

Nr. 38

**„European Governance: The EU gets tough“ –
Institutionelle Reformen nach der Krise**

Arne Heise

Mai 2011

ISSN: 1613-7000

Fachbereich
Sozialökonomie



Universität Hamburg
DER FORSCHUNG | DER LEHRE | DER BILDUNG

Die Arbeitspapiere für STAATSWISSENSCHAFT/ Working Papers on ECONOMIC GOVERNANCE werden in unregelmäßiger Folge von der Professur Finanzwissenschaft/ Public Governance am Fachbereich Sozialökonomie der UNIVERSITÄT HAMBURG ausschließlich in elektronischer Form herausgegeben:

Prof. Dr. Arne Heise
Universität Hamburg
Fakultät Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
FB Sozialökonomie
Welckerstr. 8

D-20354 Hamburg

Tel.: -49 40 42838 8670

e-mail: Arne.Heise@wiso.uni-hamburg.de

Das Verzeichnis aller Arbeitspapiere und anderer Veröffentlichungen/ List of all working papers and other publications:

<http://www.wiso.uni-hamburg.de/index.php?id=5147>

Zitierweise:

Autor (Jahr), Titel, *Arbeitspapiere für Staatswissenschaften* Nr. X, FB Sozialökonomie der Universität Hamburg

Citation:

Author (Year), Title, *Working Papers on Economic Governance* No. X, Department of Socio-economics at Hamburg University

'European Governance: The EU gets tough'* – Institutionelle Reformen nach der Krise

Arne Heise

Die jüngste Weltfinanzkrise hat die Europäische Union nachhaltig verändert. Diese Aussage trifft zwar nicht in dem Maße für die Regulierung der europäischen Finanzmärkte zu, wie man es hätte erwarten können¹, nachdem deren Versagen unstreitig als eine wesentliche Ursache der Krise anerkannt wurde². Dafür aber ist das europäische ökonomische Governance-System kräftig – zumeist von den Geschehnissen getrieben – ausgebaut worden: Der bereits existente Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt (ESWP) ist verschärft, eine zunächst temporär eingerichteter Europäischer Finanzstabilisierungsfonds (EFSF) später aufgestockt und in Form eines Europäischen Stabilisierungsmechanismus (ESM) dauerhaft eingerichtet worden. Schließlich ist mit dem Euro-Plus-Pakt (EPP) ein weiterer Abstimmungsprozess in Gang gesetzt, der die Koordinierung der Wirtschafts- und Finanzpolitik der EU-Länder der Eurozone unter Federführung der Europäischen Kommission in einer Weise verstärken soll, dass gelegentlich schon von der Schaffung einer 'Europäischen Wirtschaftsregierung' gesprochen wird (vgl. Klatzer/Schlager 2011).

Es waren eigentlich immer Krisen, die die Weichen für die Entwicklung des europäischen Einigungsprozesses gestellt haben: Die erste Ölpreiskrise Anfang der 1970er Jahre ließ die Europäische Währungsunion nach dem 'Werner-Plan' scheitern, die zweite Ölpreiskrise Ende der 1970er Jahre leitete jene Phase des 'Euroskeptizismus' ein, die erst mit dem Binnenmarktprojekt Ende der 1980er Jahre und der explizit unter dem Stichwort des 'Europäischen Sozialmodells' adressierten Fokussierung auf das 'soziale Defizit' des Integrationsprozesses überwunden werden konnte und die Währungskrise der frühen 1990er Jahre verstärkte – anders noch als Anfang der 1970er Jahre – die Anstrengungen des Übergangs in die Europäische Währungsunion (EWU).

Im folgenden sollen die jüngsten Entwicklungen des EU-Governance-Systems vor dem Hintergrund der Weltfinanzkrise betrachtet und eine begründete Einschätzung darüber abgegeben werden, weshalb die Skepsis der EU-Bürger³ nachvollziehbar ist, dass der eingeschlagene Weg nicht geeignet erscheint, die in der Agenda 2020 festgelegten, ambitionierten Ziele zu erreichen – ein neuerliches Scheitern der EU aber, die bereits die so genannten 'Lissabon Ziele' nicht erreichte⁴, müsste das Vertrauen der Bürger in die Sinnhaftigkeit der europäischen In-

* EU Commission (2010a)

¹ Vgl. Dullien/Herr (2010)

² Über alle wirtschaftswissenschaftliche Theorieschulen hinweg herrscht Einigkeit, dass fehlerhafte Regulierung der Finanzmärkte für die Krise verantwortlich gemacht werden kann. Uneinigkeit besteht darin, ob die herrschende Mainstream-Ökonomik mit ihrer Selbststabilisierungseuphorie für die mangelhafte Regulierung mitverantwortlich gemacht werden kann (vgl. z.B. Heise 2009a; Kirman 2010) oder vielmehr ein fehlerhaftes Verständnis dieser Mainstream-Theorie (vgl. Wickens 2010)

³ In der Herbstbefragungswelle des Eurobarometers geben nur 46% aller EU-Bürger, nur 43% aller EU-Bürger der Eurozone, nur 32% der Griechen und nur 34% aller EU-Bürger mit geringer Qualifikation an, sie seien der Meinung, dass sich die EU mit den nach der Krise getroffenen Maßnahmen in die richtige Richtung entwickelt (Eurobarometer 2010: 28).

⁴ Die ab 2008 einsetzende Weltfinanzkrise machte die bis 2010 laufende Lissabon-Strategie zwar objektiv schwer erfüllbar, aber bereits der 'Halbzeitreport' der so genannten Kok-Kommission erhob große Bedenken gegen deren Erfolg, vgl. Kok (2004).

tegration und die EU bzw. die EWU als Problemlösungsinstitution weiter schwächen. Deshalb werden abschließend auch einige alternative Verfahrensschritte angegeben werden, die allerdings ein anderes Integrationsmodell zur Grundlage haben.

1. Die europäische Integrationsarchitektur vor der Krise

Zweifellos war die europäische Integration in der Anfangsphase ein im wesentlichen politisch geprägtes Projekt, das mittels ökonomischer und politischer Verflechtungen zwischen Deutschland und den einstigen Feinden eine zivilisatorische Katastrophe wie den 2. Weltkrieg zukünftig für immer unmöglich machen sollte (vgl. z.B. Milward 2002). Die Schaffung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) und die Planung einer Europäischen Währungsunion nach dem Werner Plan von 1969 nutzen zwar ökonomische Projekte zur Vertiefung der Integration, letztlich aber standen politische Überlegungen – der Beschränkung der Gefahr aus Deutschland – und positive, supranationale Institutionen und Strukturen schaffende Überlegungen im Vordergrund. So wurde die Währungsunion nach dem ‘Werner-Plan’ explizit als Motor der weiteren wirtschaftlichen Integration begriffen, die über die Vereinheitlichung der Währungsverhältnisse auch auf eine Supranationalisierung der Wirtschafts- und Finanzpolitik mit zunehmendem Legitimationsbedarf durch die Beteiligung des Europäischen Parlaments (EP) an den politischen Entscheidungsprozessen setzte.

Das Scheitern des Werner-Plans – vordergründig an den sich im Zuge des zerfallenden Bretton-Woods-Systems und der 1. Ölpreiskrise radikal verändernden ökonomischen Rahmenbedingungen, tiefergründig aber an den fundamentalen Differenzen zwischen Frankreich und Deutschland über den Integrationspfad und die Weigerung Frankreichs, nationale Souveränitätsrechte aufzugeben – leitete eine Wende in der Entwicklung der europäischen Integration ein: Nunmehr übernahm ökonomische Rationalität – die Schaffung des europäischen Binnenmarktes – die Argumentationslast und mit ihr gewann die so genannte ‘negative Integration’ die Oberhand: Durch deregulierende, marktschaffende Maßnahmen sollten die Vorteile der Größe des europäischen Binnenmarktes (so genannte Economies of Scale and Scope) besser genutzt werden (Cecchini 1988). Mit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) gewannen die ‘Vier Grundfreiheiten’ einen Stellenwert, der nationale Regulierungen mittels Rechtssetzung durch den Europäischen Gerichtshof (EuGH) zu unterwandern beginnt (vgl. Z.B. Joerges/Rödl 2009), solange dem keine EU-weite Regulierung entgegengesetzt wird. Dies aber, die so genannte ‘positive Integration’, ist angesichts marginaler Rechtssetzungskompetenz durch EU-Kommission und EP in einem intergouvernementellen Entscheidungsmodus bei mittlerweile 27 involvierten Regierungen schwierig⁵.

Die zunehmenden ökonomischen Verflechtungen in Europa schaffen Externalitäten – als ‘Spill-over-Effekte’ die wesentlichen Triebkräfte der weiteren Integration nach der neofunktionalistischen Theorie (vgl. z.B. Schmitter 2004) – ,die eine Koordination der Politik in fast allen Bereichen erforderlich macht: Je nachdem, ob gemeinsame Ziele verfolgt werden bzw. kognitiv eine europäische Perspektive eingenommen wird oder ob divergente Ziele verfolgt werden bzw. kognitiv die nationale Betrachtung vorherrscht, sind intergovernmentale Koordinierungsverfahren ausreichend oder müssen supranationale Institutionen und Prozesse geschaffen werden. Hieraus ist in der Europäischen Union mittlerweile ein komplexes ökonomisches Governance-System entstanden, das bis zum Ausbruch der Weltfinanzkrise 2008 fol-

⁵ Fritz Scharpf (1996) hat sehr frühzeitig auf die Unterscheidung zwischen ‘negativer’, marktschaffender und ‘positiver’, marktkorrigierender Integration aufmerksam gemacht.

gende Prozesse umfasste:

- Die Grundzüge der Wirtschaftspolitik (GWP)
- Die Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS)
- Der Cardiff-Prozess zur strukturellen Reform der Güter- und Finanzmärkte (CP)
- Der Europäische Makroökonomische Dialog (EMD)
- Der Europäische Sozialdialog (ESD)
- Die offene Koordinierungsmethode (OKM) im Bereich der Sozialpolitik
- Der Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt (ESWP)

Ohne hier die einzelnen Prozesse und ihre Entstehungsgeschichte detailliert beschreiben zu können (vgl. dazu z.B. Heise 2010: 426ff. ; Heise 2005a), soll doch eine kurze Einschätzung der ideengeschichtlichen Hintergründe und der Effizienz der gewählten Verfahren hinsichtlich ihrer Zielerreichung – eine Koordination nationaler Wirtschaftspolitiken zur Steigerung des Wachstums, der Beschäftigung und der Wettbewerbsfähigkeit, dem Abbau der Einkommensarmut und zur Stärkung der sozialen Inklusion (die so genannte Lissaboner Strategie) – abgegeben werden.

Die **Grundzüge der Wirtschaftspolitik (GWP)** spiegeln die Anerkennung wider, dass in einer Europäischen Währungsunion nicht nur die Geldpolitik vereinheitlicht wird, sondern auch weite Teile der Wirtschafts- und Finanzpolitik abgestimmt und gemeinsamen Zielen untergeordnet werden müssen, wenn es nicht zu Trittbrettfahrerverhalten (z.B. bei Konjunkturmaßnahmen), Wettbewerbsverzerrungen (z.B. bei der Steuerpolitik) oder Ansteckungseffekten (z.B. bei der Finanzpolitik) kommen soll (vgl. u.a. Deroose/Hodson/Kuhlmann 2008). Letztlich aber sind die GWP doch nur das recht verwässerte Ergebnis eines langen Verhandlungsprozesses vornehmlich zwischen den französischen und deutschen Regierungen: Statt eines starken wirtschaftspolitischen Gegenpols zum auf nominelle Konvergenz setzenden geldpolitischen Vereinheitlichungsprozesses in der etatistischen, französischen Tradition ('*Gouvernement Economique*') setzte sich die deutsche Vorstellung durch, die allenfalls unverbindliche, sanktionsfreie Richtlinien⁶ akzeptierte.

Ähnliches gilt für die **Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS)**, die zwar eine Verantwortlichkeit für beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitische Ziele und Politiken auf der EU-Ebene – gegen den langen Widerstand insbesondere der deutschen Regierung – hob, aber doch über den Informationsaustausch und ggf. Reputationseffekte ('*blaming and shaming*') im Rahmen eines umfangreichen Reporting-Verfahrens nicht hinausgeht. Dabei soll allerdings nicht übersehen werden, dass die nationalen Politikdiskurse durch die europäische Rahmung beeinflusst und insbesondere das neoliberale '*pensee unique*' weiter verstärkt und dem *T(he)re)i(s)n(o)a(l)ternative*-Imperativ (vgl. z.B. Heise 2005c) in die Hände gespielt wird, da Beschäftigungspolitik hier ausschließlich mikroökonomisch-angebotstheoretisch definiert wird.

⁶ Immerhin wurde die von den Franzosen bevorzugte Bezeichnung 'Grundzüge' (Guidelines) statt der von den Deutschen präferierten vageren 'Orientierungen' (Orientations) gewählt; vgl. Heise (2005b).

Tabelle 1: Der europäische Governanceprozess im Bereich der Wirtschaftspolitik

Prozess	Politikfeld	Koordinierung	Dominanter Akteur	Theoretische Basis	Ergebnisse
GWP	Wirtschafts- und Finanzpolitik	Weich	Frankreich (nominal), Deutschland (substantiell)	Ökonomen	Nicht erkennbar
EBS	Arbeitsmarktpolitik	weich (OMK)	Frankreich, EU-Kommission	Neoklassische Angebotstheorie	Unbefriedigend (s. Kok-Report), Diskurs rahmend
CP	Güter- und Finanzmärkte	Weich	Großbritannien	Neoklassische Markttheorie	Informationsaustausch
EMD	Geld-, Finanz- und Tarifpolitik	Weich	Deutschland, Österreich	Neo- bzw. Postkeynesianismus	Informationsaustausch, marginal
ESD	Sozialpolitik (Arbeitsschutz-, Gesundheits- und Betriebspolitik)	hart mittels Regulierung	EU-Kommission	Neokorporatismus	Einige Richtlinien im Bereich Arbeitsschutz, Gleichstellung
OMK (Sozialpolitik)	Sozialpolitik (Gesundheit, Rente)	Weich	EU-Kommission		Katalysator, Diskurs rahmend
ESWP	Finanzpolitik	hart mittels Sanktionierung	Deutschland	Neoklassisches Äquivalenztheorem	Haushaltsrestriktion

Dass Sozialpolitik das Stiefkind der europäischen Integration ist, ist vielfach beklagt und auch durch die Schaffung des **Europäischen Sozialdialogs (ESD)**, die Aufnahme des Sozialprotokolls mit seinen eng begrenzten sozialpolitischen Zuständigkeiten in den Amsterdamer Vertrag und den Austausch über sozialpolitische Fragen im Rahmen der Offenen Koordinierungsmethode (OMK) nicht wesentlich verändert worden. Da die EU über keine eigene finanzielle Basis verfügt, die die materielle Ausgestaltung von Sozialpolitik i.e.S. übernehmen könnte, muss Sozialregulation – also die Setzung von Mindeststandards oder die Verabschiedung von Richtlinien – als Hauptaufgabe der Sozialpolitik auf EU-Ebene angesehen werden. Mit dem betrieblichen Arbeits- und Gesundheitsschutz sind die Anwendungsgebiete dabei auch noch erheblich begrenzt und machen nicht die klassischen ‘Lebensrisiken’ (Alter, Krankheit, Arbeitslosigkeit, Unfall und Armut) aus, die gewöhnlich unter Sozialpolitik subsummiert werden. Diese werden allenfalls indirekt im Rahmen der OMK behandelt – allerdings ganz entscheidend unter dem Diktat des Wettbewerbs und der Haushaltskonsolidierung (vgl. Hacker 2010a: 355ff.).

Im **Europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt (ESWP)** wurden nicht, wie die Legende geht, die verschuldungsbezogenen Konvergenzkriterien des Maastrichter Vertrags lediglich in die Existenzphase der EWU hinein verlängert (vgl. z.B. Kohler 2007; Buti 2007), sondern unter massivem Druck der Deutschen Bundesbank und der Bundesregierung eine deutliche Verschärfung der finanzpolitischen Restriktion als Vorgabe für die nationalen Haushaltspolitiken beschlossen: Die ökonomisch nachvollziehbare Eichlinie des strukturellen Defizits von 3% des BIP wurde auf die Nullmarke (ausgeglichener Haushalt) verschoben, die vormalige 3%-Marke wurde zur sanktionsfreien Höchstgrenze deklariert. Wenngleich der mehrfache, sanktionslos verbliebene Verstoß zahlreicher EU-Länder gegen den ESWP andeutet, dass ein gewisser Flexibilitätsspielraum gewährt wurde, lässt sich doch eine restriktive Auswirkung des ESWP auf das finanzpolitische Gebahren der Euro-Länder genauso wenig ernsthaft bestreiten (vgl. Heise/Görmez Heise 2010: 4) wie der allgemeine Konsolidierungserfolg bis zum

Ausbruch der Weltfinanzkrise: Immerhin sank die Schuldenstandsquote in den Euroländern von 73,3% des BIP im letzten Jahr vor der Einführung der Währungsunion (1998) auf 66,4% des BIP im letzten Vorkrisenjahr (2007)⁷. Besonders starke Konsolidierungserfolge hatten dabei Länder wie Irland und Spanien zu verzeichnen, die im Zuge der Euro-Krise zu Insolvenzkandidaten wurden.

Es bleiben die beiden wenig bekannten Cardiff und Kölner Prozesse: Der 1998 beschlossene **Cardiff Prozess (CP)** soll zur Vervollständigung des Binnenmarktes beitragen, indem noch bestehende Strukturschwächen auf Güter- und Kapitalmärkten – die sich z.B. in weiterhin bestehenden Prisdifferentialen zeigen, die durch übliche Transaktionskosten nicht erklärt werden können – beseitigt und damit die Marktallokation verbessert werden. Obwohl es hier scheinbar um im wesentlichen technische Fragen des Marktzugangs zu gehen scheint, sollte doch die grundsätzliche Bedeutung dieses Governance-Prozesses für die Frage der Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen – privat oder öffentlich – vor dem Hintergrund der Privatisierungsdiskussion nicht unterschätzt werden. Allerdings hat der ‘weiche’ Koordinierungsverfahren und das insgesamt geringe Erregungspotential dieses Prozesses dazu geführt, dass im Rahmen der nationalen Cardiff-Reporte nur über bereits angestoßene Maßnahmen berichtet wurde.

Tabelle 2: Ausgewählte Performanzindikatoren der EWU-Länder im Vergleich

	E(W)U			USA			Großbritannien		
	1980er Jahre	1990er Jahre	2000er Jahre	1980er Jahre	1990er Jahre	2000er Jahre	1980er Jahre	1990er Jahre	2000er Jahre
Ökonomische Indikatoren									
BIP*	1,7	1,8	0,8	1,4	1,8	1,8	2,0	2,3	0,9
ALQ	8,5	9,6	8,6	7,1	5,6	5,6	9,6	7,9	6,1
INFL**	6,2	2,5	1,9	4,2	2,1	2,5	6,5	2,9	2,2
Direkte Steuern (% am BIP)***	10,8	12,3	9,9	12,8	15,1	10,3	16,7	16,4	15,8
	Mitte 80er Mitte 90er Jahre	der - Mitte der 2000er Jahre	Mitte der - Mitte der 2000er Jahre	Mitte der - Mitte der 90er Jahre	Mitte der - Mitte der 2000er Jahre	Mitte der - Mitte der 2000er Jahre	Mitte der - Mitte der 90er Jahre	Mitte der - Mitte der 2000er Jahre	Mitte der - Mitte der 2000er Jahre
Soziale Indikatoren									
Einkommens- ungleichheit****	0,5	0,6	0,5	0,5	0,9	0,8	-0,5		
Armut*****	2,2	2,5	-1,2	0,4	3,6	-1,5			

Anmerkungen: * = BIP pro Beschäftigten; ** = BIP Deflator; *** = Aufgrund fehlender Daten für die EWU-Länder wurde Deutschland in den Jahren 1990, 2000, 2010 gewählt worden; **** = Veränderung der Einkommensdispersion gemessen durch das Verhältnis von 4. Einkommensquintil zum 1. Einkommensquintil (S80/S20); ***** = Veränderung der Armutsrate (Anteil der Menschen mit weniger als 50% des Medianeinkommens) in Prozentpunkten – aufgrund für die E(W)U nicht vorliegenden Daten wurde Deutschland gewählt; Quelle: Europäische Wirtschaft, Stat. Anhang Herbst 2010; OECD; Growing Unequal?, Paris 2008

Der Kölner Prozess, der den **Europäischen Makroökonomischen Dialog (EMD)** etablierte, ist in Tabelle 1 deshalb optisch herausgehoben, weil er einerseits auf einem distinkt anderen ökonomischen Grundverständnis beruht als alle anderen Bausteine des ökonomischen Governance-Systems und andererseits, wahrscheinlich aus genau diesem Grunde, keine politische Unterstützung in irgendeiner erwähnenswerten Weise mehr erfährt. Kurz: Das ‘Möglichkeitsfenster’ einer anderen, keynesianisch orientierten Makrosteuerung, dass sich 1998 mit

⁷ Daten aus: Europäische Wirtschaft, Stat. Anhang, Frühjahr 2010

der neugewählten rot-grünen Bundesregierung in ihrer anfänglichen Orientierungsphase und der zeitweiligen Existenz einer Mehrheit sozialdemokratisch geführter Regierungen in der EU auftrat, wurde zwar nach guter Vorbereitung durch den Wiener EU-Gipfel 1998 energisch genutzt, doch blieb ein ernsthafter Praxistest des EMD bis heute aus, nachdem sich das ‘Möglichkeitenfenster’ mit dem Rücktritt des damaligen deutschen Finanzministers Oskar Lafontaine und dem Einschwenken der Bundesregierung unter Kanzler Gerhard Schröder auf einen Kurs der ‘linken Angebotspolitik’ schnell wieder schloss (vgl. Heise 2005c).

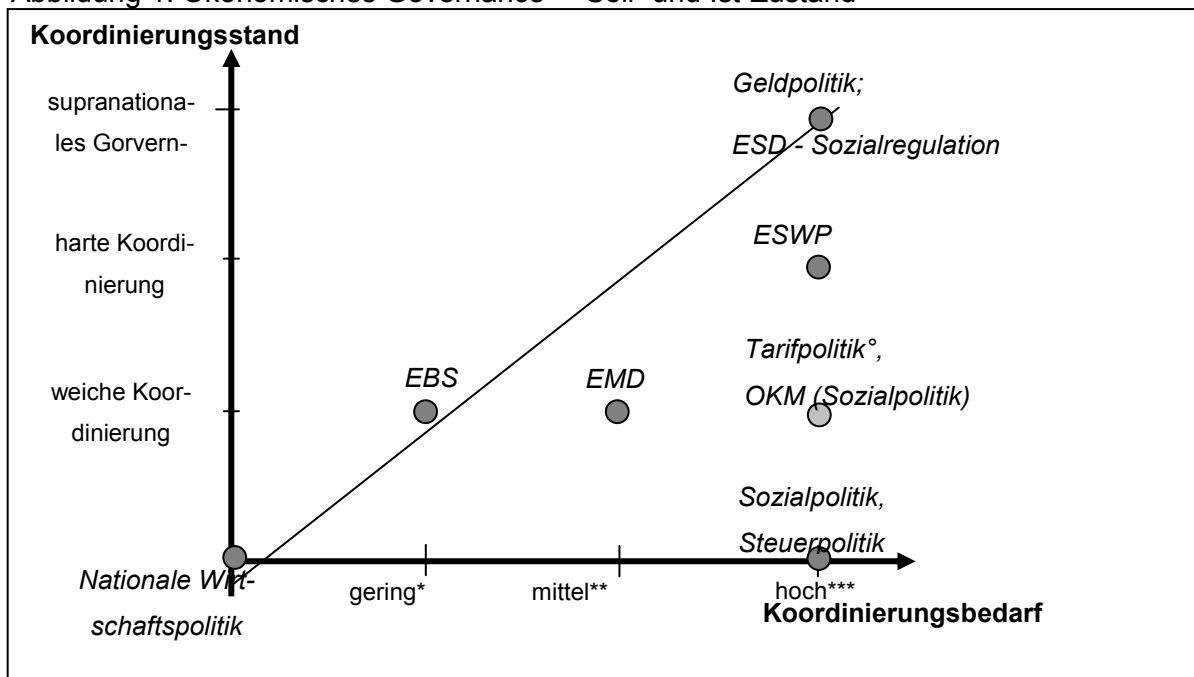
Der Versuch einer Gesamtbewertung der ökonomischen Governance-Prozesses in der EU vor der Krise kann auf zweierlei Kriterien beruhen: Einerseits kann die Angemessenheit, andererseits die Zielerreichung beurteilt werden. Fängt man mit letzterem an, böten sich allgemein das Ziel der Verhaltensbeeinflussung zum Zwecke der Koordinierung der Politikbereiche und speziell die teilweise quantitativen Ziele der Lissabon-Strategie an. Hier lässt sich wohl feststellen, dass die Verhaltensbeeinflussung von der Stärke des Governance-Prozesses abhängt (vgl. Hacker 2010a: 354): Lediglich der ESD – allerdings in eher randständigen, wenn auch nicht unwichtigen Bereichen der Sozialpolitik (vgl. Weber 2010) – und der ESWP als ‘harte’ Governance-Prozesse zeigen deutliche Ergebnisse⁸. Was die quantitativen Ziele der Lissabon-Strategie angeht – insbesondere in Bezug auf die ‘Inklusion’ (Anhebung der Beschäftigungsquoten) und Armutsvermeidung – muss wohl von klarer Zielverfehlung (auch ohne die Effekte der Weltfinanzkrise) gesprochen werden⁹ (vgl. Tab.2; soziale Indikatoren). Und der Vergleich mit den USA und Großbritannien (als größtem Nicht-EWU-Teilnehmerland der EU) macht deutlich, dass auch das realwirtschaftlichen Ziel, die weltweit dynamischste Region werden zu wollen, verfehlt wurde (vgl. Tab. 2; ökonomische Indikatoren): Die BIP-Wachstumsrate pro Beschäftigtem liegt gerade in den Dekaden der zunehmenden Integration unter-, die Arbeitslosigkeit hingegen überdurchschnittlich hoch. Die Angemessenheit des Governance-Systems schließlich zeigt sich darin, ob jene Politikbereiche, die starke EU-weite Interdependenzen und geringe EU-weite Problemwahrnehmung haben, entsprechend hart oder gar supranational reguliert sind (vgl. Abb. 1). Hier ist festzuhalten, dass weite Politikbereiche – Steuer-, Sozial- und Tarifpolitik, aber auch die Koordination der Politikbereiche im EMD – entweder gar nicht oder aber inadäquat reguliert sind. Als Folge ist ein unausgewogener makroökonomischer Policy-mix (vgl. Heise 2009b) und absolutes bzw. relatives Dumping in der Unternehmenssteuer- und Sozialpolitik zu konstatieren¹⁰. Lediglich die EBS in der weichen OMK kann als angemessen bezeichnet werden, weil in Politikbereichen ohne große Interdependenzen – die deshalb zurecht dem Subsidiaritätsprinzip unterliegen – Informationsaustausch (‘Blick über Nachbars Gartenzaun’) ausreicht.

⁸ Vgl. u.a. Hacker (2010b), Verspohl (2010), Deroose/Hodson/Kuhlmann (2008), Heise/ Görmez Heise (2010).

⁹ Dies muss selbst die EU-Kommission, die ansonsten versucht, ein dennoch positives Bild der Lissabon-Strategie zu zeichnen, einräumen (EU Commission 2010b)

¹⁰ Das Unternehmenssteuerdumping ist von einigen EU-Ländern (z.B. Irland oder einigen der neuen osteuropäischen Mitgliedsländern) geradezu als Entwicklungsmodell eingesetzt worden, das relative Sozialdumping zeigt sich darin, dass die Korrelation von Pro-Kopf-Einkommens- und Sozialausgabenentwicklung als Referenzpfad in der letzten Dekade verlassen wurde (Heise/Lierse 2011).

Abbildung 1: Ökonomisches Governance – Soll- und Ist-Zustand



Anmerkungen: * = Keine Interdependenz + gemeinsame Ziele; ** = Interdependenz + gemeinsame Ziele; *** = Interdependenz + keine gemeinsamen Ziele; ° = Zur rudimentären (Selbst-)Koordination der Tarifpolitik vgl. Th. Schulten: Solidarische Lohnpolitik in Europa. Zur Politischen Ökonomie der Gewerkschaften, Hamburg 2004

Es bleibt letztlich bei der Beurteilung, dass die marktschaffende ‘negative’ Integration deutlich weiter vorangekommen ist als die marktkorrigierende ‘positive’ Integration – ein Umstand, der wohl nicht ganz zu Unrecht gelegentlich als ‘neoliberale Architektur’ der E(W)U gebrandmarkt wird, jedenfalls dem sich bis zur Weltfinanzkrise ganz marktunkritisch gerierenden ökonomischen Mainstream der Neoklassik mit ihren Politikeffektivitäts-, Deregulierungs- und Privatisierungs- und Kommodifizierungspostulaten entspricht¹¹.

2. Die Krise der E(W)U

Die Weltfinanzkrise der Jahre 2008/2009 hat einerseits die Instabilität des modernen Finanzkapitalismus aufgezeigt, andererseits die Grenzen jener ökonomischen Betrachtung deutlich gemacht, die durch ihre allokativen Marktfixierung nicht nur derartige Instabilitäten nicht für möglich gehalten hat, sondern durch entsprechende Politiberatung in allen maßgeblichen Organisationen (IWF, OECD, EU-Kommission, nationale Expertengremien wie der Sachverständigenrat, uvm.) zu einer Deregulierungspolitik beigetragen hat, die die Finanzkrise wahrscheinlich erst ermöglichte, sicher aber verstärkte.

Die ‘Euro-Krise’ ist wiederum einerseits direkte Folge der Weltfinanzkrise, andererseits hat sie tiefere Wurzeln. In vielen EU-Ländern konnten die Finanz- und Gütermärkte nur

¹¹ Was Amable (2009) für die ‘Integrated Guidelines’, die die GdW und EBS zusammenführen, zeigt, gilt aber sicher auch für den CP, den ESWP und den OKM (Sozialpolitik).

durch beherztes Eingreifen staatlicher Akteure – der Regierungen mit ihren finanz- und sozialpolitischen Instrumentarien und der Europäischen Zentralbank mit der Bereitschaft zur Übernahme von Gläubigerpositionen im Falle drohender Illiquidität von privaten Finanzinstitutionen ebenso wie öffentlicher Haushalte – stabilisiert werden. Damit konnten zwar dramatischere Konsequenzen für die Güter- und vor allem für die Arbeitsmärkte verhindert werden, natürlich aber nicht ein dennoch tiefer konjunktureller Einbruch (vgl. EU Commission 2010c) und ein scharfer Anstieg der öffentlichen Verschuldung. Vor dem Hintergrund der Verunsicherung der Finanzmarktteilnehmer und der durch entsprechende Einschätzungen der Rating-Agenturen eintretende Diskreditierung einzelner EWU-Länder¹² entstanden Zinsdiparitäten in der EWU, die kaum noch durch das tatsächliche Insolvenzrisiko ganzer Länder ('sovereign default'), sondern durch die Spekulation auf ein mögliches Auseinanderbrechen der Euro-Zone (mit entsprechendem Abwertungsrisiko der betroffenen Länder) erklärt werden konnten. Ein kollektiver Beistandsmechanismus, der keineswegs die allgemeine 'No-Bail out-Klausel' des EU-Vertrags unterläuft, lässt sich nun nicht nur mit den Externalitäten im Falle eines Auseinanderfallens der Euro-Zone für alle EWU-Mitglieder und den Rückwirkungen eines möglichen Staatsbankrotts auf die Gläubiger in anderen EWU-Ländern begründen, sondern auch mit der Tatsache, dass die Spekulationen gegen einzelne Länder erst durch deren Mitgliedschaft in der EWU ermöglicht wird und somit quasi als 'Gemeinschaftskosten' zu verstehen sind. Dem häufig gebrachten Einwand, ein solcher Beistandsmechanismus würde Anreize zur weiteren 'unangemessenen' Verschuldung bieten, lässt sich leicht mit der Konditionalität solcher Beistandsmechanismen und der Möglichkeit zur Durchsetzung von 'Strafzinsen' begegnen.

Die tieferen Wurzeln der Euro-Krisen liegen aber nicht in der Haushaltsentwicklung einzelner Länder, sondern in den anhaltenden regionalen Ungleichgewichten, die sich in zunehmenden Leistungsbilanzdefiziten und entsprechenden –überschüssen zeigen. Solange solche Leistungsbilanzdefizite Ausdruck einer überdurchschnittlichen Wachstumsdynamik im Rahmen von gewünschten Konvergenzprozessen ist und durch Verschuldung des privaten Unternehmenssektors bei erwarteter langfristiger Profitabilität finanziert werden, stellen sie kein Problem da und werden mit erfolgreichem Konvergenzprozess auslaufen. Sind sie aber das Ergebnis von preislichen Wettbewerbsproblemen, wie sie sich ergeben, wenn nominale Lohnstückkosten systematisch auseinanderlaufen¹³ und die Finanzierung durch spekulative Anlage in Immobilien- oder anderen Assetmärkten oder die Verschuldungsbereitschaft der öffentlichen Haushalte¹⁴ erfolgt, entstehen Spannungen, die über große Zinsdifferenziale zur Infragestellung der Währungsunion oder zu alternativen Korrekturinstrumenten – kurzfristig eben die oben erwähnten Beistandsmechanismen, langfristig regressiv oder progressive institutionelle Reformen – führen. Es spricht vieles dafür¹⁵, dass es diese sich kumulativ entwickelnden Wettbewerbsunterschiede in der EWU sind, die der gegenwärtigen Euro-Krise die realwirtschaftliche Basis liefern und adressiert werden müssen.

¹² Die Abfälligkeit insinuiert als 'PIIGS' (Portugal, Italien, Irland, Griechenland, Spanien) oder 'GIPSI' (Griechenland, Irland, Portugal, Spanien, Italien) bezeichnet wurden.

¹³ Auf diese Problematik, die sich zwangsläufig ergibt, wenn Währungsunionen keine 'optimalen Lohnräume' darstellen, habe ich an anderer Stelle nachdrücklich hingewiesen: Heise (2002a).

¹⁴ So verweist De Grauwe (2010) auf eine Korrelation von Leistungsbilanzdefiziten und (Differenzen in) Haushaltsdefiziten in der EU.

¹⁵ Vgl. z.B. Pusch (2010), Zemanek/Belke/Schnabl (2009).

3. Krisenfolgen und die Ergänzungen des ökonomischen Governance-Systems nach der Krise

Als zentrales Problem der E(W)U haben wir ausgemacht, dass die selbstgesteckten Ziele (und entsprechenden Erwartungen der Bürger an ein politisches Konstrukt, das von seiner Funktionalität, nicht etwa seiner geschichtlichen Strahlkraft lebt) in der Vergangenheit nicht erreicht werden konnten: Deshalb ist nicht die neoliberale Architektur im zurückliegenden Zeitalter des Neoliberalismus *per se* zu kritisieren, sondern Zielverfehlungen und die fehlende Kongruenz von ‘Marktschaffung’ und ‘Marktkorrektur’ auf europäischer Ebene. Wenn aber ein innerer Zusammenhang zwischen der neoliberalen Architektur und den unbefriedigenden ökonomischen und sozialen Ergebnissen besteht – was natürlich von den Kritikern immer behauptet wurde und zumindest nach den Geschehnissen der Jahre 2008-2009 wahrscheinlicher und überzeugender geworden ist¹⁶ –, dann sollte die Krise als Chance begriffen werden:

“The crisis of the past two years is not simply a crisis of ‘deregulated finance’ or even a crisis of ‘finance-led capitalism’. It is a crisis of the neoliberal model of capitalism, i.e. a model of capitalism whose characteristics cannot be limited to the peculiarities of the financial system of the US or the UK. As a consequence, the possibilities for using the crisis as an opportunity to reverse the transition towards the neoliberal model cannot be limited to initiatives towards a ‘re-regulation’ of finance” (Amable 2010).

Was hier eingefordert wird, ist kein simpler ideologischer Schwenk, sondern eine Fähigkeit, die Menschen immer auszeichnete: die Befähigung zum ‘sozialen Lernen’. Nach Hall (1993) geht es allerdings auch nicht lediglich um instrumentelle Veränderungen, sondern einen paradigmatischen Wandel, wie er erwartet werden kann, wenn das herrschende Paradigma als Teil des Problems diagnostiziert wurde (vgl. Evans/Coats 2011). In diesem Sinne ist zu prüfen, ob die im Zuge der Weltfinanz- und dadurch ausgelösten Euro-Krise ergriffenen Maßnahmen ‘soziales Lernen’ widerspiegeln oder nicht. In letzterem Falle sind sie als ‘regressiv’, in erstem Falle als ‘progressiv’ zu bewerten.

Nach den bereits erwähnten Bankenrettungs- und Konjunkturprogrammen der Jahre 2008-2009, die allerdings eher Pragmatismus im Angesicht der drohenden Katastrophe denn ideengestütztes Handeln waren, sind im Folgenden die Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung und die Ergänzungen zum EU-Governance-System zu betrachten und bewerten:

- Die Stärkung des SWP
- Die Einführung eines Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM)

¹⁶ Die Verfechter der neoliberalen EU-Architektur ficht dies natürlich nur bedingt an. So wird zwar die Weltfinanzkrise als Legitimationsproblem des markteuphorischen Ökonomie-Mainstreams grundsätzlich akzeptiert, die Euro-Krise aber schnell zu einer ‘Politikkrise’ bzw. zu einer ‘zu wenig Markt-Krise’ stilisiert: Die mangelnde Glaubwürdigkeit der No-Bail-out-Klausel hätte in der Frühphase der EWU durch fehlende Zinsdifferenziale zu massiven Fehlallokationen und die verkrusteten Arbeitsmärkte zu den Fehlentwicklungen in der Lohnstückkostenentwicklung geführt, die die regionalen Ungleichgewichte erklären (vgl. aus dem Moore 2010). Die Tragfähigkeit dieser Argumente soll dem Leser angesichts der massiven Zinsdifferenziale nicht erst seit 2009 (vielleicht ist also eher ein weiteres Marktversagen trotz glaubwürdiger No-Bail-out-Klausel festzustellen) und der Tatsache, dass mit Deutschland ein Land mit besonders rigiden Arbeitsmärkten die höchsten Leistungsbilanzüberschüsse und niedrigsten Lohnstückkostenentwicklungen aufweist, selbst überlassen bleiben.

- Die Einführung des Euro-Plus-Pakts (EPP)
- Die Einführung eines Europäischen Semesters.

3.1 Haushaltskonsolidierung zwischen fiskalischer Nachhaltigkeit und überkommenen Mythen

Unbestreitbar sind die strukturellen Haushaltsdefizite der Jahre 2009 und 2010 nicht-nachhaltig und bedürfen deshalb der Konsolidierung. Konsolidierung aber impliziert keineswegs ausschließlich die Kürzung von Ausgaben und meint auch nicht zwangsläufig die Verringerung der Defizite auf Null (oder gar einen Überschuss), sondern muss sich am Abbau der Schuldenstandsquote messen lassen.

Tabelle 3: Synopse ausgewählter nationaler Sparprogramme

Sparprogramme	D ¹⁷	ES	GR	GB	LET	RO	ISL
% des BIP	3,3	8,5	10,5	7,2	11,7	13,9	12
% des BIP pro Jahr	0,8	2-3	3	1,8-2	5,7	7	2,4
Mrd. in nationaler Währung	80 € 2010-14	85 € 2010-13	24 € 2010-13	k. D. 2010-12/13	1,5 LVL 2009-10	74,6 Lei 2009-10	179 ISK 2009-13
% des Sparprogramms							
1. Einnahmehöhen	33	41,2	42,9	31	45	15	36
-Unternehmenssteuern	7,5	-1,6	8,5	-8,5	-2,4		1,4
-Einkommensteuer				-11,56	9,6		32,3
-Mehrwertsteuer		11,4	23,4	44,9	27,3	10	4,6
2. Ausgabenkürzungen	52	58,8	57,1	69	55	85	64
-Sozialstaatliche	34	5,4	k. D.	21,9	14,8	k. D.	15,6

Anmerkungen: k. D. = keine berechenbaren Daten verfügbar; für weitere Anmerkungen s. Heise/Lierse 2011.

Quelle: Die Daten sind eigene Berechnungen und basieren auf verschiedenen Quellen des IWF, der EU und auf nationalen Budgetplänen.

Der finanzpolitische ‘Old View’, basierend auf dem ‘Wirtschaftsparadigma der Krisenvorbereitung’, sieht nicht nur eine Überlegenheit der – vornehmlich konsumtiven (sozialen) Ausgabenkürzungen gegenüber Einnahmesteigerungen, sondern auch eine simple Korrelation von Defizit- und Schuldenstandsreduktion vor. Eine (post)keynesianische Sicht hingegen¹⁸, die makroökonomische Zusammenhänge berücksichtigt, setzt einerseits stärker auf Einnahmeef-

¹⁷ Nicht berechnet sind jene Einnahmen-/Ausgabensenkungen, die über Effizienzsteigerungen oder über einen Rückgang der Zinsausgaben erzielt werden sollen – dies erklärt, weshalb sich Einnahmeerhöhungen und Ausgabenkürzungen nicht zu 100 aufaddieren.

¹⁸ Im Gegensatz zum Keynesianismus der 1970er Jahre, der nur eine (anti)zyklische Intervention vorsah und deshalb Nachhaltigkeitsprobleme von Verschuldungspolitik unbeachtet ließ, hat sich der Postkeynesianismus der Nachhaltigkeitsproblematik einer dauerhaften finanzpolitischen Intervention gestellt; vgl. Heise 2002b.

fekte progressiver Besteuerung, andererseits auf Konsolidierungseffekte von investiven Staatsausgaben – und dies umso stärker, je weniger ein Ersatz ausfallender Binnennachfrage durch Auslandsnachfrage möglich oder durchsetzbar ist.

Betrachtet man unter diesen Vorgaben die Konsolidierungsprogramme der EU-Mitgliedsländer, so ist von einem Paradigmenwechsel nichts zu sehen (vgl. Heise/Lierse 2011)¹⁹: Ganz im Stile des ‘Old View’ übernehmen sozial-regressive Ausgabenkürzungen die Hauptlast, Einnahmeerhöhungen haben ebenfalls durchweg regressiven Charakter und werden gelegentlich auch noch durch Einnahmesenkungen an anderer Stelle (Unternehmensbesteuerung) konterkariert (vgl. Tab. 3). Die Größenordnungen der vorgesehenen Sparprogramme, die unkoordiniert nebeneinander verabschiedet werden und deshalb EU-weit die aggregierte Nachfrage unter Druck bringen, wird deshalb bereits als ‘absurd’ bezeichnet (Arestis/Pelagidis 2010).

3.2 Die neuen Governance-Strukturen

In völliger Verkehrung der Kausalzusammenhänge wird die ‘Schwäche’ des bisherigen SWP – statt eines Sanktionsautomatismus bedurfte es der politischen Mehrheitsentscheidung, was bislang die Sanktionierung von Verstößen verhinderte – zur wesentlichen Ursache der Euro-Krise stilisiert und folglich eine **Stärkung des ESWP** gefordert und schließlich auch beschlossen. Danach soll der ‚präventive Arm‘ des ESWP nicht nur die Haushaltsdefizite, sondern auch die Schuldenstandsquoten in den Blick nehmen. Solange diese Schuldenstandsquote die arbiträr gesetzte Größenordnung²⁰ von 60% des BIP deutlich überschreitet, müsste der fiskalpolitische Austeritätskurs fortgesetzt werden, selbst wenn das Haushaltsdefizit eines EWU-Landes ‚beinahe Null‘ erreicht hätte. Um diese finanzpolitische Orientierung zu erzwingen, soll im ‚korrektiven Arm‘ des ESWP die Sanktionierung von Fehlverhalten dadurch quasi automatisiert werden, dass die Sanktion nicht länger beschlossen, sondern in Umkehrung der Begründungspflicht die Nicht-Sanktion nur durch qualifizierte Mehrheit (‚reverse majority‘) abgewendet werden kann. Mit diesen demokratietheoretisch sicher bedenklichen Verfahrensneuerungen wären zwar weder die ‚Griechenland-Krise‘ – die Täuschung der EU-Kommission durch Übermittlung falscher Haushaltsangaben aus Griechenland hätte eine Sanktionierung auch nach neuem Verfahren unterminiert – noch die ‚Irland-Krise‘ – Irland gehörte zu den ‚Klassenbesten‘ nach dem ESWP – zu verhindern gewesen, gleichwohl wird die bislang bestehende Flexibilität eingeschränkt. Ein ökonomisch ‚dummer Pakt‘²¹ wird damit weiter verschlimmert, der Druck auf die Ausgabenseite der EWU-Staaten aufrechterhalten und er dürfte damit die Grundlage für eine stagnative Markt-konstellation in der EWU schaffen.

Der neu geschaffene **Euro-Plus-Pakt (EPP)** adressiert die Ungleichgewichte in der EWU

¹⁹ “Unfortunately, the timely, coordinated intervention at the beginning of the crisis now seems to have been matched by the recrudescence of conventional wisdom. Put more crudely, austerity policies are back with vengeance” (Evans/Coats 2011: 25).

²⁰ Die Setzung einer solchen Schuldenstandsquote – die sich historisch aus der durchschnittlichen Verschuldung der EU-Mitglieder im Jahre 1991, dem Zeitpunkt der Paraphrasierung des Maastrichter Vertrags, ergibt – ist notwendig, um wenigstens die Defizitquote von 3% finanzarithmetisch begründen zu können. Als Maastrichter Konvergenzkriterium spielte sie deshalb folgerichtig auch nur eine untergeordnete Rolle.

²¹ Der ehemalige EU-Kommissionspräsident Prodi hatte den ESWP aufgrund seiner fragwürdigen ‚one size fits all‘ Konzeption einst als ‚dumm‘ bezeichnet, vgl. Heise (2002c).

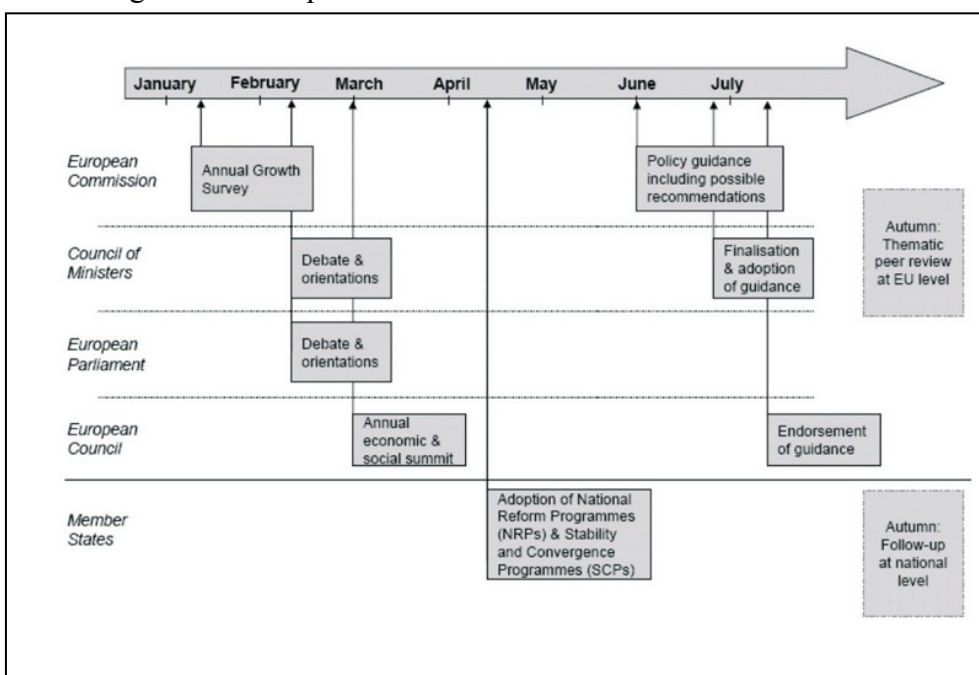
(vgl. Europäischer Rat 2011). Danach soll die EU-Kommission anhand eines noch genauer zu bestimmenden Indikatorenkatalogs die Entwicklung in der EU beobachten und im Rahmen des jährlichen Wachstumsreports Empfehlungen an die EWU-Länder abgeben – wobei klar ist, dass die Überschussländer als ‚Benchmarks‘ betrachtet und somit zu Vorbildern, nicht etwa zu symmetrischen ‚Problemländer‘ werden. Die EWU-Länder sollen dann verbindliche Selbstverpflichtungen eingehen, womit sie auf die Ungleichgewichte zu reagieren trachten – diese Selbstverpflichtungen wiederum werden von der EU-Kommission im Folgejahr kommentiert und überwacht. Wenngleich der EPP wohl keine Sanktionierungen beinhalten wird, sind doch einige Anmerkungen zu machen: 1) Er geht von einer asymmetrischen Problemwahrnehmung aus und verteilt damit die Anpassungslast einseitig zulasten der Defizitländer; 2) er verstößt gegen die ‚Tinbergen-Regel‘, wonach für jede (zusätzliche) Zielvorgabe ein (zusätzliches) Instrument bereitgestellt werden muss, mit dem das Ziel erreicht werden kann. Das Instrument, welches Regierungen gewöhnlich zur Bekämpfung von Leistungsbilanzungleichgewichten zur Verfügung haben – der Wechselkurs – steht ihnen aber in der EWU gerade nicht zur Verfügung. Also müsste ein zusätzliches Instrument bereitgestellt werden – die zumindest diskutierten Variablen ‚Löhne‘ und ‚öffentliches Budget‘²² sind dafür untauglich: Lohnpolitik entzieht sich zumindest in jenen Ländern, die Tarifautonomie gewähren, der Einflussnahme durch die Politik und sollten auch normativ marktlich, nicht politisch determiniert bleiben. Und die Haushaltspolitik ist mittels ESWP bereits dem Ziel der Haushaltskonsolidierung verpflichtet. Der Tinbergen-Regel wäre allenfalls Rechnung getragen, wenn Haushaltskonsolidierung und Bekämpfung der Ungleichgewichte abhängige (also keine eigenständigen) Ziele wären – was wohl niemand ernsthaft behauptet: In den Überschussländern müsste ja eine expansive Finanzpolitik betrieben werden, die den Konsolidierungsanstrengungen gemäß ESWP zuwiderliefe. Um der inneren Konsistenz des EU-Governance-Systems nicht Gewalt anzutun, müsste also wenigstens der ESWP angepasst werden – was aus oben genannten Gründen durchaus wünschenswert wäre. Allerdings kann Haushaltspolitik das Ziel der Bekämpfung von Ungleichgewichten nicht direkt, sondern nur vermittelt über die Beeinflussung der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung (Restriktion in Defizit-, Expansion in Überschussländern) erreichen. Und hierbei ist ein Konflikt mit der Geldpolitik (im Falle der Überschussländern) und der politischen Vermittelbarkeit (im Falle der Defizitländer, die ja nicht gerade durch überschäumende Konjunktoren und überhitzte Arbeitsmärkte gekennzeichnet sind) vorprogrammiert. Letztlich wird der EPP lediglich den Druck auf Ausgabenkürzungen und Strukturreformen in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik hochhalten, der durch die ‚Naming- and Shaming-Signale‘ der Überwachungsberichte eine Sanktionierung durch die Finanzmärkte wahrscheinlich werden lässt.

Der **Europäische Stabilisierungsmechanismus (ESM)** perpetuiert den ‚Euro-Rettungsschirm‘ und stockt ihn auf ein Gesamtvolumen von 950 Mrd. € (inkl. der IWF-Mittel) auf. Diese Mittel können EWU-Ländern mit akuten Liquiditätsproblemen unter den Prinzipien der Konditionalität, Einstimmigkeit und Ultima Ratio zur Verfügung gestellt wer-

²² Der Europäische Rat (2011) verweist auf Lohnstückkostenentwicklungen, aber auch die strukturelle Haushaltsentwicklung, die insbesondere durch weitere Sozialstaatsreformen verbessert werden soll. Explizit wird auch die deutschen ‚Schuldenbremse‘ als Vorbild für konstitutionelle Reformen erwähnt. Und Dullien/Schwartz (2010: 137), die immerhin von symmetrischen Maßnahmen sprechen und gar eine Sanktionierung in Analogie zum ESWP vorschlagen, formulieren einigermaßen kryptisch: „While of course the current account is the aggregation of a large number of private and public transactions, the national governments in the eurozone have the tools at hand to influence the private sectors‘ decisions, in particular through fiscal policy and influences on wage-setting.“

den. Unter Aufrechterhaltung der allgemeinen ‚No Bail-out-Klausel‘ der Europäischen Verträge würden damit Gemeinschaftskosten – spekulative Überhöhungen des unsicherheitsbedingten Zinsspreads und Ansteckungskosten i.w.S. – vergemeinschaftbar werden. Insgesamt soll damit der Spekulation um das Fortbestehen der EWU und die Vermeidung von Staatsbankrotten in der EWU begegnet werden. Der häufig ins Feld geführte Anreizeffekt, die Nachhaltigkeit der eigenen Finanzpolitik im Wissen um die Vergemeinschaftung der Kosten zu vernachlässigen, kann durch Strafzinsen²³ und die Verhängung von Auflagen (Konditionalität) minimiert werden. Diese Konditionalität, die dann unerlässlich ist, wenn tatsächlich fehlerhafte Wirtschaftspolitik und nicht externe Schocks zur Notwendigkeit der Inanspruchnahme des ESP führen, kann aber natürlich auch problematisch werden, wenn dadurch wirtschaftspolitische Maßnahmen erzwungen werden, die weder ökonomisch funktional noch politisch tragfähig sind. Es gibt keinerlei Anzeichen, dass die im Rahmen des ESWP und EPP kritisierte Ausrichtung der Wirtschaftspolitik am ‚Krisenvorbereitungsparadigma‘ nicht auch die Grundlage entsprechender Konditionalität im Rahmen des ESM bilden wird – die innere Konsistenz des Governance-Systems erzwingt dies geradezu, wie es auch das neoliberale Interessengerüst erwarten lassen: ESWP und EPP geben einer Stagnation Vorschub, die nicht nur die Sozial- und Tarifsysteme EWU-weit, vor allem aber in den Defizitländern unter Druck bringen bzw. halten, sondern gleichzeitig das Konsolidierungsziel gefährden und dann, wenn die Finanzmärkte mobilisiert sind, mithilfe des ESM jene Maßnahmen durchsetzen, die die ‚sozialen Demokratien‘ der Nationalstaaten noch verhinderten.

Abbildung 2: Das Europäische Semester



Entnommen: EU Commission (2010a)

Dieser Druck wird ebenfalls demokratietheoretisch äußerst problematisch dadurch erhöht, dass die Berichterstattungs- und Monitoringprozesse des EU-Governancesystems im Rahmen des so genannten ‚Europäischen Semesters‘ besser aufeinander abgestimmt und mit den

²³ Selbstverständlich wird der Zinssatz auf die im Rahmen des ESP vergebenen Kredite über dem Marktzins liegen, den die zur Refinanzierung ausgegebenen ESP-Anleihen anbieten müssen.

Haushaltsgesetzgebungsverfahren verzahnt werden sollen. Dann wird im 1. Halbjahr eines jeden Jahres im Rahmen der Nationalen Aktionspläne, der Konsolidierungsprogramme und insbesondere der verbindlichen Selbstverpflichtungen des EPP festgelegt, was die nationalen Parlamente in den Haushaltsberatungen in der 2. Jahreshälfte eigentlich souveräne entscheiden sollten.

4. Ein Fazit

“..., we can define social learning as a deliberate attempt to adjust the goals and techniques of policies in response to past experiences and new information. Learning is indicated when policy changes as a result of such a process” (Hall 1993: 278).

Wenn die Zielverfehlungen der europäischen Wirtschaftspolitik als ‘Erfahrungen’ und die Erschütterungen der Mainstream-Ökonomik als ‘neue Informationen’ in diesem Sinne interpretiert werden können (vgl. Taylor 2011), dann ließe sich ein Prozess des sozialen Lernens – als progressive Verhaltensweise – nur ausmachen, wenn ein paradigmatischer Politikwechsel im erweiterten EU-Governance-System institutionalisiert wäre²⁴. Das glatte Gegenteil ist der Fall: Hier werden die Empfehlungen des ‘Old Views’ fortgeschrieben und verschärft – eine regressive Verhaltensweise, die gleichermaßen purer Interessenpolitik oder auch nur großer Unsicherheit und Ratlosigkeit geschuldet sein kann.

Als Nachweis, dass Rat- jedenfalls keine Alternativlosigkeit meinen muss, sollen hier einige Änderungsvorschläge erörtert werden, die im Sinne des ‘sozialen Lernens’ als progressiv verstanden werden können. Hintergrund ist ein Ökonomieverständnis, dass die Interventionsnotwendigkeit in grundsätzlich instabile Märkte ebenso betont wie das Zugeständnis, dass die Machbarkeit der Wirtschaftspolitik in komplexen Umwelten begrenzt ist (vgl. Heise 2010: 348ff.). Schließlich muss auch Berücksichtigung finden, dass politische Akteure Eigeninteressen folgen mögen, wenn ihnen nicht durch Regelsetzungen die Hände gebunden werden.

Insgesamt müssen natürlich auch die Alternativen zunächst an den identifizierten Problemen der EU-Integration ansetzen: 1) das **‘soziale Defizit’** ist nicht nur als Legitimationsreserve eines emotional kaum noch positiv besetzten Politikprojektes anzugehen, sondern als funktionales Äquivalent zur vertieften ökonomischen Integration. Da allerdings die Sozialsysteme wohl dauerhaft nationale Eigenarten aufweisen werden und sollen und die ökonomische Leistungskraft auf absehbare Zeit innerhalb der E(W)U recht divergent verbleiben wird, kann eine ernstzunehmende soziale Integration keine Harmonisierung der Sozialpolitik im Rahmen eines unitarischen ‘europäischen Sozialmodells’ bedeuten. Der Weg über differenzierte soziale Mindeststandards erscheint angesichts der ‘Chance der (Krisen)Stunde’ zu passiv. Im Rahmen des **‘Korridormodells’** (vgl. Busch 1998, Heise 1997), das mehrere Korridore festlegt, in denen die soziale Ausstattung (als Anteil der Sozialausgaben am BIP) an die wirtschaftliche Leistungskraft (als Pro-Kopf-Volkseinkommen) gekoppelt wird, kann relatives Sozialdumping beseitigt und gleichzeitig nationalen Präferenzen Rechnung getragen werden. Das Korridormodell stellt nur jenen Entwicklungszusammenhang wieder her, der als Referenzpfad der verschiedenen Typen des europäischen Sozialstaates bis in die 1980er Jahre – also bevor Globalisierungs- und EU-Integrationszwänge Wirkungen entfalteteten (vgl. Heise/Lierse 2011) –

²⁴ Die Reaktion der Atompolitik auf die Reaktorkatastrophe in Japan kann als – wenn auch überstürzter – Paradigmenwechsel verstanden werden, wie er hier auch für die Wirtschaftspolitik eingefordert wird.

gegolten hatte. 2) Kurzfristig muss das EU-Governancesystem so entwickelt werden, dass eine **wachstumsförderliche Makrosteuerung** ermöglicht wird, ohne die demokratische Legitimierung der Akteure zu unterlaufen und die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen zu gefährden. Dazu müsste der EMD endlich in einer Weise institutionalisiert werden, dass kooperative Strategien der involvierten Akteure – der EZB, der nationalen Regierungen und der nationalen Tarifparteien – möglich und wahrscheinlich werden (vgl. Koll/Hallwirth 2010). Voraussetzung dafür sind verpflichtungsfähige Organisationen, was insbesondere eine Abkehr vom Dezentralisierungsprozess der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände impliziert – die Teilnahme am Europäischen Makrodialog könnte ebenso die gesellschaftliche Bedeutung der Tarifparteien (und insbesondere der Gewerkschaften) stärken, wie eine funktionale, die regionalen Ungleichgewichte in Rechnung stellende Lohnpolitik einen Beitrag der Geld- und Finanzpolitik jenseits des ‘Old View’ erwarten kann. Der EMD setzt auf regelgebundenes, gleichwohl intervenierendes Agieren – nur ein verlässliches Erbringen der festgelegten Kooperationsbeiträge²⁵ schneidert einen makroökonomischen Mantel, der den privaten Marktteilnehmern hinreichend sichere Rahmenbedingungen und ein Niveau aggregierter Nachfrage in Aussicht stellt, die einen hohen Grad an Ressourcenauslastung und budgetäre Konsolidierung ermöglichen. 3) Schließlich muss eine stärkere Koordinierung bzw. sogar Harmonisierung der (direkten) Steuersysteme in der E(W)U verfolgt werden, um Allokationsmängel in einem funktionierenden Binnenmarkt ebenso zu verhindern wie ein suboptimales Angebot öffentlicher Güter aufgrund von zu Dumpingstrategien verführender Wettbewerbsexternalitäten. Der Wettbewerb um die Bereitstellung öffentlicher Güter muss letztlich auf politischer, nicht ökonomischer Ebene ausgetragen werden. Dies impliziert schließlich und in langer Frist (4) die weitere Zentralisierung wesentlicher Politikbereiche auf EU-Ebene (s. Abb. 1), die Etablierung einer echten europäischen (Wirtschafts)Regierung mit eigenständigem Besteuerungspotential und echter demokratischer Kontrolle (vgl. Collignon 2011) – also die Überwindung des ‘**demokratischen Defizits**’. Nicht nur historische Kenntnisse, auch theoretische Überlegungen lassen es unwahrscheinlich erscheinen, dass ökonomisch und monetär hochintegrierte Gemeinwesen dauerhaft ohne politische Integration Bestand haben können (vgl. Heise/ Görmez Heise 2010).

Es wäre gewiss naiv zu glauben, eine alternative Integrationsarchitektur läge als ‘Blueprint’ quasi umsetzungsreif in der Schublade. So wie auch das gegenwärtig existente EU-Governancesystem sich über viele Jahre und zahlreiche mehr oder weniger einschneidende Ereignisse hinweg entwickelt hat, würde auch ein stärker interventionsorientiertes, auf gemeinsame Institutionen gründendes, supranationales Governance- bzw. am Ende sogar Government-System langsam und in einem diskursiven Prozess herausbilden – allein, die Weichen müssen jetzt gestellt werden.

²⁵ Die Kooperationsbeiträge werden anhand der Politikregeln festgelegt und müssen von einer unabhängigen und von allen EMD-Teilnehmern anerkannten Institution überwacht werden. Dabei können regionale Divergenzen durchaus in Rechnung gestellt werden, ohne unkoordinierte ‘Beggary-neighbour’-Strategien auszulösen.

Literatur

- Amable, B.; Structural reforms in Europe and the (in)coherence of institutions; in: Oxford Review of Economic Policy, Vol. 25, No.1, 2009, S. 17 – 39
- Amable, B.; A change of model requires a new balance of power; in: Watt, A., Botsch, A. (Hrsg.); After the crisis: Towards a sustainable growth model, Brüssel 2010, S. 151 – 153
- Arestis, P., Pelagidis, T.; Absurd Austerity Policies in Europe; in: Challenge, H.6, 2010, S. 54 – 61
- aus dem Moore, N.; Eine Wirtschaftsregierung für Europa? Die EU braucht bessere governance, aber kein gouvernement économique, RWI Positionen, Nr. 41, Essen 2010
- Busch, K.; Das Korridor-Model – ein Konzept zur Weiterentwicklung der EU-Sozialpolitik; in: Schmid, J., Niketta, R. (Hrsg.); Wohlfahrtsstaat. Krise und Reform im Vergleich, Marburg 1998, S. 273 - 295
- Buti, M.; Will the New Stability and Growth Pact Succeed? An Economic and Political Perspective; in: Breuss, F. (Hrsg.); The Stability and Growth Pact, Wien 2007, S. 155 – 182
- Cecchini, P.; The European Challenge – 1992: The Benefits of a Single Market, Aldershot 1988
- De Grauwe, P.; The Greek Crisis and the Future of the Eurozone; in: Intereconomics, Vol. 45, No.2, 2010, S. 89 - 93
- Deroose, S., Hodson, D., Kuhlmann, J.; The Broad Economic Policy Guidelines: Before and After the Re-Launch of the Lisbon Strategy; in: Journal of Common Market Studies, Vol. 46, Nr.4, 2008, S. 827 – 848
- Collignon, S.; Demokratische Anforderungen an eine europäische Wirtschaftsregierung, Studie für die Abteilung Internationale Politikanalyse der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin 2011
- Dullien, S., Herr, H.; Die EU-Finanzmarktreform. Stand und Perspektiven im Frühjahr 2010, Studie für die Abt. International Politikanalyse der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin 2010
- EU Commission; European Governance: The EU gets tough; European Economy News Issue 19, Brüssel 2010a
- EU Commission; Commission Staff Working Document: Lisbon Strategy evaluation document, Brussels 2010b
- EU Commission; Employment in Europe 2010, Luxemburg 2010c
- Europäischer Rat; Der Euro-Plus-Pakt. Stärkere Koordinierung der Wirtschaftspolitik im Hinblick auf Wettbewerbsfähigkeit und Konvergenz. Schlussfolgerungen des Europäischen Rats v. 24./25. März 2011, CO EUR 6 CONCL 3, Brüssel 2011
- Eurobarometer; Economic Governance in the EU – Eurobarometer 74, Luxemburg 2010
- Evans, J., Coats, D.; Exiting from the Crisis: Towards a Model for More Equitable and Sustainable Growth; in: International Policy and Society, No.2, 2011, S. 22 - 31
- Hacker, B.; Das liberale Europäische Sozialmodell, Baden-Baden 2010a
- Hacker, B.; Katalysator des neoliberalen Mainstreams: Der Einfluss der OMK auf die Rentenreformen in der EU; in: Busch, K. (Hrsg.); Wirtschaftliche und soziale Integration in der Europäischen Union. Handlungsspielräume für korporative Akteure, Baden-Baden 2010b, S. 73 – 99
- Hall, P.A.; Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policy-making in Britain; in: Comparative Politics, Vol. 25, No.3, 1993, S. 275 – 296
- Heise, A.; Grundlagen der Europäischen Währungsintegration, Wiesbaden 1997
- Heise, A.; Theorie optimaler Lohnräume: Zur Tarifpolitik in der Europäischen Währungsuni-

- on; in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Vol. 71, No.3, 2002a, S. 368 - 383
- Heise, A.; Optimal Public Debts, Sustainable Deficits, and Budgetary Consolidation; in: *Empirica*, Vol. 29, No.4, 2002b, S. 319 - 337
- Heise, A.; Der dumme Pakt; in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, H. 12/2002c, S. 1420 - 1422
- Heise, A.; European Economic Governance – Wirtschaftspolitik jenseits der Nationalstaaten; in: *Wirtschaftsdienst*, 85. Jg., 2005a, S. 230 - 237
- Heise, A.; Has Germany been Europeanised or has Europe become (too) Germanic?; in: *Intereconomics*, Vol. 40, No.5, 2005b, S. 285 – 291
- Heise, A.; German Social Democratic economic politics in the light of Agenda Theory; in: *Intervention*, Vol. 2, No.2, 2005, S. 131 – 151
- Heise, A.; Toxische Wissenschaft – Zur Verantwortung der Ökonomen für die gegenwärtige Krise; in: *Wirtschaftsdienst – Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 89. Jg., H. 12, 2009a, S. 842 - 848
- Heise, A.; Die Europäische Beschäftigungsstrategie aus makroökonomischer Sicht; in: König, H., Schmidt, J., Sicking, M. (Hrsg.); *Die Zukunft der Arbeit in Europa: Chancen und Risiken neuer Beschäftigungsverhältnisse*, Bielefeld 2009b, S. 33 - 48
- Heise, A.; Einführung in die Wirtschaftspolitik, Münster 2010
- Heise, A., Görmez Heise, Ö.; Europäischen Wirtschaftsregierung: notwendige Ergänzung der EWU oder unrealistische Illusion?; in: *Wirtschaft und Gesellschaft*, H.3, 2010, S. 325 - 347
- Heise, A., Lierse, H.; Haushaltskonsolidierung und das Europäische Sozialmodell, Studie für die Abt. Internationale Politikanalyse der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin 2011
- Joerges, Chr., Rödl, F.; Informal Politics, Formalised Law and the ‘Social Deficit’ of European Integration: Reflections after the Judgements of the ECJ in Viking and Laval; in: *European Law Journal*, Vol. 15, No.1, 2009, S. 1 - 19
- Kirman, A.; The Economic Crisis is a Crisis for Economic Theory; in: *CESifo Economic Studies*, Vol. 56, No.4, 2010, S. 498 – 535
- Klatzer, E., Schlager, C.; Europäische Wirtschaftsregierung – eine stille neoliberale Revolution; in: *Kurswechsel*, H.1, 2011, S. 61 – 81
- Kohler, W.; On the Theoretical Underpinning of the Stability and Growth Pact; in: Breuss, F. (Hrsg.); *The Stability and Growth Pact*, Wien 2007, S.99 - 144
- Kok, W.; ‘Facing the Challenge the Lisbon Strategy for Growth and Employment’. Report from the High Level Group chaired by Wim Kok. Brüssel 2004; einsehbar unter: http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/kok_report_en.pdf
- Koll, W., Hallwirth, V.; Strengthening the Macroeconomic Dialogue to tackle economic imbalances within Europe; in: Watt, A., Botsch, A. (Hrsg.); *After the crisis: Towards a sustainable growth model*, Brüssel 2010, S. 139 - 143
- Milward, A.S.; Historical Teleologies; in: Farrell, M., Fella, S., Newman, M. (Hrsg.); *European Integration in the 21st Century*, London 2002, S. 15 – 28
- Pusch, T.; Leistungsbilanzungleichgewichte in der EU – Eine Herausforderung für die europäische Fiskalpolitik?; in: *Wirtschaft im Wandel*, Nr.5/2010, S. 238 – 245
- Scharpf, F.W.; Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States; in: Marks, G. et al. (Hrsg.); *Governance in the European Union*, London

- 1996, S. 15 – 39
- Schmitter, P.C.; Neo-Neofunctionalism; in: Wiener, A., Dietz, Th. (Hrsg.); *European Integration Theory*, Oxford 2004, S. 45 – 74
- Taylor, L.; *Maynard's Revenge. The Collapse of Free Market Macroeconomics*, Cambridge (Mass.) 2011
- Weber, S.; Sektorale Sozialdialoge als Europäisches Mehrebenensystem: Regulierung durch private Akteure; in: Busch, K. (Hrsg.); *Wirtschaftliche und soziale Integration in der Europäischen Union. Handlungspielräume für korporative Akteure*, Baden-Baden 2010, S. 153 – 176
- Wickens, M.R.; What's Wrong with Modern Macroeconomics? Why Its Critics have missed the Point; in: *CESifo Economic Studies*, Vol. 56, No.4, 2010, S. 536 – 553
- Zamerek, H., Belke, A., Schnabl, G.; *Current Account Imbalances and Structural Adjustment in the Euro Area: How to rebalance Competitiveness*, IZA Policy Paper No.7, 2009

Bisher erschienene Arbeitspapiere

No. 1 Arne Heise: EMU, Coordinanted Macroeconomic Policies and a Boost to Employment in the European Union, September 2002

Nr. 2 Arne Heise: Makroökonomisches Economic Governance: Makro-Dialoge auf nationaler und EU-Ebene, Februar 2002

Nr. 3 Arne Heise: Das Ende der Sozialdemokratie? Konstruktiv-kritische Anmerkungen zu einer dramatischen Entwicklung, Mai 2003

Nr. 4 Arne Heise: Optimale Verschuldung, Konsolidierungstrajektorien und Makroeffekte, Oktober 2003

Nr. 5 Arne Heise: Polit-ökonomische Betrachtung zur Sozialdemokratie. Die Wirtschaftspolitik der ‚Neuen Mitte‘ im Lichte von Public Choice- und Agenda-Theorie, November 2003

Nr. 6 Arvid Kaiser: Finanzielle Selbstbeteiligung in der Gesundheitsversorgung, Dezember 2003

Nr. 7 Arne Heise: Deutsche Finanzpolitik zwischen Wachstum und Konsolidierung, März 2004

Nr. 8 Leonhard Hajen: Steuerung über Preise erfordert Stewardship, April 2004

Nr. 9 Wulf Damkowski/ Anke Rösener: Good Governance auf der lokalen Ebene, Juni 2004

Nr. 10 Anke Rösner/ Wulf Damkowski: Gender Controlling in der Kommunalverwaltung, Juni 2004

No. 11 Arne Heise: The Economic Policies of German ‚Third Wayism‘ in the Light of Agenda Theory, October 2004

Nr. 12 Sybille Raasch: Antidiskriminierungsgesetze: Zum Umsetzungsstand der neuen EU-Antidiskriminierungsrichtlinien in Deutschland, Dezember 2004

Nr. 13 Leonhard Hajen: Präventionsgesetz im Interessenkonflikt zwischen Bund, Ländern und Sozialversicherung, Dezember 2004

No. 14 Arne Heise: Limitations to Keynesian Demand Management through monetary policy – whither Cartesian policy control, December 2004

Nr. 15 Norman Paech: Die europäische Verfassung – Ein Schritt zur Demokratisierung der EU?, April 2005

No. 16 Arne Heise: Political Economy of Meritocracy, July 2005

Nr. 17 Arne Heise: Konzentration auf das Kerngeschäft – Anforderungen an eine erneuerte sozialdemokratische Wirtschaftspolitik, November 2005

No. 18 Arne Heise: Market constellations and macroeconomic policy-making: institutional impacts on economic performance, February 2006

Nr. 19 Arne Heise: Keynesianismus, Sozialdemokratie und die Determinanten eines Regierungs- und Politikwechsels. Das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967 im Lichte der Agenda-Theorie, August 2006

Nr. 20 Harry Friebel: Wähler-Macht der geburtenstarken Jahrgänge, Oktober 2006

Nr. 21 Arne Heise: Das Ende der neoklassischen Orthodoxie? Wieso ein methodischer Pluralismus gut täte, März 2007

No. 22 Arne Heise: How to create a growth-oriented market constellation for South Africa, March 2007

Nr. 23 Toralf Pusch: Verteilungskampf und geldpolitische Sanktion, April 2007

No.24 Ruth Hoekstra, Cécile Horstmann, Juliane Knabl, Derek Kruse, Sarah Wiedemann: Germanizing Europe? The Evolution of the European Stability and Growth Pact, May 2007

Nr. 25 Holger Brecht-Heitzmann: Das EU-Grünbuch zum Arbeitsrecht. ‚Flexicurity‘ als Patentrezept für das Arbeitsrecht in der Europäischen Union?, Mai 2007

Nr. 26 Martina Kliewe: Die Entwicklung der Corporate Finance Strukturen deutscher Unternehmen und deren Auswirkungen auf die Arbeitsbeziehungen. Juli 2007

Nr. 27 Arne Heise: Erlebt Deutschland ein neues Wirtschaftswunder? Betrachtungen auf Grundlage der postkeynesianischen Marktkonstellationsforschung, Januar 2008

Nr. 28 Arne Heise: A Post Keynesian Theory of Economic Policy – Filling a Void, March 2008

Nr. 29 Toralf Pusch: EZB contra Gewerkschaften? Mit Reputationsaufbau zur Vollbeschäftigung in Europa? März 2008

Nr. 30 Burak Öztoprak: Ausgestaltung der zukünftigen Hochschulfinanzierung unter allokativen und distributiven Gesichtspunkten

Nr. 31 Arne Heise/Toralf Pusch: Central Banks, Trade Union and Reputation – Is there Room for an expansionist manoeuvre in the EU?, September 2008

Nr. 32 Arne Heise: Theorie und Politik der Depression – Zur Verantwortlichkeit der Ökonomen, September 2009

Nr. 33 Alper Duman/Arne Heise: Growth Engines of the South? South Africa's, Brazil's and Turkey's market constellation in comparison, September 2009

Nr. 34 Arne Heise: Das Ende der SPDund ihr Neubeginn?, Januar 2010

Nr. 35 Arne Heise: Finanz- und Steuerpolitik nach der Krise – sind die Weichen richtig gestellt?, Januar 2010

Nr. 36 Arne Heise: Gesellschaftswissenschaftliche Ideale. ‚Gute Gesellschaften‘ bei Hayek, Nozick, Marx und Keynes, Dezember 2010

Nr. 37 Arne Heise/Hanna Lierse: The European Social Model under Pressure, March 2011