. Epple, A. Zelenitz: The implications of competition among jurisdictions: Does Tiebout need politics?; in: Journal of Political Economy, Vol. 89 (1981), S. 1197–1217.

¹⁰ Genschel hat aufgezeigt, dass in der Realität wohl eine Mischung aus beidem zu beobachten ist. Ph. Genschel: Globalization, tax competition and the welfare state, in: Politics and Society, Vol. 30 (2002), Nr. 2, S. 245–272.

¹¹ F. W. Scharpf: Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa, Frankfurt 1994.

¹² Vgl. R.O. Keohane: After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy, Princeton 1984. Mit der Bezeichnung unter Gleichen ist übrigens gemeint, dass alle Kooperationsteilnehmer de jure gleichermaßen die Chance haben, mittels Veto-Position oder Nicht-Befolgung das Ergebnis zu bestimmen.

¹³ Europäische Kommission: Europäisches Regieren. Ein Weißbuch, Brüssel, COM(2001) 428 final.

¹⁴ M. Jachtenfuchs, B. Kohler-Koch: Governance in der Europäischen Union, in: A. Benz (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Reglungssystemen, Wiesbaden 2004, S. 77–101.

Tabelle 1
Makroökonomische Performance in der Euro-Zone, in den USA und
in ausgewählten Nicht-EWU-Mitgliedern 2000 bis 2004
 (in %)

	Euro-Zone	USA	Dänemark	Schweden	Großbritannien
BIP ¹	1,6	3,5	1,5	2,2	2,5
BIP-Deflator ¹	2,0	2,2	2,2	1,8	2,6
Arbeitslosenquote	8,4 – 9,1	4,2 – 6,0	4,8 – 5,2	6,7 – 5,8	5,9 – 4,9
Struktureller Haushaltssaldo ²	-2,4	-3,3	1,4	1,1	-1,2
Gesamter Haushaltssaldo ²	-1,8	-3,0	2,0	1,8	-0,6
Kurzfristige Realzinsen ³	1,3	0,5	0,9	2,0	1,9

Anmerkungen: ¹ Durchschnittliche Wachstumsrate. ² Durchschnitt in % des BIP. ³ Durchschnitt in %.

Quelle: European Commission: European Economy 2004.

wird. Dies soll hier für den Teilbereich des Economic Governance geschehen.

Die offene Koordinierungsmethode

In der Realität des europäischen Policy-making wird jenes Verfahren, dass die Finanzierungsressourcen weitgehend bei den nationalen Akteuren belässt, als „offene Methode der Koordinierung“ (Open Method of Coordination – OMC) benannt. Die „offene Methode der Koordinierung“ wird für die allgemeine Koordinierung der Wirtschaftspolitik in der Europäischen Union verwendet, die in den jährlich veröffentlichten „Grundzügen der Wirtschaftspolitik“ (Broad Economic Policy Guidelines – BEPG) ihren Niederschlag findet. Die „Grundzüge der Wirtschaftspolitik“ werden nach einem langen, reflexiven Diskussionsprozess zwischen der EU-Kommission, dem Ministerrat, dem EU-Parlament und den Sozialpartnern verabschiedet und spiegeln damit die institutionelle Balance zwischen den nationalen Interessen und dem von der EU-Kommission und dem EU-Parlament vertretenen Gemeinschaftsinteresse wider.

Nachdem in der Amsterdamer Revision des EG-Vertrags ein Beschäftigungskapitel (Art. 125 ff.) die Verantwortungsübernahme für Vollbeschäftigung (hohes Beschäftigungsniveau; Art. 2 EGV) auf EU-Ebene präzisierte, wurde die „offene Methode der Koordinierung“ auch auf arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Aufgaben übertragen:

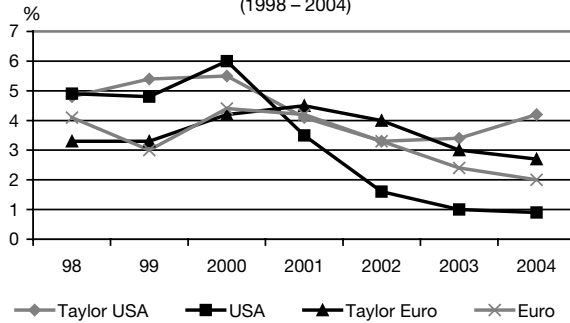
- In einem ebenfalls reflexiven Diskussionsprozess werden im Rahmen der jährlichen „Beschäftigungspolitischen Leitlinien“ (Employment Policy Guidelines – EPG) Handlungsbereiche veröffentlicht, die anhand gemeinsam festgelegter Schwerpunkte (gegenwärtig: Beschäftigungsfähigkeit, Anpassungsfähigkeit der Arbeitsmarktakteure, Chancengleichheit, Unternehmertegeist) Nationale Aktionspläne (NAP) der

nationalen Regierungen provozieren. Nach dem Ort des EU-Gipfels, auf dem dieses Verfahren verabschiedet wurde, spricht man vom Luxemburg-Prozess der europäischen Arbeitsmarktpolitik

- Der Cardiff-Prozess koordiniert die Strukturreformen und Liberalisierungsschritte auf Güter-, Dienstleistungs- und Kapitalmärkten, indem – bislang unter Ausschluss der Sozialpartner – jährliche Cardiff-Berichte mit Handlungsdefiziten auf Initiative der EU-Kommission beschlossen werden, auf die die EU-Mitgliedsländer mit nationalen Cardiff-Berichten reagieren müssen. Gegenstand des Cardiff-Prozess ist hauptsächlich die Rejustierung der Balance zwischen öffentlichem und privatem Güterangebot im Bereich so genannter meritorischer Güter (z.B. Telekommunikation, Wasser- und Energieversorgung).
- Und schließlich organisiert der Kölner Prozess unter Anleitung der EU-Kommission einen Makrodialog zwischen der EZB (verantwortlich für die Geldpolitik), den Parteien des Sozialdialogs (verantwortlich für die Tarifpolitik) und dem ECOFIN-Rat (verantwortlich für die Finanzpolitik) zur Schaffung eines beschäftigungs- und wachstumsförderlichen Policy-mix.

Die „offene Methode der Koordinierung“ zeichnet sich durch einen Mangel an Sanktionen im Falle der Nichtbefolgung der in den „Grundzügen der Wirtschaftspolitik“, „Beschäftigungspolitischen Leitlinien“ oder Cardiff-Berichten beschlossenen Vorgaben aus, sie baut stattdessen auf Peer Reviewing und Peer Pressure, also eine Verhaltensabstimmung durch Kommunikation, Information und gegebenenfalls öffentliche Bloßstellung. Insbesondere der Luxemburg-Prozess verwendet die Setzung mittel- bis langfristig zu erreichender Benchmarks (z.B. die Erhöhung der Partizipationsquoten bis zum Jahre 2010) und den Austausch von Best-Practice-Verfahren – aufgrund methodologischer Probleme, der Kürze der Anwen-

Abbildung 2
Geldpolitik in den USA und der Euro-Zone
(1998 – 2004)



Anmerkung:
Taylor USA = Taylor-Regel-Prognose des kurzfristigen Nominalzinssatzes für die USA
Taylor Euro = Taylor-Regel-Prognose des kurzfristigen Nominalzinssatzes für die Euro-Zone
USA = kurzfristiger Nominalzinssatz für die USA
Euro = kurzfristiger Nominalzinssatz für die Euro-Zone

Quellen: OECD: Economic Outlook, Nr. 75, 2004; IMF: World Economic Outlook 2004; eigene Berechnungen.

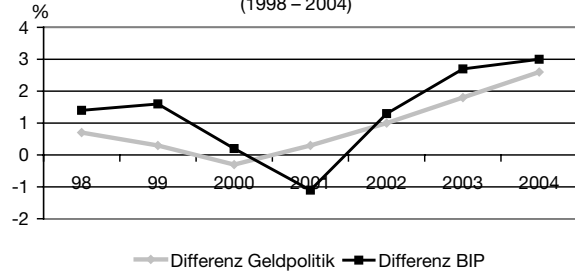
derung und der Langfristigkeit der Zielsetzungen ist eine Bewertung der „offenen Methode der Koordinierung“ für den Luxemburg- und den Cardiff-Prozess sowie für die „Grundzüge der Wirtschaftspolitik“ schwer möglich. Allerdings dürfte die „offene Methode der Koordinierung“ mit dazu beitragen, die Problemwahrnehmung in der EU zu vereinheitlichen und insbesondere die wirtschaftspolitischen Diskussionen in dominierenden Diskursen (zur Zeit mit angebotspolitischer Ausrichtung) zu halten.

Der EU-Makrodialog (Kölner Prozess)

Der Makrodialog des Kölner Prozesses, der in allen Dokumenten der EU als wesentliche Voraussetzung für eine beschäftigungsförderliche Marktconstellation betrachtet wird, ist das am wenigsten regulierte Koordinierungsverfahren: Es gibt keinerlei Sanktionsmittel, kein Peer-Reviewing- oder Peer-Pressure-Verfahren, sondern lediglich zwei Kommunikationsbühnen (technische und politische Ebene des Makrodialogs), auf der sich halbjährlich die beteiligten Akteure im Rahmen der EU-Gipfeltreffen austauschen. Vorläufige Erkenntnisse lassen vermuten, dass der Makrodialog bislang nicht mehr als eine Schwatzbude¹⁵ ist, deren Effekte nicht nachweisbar bleiben¹⁶ – theoretische Überlegungen verweisen auf institutionelle Defizite, die kein besseres Ergebnis erwarten lassen¹⁷.

¹⁵ Dieser Begriff wird Kaiser Wilhelm II als Beschreibung seiner Perception des Reichstags zugeschrieben. Wenn man bedenkt, welchen Bedeutungsaufschwung der Reichs- und heutige Bundestag später erfuhr, sollte der Begriff also nicht als allzu despektierlich angesehen werden.

Abbildung 3
Geldpolitik und Wachstumsperformance in den USA und der Euro-Zone
(1998 – 2004)



Anmerkung:
Differenz Geldpolitik = $([i_{T,USA} - i_{Ac,USA}] - [i_{T,EURO} - i_{Ac,EURO}])$
Differenz BIP = $BIP^{USA} - BIP^{EURO}$
mit i_T = Taylor-Regel basierter Zinssatz
 i_{Ac} = aktueller Nominalzinssatz

Quellen: OECD: Economic Outlook Nr. 75, 2004; IMF: World Economic Outlook 2004; eigene Berechnungen.

Ein erster grober Blick (vgl. Tabelle 1) auf die Wirtschaftsentwicklung und die Entwicklung der makropolitischen Aggregate in der Euro-Zone zeigt, und hier werden die Erfahrungen mit dem fehlerhaften Policy-mix in Deutschland zu D-Mark-Zeiten nur fortgeschrieben¹⁸, dass die Geld- und Finanzpolitik in der Euro-Zone restriktiver ausfiel als in den USA. Ein Vergleich mit den Nicht-EWU-Ländern der EU deutet allerdings an, dass dieses Ergebnis nicht singular dem mangelhaften Governance-System in der EU zugeschrieben werden kann, sondern auch in nationalen Government-Systemen passieren kann.

Betrachten wir die Geldpolitik im Besonderen, dann wird der wachstumsfeindliche Kurs der Geldpolitik der EZB – als Folge einer misslungenen Koordinierung – besonders im Vergleich mit der Geldpolitik der US-Fed deutlich. In Abbildung 2 werden die aktuellen (kurzfristigen) Nominalzinssätze mit den durch eine Taylor-Regel¹⁹ generierten (neutralen) Nominalzinssätzen verglichen. Und obwohl die Geldpolitik der

¹⁶ Vgl. R. Janssen: Koordination im Makroökonomischen Dialog des Kölner Prozesses: Erfahrungen des Europäischen Gewerkschaftsbundes (EGB); in: E. Hein u.a. (Hrsg.): Europas Wirtschaft gestalten, Hamburg 2004, S. 155–175. Selbst ein Teilnehmer (technische Ebene) des Makrodialogs kann eine stärkere Kritik an der Funktionsfähigkeit des EU-Makrodialogs nur abwenden, indem er seine Ziele (Informations- und Kommunikationsaustausch) sehr niedrig ansetzt; W. Koll: Makroökonomischer Dialog – Entstehung und Intentionen; in: E. Hein u.a. (Hrsg.), a.a.O., S. 128–154.

¹⁷ Vgl. A. Heise: The „Cologne Process“: a Neglected Aspect of European Employment Policy; in: International Politics and Society, Nr. 2, 2002, S. 88–102; W. Koll, a.a.O., S. 148 ff.

¹⁸ Vgl. z.B. M. Lombard: Restrictive Macroeconomic Policies and Unemployment in the European Union; in: Review of Political Economy, Vol. 12, Nr. 3, 2000, S. 317–332.

Tabelle 2
Regelbindung und Politikkoordinierung in der EU

		Regel oder Leitlinien	
		Ja	Nein
Sanktionen	Ja	Stabilitäts- und Wachstumspakt (harte Koordinierung)	Nicht sinnvoll ¹
	Nein	Grundzüge der Wirtschaftspolitik (BEPG), beschäftigungspolitische Leitlinien (EPG), nationale Aktionspläne (NAP), Cardiff-Berichte (offene Methode der Koordinierung, OMC)	Makrodialog

¹ Sanktionen für einen Governance-Prozess ohne Regeln oder Leitlinien sind nicht sinnvoll.

Tabelle 3
Bereiche der Politikkoordinierung in der EU

		Politikinterdependenz	
		Ja	Nein
Gemeinsame Ziele	Ja	Makrodialog	Beschäftigungspolitische Leitlinien (EPG), nationale Aktionspläne (NAP), Cardiff-Berichte
	Nein	Stabilitäts- und Wachstumspakt, Steuerpolitik, Sozialpolitik, Tarifpolitik (Geldpolitik ¹)	Nationale Politiken nach nationalen Präferenzen

¹ In der EU bereits supranationalisiert.

EZB diesen Taylor-Zinssätzen weitgehend folgt, zeigt der Vergleich mit der Geldpolitik der US-Fed, wie auf einen exogenen Schock wie den Terroranschlag vom 11. September 2001 hätte adäquat reagiert werden können, wenn Wachstum und Beschäftigung ein wesentliches Ziel der Geldpolitik sind – übrigens ohne die Preisstabilität zu gefährden.

Abbildung 3 stellt die unterschiedlichen geldpolitischen Orientierungen der EZB und der US-Fed dar und zeigt, dass die restriktivere Geldpolitik in der Euro-Zone mit Wachstumsverlusten (mit einem time-lag von etwa einem Jahr) bezahlt werden musste. Um noch einmal explizit zu werden: Dieses Ergebnis ist nicht als Folge der europäischen Währungsintegration zu verstehen, wohl aber als Folge einer bislang nicht gelungenen Koordinierung der Makropolitik und insofern Anzeichen eines ineffizienten Governance-Prozesses.

Der europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt

Bislang ist ausschließlich die Koordinierung der nationalen Finanzpolitiken im so genannten „Stabilitäts- und Wachstumspakt“ (SPW) als Beispiel einer harten Koordinierung (im Gegensatz zur weichen Koordinierung der „offenen Methode der Koordinierung“ und des Makrodialogs) anzuführen: Der „Stabilitäts- und Wachstumspakt“ schreibt eine Finanzpolitik des ausgeglichenen Haushalts vor, deren Einhaltung in einem klar umrissenen Verfahren bei übermäßigem Defizit kontrolliert und, im Falle der Nichtbefolgung,

mit materiellen Sanktionen belegt werden kann – eine „tying one’s hands“-Strategie (vgl. Tabelle 2). Ironie der Geschichte, es war die deutsche Bundesregierung unter Finanzminister Theo Waigel, die diese harte Koordinierung gegen den Widerstand mancher seiner EU-Finanzministerkollegen durchsetzte, um so ein unvernünftiges (weil übermäßig expansives) Haushaltsgebahren einzelner EWU-Mitgliedsländer zu verhindern – und um den Deutschen die Aufgabe der D-Mark schmackhafter zu gestalten. Die Ironie liegt darin, das Deutschland im Jahre 2002 als erstes Land in der EWU²⁰ – allerdings nun unter Finanzminister Eichel – gegen die Bestimmungen des „Stabilitäts- und Wachstumspaktes“ verstieß und seither in keinem Jahr hat einhalten können. In erster Konsequenz wurde der „Stabilitäts- und Wachstumspakt“ etwas aufgeweicht²¹, doch die eigentlichen Konstruktionsmängel blieben bestehen²²: Der „Stabilitäts- und Wachstumspakt“ basiert auf einem sehr einfachen Verständnis ökonomischer Abläufe und Interdependenzen im Allgemeinen und der Haushaltspolitik im Besonderen, vor allem aber konfiguriert dieses Verständnis paradigmatisch (Assignment- bzw. Rollenzuweisungsmodell der Wirtschaftspolitik) mit dem ökonomischen Verständnis, welches dem Makrodialog zugrunde liegt (kooperatives Modell). Die Architektur des EU-Go-

²⁰ Zusammen mit Frankreich, Portugal und, wie sich erst später herausstellte, Griechenland.

²¹ Jetzt soll nicht allein eine starke Rezession (2% BIP-Rückgang), sondern auch eine langanhaltende Stagnationsphase als sanktionslose Ausnahme gelten; vgl. European Commission: Strengthening economic governance and clarifying the implementation of the Stability and Growth Pact, Brüssel, COM (2004) 581.

²² P. Bofinger: Politikkoordinierung nützt Europas Zukunft; in: C. Randzio-Plath (Hrsg.): Wege aus der Krise, Baden-Baden 2004, S. 63–76; A. Heise: The „Cologne Process“, a.a.O.

¹⁹ John B. Taylor entwickelte eine einfache Regel, um Geldpolitik zu beschreiben (ex post) und zu prognostizieren (es ante): J.B. Taylor: Discretion versus Policy Rules in practice; in: Carnegie-Rochester Series on Public Policy, Vol. 23, 1993, S. 195-214. Die einfache Taylor-Regel ist $iT = i^* + \Delta Pt + 0,5 [(inflation\ gap) + (output\ gap)]$; mit i^* als (reale) Gleichgewichts-(Nominal-)Kurzfristzinssatz (= 2%) und ΔPt als die tolerierte Inflationsrate.

vernance-Systems ist also an entscheidender Stelle widersprüchlich und bedarf unbedingt der Korrektur.

Sozialregulation

Aufgrund der geringen Ressourcenbasis der EU ist die Sozialpolitik im engeren Sinne (d.h. die soziale Sicherung für die Wechselfälle des Lebens mit solidarischer, distributiver Zielsetzung) bislang völlig in nationaler Verantwortung geblieben. Allerdings gibt es in einigen Bereichen, die der Sozialpolitik zuzurechnen sind (z.B. Arbeitsschutz, Arbeitsbedingungen, Gleichstellung), Ansätze, über die Durchsetzung von Mindeststandards oder anderer rechtlicher Normen wenigstens einen gemeinsamen Ordnungsrahmen abzustecken – Majone²³ spricht deshalb von sozialregulativer Politik mittels Richtlinien und Verordnungen statt redistributiver Sozialpolitik. Obwohl die der Sozialregulation unterliegenden Felder keineswegs marginalisiert und diminuiert werden sollen, kann wohl doch zugestanden werden, dass der soziale Acquis der EU bislang äußerst klein ist – Sozialpolitik als Stiefkind der europäischen Integration.

Ein Blick nach vorne

Obwohl es zu früh wäre, sich über den europäischen Economic-Governance-Prozess ein abschließendes Urteil bilden zu wollen, lässt sich wohl doch, ohne viel Widerspruch zu provozieren, sagen, dass wir erst den Beginn eines funktionierenden Prozesses erleben. Weite Politikfelder sind noch weitgehend vom europäischen Economic-Governance-Prozess ausgenommen, obwohl es immer klarer wird, dass sie integriert werden müssten: Die Sozialpolitik, die Steuerpolitik, die Tarifpolitik – Politikbereiche, die von starken externen Effekten begleitet sind²⁴. Und auch wenn das gelegentlich gemalte Bild eines fürchterlichen Lohn- und Sozialdumpings nicht das realistische Entwicklungsszenario darstellt, so dürfte doch eine Unterversorgung mit öffentlichen Gütern oder eine ungleiche Belastungsverteilung der Finanzierung die kaum wünschenswerte Folge sein.

Allerdings sind es nicht nur die unberücksichtigten Politikfelder, sondern auch der Governance-Prozess selbst, der weiteres Nachdenken provozieren muss: Einerseits argumentieren einige, die zwar die verstärkte Kooperationsnotwendigkeit in der EU sehen, aber eine Kooperation unter Gleichen für zu instabil oder

zerbrechlich halten, für eine Supranationalisierung der Politik im Sinne einer hierarchischen Politikgestaltung auf EU-Ebene – also eine wahrhaft Europäische Republik²⁵. Allerdings erlaubt die Diskussion über die Europäische Verfassung, die die EU-Institutionen (Europäisches Parlament, Europäische Kommission) stärken und nationale Veto-Positionen schwächen will, einige Skepsis über die Durchsetzbarkeit eines solchen Vorschlags – zumindest zur jetzigen Zeit. Andererseits befürworten andere, die die Zeit für eine Europäische Politik noch nicht für gekommen halten, dennoch für eine institutionelle Weiterentwicklung des europäischen Governance-Prozesses, um die Anreize für eine effektive Kooperation zu stärken: Dazu bedarf es z.B. einer Revision des „Stabilitäts- und Wachstumspaktes“ und der Integration der Finanzpolitik in den Makrodialog, einer institutionellen Weiterentwicklung des Makrodialogs zu einem echten Kooperationsforum, aber auch einer konsistenten Anpassung der „Grundzüge der Wirtschaftspolitik“ und der „Beschäftigungspolitischen Leitlinien“ an eine gemeinsame (paradigmatische) Problemwahrnehmung²⁶.

Beide Positionen, einerseits das Vertrauen in gestärkte Institutionen zur effektiveren Koordinierung der verschiedenen wirtschaftspolitischen Bereiche in einem europäischen Governance-Prozess, andererseits die Betonung der Notwendigkeit einer stärker hierarchischen Politikgestaltung auf EU-Ebene (Government), müssen keineswegs als sich gegenseitig ausschließend betrachtet werden, sondern verweisen vielmehr – neben dem unterschiedlichen Zeithorizont (kurzfristig: Governance, langfristig: Government) – darauf, dass verschiedene Koordinierungstatbestände unterschiedliche Koordinierungsformen benötigen können (vgl. Tabelle 3): Wann immer der Koordinierungshintergrund ein Nullsummen-Spiel darstellt – wie z.B. im Falle der (Wettbewerbs-)Externalitäten von Steuer- und Sozialsystemen –, mag der Verhandlungsprozess unter Gleichen (mit nationalem Interessenfokus) sehr

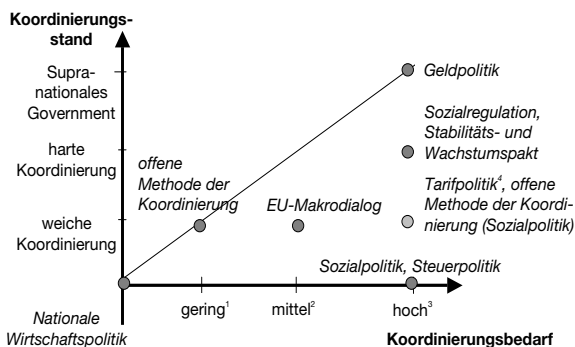
²³ G. Majone (Hrsg.): *Regulating Europe*, London 1996.

²⁴ Vgl. u.a. F.W. Scharpf: *Economic integration, democracy and the welfare state*, in: *Journal of European Public Policy*, Vol. 4, 1997, S. 18-36.

²⁵ Unter Europäische Republik soll verstanden werden, dass es eine demokratisch legitimierte, supranationale Politikebene gibt, die zumindest übergeordnete legislative (also Rechtsnormen setzende) Kompetenz hat. Diese kann entweder durch Finanzressourcen unterstützt werden, um auch exekutive Gewalt zu erlangen, oder in der Rechtsbindung nachgeordneter, nationaler Ebenen liegen. Der bisherige Acquis Communautaire hingegen sieht ein Verfahren – Vorschlagsrecht der EU-Kommission, Beschlussfassung durch den Ministerrat – vor, dass gerade keine Delegation von Kompetenzen auf eine übergeordnete, supranationale Ebene erlaubt. Vgl. St. Collignon: *The European Republic. Reflections on the Political Economy of a Future Constitution*, London 2003.

²⁶ So benötigt z.B. der Makrodialog verpflichtungsfähige Tarifparteien, die nicht mit der Standardforderung der Arbeitsmarktpolitik in den Employment Policy Guidelines nach Verbetrieblung der Kollektivvertragsebene konform geht.

Abbildung 4
Governance – Soll- und Ist-Zustand



Anmerkungen: ¹ Keine Interdependenz + gemeinsame Ziele. ² Interdependenz + gemeinsame Ziele. ³ Interdependenz + keine gemeinsamen Ziele. ⁴ Zur rudimentären (Selbst-)Koordinierung der Tarifpolitik, vgl. Th. Schulten: Solidarische Lohnpolitik in Europa. Zur Politischen Ökonomie der Gewerkschaften, Hamburg 2004.

delikat und unvorhersagbar sein²⁷. Wann immer aber Kooperation ein Positivsummen-Spiel auslöst – wie z.B. im Falle des Makrodialogs –, mag eine Koordination der Politiken unter Gleichen hinreichend und effizient gestaltbar sein, wenn es gelingt, dem Gefangen-Dilemma zu entkommen.

Bei den bislang durch die „offene Methode der Koordinierung“ geregelten Politikbereichen handelt es sich also ganz offensichtlich (vgl. Tabelle 3) um jene Bereiche, die aufgrund mangelnder Politikinterdependenz nach dem Subsidiaritätsprinzip auch weiterhin in nationaler Verantwortung hätten bleiben können und, in der Substanz, ja auch tatsächlich verbleiben. Jene Politikbereiche aber, die aufgrund ihrer Politikinterdependenz zur Koordinierung drängen – insbesondere wenn keine gemeinsamen Ziele (Nullsummen- oder Verteilungsspiel) vorliegen –, sind noch gar nicht in ein Governance-System eingebunden bzw. nicht effektiv koordiniert (vgl. Abbildung 4). Lediglich die Geldpolitik macht hier eine Ausnahme, und es wird jetzt auch verständlich, weshalb sie – als weitestgehende Form der

Koordinierung – bereits konsequenterweise supranationalisiert wurde²⁸.

Von besonderer Bedeutung ist offensichtlich die Einschätzung, ob ein Koordinierungstatbestand als Null- oder Positivsummen-Spiel eingeschätzt wird. Diese Einschätzung hängt einerseits von einer theoretischen Perspektive ab: So kann die makroökonomische Koordinierung von Geld-, Finanz- und Tarifpolitik nur auf post- bzw. nekeynesianischer Basis als Positivsummen-Spiel verstanden werden²⁹, während sie im Assignment-Modell der neoklassisch-monetarischen Theorie ein Nullsummen-Spiel darstellen muss bzw. aufgrund bestrittener Interdependenz der Politikbereiche gar der Spielcharakter und mithin die Koordinierungsnotwendigkeit überhaupt fraglich bleibt. Und letztlich hängt der Spielcharakter auch davon ab, ob die beteiligten Akteure eine (nationale) Froschperspektive oder eine (gemeinschaftliche) Vogelperspektive einnehmen: Wird beispielsweise in der Steuerpolitik das gemeinsame Ziel einer gesicherten Einnahmebasis prioritär verfolgt (Finanzierungsfunktion), kann die Koordinierung als Positivsummen-Spiel verstanden werden, wird Steuerpolitik hingegen maßgeblich als Standortfaktor gewichtet (Lenkungsfunktion), dann entsteht ein Nullsummen-Spiel. Ähnlich lässt sich die Sozial- und Tarifpolitik aus unterschiedlichen Perspektiven betrachten, die eher gemeinsame oder (konfliktierende) nationale Ziele betonen.

Eines jedenfalls scheint klar: Wenn es nicht gelingt, einen effektiven europäischen Economic-Governance-Prozess zu etablieren, dürfte sich der politische (Neo-) Liberalismus mit seinem Politikprogramm der Marktliberalisierung, der Privatisierung und des Staatsabbaus weiter durchsetzen und die nationalen Sozialsicherungssysteme weiter unter Druck geraten lassen³⁰. Das allerdings wäre keine gute Perspektive für eine Europäische Union, die mehr als eine Freihandelszone sein will. Deshalb ist die EU zum Erfolg hinsichtlich eines effektiven Governance-Prozesses verdammt, und es wird auf irgendeine Form der hierarchischen Politiksteuerung (also der Schritt vom Staatenbund zum Bundesstaat) früher oder später hinauslaufen³¹ – doch wie es aussieht, wohl erst später.

²⁷ Vgl. z.B. W. Reinecke, a.a.O., S. 73 ff.

²⁸ Die Geldpolitik ist ein interessantes Beispiel für die Entwicklung der Koordinierung in der EU: Das Europäische Währungssystem (EWS), nach dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems zur Stabilisierung der Wechselkurse in Europa geschaffen, sah eine institutionell abgesicherte Koordinierung der Geld- und Währungspolitik (Interventionsmechanismus im Paritätengitter) vor, die symmetrisch gestaltet sein sollte (Koordination unter Gleichen). Tatsächlich aber entwickelte sich das EWS in ein hegemoniales Währungssystem (mit der D-Mark als Leitwährung und der Deutschen Bundesbank als hegemonialer Notenbank), wobei diese Entwicklung vermutlich zu der relativen Stabilität des System geführt hat. Letztlich aber hat sich ein Governance-System als nicht effektiv herausgestellt, die Weiterentwicklung zu einem Government-System war die Folge, deren Alternative nur das endgültige Scheitern des EWS (Anfang der 1990er Jahre) gewesen wäre.

²⁹ Vgl. A. Heise: Einführung in die Wirtschaftspolitik, a.a.O., S. 231 ff.

³⁰ Vgl. unter anderem F. W. Scharpf: Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States; in: G. Marks, F. W. Scharpf, W. Streeck (Hrsg.): Governance in the European Union, London 1996, S. 15-39.

³¹ Dazu demokratisch legitimiert wird sie aber erst sein, wenn eine wahrhaft europäische, politische Öffentlichkeit entsteht, die einen Agenda-Building- und Agenda-Setting-Prozess ermöglicht, auf dessen Grundlage EU-weit über die öffentliche Güter-Bereitstellung befunden werden kann.