

Milena Büchs

EU-Beschäftigungsstrategie – effektiv und demokratisch?

1. Die Europäische Beschäftigungsstrategie: Instrumente, Ziele, inhaltliche Ausrichtung

Die Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS) wurde 1997 als neues Instrument zur Koordination der Beschäftigungspolitik der EU-Mitgliedstaaten eingeführt.¹ Das Besondere an der EBS besteht darin, dass eine Angleichung der arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen – und damit indirekt auch der arbeitsmarktpolitischen *outcomes* – erreicht werden soll, ohne jedoch rechtlich verbindliche Ziele oder Maßnahmen auf EU-Ebene festzulegen. Die Kompetenzen der Mitgliedstaaten im Bereich der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik bleiben somit unangetastet. Stattdessen beruht diese Strategie auf Instrumenten wie periodischem Monitoring durch das Erstellen so genannter Nationaler Beschäftigungspolitischer Aktionspläne (NAPs), *Benchmarking* durch die Definition EU-weiter quantitativer Ziele und die Anfertigung gemeinsamer Beschäftigungsberichte von EU-Kommission und Rat, unverbindlichen Leitlinien und Empfehlungen sowie *peer reviews*. Die EBS ist nicht mit eigenen finanziellen EU-Mitteln ausgestattet, ihre Ziele sollen jedoch bei der Umsetzung der europäischen Strukturfonds beachtet werden.

Seit Mai 2004 gilt die EBS auch für die zehn der EU neu beigetretenen Mitgliedstaaten. Inhaltlich ist die EBS angebotsseitig orientiert. Sie konzentriert sich also auf Maßnahmen, die das Arbeitskräfteangebot durch Motivation und Qualifikation an die Nachfrage nach Arbeit anpassen soll. Die beschäftigungspolitischen Leitlinien enthalten dazu Stichworte wie Beschäftigungsfähigkeit und Aktivierung, Arbeit lohnend machen („*making work pay*“), lebenslanges Ler-

* Dipl.-Soz. Milena Büchs, geb. 1977, Doktorandin an der Humboldt-Universität zu Berlin. E-Mail: milena.buechs@sowi.hu-berlin.de.

¹ Die EBS basiert auf Methoden, die bereits seit 1992 zur Koordination mitgliedstaatlicher Wirtschaftspolitiken angewendet werden, und sie wurde seit dem Gipfel von Lissabon im Jahre 2000 unter der Bezeichnung „Offene Methode der Koordinierung“ (OMK) auf weitere Politikfelder, darunter soziale Eingliederung und soziale Sicherheit (Renten; Gesundheitsschutz), übertragen.

nen („*life long learning*“), Prävention von Langzeitarbeitslosigkeit, Anpassungsfähigkeit von Unternehmen durch Abbau von Bürokratie und Flexibilisierung des Arbeitsrechts bei gleichzeitiger Beachtung der Sicherheit irregulärer Beschäftigung („*flexicurity*“) sowie Qualität von Arbeitsplätzen. Die EBS weist somit eine gewisse Ähnlichkeit mit arbeitsmarktpolitischen Strategien auf, wie sie von verschiedenen sozialdemokratischen Parteien Europas, darunter insbesondere von „*New Labour*“, und deren Vorstellungen vom „Dritten Weg“ konzipiert wurden (vgl. Giddens 1999; Schröder/Blair 1999). Die EBS ist weiterhin an die wirtschaftspolitische Koordinierung² der EU gekoppelt. Die Kriterien des Stabilitäts- und Wachstumspaktes müssen deshalb beachtet werden und die EBS muss mit den Zielen der wirtschaftspolitischen Koordinierung vereinbar sein.³

Die Instrumente der EBS sind somit durch einen Kompromisscharakter gekennzeichnet: Auf der einen Seite sollen EU-Institutionen einen gewissen Einfluss auf die mitgliedstaatliche Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik ausüben sowie bestimmte Ziele erreicht werden (zum Beispiel bis zum Jahr 2010 eine Gesamtbeschäftigungsquote von 70 Prozent, für Frauen von 60 Prozent, für ältere Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von 50 Prozent).⁴ Auf der anderen Seite bleibt die Autonomie der Mitgliedstaaten in diesem Bereich durch die Beachtung des Subsidiaritätsprinzips nach Art. 5 EGV gewahrt.

Gleichzeitig wurden von Seiten der EU, aber auch von der Mehrzahl der akademischen Kommentatoren⁵ große Erwartungen an die Auswirkungen der EBS formuliert. Sie sollte durch das Erreichen der definierten Ziele effektiv sein und die soziale Dimension der EU stärken. Manche Autorinnen und Autoren

² Auch in der wirtschaftspolitischen Koordinierung, die in Art. 98 bis 104 des Vertrages der Europäischen Gemeinschaften (EGV) geregelt ist, vereinbart der Ministerrat jährlich rechtlich nicht verbindliche Leitlinien („Grundzüge der Wirtschaftspolitik“), durch die die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten mit dem Ziel der „Konvergenz der Wirtschaftsleistungen“ (Art. 2, Art. 99, 3 EGV) koordiniert werden. Die wirtschaftspolitischen Leitlinien orientieren sich an den wirtschaftspolitischen Zielen der EU: offene Marktwirtschaft, freier Wettbewerb, Preisstabilität, gesunde öffentliche Finanzen und monetäre Rahmenbedingungen, dauerhaft finanzierbare Zahlungsbilanz (Art. 4 EGV).

³ Dies hat beispielsweise auch zur Folge, dass im neuen Set der beschäftigungspolitischen Empfehlungen an die einzelnen Mitgliedstaaten unter Verweis auf die „Grundzüge der Wirtschaftspolitik“ Anforderungen an die Lohnpolitik formuliert werden können (vgl. Commission 2004).

⁴ Neben diesen umfassenden Zielen enthält die neue Generation von Leitlinien eine Vielzahl von quantitativen und qualitativen Indikatoren, z.B. zum Mindestanteil von Arbeitslosen in Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, zur Höchstquote der Schulabbrecher ohne Abschluss und vieles andere mehr (vgl. Commission 2004).

⁵ Vgl. de la Porte/Pochet 2002; Esping-Andersen et al. 2002; Gerstenberg/Sabel 2002; Jacobsson 2002; Trubek/Mosher 2003; Radaelli 2003; Zeitlin 2005. Zu kritischeren Sichtweisen aber auch: Aust 2000; Büchs/Friedrich 2005; Deppe u.a. 2003; Offe 2003 .

erhofften sich gar, dass „negative“ und „positive“ Integration dadurch in ein Gleichgewicht gebracht werden können.⁶ Des Weiteren werden der EBS demokratische Qualitäten zugesprochen, beispielsweise durch die Beteiligung von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen, regionalen und kommunalen Akteuren und NGOs bei der Definition der Ziele und mehr noch bei der Umsetzung der EBS. Auf diese Weise soll die EBS auch die demokratische Qualität der EU selbst stärken, zum einen auf der *Input*-Seite durch verstärkte Partizipation und Deliberation (Cohen/Sabel 1997; Gerstenberg/Sabel 2002), zum anderen auf der *Output*-Seite durch die Verbesserung der Arbeitsmarktlage und, allgemeiner, durch die Stärkung der sozialen Dimension der EU. Distanzierter betrachtet scheinen diese beiden Ziele der Effektivität und Legitimität⁷ der EBS allerdings in einem Spannungsverhältnis zu stehen: Kann die EBS trotz – oder vielleicht sogar wegen – ihrer Informalität effektiv sein? Und wenn sie effektiv ist: Werden dennoch Kriterien der demokratischen Legitimität erfüllt, obwohl die mit der EBS verbundenen Politikprozesse von Informalität gekennzeichnet sind? Dieser Fragenkomplex ist ein wichtiges Raster, anhand dessen die Auswirkungen der EBS untersucht werden sollen. Die Besprechung der EBS wie der OMK insgesamt kann nicht bei der Auslotung ihrer theoretischen Potenziale stehen bleiben. Es muss auch empirisch geprüft werden, wie auf mitgliedstaatlicher Ebene tatsächlich mit der EBS verfahren wird, ob – und wenn ja, wie – sie Einfluss auf die Gestaltung mitgliedstaatlicher Arbeitsmarkt- oder Sozialpolitiken nimmt.

2. Entstehungshintergründe: das asymmetrische Dilemma

Der Kompromisscharakter der EBS wird noch verständlicher, wenn man sich die Hintergründe ihrer Entstehung deutlich macht. Diese Hintergründe können als ein *asymmetrisches Dilemma* der Europäischen Sozialpolitik⁸ verstanden werden. Ein Dilemma ist eine Situation, in der es schwer fällt, zwischen zwei verschiedenen Optionen zu wählen. Diese Schwierigkeit ist darin begründet, dass jede der Optionen Kosten und Nutzen verursacht oder sich auf unterschiedliche Werte gründet, die nicht in eine Hierarchie gebracht werden können. Ein *asymmetrisches Dilemma* bezeichnet dagegen eine Situation, in der eine der beiden

⁶ Unter „negativer Integration“ wird hier im Anschluss an Scharpf u.a. der Abbau marktbeschränkender Regelungen, unter „positiver Integration“ dagegen die Schaffung gemeinsamer (europaweiter) marktbeschränkender Regelungen verstanden (vgl. Scharpf 1999)

⁷ Beide Kriterien wurden insbesondere von F.W. Scharpf herausgearbeitet und sind eng mit den Bezeichnungen „input-“ und „output-“Legitimität verbunden (Scharpf 1970; 1999).

⁸ Der Begriff „Europäische Sozialpolitik“ dient hier als Oberbegriff für die Sozialpolitik auf EU-Ebene, die Sozialpolitiken der verschiedenen EU-Mitgliedstaaten sowie das Zusammenwirken beider Ebenen.

Optionen, selbst wenn sie als die eigentlich bessere oder vernünftigeren betrachtet werden kann, realistisch gesehen nicht zur Verfügung steht.⁹ Auf die Europäische Sozialpolitik angewendet bedeutet dies Folgendes: Auf der einen Seite spricht vieles dafür, die sozialpolitischen Ziele der EU zu stärken. Auf der anderen Seite verhindern vor allem die stark divergierenden Interessenlagen der beteiligten Mitgliedstaaten eine Veränderung des Status quo, nämlich des Ungleichgewichtes zwischen „negativer“ und „positiver“ Integration auf der EU-Ebene. Vereinfacht lassen sich drei Gründe für eine Stärkung der „positiven Integration“ der EU nennen sowie drei Gründe, weshalb diese Option bisher nicht intensiver verfolgt wurde.

Für die Stärkung der „positiven Integration“ der EU durch einen Ausbau eines sozialpolitischen Rahmens auf der EU-Ebene sprechen (a) binnenmarktbezogene, (b) sozialpolitische und (c) legitimationsbezogene Gründe.

- (a) Aus der Perspektive der Vollendung des Binnenmarktes wäre eine stärkere Koordination sozialpolitischer Instrumente und Institutionen deshalb von Interesse, weil damit mögliche Wettbewerbsverzerrungen verringert würden. Zugleich verminderte sich so die Gefahr, dass einzelne Mitgliedstaaten zu sozialpolitischen Maßnahmen greifen, die – zum Beispiel aufgrund ihrer fiskalischen Dimension – negative Konsequenzen für andere Mitgliedstaaten mit sich bringen würden.
- (b) Aus sozialpolitischer Sicht lautet das Argument, dass eine weitere Verlagerung sozialpolitischer Zuständigkeiten auf die EU-Ebene einen Binnenmarkt- und Währungsunions-bedingten „*race to the bottom*“ verhindern könnte. Nach diesem Argument ist eine Aufwertung der „positiven“ Integration nötig, um mögliche Auswirkungen der „negativen Integration“ in Form der Anpassung von Löhnen und Sozialstandards nach unten durch intensivierten EU-weiten Wettbewerb sowie die faktische Einschränkung mitgliedstaatlicher sozialpolitischer Gestaltungsmöglichkeiten infolge des Stabilitäts- und Wachstumspaktes auszugleichen.
- (c) Schließlich wird die Stärkung der sozialen Dimension der EU als Pluspunkt für die Legitimation der EU angesehen, die nämlich gerade dann in Mitleidenschaft geraten kann, wenn Bürgerinnen und Bürger die EU als Ursache für mögliche negative soziale Konsequenzen der „negativen Integration“ ansehen.

Auf der anderen Seite stehen jedoch (a) Interessen, (b) die Diversität zwischen den Mitgliedstaaten und (c) demokratietheoretische Bedenken gegen eine Stärkung des sozialpolitischen Rahmens der EU.

⁹ Genau genommen ist die Bezeichnung „asymmetrisches Dilemma“ selbst widersprüchlich. Ich verwende sie hier dennoch, um deutlich zu machen, dass – normativ gesehen – die Europäische Sozialpolitik als politisch gestaltbare Situation verstanden werden sollte und nicht als eine aufgrund der stark divergierenden Interessenlagen in der EU politisch fest gefahrene Situation.

- (a) Für die Regierungen ist die Sozialpolitik nach wie vor eine wichtige Quelle ihrer Legitimität, weshalb sie ihre Kompetenzen und Gestaltungsmöglichkeiten in diesem Bereich kaum einschränken lassen wollen. Auch Wirtschaftsvertreter und Arbeitgeber sind generell gesehen in geringerem Maße als zum Beispiel Arbeitnehmer und benachteiligte soziale Gruppen an einer stärkeren europaweiten Koordination von Sozialpolitiken interessiert, da dies aus ihrer Sicht die Vorteile, die sie im Binnenmarkt und in der Währungsunion sehen, mindern könnte. Doch nicht einmal bei den Gewerkschaften der verschiedenen Mitgliedstaaten besteht ein gleichmäßiges Interesse an einer solchen Entwicklung. Besonders jene aus wirtschaftlich schwächeren Mitgliedstaaten sehen in dem niedrigeren Niveau der sozialen Sicherung ihres Landes auch einen wirtschaftlichen Vorteil für ihre Arbeitnehmerschaft.
- (b) Dies deutet bereits an, dass die enorme Diversität zwischen den Mitgliedstaaten im Hinblick auf deren Wirtschaftskraft, aber auch die finanzielle und institutionelle Ausgestaltung der Sozialsysteme bis hin zu vorherrschenden sozialpolitischen Philosophien und Konzepten als weiterer gewichtiger Grund gegen eine Ausweitung sozialpolitischer Aktivitäten der EU angesehen werden kann.
- (c) Aus demokratietheoretischer Sicht wird häufig ein weiteres Argument gegen eine Ausweitung vorgebracht: Sozialpolitik ist mit Gerechtigkeits- und potenziell mit Umverteilungsfragen verbunden. In diesem sensiblen Bereich wären Mehrheitsentscheidungen auf EU-Ebene nur legitim, wenn eine europäische politische Identität unterstellt werden könnte, aufgrund derer die überstimmte Minderheit auf das gemeinschaftsbezogene Wohlwollen der anderen Mitgliedstaaten vertrauen könnte. Da in der Diskussion um die demokratischen Grundlagen der EU aber oftmals ein fehlendes europäisches *demos* unterstellt wird, werden aus dieser Sicht die Grundlagen für eine Vergemeinschaftung der Sozialpolitik als defizitär angesehen.

Die Entstehung der EBS kann als kompromissbildende Reaktion auf dieses „asymmetrische Dilemma“ der europäischen Sozialpolitik verstanden werden. Es stellt sich die Frage, ob diese eine zugleich effektive und legitime Antwort auf dieses Dilemma liefert. Sowohl in Dokumenten verschiedener EU-Organe als auch in der akademischen Literatur zur EBS wurden bereits verschiedene, auf Effektivität und Legitimität der EBS bezogene Erwartungen an diese neue Methode politischer Steuerung formuliert. Um einen Evaluationsrahmen für die EBS zu entwerfen, bietet es sich an, zwischen internen, das heißt aus Sicht der EU-Organe formulierten Kriterien und externen, unabhängig von den Zielsetzungen der EU formulierten Kriterien zu unterscheiden. Ein allgemeines Set solcher Kriterien, von denen dann aber hauptsächlich das Kriterium der Effektivität diskutiert werden soll, wird im nächsten Abschnitt vorgestellt.

3. Kriterien zur Beurteilung der EBS

Zunächst zur internen und externen Effektivität der EBS: Aus *interner* Sicht, das heißt von Seiten des Europäischen Rates, des Ministerrates, der EU-Kommission und des EU-Parlaments wurden zum einen quantitative Ziele vereinbart, die durch die EBS erreicht werden sollen. Diese Ziele können als interne Messlatte für die Effektivität der EBS heran gezogen werden. Zweitens hat vor allem der Europäische Rat fest gehalten, dass die EBS zu einer Konvergenz der arbeitsmarktpolitischen Ziele im Sinne umfassender Konzepte („Philosophien“) sowie – dies allerdings eher indirekt – zu einer Konvergenz der Politikergebnisse über die festgelegten quantitativen Ziele führen soll (European Council 1997). Aus interner Perspektive wären also Untersuchungen über die Angleichung arbeitsmarktpolitischer Ziele sowie von Indikatoren der Arbeitsmarktperformanz der gesamten EU-Mitgliedstaaten notwendig.

Aus *externer* Perspektive bietet sich zum einen an, die vor allem in der akademischen Literatur (Jacobsson 2002; Jacobsson 2004; Trubek/Mosher 2003; Trubek/Trubek 2005) formulierte Erwartung aufzugreifen, die EBS führe potenziell zu „*policy learning*“ zwischen den Mitgliedstaaten. Die dahinter stehende Vermutung ist, dass jene Mitgliedstaaten, die in einigen arbeitsmarktpolitischen Aspekten schlechter abschneiden als ihre Konkurrenten, durch einen intensivierten Informationsaustausch und ein EU-weites *Benchmarking* unter Beobachtung der jeweiligen mitgliedstaatlichen Öffentlichkeiten zu Reformen motiviert werden. Weiterhin wird davon ausgegangen, dass Ausmaß und Inhalt des potenziell zu Lernenden zwar wegen unterschiedlicher Ausgangsbedingungen von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat variieren, dass die EBS aber trotzdem jedem Mitgliedstaat zumindest ein gewisses Maß an Lernen abfordert. Wenn man die EBS als an „Dritter-Weg“-Konzepten orientierte Strategie versteht, die ökonomisches Wachstum und Effizienz mit sozialer Gerechtigkeit in Einklang zu bringen behauptet, ergibt sich daraus die implizite Annahme, dass die beiden sich zueinander in Spannung befindenden Seiten der EBS – ökonomische Effizienz versus soziale Gerechtigkeit und Sicherheit – dennoch gleichmäßig auf mitgliedstaatlicher Ebene umgesetzt werden beziehungsweise dass in jedem Mitgliedstaat genau jene inhaltlichen Aspekte der EBS wirksam werden, die gemessen am EBS-Konzept in der vorherigen arbeitsmarktpolitischen Ausrichtung dieses Landes noch zu schwach ausgebildet waren. Ein erstes externes und auf Effektivität bezogenes Kriterium lautet daher, ob die mit der EBS verbundenen Prozesse politischen Wandels diese Ansprüche an den Grad und den Inhalt der Reformen erfüllen. Sollte tatsächlich in jedem Mitgliedstaat der durch die EBS spezifizierte Grad und der entsprechende Inhalt eines politischen Wandels erfüllt werden, könnte dieser Wandel als „symmetrisches *policy learning*“ bezeichnet werden. Ist dies nicht der Fall würde es sich um „asymmetrisches *policy learning*“ handeln. Darüber hinaus bietet es sich an zu prüfen, ob die Erwartung erfüllt wird, die

EBS könne zu einer Gleichgewichtung von „negativer“ und „positiver“ Integration führen.

Richtet man den Blick auf die Legitimität der EBS, können wiederum eine interne und eine externe Perspektive unterschieden werden. Laut EU-Kommission soll die demokratische Qualität der EBS durch Einbindung und Partizipation verschiedenster politischer Akteure – wie Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretungen, Vertreter von Regionen und Kommunen sowie auch NGO – sowohl in den Prozess der Zielformulierung als auch der Umsetzung auf mitgliedstaatlicher Ebene gesichert werden. Das EU-Parlament hat hingegen eine stärkere Rolle für sich und für die Parlamente der Mitgliedstaaten in diesem Prozess gefordert. Eine umfassende und transparente Partizipation verschiedener Akteure in den EBS-Prozessen wäre also ein *internes* Kriterium für die Legitimität der EBS.

Aus *externer* Perspektive bietet es sich an, bestimmte Erwartungen aus der EBS-Literatur aufzugreifen und diese zu reflektieren. Dort wurde nämlich die Annahme formuliert, die EBS könne zu einer demokratisch anspruchsvollen Praxis avancieren, die dann als neues Demokratiemodell einen Vorbildcharakter für die gesamte EU hätte: das Modell der „direkten deliberativen Demokratie“ (vgl. Cohen/Sabel 1997; Gerstenberg/Sabel 2002).¹⁰ Reflektierend müsste hier diskutiert werden, ob – im Falle einer tatsächlichen Entsprechung des Modells in der EBS – dieses als normativ zureichendes Demokratiemodell für die EU betrachtet werden kann.

4. Bisherige Forschungsergebnisse: die EBS in Deutschland und Großbritannien

Empirische Forschung und ein Vergleich zwischen Mitgliedstaaten sind notwendig, um die Auswirkungen der EBS beurteilen zu können. Im Folgenden wird der Frage nachgegangen, wie politische Akteure in Deutschland und Großbritannien auf die EBS reagieren und wie sie diese im innerstaatlichen Politikprozess angewandt haben. Das ist ein erster Schritt, um die Effektivität der EBS einschätzen zu können.

¹⁰ Dem Modell der „direkt-deliberativen Demokratie“ zufolge sollen lokale politische Einheiten unter direkter Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern sowie verschiedenster Interessengruppen Entscheidungen über lokale Belange treffen und diese zugleich umsetzen. Die Rolle von Recht, Verfassung, übergreifender Legislative und Judikative wäre darauf beschränkt, Regeln für die deliberativen Verfahren aufzustellen und zu überprüfen, jedoch nicht Entscheidungen substantzieller Art zu treffen. Die substantielle Angemessenheit politischer Entscheidungen soll vielmehr durch *Benchmarking* zwischen den einzelnen lokalen Einheiten erlangt werden (vgl. Cohen/Sabel 1997; Dorf/Sabel 1998).

Unterschiede in der Arbeitsmarktsituation, in den traditionellen Ausrichtungen der Arbeitsmarktpolitik, im politischen System, im System industrieller Beziehungen sowie in der Europapolitik beider Länder lassen zunächst vermuten, dass die EBS sehr unterschiedliche Forderungen an eine Fortentwicklung der Arbeitsmarktpolitik stellen und dass auch die Umgangsweisen politischer Akteure mit der EBS in beiden Ländern jeweils sehr unterschiedlich ausfallen würden. Eine Analyse von Experteninterviews sowie von politischen Dokumenten wie Gesetzesentwürfen, *White* und *Green Papers*, Reden, Parlamentsdebatten, Dokumenten regionaler Verwaltungen, Landesministerien, kommunaler Spitzenverbände, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände¹¹ förderte einige Parallelen, aber auch gewichtige Unterschiede in beiden Ländern zu Tage.

In beiden Ländern spielt die EBS eine unterschiedliche Rolle für die Gestaltung von Arbeitsmarktpolitik. Als Gemeinsamkeiten fielen in beiden Ländern folgende Punkte auf: Die Medien schenken der EBS nur wenig und abnehmende Aufmerksamkeit, und es sind fast ausschließlich Experten und direkt an der Erstellung der Nationalen Aktionspläne beteiligte Akteure über diese Strategie informiert (vgl. Meyer 2003; Umbach 2004). Auch in den Parlamenten beider Länder spielte die EBS nur eine sehr geringe Rolle. Die Parlamente wurden zwar über die NAPs und die Veränderungen der EBS informiert, doch ausführliche Diskussionen – insbesondere im Plenum – fanden nicht statt. Da eine aufmerksame und responsive Öffentlichkeit notwendig ist, damit die nicht verbindlichen Mahnungen der EU-Institutionen überhaupt eine sanktionierende Wirkung entfalten können, war somit der potenzielle Druck durch die EBS auf die arbeitsmarktpolitische Entwicklung als beschränkt einzuschätzen. Entsprechend wurde die EBS in keinem der beiden Länder von maßgeblichen arbeitsmarktpolitischen Akteuren als ausschlaggebender Grund für arbeitsmarktpolitische Veränderungen angesehen, durchaus jedoch als Katalysator für manche Entwicklungen, wenn auch in unterschiedlichen Graden und in verschiedenen Bereichen.

Die Positionen von politischen Akteuren wiesen in beiden Ländern eine gewisse Ambivalenz auf: Wurde die EBS von keinem Akteur offen und rigoros abgelehnt, formulierten dennoch alle Akteure bestimmte Vorbehalte, die wiederum aus verschiedenster Perspektive und durch sich zum Teil widersprechende Argumente begründet wurden. So gilt für beide derzeitigen Regierungen, dass die EBS als sinnvolles Instrument zur Informationsgewinnung und als potenzielle Stütze für angestrebte politische Veränderungen betrachtet wird. Beide betonen jedoch, dass die EBS höchstens eine unterstützende Rolle spielen kann und dass die tatsächlichen politischen Entscheidungen nach wie vor auf mitgliedstaatlicher Ebene gefällt werden. Beide Regierungen fühlen sich mit anderen Worten nicht

¹¹ Die Auswahl der Dokumente dieser Akteure und Institutionen beruht vor allem darauf, dass sie (bis auf die Parlamente) in die Prozesse der Erstellung der Nationalen Aktionspläne eingebunden werden.

strikt an die EBS gebunden. Für beide Länder gilt außerdem, dass die Gewerkschaften dieser Strategie zumindest zu Beginn positiver gegenüber standen als die Arbeitgebervertreter, da Erstere sich von der EBS eine Stärkung der „sozialen Dimension“ der EU erhofften. In beiden Ländern sind die Arbeitgebervertreter gegenüber der EBS zunehmend aufgeschlossener geworden, sehen diese mittlerweile als geeignetes Instrument, wirtschaftsfreundliche Arbeitsmarktpolitik (Flexibilisierung, Deregulierung, Beschäftigungsfähigkeit, Aktivierung und *life long learning*) zu befördern, ohne dass die mitgliedstaatlichen Regierungen dabei in die Pflicht genommen werden. Die vorherigen Befürchtungen der Arbeitgebervertreter, die EBS könne zu einem starren Zentralismus geraten, haben sich somit nicht bestätigt. Eher ist das Gegenteil der Fall. Viele Forderungen, die die Gewerkschaften ursprünglich mit der EBS verbunden hatten (Stärkung der EU als Akteur in der Arbeitsmarktpolitik, Stärkung der Arbeitnehmerrechte und Sicherheit zunehmend flexibler Arbeitsverhältnisse), konnten sich dagegen nur schwächer oder gar nicht durchsetzen.

Im Vergleich von Großbritannien und Deutschland fielen allerdings auch folgende Unterschiede im Umgang mit der EBS auf. Gemessen an den Indikatoren der EBS schneidet die *Arbeitsmarktperformanz* Großbritanniens in vielen Punkten besser ab als die von Deutschland. Zudem standen viele der in der EBS enthaltenen Konzepte in Großbritannien vor der Einführung der EBS entweder bereits auf der Agenda von *New Labour* oder waren sogar schon umgesetzt. So gesehen ging von der EBS ein wesentlich größerer Anpassungsdruck auf Deutschland aus als auf Großbritannien. Weiterhin hatte Großbritannien unter den Premierministern Thatcher und Major besonders in der EU-Sozialpolitik beharrlich die Rolle eines Blockierers eingenommen. Obwohl die *Labour Party* seit ihrer inhaltlichen Neuorientierung eine europafreundlichere Position einnimmt, steht die britische Wahlbevölkerung der EU nach wie vor wesentlich skeptischer gegenüber als die deutsche. Insofern wäre es in Großbritannien weder für die Regierung noch für andere politische Akteure ein großer Vorteil, die eigenen Argumente im politischen Diskurs durch Verweise auf die EU zu stützen. Zudem bestehen in Großbritannien geringere Anreize als in Deutschland, politische Veränderungen ausführlich und sachlich-argumentativ vor der Öffentlichkeit zu begründen, da das britische politische System weitaus weniger mächtige Vetospieler und geringere institutionelle Beschränkungen aufweist.

Alle diese Punkte mögen ein Grund sein, weshalb in Großbritannien wesentlich weniger Verweise auf die EBS in politischen Dokumenten zu finden waren. Wenn von der Regierung auf die EBS verwiesen wurde, geschah dies vorzugsweise, um die eigene aktive Rolle in diesem Prozess zu verdeutlichen. Inhaltliche Konflikte zwischen der britischen Regierung und der EU-Kommission wurden wesentlich offener ausgetragen, als dies in Deutschland der Fall war. So wies die britische Regierung Forderungen der EU-Kommission zum Teil sehr deutlich ab oder kam ihnen nur bedingt nach. Hauptstreitpunkte berührten den

frühen Zugang zu arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen für Langzeitarbeitslose und das Verständnis sowie die Praxis von nationaler (statt regionaler, lokaler oder betriebsbezogener) Sozialpartnerschaft. Explizit und positiv wurde Seitens der britischen Regierung auf die Forderung der EU reagiert, das Ausbildungssystem zu verbessern.

In Deutschland stellt sich die Situation anders dar: Sowohl die Bundesregierung als auch verschiedene Landesregierungen, Arbeitgeber und Gewerkschaften verweisen wesentlich häufiger auf die EBS, um ihre politischen Forderungen zu stützen. Hier wird nochmals deutlich, dass die EBS zum Teil herangezogen wird, um verschiedenste politische Positionen zu stützen beziehungsweise dass die EBS von unterschiedlichen Akteuren teilweise gegensätzlich interpretiert wird. Die meisten arbeitsmarktpolitischen Gesetzentwürfe der jüngsten Zeit (z.B. *Job AQTIV* und „Hartz“-Gesetze) enthalten Verweise auf die EBS, in denen die vorgesehenen Veränderungen unter anderem als Umsetzung der EBS dargestellt werden. Teilweise wurden auch sehr konkrete Maßnahmen mit der EBS begründet, vorwiegend wenn es um die Einschränkung von Frühverrentungsmaßnahmen ging, aber auch zur so genannten „Prävention von Langzeitarbeitslosigkeit“. Auch hier ist zu beobachten, dass die EBS von der Regierung im Laufe der Zeit unterschiedlich interpretiert wurde bzw. dass unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt wurden: zunächst noch eher im Sinne einer „aktiven“ Arbeitsmarktpolitik, später dann verstärkt in einem „aktivierenden Sinn“ (vgl. Blancke/Schmid 2003). Von Seiten der Arbeitgeber und der unionsregierten Bundesländer im Bundesrat wurde dabei positiv auf die EBS Bezug genommen. Die Regierung sollte die Forderungen der EBS in Richtung Flexibilisierung, Deregulierung, Aktivierung und *making work pay* noch stringenter umsetzen. Dagegen mischte sich in die grundsätzlich positive Bezugnahme des DGB auf die EBS zunehmend Kritik, beispielsweise an deren angebotsseitiger Ausrichtung.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass die EBS weder in Deutschland noch in Großbritannien einen direkten Einfluss auf die Arbeitsmarktpolitik ausgeübt hat. Gleichzeitig wurden Verweise auf die EBS in Deutschland intensiver genutzt, um gegenwärtige Reformen zu begründen und durchzusetzen, während sich die britische Regierung einem Einfluss der EBS zum Teil sogar offen widersetzte.

5. Schlussfolgerungen

Abschließend können einige vorläufige Hypothesen zu den oben dargestellten Bewertungskriterien für die EBS formuliert werden. Was die interne Sichtweise auf die EBS angeht, zeigen die derzeitigen EU-weiten Beschäftigungsdaten, dass die ehrgeizigen quantitativen Ziele bisher nicht erreicht wurden beziehungsweise mit hoher Wahrscheinlichkeit bis zu den jeweils festgelegten Zeitpunkten im Durchschnitt nicht zu erreichen sind. Die Arbeitsmarktp Performanz der EU-15 scheint seit Mitte der 1990er Jahre leicht zu konvergieren (wobei derartige Mes-

sungen mit großen methodischen Problemen behaftet sind).¹² Die zu beobachtende Konvergenz ist allerdings unterschiedlich auf soziale Gruppen (zum Beispiel Geschlecht oder Alter) verteilt. Auf regionaler Ebene verstärkten sich sogar die Unterschiede zwischen den Arbeitslosenraten in diesem Zeitraum. Was die arbeitsmarktpolitischen Konzepte angeht, kann konstatiert werden, dass bestimmte Begriffe („Aktivierung“, *making work pay*, *life long learning*) sich zwar – allein schon in den NAPs – europaweit verbreitet zu haben scheinen, dass diese aber zum Teil sehr unterschiedlich interpretiert und in konkrete Maßnahmen übertragen werden. In wie weit man hier von einer Konvergenz sprechen kann, bedarf noch weiterer empirischer und vergleichender Untersuchungen in den EU-Mitgliedstaaten.

Aus externer Sicht auf die Effektivität der EBS stellt sich deren Einfluss auf Deutschland und Großbritannien asymmetrisch dar. Ob das jeweilige durch die EBS definierte Lernpotenzial, das heißt der potenzielle Grad des Lernens auf mitgliedstaatlicher Ebene, realisiert werden kann, hängt stark von den Akteursstrukturen und konkreten Problemlagen im jeweiligen Mitgliedstaat ab. Auch der Inhalt der EBS scheint von arbeitsmarktpolitischen Akteuren zunehmend so interpretiert und verwendet zu werden, dass die wirtschaftsfördernden Aspekte der Arbeitsmarktpolitik eher unterstützt werden als die Aspekte, die der – wöglich öffentlich geförderten – Schaffung von Arbeitsplätzen oder der Sicherheit und Qualität von Arbeitsverhältnissen dienen würden. Zudem ist die EBS von ihrer Verbindlichkeit her und im Hinblick auf politische Prioritätensetzung dem Stabilitäts- und Wachstumspakt, der wirtschaftspolitischen Koordination sowie dem Ziel, die EU bis 2010 zum wettbewerbsfähigsten Wirtschaftsraum der Welt zu machen, untergeordnet.¹³ Deshalb kann stark angezweifelt werden, ob sie ein Instrument zur Balancierung von „negativer“ und „positiver Integration“ darstellt. Die soziale Dimension der EU wurde durch die EBS sowie durch die „Offene Methode der Koordinierung“ insgesamt nur in dem Sinne gestärkt, dass die Forderung der Kompatibilität sozialpolitischer Maßnahmen mit Wirtschaftswachstum gestützt und somit eine ökonomisch orientierte Re-Interpretation von Zielen wie sozialer Gerechtigkeit befördert wurde.

Auch im Hinblick auf die Legitimität der EBS sowie deren Funktion, die demokratische Qualität der EU zu erhöhen, sind bisher vorwiegend kritische Einschätzungen vorgebracht worden. Empirische Untersuchungen über die Partizipation verschiedenster Akteure in den EBS-Prozessen auf mitgliedstaatlicher

¹² Genauer: Seit Mitte der 1990er Jahre verringerten sich die Unterschiede zwischen den Beschäftigungs-, Arbeitslosen- und Aktivitätsquoten der EU-15 Mitgliedstaaten (gemessen am Variationskoeffizienten, bei dem die Standardabweichung durch den Mittelwert geteilt wird).

¹³ So lautete die Überschrift der im Jahr 2000 ins Leben gerufenen Lissabon-Strategie. Derzeit ist allerdings geplant, von diesem ehrgeizigen Ziel wieder abzurücken. Eine Entscheidung darüber wird auf dem Frühjahrsgipfel des Europäischen Rates fallen.

sowie auf der EU-Ebene demonstrieren eine bisher mangelnde Quantität, Qualität und Transparenz der Partizipation. Wichtige Detailsentscheidungen werden nach wie vor von demokratisch nur äußerst schwach legitimierten Gremien – zum Beispiel im Beschäftigungsausschuss – unter zum Teil intransparenter Hinzuziehung von Experten und anderen Akteuren getroffen. Parlamente auf jeglicher Ebene spielen keine oder nur eine sehr schwache Rolle im gesamten Prozess. Aus externer Perspektive reagierten zudem einige Autorinnen und Autoren skeptisch auf den Vorschlag, die EBS als embryonales Modell einer zukünftigen direkt-deliberativen EU-Demokratie zu deuten. Zum einen weil die EBS viele der von Sabel und Cohen (1997) selbst formulierten Kriterien bisher nicht erfüllt, zum anderen weil generelle Zweifel an der Konzeption dieses Modells geäußert wurden. Anspruchsvollere Demokratiemodelle für die EU fordern eine stärkere Parlamentarisierung, eine gegenseitige Öffnung europäischer Öffentlichkeiten und eine europäische Verfassung statt einem politischen Lokalismus, funktionaler Repräsentation und einer Schwächung rechtsstaatlicher Prinzipien. Doch auch hier ist noch weitere empirische wie auch konzeptionelle Arbeit vonnöten, um die jüngsten und zukünftigen Prozesse auf diesem Gebiet zu untersuchen, auszudeuten und vor allem um tragfähige Konzepte zu entwickeln.

Insgesamt führen die hier zugrunde liegenden Untersuchungen zur EBS zu der skeptischen Annahme, dass sie höchstwahrscheinlich keine zukunftsfähige Antwort auf die Spannungen bietet, die im derzeitigen „asymmetrischen Dilemma“ der europäischen Sozialpolitik enthalten sind. Ursprünglich ohnehin eher konzipiert, um Politik durch Umgehung formeller Entscheidungsprozesse effektiver zu machen, konnte sie selbst diese Ansprüche an Effektivität bisher kaum einlösen. Zusätzlich könnte sich durch die EBS eine zunehmende Informalisierung der Politik einbürgern, deren „Input-Legitimität“ fragwürdig erscheint. Zuge-spitzt formuliert könnte die EBS, die in das Ungleichgewicht zwischen „negativer“ und „positiver“ Integration eingebettet bleibt, somit als einer von verschiedenen Gründen für eine zunehmende Ökonomisierung der Sozialpolitik auf mitgliedstaatlicher Ebene gesehen werden.

Literaturverzeichnis

- Aust, Andreas 2000: Die Europäische Beschäftigungs- und Sozialpolitik nach dem Gipfel von Amsterdam – Versuch einer ersten Bilanz. In: Zeitschrift für Sozialreform, 46 (1), S. 13-39.
- Blancke, Susanne/Schmid, Josef 2003: Bilanz der Bundesregierung Schröder in der Arbeitsmarktpolitik 1998–2002: Ansätze zu einer doppelten Wende. In: Egle, Christoph/Ostheim, Tobias/Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.) 2002: Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998–2000. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 215-238.

- Büchs, Milena/Friedrich, Dawid 2005: Surface Integration – the National Action Plans for employment and social inclusion in Germany. In: Zeitlin, Jonathan/Pochet, Philippe/Magnusson, Lars (Hrsg.), *The Open Method of Co-ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*. Brussels et al.: Peter Lang.
- Cohen, Joshua/Sabel, Charles 1997: Directly-Deliberative Polyarchy. In: *European Law Journal* 3 (4), S. 313-342.
- Commission of the European Communities 2004: Communication from the Commission, Strengthening the Implementation of the European Employment Strategy [proposal for Council employment guidelines and recommendations]. COM (2004) 239 final, 7.4.2004 Brussels.
- Deppe, Frank/Felder, Michael/Tidow, Stefan 2003: Structuring the state – the case of European employment policy. In: Kohler-Koch, Beate (Hrsg.), *Linking EU and National Governance*. Oxford/New York: Oxford University Press, S. 175-200.
- Dorf, Michael C./Sabel, Charles 1998, A constitution of democratic experimentalism. In: *Columbia Law Review*, 98 (2), S. 267-473.
- Esping-Andersen, Gøsta/Gallie, Duncan/Hemerijck, Anton et al. 2002: *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- European Council 1997: Presidency Conclusions, Luxembourg European Council, 12 and 13 December.
- Gerstenberg, Oliver/Sabel, Charles 2002: Directly-deliberative polyarchy: an institutional ideal for Europe? In: Joerges, Christian/Dehousse, Renaud (Hrsg.), *Good Governance in Europe's Integrated Market*. Oxford/New York: Oxford University Press, S. 289-341.
- Giddens, Anthony 1999: *Der dritte Weg. Die Erneuerung der sozialen Demokratie*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Jacobsson, Kerstin 2002: *Soft Regulation and the Subtle Transformation of States: The Case of EU Employment Policy*. Score Research Rapport 2002: 4. Stockholm.
- Jacobsson, Kerstin 2004: *Between Deliberation and Discipline: Soft Governance in EU Employment Policy*. In: Mörth, Ulrika (Hrsg.), *Soft Law in Governance and Regulation: An Interdisciplinary Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Meyer, Christoph O. 2003: *Towards a Europeanization of Socio-Economic Discourses? A Study of Quality Press Coverage of Economic Policy Co-ordination since Amsterdam*, Contribution to the EUROPUB Conference, 'Europeanization of Public Spheres? Political Mobilisation, Public Communication, and the European Union'. Wissenschaftszentrum Berlin (WZB), 20. bis 22. Juni. Berlin.
- Offe, Claus 2003: The European model of 'social' capitalism. Can it survive European integration? In: *Journal of Political Philosophy* 11 (4), S. 437-469.
- de la Porte, Caroline/Pochet, Philippe (Hrsg.) 2002: *Building Social Europe Through the Open Method of Coordination*. Brussels: Peter Lang.
- Radaelli, Claudio M. 2003: *The Open Method of Coordination: A New Governance Architecture for the European Union?* SIEPS report No. 1. Swedish Institute for European Policy Studies. Stockholm.
- Scharpf, Fritz W. 1970: *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung (Konstanzer Universitätsreden)*. Konstanz: Druckerei und Verlagsanstalt Konstanz Universitätsverlag.
- Scharpf, Fritz W. 1999: *Governing in Europe: Effective and Democratic?*. Oxford/New York: Oxford University Press.

- Schröder, Gerhard/Blair, Tony 1999: Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten. Ein Vorschlag von Gerhard Schröder und Tony Blair vom 8. Juni 1999. In: Blätter für deutsche und internationale Politik, Heft 7, S. 887-896.
- Trubek, David M./Mosher, Jim S. 2003: New Governance, Employment Policy, and the European Social Model. In: Zeitlin, Jonathan/Trubek, David M. (Hrsg.), *Governing Work and Welfare in a New Economy. European and American Experiments*. Oxford/New York: Oxford University Press, S. 33-58.
- Trubek, David/Trubek, Louise 2005: The Open Method of Coordination and the debate over ‚hard‘ and ‚soft‘ law. In: Zeitlin, Jonathan/Pochet, Philippe/Magnusson, Lars (Hrsg.), *The Open Method of Co-ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*. Brussels et al.: Peter Lang.
- Umbach, Gabi 2004: *Employment Policies in Germany and the United Kingdom – The Impact of Europeanisation*, Political Science Report prepared for The Anglo-German Foundation for the Study of Industrial Society. London/Cologne.
- Zeitlin, Jonathan 2005: The Open Method of Coordination in Action: theoretical promise, empirical realities, reform strategy. In: Zeitlin, Jonathan/Pochet, Philippe/Magnusson, Lars (Hrsg.), *The Open Method of Co-ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*. Brussels et al.: Peter Lang.

Wohlfahrtsstaaten im Vergleich

Zur Debatte über die Zukunft des Wohlfahrtsstaates
Vergleiche und Fallstudien verschiedener Sozialsysteme
Rentenreformpolitiken in den OECD-Ländern
Soziale Reformen und Sicherungen
in Polen, Japan, Deutschland und den USA
Europäische Sozialhilfe durch Sozialen Dialog

Themenheft 24
Bestellungen unter

www.welttrends.de