

Arne Heise

Braucht Europa eine neue Makropolitik?



Dr. Arne Heise, geb. 1960 in Bremen, Studium der Wirtschaftswissenschaften in Bremen und Manchester, ist Referatsleiter am Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut in der Hans-Böckler-Stiftung, sowie Privatdozent an der Universität Bremen und nimmt z. Zt. eine Vertretungsprofessur an der Universität Konstanz wahr. Forschungsschwerpunkte: Globalisierung, Beschäftigungstheorie und -politik, Politische Ökonomie.

Ralf Dahrendorfs Prognose vom „Ende der Sozialdemokratie“ hat sich - zumindest auf einen ersten Blick - nicht bewahrheitet: Am Ende des 20. Jahrhunderts wird Europa in einem Maße von Sozialdemokraten regiert wie nie zuvor in der Geschichte.¹ Mag dies auch Ausdruck eines veränderten sozialdemokratischen Gesellschaftsverständnisses sein, es spiegelt zweifellos auch den Wunsch der Menschen wider, ein gewisses Ausmaß an sozialer Gerechtigkeit, gesellschaftlicher Solidarität und allgemeiner Chancengleichheit zu bewahren, das im Zuge der neoliberalen Dominanz wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Entwicklungen im Zeitalter des Globalismus unterzugehen drohte. Ob die Sozialdemokratie - die sich am Ende des 20. Jahrhunderts „Neue Mitte“ oder „New Labour“ nennt - diese Erwartungen einlösen kann und will, muss sich erst zeigen - einstweilen steht sie für die erwähnten Werte und nährt die in sie gesetzten Hoffnungen.²

Europas drängendstes Problem ist zweifellos die Massenarbeitslosigkeit, der im Maastrichter Prozess der Europäischen Einigung zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt wurde. Nach den Vorstellungen der „Ökonomen“ wurde die Preisstabilität zum Ankerpunkt der Verwirklichung der Europäischen Währungsunion – dem großen Integrationsprojekt der neunziger Jahre. Inflations-, Zins- und Verschuldungskriterien sollten für eine gemeinsame Stabilitätskultur sorgen – die ebenfalls gemeinsamen Beschäftigungsprobleme wurden den nationalen Arbeitsmarkt- und Tarifparteien überantwortet.

Beschäftigungspolitik ist ein Politikfeld von äußerster Komplexität – kaum eine industrie-, finanz-, sozial-, lohn-, regional- oder arbeitsmarktpolitische Maßnahme, die nicht auch Auswirkungen auf die Menge, Struktur und Qualität der Beschäftigung(sverhältnisse) in einer Volkswirtschaft hätte. Um diese Komplexität zu reduzieren, will ich mich in den fol-

1 An 13 von 15 europäischen Regierungen sind Sozialdemokraten/Sozialisten beteiligt, lediglich Irland und Spanien werden 1999 noch konservativ regiert.

2 Vgl. Sozialdemokratische Partei Europas (SPE), Der Neue Europäische Weg – Wirtschaftsreform im Rahmen der WWU, Okt. 1998.

genden Ausführungen auf makroökonomische, prozesspolitische Eingriffe der öffentlichen Haushaltspolitik und ihre Abstimmung mit den beiden anderen makroökonomischen Politikbereichen Geld- und Lohnpolitik konzentrieren.

Falsche Diagnosen oder: Wie die Politik zu einem Teil des Problems wird

Mit der „monetaristischen Gegenrevolution“ übernahm Anfang der achtziger Jahre eine wirtschaftspolitische Vorstellung die Oberhand in Europa, die auf einen Rückzug des Staates aus der wirtschaftspolitischen Stabilisierungsverantwortung setzte: Der „keynesianischen“ Vorstellung vom „Marktversagen“ wurde ein „Staatsversagen“ entgegengestellt. Unter dem Schlagwort „Angebotspolitik“ wurde eine Rückführung der Staatsquote, eine mikroökonomisch orientierte Marktstruktur- bzw. Deregulierungspolitik und ein Abbau des „keynesianischen Wohlfahrtsstaates“ betrieben. Das dahinterstehende Kalkül war so einfach wie falsch: Die Wachstumsschwäche und die dadurch begründete Arbeitslosigkeit seien Ausdruck vermachteter und überregulierter Arbeitsmärkte und einer Überbeanspruchung des Sozialproduktes durch einen maßlosen und ineffizienten Staat und zunehmende Partikularinteressen. Der Anstieg der Lohnquote bis Anfang der siebziger Jahre wurde zum Sinnbild der sich verschlechternden Angebotsbedingungen, die durch steuer- und sozialpolitische Kürzungen und Deregulierungsmaßnahmen verbessert werden sollten. Die erhofften Verteilungsänderungen sollten dann zur sprudelnden Quelle für private Investitionen werden, womit wiederum eine Revitalisierung des Wachstums initiiert werden sollte - mit dem schließlich für Arbeitnehmer positiven Effekt steigender Beschäftigung und höherer Beschäftigungssicherheit. Besonders prononciert fiel die angebotspolitische Wende in Großbritannien aus, wo unter dem Schlachtruf des „Thatcherismus“ ein dramatischer institutioneller Wandel ausgelöst wurde, der – anders als frühere gesetzgeberische Maßnahmen im Wechselspiel zwischen Tories und Labour – heute kaum mehr revidierbar erscheint. Die politische Wende in der Bundesrepublik Anfang der achtziger Jahre war gewiss weniger dramatisch – insbesondere konnte eine Reihe von Errungenschaften des „Modells Deutschland“ wie die Mitbestimmungsgesetzgebung, aber auch die Regulierung der Arbeitsmärkte und die Kollektivität des Tarifsystems gegen den Willen der wirtschaftliberalen FDP und des Wirtschaftsflügels der CDU verteidigt werden -, und doch war auch hier die Zielsetzung klar: „In einer an Stabilität, Solidität und Solidarität orientierten marktwirtschaftlichen Politik sieht sie (die konservativ-liberale Bundesregierung, A.H.) eine vordringliche Aufgabe darin, Leistungsbereitschaft und Leistungswillen des einzelnen zu fördern, Eigeninitiative und Risikobereitschaft zu wecken, Anpassung und Flexibilität zu stärken und private Leistung wieder lohnender zu machen“.³ Schließlich blieb auch der französische Versuch, zu Beginn der Präsidentschaft von François Mitterand einen anderen Weg zu beschreiten, ein kurzes Intermezzo, das schnell durch die Politik des „Franc fort“ – der wettbewerbsorientierten Inflationsbekämpfung – abgelöst wurde und ebenso wie in Großbritannien und Deutschland dem in Frankreich nach dem ehemaligen Bundeskanzler „Schmidt-Theorem“ genannten Glauben folgte, die Gewinne von heute seien die Investitionen von morgen und die Arbeitsplätze von übermorgen.⁴

Gemessen an den selbstgesteckten Zielen muss die Angebotspolitik, die als Standortpolitik auch die neunziger Jahre beherrschte, als gescheitert angesehen werden: Sie hat unabweislich nicht zu einer Revitalisierung des Wirtschaftswachstums geführt, die Arbeitslosigkeit hat sich seit Ende der siebziger Jahre etwa verzweieinhalbfacht und auch die Staatsquoten und Haushaltspositionen haben sich nicht wirklich verringert.

3 Jahresbericht der Bundesregierung, Bonn 1985, S. 216.

4 Vgl. M. Husson, Wettbewerbsorientierte Inflationsbekämpfung oder Arbeitszeitverkürzung, in : A. Heise (Hrsg.), Beschäftigungskrise in Europa, Marburg 1997, S. 85-112.

Aber die neoliberale Angebots- und Standortpolitik hat nicht nur gegenüber den eigenen Ansprüchen versagt. Eine ausschließlich auf mikroökonomische Marktstrukturen orientierte Politik, deren makroökonomische Zweckausrichtung mit Preisstabilität und Haushaltskonsolidierung beschrieben werden kann, muss als Teil des Problems angesehen werden: Eine unbedingt restriktive Geldpolitik risikiert nicht nur, immer wieder zyklische Stabilisierungskrisen auszulösen, sie neigt auch dazu, mit der Lohn- und Finanzpolitik in einen dauerhaften Konflikt zu geraten. In der so genannten „Kooperationsfalle“ ist die Geldpolitik restriktiver als es für Preisstabilität notwendig wäre – bei gleichzeitig höherer öffentlicher Verschuldung, geringerem Wirtschaftswachstum und höherer Arbeitslosigkeit.⁵ Indem zusätzlich die Haushaltskonsolidierung nicht etwa zum Ziel – also dem Ergebnis einer positiven Wirtschaftsentwicklung – gemacht wird, sondern als Eigenzweck Bestandteil – also Determinante – einer Politik staatlicher Zurückhaltung wird, geraten die öffentlichen Haushalte in eine „Verschuldungs-Falle“: Der Nominalzins der öffentlichen Schuld übersteigt die Wirtschaftswachstumsrate und zwingt somit die öffentlichen Haushalte zu kaum realisierbaren Primärüberschüssen. Die Folgen sind offensichtlich: Die Zinslast – eine Umverteilung von Lohnbeziehern und Konsumenten (aus deren Einkommen hochgradig die Steuereinnahmen bezogen werden) in Richtung Vermögenseinkommensbezieher – steigt, aktive, investitionsorientierte Haushaltspolitik wird zunehmend eingeschränkt,⁶ die passive Verschuldung aber kann schon allein deshalb nicht entscheidend abgebaut werden, weil die gesamtwirtschaftliche Ersparnis der privaten Haushalte nicht von einer entsprechenden Investitionsnachfrage des privaten Unternehmenssektors begleitet wird. Der Versuch, durch Kapitalexporte und entsprechende Leistungsbilanzüberschüsse eine kreislauftheoretische Lösung dieses Problems zu finden, hat lediglich zur internationalen Verschuldungsproblematik beigetragen, die uns gegenwärtig als „Asien-Krise“ einmal mehr begegnet.

Monetaristische Makropolitik im Zusammenspiel mit mikroökonomischer Deregulierungspolitik war allerdings auf anderem Gebiet durchaus „erfolgreich“: Unter dem Druck steigender Arbeitslosigkeit hat sich die primäre und sekundäre personelle Einkommensverteilung deutlich verändert, wobei die Lohndispersion mit steigendem Zentralisierungs- bzw. Korporatismusgrad der Kollektivvertragssysteme abnimmt. Der „Leistungselite“ ist es also scheinbar gelungen, ihre Leistung wieder lohnender zu machen. Auf diesen Umstand werde ich später noch eingehen.

Neue Makropolitik – Zurück zum Keynes der siebziger Jahre?

Es ist absolut grundlegend für jede Politik, die dem Problem der Massenarbeitslosigkeit beikommen will, anzuerkennen, dass eine wirkliche Beschäftigungsteigerung ohne makropolitische Maßnahmen nicht möglich ist. Mikropolitische Maßnahmen (z.B. Deregulierungen) beeinflussen im wesentlichen die Effizienz der eingesetzten Produktionsfaktoren, makropolitische Maßnahmen wirken in erster Linie auf die Menge der eingesetzten Faktoren. Dies zeigen die als „Modelle“ gepriesenen Länder wie die USA, Großbritannien oder die Niederlande ebenso wie jene weniger häufig erwähnten Beispiele Österreich oder Irland. Aber auch die Phasen guter Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung in der Bundesrepublik belegen die temporäre Wirksamkeit expansiver Makropolitik. Allerdings werden auch die Erfolgsbedingungen bzw. Marktkonstellationen offenkundig:

Nachhaltige Beschäftigungserfolge können nur realisiert werden, wenn Finanz- und Geldpolitik in die gleiche Richtung wirken – dies geschah z.B. in der Bundesrepublik nur in sehr wenigen Jahren.⁷ Es bedarf einer Abstimmung von Finanz-, Geld- und Lohnpolitik, um ein Tappen in die

5 Vgl. A. Heise, Konkurrenz oder Kooperation? Theoretische Grundlagen eines makroökonomischen „Bündnis für Arbeit“, WSI-Diskussionspapier Nr. 68, Düsseldorf 1999.

6 Vgl. A. Heise et al., Wirtschaftsstandort Deutschland – aus einer anderen Sicht, in : WSI-Mitteilungen 6/1998, S. 393-417.

7 Vgl. H. J. Krupp, Bisherige Ergebnisse alternativer geld- und finanzpolitischer Strategieansätze in der Bundesrepublik Deutschland, in : J. Langkan/C. Kökler (Hrsg.), Wirtschaftspolitik und wirtschaftliche Entwicklung, Bonn 1985, S. 93ff.

„Kooperationsfalle“ zu verhindern. Gelingt eine solche Abstimmung nicht oder wird sie bewusst nicht angestrebt, kommt es zur besonders in Großbritannien immer wieder zu beobachtenden Stop-and-go-Politik bzw. zu einer quasi permanenten Stagflation wie dies stärker für die Bundesrepublik zutrifft. Jede binnenwirtschaftliche Expansion muss außenwirtschaftlich abgesichert werden, soll nicht die Restriktion der Zahlungsbilanz (Thirlwall's law) oder eine Überbewertung der heimischen Währung die Beschäftigungserfolge gefährden.

Makropolitik am Ende des 20. Jahrhunderts kann aber kein Zurück zum „Krypto-Keynesianismus“ der siebziger Jahre bedeuten. Einerseits verstand sich diese als „Globalsteuerung“ sogar ins Stabilitäts- und Wachstumsgesetz eingegangene Konzeption in erster Linie als Konjunkturpolitik, die lediglich durch finanzpolitische Impulse den privaten Sektor auf Vollbeschäftigungswachstumskurs zu halten versuchte, andererseits bleiben die angebots- und strukturpolitischen Effekte einer wirkungsvollen Makropolitik bei der Überbetonung der allgemeinen Nachfrageausweitung unsinnigerweise völlig unterbelichtet. Die konjunkturpolitische Interpretation des Keynesianismus übersieht, dass es nicht eigentlich darum geht, einen Zyklus zu glätten, sondern den Wachstumspfad an sich durch dauerhafte Intervention zu verändern. Hierzu aber ist die krypto-keynesianische Politik des „deficit spending“ nicht in der Lage, will sie nicht in finanzpolitische Nachhaltigkeits- und Gestaltungsprobleme laufen. Und die Verbindung von Angebots- und Nachfrageeffekten einer neuen makroökonomischen Strategie könnte nicht nur das industrie-, standort- und innovationspolitisch sensibilisierte Publikum besser ansprechen als eine rein nachfragetheoretisch buchstabierte Politik, es ist auch unumgänglich, die produktivitätssteigernden Effekte zu benennen. Diese nämlich schränken einerseits die direkten Beschäftigungseffekte einer neuen Makropolitik ein, schaffen andererseits Spielraum für zusätzliche arbeitszeitpolitische Maßnahmen.

Eine post-orthodoxe Makropolitik muss mehrgleisig fahren

Eine post-orthodoxe Makropolitik muss einerseits Institutionen schaffen bzw. erhalten, die die Stabilität des privaten Sektors erhöhen und mithin die ökonomische Unsicherheit der handelnden Akteure reduzieren. Dazu gehört der Erhalt der Tarifautonomie und des Kollektivvertragssystems ebenso wie die Schaffung stabilerer internationaler Devisen- und Finanzmärkte. In dieser Hinsicht ist die Europäische Währungsunion zweifellos ein Schritt in die richtige Richtung.

Sie muss Institutionen schaffen, die die Verhaltensabstimmung von Finanz-, Geld- und Lohnpolitik ermöglicht oder belohnt, ohne die Tarif- und Notenbankautonomie zu unterminieren.

Sie muss eine Restrukturierung der öffentlichen Haushalte in Richtung zukunftsorientierter öffentlicher Investitionen ermöglichen. Eine Rückführung der öffentlichen Investitionsquote auf die Größenordnungen Ende der siebziger Jahre ist die Voraussetzung für eine aktive Haushaltskonsolidierung, die Ziel, nicht Mittel sein muss. Nur so lässt sich Haushaltskonsolidierung überhaupt sinnvoll interpretieren: „nachhaltig“ im Sinne der Stabilisierung einer gewünschten/akzeptierten Verschuldungsquote, „gestaltungsfähig“ im Sinne einer sinkenden Zinslastquote.

Es geht also nicht um den schlichten Ersatz fehlender privater durch kreditfinanzierte öffentliche Nachfrage, aber auch nicht um die Beschränkung der öffentlichen Interven-

tionsfähigkeit oder den Rückbau des „institutionalisierten Keynesianismus“, sondern um ein tragfähiges Zusammenspiel von Befriedigung zunehmender öffentlicher Bedarfe (im Bereich der Verkehrsinfrastruktur, der Forschungs- und Entwicklungsförderung, der Energieeinsparung, des Bildungs- und Gesundheitswesens, etc.), der zukunftsorientierten Innovationsförderung und der Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushaltspolitik mit dem Ziel der maximalen Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Beschäftigung.

Makropolitik und Globalismus oder: Wie die Leistungseliten Politik machen

Wenngleich die hier vorgeschlagene Makropolitik nicht eine Rückkehr zur Politik des „deficit spending“ der siebziger Jahre anstrebt, sondern die neueren Entwicklungen der post-orthodoxen, makroökonomischen Forschung ebenso zu berücksichtigen versucht wie die veränderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, wäre es vermessen anzunehmen, die neoliberale Politik der achtziger und neunziger Jahre wäre mangels Alternative betrieben worden – oder anders ausgedrückt: die wirtschaftspolitisch Verantwortlichen wussten es nicht besser, weil ihnen das hier vorgeschlagene Konzept nicht bekannt war. Eine derartige Argumentation würde die gesellschaftliche Interessengebundenheit von Wirtschaftspolitik ebenso übersehen wie die Tatsache, dass es durchaus einige Länder gab, die – wenn auch nicht als offen verkündete Strategie – Ansätze einer beschäftigungsorientierten Makropolitik verfolgten. Erstaunlicherweise handelt es sich dabei – mit der Ausnahme Österreichs – um jene Ländern, die viel eher mit einer Deregulierungs- und Austeritätspolitik unter den Stichworten „Thatcherismus“ und „Reaganomics“ assoziiert werden: Großbritannien und die USA. Tatsächlich aber sind die Beschäftigungserfolge in beiden Ländern im wesentlichen einer beschäftigungsorientierten Geld- oder Finanzpolitik oder gar einer Kombination beider Politikbereiche zuzurechnen.⁸ Dieses phänomenologische Puzzle gilt es nun zusammensetzen. Hier mein Bild: Wenn einerseits Länder eine beschäftigungsorientierte Makropolitik betreiben, die eine radikale Deregulierungspolitik vollzogen haben – mit dem Ergebnis einer Einkommensungleichheit in der Größenordnung des späten 19. Jahrhunderts –, andererseits jene Länder eine makroökonomische Restriktionspolitik verfolgen, deren Institutionen ein relativ hohes Maß an Stabilität aufweisen – wie auch die Einkommensdispersion seit Anfang der achtziger Jahre –, dann spricht einiges dafür, dass es den „Leistungseliten“ gelungen ist, die Wirtschaftspolitik für ihre Interessen zu instrumentalisieren: In Großbritannien und den USA muss durch (zeitweise) zupackende Makropolitik verhindert werden, dass die politische Stabilität angesichts zunehmender Ungleichheit leidet, in der Bundesrepublik und Frankreich muss jener Druck erzeugt werden, der – ohne die effizienzfördernden Strukturen des „rheinischen Arbeitsbeziehungsmodells“ wirklich zu zerstören – eine Umverteilung zugunsten der „Leistungseliten“ ermöglicht.

Unter dem Kriegsgeschrei des „Globalismus“ konnte die Angebotspolitik, die angesichts ausbleibender Beschäftigungserfolge Ende der achtziger Jahre bereits deutlich an Glaubwürdigkeit eingebüßt hatte, als Standortpolitik erneuert und dem Wähler als notwendig verkauft werden.

⁸ Vgl. für Großbritannien: A. Heise, Neoliberale Empfehlungen zur Beschäftigungspolitik in Theorie und Praxis: Großbritannien und Deutschland im Vergleich, in: WSI-Mitteilungen 11/1997, S. 758-770 und für die USA: H. Flassbeck et al, Unemployment in Europe and the US: Macroeconomics is the Key, in: Internationale Politik und Gesellschaft, 4/1997, S. 412-424.

Wer also eine beschäftigungsorientierte Makropolitik post-orthodoxen Musters durchsetzen will, braucht nicht nur eine überzeugende Strategie, er muss auch konsequent die Interessen der „Leistungseliten“ ignorieren und gegen entsprechendes Sperrfeuer durchsetzen. Hilfreich kann dabei ein ausgeprägtes sozialpartnerschaftliches Umfeld wie in Österreich sein und auch das korporatistische „Bündnis für Arbeit“ in der Bundesrepublik könnte die (Vertrauens-)Grundlage einer späteren kooperativen Makropolitik schaffen. Ohne einen prinzipiellen Stimmungswandel im gesellschaftlichen Zeitgeist in Richtung stärkerer Betonung von Solidarität und sozialer Gerechtigkeit aber wird eine neue Makropolitik nicht politikmächtig werden können.

Gibt es Anzeichen des Kurswechsels?

Die als „Essener Prozess“ bezeichnete zunehmende Verortung der beschäftigungspolitischen Verantwortung im europäischen Integrationsprozess, die schließlich mit der Aufnahme eines eigenständigen Beschäftigungskapitels in die Amsterdamer Revision des Maastrichter Vertrages (vorläufig) endete, wird von Jörg Huffs Schmid als Ausdruck des – im wesentlichen französischen – Widerstandes gegen die restriktive Makropolitik der Deutschen Bundesbank und der alten konservativ-liberalen Bundesregierung gesehen – einen substantiellen Kurswechsel sieht er noch nicht.⁹ Christian Roth verweist zu Recht auf die lange Geschichte beschäftigungspolitischer Handlungsmöglichkeiten und Dokumente auf europäischer Ebene, sieht aber mit dem Beschäftigungskapitel endlich ein eigenständiges Politikfeld institutionalisiert.¹⁰ Mit dem im Beschäftigungskapitel (Art. 125-130 EGV) festgelegten Verfahren über die Kontrolle und Koordinierung der Beschäftigungsentwicklung und –politik in der EU und der Einrichtung eines „Ausschusses für Arbeitsmarkt und Beschäftigung“ ist gewiss ein wichtiger Schritt auf der institutionellen Ebene gemacht worden, der als Kurswechsel – und vielfach auch als Widerspruch zur Stabilitätsorientierung des „Stabilitäts- und Wachstumspakts“ von Dublin – interpretiert werden kann. Dass dies noch keinen Kurswechsel auf der Politikebene – und damit eben (leider) keinen Widerspruch zum „Stabilitäts- und Wachstumspakt“ – bedeuten muss, wird ersichtlich, wenn wir uns die Säulen der „Beschäftigungspolitik“ vergegenwärtigen, wie sie die Europäische Kommission seit dem Weißbuch „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ herauskristallisiert hat: Unter dem Stichwort „employability“ werden arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und die Humankapitalbildung thematisiert, um die Vermittlungsfähigkeit der Arbeitnehmer zu erhalten bzw. wiederherzustellen. Unter „Flexibilität“ wird die mikroökonomisch orientierte Anpassungsfähigkeit der Märkte hervorgehoben, unter „entrepreneurship“ wird die Förderung der Eigeninitiative und des Unternehmergeistes betont und schließlich verstehen die Ökonomen der Europäischen Kommission unter „Stabilität“ die Ausrichtung der Makropolitik an den monetaristischen Erfordernissen von Preisstabilität und Haushaltskonsolidierung.

Erste Erfahrungen mit den „beschäftigungspolitischen Leitlinien“ im Rahmen des neuen Politikfeldes zeigen, dass es sich hierbei im wesentlichen um den Informationsaustausch über nationale Praktiken der Arbeitsmarkt- und Steuerpolitik handelt. Die Verbindlichkeit zu-

9 J. Huffs Schmid, Licht am Ende des Tunnels? Anfänge einer europäischen Beschäftigungspolitik, in : R. Dressle et al. (Hrsg.), Jenseits falscher Sachzwänge. Streiken für eine zukunftsfähige Politik, Hamburg 1998, S. 48.

10 C. Roth, Beschäftigung, in: J. Bergmann/C. Lenz (Hrsg.), Der Amsterdamer Vertrag. Eine Kommentierung der Neuerungen der EU- und EG-Vertrages, Köln 1998.

sätzlicher Maßnahmen ist gering, auf quantitative Zielvorgaben wurde verzichtet und die Makropolitik wird ausschließlich als gegebenes Rahmendatum verstanden.

Sowenig also die Einrichtung der Beschäftigungspolitik als gemeinschaftliche Verantwortlichkeit bereits als substantieller Kurswechsel verstanden werden kann, sowenig ermutigen die Signale, die aus Frankreich, der Bundesrepublik oder Großbritannien kommen – jenen Ländern der EU, von deren Politik wir Signalwirkung erwarteten. Blairs Politik des „dritten Wegs“ verzichtet ganz ausdrücklich auf eine eigenständige, beschäftigungsorientierte, makropolitische Komponente und baut ausschließlich auf „employability“. Jospins Politik wird zwar als „gemäßigt keynesianisch“ bezeichnet, doch drückt sich dies lediglich in Maßnahmen aus, „deren Signalcharakter (als Zeichen des politischen Willens zu einer Wachstums- und Beschäftigungspolitik) stärker war als ihr realer volkswirtschaftlicher Beitrag.“¹¹ (Uterwedde 1998: 227). Und schließlich zeigt zumindest der erste Bundeshaushalt der neuen Regierung Schröder noch nicht, dass die beschworene Neutarierung von Angebots- und Nachfragepolitik im Sinne der hier dargelegten Prinzipien gelingen könnte.

Koordinierte Makropolitik in Europa

Es gibt aber auch Gebiete, die deutliche Spuren eines „neuen Denkens“ erkennen lassen. So haben sich die Regierungen in Deutschland und Frankreich die schon im ersten Entwurf zu einer Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion von der Delors-Kommission dargelegte Notwendigkeit zur Kooperation auf den Gebieten der Finanz-, Fiskal- und Sozialpolitik zu Eigen gemacht¹² – dies ist besonders wichtig, denn durchgreifende Reformen im Ablauf der Europäischen Integration gab es nur, wenn sie von einer deutsch-französischen Allianz vorangetrieben wurden. Und die Übereinkünfte von Doorn und Frankfurt einer Reihe von europäischen Gewerkschaften zeigen die zunehmende Bereitschaft zur Koordination der Lohnpolitik in der EWU.

Wir wollen die Kooperationserfordernisse schematisieren: Es bedarf einerseits einer horizontalen Kooperation verschiedener nationaler Politikakteure in einem Politikfeld; mit der Schaffung der Europäischen Zentralbank (EZB) und dem Europäischen Zentralbankensystem (EZBS) ist dies durch eine europäische Vereinheitlichung auf dem Gebiet der Geldpolitik bereits geschehen. Mit den Absprachen von Doorn und Frankfurt sind erste Ansätze einer Koordinierung der Lohnpolitik in der EWU gemacht, allerdings wird es noch ein langer Weg bis zu einem wahrhaft europäischen Kollektivvertragssystem (gegen das sich die Europäischen Arbeitgeberverbände noch mit aller Macht sperren). Die Finanzpolitik (Staatsausgaben) der nationalen Politikakteure wird über ein Koordinierungsverfahren des Maastrichter bzw. Amsterdamer Vertrags abgestimmt, doch atmet dieses Koordinierungsverfahren noch den Geist der monetaristischen Restriktionspolitik. Und auf der Seite der Staatseinnahmen - der Fiskalpolitik - gibt es bisher lediglich Absichtserklärungen über eine Harmonisierung der Unternehmenssteuern, um einen Unterbietungswettbewerb („unfaire Konkurrenz“) zu verhindern. Vielfach wird Harmonisierung mit dem Verlust nationaler

11 H. Uterwedde, Die Wirtschaftspolitik der Regierung Jospin – ein erfolgsträchtiges Konzept?, in: P. Scherrer/R. Simons/K. Westermann (Hrsg.), Von den Nachbarn lernen. Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik in Europa, Marburg 1998, S. 226-235, S. 227.

12 In der Agenda der deutschen Ratspräsidentschaft wird großer Wert darauf gelegt, daß sich „Lohn-, Geld- und Finanzpolitik ... - unterstützt von Strukturreformen - gegenseitig so ergänzen, daß möglichst viele zusätzliche Arbeitsplätze entstehen.“ (Bundesregierung, Offizieller Text des Präsidentschaftsprogramms, o.J., S 3.)

Souveränitäten gleichgesetzt und deshalb beargwöhnt. Auch hier dürfte es noch ein langer Weg bis zur effektiven horizontalen Kooperation der nationalen Akteure sein.

Trotz der unübersehbaren Schwierigkeiten ist ein Gelingen gleichwohl durchaus wahrscheinlich, weil sich die nationalen Akteure - zumindest in den großen EU-Mitgliedsländern wie Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien - wenigstens nicht in einer „Kooperationsfalle“, sondern im so genannten „Chicken-Game“ befinden, d.h. das Erbringen des nationalen Kooperationsbeitrags ist nicht unbedingt vom gleichzeitigen Wohlverhalten der anderen nationalen Akteure abhängig (wie es im sog. „Gefangenen-Dilemma“ der Fall wäre), da der Versuch des eigenen Trittbrettfahrens bei gleichem Verhalten der Partnerländer zum schlechtesten aller möglichen Ergebnisse führen würde. Hieraus ergibt sich im Selbstlauf noch kein gegenseitiges Wohlverhalten (in spieltheoretischer Sprache heißt dies, es gibt keine Gleichgewichtsstrategie), wohl aber gute Koordinierungsaussichten.

Zusätzlich bedarf es einer vertikalen Koordinierung der verschiedenen Politikbereiche Geld-, Finanz- und Lohnpolitik über nationale Grenzen hinweg. Hierfür müssen eine Koordinierungsinstitution und ein Koordinierungsverfahren entwickelt werden, welches die „Kooperationsfalle“ umgeht. Der im Amsterdamer Vertrag geschaffene „Ausschuss für Arbeitsmarkt und Beschäftigung“, dem Vertreter der nationalen Regierungen ebenso angehören wie der Europäischen Kommission und zu deren Arbeit auch die Vertreter der Sozialpartner gehört werden, könnte der Nukleus einer solchen Institutionalisierung werden, der durch eine Zusammenarbeit mit dem Ecofin-Rat (Rat der nationalen Finanzminister) und dem Sozialen Dialog (Treffen der Sozialpartner) zu erweitern wäre. Fraglos aber ist dieser Koordinationsprozess ungleich schwieriger als im Falle der horizontalen Koordination, weil wir uns einerseits tatsächlich in einem „Gefangenen-Dilemma“ befinden, andererseits bislang keine EU-weiten Akteure¹³ für die Finanz- und Lohnpolitik existieren. Eine Mehr-Ebenen-Kooperation dürfte einigermaßen labil sein und vom ihrem unbedingten Anfangserfolg (Vertrauenbildung mit Stabilisierungsfunktion) abhängen.

Ausblick

Eine neue makroökonomische Politik ist ein Muss, wenn Vollbeschäftigung mit sozialer Gerechtigkeit - den Grundlagen des „rheinischen Modells“ - verbunden und für die Europäische Union zum politikmächtigen Konzept werden sollen. Allerdings ist nicht nur der Widerstand der meinungsmachenden „Leistungseliten“ zu überwinden (woran Oskar Lafontaine gescheitert ist), sondern auch ein gewiss sehr kompliziertes Kooperationsgeflecht zu knüpfen und dauerhaft aufrechtzuerhalten. Ob dies gelingen wird oder ob die horizontale Kooperation mittelfristig durch eine Supranationalisierung von Finanz- und Lohnpolitik ersetzt werden muss, bleibt dem Lauf der Geschichte überlassen.¹⁴ Von der deutschen Ratspräsidentschaft aber wäre zu verlangen, dass sie im Zusammenspiel mit der französischen Regierung versucht, dass neue europäische Politikfeld „Beschäftigungspolitik“ zu erweitern und erste institutionelle Schritte unternimmt.

13 In der Lohnpolitik existieren teilweise nicht einmal handlungsmächtige nationale Akteure.

14 Kommt es nicht zur Supranationalisierung oder funktionierenden Kooperation, dann droht der EWU die Selbstblockade, die die Stabilität des gesamten Integrationsprozesses auf das Spiel setzen würde. Dieser Druck kann den Kooperations- bzw. Supranationalisierungszwang nur erhöhen.