
Rudolf Welzmüller

Für eine Europäische Wirtschaftspolitik



Dr. Rudolf Welzmüller, geb. 1949 in Landsberg/Lech, Industriekaufmann, Zweiter Bildungsweg, Studium der Ökonomie in München und Frankfurt/Main, war von 1978 bis 1989 wiss. Referent am Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) des DGB; seitdem ist er Referent in der Abteilung Wirtschaft der IG Metall- Vorstandsverwaltung in Frankfurt/Main. Zahlreiche Veröffentlichungen zu wirtschafts- und verteilungspolitischen Themen.

Wachstum und Beschäftigung hängen entscheidend von „makroökonomischen“ Größen ab, nämlich vom Zins, vom Wechselkurs, von den Lohnstückkosten (d.h. dem Verhältnis von Lohnsatz zu Produktivität) und von der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage. Diese Schlüsselgrößen „ergeben“ sich nicht einfach durch das Zusammenspiel der freien Marktkräfte, sondern sie werden erheblich von handelnden Institutionen (Akteuren) beeinflusst bzw. bestimmt. So von der Europäischen Zentralbank (EZB) über die Geld- und Zinspolitik; von den Regierungen über die Finanzpolitik; von den Tarifparteien über die Lohnpolitik.

Auf der Ebene der Europäischen Union (EU) war lange Zeit sehr umstritten, ob der makroökonomischen Politik wirklich große Bedeutung zukommt. Dem Maastrichter Vertrag liegt noch die Auffassung zugrunde, dass die privaten Märkte und die autonome EZB mit ihrer Geldpolitik¹ völlig ausreichend seien für die Gestaltung der gesamtwirtschaftlichen Abläufe. Der Finanzpolitik des Staates² wurde folglich im Kern eine neutrale Rolle zugeschrieben: Sie sollte für einen ausgeglichenen Haushalt sorgen und allenfalls in konjunkturellen Abschwüngen mit einem Defizit bis maximal drei Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP) zur Stabilisierung des Wachstums beitragen. Die Lohnpolitik wurde lange Jahre darauf festgelegt, mit ihren Abschlüssen hinter dem Produktivitätszuwachs zurückzubleiben.

Demgegenüber wird hier davon ausgegangen, dass makroökonomische Zusammenhänge zentral sind für das Beschäftigungsniveau und auch die Frage, ob kurzfristig erzielte Verteilungserfolge von Bestand sind. Doch die gegenwärtige europäische Wirtschaftsverfassung und -politik wird dem nicht gerecht. Deshalb besteht wirtschaftspolitischer Reformbedarf in

1 Geldpolitik: Entscheidungen der EZB zur Höhe der Leitzinsen und der verfügbaren Menge an Geldmitteln (liquide Mittel). Beides wirkt sich direkt auf die Entscheidungen der Investoren und Konsumenten aus, aber auch indirekt, über die Kreditgewährung der Banken. Denn Kreditgewährung ist eine zentrale Quelle der Finanzierung wirtschaftlicher Aktivitäten

2 Fiskalpolitik: gezielte Nutzung von Staatseinnahmen (z.B. Steuern) und Staatsausgaben (z.B. Öffentliche Investitionen), um auf diese Weise die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und die Beschäftigung zu beeinflussen.

der EU. Der kürzlich einberufene Europäische Konvent wird sich diesem Thema stellen müssen.

Hat die Währungsunion neue Bedingungen für die makroökonomische Politik geschaffen?

Die Europäische Währungsunion (EWU) hat generell den makroökonomischen Handlungsspielraum gegenüber der vorher national zersplitterten Situation erhöht. Denn die EWU umfasst einen Wirtschaftsraum, der ein nahezu geschlossener Binnenmarkt ist: Nur neun Prozent der Nachfrage der gesamten EU richten sich auf Importe. Anders gesagt: Wenn es zu geld- und fiskalpolitischen Nachfrageimpulsen kommt, dann bleiben diese fast vollständig in der EU und fließen nicht ab. Die EU hat damit einen ähnlich bedeutenden Binnenmarkt wie die USA.

Zudem können die Finanzmärkte sich nun nicht mehr einzelne europäische Staaten als Zielscheibe ihrer Währungsattacken aussuchen, denn mit dem Euro ist immer der gesamte Währungsraum umfasst. Damit verringerte sich die Gefahr von Währungsturbulenzen und es erweiterten sich die Spielräume für eine eigenständige Makropolitik der EWU. In den drei Krisensituationen seit Bestehen der EWU: der Asienkrise (1998/99), dem Ölpreisschock (1999/2000) und dem synchronen Abschwung 2001 erwies sich die Währungsunion als robust. Deshalb ist es auch falsch und kleinmütig, wenn selbst von der gegenwärtigen Bundesregierung stereotyp die Behauptung aufgestellt wird, es ließe sich makroökonomisch nicht viel machen, weil es vor dem Hintergrund der Globalisierung keinen Handlungsspielraum gebe.

Die EU insgesamt hat diesen Handlungsspielraum gewonnen. Sie macht es sich allerdings durch die selbst auferlegten Beschränkungen aus eigenem Verschulden schwer, diesen potentiell vorhandenen Handlungsspielraum auszuschöpfen.

Einschränkungen durch die wirtschaftspolitischen Zielvorgaben?

Diese Beschränkungen gehen sowohl von der Zielvorgabe als auch von den weiteren Regelungswerken im Stabilitäts- und Wachstumspakt (Amsterdam 1997) aus: Beherrschende Fixpunkte des wirtschaftspolitischen Selbstverständnisses auf Basis des Maastrichter Vertrages (aus dem Jahr 1991) sind Preisstabilität und Kürzung der Staatsaktivität zu Gunsten des privaten Marktes. Letzteres wurde operationalisiert durch Regeln zur Staatsschuld, zum Staatsdefizit, sowie durch die im Stabilitäts- und Wachstumspakt nachträglich vereinbarten Sanktionsmechanismen. Hinzu kommen noch die im so genannten Cardiff-Prozess (1998) jeweils vereinbarten EU-weiten Deregulierungen und Privatisierungen der Güter- und Dienstleistungsmärkte.

Letztlich konnte diese „Engführung“ des wirtschaftspolitischen Konzeptes jedoch unter dem Druck der Arbeitsmarktprobleme und der davon ausgehenden sozialen Konflikte nicht gehalten werden: in den Amsterdamer Vertrag von 1997 wurde das „Beschäftigungskapitel“ aufgenommen. Dabei wurde ausdrücklich formuliert, dass „die Förderung der Beschäftigung“ eine „Angelegenheit von gemeinsamem Interesse“ ist und dass die Mitgliedstaaten eine „koordinierte Beschäftigungsstrategie“ zu entwickeln haben. Hier wurde also der Schlüsselbegriff von der „koordinierten Beschäftigungsstrategie“ verankert.

Von der Arbeitsmarkt- zur Beschäftigungspolitik

Die von nicht wenigen Mitgliedstaaten - so vor allem auch von der damaligen Regierung Deutschlands - wenig geliebte Verpflichtung zur koordinierten Beschäftigungsstrategie wurde zunächst defensiv und nur „arbeitsmarktpolitisch“ im engeren Sinne verstanden.³ Eine makroökonomische Interpretation wurde abgelehnt. Der Luxemburger Prozess und die von diesem zu beschließenden „Beschäftigungspolitischen Leitlinien“ beziehen sich im Kern auf ein ganzes Bündel von Maßnahmen für Qualifizierung und Wiedereingliederung von Arbeitslosen. Die wirtschaftspolitischen Rahmensetzungen der Mitgliedsländer, wie sie jährlich von der EU-Kommission und den Finanzministern in den wirtschaftspolitischen Grundzügen festgeschrieben werden, blieben jedoch weitgehend unberührt davon.

Erst mit dem makroökonomischen Dialog (Köln-Prozess 1999) wurde anerkannt, dass sich die Wirtschaftspolitik selbst in ihrer konkreten Ausrichtung auf die Schaffung von Beschäftigung orientieren muss. Damit wurde endlich ein institutioneller Rahmen bereit gestellt, der zur Umsetzung einer „koordinierten Beschäftigungsstrategie“ unentbehrlich ist.

Makroökonomischer Dialog bringt erstmals alle Akteure an einen Tisch

Der makroökonomische Dialog wurde unter österreichischer Präsidentschaft vorbereitet, konzeptionell entwickelt und dann unter deutscher Präsidentschaft – mit dem damaligen Finanzminister Lafontaine – institutionalisiert.

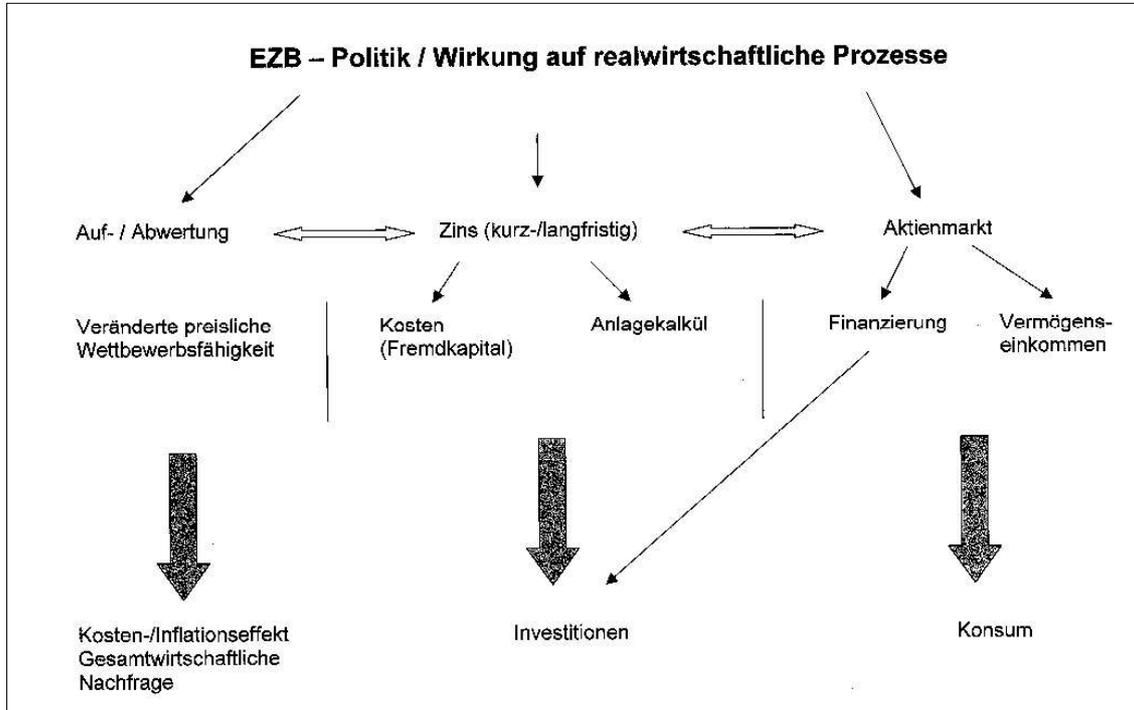
Teilnehmer des Dialogs sind die makroökonomischen Akteure sowie die EU-Kommission. Es gibt drei strikte Vorbedingungen für die Treffen: Die Unabhängigkeit der Akteure darf nicht angetastet werden; der Stabilitäts- und Wachstumspakt muss eingehalten werden; es gilt das Prinzip der Subsidiarität. Mit letzterem Punkt sollte vor allem vermieden werden, dass der EU als supranationaler Institution eigene beschäftigungspolitische Kompetenz gegeben wird. Der makroökonomische Dialog gliedert sich in eine technische Arbeitsgruppe und in die politische Runde. Beide tagen seit 1999, und zwar halbjährlich. In der technischen Arbeitsgruppe geht es vor allem um die Analyse und Einschätzung der wirtschaftlichen Lage und Entwicklung. Dominiert werden diese Treffen von der EU-Kommission. In der Politischen Runde geht es vorrangig um die strategische Verhaltensabstimmung zwischen den vertretenen Akteuren.

3 Arbeitsmarktpolitik: zielt auf die Einsatzbedingungen von Arbeitskräften (Ausbildung, Qualifikation, Mobilitätsanforderungen, Arbeitslohn), auf die Gestaltung der Arbeitsverhältnisse (Teilzeit-/Vollzeitarbeitsverhältnisse, Kündigungsrechte, flexible/starre Arbeitszeiten etc.), auf die institutionelle Ausgestaltung des Arbeitsmarktes (amtliches/privates Vermittlungssystem, Arbeitslosenversicherung, lohnbezogenes Abgaben-/Steuersystem) und schließlich auf die direkte Schaffung von Arbeitsmöglichkeiten durch öffentliche Einrichtungen bzw. Subventionierung (zweiter Arbeitsmarkt). Beschäftigungspolitik: zielt auf die Schaffung von zusätzlicher gesamtwirtschaftlicher Nachfrage und von Wachstumsimpulsen. Dies geschieht sowohl über fiskalische Maßnahmen (öffentliche Investitionen, Steuersenkung) als auch über geldpolitische Entscheidungen (Senkung der Zinsen; geldpolitische Lockerung). Die staatliche Ausgabenpolitik soll konjunkturell verursachte Mehrausgaben (für Arbeitslosigkeit) und Mindereinnahmen (geringere Steuern in der Konjunkturlaute) nicht durch Haushaltskürzungen, sondern durch Kredite überbrücken (sogenannte „automatische Stabilisatoren“ wirken lassen). Ansonsten stehen Investitionen im Vordergrund: Öffentliche Infrastrukturinvestitionen oder von der öffentlichen Hand angestoßene private Investitionen schaffen direkt Beschäftigung und Einkommen und indirekt - über die Konsumausgaben der neu Beschäftigten und Vorleistungsbestellungen - weitere Einkommen und Beschäftigung (Multiplikatoreffekt). Zudem geht von diesen Investitionen wachstums- und produktivitätssteigernde Wirkung aus.

Erst der makroökonomische Dialog schuf jene institutionellen Voraussetzungen, die erforderlich sind, um die im Beschäftigungskapitel aufgetragene Pflicht zur Formulierung einer „koordinierten Beschäftigungsstrategie“ erfüllen zu können. Denn nun ist erstmals auch die EZB als Akteurin im makroökonomischen Dialog einbezogen - gemeinsam mit den Regierungen der Mitgliedsländer (Finanzminister), den Vertretern der Tarifparteien und der EU-Kommission.

Warum ist es so wichtig, dass die EZB einbezogen wird? Das hat mit ihrer starken Position bei der Steuerung des Wirtschaftsprozesses zu tun. Sie kann nämlich eigenständig (autonom im Rahmen der Gesetze) in die Abläufe eingreifen und mit ihrer Politik sowohl Preisniveau als auch Beschäftigung beeinflussen. Darüber hinaus kann sie das Produktionspotential und damit das künftige Wirtschaftswachstum selbst anreizen. Der Wirkungszusammenhang von Geld- und Zinspolitik einerseits und den realen gesamtwirtschaftlichen Größen andererseits kann im Kern wie folgt beschrieben werden (siehe Grafik):

- Die EZB wirkt über den kurzfristigen Zins auf den langfristigen Kapitalmarktzins.
- Sie lenkt über den Zins sowohl die Kosten für Fremdfinanzierung als auch das Anlagekalkül der potentiellen Investoren und wirkt so auf die Investitions- bzw. Konsumentscheidungen ein.
- Über die Zinspolitik werden Finanzmarktreaktionen ausgelöst, die wiederum Auf- und Abwertungstendenzen des Wechselkurses beeinflussen. Auf diese Weise werden die preisliche Wettbewerbsfähigkeit (Export-/Importströme) und damit die gesamtwirtschaftliche Nachfrage berührt - das ist gerade für ein exportabhängiges Land wie Deutschland sehr wichtig. Schließlich beeinflusst sie über den Wechselkurs auch die Importkosten und damit die Entwicklung der Inflation.



Die Geldpolitik hat folglich einen höheren Einfluss auf das gesamtwirtschaftliche Geschehen und damit auf das Beschäftigungsniveau als gemeinhin angenommen wird.

Demgegenüber ist die Bedeutung der Finanz- und Lohnpolitik im Verständnis des Maastrichter Vertrages bzw. der jährlich verabschiedeten wirtschaftspolitischen Grundzüge eingeschränkt. Die Finanzpolitik ist auf einen - über den Konjunkturzyklus hinweg - neutralen Haushalt verpflichtet. Von der Lohnpolitik wird - zumal nach dem endgültigen Wegfall der Wechselkurse innerhalb der EWU - Anpassung verlangt: Bei Arbeitslosigkeit sollen die Abschlüsse differenziert nach Regionen und Branchen sein und generell hinter dem Produktivitätszuwachs zurückbleiben, bei Wettbewerbsproblemen müsse sie sich moderat verhalten. Es gibt folglich ein erhebliches Ungleichgewicht in der Bedeutung der drei Akteure: es dominiert die EZB; die Finanzpolitik soll sich neutral verhalten und die Lohnpolitik sich anpassen.

Der makroökonomische Dialog hat die Chance eröffnet, das Ungleichgewicht zwischen den makroökonomischen Akteuren zu korrigieren: denn es handelt sich um ein Gremium, in dem die makroökonomischen Hauptakteure ihr Handeln im Sinne einer „koordinierten Beschäftigungsstrategie“ abstimmen könnten.

Allerdings ist die Handlungskompetenz zwischen den drei Hauptakteuren nach wie vor ungleich verteilt - und dies in zweifacher Hinsicht: zum einen was ihre Handlungsfreiheit angeht, zum anderen, was die ihnen zugeordnete Rollenverteilung betrifft. Dazu im Einzelnen:

Die EZB kann in ihrer Kernkompetenz - der Zins- und Geldpolitik - als autonome Institution handeln. Sie braucht deshalb nicht zwingend die Abstimmung mit den anderen Akteuren. Die Finanzpolitik der Mitgliedsländer wird formell gesehen von den nationalen Regierungen entschieden. Doch der Handlungsspielraum ist vom Maastrichter Vertrag und dem darauf aufbauenden Stabilitäts- und Wachstumspakt von 1997 beschränkt: Es gibt die Vorgaben zum laufenden Defizit (Drei-Prozent-Regel) und zum Schuldenstand (60-Prozent-Regel) sowie ein gestuftes System der Sanktionen bei Abweichung von den Zielvorgaben - vom „Blauen Brief“ bis zu Strafzahlungen. Zudem muss die Finanzpolitik der Mitgliedsländer, soll sie wirkungsvoll sein und einen ernsthaften Partner für die Geldpolitik darstellen, sich erst untereinander koordinieren. Die Lohnpolitik schließlich ist ebenfalls national angesiedelt. Auch sie muss sich erst über interne Koordinationsprozesse formieren, um dann einheitlich auf EU-Ebene zu agieren.

Zu diesen Unterschieden kommt noch hinzu, dass den einzelnen Akteuren in der EU eindeutige Rollen zugewiesen werden, die aus einer einseitigen (neoklassischen) Wirtschaftsdoktrin abgeleitet sind: Die EZB ist demnach für die Preisstabilität zuständig, die Finanzpolitik für einen ausgeglichenen (neutralen) Haushalt, die Lohnpolitik für die Beschäftigung. Mit dieser Rollenzuweisung wird dem einzelnen Akteur strikt auferlegt, das zu erfüllen, was die Wirtschaftsdoktrin von ihm erwartet.

Beide Aspekte - sowohl die unterschiedliche Handlungsfreiheit als auch die falsche Rollenzuteilung - verhindern, dass der makroökonomische Dialog wirklich zu einer Einrichtung wird, die Beschäftigung und Wachstum fördern.

Wie sieht die Zwischenbilanz des makroökonomischen Dialogs aus?

Nach nunmehr drei Jahren lässt sich das Wirken des makroökonomischen Dialogs wie folgt bilanzieren:

Mit dem makroökonomischen Dialog wurde prinzipiell ein sinnvoller *erster Schritt* getan, um die seit Beginn der Währungsunion bestehende konzeptionelle und institutionelle Lücke

zu schließen: konzeptionell - da nun zugestanden wurde, dass die koordinierte makroökonomische Politik von zentraler Bedeutung für Beschäftigung und Wachstum ist; institutionell - da erstmals ein Rahmen für die geregelte Zusammenführung der maßgeblichen Politikfelder definiert wurde.

- Praktisch gesehen hat die bisherige Art der Koordination im makroökonomischen Dialog wenig bewirkt. Es handelt sich um einen bloßen Austausch von Informationen, die Koordination ist weitgehend formeller Art. Zu einer inhaltlichen Koordination oder gar Kooperation ist es nicht gekommen. Das liegt vor allem an der falschen Rollenzuteilung: Die Geldpolitik hat eben nicht nur mit der Preisstabilität, sondern entscheidend mit der Beschäftigung zu tun. Dementsprechend müsste sich die EZB auch dem Beschäftigungsziel verpflichten - das geschieht aber nicht. Die Fiskalpolitik wirkt auch auf Wachstum und Beschäftigung ein - mit einem über den Konjunkturzyklus hinweg neutralen Haushalt wird sie aber in dieser Aufgabe eingeschränkt. Die Lohnpolitik wiederum hat vor allem Auswirkungen auf die Entwicklung der Lohnstückkosten und damit auf das Preisniveau, nicht aber direkt auf die Beschäftigung (Letzteres nur vermittelt über die Geldpolitik, die im Falle einer preistreibenden Lohnpolitik gegensteuert).
- Es verwundert vor diesem Hintergrund nicht, dass es in den drei Jahren seit Bestehen des makroökonomischen Dialogs nicht gelungen ist, zwischen den einzelnen Akteuren Vertrauen aufzubauen. Es gab hierzu im Jahr 2000 eine hervorragende Gelegenheit: Die Tarifparteien in den großen Branchen hatten moderate Tarifverträge mit einer langen Laufzeit abgeschlossen. Die Geldpolitik hätte darauf mit einer Lockerung der Zinsen reagieren können. Sie tat es nicht und zögerte lange, bis sie endlich - als die Eintrübung der Wirtschaft schon spürbar war - handelte.
- Es ist deshalb nicht überraschend, dass die Akteure auf ihre jeweiligen Eigeninteressen zurückfallen. Denn wenn nicht sicher ist, dass alle Akteure ihren Koordinationsbeitrag liefern, dann ist es für jeden Einzelnen rational, sich gemäß seinem eigenen Interesse zu verhalten. Täte man dies nicht, würde man zum „gutmütigen Opfer“ der Verweigerungshaltung der anderen.
- Es lässt sich resümieren: So lange die falsche Rollenzuteilung so bleibt wie sie derzeit immer noch ist, wird es keine inhaltliche Kooperation auf der Ebene des makroökonomischen Dialogs geben.

Wie könnte es weitergehen?

Wer die gemeinsamen Effekte von Geld-, Finanz- und Lohnpolitik auf Wachstum und Beschäftigung erhöhen will, kommt an der Notwendigkeit einer koordinierten Politik nicht vorbei - auch wenn die oben beschriebene Bilanz recht ernüchternd ist. Es fragt sich eben dann, *wie* es mit dem makroökonomischen Dialog weitergehen könnte? Um dies zu beantworten, muss man vor allem die Interessen der beteiligten Akteure genauer betrachten.

Welches Interesse hat die EZB an einer stärker inhaltlich ausgerichteten Koordination und Kooperation? Im Grunde hält sie nichts von einer Koordination. Die EZB ist sich ihrer Dominanz bewusst und spielt diese auch aus. Das zeigte sich in der restriktiven Grundtendenz ihrer Politik seit Beginn der Währungsunion. In ihren Augen würde es völlig genügen, wenn es, vermittelt über Strukturreformen, zu einer Flexibilisierung von Arbeits- und Gütermärkten sowie zur Verkleinerung des Steuer- und Abgabenanteils käme. Löhne und Sozialstandards

sollen sich im Wettbewerb der Regionen und Branchen herausbilden, aber nicht durch eine von der Makropolitik flankierte Tarif- und Sozialpolitik gestaltet werden. Von einer Harmonisierung der Löhne und Sozialstandards in der Währungsunion hält sie nichts. Dies hat der Leiter der Volkswirtschaftlichen Abteilung der Deutschen Bundesbank, Reiner König, auf einer Tagung des WSI und der IG Metall in Berlin im Herbst 2001 klar formuliert: „Das Beschäftigungskapitel im EG-Vertrag beschränkt sich auf einen Informationsaustausch und unverbindliche Empfehlungen. Es ist sehr fraglich, ob ein stärker koordinierter Ansatz zu tragbaren Lösungen des Arbeitslosenproblems führen würde. Hier sind vielmehr länderspezifische Strukturreformen notwendig (Flexibilisierung von Arbeits- und Gütermärkten, Verkleinerung des Steuer- und Abgabenteils). Eine Harmonisierung von Sozialstandards und Löhnen würde die bereits bestehenden Inflexibilitäten festschreiben bzw. verstärken und wäre somit kontraproduktiv hinsichtlich des Beschäftigungszieles.“. In ihrem Monatsbericht vom November 2001 hat die EZB höchst offiziell und ausdrücklich „jede Form“ der „gemeinsamen Vereinbarung zur Erreichung eines vorgegebenen“ wirtschaftspolitischen Zieles abgelehnt.

Die Interessenlage der Finanzminister der EU-Mitgliedsländer (bzw. der Euro-Zone) ist vielschichtiger: Zunächst wollen sie die jeweils noch gegebenen nationalen Gestaltungsspielräume unbedingt bewahren. Zugleich ist die Erkenntnis gewachsen, dass es länderübergreifend zu einer Koordination der jeweiligen Finanzpolitik kommen muss. Die EU-Kommission hat diese Notwendigkeit einer besseren Koordination der Haushaltspolitik im Sommer 2001 offen formuliert: „Die Ereignisse der letzten Zeit haben deutlich gemacht, dass die Koordination in haushaltspolitischen Fragen in der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) unzulänglich ist und es den Mitgliedstaaten daher nicht gelungen ist, rechtzeitig und konsistent auf gemeinsame wirtschaftliche Schocks oder Herausforderungen zu reagieren.“ Diese Koordination ist nötig, um sicherzustellen, dass die jeweiligen nationalen finanzpolitischen Maßnahmen auch bezogen auf die EU-Konjunktur in dieselbe Richtung wirken. Sie ist aber auch wichtig, um mit *einer* finanzpolitischen Stimme gegenüber der EZB aufzutreten - mit anderen Worten: es ist nötig, eine Art „Wirtschaftsregierung“ zu bilden. Schließlich müsste die Finanzpolitik Interesse an der Koordination mit der Lohnpolitik haben. Das hängt aber sowohl von den jeweiligen Regierungsparteien und deren Wirtschaftskonzept als auch vom konkreten Druck der Arbeitslosigkeit ab.

Die Lohnpolitik (Tarifpolitik) hat unter den gegebenen Bedingungen der langanhaltenden hohen Arbeitslosigkeit ein klares Interesse an der Koordination der makroökonomischen Politik im Sinne der Stärkung von nachhaltigem Wachstum und von Beschäftigung. Denn die entscheidende Frage für die EU-Gewerkschaften ist: Wie kann es gelingen, die Akteure in der EU über einen hinreichend langen Zeitraum zu einer konsequenten beschäftigungsorientierten Makropolitik zusammenzuführen? Dabei kommt auf die Lohnpolitik eine besondere Koordinationsaufgabe zu: Sie muss sich selbst national als auch länderübergreifend - d.h. mit den institutionell je eigenständigen nationalen Gewerkschaften - abstimmen. Auch wenn dies bezüglich des inhaltlichen Bezugspunktes geschehen ist,⁴ so

4 Koordinierungsregel des Europäischen Metallgewerkschaftsbundes: „Zentraler Orientierungspunkt und Maßstab gewerkschaftlicher Lohnpolitik muss überall der Ausgleich der Inflationsrate und die gleichgewichtige Beteiligung der Arbeitnehmereinkommen an den Produktivitätsfortschritten sein. Die Verpflichtung, die Kaufkraft und eine gleichgewichtige Beteiligung an den Produktivitätszuwächsen zu erhalten, stellt die neue europäische Koordinierungsregel für Tarifverhandlungen in den europäischen Metallwirtschaft insgesamt dar.“ (3. Tarifpolitische Konferenz des EMB, Frankfurt/M. 1998)

erfordert dies gleichwohl je neue Verfahren und Anstrengungen. Zum anderen ist die inhaltliche Abstimmung mit den anderen Akteuren - der EZB und der Finanzpolitik - zu klären.

Hier könnte man sich temporär auf die Formel einigen: Die Lohnpolitik bietet ein inflationsneutrales Verhalten an, erwartet von der EZB die Orientierung auf Beschäftigung und Preisstabilität und von der Finanzpolitik eine antizyklische (automatische Stabilisatoren wirken lassen) als auch auf nachhaltiges Wachstum (öffentliche Investitionen) gerichtete Politik.

Der makroökonomische Dialog böte die Möglichkeit, ausgehend von der konkreten Wirtschaftslage ein realistisches, jeweils „auf Sicht“ gefahrenes makroökonomisches Verhalten der Akteure abzustimmen.

Praxis verbessern, Verträge revidieren

Voraussetzung wäre eine Revision der bisherigen Rollenzuordnung: Das ist nicht wenig, denn es müssten sowohl der Stabilitäts- und Wachstumspakt als auch die vertragliche Beschreibung der Aufgaben der EZB verändert werden - denn freiwillig wird diese ihr bisheriges Rollenverständnis nicht ablegen. Das wäre aber nötig, denn die EZB ist zugleich für Wachstum und Beschäftigung in die Pflicht zu nehmen.

Der Finanzpolitik muss mehr Spielraum gegeben werden, damit sie ihre Aufgaben - die konjunkturelle Stabilisierung der Beschäftigung und die Bereitstellung einer wachstumsfördernden Infrastruktur - erledigen kann. Zu diesem Zweck sind die gegenwärtigen Budgetregeln in folgender Weise zu ändern:

- Kreditfinanzierte öffentliche Infrastrukturinvestitionen unterliegen nicht der Drei-Prozent-Defizitregel;
- die im Steuer- und Sozialsystem eingebauten so genannten automatischen Stabilisatoren können ungehindert wirken;
- das Ziel des „fast ausgeglichenen Haushalts“ sollte für die Periode eines konjunkturellen Zyklus und nicht für jedes einzelne Haushaltsjahr definiert werden.

Um die Wirtschaftspolitik inhaltlich eng auf eine „koordinierte Beschäftigungsstrategie“ auszurichten, müssen zudem der Luxemburg-, Cardiff- und Köln-Prozess mit der Erstellung der „Wirtschaftspolitischen Grundzüge“ verbunden werden.

Europäische Abstimmungsprozesse

Luxemburg-Prozess	Cardiff-Prozess	Köln-Prozess
Erarbeitung von beschäftigungs-politischen Leitlinien (Arbeitsmarktpolitik)	Maßnahmen zur Strukturreform der Güter- und Kapitalmärkte	Information und Koordination auf gesamtwirtschaftlicher Ebene
Vier Säulen: Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit; Förderung des „Unternehmensgeistes“; Verbesserung der Anpassungsfähigkeit von Unternehmen und Arbeitnehmern; Förderung der Chancengleichheit von Männern und Frauen.	Inhaltlich geht es u.a. um: Marktflexibilität (vor allem über Preisanpassung) soll erhöht werden; Öffnung bei öffentlichem Auftragswesen; Integration der Finanzmärkte; Abstimmung von Arbeitsmarkt und Finanzreform: steuerliche Entlastung der „Arbeit“, Verringerung der Anreize zum Verbleib in passiven Leistungssystemen; rechtliche Rahmenbedingungen für Unternehmen (KMU) vereinfachen; Vermeidung unlauteren Steuerwettbewerbs; Bekämpfung staatlicher Beihilfen.	Makroökonomischer Dialog unter Einbeziehung von Rat, Kommission, EZB und Tarifparteien; Information und Abstimmung von Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik.
Umsetzung der Leitlinien durch Aktionspläne der nationalen Regierungen	Maxime: Güter- und Kapitalmärkte müssen flexibel sein, um asymmetrische Schocks abzufangen	Ziel: nicht-inflationäres Wachstum, auf diese Weise Beschäftigung
Überprüfung der Umsetzung durch den Rat auf Grundlage eines gemeinsamen Beschäftigungsberichtes von Rat und Kommission. Ggfs. Empfehlungen an Mitgliedsstaaten		Charakter: Beratung (u.a. Vorbesprechung der wirtschaftspolitischen Grundzüge und beschäftigungspolitischen Leitlinien); keine bindenden Beschlüsse

Um die makroökonomischen Institutionen auf EU-Ebene weiterzuentwickeln, ist nicht nur die bisherige Rollenzuteilung zu revidieren, es müssen auch die immer noch zersplitterten nationalen Finanzpolitiken zu einer „finanzpolitischen Stimme“ zusammen geführt werden – man kann dies dann auch „Wirtschaftsregierung“ nennen. Denn nur eine koordinierte europäische Finanzpolitik wird gegenüber der EZB „auf Augenhöhe“ verhandeln und agieren können.

Es bedarf der politischen Initiative, um die hier angesprochenen wirtschaftspolitischen Reformen anzustoßen. Der gegenwärtig tagende Europäische Konvent ist dafür eine wichtige Adresse, denn er befasst sich auch mit der Neuformulierung des wirtschaftspolitischen Rahmens für die EU.