

# WSI

**Diskussionspapiere**

**Fünf Jahre Makroökonomischer Dialog.  
Was wurde aus den ursprünglichen Intentionen?**

**Torsten Niechoj**

**WSI Diskussionspapier 123**

April 2004

Dr. Torsten Niechoj

WSI in der Hans-Böckler-Stiftung, Hans-Böckler-Str. 39, D-40476 Düsseldorf

Tel.: +49 (0)211 7778 236, Fax: +49 (0)211 7778 4236

e-mail: [torsten-niechoj@boeckler.de](mailto:torsten-niechoj@boeckler.de)

Dieses und weitere Diskussionspapiere des WSI finden Sie auch online unter [www.wsi.de](http://www.wsi.de).



# Fünf Jahre Makroökonomischer Dialog

## Was wurde aus den ursprünglichen Intentionen?

*Torsten Niechoj\**

*Kann die Institutionalisierung eines Makroökonomischen Dialogs im Anschluss an den Kölner Gipfel 1999 als Ausdruck einer keynesianischen Orientierung gewertet werden? Haben sich die damit verknüpften Hoffnungen auf eine bessere Abstimmung von Geld-, Lohn- und Fiskalpolitik nach fünf Jahren Makroökonomischem Dialog erfüllt? Eine Untersuchung der Entstehungsgeschichte des Gremiums, seiner institutionellen Ausgestaltung und der wirtschaftspolitischen Auffassungen der beteiligten Akteure zeigt, dass der Makroökonomische Dialog auf absehbare Zeit nicht aus eigener Kraft entscheidend in die Europäische Wirtschaftspolitik eingreifen kann. Auch ist eine keynesianische Ausrichtung nur mit Wohlwollen erkennbar.*

Mit dem Kölner Gipfel im Jahre 1999 hat der Europäische Rat den Makroökonomischen Dialog (MD) als weiteres Koordinierungsverfahren neben denjenigen des Luxemburger und des Cardiffer Prozesses etabliert. Seit nunmehr fünf Jahren diskutieren halbjährlich Vertreter des Ministerrates, der Kommission, der Europäischen Zentralbank, der Gewerkschaften und der Arbeitgeber die makroökonomischen Bedingungen in der Europäischen Union. Ziel des Gremiums ist es, Wachstum ohne Inflationsdruck herbeizuführen und einen Anstieg der Beschäftigung zu erreichen (vgl. Europäischer Rat 1999a). Dazu sollen die beteiligten Akteure für eine Abstimmung der Geld-, Lohn- und Fiskalpolitik untereinander Sorge tragen. Der MD ist ein Gremium des reinen Informationsaustausches und erstellt keinen Bericht und keine Richtlinien; zudem werden die Verläufe der Treffen vertraulich behandelt. Dementsprechend ist bislang wenig über die Diskussionen innerhalb des MD bekannt.<sup>1</sup>

Geschaffen zu einem Zeitpunkt, als alle Regierungen der großen EU-Länder sozialdemokratisch geführt wurden, schien der MD auf einen Politikwechsel hin zu einer keynesianisch inspirierten Beschäftigungspolitik zu verweisen.

---

\* Ich danke Eckhard Hein und Achim Truger für Anmerkungen zu einer früheren Fassung des Textes.

<sup>1</sup> Von Seiten des Europäischen Gewerkschaftsbunds gibt es einige wenige und zurückhaltende Äußerungen, vgl. Watt 2002: 249–252, Watt 2004 und Janssen 2004. In den Pressemitteilungen zu den Treffen des ECOFIN-Rates findet der Dialog nur kurze Erwähnung, ohne dass auf diskutierte Inhalte eingegangen würde; vgl. Ratsmitteilungen unter <http://ue.eu.int/newsroom/loadbook.asp?BID=93&LANG=4>.

»By contrast [to the Luxembourg and Cardiff processes],« so formuliert Heise (Heise 2002a: 89, vgl. auch Heise 2001) diesen Eindruck, »the Cologne Process is founded on macroeconomic, demand theory notions, so that it can also be seen as part of a ›Euro-Keynesian‹ strategy.«

Kann der MD also als Wendepunkt einer neu ausgerichteten Wirtschaftspolitik in der Europäischen Union verstanden werden, oder stellt er nur einen zaghaften, letztlich aber gescheiterten Versuch dar? Ließe sich zeigen, dass der MD tatsächlich die Funktion eines neuen und keynesianisch ausgerichteten Steuerungsnukleus für die Wirtschaftspolitik in der EWU einnahm, hätte dies weit reichende Folgen. Zum einen stellte der MD einen Fremdkörper innerhalb des seit längerem gewachsenen Institutionensystems dar, da dieses auf anderen wirtschaftspolitischen Überzeugungen aufsetzt und andere Ziele anstrebt: Das Statut der Europäischen Zentralbank, der Stabilitäts- und Wachstumspakt und die Grundzüge der Wirtschaftspolitik, die alle wirtschaftspolitischen Bereiche umfassenden Richtlinien des Ministerrats für die EU, sind auf Defizitbegrenzung der öffentlichen Haushalte, Arbeitsmarktdezentralisierung und ein striktes Preisniveaueziel ausgerichtet. Zum anderen zielt ein keynesianisch orientiertes Koordinationsgremium auf eine zentralisierte Abstimmung der makroökonomisch relevanten Politikbereiche mit bindenden Absprachen zur Stabilisierung der Wirtschaft. Dies wiederum dürfte Vertretern nicht-keynesianischer Positionen und einigen der am MD Beteiligten als Hybris erscheinen.

Um zu klären, ob der MD eine Hinwendung zu einer verstärkt keynesianischen Wirtschaftspolitik auf europäischer Ebene markiert hat, stelle ich in einem ersten Teil die konfliktreiche Entstehungsgeschichte des MD dar und umreiße die unterschiedlichen Positionen zu Zielen und Aufbau des MD. Anschließend diskutiere ich den Einfluss des MD auf die bisherige und zukünftige Wirtschaftspolitik. Teil 2 beschreibt folglich das Gremium als Koordinierungsinstanz und analysiert die Auffassungen der Akteure, die im MD versammelten Handlungskompetenzen und den institutionellen Kontext. Auf der Basis des so bestimmten Interaktionsraums lässt sich im dritten Teil zeigen, welche Auswirkungen auf die Makroökonomie sich durch den MD ergeben.

# 1. Die Entstehungsgeschichte des Makroökonomischen Dialogs

## 1.1 Hintergrund

Wirtschaftspolitik basiert sowohl auf ökonomischen Theorie- und Modellkonzepten als auch auf institutionellen Formen der Steuerung und Gestaltung der Wirtschaft. Bislang folgte die wirtschaftspolitische Ausrichtung der Europäischen Union – im Bereich der ökonomischen Fundierung wie der Institutionengestaltung – nicht einer einheitlichen

Linie, sondern sie hat eine Vielfalt von Theorierichtungen und Steuerungsformen miteinander verbunden (vgl. Teague/Donaghey 2003). Auch die beiden Großprojekte, die Einführung des Binnenmarkts und die Schaffung einer Währungsunion, sind nicht eindeutig einer wirtschaftspolitischen Linie zuzurechnen.

Seit Beginn der 1990er Jahre, mit der Vorbereitung der zweiten Phase der Währungsunion also, scheint sich jedoch für den makroökonomischen Bereich eine wirtschaftspolitische Hauptrichtung etabliert zu haben. In Anlehnung an die in den Grundzügen der Wirtschaftspolitik gewählten Formulierungen möchte ich dieses Konzept als *sound-macroeconomic-policy-Ansatz* bezeichnen:

»Sound macroeconomic conditions and policies are a prerequisite for a sustainable increase in economic prosperity. A stronger entrepreneurial spirit and improved investment in knowledge and innovation, and reform of employment systems are key to increasing productivity and opening up new opportunities for growth. Better functioning and more competitive labour, product and capital markets are indispensable to achieve a more flexible economy and increase potential growth. [...] The maintenance of sound macroeconomic conditions depends on the policies pursued by central banks and governments, and the wage developments.« (Broad economic policy guidelines 2003: 59f.)

Dieses Konzept speist sich vorrangig aus der neuklassischen und monetaristischen Wirtschaftstheorie und zielt auf eine Konsolidierung der Staatsfinanzen mit einem mittelfristig erreichten Budgetausgleich, auf eine Geldpolitik, die für Preisniveaustabilität sorgt, sowie auf eine Lohnpolitik, deren Tarifabschlüsse moderat, d.h. maximal in Höhe der Produktivitätssteigerung, ausfallen. Unter diesen makroökonomischen Bedingungen sollen dann Strukturreformen auf den Güter- und Arbeitsmärkten das Wachstumsniveau anheben können. Die genannten Ziele und ihre wirtschaftstheoretische Verankerung liegen den beiden dominierenden Eckpfeilern makroökonomischer Institutionen auf EU-Ebene, dem Regelwerk des Stabilitäts- und Wachstumspaktes (SWP) und dem Statut der unabhängigen Europäischen Zentralbank (EZB), sowie den bereits genannten Grundzügen der Wirtschaftspolitik (GW) zugrunde. Auch die Neuausrichtung der Wirtschaftspolitik durch den Lissabonner Gipfel mit seiner Betonung von Wettbewerbsfähigkeit, Bildung und Innovationen basiert weiterhin auf der *sound-macroeconomic-policy*-Vorstellung (vgl. Europäischer Rat 2000).

Gleichzeitig wird aber auch deutlich, dass dieses wirtschaftspolitische Konzept mit sehr unterschiedlichen Steuerungsformen einhergeht. Geldpolitik steht in der Verantwortung einer autonom agierenden Organisation, der EZB, Fiskalpolitik dagegen wird auf europäischer Ebene durch einen intergouvernementalen und sanktionsbewehrten Vertrag geregelt und koordiniert, wobei die eigentliche Verantwortung für alle fiskalischen Aktivitäten bei den Einzelstaaten verbleibt. Lohnpolitik wiederum ist Aufgabe der einzelstaatlichen Tarifparteien, was als Tarifautonomie in den meisten Einzelstaaten rechtlich verankert ist. Im Rahmen der Koordinierungsverfahren auf europäischer Ebene gibt es zwar Empfehlungen an die Tarifparteien und Staaten, auch sind die

Tarifparteien ihrerseits wieder über ihre europäischen Dachorganisationen in die Entscheidungsfindung der Verfahren eingebunden, doch findet dies alles als so genannte weiche Koordinierung statt. Bindende Vereinbarungen oder gar zwingende Anweisungen beinhaltet diese Form der Koordinierung nicht, sie beschränkt sich auf benchmarking und peer pressure.

Anwendungsbereich und Anzahl der Koordinierungsverfahren sind in den letzten Jahren immer mehr ausgeweitet worden. Neben den alle wirtschaftspolitischen Bereiche umfassenden GW und dem MD existieren zwei weitere Koordinierungsprozesse. Strukturpolitische Belange der Arbeitsmärkte werden im Luxemburg-Prozess durch die Beschäftigungsrichtlinien und solche der Produkt- und Gütermärkte im Cardiff-Prozess bearbeitet (vgl. Goetschy 1999, Corrales-Diez/Heise 2001). Seit dem Lissabonner Gipfel im Jahr 2000 firmieren diese Koordinationsverfahren auch unter dem Titel einer Offenen Methode der Koordination (vgl. Hodson/Maher 2001), was bezeichnend ist, denn die auf EU-Ebene ausgeübte Koordinierung basiert zumeist auf einem breiten Konsens und peer pressure unabhängiger Akteure, nicht auf zentraler Steuerung. Daneben gibt es aber ebenfalls die bindendere Koordinierung durch den SWP und die zentral gesteuerte Politik der EZB.

Diese im Konzept einer sound macroeconomic policy faktisch realisierte wirtschaftspolitische Kombination aus Koordinierung einerseits und neuklassisch-monetaristischer Regelorientierung für die Makroökonomie andererseits wird von zwei Seiten aus in Frage gestellt.

Zum einen ist es der assignment-Ansatz, für den keine Notwendigkeit zur Abstimmung zwischen den drei Politikbereichen besteht (vgl. etwa Scheide 2003). Über den reinen Informationsaustausch hinausgehende Koordinierung liefert aus dieser Perspektive immer ein Einfallstor für diskretionäre Politik, was vermieden werden sollte. Stattdessen sollten die für Geld-, Lohn- und Fiskalpolitik zuständigen Akteure in jeweils eigener Verantwortung die Erreichung der von ihnen angestrebten Ziele der Preisniveaustabilität, Beschäftigung schaffender Lohnhöhen sowie ausgeglichener oder überschüssiger Budgets garantieren. Die wirtschaftspolitischen Ziele einer sound macroeconomic policy werden also geteilt, die Umsetzung durch Koordinierung wird aber durch eine assignment-Vorstellung ersetzt. Als positive Beschreibung der Wirkungszusammenhänge behauptet der assignment-Ansatz, dass Interdependenzen zwischen den Politikbereichen nicht bestehen oder jedenfalls durch informiertes strategisches Handeln ausreichend berücksichtigt werden können. Jeder Politikbereich ist im Prinzip fähig, sein spezifisches Ziel aus eigener Kraft zu erreichen. Darauf aufbauend beinhaltet die normative Ebene des Ansatzes, Institutionen und Politiken so zu gestalten oder neu auszurichten, dass die Verantwortlichkeiten getrennt wahrgenommen werden, was für eine stabile Wirtschaftsentwicklung und somit steigendes Wachstum und erhöhte Beschäftigung sorgen soll.

Zum anderen sind es die Spielarten neu-keynesianischer Theorie, die eine Umorientierung der Politik anempfehlen (vgl. etwa Kasten/Soskice 2001). In der Fiskalpolitik wird eine stärkere Berücksichtigung automatischer Stabilisatoren und der Investitio-

nen empfohlen, wenngleich im Prinzip am SWP festgehalten wird. Die Zinspolitik sollte gelockert werden, um Investitionen anzureizen, und gleichermaßen auf Inflations- wie Deflationsgefahren reagieren. In der Lohnpolitik decken sich allerdings der neu-keynesianische und der neoklassisch-monetaristische Ansatz weitgehend, beide plädieren für einen Lohnanstieg unterhalb der Produktivität und für Arbeitsmarktreformen; aus neukeynesianischer Sicht macht dies aber nur Sinn, wenn die Geldpolitik Lohnmoderation durch eine expansivere Zinspolitik honoriert. Weiter gehen post-keynesianische Ökonomen, die den SWP umfangreicher revidieren möchten und für kollektive Lohnaushandlungen plädieren (vgl. etwa Hein 2003, Heise 2002b). Koordinierung stehen die Vertreter einer neu- oder post-keynesianischen Wirtschaftspolitik jedoch alle positiv gegenüber, weil sie Interdependenzen der einzelnen Politikbereiche und die Notwendigkeit diskretionärer Maßnahmen erkennen. Die Stärkung der Koordinierungsverfahren auf europäischer Ebene in der letzten Dekade könnte also auf die versuchte Einführung einer anderen, eher keynesianische Form der Wirtschaftssteuerung hindeuten.

Ein solcher Eindruck verstärkt sich, betrachtet man die historischen Bezugspunkte des MD. Eine analoge Einbindung von Arbeitgebern und Gewerkschaften sowie weiteren großen Interessenorganisationen in die staatliche Politik hat auf nationaler Ebene prominente Vorbilder. In vielen westeuropäischen Staaten hat es seit den 1960er Jahren Versuche gegeben, in Rahmen von Bündnissen oder Pakten zwischen dem Staat und Interessenorganisationen Teile der Wirtschaftspolitik miteinander abzustimmen (vgl. Schmitter/Grote 1997). Bekannte Beispiele für eine derartige korporatistische Politik sind die Konzertierte Aktion in der Bundesrepublik und das niederländische Abkommen von Wassenaar (vgl. Zink 1975, Becker 1998).

Doch gerade die genannten Beispiele schüren auch wieder Zweifel. Anfangs dienten derartige Dialoggremien der Legitimierung und Umsetzung einer keynesianisch orientierten Rahmensteuerung der Wirtschaftspolitik, seit den 1970er Jahren und bis heute folgten sie dann aber zunehmend angebots- und wettbewerbspolitischen Mustern und einer Politik, die korporatistische Mittel einsetzte, um Märkte zu schaffen, Lohnsteigerungen zu begrenzen und den Wettbewerb zu intensivieren, also letztlich, um den Korporatismus als Regelungssysteme von Interessensverbänden und Staat selbst zurückzudrängen (vgl. Baecker 1999). Korporatistische Bündnisse können also durchaus dazu dienen, den Zielkanon einer sound macroeconomic policy umzusetzen, und sind keinesfalls zwingend mit einem keynesianischen Konzept der Wirtschaftspolitik verbunden.

## 1.2 Sozialdemokratisches Drängen auf ein Dialoggremium

Auch im Fall des MD gab es kontroverse Diskussionen um die institutionelle Ausgestaltung und den Sinn eines neu zu schaffenden Gremiums. Eine keynesianische Per-

spektive, die den MD als Steuerungsorgan für eine antizyklisch orientierte, geldpolitisch unterstützende Politik etablieren wollte, konkurrierte mit dem beschriebenen assignment-Ansatz, der ein niedriges Inflationsniveau und eine konsolidierende Fiskalpolitik präferiert und dazu nicht auf einen Dialog angewiesen ist, sowie mit der ähnlichen wirtschaftspolitischen Vorstellung einer sound macroeconomic policy, die allerdings Koordinierung positiver gegenübersteht.

In der Vorbereitung der 1994 einsetzenden zweiten Stufe der Währungsunion, zeigen sich erste Versuche, eine Ergänzung oder ein Gegengewicht zu einer rein währungspolitischen Integration zu schaffen. Die Sozialdemokratische Partei Europas, ein Zusammenschluss sozialdemokratischer Parteien, beauftragte 1993 eine Arbeitsgruppe um Allan Larsson, einen ehemaligen schwedischen Arbeits- und Finanzminister, einen programmatischen Bericht zur Wirtschaftspolitik vorzulegen (vgl. Hix 2000: 31–35). Der Larsson-Bericht ist Ende des Jahres fertiggestellt und basiert in weiten Teilen auf keynesianischen Argumentationen. Er wird im Dezember 1993 und in aktualisierter Form zum Corfu-Gipfel 1994 von den Vorsitzenden der Sozialdemokratischen Partei als Deklaration für eine Europäische Beschäftigungsinitiative angenommen (vgl. Party of European Socialists 1994). Zur Wiedererlangung der Wettbewerbsfähigkeit in Europa und zum Abbau der Arbeitslosigkeit setzen die sozialdemokratischen Parteien darin auf eine Strategie des investitionsgetriebenen Wachstums: Staatliche Investitionen in Infrastruktur, Forschung und Bildung sowie eine Verbesserung der Investitionsbedingungen für den privaten Sektor sollen zu Wachstum führen, das wiederum die Arbeitslosigkeit reduziert. Zinssenkungen sollen die Investitionen anregen, und die automatischen Stabilisatoren sollen voll wirken können. Ursächlich für die Defizite der öffentlichen Haushalte sei die existierende Arbeitslosigkeit, so die Diagnose, nicht eine falsche Finanzpolitik. Arbeitslose sollen über Ausbildungshilfen und eine aktive Arbeitsmarktpolitik in den Arbeitsmarkt reintegriert werden.

Ebenfalls 1993 präsentiert die Kommission ihr Weißbuch »Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung« (vgl. Europäische Kommission 1993), das wirtschaftspolitisch den Zielen einer sound macroeconomic policy und – zum Teil – eines neu-keynesianischen Ansatzes nahe steht. Im Weißbuch wird anvisiert, sowohl die Beschäftigungsintensität als auch das Wachstumspotential anzuheben (vgl. ebd.: 49–51). Die zur Umsetzung vorgeschlagene Politikmischung will die Inflation in einem Korridor zwischen 2 und 3 % halten. Die Löhne sollen um die von den Zentralbanken vorhergesagten Inflationsraten, d.h. 2–3 %, plus einen Anteil des Produktivitätswachstums steigen. Je höher die Entlassungen sind, desto weniger soll an Produktivität den Beschäftigten zufallen. Eine Reduzierung der öffentlichen Haushaltsdefizite – kurzfristig unter die 3 %-Grenze der Maastrichtkonvergenzkriterien, langfristig zwischen 0 und 1 % – wird darüber hinaus für wichtig erachtet, um die Sparquote zu erhöhen, was als Voraussetzung eines Investitionsanstiegs gesehen wird, sowie um den Zentralbanken Spielraum für Zinssenkungen zu geben (vgl. ebd.: 51–59).

Flankierend sollen Strukturreformen unternehmerfreundlichere rechtliche Rahmenbedingungen schaffen und den Arbeitsmarkt flexibilisieren (vgl. ebd.: 82–157). Um

mehr Beschäftigung zu schaffen, müssen, so das Weißbuch, die Arbeitskosten – vor allem im Bereich der Niedriglohneinkommen – sinken, was heißt, Lohnnebenkosten zu senken, um die Arbeitgeber zu entlasten. Ebenso werden Senkungen von Unternehmenssteuern propagiert. Zur Finanzierung schlägt das Weißbuch vorrangig Abgaben auf Ressourcen und Energie vor. Weitere Maßnahmen sind die industriepolitische Förderung von Schlüsseltechnologien, Hinweise für verbesserte Ausbildungsformen sowie ein groß angelegtes Infrastrukturprogramm. Dieses beinhaltet einen Ausbau der Transportwege in den Bereichen Verkehr, Energieleitungen und Telekommunikation. Angesichts der gleichzeitigen Forderungen von Defizitrückführungen der staatlichen Haushalte, sollte die Finanzierung vorrangig privat erfolgen.

Die Vorschläge des Weißbuchs wirken sich prägend auf die GW aus (vgl. Grundzüge der Wirtschaftspolitik 1993: VIII f.). Makroökonomische Politik dient damit faktisch nicht der Ergänzung, sondern der Absicherung der währungspolitischen Integration. Bis 1997 ändert sich nichts Entscheidendes; soweit es beschäftigungspolitische Maßnahmen gibt, fallen diese weitgehend in den Bereich der Sozialpolitik (vgl. Roth 1999: 212–218). Erst mit der Hereinnahme eines Beschäftigungskapitels im Amsterdamer Vertrag desselben Jahres wird die Beschäftigungspolitik als eigenständiges Tätigkeitsfeld neu definiert (vgl. Aust 2000, Tidow 1998). Die Koordinierung wird gestärkt und die Rolle der Beschäftigungsrichtlinien aufgewertet, indem Nationale Aktionspläne mit Selbstverpflichtungen der Einzelstaaten institutionalisiert werden. Jedoch betrifft das Beschäftigungskapitel nicht makroökonomische Politik, sondern allein die Arbeitsmarktpolitik (vgl. Schweighofer 2002: 493–501). Die von den sozialdemokratischen Parteien angeregte stärkere Betonung keynesianischer Instrumente wird nicht umgesetzt. Eher kommt es mit dem in Amsterdam beschlossenen SWP zu einer Aufwertung nicht-keynesianischer Elemente, da der SWP einseitig auf Defizitbegrenzung ausgerichtet wird (vgl. Cabral 2001).

Diskussionen über Varianten der Wachstumsförderung neben einer Politik der Niedriginflation und ausgeglichener Budgets werden wieder auf dem Luxemburger Gipfel, ebenfalls 1997, und verstärkt dann auf dem Wiener Gipfel des Europäischen Rates 1998 geführt. Eine Sondertagung des Europäischen Rates zu Beschäftigungsfragen und der kurz danach stattfindende Luxemburger Gipfel bringen als Ergebnis eine umfangreichere Koordinierung der Arbeitsmarktpolitik durch den so genannten Luxemburger Prozess (vgl. European Council 1997a, European Council 1997b). Makroökonomische Aspekte spielen allerdings hier wie bereits im Amsterdamer Beschäftigungskapitel keine besondere Rolle (vgl. Foden 2000: 243–248). Dies ändert sich erst durch einen gemeinsamen Brief des deutschen Kanzlers Schröder und des französischen Präsidenten Chirac, die anregen, auf dem Wiener Gipfel einen Beschäftigungspakt in Angriff zu nehmen (vgl. Koll 2004). Erste Ergebnisse werden dann auch auf dem Wiener Gipfel als Wiener Strategie für Europa, so der Titel der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, ausformuliert (vgl. Europäischer Rat 1998a). Darin wird die nachfolgende deutsche Präsidentschaft mit der Ausarbeitung eines Europäischen Beschäftigungspaktes im Rahmen des Luxemburger Prozesses beauftragt. Angesichts

der geplanten Währungsunion mahnt der Rat eine verbesserte makroökonomische Koordinierung an; die Einbeziehung von Gewerkschaften und Arbeitgebern in diese Koordinierung der makroökonomischen Politiken hält er für nötig, damit diese »mehr Verantwortung zeigen« können (ebd.: III.B.1.29). Aufbauend auf bis dato etablierte Verfahren soll auch die geplante Erweiterung der makroökonomischen Koordinierung als Dialog angelegt sein (vgl. ebd., vgl. auch Europäischer Rat 1998b).

Als Ergebnis von Treffen vor und kurz nach dem Wiener Gipfel entsteht ein Bericht der ECOFIN-Gruppe der Sozialdemokratischen Partei Europas, der vorschlägt, von der Niedriginflation- und Konsolidierungspolitik ein Stück weit abzugehen bzw. sie zu ergänzen (vgl. Party of European Socialists ECOFIN Group 1998). Publiziert im Oktober 1998, plädiert der Bericht für monetäre Stabilität und Budgetdisziplin, mahnt aber gleichzeitig aus keynesianischer Perspektive fiskalische Flexibilität im Fall von konjunkturellen Abschwüngen und Schocks an. Er tritt für eine Stabilisierung des Konsums und der Nachfrage sowie eine antizyklische Budgetpolitik und eine Lohnentwicklung ein, die sich am Produktivitätswachstum orientiert. Eine verstärkte Koordination und Kooperation auf europäischer Ebene wird gefordert.

Mit dem Regierungswechsel im Oktober 1998 in Deutschland finden sich die sozialdemokratischen Parteien auf dem Höhepunkt ihres Aufschwungs in den 1990er Jahren. In allen vier großen EU-Ländern, Großbritannien, Frankreich, Italien und Deutschland, sowie in weiteren kleineren Ländern regieren sozialdemokratische Parteien oder sozialdemokratisch geführte Koalitionen. In Deutschland dominiert zu Beginn der von Gerhard Schröder geführten Regierung in der Sozialdemokratischen Partei die Richtung um den Wirtschafts- und Finanzminister Oskar Lafontaine, der einen pro-keynesianischen Kurs propagiert. Auch die Idee eines Europäischen Beschäftigungspaktes, wie ihn der Wiener Gipfel zur Ausarbeitung an die deutsche Präsidentschaft verwiesen hat, ist der deutschen Regierung nichts Fremdes, versucht sie mit dem Bündnis für Arbeit auf nationaler Ebene eben Gleiches zu realisieren.<sup>2</sup>

Für den Kölner Gipfel bereitet Lafontaine einen Entwurf für einen Beschäftigungspakt vor. Dieses Papier vom 24. Februar 1999 tritt für eine stärker institutionalisierte und keynesianischen Intentionen folgende Koordinierung makroökonomischer Politiken ein (vgl. EU-Council document 6872/99 1999). Als Kernelemente des geplanten Europäischen Beschäftigungspaktes wird zweierlei empfohlen. Erstens soll eine Umorientierung der GW auf folgende Regeln stattfinden: Die Fiskalpolitik muss – unter Berücksichtigung der Ziele des SWPs – sich stärker auf Investitionen konzentrieren

---

<sup>2</sup> Ursprünglich haben bereits zu Zeiten der Regierung Kohl die Gewerkschaften in Person des damaligen IG-Metall-Vorsitzenden Zwickel das Bündnis als Idee aufgebracht. In ihrem Wahlkampf 1998 übernimmt dann die SPD das Bündnis für Arbeit als zentrales Politikinstrument. Mit dem Regierungsantritt wird Walter Riester, zuvor Vizevorsitzender der IG Metall, von Schröder als Arbeitsminister in das Kabinett berufen; das Bündnis für Arbeit wird von Riester und Schröder vorangetrieben und propagiert, bis es angesichts nur geringer Erfolge und einer geringen Bereitschaft der Arbeitgeber, sich zu engagieren, mit dem Jahr 2002 ausläuft (vgl. Niechoj 2002).

und die automatischen Stabilisatoren wirken lassen. Die Lohnpolitik soll sich gemäß der Trendproduktivität entwickeln. Ist derart die Preisniveaustabilität gewahrt, kann die Geldpolitik sich verstärkt auf die Förderung des Wachstums und der Beschäftigung konzentrieren. Zweitens wird im Entwurf die Einsetzung eines neuen Dialoggremiums zur Abstimmung der Politiken empfohlen. Unter Bezug auf die Überwachungsprozeduren des SWP wird weiterhin vorgeschlagen, ein neutrales Beobachtungs- und Analyseverfahren für Lohnentwicklungen zu schaffen. Eine konkrete Ausgestaltung ist noch nicht entwickelt, es wird aber die Unabhängigkeit der beteiligten Akteure betont, so dass eine starke Form der Koordinierung auch von Lafontaine für den MD nicht vorgesehen sein konnte. Die Luxemburg- und Cardiff-Prozesse werden behandelt, sie sollen möglichst effektiv Wachstum und Beschäftigung unterstützen.

Im Januar 1999 gibt die Sozialdemokratische Partei Europas einen Bericht in Auftrag, der im März 1999 fertiggestellt ist (vgl. Party of European Socialists 1999). Darin wird eine Kombination von makroökonomischen und strukturpolitischen Maßnahmen für nötig und sich gegenseitig verstärkend erachtet. Bestandteile des anvisierten makroökonomischen Politik-Mixes sind Lohnanstiege gemäß dem Produktivitätswachstum und das Wirkenlassen der automatischen Stabilisatoren sowie eine akkomodierende Geldpolitik. Eine Humankapital und Technologien fördernde Strukturpolitik soll hinzutreten. Der Vorschlag eines Europäischen Beschäftigungspaktes wird zustimmend aufgegriffen; die Grundzüge der Wirtschaftspolitik sollen eine zentrale Rolle spielen.

Die Orientierung hin auf eine keynesianisch inspirierte makroökonomische Koordination verliert einen entscheidenden Fürsprecher, als am 11.03.1999 Lafontaine völlig überraschend zurücktritt. Damit macht er den Weg frei für eine Neuausrichtung der Parteilinie. Die deutschen Sozialdemokraten übernehmen verstärkt Positionen der britischen Dritte-Weg-Politik. Mit einem gemeinsamen Positionspapier im Juni 1999 setzen Schröder und Blair ein Fanal für eine »angebotsorientierte Agenda für die Linke« (Schröder/Blair 1999: 292). Wirtschaftspolitisch nähert sich die SPD damit der sound macroeconomic policy der europäischen Ebene und verabschiedet sich von einer keynesianischen Makrosteuerung, nicht aber von einer korporatistisch koordinierenden Politik. Damit geht die rot-grüne Regierung in Deutschland sogar noch einen Schritt weiter als Tony Blair im Vereinigten Königreich. Dort spielen makroökonomische Überlegungen jedweder Couleur für den Vordenker von New Labour, den Soziologen Anthony Giddens, zwar keine Rolle, in der praktischen Fiskal- und Geldpolitik lassen sich aber einige Übereinstimmungen mit einem keynesianisch orientierten Programm erkennen (vgl. Glyn/Wood 2000, Volz 2003).

Anders in Deutschland, wo nach Lafontaines Rücktritt fiskalische Konsolidierung und eine moderate Lohnpolitik im Vordergrund stehen. Diese Neuausrichtung schlägt sich auch in der Haltung der deutschen Präsidentschaft zum Inhalt des Europäischen Beschäftigungspaktes nieder: Eine Stellungnahme des neu besetzten Finanzministeriums unter Hans Eichel und des Arbeitsministeriums unter Riester enthält erste Abschwächungen gegenüber dem Lafontaine-Papier (vgl. Österreichischer Nationalrat 1999). In der anschließend revidierten Fassung des Präsidentschaftsentwurfs für den

Europäischen Beschäftigungspakt (vgl. EU-Council document 7490/99 1999) fehlt der Hinweis auf die automatischen Stabilisatoren für den Bereich der Fiskalpolitik. Auch wird die strikte Einhaltung des SWP nun in den Vordergrund gerückt. Die Lohnentwicklung soll nicht mehr auf gleicher Linie mit der Trendproduktivität sein, sondern nur noch an ihr orientiert. Im Fall der Geldpolitik wechselt ebenso wie für die Fiskalpolitik die Betonung: Höchstes Ziel ist die Preisniveaustabilität, ergänzend und falls möglich soll die Wirtschaftspolitik unterstützt werden. Neben der koordinierenden Funktion des MD über die Politikbereiche hinweg werden die GW als sinnvoller Rahmen für eine Koordinierung hervorgehoben. Ein eigenes Unterkapitel für den Makroökonomischen Dialog kommt hinzu. Statt den Europäischen Beschäftigungspakt als Teil des Luxemburger Prozesses zu behandeln, wie es noch auf dem Wiener Gipfel vorgesehen war, werden die drei Prozesse nun zum Europäischen Beschäftigungspakt zusammengefasst, und der MD als dritte Säule der Koordinierung neben den Cardiff- und Luxemburg-Prozessen verortet. Erstmals wird von einem Makroökonomischen Dialog gesprochen, während vorher unspezifischer von makroökonomischer Koordinierung und einem Dialog die Rede war. Auch die institutionelle Form wird präzisiert: Zum einen soll auf technischer Ebene ein Forum ökonomische Trends identifizieren und ein konsensuales Bild der Lage herstellen. Zum anderen soll auf politischer Ebene ein zweites Forum Ideen über eine geeignete Politikmischung austauschen.

Im weiteren Verlauf werden die Formulierungen weiter umgeschrieben (vgl. EU-Council document 7969/99 1999, EU-Ratsdokument 8327/99 1999, EU-Ratsdokument 8705/99 1999). Dabei sind die vorgenommenen Veränderungen, insbesondere der späteren Entwürfe, sicherlich nicht mehr eindeutig dem Lafontaine-Rücktritt zuzuordnen, sondern Ausdruck der Kritik anderer Staaten an den deutschen Entwürfen. Denn in den auf April datierten Länderstellungnahmen zum Europäischen Beschäftigungspakt reicht die Spannweite von großer Zustimmung bis zu alternativ offerierten Politikkonzepten (vgl. EU-Ratsdokument 8906/99 1999). Die sozialdemokratisch regierten Länder Frankreich und Italien beziehen in einem gemeinsamen Memorandum sowie in einer separaten Stellungnahme Frankreichs eine pro-keynesianische Position. In gleicher Weise positiv äußern sich Österreich und Schweden, beide auch sozialdemokratisch regiert. Deutlich reservierter und die strukturellen Ursachen der Arbeitslosigkeit betonend fallen die Anmerkungen der Niederlande aus. Ohne auf makroökonomische Koordinierung überhaupt einzugehen, reklamieren das konservativ geführte Spanien sowie Großbritannien die Notwendigkeit struktureller Reformen der Produktmärkte und einer Dezentralisierung des Arbeitsmarktes.

Im letzten Entwurf des Europäischen Beschäftigungspaktes (EU-Ratsdokument 8705/99 1999) vor dem Gipfel bleibt vom ursprünglich keynesianisch ausgerichteten Politikprogramm kaum etwas übrig, die Konzeption entspricht dem sound-macroeconomic-policy-Schema: Die Finanzpolitik strebt dem SWP gemäß ausgeglichene oder überschüssige Budgets an. Neben die Investitionsorientierung des Budgets tritt die Berücksichtigung der Bevölkerungsalterung. Statt von automatischen Stabilisatoren oder aggregierter Nachfrage ist nur noch nachrangig von einer Berücksichtigung der

gesamtwirtschaftlichen Entwicklung die Rede. Die Lohnentwicklung soll nun mit Preisniveaustabilität und der Schaffung von Arbeitsplätzen vereinbar sein, ohne dass eine präzisere Richtlinie genannt wird. Vorrangig auf Preisniveaustabilität ist die Geldpolitik festgelegt. Zentrales Koordinierungsorgan sind die GW, nicht der MD.

Mit diesen überarbeiteten Entwürfen werden die ursprünglichen Vorschläge zur keynesianisch orientierten Abstimmung mehr und mehr abgeschwächt. Sie findet ihren Ausdruck auch in einer veränderten Schwerpunktsetzung: Im ersten Entwurf wurde die makroökonomische Koordinierung als prioritär eingestuft, und strukturpolitische Maßnahmen sollten unterstützend eingesetzt werden. In den späteren Entwürfen stehen Strukturreformen und makroökonomische Koordinierung gleichberechtigt nebeneinander. Zudem wird in ihnen die Rolle des MD relativiert, indem stärker auf die Wichtigkeit der anderen Koordinierungsverfahren und der Strukturpolitik eingegangen wird. Festgehalten wird aber an der Notwendigkeit von Koordinierung, da weiterhin negative gegenseitige Beeinflussungen der Politikbereiche gesehen werden. Die institutionelle Gestaltung mit der später angenommenen zweigeteilten Struktur des MD in eine technische und eine politische Ebene nimmt gleichzeitig immer konkretere Formen an. Was sich also ändert, ist das hinter dem Dialog stehende wirtschaftspolitische Konzept und die dem MD beigemessene Relevanz, die Form des Dialoges als Koordinierungsgremium unabhängiger Akteure wird aber beibehalten.

Soweit vorbereitet, nimmt der Kölner Gipfel den Europäischen Beschäftigungspakt inklusive des MDs als dritte Säule neben den existierenden Luxemburger und Cardiffler Prozessen ohne nennenswerte Änderungen an.

### 1.3 Resultate des Kölner Gipfels

Die Ergebnisse des Kölner Gipfels, soweit es den MD betrifft, finden sich ausformuliert in den Schlussfolgerungen des Vorsitzes und einer Resolution des Europäischen Rates zum Europäischen Beschäftigungspakts (vgl. Europäischer Rat 1999b, Europäischer Rat 1999c). Beide orientieren sich in ihren Inhalten am Bericht an den Europäischen Rat 1999 (vgl. Europäischer Rat 1999d), der mit dem Entwurf der deutschen Präsidentschaft 8705/99 identisch ist.

In den Schlussfolgerungen werden die drei Säulen des Europäischen Beschäftigungspaktes benannt, der Köln-Prozess damit neu neben den existierenden Luxemburg- und Cardiff-Prozessen eingeführt. Der Köln-Prozess besteht aus dem MD, der eine Koordinierung von Geld-, Lohn- und Fiskalpolitik sicherstellen soll und alle makroökonomisch relevanten Akteure, also den Ministerrat und die Kommission als Regierungsvertreter, die Europäische Zentralbank als Zuständige für die Geldpolitik sowie Gewerkschaften und Arbeitgeber für die Lohnpolitik, umfasst.

In der Resolution wird der MD als Informationsaustauschgremium unter Wahrung der Akteursautonomie gekennzeichnet. Die Umsetzung etwaiger Politikoptionen ste-

hen in alleiniger Verantwortung der einzelnen Akteure. Ziel ist eine Beschäftigungsteigerung bei Preisniveaustabilität durch eine verbesserte makroökonomische Zusammenarbeit:

»Für ein starkes Beschäftigungswachstum bei Preisstabilität müssen Finanzpolitik, Geldpolitik und Lohnentwicklung dauerhaft spannungsfrei zusammenwirken. Der Europäische Rat fordert alle, die wirtschafts- und beschäftigungspolitische Entscheidungen fällen oder diese beeinflussen, unter voller Anerkennung ihrer Unabhängigkeit und Autonomie in ihrem jeweiligen Verantwortungsbereich auf, zu mehr Beschäftigung auf der Grundlage eines starken und nichtinflationären Wachstums beizutragen. In einem makroökonomischen Dialog auf der Grundlage gegenseitigen Vertrauens sollten in geeigneter Weise Informationen und Meinungen zu der Frage ausgetauscht werden, wie die gesamtwirtschaftliche Politik zu gestalten ist, damit die Möglichkeiten für Wachstum und Beschäftigung ausgebaut und voll ausgeschöpft werden können.« (Europäischer Rat 1999d: 22)

Koordinierung *zwischen* den Politikfeldern ist die genuine Aufgabe des MD. Die Koordination innerhalb der Politiken fällt nicht in seinen Steuerungsbereich. Die Fiskalpolitik wird weiterhin durch den SWP und nationale Politiken bestimmt, die Geldpolitik liegt in alleiniger Verantwortung der EZB. Lohnpolitik verbleibt in Hoheit der nationalen Tarifparteien, wobei hier noch zu ergänzen ist, dass anders als im fiskal- und geldpolitischen Bereich keine Koordinierungsverfahren lohnpolitische Belange thematisieren. Im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik des Luxemburg-Prozesses wurde und wird zwar über Möglichkeiten der Beschäftigungsschaffung und -sicherung diskutiert, die Lohnentwicklung als zu steuerndes Aggregat wird dort aber nicht diskutiert. Der Bereich der Lohnpolitik wird als makroökonomisches Thema neben dem MD nur kurz innerhalb der GW behandelt. Das Spezifische des MD ist somit einerseits die ausführlichere Thematisierung der Lohnpolitik, die gleichwohl nur auf nationaler Ebene vollzogen wird, und andererseits die Abstimmung anderweitig verhandelter Makropolitiken. Dabei hat das Gremium für alle Politikbereiche die Vorgaben der GW zu respektieren.

Der Lissabonner Gipfel im Jahr 2000 beeinflusst dann noch einmal die Ausrichtung des MD (vgl. Europäischer Rat 2000). Mit der Schlussfolgerung setzt der Rat als Hauptziel der Union, dass diese »zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt« gemacht werden soll; explizit wird dafür eine geeignete makroökonomische Politikmischung und ein Vertrauensverhältnis im MD als nötig genannt. Konkrete Veränderungen der institutionellen Struktur des MD ergeben sich infolge dieser Neuausrichtung aber nicht.

Als Ergebnis lässt sich festhalten, dass aufgrund der Stärke der Sozialdemokratie in Europa und ihrer zeitweilig pro-keynesianischen Orientierung die Politik kurzfristig hin zu einer Makroökonomik à la Keynes rückt. Berücksichtigt man, dass gleichzeitig die anvisierten umfangreichen Strukturreformen des Arbeitsmarktes nicht in Frage gestellt wurden, entspricht diese Konzeption wirtschaftspolitisch aber eher neu- denn post-keynesianischen Vorstellungen. In den 1999er GW findet jedoch selbst diese mo-

deratere Neuausrichtung keinen Niederschlag (vgl. Broad economic policy guidelines 1999). Anders als im Lafontaine-Entwurf oder den Berichten der Sozialdemokratischen Partei Europas vorgesehen, folgen die GW weiterhin klar der einmal eingeschlagenen Richtung einer sound macroeconomic policy. Auch die institutionelle Ausgestaltung hat mit dem Europäischen Beschäftigungspakt keinen nennenswerten Wechsel erfahren: Im Zuge der EWU wird das neuklassisch-monetaristische assignment sogar eher mit der nun die Geldpolitik ausübenden EZB gestärkt. Der Europäische Beschäftigungspakt selbst greift zwar mit dem MD als Koordinationsgremium Ideen auf, die vor allem in ein keynesianisches Weltbild interdependenter und abzustimmender Politiken passen, liefert aber keine dafür hinreichenden Steuerungsinstrumente und orientiert sich wirtschaftspolitisch allenfalls, wie gezeigt, an neu-keynesianischen Vorstellungen. Der einmal mit der Konsolidierungs- und Preisniveaustabilisierungspolitik eingeschlagene Pfad im Zuge der Entstehung der Währungsunion wird nicht verlassen, die Konvergenzkriterien und der SWP sowie die Politik der EZB blockieren eine keynesianische Makrosteuerung (vgl. Scharpf 1999: 105 f.). Die eingangs geschilderten Erwartungen eines Politikwechsels haben sich folglich nicht erfüllt. Eine Umorientierung ist diskutiert und versucht worden, keynesianische Vorstellungen haben sich aber kaum durchsetzen können. Dennoch steht am Ende dieses Prozesses ein neu geschaffenes Koordinierungsgremium, der MD. Somit ist nun zu thematisieren, welche koordinierende Funktion der MD unter Bedingungen, die eher dem neuklassisch-monetaristischen Modell entsprechen, erfüllt und erfüllen könnte.

## 2. Koordinierung im Makroökonomischen Dialog

Als dritte Säule in den Europäischen Beschäftigungspakt eingepasst, ist der MD Teil eines komplexen Steuerungssystems aus zumeist weicher, partiell auch bindenderer Koordinierungsverfahren. Inwieweit der MD seine Funktion als Bindeglied zwischen den Politikbereichen innerhalb dieses Systems der Koordinierung erfüllen kann, lässt sich über die Intentionen seiner Akteure und die institutionelle Ausgestaltung des Dialogs ermitteln. Basal zur Klärung der Funktionalität des MD ist die Frage, warum es überhaupt eines weiteren Koordinierungsverfahrens bedarf und welche Aufgaben dieses erfüllen soll.

An der Entstehungsgeschichte des MD ist ablesbar, dass dieser als makroökonomische Ergänzung und Erweiterung bestehender Koordinierung gedacht ist. Warum wird aber eine Notwendigkeit gesehen, die einzelnen Politikbereiche und staatlichen Politiken miteinander zu koordinieren? Wären Geld-, Lohn- und Fiskalpolitik jeweils in sich geschlossen gesteuerte Bereiche und wären sie unabhängig voneinander und hätten keinerlei Einflüsse aufeinander, dann wäre – ganz im Sinne des assignment-Gedankens – eine Koordinierung dieser Politiken tatsächlich sinnlos, sogar möglicherweise kontraproduktiv. Eben diese Annahmen sind aber fraglich: Erstens können In-

terdependenzen – positive oder negative externe Effekte – zwischen den Politiken existieren, und zweitens ist es nur für den Bereich der Geldpolitik gegeben, dass eine einheitliche supranationale Entscheidungsinstanz existiert. Denkbar ist nun, dass eine Koordinierung innerhalb der Politiken sowie eine Koordinierung zwischen ihnen, negative Externalitäten zwischen den nationalen Politiken eines Politikbereichs und zwischen den drei Politikbereichen auf supranationaler Ebene abschwächen und positive Externalitäten verstärken kann (vgl. Prieue 2002a: 264–266). Hierin liegt die grundlegende Intention des MD; interdependente (nationale und supranationale) Politiken machen eine gegenseitige Abstimmung wünschenswert, und Koordinierungsverfahren, so die Hoffnung, sind ein effektiver Weg, diese Abstimmung zu erreichen und im Ergebnis bislang unerreichte Wachstums- und Beschäftigungspotentiale auszu-schöpfen sowie negative Auswirkungen von Politiken zu mildern. Zudem, dies wird in der ökonomischen Fachdiskussion jedoch kaum berücksichtigt, kann ein Koordinierungsgremium durch eine gemeinsam vertretene und öffentlich kommunizierte Position der Legitimierung und öffentlichen Akzeptanz europäischer Politik dienen. Dies allerdings wird mit dem MD nicht realisiert, da Inhalte der Gespräche nicht nach außen getragen werden.

Wenn, wie im Fall des MD und aller anderen weichen Koordinierungsverfahren auf europäischer Ebene, die beteiligten Akteure nicht weisungsabhängig sind und keine bindenden Sanktionen existieren, kann der Dialog nur zu einer erfolgreichen Koordinierung führen, falls alle Beteiligten von einer Zusammenarbeit und gemeinsamen oder gleich gerichteten Handlungsweisen profitieren oder zumindest glauben, sie profitierten. Denn nur dann besteht überhaupt der Wille, gemeinsam zu handeln und gemeinsam Probleme zu lösen. Dementsprechend liegt das Hauptaugenmerk auf der Herausbildung einer konsensualen Weltansicht und Handlungsperspektive, die die Vorteile eines kooperativen Umgangs betont. Bei der Europäischen Kommission findet sich dieser Kerngedanke der Koordinierung wie folgt formuliert:

»Economic policy co-ordination within the euro area is based on consensus. It does not aim to impose a decision on a particular Member State but to convince it to apply the policy deemed to be desirable. It comprises three main elements: a common assessment of the economic situation; agreement on appropriate economic policy responses; acceptance of peer pressure and, where necessary, adjustment of policies being pursued.« (European Commission 2001a)

Über eine gemeinsame Einschätzung der Situation und der notwendigen Handlungsschritte sowie über eine sanfte Form der Verbindlichkeit soll Politikkoordinierung möglich werden. Konkretisiert für den MD heißt dies dann:

»In the course of this [Macroeconomic] dialogue, the starting position and future prospects could be discussed on the basis of statistical data and analyses, and ideas could be exchanged as to how, while retaining their respective responsibilities and preserving their independence, those involved consider that a policy mix can be

achieved that is conducive to growth and employment under conditions of price stability.« (Cologne European Council 1999)

Dementsprechend ist dem eigentlichen MD eine technisch orientierte Gesprächsrunde vorgelagert (vgl. ebd.). Eine Arbeitsgruppe aus Mitgliedern des Economic Policy Committee, des Employment and Labour Market Committee, der Kommission und der Makroökonomischen Gruppe des Sozialen Dialogs versucht, basierend auf einer statistischen Aufbereitung der ökonomischen Situation durch die Generaldirektion ECOFIN, zu einer gemeinsamen Interpretation der ökonomischen Lage zu kommen.

Auf Basis dieser Vorarbeiten soll auf politischer Ebene des MD ein Ideenaustausch für eine koordinierte Politikgestaltung stattfinden. Beteiligt daran sind Mitglieder des ECOFIN-Rats, des Labour and Social Affairs Council, der EZB, der Kommission und der europäischen Vereinigungen von Gewerkschaften und Arbeitgebern, wobei es sich zumeist um hochrangige Vertreter wie Minister oder Vorsitzende handelt. Alle Treffen werden von neutralen Moderatoren geleitet. Die Treffen der politischen Ebene finden zwei Mal im Jahr statt und werden jeweils durch ein Treffen der technischen Ebene vorbereitet.

Diese institutionelle Struktur des MD bietet – für sich genommen – eine Reihe guter Voraussetzungen, um zu einer kooperativen Atmosphäre und in der Folge einem koordinierten policy mix zu kommen: Wiederholte Treffen schaffen eine persönlichere Beziehung zwischen den Akteuren und lassen so eine Vertrauensbildung zu. Die Aufbereitung der ökonomischen Lage fördert eine sachliche Orientierung bei den Beteiligten. Die Vertraulichkeit der Sitzungen ermöglicht den Beteiligten, unabhängiger von den sie repräsentierenden Organisation zu agieren, was Kompromisse fördert. Durch die Einbindung hochrangiger Organisationsvertreter besteht ein höheres Maß an Durchsetzungsfähigkeit gegenüber den entsendenden Organisationen als bei niedrigrangigen, die jede Entscheidung erst organisationsintern gegenprüfen müssen. Eine Einigung auf eine gemeinsame Weltinterpretation und darauf aufbauend sinnvolle Politikmaßnahmen und ein abgestimmtes Vorgehen, welches über ein gegenseitiges zur Kenntnis geben der jeweils beabsichtigten Handlungsschritte hinausgeht, scheinen damit erreichbar.

Somit ist eine institutionelle Form der Akteursinteraktion geschaffen worden, die im Prinzip eine weitergehende Zusammenarbeit und Politikkoordination ermöglicht.<sup>3</sup> Zwei – unterschiedlich anspruchsvolle – Stufen der Kooperation sind dabei denkbar.

---

<sup>3</sup> Gegen die Etablierung eines solchen Gremiums ließe sich einwenden, dass es bereits zahlreiche weitere Zusammentreffen der Akteure neben dem MD gibt, der MD somit überflüssig sei. Dies greift als Einwand jedoch kaum. Zwar gibt es eine Vielzahl von Treffen der makroökonomisch relevanten Akteure, nicht zuletzt im Rahmen der anderen Koordinierungsverfahren (vgl. Heikenstein/Ernhagen 2000), jedoch treffen die makroökonomisch relevanten Akteure nicht alle, nicht alle zugleich und nicht rein auf makroökonomische Fragestellungen bezogen zusammen. Es gibt häufige Kontakte zwischen der EZB, der Kommission und der Euro-Gruppe etwa im Rahmen des Economic Financial Committee, der BEPG oder durch

Erstens, die statistische Datenaufbereitung und das Zusammentreffen in dieser Akteurskonstellation begünstigen dies, dient der MD einem *Informationsaustausch* zu makroökonomischen Fragen, der das strategische Handeln autonomer Akteure verbessert, indem Akteure sich gegenseitig ihr beabsichtigtes Handeln zur Kenntnis geben und so die Reaktionen vorhersehbarer werden, was Konflikte deutlich werden lässt und Konfliktkosten mindern kann (vgl. Bohnet/Frey 1995). Wenn etwa die EZB und die Tarifparteien sich gegenseitig über Lohnforderungen und mögliche Zinsreaktionen informieren, können beide Seiten die Erwartungsbildung verbessern, was zukünftige Überreaktionen vermeidet.

Anspruchsvoller, da es bei den Akteuren den Willen und das Können erfordert, aufeinander einzugehen und verbindliche Absprachen zu treffen, ist es zweitens, wenn die Akteure ihr Handeln aufeinander abstimmen. Dies kann in Form von *punktuellen Tauschhandlungen*, die über Informationen hinausgehende Leistungen umfassen, erfolgen oder als *dauerhafte Normorientierung*, d.h. als gemeinsame Einigung auf Normen des Handelns (vgl. Marin 1990, Benz 1991, Czada 1997). Beispielsweise könnte ein Tauschgeschäft so stattfinden, dass in einem Jahr ein Anteil des Lohnanstiegs gegen eine Zinssenkung getauscht wird. Normorientierung wäre es dann, wenn sich die Beteiligten auf eine handlungsleitende, längerfristig geltende Regel einigten, etwa in der Form, dass Löhne sich an der Produktivität orientieren und Zinsen so niedrig sein sollen, dass im Effekt eine Inflationsrate unter einer Mindestgrenze vermieden wird. Dabei ist der regelmäßige Tausch eine gute Voraussetzung für die Entwicklung von Normen, weil über die Explikation und Institutionalisierung der bisherigen Tauschakte eine Norm gebildet werden kann. Während allerdings bei Tauschakten noch Zug-um-Zug-Geschäfte vorstellbar sind, also Leistung und Gegenleistung hier zeitlich kaum auseinanderfallen und somit die Nichterfüllung eines Tauschgeschäfts nur ein geringes Risiko darstellt, erfordert die Normorientierung weitergehende Absicherungen, um Nichterfüllung und free riding zu verhindern (vgl. Coleman 1995: 344–388, Voss 1998). Mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt gibt es auf supranationaler Ebene bereits eine derartige sanktionsbewehrte Verpflichtung auf eine fiskalische Norm. Sie ist allerdings bislang nur auf einen Teilbereich fiskalischen Handelns, die Defizitbegrenzung, beschränkt, ihre inhaltliche Füllung der Norm, die 3%-Grenze, ist umstritten, und nicht zuletzt wurden in der Praxis finanzielle Sanktionen bislang nicht angewendet.

Koordinierung kann folglich unterschiedliche Formen annehmen: Bei reinem Informationsaustausch werden die Externalitäten des Handelns nur insoweit koordiniert als das weiterhin autonome strategische Handeln der Akteure nun bei einem verbesserten Informationsstand über die Aktionen und Reaktionen der anderen Beteiligten erfolgen kann. Können dagegen weitergehende Tauschhandlungen etabliert werden, findet eine Koordinierung in der Art statt, dass punktuell durch Tauschgeschäfte die

---

Beteiligung der EZB an Sitzungen der Euro-Gruppe, doch nur im Makroökonomischen Dialog diskutieren regelmäßig Vertreter aller EU-Staaten sowie aller relevanten Akteure inklusive der Tarifparteien die makroökonomische Lage.

Externalitäten des Akteurshandelns berücksichtigt und aneinander angepasst werden. Mit der Normorientierung findet dann – idealiter – eine vollständige Internalisierung der Externalitäten statt, weil die gefundenen und etablierten Regeln die Externalitäten systematisch berücksichtigen. Sind einmal Regeln der Externalitätenbearbeitung gefunden, ist eine weitere Koordinierung neben der Regelbefolgung nicht erforderlich, es sei denn, die Randbedingungen des Handelns änderten sich und machten eine Anpassung der Regeln nötig.

Während bei einem reinen Informationsaustausch die Akteure eine gemeinsame Sicht der ökonomischen Lage und der Wechselwirkungen der Politiken explizit nicht teilen müssen, da sie weiterhin autonom vor dem Hintergrund ihrer jeweils spezifischen Weltmodelle agieren, erfordern abgestimmte Tauschgeschäfte immerhin eine gewisse Kongruenz der Weltmodelle, da ansonsten kaum passende Tauschleistungen angeboten werden. Sind die Beteiligten zum Tausch bereit, verbleibt als Problem jedoch noch die Absicherung des Tauschaktes. Fallen Leistung und Gegenleistung auseinander oder sind sie nicht eindeutig spezifizierbar, erfordert ein erfolgreicher Tausch Vertrauen zwischen den Tauschparteien in die jeweilige korrespondierende Einhaltung des Tauschgeschäfts oder eine, möglicherweise durch Dritte, bereitgestellte Absicherung (vgl. Coleman 1995: 225–253). Den höchsten Grad an Übereinstimmung erfordert allerdings die Normorientierung, weil bei dieser die Akteure sich auf ein gemeinsames Weltmodell einigen müssen, auf dessen Basis die Politikregeln zu entwickeln sind. Wohlgermerkt muss es nicht so sein, dass die Akteure im Fall der Normorientierung tatsächlich an dieses gemeinsame Weltmodell in allen Belangen glauben; Abweichungen sind möglich, eine Einigung auf ein Modell wird immer ein nolens-volens herbeigeführter Konsens sein, der nur einen gemeinsamen Diskussions- und Handlungsrahmen definiert. Eine Einigung ist aber nötig. Auch hier gilt wieder, dass es Sicherungsinstitutionen der Normeinhaltung bedarf, um Konflikte über die Feststellung erfolgter Leistungen zu mindern und um free-riding-Verhalten zu verhindern.

Die höchsten Erfolge verspricht die Normorientierung, da hier die Koordinierung am weitesten geht. Um in diesem Modus koordinieren zu können, müsste der MD folgender – idealtypischer! – Beschreibung genügen: Im MD optimieren homogene, jeweils für ein Politikfeld zuständige Akteure vor einem gemeinsamen Weltmodell den Output eines Positivsummenspiels ohne Implementierungsprobleme. Im weiteren Verlauf werde ich zeigen, dass dieser Anspruch weit von der Realität entfernt und eine erfolgreiche Koordination damit unwahrscheinlich ist. Um den Kontrast zwischen Realität und Koordinationserfordernissen noch deutlicher zu machen, ist es hilfreich, diese Koordinierungsvorstellung einmal inhaltlich zu füllen. Dies könnte dann so aussehen: Die Beteiligten akzeptierten ein keynesianisch orientiertes Modell, das anders als der assignment-Ansatz Koordinierungsbedarf sieht und Interdependenzen der Einzelpolitiken sowie mögliche Reaktionsweisen beschreibt (→gemeinsames Weltmodell gegeben). Zudem trifft es zu, dass im Gremium drei für die jeweiligen Politikbereiche jeweils zuständigen Akteure – EZB (zuständig für Geldpolitik), Staatengemeinschaft (Fiskalpolitik) und Sozialpartner (Lohnpolitik) – vertreten und willens und in

der Lage sind, über ihre Instrumente Zins, Staatsausgaben und Nominallohn ihre Zielvariablen Preisniveau, Beschäftigung und Reallohn effektiv zu steuern (›homogene Akteure vorhanden‹). Negative Externalitäten des Zinses auf das Wachstum und des Lohnanstiegs sowie fiskalischer Impulse auf das Preisniveau existieren, können aber aufgefangen werden (›Optimierung ohne Implementierungsprobleme möglich‹). So orientieren sich die Tarifparteien mit ihren Lohnforderungen an der Produktivität und erreichen damit inflationsneutrale Abschlüsse. Die EZB kann somit sich verstärkt auf die Wachstumswirkungen ihrer Zinspolitik konzentrieren. Ihre expansivere Geldpolitik fördert Investitionen und schafft in der Folge zusätzliche Beschäftigung. Die Staatengemeinschaft unterstützt, indem sie die automatischen Stabilisatoren um einen nachhaltigen Ausgabenpfad herum wirken lässt und das Budget auf Investitionen orientiert. Insgesamt kann so das Wachstums- und damit das Beschäftigungsniveau gehoben werden, was einer pareto-effizienten und dauerhaft stabilen Lösung entspricht.

Vorschläge, die in diese Richtung zielen, sind durchaus im Rahmen des MD gemacht worden (vgl. Watt 2002: 250 f.). Dennoch gibt es eine Reihe von Gründen, die dieses Idealbild einer keynesianischen Koordinierung als kaum wahrscheinlich erscheinen lassen. Fraglich ist nämlich, ob die drei genannten Akteure EZB, Staatengemeinschaft und Sozialpartner tatsächlich den erforderlichen Homogenitätsgrad aufweisen, ob ein gemeinsames Weltmodell in Reichweite und die Situation von allen als Positivsummenspiel akzeptiert ist und ob die Akteure mit den ihnen zur Verfügung stehenden Instrumenten effektiv ihre Ziele ansteuern können.

Eine Analyse der Akteure in Hinsicht auf Homogenität, Weltwahrnehmung und Steuerungsfähigkeit ergibt für die drei idealen Akteure folgendes:

a. *Die Europäische Zentralbank*

Seit Beginn der Währungsunion ist die EZB als supranationaler Akteur für die Geldpolitik verantwortlich. Sie ist dabei, dies ist in Art. 108 des EG-Vertrages explizit geregelt, von Weisungen der Regierungen oder supranationaler Gremien unabhängig. Ihr vorrangiges Ziel ist die Preisniveaustabilität, wobei sie nach Erfüllung dieses Ziels die Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft zu unterstützen hat (vgl. EG-Vertrag 2002, Art. 105 (1)). Herausgenommen aus dem Kompetenzbereich der EZB ist allein die Festsetzung des Wechselkursregimes, die dem Europäischen Rat obliegt, der hierzu die EZB anzuhören hat (vgl. EG-Vertrag 2002, Art. 111).

Neben einer Reihe weiterer Anhörungen und Gremienteilnahmen auf europäischer Ebene ist die EZB ebenfalls am MD beteiligt. Sie entsendet ihren Präsidenten, den Vizepräsidenten und eine weitere Person in dieses Gremium; auch ein Zentralbankmitglied, das nicht der EWU angehört, nimmt teil. Ihre Position zum MD ist durch Ablehnung von Koordinierungsbemühungen, die über einen Informationsaustausch hinausgehen, gekennzeichnet. Die EZB plädiert stattdessen für eine getrennte Verantwortungszuschreibung für die einzelnen Politikbereiche.

Bereits vor der Einführung des Euro hat Wim Duisenberg, der erste Präsident der EZB, eine Aufgabenteilung gefordert, in der die Zentralbank über Preisniveaustabilität die Erwartungen stabilisiert und bestmögliche Bedingungen der Allokation schafft, und in der strukturelle Reformen der Arbeits- und Produktmärkte zum Abbau von Arbeitslosigkeit führen (vgl. Duisenberg 1998). Selbst wenn die Geldpolitik, so Duisenberg, kurzfristig das Wachstum beeinflusst, indem sie gegen Inflationsdruck vorgeht, kann dies durch flexible Märkte abgefedert werden. Da die EZB keine länderspezifische Politik betreiben kann, muss die Anpassung an Veränderungen über die nationalen Fiskalpolitiken und Preisbewegungen erfolgen. Hier sind vor allem die Löhne gefragt, welche sich an den nationalen Produktivitätsdifferenzen orientieren sollen. »[I]n times of high unemployment, when there is a need to stimulate job creation,« so kann mit dem Chefvolkswirt der EZB, Otmar Issing, ergänzt werden, »employment-oriented wage settlements should not fully exploit productivity increases.« (Issing 2002: 350)

Die EZB sieht massive Umsetzungsprobleme einer, wie sie es nennt, ad-hoc-Koordinierung, worunter sie Absprachen für eine gemeinsame Politikgestaltung versteht (vgl. Europäische Zentralbank 2003a: 48). Erstens hält sie eine angemessen koordinierte Reaktion auf Schocks für schwierig, da nur auf der Basis eines gemeinsam getragenen ökonomischen Modells die Auswirkungen von Schocks und Politikreaktionen ausreichend geklärt werden könnten, welches aber nicht in Sicht ist. Zweitens merkt die EZB an, verwische eine Koordinierung die Zuständigkeiten und führe so zu einer potentiell laxeren Zielerfüllung. Drittens bestünden Durchsetzungsschwierigkeiten, weil keine Instrumente der Überwachung und Umsetzung koordinierter Aktionen zur Verfügung stünden. Angesichts dessen erachtet die EZB ein anderes Vorgehen für richtiger: Bei korrekter institutioneller Struktur und einem klaren assignment der Aufgaben gibt es keine Notwendigkeit für eine ad-hoc-Koordinierung. Diese eindeutige Aufgabenzuweisung sieht sie, jedenfalls für den Bereich der Geld- und der Finanzpolitik, für die aktuelle Ausgestaltung der EU-Institutionen als gegeben an (vgl. Europäische Zentralbank 2003a: 48–53).

Verantwortungstrennung impliziert jedoch nicht, dass es keine schädlichen Einflüsse der Politiken untereinander geben kann. Diese sieht die EZB jedoch vorrangig als Gefahren für das Preisniveau durch eine laxe Fiskal- und eine übermäßige Lohnpolitik gegeben. Sie erkennt aufgrund der angenommenen Neutralität des Geldes keine negativen Auswirkungen der Geldpolitik auf das Wachstum in der langen Frist, nur positive durch eine Stabilisierung der Erwartungen (vgl. Issing 2002: 351–354). Folglich favorisiert sie ein abgestimmtes Vorgehen in der Art, dass sich die anderen Akteure an den Vorgaben der EZB orientieren sollen:

»Obviously, if national governments and social partners take the single monetary policy's credible commitment to maintain price stability *as given*, when deciding on their own actions, this will lead to implicitly coordinated policy outcomes *ex post*.«  
(Issing 2002: 346, Herv. TN)

Für den MD bleibt dann nur die Rolle eines Informationsorgan; generell sieht die EZB den Informationsaustausch im MD und anderen Gremien der EU als hinreichend an und erkennt keinen darüber hinaus gehenden Abstimmungsbedarf (vgl. Europäische Zentralbank 2003a: 50 f.).

Die EZB befindet sich aus steuerungstheoretischer Sicht in einer komfortablen Position. Sie kann ihr Interesse an Preisniveaustabilität umsetzen, ohne dafür auf andere Akteure angewiesen zu sein. Zwar kommt ihr fiskalische und lohnpolitische Zurückhaltung zur Durchsetzung des von ihr angesteuerten Inflationsziels gelegen, doch auch ohne dies gelingt es ihr über hinreichend hohe Zinsen, das Inflationsziel zu erreichen. Da sie positive Effekte für das Wachstum nicht durch niedrige Zinsen, sondern durch ein stabiles Preisniveau erklärt, existiert für sie auch keine asymmetrische Wirkung der Geldpolitik – hohe Zinsen senken immer die Inflation, niedrige fördern nicht immer das Wachstum – und damit kein Problem. Auch die nationalen Inflationsdifferenziale, die mit einer EU-weiten Politik nur schwer adäquat berücksichtigt werden können, erfordern von Seiten der EZB keinen Handlungsbedarf, weil die EZB die Differenziale als gering einschätzt und die einzelstaatlichen Arbeitsmarkt- und Wettbewerbspolitiken diese Differenziale auffangen sollen (vgl. Europäische Zentralbank 2003b: 95 f., Duisenberg 1998).

#### b. *Die Staatengemeinschaft*

Anders als im Fall der Geldpolitik sind die Handlungskompetenzen im Bereich der Fiskalpolitik weitgehend nicht supranational gebündelt. Es existiert nur ein – in Relation zur Summe der nationalen Haushalte – kleiner, vorrangig für den Agrarsektor bestimmter gemeinsamer Haushalt: die Strukturfonds. Für die nationalen Haushalte liegt die fiskalische Verantwortung bei den Einzelstaaten. Mit dem SWP existiert allerdings ein Regelwerk für die Fiskalpolitik, das alle Staaten anerkannt haben. Die Koordinierung der Haushalte erfolgt über den Ministerrat, in dem die Finanzminister der Länder vertreten sind, sowie durch die Wahrnehmung von Überwachungsaufgaben durch die Kommission. Die im SWP festgelegten Defizitgrenzen und das Ziel des mittelfristigen Budgetausgleichs oder -überschusses sind nichts, worüber der MD sich einfach hinwegsetzen kann. Solange der SWP gilt, wird der MD diese Vorgaben als Datum akzeptieren müssen.

Während der Etablierung des SWP und im Zuge der eingeleiteten Verfahren wegen Überschreitungen der Defizitgrenzen wurde deutlich, dass zwischen den Staaten durchaus verschiedene Auffassungen über die anzustrebende Fiskalpolitik herrschen. Während viele der kleineren Länder wie Österreich und die Niederlande auf eine strikte Einhaltung des Paktes bestehen, sieht dies bei den beiden großen Ländern Frankreich und Deutschland, die wiederholt mit ihren Defiziten über der 3%-Marke liegen, anders aus. Da alle bisherigen Konsolidierungsbemühungen nicht erfolgreich waren, rechtfertigen die französische und die deutsche Regierung nolens-volens ihre Defizite, wobei Frankreichs Regierung offensiver als die deutsche auf wachstumsfördernde Maßnah-

men setzt, auch wenn diese das Defizit weiter vergrößern (vgl. Niechoj 2004: 25–29). Auch gegenüber der EZB-Politik herrscht keine einheitliche Position vor. Solche Differenzen dürften jedoch im MD nur abgeschwächt durchscheinen, da an Sitzungen immer nur Vertreter einiger Staaten teilnehmen, die eine gemeinsame Position repräsentieren müssen. Eine gemeinsame Position angesichts divergierender Auffassungen kann aber nur auf Handeln nach Maßgabe des kleinsten gemeinsamen Nenners hinauslaufen. Im MD alleine sind daher keine umwälzenden Entscheidungen zu erwarten, diese müssen im Ministerrat fallen.

Aufgabe der Kommission in Bezug auf den SWP ist es, die Defizite der Länder zu überwachen und gegebenenfalls eine Warnung auszusprechen oder sogar finanzielle Sanktionen in die Wege zu leiten. Sie hält an der Konsolidierung mit mittelfristig ausgeglichenen oder überschüssigen Budgets fest; angesichts konjunktureller Schwankungen soll es jedoch auch möglich sein, die automatischen Stabilisatoren wirken zu lassen (vgl. European Commission 2003a: 4 f.). Dies impliziert für die aktuelle rezessive Phase ein Schwanken der Defizite um einen Konsolidierungstrend, was eine freies Wirken der automatischen Stabilisatoren allerdings gerade nicht erlaubt; die Bestimmungen des SWP dürfen nicht verletzt werden. An dieser Sachlage ändert auch nichts, dass die Kommission seit 2003 zusätzlich die konjunkturbereinigte Verschuldung der Mitgliedsstaaten berechnet, weil diese Maßzahl nicht für das Defizitkriterium des Stabilitäts- und Wachstumspaktes relevant ist, sondern hierfür weiterhin die unbereinigten Defizitzahlen heranzuziehen sind (vgl. European Commission 2003b: 56–62). In mittlerer Frist sollen aktuelle Konsolidierungsbemühungen den Spielraum für das volle Wirken der automatischen Stabilisatoren unter Berücksichtigung des 3 %-Defizitkriteriums schaffen.

Wenngleich nicht direkt Akteur im Bereich der Lohn- und Geldpolitik, äußert sich die Kommission auch zu diesen Bereichen. Bezüglich der Lohnpolitik vertritt sie die Position, Lohnsteigerungen unterhalb des Produktivitätsanstiegs zu halten, um so Kosten für die Unternehmen zu senken und damit Beschäftigung zu schaffen (vgl. European Commission 2003a: 5). Sowohl für den Arbeitsmarkt wie für die Produktmärkte setzt sie auf Strukturreformen und hält flankierend Investitionen in Bildung und Forschung für relevant, um so das Investitionsniveau und die Produktivität zu steigern (vgl. European Commission 2003a: 6–8, European Commission 2003c: 29–37, European Commission 2003d: 22–25). Im Bereich der Geldpolitik respektiert sie das Preisniveaustabilitätsziel der EZB, dringt aber auf Unterstützung der Wirtschaftspolitik, wenn dieses Ziel gesichert ist (vgl. European Commission 2003a: 4 f., 14).

Im Bereich der Fiskalpolitik gibt es aktuell keine supranationale Steuerung, sondern über den SWP eine Koordinierung nationaler Fiskalpolitiken. Diese Form der Steuerung ist bislang einseitig auf Defizitbegrenzung ausgelegt und liefert keine Ansatzpunkte für eine weitergehende Steuerung fiskalischer Maßnahmen. Eine abgestimmte umfassendere Fiskalpolitik setzte also weitere Koordinierungsbemühungen innerhalb des fiskalpolitischen Bereichs voraus.

Wie im Weißbuch »European Governance« ausgeführt, sieht die Kommission Koordinierung als einen sinnvollen Weg, andere Akteure in die Politiken der Nationalstaaten und auf europäischer Ebene einzubinden (vgl. European Commission 2001b). Der Bedarf dafür ist aufgrund von spillover-Effekten gegeben:

»To foster harmonious economic developments, it is essential to closely co-ordinate economic policies among policy actors and to have a continuous and fruitful dialogue in the Council and the Eurogroup involving and the ECB and the Commission. The involvement of the social partners through the macroeconomic dialogue also plays an important role.« (European Commission 2003a: 16)

Im Kern zielt eine derartige Koordinierung auf eine korporatistische Lösung, also auf einen Einbezug weiterer Akteure in das staatliche Handeln, ab: Die Kommission möchte Kenntnis über Präferenzen der weiteren Akteure erlangen und eine Übernahme von Verantwortung erzielen, die Rahmengesetzgebung durch die Nationalstaaten bzw. den Ministerrat wird aber dadurch nicht eingeschränkt – »The open method of coordination should be a complement, rather than a replacement, for Community action.« (European Commission 2001b: 22) Gleichzeitig verfolgt die Kommission das Ziel, die supranationale Steuerung zu stärken, indem sie – ebenfalls unter dem Titel der Koordinierung – mehr Kompetenzen für sich und die Eurogruppe reklamiert (vgl. European Commission 2001a).

### c. *Die Sozialpartner*

Bei den so genannten Sozialpartnern handelt es sich um zwei Parteien einer antagonistischen Kooperation (vgl. Niechoj 2003: 294–303, Traxler 1990). Beide Seiten müssen miteinander kooperieren, weisen aber zum Teil konfligierende Interessen auf. Auf europäischer Ebene sind sie seit den 1970er Jahren organisiert. Die Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe (UNICE) und das European Centre of Enterprises with Public Participation and of Enterprises of General Economic Interest (CEEP) sind die Dachorganisationen auf Arbeitgeberseite, der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB) ist es auf Beschäftigtenseite; sie sind es auch, die für Arbeitgeber und Gewerkschaften am MD beteiligt sind. Ihre Aufgaben umfassen die Zusammenfassung und Vertretung der Interessen ihrer nationalen Mitglieder. Tarifverträge werden jedoch weiterhin allein innerhalb der EU-Staaten ausgehandelt.

In einer gemeinsamen Erklärung zum Kölner Beschäftigungspakt begrüßen UNICE, CEEP und EGB die von der deutschen Präsidentschaft vorgelegten Planungen für einen Europäischen Beschäftigungspakt. Sie betonen, dass ihre Autonomie in einem makroökonomischen Dialogprozess respektiert werden muss und dass dieser auf einen Informationsaustausch beschränkt sein soll, also keine bindenden Verpflichtungen herbeiführen kann (vgl. UNICE/CEEP/ETUC 1999). Dies korrespondiert auch mit ihrer institutionellen Verankerung auf europäischer Ebene: Etwaigen Übereinkünften des MD folgen die genannten Akteure freiwillig, sie sind auf supranationaler Ebene

gegenüber keinem Gremium weisungsgebunden. Da die Tarifverhandlungen bis auf weiteres nur innerhalb der Einzelstaaten stattfinden, müssten Zusagen der europäischen Dachorganisationen zusätzlich auf nationaler Ebene bestätigt werden.

Wie nicht anders zu erwarten, unterscheiden sich Arbeitgeber und Gewerkschaften in ihren wirtschaftlichen Analysen und wirtschaftspolitischen Konzepten. Der EGB erklärt die rezessiven Tendenzen makroökonomisch und sieht sich darin durch den Lissabonner Kommissionsbericht »Choosing to Grow« bestärkt. Eine konjunkturell falsche Konsolidierungspolitik habe sich strukturell verfestigt und das Wachstum untergraben; die Zinsen seien zu hoch, die Investitionsorientierung der Fiskalpolitik sei zu schwach (vgl. European Trade Union Confederation 2003). Demzufolge setzt der EGB vor allem auf makroökonomische Maßnahmen, worunter er eine antizyklische und investitionsstärkende Fiskalpolitik, eine Niedrigzinspolitik sowie Löhne versteht, die in Höhe der Summe aus Inflationsrate und Produktivität anwachsen (vgl. European Trade Union Confederation 1999a). Mit einer solchen Lohnpolitik möchte der EGB Lohnzurückhaltung verhindern und die Produktivitätsgewinne für die Beschäftigten sichern. Produktivitätsorientierung stellt also für die Gewerkschaften den Versuch dar, einen gemeinsamen Boden gegen Lohndumping in Europa einzuziehen. Dazu hat der EGB für die einzelstaatlichen Verhandlungen eine Lohn-Richtlinie entwickelt:

»[F]irstly, nominal wage increase should at least exceed inflation rates whilst maximising the proportion of productivity allocated to the rise in gross wages in order to secure a better balance between profits and wages; and secondly, any remaining part of productivity should be used for other aspects in the collective agreements, such as qualitative aspects of work where these are quantifiable and calculable in terms of cost.« (European Trade Union Confederation 2000)

Lohnorientierungen dieser Art haben durchaus eine gewerkschaftliche Tradition; mit dem Rehm-Meidner-Modell einer solidarischen Lohnpolitik – in Schweden entwickelt, aber nicht auf Schweden beschränkt – wurde seit den 1960er Jahren versucht, in einzelnen Staaten eine solche Lohnregel durchzusetzen (vgl. Erixon 2000, Schulten 2002a). Der EGB koordiniert also die Einigung der nationalen Gewerkschaften für eine selbst gesetzte Orientierungslinie für die Lohnpolitik, wehrt sich aber vehement gegen Leitlinien, die von externer Seite oktroyiert werden sollen. Für den MD bedeutet dies, dass der EGB eine selbstgewählte Lohnorientierung durchaus akzeptiert und im MD vertritt, dieser jedoch – wie in der gemeinsamen Stellungnahme von UNICE, CEEP und EGB zum Ausdruck gebracht – auf ein Informationsaustauschgremium beschränkt sein muss, um die Autonomie der Akteure zu wahren.

Über die Lohnpolitik hinausgehend, versucht der EGB eine Europäisierung der nationalen Tarifsysteme zu forcieren (vgl. European Trade Union Confederation 1999b, vgl. auch European Trade Union Confederation 2001, European Trade Union Confederation 2002). Gewerkschaftliche Basisrechte wie Vereinigungs- und Streikfreiheit auf europäischer Ebene werden angestrebt, um letztendlich Tarifverhandlungen zwischen

EGB und UNICE/CEEP führen zu können. Weil der EGB bei den Arbeitgebern hierzu wenig Bereitschaft erkennt, appelliert er an die Kommission, legislativ auf die Arbeitgeber einzuwirken.

Im Prinzip stehen UNICE und CEEP Tarifverträgen positiv gegenüber, weil sie transaktionskostensenkend wirken und gleiche Bedingungen für alle schaffen. Sie sehen die industriellen Beziehungen aber vorrangig, und Lohnverhandlungen alleinig, als nationale Angelegenheit (vgl. UNICE o. J. a: 6, 12 f., UNICE 1999).

Im Zentrum europäischer Wirtschaftspolitik sollten die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen sowie Arbeitsmarktreformen stehen, wobei solche Strukturreformen weitgehend eine nationale Angelegenheit seien (vgl. UNICE o. J. b: 3, UNICE o. J. a). Die in den GW niedergelegten Empfehlungen sieht UNICE positiv und plädiert analog für Preisniveaustabilität und Budgetdisziplin (vgl. UNICE o. J. b: 2). Niedrige Lohnanstiege werden begrüßt, weil angenommen wird, dass damit die Gewinne und in der Folge die Wirtschaftsaktivität steigen.

UNICE begrüßt den Einbezug in Dialoge auf europäischer Ebene, merkt aber an, die Bezeichnung Europäischer Beschäftigungspakt sei irreführend, da im MD die Autonomie der Akteure, insbesondere der Arbeitgeber und der Gewerkschaften sowie der EZB, unbedingt respektiert werden müsse, was Pakte ausschließe (vgl. UNICE 1999).

Für alle Dachorganisationen der Gewerkschaften und Arbeitgeber gilt, dass sie gegenüber ihren Mitgliedern nur Empfehlungen aussprechen können und damit die Implementierung von Absprachen nicht verbindlich zusagen können. Dies wiegt um so schwerer, da die Dachorganisationen auf europäischer Ebene – wenigstens momentan – klassische Lobbyorganisationen sind, die keinen eigenen Regelungsbereich besitzen. Die Tarifkompetenz liegt weiterhin auf nationaler Ebene.

Dieser Überblick zeigt, welche Hürden eine erfolgreiche Koordinierung der makroökonomischen Politiken zu nehmen hat. Es besteht weitgehende Uneinigkeit über das korrekte ökonomische Modell und die gewünschte Koordinierung. Auch die Formen der Koordinierung zwischen und innerhalb der Politikbereiche sind, abgesehen von der EZB-Geldpolitik, alles andere als homogen.

Zumindest die EZB sieht in einer über einen Informationsaustausch hinausgehenden Koordinierung keine Vorteile für sich, kann aber auf der anderen Seite koordinierende Bemühungen der anderen Akteure wirksam blockieren, indem sie mit ihrer Geldpolitik keine Rücksicht auf die Belange der anderen Akteure nimmt. UNICE stützt die Sichtweise, dass eine Koordinierung der Politiken unnötig sei. Die meisten Staaten und die Kommission wollen auch über einen Informationsaustausch nicht hinausgehen. Nur der EGB macht Kooperationsvorschläge, betont aber ebenfalls die eigene Autonomie.

Damit sind einer Kooperation im Rahmen des MD Grenzen gesetzt. Macht man sich den begrenzten Willen zur Koordinierung und die wirtschaftspolitischen Positionen der Beteiligten klar (siehe Abbildung 1), zeigt sich, dass der MD aktuell am ehesten dem Konzept einer sound macroeconomic policy folgt. Vereinbar ist der MD im-

merhin auch mit der assignment-Position, die den Dialog als Instrument der vereinfachten Erwartungsbildung und Handlungskommunikation interpretiert.

Abbildung 1: Zusammenfassung der Positionen und Orientierungen

Akteure	Makroökonomischer Koordinierungsbedarf?			Wirtschaftspolitische Orientierung		
	Intra-Koordinierung für		Inter-Koordinierung	neuklassisch-monetaristisch	Keynesianisch	
	Fiskalpolitik	Lohnpolitik			neu	post
EU-Kommission	ja	nein	ja	x	(x)	
ECOFIN-Rat	ja	nein	ja	x	x	
UNICE, CEEP	ja	nein	nein	x		
EGB	ja	ja	ja			x
EZB	ja	nein	nein	x		

Quelle: Eigener Entwurf

Bereits mit einer neu-keynesianischen Position ist der MD in seiner vorliegenden Form nicht vollständig vereinbar. Zwar setzt der Neu-Keynesianismus auf makroökonomische Politik in Kombination mit deregulierender Arbeitsmarktpolitik und kommt den Intentionen des MD somit nahe. Doch die Kompetenzen für die Geld- und Fiskalpolitik liegen weiterhin beim SWP und der EZB. Funktional kann der Dialog dann allenfalls für Lohnmoderation sein, die auch aus neu-keynesianischer Perspektive begrüßenswert ist. Für weitergehende post-keynesianische Positionen, die eine Koordinierung der makroökonomischen Politiken mit einer Stärkung der Lohnkoordinierung, und das heißt nicht: Lohnmoderation, verbinden wollen, bietet der MD keine expliziten Anknüpfungspunkte.

Abbildung 2: Homogenität der Intra-Koordinierung

Politikbereich	Form der Intra-Koordinierung	Grad der Homogenität
Geldpolitik	zentrale Steuerung	hoch
Fiskalpolitik	nationale Politiken plus harte Koordinierung im SWP	mittel
Lohnpolitik	Verhandlungen zwischen Tarifparteien innerhalb der Einzelstaaten	niedrig

Quelle: Eigener Entwurf

Doch selbst wenn die Beteiligten sich auf ein keynesianisches Weltmodell einigten und ihr Handeln kooperativ ausrichteten, wären sie nicht in der Lage, mit den ihnen aktuell

zur Verfügung stehenden Mitteln einen konsensualen policy mix erfolgreich umzusetzen. Dies liegt vor allem an ihrer Inhomogenität (siehe Abbildung 2), die im Bereich der Lohnpolitik eine umfangreiche Intra-Koordinierung nötig macht, bevor es gelingen kann, zwischen den Akteuren zu koordinieren. Erste Bemühungen von gewerkschaftlicher Seite sind hier vorhanden, doch Dezentralisierungstendenzen in den nationalen Tarifsystemen erschweren jede europaweite Zusammenarbeit (vgl. Schulten 2002b, Schulten 1999). Im Bereich der Fiskalpolitik gibt es mit dem SWP einen institutionellen Rahmen, der zu einer hohen Kongruenz der fiskalischen Akteure geführt hat. Allerdings steht die Ausrichtung des SWP mit dem Ziel mittelfristig herzustellender Budgetüberschüssen den Intentionen einer keynesianisch orientierten Politikmischung entgegen (vgl. Priewe 2002b). Auch ist die Stärkung von öffentlichen Investitionen nicht im SWP verankert. Damit sind Erfolge des MD, die im Rahmen eines keynesianischen Modells bei einer investitionsfreundlicheren Zinspolitik, einer konjunkturgerechten Fiskalpolitik und einer Deflation und Inflation vermeidenden Lohnpolitik durchaus denkbar sind, unter den gegebenen aktuellen Bedingungen wenig wahrscheinlich.

### 3. Makroökonomische Konsequenzen?

Der MD ist ein Gremium des Informationsaustausches ohne eigenständige Kompetenzen, also kein sanktionsbewehrtes Steuerungszentrum für makroökonomische Aggregate. Anders als im Rahmen keynesianischer Konzepte wünschenswert, erweist sich der MD nicht als Organ einer steuernden, der Makroökonomie Gewicht gebenden Strategie. Es stellt eher ein zusätzliches, makroökonomische Aspekte behandelndes Gremium dar, welches strategisches Handeln durch Informationsaustausch erleichtert und die Lohnpolitik in den Fokus rückt. Da über den reinen Informationsaustausch hinaus keine weitergehende Koordination im Rahmen des MD stattgefunden hat, ist der Einfluss des MD auf die makroökonomische Gestaltung bislang vernachlässigbar gering gewesen. Auch diejenigen Akteure innerhalb des MD, die wie die Gewerkschaften für eine stärkere Koordinierung eintreten, müssen die durch den SWP beschriebenen und von der EZB vertretenen Bedingungen als Datum akzeptieren. Ein eigenständiger Beitrag des MD zur makroökonomischen Politikgestaltung in der EU ist daher nicht erkennbar.

Veränderungen der Rahmenbedingungen können jedoch perspektivisch zu einem veränderten Handeln innerhalb des MD und möglicherweise zu einer stärkeren Koordinierung führen. Anknüpfungspunkte dafür bestehen durchaus:

- Die Kommission versucht, ihren Machtbereich auszudehnen, könnte also ein Interesse daran haben, den MD zu einem stärker handelnden Gremium auszubauen und hat dafür mit Art. 99 im EU-Vertrag, der die Wirtschaftspolitik als gemeinsa-

me Angelegenheit bestimmt und der Kommission Koordinierungs- und Überwachungsfunktionen zuspricht, einen entwicklungsfähigen Hebel.

- Die bisherige Geschichte der EU-Integration zeigt auch ein Beharrungsvermögen der einmal eingesetzten Verfahren und Gremien. Dementsprechend steht kaum zu erwarten, dass der MD abgeschafft wird, eher wird er ausgebaut werden. In vielen Bereichen der EU-Politik haben kleinere Maßnahmen oder einmal etablierte Gremien und Institutionen ein Eigenleben entwickelt und auf lange Frist gesehen umfangreiche Veränderungen angestoßen.
- Mit der Entstehung einer EU-Verfassung, in Gang gebracht durch den Europäischen Konvent, besteht ein neuer Impuls für institutionelle Änderungen. Die bisherigen Fassungen deuten auf eine leichte Stärkung der Koordinierung hin, womit ihre wirtschaftspolitische Ausrichtung jedoch noch nicht präjudiziert ist.
- Für die Regierungen könnte ein Steuerungsgremium, ähnlich wie der SWP mit seinen Konvergenzkriterien, zu einer Handlungsentlastung in Form eines kreierten externalisierten Sachzwangs führen. Verdichten sich die Auflösungserscheinungen des SWP, übernimmt möglicherweise ein anderes Gremium analoge Aufgaben.

Die entscheidende Frage ist allerdings, ob eine Hinorientierung zu mehr Koordinierung gleichfalls eine Hinorientierung zu keynesianischen Positionen und eine funktionierende Koordinierung mit sich bringt. Es deuten sich nur moderate Auffassungswechsel bei den Akteuren an, was auch für die Zukunft eine bindende Abstimmung keynesianischer Provenienz wenig wahrscheinlich macht.

- Da die EZB als supranationaler Akteur allein für die Geldpolitik zuständig ist und sie auch wirksam umsetzen kann, erfordert eine erfolgreiche Koordinierung das Mitwirken der EZB. Seit Beginn der Währungsunion hat die EZB immer wieder klar gemacht, dass sie eine Koordinierung, die über einen reinen Informationsaustausch hinausgeht, nicht unterstützen will. De facto unterbindet die EZB jedwede Absprache, da sie ansonsten ihre Unabhängigkeit gefährdet sieht und negative Externalitäten einer solchen Koordinierungsstrategie befürchtet. Solange dies der Fall ist, müssen die restlichen Akteure das EZB-Handeln als gegeben akzeptieren; Kooperationsvereinbarungen können dann nur zwischen den Repräsentanten der Lohn- und der Fiskalpolitik stattfinden, ohne auf die Unterstützung durch die Geldpolitik zählen zu können. Ein zentrales Koordinationsgremium für *alle* makroökonomischen Politikbereiche kann der MD damit nicht sein. Erst wenn die EZB anerkennt, dass in der kurzen und in der langen Frist ihre Politik Auswirkungen auf die anderen Politikfelder, vor allem und zuerst: das Wachstum hat, wird Koordinierung möglich. Eine solche Anerkennung von geldpolitischen Wachstumswirkungen ist aber weder mit der Beibehaltung einer assignment-Vorstellung noch mit der Vorstellung von der Neutralität des Geldes vereinbar. Die EZB müsste ihre Position daher entscheidend ändern: Nur bei Akzeptanz eines anderen ökonomischen Modells mit Anerkennung von Wachstumseffekten bzw. einem trade-off

zwischen Inflationsbekämpfung und Wachstumsermöglichung ergibt sich die Notwendigkeit von Koordination.

- Eine wirksame Steuerung der Löhne durch den MD ist nur bei Lohnverhandlungen möglich, die einen breiten Geltungsbereich aufweisen und die gegenüber gesamtwirtschaftlichen Anforderungen offen sind. Nur so besteht überhaupt die Möglichkeit, dass die Empfehlungen des MD eine Wirkung auf die nationalen Lohnverhandlungen entfalten können. Faktisch können oder wollen die im MD vertretenen Dachorganisationen der Tarifparteien eine solche koordinierte Lohnpolitik aber nicht leisten. Zudem führen die zahlreichen nationalen Beschäftigungspakte und Flexibilisierungsbestrebungen eher in die entgegengesetzte Richtung verstärkt dezentralisierter Tarifverhandlungen (vgl. Hassel 2000, Traxler 2002, Hyman 2001). Eine Stärkung der Koordinierungsfähigkeit der Lohnpolitik im MD ist folglich mit der Etablierung einer europaweit miteinander koordinierten und national in der Fläche wirksamen Lohnfindung verbunden. Staatliche Hilfen – etwa zur rechtlichen Verankerung der Tarifautonomie auf europäischer Ebene – können die Organisation erleichtern (vgl. Offe 1981). Das Alternativszenario einer über Dezentralisierungen auf die Gewerkschaften disziplinierend wirkenden Lohnfindung kommt den Koordinierungsbemühungen des MD nicht entgegen: Zum einen kann der MD nicht als Steuerungsgremium wirken, falls Löhne nur dezentral ausgehandelt werden, zum anderen stellt eine derartig dezentralisierte Lohnfindung die Einhaltung lohnpolitischer Normen gerade nicht sicher, weil die Abschlüsse ausschließlich sich nach den Machtpotentialen der Beteiligten bemessen und keine Rücksicht auf Inflations- und Deflationsgefahren nehmen.
- Im Bereich der Fiskalpolitik ist mit dem Beginn rezessiver Tendenzen um die Jahrtausendwende der SWP unter fortwährenden Modifikationsdruck gekommen (vgl. Buti et al. 2003). Und tatsächlich erforderte eine erfolgreiche Koordinierung im Rahmen des MD Änderungen am SWP, um mehr Spielraum für konjunkturbedingte Maßnahmen zu lassen (vgl. Arestis et al. 2001). Immerhin ist die Schwankungsbreite automatischer Stabilisatoren mit der Obergrenze des 3%-Kriteriums sehr eng bemessen. Auch wird die wichtige Rolle öffentlicher Investitionen nicht durch den SWP abgedeckt. Allerdings sind derartige, die Auflösung des SWP befördernde Diskussionen auch aus keynesianischer Sicht nicht einhellig zu begrüßen, gehen sie doch möglicherweise auf Kosten der Bindungskraft des SWP. Im Prinzip offeriert ein Regelwerk wie der SWP nämlich eine sinnvolle institutionelle (Selbst-)Bindung der Akteure; entscheidend ist, ob die gefundenen Regeln die gewünschten Effekte zeitigen. Da dies aus keynesianischer Sicht nicht der Fall ist, muss ein Weg gefunden werden, den SWP (oder eine Nachfolgeregelung) bei neuen Erkenntnissen modifizieren zu können, ohne seine institutionelle Bindungskraft zu unterminieren.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungslinien zeichnet sich ab, dass der MD nicht als zentrales Koordinierungsgremium für makroökonomische Belange fungieren kann.

Dies erforderte die Herausbildung supranationaler Akteure im Bereich der Fiskal- und Lohnpolitik, einen neuen Kompetenzzuschnitt im Rahmen der EU-Entscheidungsgremien und einen radikalen Positionswechsel der EZB. Der MD ist ein Gremium des Informationsaustauschs, das strategisches, einander berücksichtigendes Handeln ohne Kooperation erleichtert und so zu einer reibungsloseren Wirtschaftspolitik beiträgt, weil Fehleinschätzungen gemindert und schnellere Reaktionen möglich werden. Größere makroökonomisch relevante Veränderungen gehen jedoch damit nicht einher. Die beim letzten Treffen des MD gemachten Vorschläge für moderate Strukturänderungen könnten immerhin einer Vertiefung der Zusammenarbeit dienen. Dort hat die EGB-Delegation angeregt, die Zahl und Länge der Treffen auszuweiten, Entwicklungsszenarien auch quantitativ zu fixieren, ein gemeinsames Schlusskommunique zu formulieren und nationale Dialoge zu fördern (vgl. Watt 2004).

## 4. Fazit

Ihre parteipolitische Verortung hatten keynesianische Vorstellungen im Europa der letzten Jahrzehnte traditionell bei sozialdemokratischen Parteien. Deren Klientel verspricht keynesianische Wirtschaftspolitik mehr Beschäftigung und einen höheren Anteil am Volkseinkommen. Dementsprechend lässt das Hoch sozialdemokratisch geführter Regierungen zu Zeiten des Kölner Gipfels 1999 einen Umschwung der wirtschaftspolitischen Ausrichtung erwarten. Auf den ersten Blick kann das dort geschaffene Gremium des Makroökonomischen Dialogs auch die keynesianischen Hoffnungen auf ein makroökonomisches Steuerungszentrum erfüllen: Es verknüpft Geld-, Lohn- und Fiskalpolitik, versammelt alle relevanten Akteure an einem Tisch und bietet eine Kooperation stützende institutionelle Struktur.

Dieser erste Blick trägt jedoch, wofür drei Gründe genannt werden können. Erstens hat sich die Kopplung von Sozialdemokratie und Keynesianismus in den letzten Jahrzehnten gelockert. Keynesianische Orientierungen sind durchaus präsent, zeitweilig auch dominant, jedoch nicht mehr unangefochten. Mit dem Konzept des Dritten Weges existiert ein konkurrierender Ansatz, der sich ideologisch vom Keynesianismus gelöst hat. Wie das Beispiel des Vereinigten Königreichs zeigt, kann dies dennoch mit einer makroökonomischen Politik einhergehen, die eine gewisse keynesianische Orientierung aufweist; andererseits, das Beispiel Deutschlands ist hier anzuführen, kann die Wirtschaftspolitik sich auch weit von keynesianischen Vorstellungen entfernen. Zweitens gab es auch nie *den* Keynesianismus mit einem einheitlichen wirtschaftspolitischen Konzept. Aktuell ist es vor allem die neu-keynesianische Theorie, die europaweit an Einfluss gewinnt. Im Bereich der Lohnpolitik fallen ihre Empfehlungen mit denen des neuklassisch-monetaristischen Ansatzes zusammen, und Makrosteuerung beschränkt sich nach dieser keynesianischen Lesart auf die kurze Frist. Ein Politikwechsel unter neu-keynesianischen Vorzeichen dürfte also eher moderate Veränderungen mit sich

bringen. Drittens ist der Europäische Beschäftigungspakt und mit ihm der Makroökonomische Dialog zu einer Zeit geschaffen worden, als mit der Einleitung der Währungsunion bereits zwei zentrale Weichen gestellt worden waren, die keynesianischen Intentionen entgegenstehen: Die nur auf Defizitbegrenzung ausgerichteten Kriterien des Stabilitäts- und Wachstumspaktes und die Einrichtung einer unabhängigen, vorrangig an Preisniveaustabilität orientierten Europäischen Zentralbank.

Dies zusammen genommen macht deutlich, wieso die Einführung des Makroökonomischen Dialogs keinen Wendepunkt hin auf eine keynesianische Wirtschaftspolitik für Europa darstellt. Die damalige Etablierung des MD fiel bereits mit dem Niedergang einer traditionell keynesianischen Orientierung zusammen. Als Selbstläufer wurde er dennoch etabliert; er basiert aber auf Randbedingungen und einer institutionellen Ausgestaltung, die eine Funktionalisierung für ein keynesianisches Programm schwierig machen. Das Gremium ist zudem angesichts der vertretenen stark divergierenden Positionen kaum handlungsfähig und effektiv; aus eigener Kraft wird der MD so nicht zu einem Fixpunkt der Wirtschaftspolitik. Er kann zu einer Konsens- und Handlungs-herausbildung beitragen, die relevanten Entscheidungen müssen aber anderswo fallen, und die Präferenzbildung der Akteure findet ebenfalls weitgehend außerhalb des MD statt.

## Literatur

- Arestis, Phillip/Mc Cauley, Kevin/Sawyer, Malcolm (2001): An alternative stability pact for the European Union, in: *Cambridge Journal of Economics*, Jg. 25, S. 113–130
- Aust, Andreas (2000): »Dritter Weg« oder »Eurokeynesianismus«? Zur Entstehung der Europäischen Beschäftigungspolitik seit dem Amsterdamer Vertrag, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, H. 3, S. 269–283
- Baecker, Dirk (1999): Ein korporatives Projekt gegen den Korporatismus, in: Arlt, Hans-Jürgen/Nehls, Sabine (Hrsg.), *Bündnis für Arbeit. Konstruktion, Kritik, Karriere*, Opladen/Wiesbaden, S. 249–254
- Becker, Uwe (1998): Beschäftigungswunderland Niederlande?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, H. 11, S. 12–21
- Benz, Arthur (1991): Umverteilung durch Verhandlungen? Kooperative Staatspraxis bei Verteilungskonflikten, in: *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, Jg. 2, S. 46–75
- Bohnet, Iris/Frey, Bruno S. (1995): Ist Reden Silber und Schweigen Gold? Eine ökonomische Analyse, in: *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*, H. 115, S. 169–209
- Broad economic policy guidelines (1999), hrsg. von Directorate-General for Economic and Financial Affairs of the European Commission, Reihe: *European Economy*, Nr. 68, Brüssel

- Broad economic policy guidelines (2003), 2003–2005 period, hrsg. von Directorate-General for Economic and Financial Affairs of the European Commission, Reihe: European Economy, Bd. 74, Nr. 4, Brüssel
- Buti, Marco/Eijffinger, Sylvester/Franco, Daniele (2003): Revisiting the Stability and Growth Pact: grand design or internal adjustment?, hrsg. von European Commission, Reihe: Euro Papers, Nr. 45 (ECFIN/338/02-EN), Brüssel
- Cabral, António J. (2001): Main Aspects of the Working of the SGP, in: Brunila, Anne/Buti, Marco/Franco, Daniele (Hrsg.), The Stability and Growth Pact. The Architecture of Fiscal Policy in EMU, Houndmills/Basingstoke/Hampshire/New York: Palgrave, S. 139–157
- Coleman, James S. (1995): Grundlagen der Sozialtheorie. Bd. 1: Handlungen und Handlungssysteme, München
- Cologne European Council (1999): Conclusions of the Presidency, [http://www.europarl.eu.int/summits/kol2\\_en.htm](http://www.europarl.eu.int/summits/kol2_en.htm)
- Corrales-Diez, Natalia/Heise, Arne (2001): Modernisierung oder Deregelung? Der Cardiff-Prozess struktureller Reformen in der EU, in: WSI Mitteilungen, Jg. 54, H. 9, S. 573–579
- Czada, Roland (1997): Vertretung und Verhandlung. Aspekte politischer Konfliktregulierung in Mehrebenensystemen, in: Benz, Arthur/Seibel, Wolfgang (Hrsg.), Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft – eine Zwischenbilanz, Baden-Baden, S. 237–259
- Duisenberg, Willem F. (1998): The role of monetary policy in economic policy, Speech to the Economic and Social Committee of the European Communities, Brussels, 3 December 1998, [www.ecb.int/key/sp981203.htm](http://www.ecb.int/key/sp981203.htm)
- EG-Vertrag (2002): Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft. Konsolidierte Fassung, Amtsblatt Nr. C 325 vom 24. Dezember 2002
- EU-Council document 6872/99 (1999): European Employment Pact. Economic policy coordination for higher employment, Brüssel
- EU-Council document 7490/99 (1999): European Employment Pact. Closer Co-operation for more Jobs in Europe, Brüssel
- EU-Council document 7969/99 (1999): European Employment Pact. Closer cooperation to boost employment and economic reforms in Europe, Brüssel
- EU-Ratsdokument 8327/99 (1999): Europäischer Beschäftigungspakt. Verstärkte Zusammenarbeit zur Verbesserung der Beschäftigungslage und zur Intensivierung der Wirtschaftsreformen in Europa, Brüssel
- EU-Ratsdokument 8705/99 (1999): Europäischer Beschäftigungspakt. Verstärkte Zusammenarbeit zur Verbesserung der Beschäftigungslage und zur Intensivierung der Wirtschaftsreformen in Europa, Brüssel
- EU-Ratsdokument 8906/99 (1999): European Employment Pact – Member States' contributions, Brüssel

- Erixon, Lennart (2000): A Swedish Economic Policy—The Theory, Application and Validity of the Rehn-Meidner Model, Reihe: Working Papers at the Department of Economics, Nr. 13, Stockholm
- European Commission (2001a): Commission Communication on strengthening economic policy co-ordination within the euro area, Reihe: COM(2001) 82 final, Brüssel
- European Commission (2001b): European Governance. A White Paper, Brüssel
- European Commission (2003a): Commission Recommendation on the Broad Guidelines of the Economic Policies of the Member States and the Community (for the 2003–2005 period), Reihe: COM (2003) 170 final, Brüssel
- European Commission (2003b): Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – Public Finances in EMU 2003, Reihe: COM(2003) 283 final, Brüssel
- European Commission (2003c): Choosing to grow: Knowledge, innovation and jobs in a cohesive society, Report to the Spring European Council, 21 March 2003 on the Lisbon strategy of economic, social and environmental renewal, Reihe: COM(2003) 5, Brüssel
- European Commission (2003d): Choosing to grow: Knowledge, innovation and jobs in a cohesive society. Commission Staff Working Paper in support of the report from the Commission to the Spring European Council, 21 March 2003, on the Lisbon strategy of economic, social and environmental renewal, Reihe: COM(2003) 5, Brüssel
- European Council (1997a): Luxembourg Extraordinary European Council Meeting On Employment,  
<http://ue.eu.int/newsroom/LoadDoc.asp?MAX=1&BID=76&DID=56855&LANG=1>
- European Council (1997b): Luxembourg European Council. Presidency Conclusions,  
<http://ue.eu.int/newsroom/LoadDoc.asp?MAX=1&BID=76&DID=43659&LANG=1>
- Europäische Kommission (1993): Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung. Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert, Reihe: Weißbuch, Brüssel
- European Trade Union Confederation (1999a): ETUC statement to Cologne European Council. Resolution, 21/05/99,  
<http://www.etuc.org/en/index.cfm?target=/EN/Decisions/ecenglish/employ/koln%2019991.cfm>
- European Trade Union Confederation (1999b): Towards a European System of Industrial Relations. Adopted by the IXth Statutory Congress of the European Trade Union Confederation, Helsinki, 29/06–02/07/1999,  
<http://www.etuc.org/en/index.cfm?target=/EN/Decisions/Congress/Resoluspec.cfm>
- European Trade Union Confederation (2001): The coordination of Collective Bargaining. Resolution, 14/12/01,  
<http://www.etuc.org/en/index.cfm?target=/EN/Decisions/ecenglish/colbargain/cbcoord.cfm>
- European Trade Union Confederation (2002): The coordination of Collective Bargaining. Resolution, 19–20/11/02,  
<http://www.etuc.org/en/index.cfm?target=/EN/Decisions/ecenglish/colbargain/15-Res-Collective%20bargaining-gb.cfm>

- European Trade Union Confederation (2003): Revitalise the Lisbon Strategy now to fight Unemployment and Social Degradation (Statement, 06-07/03/03), <http://www.etuc.org/en/index.cfm?target=/EN/Decisions/ecenglish/employ/15-Spring%20Summit1-gb.cfm>
- European Trade Union Confederation (2000): ETUC Recommendation on the Coordination of Collective Bargaining. Resolution, 13-14/12/00, <http://www.etuc.org/en/index.cfm?target=/EN/Decisions/ecenglish/colbargain/cbrecom.cfm>
- Europäische Zentralbank (2003a): Der Zusammenhang zwischen Geld- und Finanzpolitik im Euro-Währungsgebiet, in: Monatsbericht der Europäischen Zentralbank (Februar), S. 41–55
- Europäische Zentralbank (2003b): Ergebnis der von der EZB durchgeführten Überprüfung ihrer geldpolitischen Strategie, in: Monatsbericht der Europäischen Zentralbank (Juni), S. 87–102
- Europäischer Rat (1998a): Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Europäischer Rat (Wien), 11. und 12. Dezember 1998, <http://ue.eu.int/newsroom/LoadDoc.asp?MAX=1&BID=76&DID=56445&LANG=4>
- Europäischer Rat (1998b): Anlage zu Anlage II der Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rats in Wien – Bericht an den Europäischen Rat über die wirtschaftspolitische Koordinierung, [http://www.europarl.eu.int/summits/wie2\\_de.htm#a2a](http://www.europarl.eu.int/summits/wie2_de.htm#a2a)
- Europäischer Rat (1999a): Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Europäischer Rat (Köln), 3. und 4. Juni 1999, <http://ue.eu.int/newsroom/LoadDoc.asp?MAX=1&BID=76&DID=57872&LANG=4>
- Europäischer Rat (1999b): Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Köln. 3. und 4. Juni, in: Europäische Kommission (Hrsg.), Bulletin der Europäischen Union, H. 6, Brüssel, S. 7–20
- Europäischer Rat (1999c): Entschließung des Europäischen Rates über den Europäischen Beschäftigungspakt. Verstärkte Zusammenarbeit für mehr Beschäftigung und Wirtschaftsreformen in Europa, <http://www.bma.de/download/broschueren/a221.htm>
- Europäischer Rat (1999d): Anhang I zu den Schlussfolgerungen des Vorsitzes – Entschließung des Europäischen Rates und Bericht über den Europäischen Beschäftigungspakt, in: Europäische Kommission (Hrsg.), Bulletin der Europäischen Union, Nr. 6, Brüssel, S. 21–27
- Europäischer Rat (2000): Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Europäischer Rat (Lissabon), 23. und 24. März 2000, <http://ue.eu.int/newsroom/LoadDoc.asp?MAX=1&BID=76&DID=60941&LANG=4>
- Foden, David (2000): The establishment of the European pact for employment, in: Gabaglio, Emilio/Hoffmann, Reiner (Hrsg.), European Trade Union Yearbook 1999, Brüssel: European Trade Union Institute, S. 241–252
- Glyn, Andrew/Wood, Stewart (2000): Die Wirtschaftspolitik von New Labour, in: Hein, Eckhard/Truger, Achim (Hrsg.), Perspektiven sozialdemokratischer Wirtschaftspolitik in Europa, Marburg, S. 51–88
- Goetschy, Janine (1999): The European Employment Strategy: Genesis and Development, in: European Journal of Industrial Relations, Jg. 5, H. 2, S. 117–137

- Grundzüge der Wirtschaftspolitik (1993): hrsg. von der Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen der Europäischen Kommission, Reihe: Europäische Wirtschaft, Nr. 55, Brüssel
- Hassel, Anke (2000): Bündnisse für Arbeit: Nationale Wettbewerbsfähigkeit im europäischen Regimewettbewerb, in: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 41, H. 3, S. 411–434
- Heikenstein, Lars/Ernhagen, Tomas (2000): Economic policy coordination in the EU/euro area, in: Sveriges Riksbank Economic Review, H. 1, S. 5–21
- Hein, Eckhard (2003): Voraussetzungen und Notwendigkeiten einer europäischen Makrokoordination, in: Angelo, Silvia/Mesch, Michael (Hrsg.), Wirtschaftspolitische Koordination in der Europäischen Währungsunion, Reihe: Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der Arbeiterkammer Wien, Bd. 7, Wien, S. 19–51
- Heise, Arne (2001): Der Kölner Prozess – Theoretische Grundlagen und erste Erfahrungen mit dem EU-Makrodialog, in: integration, Jg. 24, H. 4, S. 390–402
- Heise, Arne (2002a): The »Cologne Process«: A Neglected Aspect of European Employment Policy, in: Internationale Politik und Gesellschaft, H. 2, S. 88–102
- Heise, Arne (2002b): Bedeutung und Perspektiven des EU-Makrodialogs, in: Heise, Arne (Hrsg.), Neues Geld alte Geldpolitik? Die EZB im makroökonomischen Interaktionsraum, Marburg, S. 373–395
- Hix, Simon (2000): A History of the PES. 1957–1994, Brüssel: Party of European Socialists
- Hodson, Dermot/Maher, Imelda (2001): The Open Method as a New Mode of Governance. The Case of Soft Economic Policy Co-ordination, in: Journal of Common Market Studies, Jg. 39, H. 4, S. 719–746
- Hyman, Richard (2001): The Europeanisation–or the erosion–of industrial relations?, in: Industrial Relations Journal, Jg. 32, H. 2, S. 280–294
- Issing, Otmar (2002): On Macroeconomic Policy Co-ordination in EMU, in: Journal of Common Market Studies, Jg. 40, H. 2, S. 345–358
- Janssen, Ronald (2004): Koordination im Makroökonomischen Dialog des Köln-Prozesses: Erfahrungen des Europäischen Gewerkschaftsbundes (EGB), in: Hein, Eckhard/Niechoj, Torsten/Schulten, Thorsten/Truger, Achim (Hrsg.), Europas Wirtschaft gestalten. Makroökonomische Koordination und die Rolle der Gewerkschaften, Hamburg (im Erscheinen)
- Kasten, Gabriele/Soskice, David (2001): Europäische Beschäftigungspolitik. Möglichkeiten und Grenzen, Marburg
- Koll, Willi (2004): Der Makroökonomische Dialog – Entstehung und Intentionen, in: Hein, Eckhard/Niechoj, Torsten/Schulten, Thorsten/Truger, Achim (Hrsg.), Europas Wirtschaft gestalten. Makroökonomische Koordination und die Rolle der Gewerkschaften, Hamburg (im Erscheinen)
- Marin, Bernd (1990): Generalized Political Exchange. Preliminary Considerations, in: Marin, Bernd (Hrsg.), Generalized Political Exchange. Antagonistic Cooperation and Integrated Policy Circuits, Frankfurt a.M./Boulder: Campus/Westview Press, S. 37–65

- Niechoj, Torsten (2002): Korporatismus zwischen Kooperation und Konflikt. Das Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit, in: Eicker-Wolf, Kai/Kindler, Holger/Schäfer, Ingo/Wehrheim, Melanie/Wolf, Dorothee (Hrsg.), »Deutschland auf den Weg gebracht.« Rot-grüne Wirtschafts- und Sozialpolitik zwischen Anspruch und Wirklichkeit, Marburg, S. 125–156
- Niechoj, Torsten (2003): Kollektive Akteure zwischen Wettbewerb und Steuerung. Effizienz und Effektivität von Verhandlungssystemen aus ökonomischer und politikwissenschaftlicher Sicht, Marburg
- Niechoj, Torsten (2004): Gewerkschaften und keynesianische Koordinierung in Europa. Chancen, Risiken und Umsetzungshürden, Reihe: WSI-Diskussionspapier Nr. 121, Düsseldorf
- Österreichischer Nationalrat (1999): Beratungen des Hauptausschusses in Angelegenheiten der Europäischen Union 4. Mai 1999,  
[http://www.parlinkom.gv.at/pd/pm/XX/IV/texte/000/IV00025\\_.html](http://www.parlinkom.gv.at/pd/pm/XX/IV/texte/000/IV00025_.html)
- Offe, Claus (1981): The attribution of public status to interest groups: observations on the West German case, in: Berger, Suzanne (Hrsg.), Organizing interests in Western Europe. Pluralism, Corporatism, and the transformation of politics, Cambridge u.a.: Cambridge University Press, S. 123–158
- Party of European Socialists (1994): The European Employment Initiative. Text adopted by the Party Leaders at the PES Summit in Corfu, revised version of the December 1993 declaration, Corfu
- Party of European Socialists (1999): A European Employment Pact for a New European Way. Report from PES Party Leaders, presented by Antonio Guterres, Brüssel
- Party of European Socialists ECOFIN Group (1998): The New European Way – Economic reform in the framework of EMU, Brüssel
- Priewe, Jan (2002a): Kooperative makroökonomische Politik für stabile Preise und mehr Beschäftigung in Europa, in: Heise, Arne (Hrsg.), Neues Geld – alte Geldpolitik? Die EZB im makroökonomischen Interaktionsraum, Marburg, S. 259–301
- Priewe, Jan (2002b): Fiskalpolitik in der Europäischen Währungsunion – im Dilemma zwischen Konsolidierung und Stabilisierung, in: WSI Mitteilungen, H. 5, S. 273–281
- Roth, Christian (1999): Perspektiven einer europäischen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik zwischen Koordination und Redistribution, in: Heise, Arne (Hrsg.), Makropolitik zwischen Nationalstaat und Europäischer Union, Marburg, S. 209–232
- Scharpf, Fritz W. (1999): Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?, Frankfurt a.M./New York
- Scheide, Joachim (2003): Macroeconomic Policy Coordination in Europe – an Agnostic View, Reihe: Prepared for the Kiel Week Conference on »Macroeconomic Policies in the World Economy«, June 23–24, 2003, Kiel
- Schmitter, Philippe C./Grote, Jürgen R. (1997): Der korporatistische Sisyphus: Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft, in: Politische Vierteljahresschrift, Jg. 38, H. 3, S. 530–554

- Schröder, Gerhard/Blair, Tony (1999): Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten, in: Arlt, Hans-Jürgen/Nehls, Sabine (Hrsg.), Bündnis für Arbeit. Konstruktion, Kritik, Karriere, Opladen/Wiesbaden, S. 288–300
- Schulden, Thorsten (1999): Tarifpolitik in Euroland. Zwischen nationalem Wettbewerb und europäischer Koordinierung, in: Heise, Arne (Hrsg.), Makropolitik zwischen Nationalstaat und Europäischer Union, Marburg, S. 119–142
- Schulden, Thorsten (2002a): A European Solidaristic Wage Policy?, in: European Journal of Industrial Relations, Jg. 8, H. 2, S. 173–196
- Schulden, Thorsten (2002b): Europeanisation of Collective Bargaining. An Overview on Trade Union Initiatives for a Transnational Coordination of Collective Bargaining Policy, Reihe: WSI Discussion Paper No. 101, Düsseldorf
- Schweighofer, Johannes (2002): Ist die ›europäische Beschäftigungsstrategie‹ nach fünf Jahren am Ende? Zur Evaluierung des Luxemburg-Prozesses 1998–2002 (Teil 1), in: Wirtschaft und Gesellschaft, Jg. 28, H. 4, S. 489–525
- Teague, Paul/Donaghey, James (2003): European economic government and the corporatist *quid pro quo*, in: Industrial Relations Journal, Jg. 34, H. 2, S. 104–118
- Tidow, Stefan (1998): Europäische Beschäftigungspolitik. Die Entstehung eines neuen Politikfeldes: Ursachen, Hintergründe und Verlauf des politischen Prozesses, Reihe: Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften Arbeitspapier Nr. 18, Marburg
- Traxler, Franz (1990): Political Exchange, Collective Action and Interest Governance, in: Marin, Bernd (Hrsg.), Governance and Generalized Exchange. Self-organizing Policy Networks in Action, Frankfurt a.M./Boulder: Campus/Westview, S. 37–67
- Traxler, Franz (2002): Tarifpolitik in Europa, in: WSI Mitteilungen, H. 5, S. 282–285
- UNICE (1999): European Employment Pact: UNICE Statement in View of the European Council in Cologne, Brüssel
- UNICE (o. J. b): European Business says: Barcelona must revitalise the Lisbon Process, Brüssel
- UNICE (o. J. a): Releasing Europe's employment potential. Companies' views on European Social Policy beyond 2000, Brüssel
- UNICE/CEEP/ETUC (1999): European Social Partners declaration to the Cologne European Council, o.O.
- Volz, Joachim (2003): Großbritannien: Erfolgreiche antizyklische Wirtschaftspolitik, in: DIW Wochenbericht, H. 13-14, S. 197–201
- Voss, Thomas (1998): Strategische Rationalität und die Realisierung sozialer Normen, in: Müller, Hans-Peter/Schmid, Michael (Hrsg.), Norm, Herrschaft und Vertrauen. Beiträge zu James S. Colemans Grundlagen der Sozialtheorie, Opladen, S. 117–135
- Watt, Andrew (2002): Economic trends and economic policy developments in the EU in 2001: will the downturn strengthen the case for closer coordination?, in: Gabaglio,

Emilio/Hoffmann, Reiner (Hrsg.), *European Trade Union Yearbook 2001*, Brüssel: European Trade Union Institute, S. 225–255

Watt, Andrew (2004): *Bessere Makropolitik durch Reformen des Makroökonomischen Dialogs?*, in: Hein, Eckhard/Niechoj, Torsten/Schulten, Thorsten/Truger, Achim (Hrsg.), *Europas Wirtschaft gestalten. Makroökonomische Koordinierung und die Rolle der Gewerkschaften*, Hamburg (im Erscheinen)

Zink, Michael (1975): *Konzertierte Aktion und Gewerkschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland*, München