

„Dritter Weg“ oder „Eurokeynesianismus“? Zur Entwicklung der Europäischen Beschäftigungspolitik seit dem Amsterdamer Vertrag

Der Beitrag untersucht die Entwicklung der Europäischen Beschäftigungspolitik seit ihrer Verankerung in dem Amsterdamer Vertrag (beschäftigungspolitische Leitlinien, Beschäftigungspakt und Lissabonner Sondergipfel). Der Autor geht dabei von zwei konkurrierenden Konzepten – Dritter Weg und Eurokeynesianismus – aus, skizziert diese kurz und geht dann der Frage nach, ob, von wem befördert und wie sich diese Konzepte in der Europäischen Beschäftigungspolitik niederschlagen. Es lässt sich zeigen, dass die beschäftigungspolitischen Leitlinien den Grundgedanken des Dritten Weges folgen. Strategiekonzepte für einen Eurokeynesianismus standen während des Verhandlungsprozesses zum Europäischen Beschäftigungspakt ganz oben auf der Agenda, konnten sich allerdings nur in engen Grenzen durchsetzen. Das Ergebnis erschöpft sich in der Verabredung eines weitgehend unverbindlichen makroökonomischen Dialogs zwischen den wichtigsten wirtschaftspolitischen Akteuren auf der europäischen Ebene. Von einem makroökonomischen Kurswechsel, wie er von dieser Strategievariante vor allem für die Geldpolitik gefordert wurde, ist zumindest bislang nichts zu spüren.

1. Einleitung

Die Prozesse der Globalisierung und der Europäischen Integration verändern sowohl die Formen, in denen Politik stattfindet, als auch deren Inhalte. Die autonome Handlungsfähigkeit nationaler, durch demokratische Prozesse legitimierter, Regierungen wird durch eine Fragmentierung staatlicher Macht (Globale Institutionen, Europäisierung und Regionalisierung) reduziert. Gleichzeitig werden ökonomische Aktivitäten zunehmend von politischen Begrenzungen befreit. Ökonomische Akteure können sich durch die Wahrnehmung der politisch ermöglichten „exit-option“ tendenziell den Vorgaben der Politik entziehen. Damit verschieben sich politische Machtstrukturen im Verhältnis von Politik und Ökonomie. Aus souveränen Staaten werden „in Märkte eingebettete Staaten“ (Streeck 1998, 34). Durch die Liberalisierung der Güter- und Finanzmärkte verliert der

nationale Staat die Kontrolle über seine Grenzen und kann seine Instrumente nicht mehr effektiv einsetzen (Moses 1995; Scharpf 1987; 1999; Streeck 1998). Die Offenheit der Finanzmärkte und die zunehmende Europäisierung erlaubt keine autonome nationale makroökonomische Politik mehr: In der Geldpolitik sind die Höhe der Zinsen und auch der Außenwert einer Währung nicht mehr aus beschäftigungspolitischen Gründen manipulierbar. Die Mindestrendite, mit denen ein Investor rechnen kann, wird von den globalen Finanzmärkten und nicht mehr von der nationalen Politik bestimmt (Scharpf 1999, 43). Ähnliches gilt für die Fiskalpolitik: Die Erfahrungen Frankreichs Anfang der 80er Jahre zeigten, dass eine expansive Fiskalpolitik aufgrund der Einbindung in größere Wirtschaftsräume negative Effekte zeitigte (Außenhandelsdefizite, wachsende Staatsverschuldung), ohne die gewünschten Wachstums- und Beschäftigungseffekte zu produzie-

ren. Mit den Maastrichter Konvergenzkriterien und dem Stabilitätspakt wurde schließlich auf europäischer Ebene eine stabilitätsorientierte Fiskalpolitik festgeschrieben.

Die Debatte, wie die (Beschäftigungs-)Politik auf diese Bedingungen reagieren soll, findet zur Zeit maßgeblich in der sozialdemokratischen Parteienfamilie statt und hat in den Konzepten „Eurokeynesianismus“ und „Dritter Weg“ ihre beiden zentrale Pole.

Die Strategievariante Eurokeynesianismus (SPE 1993; 1999; PS 1999; Lafontaine/Müller 1998, 83ff.) zieht aus der Krise des nationalen Wohlfahrtsstaates den Schluss, dass eine politische Regulierung und Steuerung der Ökonomie zwar weiterhin notwendig, aber nur noch auf dem Weg der überstaatlichen Kooperation möglich ist. Die Europäische Union, die in Bezug auf den Handel eine weitgehend geschlossene ökonomische Einheit darstellt, wird als zentrale politische Handlungsebene identifiziert. Mit dem Übergang zur Währungsunion werden nunmehr die Voraussetzungen für eine aktivere Rolle Europas im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit als gegeben angesehen. Für die EU werden aus dieser Grundhaltung heraus folgende Politiken empfohlen: eine beschäftigungsorientierte makroökonomische Wirtschaftspolitik vor allem über eine expansive Geldpolitik der EZB, eine Verhinderung von Steuer- und Sozialdumping durch rechtlich verbindliche Absprachen auf europäischer Ebene und eine Stärkung der aktiven beschäftigungspolitischen Maßnahmen mit einem Schwerpunkt auf dem Kampf gegen die Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit. Nach außen soll diese Politik ergänzt werden durch eine Reform der internationalen Finanzmärkte mit dem Ziel einer Entschleunigung und besseren politischen Kontrolle (z.B. über die so genannte Tobin-Tax). Eine von den sozialdemokratischen Parteien eingesetzte Arbeitsgruppe unter dem Schweden Alan Larson hat eine solche „investment-led strategy“ ausgearbeitet, bei der eine expansive Geldpolitik in Zentrum steht und die mit einer aktiven Arbeitsmarktpolitik verbunden werden soll. Dieses Papier wurde 1993 von der Sozialdemokratischen Partei Europas als „Europäische Beschäftigungsinitiative“ der Öffentlichkeit vor-

gestellt (SPE 1993). In eine ähnliche Richtung zielte das Weißbuch des Kommissionspräsidenten Delors „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ (Kommission 1994).

Der „Dritte Weg“ geht dagegen von der Prämisse aus, dass die Prozesse der Globalisierung und des sozioökonomischen Strukturwandels zu begrüßen sind und eine Anpassung der Ziele und Instrumente vor allem des Wohlfahrtsstaates erfordern (Giddens 1997; 1998). Anthony Giddens, der als ein zentraler Kopf in dieser Debatte angesehen werden muss, unternimmt eine grundlegende Positionsverschiebung im sozialdemokratischen Denken, in deren Kern ein verändertes Verständnis des Marktes und der Rolle des Wohlfahrtsstaates steht. Der Markt ist bei Giddens nicht mehr die Anarchie des Kapitalismus, der sich durch einen notwendig krisenhaften und soziale Ungleichheiten produzierenden Charakter auszeichnet, sondern er wird nunmehr als effizientes Instrument der Allokation der Produktionsfaktoren gesehen. In dieser Hinsicht übernimmt Giddens liberale Positionen. Der traditionellen Sozialdemokratie wirft Giddens vor, sie habe sich ausschließlich auf die Nachfrageseite der Ökonomie bezogen, dabei aber die Angebotsdimension vernachlässigt bzw. einfach vorausgesetzt. Keynesianische Instrumente der Wirtschaftspolitik seien aber im Zeitalter der Globalisierung nicht mehr möglich. Daher sind flexible Märkte für eine dynamische ökonomische Entwicklung notwendig. Wichtig für den Charakter der neuen Politik ist die Kritik am herkömmlichen Wohlfahrtsstaat (Giddens 1997, 112ff.; 1998, 16). Drei Punkte erscheinen besonders relevant. Zunächst geht Giddens davon aus, dass eine Expansion des Wohlfahrtsstaates aufgrund der globalen Konkurrenzsituation und des zunehmenden politischen Widerstandes der Steuer- und BeitragszahlerInnen nicht mehr möglich ist. Hinzu kommt aber, dass ein Umbau auch normativ gewünscht wird, weil der Sozialstaat durch seine bürokratische Struktur und seine passiven Leistungen eine „Sozialstaatsabhängigkeit“ produziere, anstatt die Menschen in ihrer Eigenverantwortung zu stärken. Ein zentrales Motiv von Giddens liegt daher in der Förderung der

Eigeninitiative der Menschen. Notfalls sollen LeistungsempfängerInnen hierzu auch verpflichtet werden: „no rights without responsibilities“ (Giddens 1998, 65). Ein dritter Kritikpunkt bezieht sich darauf, dass der traditionelle Wohlfahrtsstaat auf traditionellen und veralteten Familien- und Geschlechterrollen aufbaut und diese daher auch reproduziert. Das Ziel, das Giddens vorschwebt, ist eine Gesellschaft der „responsible risk takers“, in der die Individuen und die organisierte Zivilgesellschaft die Verantwortung für sich und das soziale Leben übernehmen. Die Rolle des Staates wird in Kooperation mit anderen Akteuren in der Bereitstellung von Chancen für eine selbstverantwortete Entwicklung gesehen. Die Aufgabe der öffentlichen Hand ist die Umverteilung der Lebens*chancen*, nicht die Herstellung von materieller Gleichheit als solcher. Dieser klassische sozialdemokratische Wert verliert an Bedeutung. Die wesentliche staatliche Interventionsmöglichkeit liegt konsequenterweise bei den Investitionen in das so genannte Humankapital.

Die Giddens'sche Position wurde maßgeblich von Tony Blair rezipiert und stellt einen ideologischen Hintergrund der Politik von „new labour“ dar. Für die europäische Strategiediskussion wurden die Gedanken – spätestens – durch die Veröffentlichung des Schröder-Blair-Papiers relevant. Allerdings muss betont werden, dass die Autoren nur sehr selektiv das Gedankengut von Anthony Giddens aufgreifen und wichtige Punkte wie die Demokratisierung (auch) supranationaler Politik mit dem Leitmotiv: „no authority without democracy“, die geforderte Reregulierung der internationalen Finanzmärkte usw. nicht berücksichtigen.

In dem vorliegenden Beitrag wird der Frage nachgegangen, ob und wie diese verschiedenen Strategien die Agenda der europäischen Beschäftigungspolitik beeinfluss(t)en. Angesichts der aktuellen Vorherrschaft der sozialdemokratischen Parteienfamilie in den Regierungen der EU-Mitgliedsstaaten kann dies plausibel unterstellt werden. In chronologischer Abfolge werden die wichtigsten Etappen der europäischen Beschäftigungspolitik vom Amsterdamer Vertrag über die Einigung auf die beschäftigungs-

politischen Leitlinien und den Beschäftigungspakt bis zum Sondergipfel in Lissabon skizziert.

2. Der Vertrag von Amsterdam: Konstitutionalisierung einer Europäischen Beschäftigungspolitik

Obwohl die Europäische Integration immer auch das allgemeine Ziel der Beschäftigungsförderung verfolgte und mit dem Europäischen Sozialfonds auch ein Instrument für eine europäische Beschäftigungspolitik bestand, entstand doch Anfang der 90er Jahre ein „neues Politikfeld“ Beschäftigungspolitik (Tidow 1998). Vor dem Hintergrund der doppelten „Post-Maastrichtkrise“ (Deppe/Felder 1993) mit wachsenden politischen Widerständen gegen die jüngsten Integrationsschritte (Maastrichter Vertrag) und der ökonomischen Rezession mit ansteigenden Arbeitslosenzahlen nach 1990 symbolisierte der Auftrag der europäischen Regierungschefs an den Kommissionspräsidenten Delors, eine europäische Strategie gegen die Beschäftigungskrise zu erarbeiten, einen qualitativ neuen Schritt. Während bis dahin die Herstellung des Europäischen Binnenmarktes als ausreichende beschäftigungsfördernde Politik (Cecchini-Bericht) wahrgenommen wurde, die mit den erhöhten Strukturfonds für die wirtschaftsschwächsten Gebiete lediglich regionalpolitisch flankiert wurde, steht das Weißbuch „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ (Kommission 1994) für die Zuschreibung einer aktiven beschäftigungspolitischen Rolle an die Europäische Union. In der Rezeption durch die Regierungen wurden die Elemente der Strategie abgelehnt oder abgeschwächt, die entweder mit zusätzlichen finanziellen Aufwendungen (vor allem TEN) oder mit erweiterten Kompetenzen der europäischen Ebene („Eurobonds“) verbunden waren. Die Aktivitäten auf EU-Ebene konzentrierten sich mit den Vereinbarungen des Essener Gipfeltreffens 1994 statt dessen auf eine Koordinierung der Arbeitsmarktpolitiken. Dieser Ansatz wurde ausgebaut und 1997 als Kern des Beschäftigungskapitels in den Amsterdamer Vertrag aufgenommen.

Die Einberufung einer neuerlichen Regierungskonferenz zur Reform der Europäischen Union wurde bereits in Art. N Abs. 2 EUV festgehalten. Ziel war die Überarbeitung der Politikfelder, in denen die Ergebnisse des Maastrichter Vertrages als unzureichend wahrgenommen wurden. Die Beschäftigungslage und -politik in Europa war zunächst nicht als Thema vorgesehen. Bereits im ersten Zwischenbericht der – die Regierungskonferenz vorbereitenden – so genannten Reflexionsgruppe wird aber deutlich, dass – ausgehend von einer schwedischen Initiative – die meisten Mitglieder der Gruppe eine stärkere Profilierung der Beschäftigungspolitik als notwendig erachteten. Dabei lassen sich mit den Befürwortern (vor allem Schweden und Österreich) und den Gegnern einer vertraglichen Verankerung einer europäischen Beschäftigungspolitik grob zwei Gruppen unterscheiden.¹ Den Befürwortern ging es um die Stärkung des Beschäftigungsziels durch eine allgemein formulierte Zielvorgabe und ein Verfahren der besseren Koordination der nationalen Beschäftigungspolitiken. Begrenzt waren die Vorschläge durch die von allen Akteuren geteilte Prämisse, auf Änderungen von Bestimmungen über die Wirtschafts- und Währungsunion zu verzichten. Ausgeschlossen waren damit aus dem Diskussionsprozess Ideen, die eine Änderung der institutionellen Ausgestaltung der Europäischen Zentralbank und deren Autonomie oder die Konvergenzkriterien als Zielparameter der Wirtschaftspolitik anstreben würden. Ein Vorschlag wie die Aufnahme von Beschäftigungskriterien für den Beitritt zur WWU war aussichtslos und wurde auch von keiner Regierung gefordert. Die Diskussion über die Stärkung der europäischen Beschäftigungspolitik verlief innerhalb des vorgegebenen ordnungspolitischen Rahmens des Maastrichter Vertrages. Unter den Gegnern ragte die britische Regierung Major heraus, die in ihrem Weißbuch zur britischen Europapolitik jegliche neue Kompetenzen für die EU ablehnte. Zurückhaltend waren zudem die beiden Regierungen in Deutschland und Frankreich.

Nach den Wahlniederlagen der Konservativen in Großbritannien und Frankreich im Sommer 1997 verringerte sich die Zahl der prinzipiellen Gegner. Die neue Labour Regierung unter

Tony Blair beendete die britische Blockade in der Europäischen Sozialpolitik, akzeptierte die Aufnahme des Sozialabkommens in den EG-Vertrag und stand auch einem Beschäftigungskapitel offen gegenüber. Die erst vierzehn Tage vor dem Amsterdamer Gipfel ins Amt gewählte Regierung Jospin in Frankreich ging noch weiter und forderte eine Neuverhandlung des Stabilitätspaktes. Hinzu kam, dass in Deutschland die SPD die Regierung Kohl massiv unter Druck setzte und eine Blockade des Vertrags im Bundestag und Bundesrat androhte, falls sie ein Beschäftigungskapitel verhindere. Die deutsche Regierung drohte somit in Europa isoliert zu werden und rückte von ihrer prinzipiell ablehnenden Haltung ab. Sie akzeptierte schließlich ein Beschäftigungskapitel unter der Vorgabe, dass dieses nicht zu erhöhten Ausgaben der EU führe. Dem wurde mit einer entsprechenden Erklärung entsprochen.

Als Tätigkeitsfeld der Europäischen Gemeinschaft wird nunmehr erstmals in Art. 3 EGV „die Förderung der Koordinierung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedsstaaten im Hinblick auf die Verstärkung ihrer Wirksamkeit durch die Entwicklung einer koordinierten Beschäftigungsstrategie“ vertraglich verankert. Das Beschäftigungskapitel wird eingefügt nach Titel VII EGV „Die Wirtschafts- und Währungspolitik“ und betont insofern den Konnex zur Wirtschaftspolitik. Im Zentrum des Beschäftigungskapitels steht die Übernahme des Verfahrens von Essen zur Koordinierung der nationalen Beschäftigungspolitiken (Titel VIII, Art. 125-130 EGV). In Art. 125 findet sich als inhaltlicher Kern der koordinierten Beschäftigungsstrategie die „Förderung der Qualifizierung, Ausbildung und Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer“ sowie der „Fähigkeit der Arbeitsmärkte ... auf die Erfordernisse des wirtschaftlichen Wandels zu reagieren“ festgeschrieben. „Employability“ steht damit als Leitidee über dem Beschäftigungskapitel.

Das neue Verfahren hat seinen Ausgangspunkt in der gemeinsamen Analyse der Beschäftigungslage und der nationalstaatlichen Politiken durch die Kommission und den Rat. Auf der Grundlage dieser Analyse erlässt der Europäische Rat seine Schlussfolgerungen, die

als Rahmen für die vom Rat auf Vorschlag der Kommission zu erarbeitenden Leitlinien fungieren. Der Rat hört vor dem Erlass der Leitlinien das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Der Rat entscheidet mit qualifizierter Mehrheit. Vetopositionen einzelner Länder gibt es nicht. Die Leitlinien, die mit den Leitlinien der Wirtschaftspolitik nach Art. 99 Abs. 2 EGV vereinbar sein müssen, sollen von den nationalen Regierungen in ihrer jeweiligen Politik umgesetzt werden. Über die Umsetzung berichten die nationalen Regierungen einmal im Jahr, wobei ein neu begründeter Beschäftigungsausschuss seine Stellungnahmen abgibt. Der Rat überprüft, ob und inwieweit die Leitlinien durch die nationalen Politiken eingehalten und umgesetzt worden sind. Er hat auch die Möglichkeit, auf Empfehlung der Kommission den einzelnen Mitgliedsstaaten Empfehlungen auszusprechen.

Das festgelegte Verfahren lehnt sich an die Koordinierung der Wirtschaftspolitik nach Art. 99 EGV an. Im Gegensatz zu dem Katalog an möglichen Sanktionsmaßnahmen bei Verstoß gegen die Haushaltsdisziplin (Art. 104 EGV und Stabilitätspakt) sind hier allerdings keine Sanktionen für die Länder vorgesehen, die das Ziel eines hohen Beschäftigungsstandes verfehlen. Gegenüber den „harten“ Koordinationsmechanismen in der Fiskalpolitik wird damit bei der Beschäftigungspolitik ein „weiches“ Koordinationsinstrument gewählt (Wessels 1997), was den weiterhin untergeordneten Status der Beschäftigungsfrage deutlich macht. Das Verfahren zielt nicht auf autoritative Vorgaben, sondern auf die Ermöglichung eines dauerhaften Lernprozesses durch die wechselseitige Beobachtung der Entwicklungen auf den Arbeitsmärkten, der wechselseitigen Kontrolle der Effektivität der Arbeitsmarktpolitiken und der Identifikation von „best practices“. Erreicht werden soll dies durch Verfahren des „benchmarking“ (Tronti 1998; kritisch: Tidow 1999).

3. Die Umsetzung des Kapitels: Die Europäische Beschäftigungsstrategie

Nachdem auf dem Amsterdamer Gipfel die vertraglichen Grundlagen gelegt wurden, dien-

te der Luxemburger Gipfel der Festlegung der Inhalte und Ziele der europäischen Beschäftigungspolitik. Vorlage für die Diskussionen war die Europäische Beschäftigungsstrategie der Kommission mit den beschäftigungspolitischen Leitlinien (Kommission 1997; Tronti 1998). Als Zielvorgabe für die nächsten fünf Jahre fordert die Kommission eine Anhebung der Erwerbsquote von 60,4 auf 65 Prozent und damit eine Senkung der Arbeitslosenquote auf 7 Prozent. Langfristig sei die Erwerbsquote auf über 70 Prozent zu heben, was ungefähr dem amerikanischen Standard entspricht. Als strategische Linie will die Kommission die Mitgliedsstaaten zu einer „Neuordnung der Ausgaben, einer Reform der Leistungs- und Steuersysteme und einem Übergang von passiven Leistungen bei Arbeitslosigkeit zu aktiven Maßnahmen“ anhalten. Unter den vier Überschriften Unternehmergeist, Beschäftigungsfähigkeit, Anpassungsfähigkeit und Chancengleichheit macht die Kommission zahlreiche Vorschläge für Leitlinien, auf die sich die Regierungen verpflichten sollen.

Im Vorfeld des Gipfels wurde über den Status der Leitlinien diskutiert. Während Schweden, Österreich und Belgien hier und auch später verbindliche Leitlinien wollten, lehnten die deutsche Bundesregierung und andere Länder, die finanzielle Belastungen befürchteten, dies ab (Tidow 1998, 66ff.). Auf eine Selbstverpflichtung zu einer quantifizierten Erhöhung der Erwerbsquote oder einer Reduktion der Arbeitslosigkeit konnte sich der Rat daher nicht verständigen. Die Orientierung an den vier, von der Kommission präsentierten Schwerpunkten wird beibehalten. Konkret lässt sich die Beschäftigungsstrategie folgendermaßen zusammenfassen:

1. Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit:

Durch Investitionen in das Humankapital, also die Förderung des Ausbildungsstandes und der beruflichen Fähigkeiten der ArbeitnehmerInnen, sollen mögliche Diskrepanzen zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt bekämpft werden. Gleichzeitig wird durch derartige Maßnahmen die Anpassungsfähigkeit der ArbeitnehmerInnen an

den technischen Wandel und damit auch deren Produktivität erhöht. Für diese Politik sprechen daher auch standortpolitische Erwägungen. Der frühzeitige und insofern präventive Einsatz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zur Verhinderung von verfestigter (Langzeit-)Arbeitslosigkeit verhindert eine Entwertung vorhandener Kenntnisse und Fähigkeiten.

2. *Unternehmergeist*: Strukturen, die die Bereitschaft zur Aufnahme von Erwerbsarbeit reduzieren, sollen abgebaut werden. Dies impliziert Reformen der Arbeitsmarktpolitik und der allgemeinen sozialen Sicherungssysteme. In der Arbeitsmarktpolitik sollen passive Leistungen (Lohnersatzleistungen) zurückgefahren und dafür aktive Maßnahmen ausgebaut werden. Hinzu kommen vermehrte Anstrengungen in der Beratung durch die Institutionen der öffentlichen Arbeitsverwaltungen. In Bezug auf den Wohlfahrtsstaat sollen Leistungen, welche die Arbeitsbereitschaft von potenziellen Erwerbstätigen mindern, abgebaut werden. Eine komplementäre Funktion bekommt in diesem Konzept die Steuerpolitik: Durch die Reduktion der Belastung von Erwerbsarbeit durch Steuern (und Lohnnebenkosten) sollen auch niedrigproduktive Tätigkeiten marktfähig werden und zugleich ein ausreichendes Einkommen gewährleisten. Neue Beschäftigungsfelder im Dienstleistungssektor, wo das zentrale Beschäftigungsdefizit der EU gesehen wird, sollen sich durch diese Reformen entwickeln („Dritter Sektor“, Sozialwirtschaft, Ökologie etc.).

3. *Anpassungsfähigkeit*: Ein drittes Element der Strategie liegt in der Neujustierung des Verhältnisses von Flexibilität und Sicherheit auf dem Arbeitsmarkt. Hier geht es zunächst um die tarifpolitische Anerkennung, dann aber auch um die Förderung von atypischen Beschäftigungsformen wie Teilzeit- und befristeter Arbeit. Angesprochen sind dabei die Sozialpartner, aber auch die nationalen Gesetzgeber, die Diskriminierungen vor allem bei der sozialen Sicherung dieser Beschäftigungsformen abbauen sollen. In diesen Kontext gehört auch die Förderung der Selbstständigkeit.

4. *Chancengleichheit*: Im Zentrum des vierten Pfeilers Chancengleichheit steht die Erhöhung der Erwerbsquote von Frauen, primär durch die Bereitstellung von sozialen Dienstleistungen, die eine Vereinbarkeit von Familie und Beruf gewährleisten sollen, aber auch durch aktive Fördermaßnahmen. In den Leitlinien für das Jahr 1999 wird erstmals der Querschnittscharakter der Gleichstellungspolitik, wie er in Art. 3 Abs. 2 EGV formuliert ist, auch für die Beschäftigungspolitik aufgenommen.

Auf die Festlegung konkreter und nachprüfbarer Ziele konnten die Regierungen sich nur begrenzt einigen. Die zum Teil sehr präzisen Vorschläge der Kommission wurden auf drei mit quantitativen Vorgaben verbundene Leitlinien reduziert:

1. Zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit sollen alle Mitgliedsstaaten innerhalb von maximal fünf Jahren umsetzen, dass allen Jugendlichen ein Neuanfang in Form von Fort- und Weiterbildung, intensiver Beratung zum Wiedereintritt in den Arbeitsmarkt oder ähnlichen Maßnahmen angeboten wird, bevor sie sechs Monate arbeitslos sind.
2. Eine analoge Garantie für Erwachsene, die vor der Vollendung des ersten Jahres der Arbeitslosigkeit greifen soll, wird in den endgültigen Leitlinien ebenfalls angegeben, aber gleichzeitig dadurch entwertet, dass eine bloße Berufsberatung diesen Zweck bereits erfüllt.
3. Die dritte Leitlinie mit quantitativen Vorgaben bezieht sich auf den Übergang von passiven zu aktiven Maßnahmen und fordert die Mitgliedsstaaten auf, die Zahl der Personen, die in den Genuss aktiver beschäftigungsfördernder Maßnahmen kommen, schrittweise auf mindestens 20 Prozent der Arbeitslosen zu erhöhen.

Damit verpflichten sich die nationalen Regierungen auf einen Umbau ihres arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums, das von der passiven Unterstützung durch Sozialleistungen abgeht und stattdessen präventive und aktive Maß-

nahmen in den Vordergrund stellt. Die weiteren Vorschläge der Kommission werden in den Leitlinien festgehalten, dabei aber teilweise zu reinen Absichtserklärungen herabgestuft.

4. Das Projekt Eurokeynesianismus: Konzepte für einen Europäischen Beschäftigungspakt

4.1. Der Verhandlungsprozess: Hintergrund und Positionen der Akteure

Der Prozess der Koordination der Beschäftigungspolitiken über den so genannten Luxemburger Prozess zeichnet sich dadurch aus, dass er auf Fragen der Arbeitsmarktpolitik beschränkt bleibt (Keller 1999b, 15). Im Zentrum der beschäftigungspolitischen Leitlinien steht die „employability“. Der Hauptansatzpunkt dieser Strategie sind Investitionen in das so genannte Humankapital. Die Ratio einer solchen Politik liegt hauptsächlich auf der Unterstellung eines „mismatch“ von Arbeitsangebot und Nachfrage; es stehen nach dieser Ansicht Arbeitsplätze zur Verfügung, für die aber geeignet ausgebildete Personen fehlen. Während diese Diagnose für einige Sektoren der Ökonomie zutreffen mag (z.B. bei der expandierenden IT-Branche), ist insgesamt das Fehlen von Arbeitsplätzen nicht bestreitbar. Im Weißbuch von Jacques Delors war daher ebenso wie im Larsson-Bericht von 1993 eine „investment-led growth strategy“ mit makroökonomischen Instrumenten erarbeitet worden. Daran knüpft die Debatte über den Europäischen Beschäftigungspakt an. Der Wahlsieg der rot-grünen Koalition in Deutschland im Herbst 1998 löste den wichtigsten Widersacher einer stärkeren europäischen Beschäftigungspolitik ab und machte den Weg frei für konkrete Verhandlungen. In den meisten Mitgliedsländern waren nun Regierungen der sozialdemokratischen Parteienfamilie im Amt, die einer beschäftigungsorientierten Politik positiv gegenüberstanden. Dieses „window of opportunity“ aufgreifend, erteilten die Regierungschefs der deutschen Ratspräsidentschaft in der ersten Hälfte 1999 das Mandat zur Erarbeitung eines Beschäftigungspaktes.

Noch vor Beginn der Verhandlungen auf Regierungsebene trafen sich die sozialdemokratischen Regierungschefs im Januar 1999 in Wien und beauftragten den portugiesischen Regierungschef Guterres mit der Erarbeitung eines Beschäftigungspaktes. Im März präsentierte die Arbeitsgruppe auf dem vierten Kongress der Sozialdemokratischen Partei Europas im März 1999 in Mailand ihre Vorstellungen (SPE 1999). Der Kongress nahm den Guterres-Bericht an und gab damit dem Appell „für einen neuen europäischen Weg“ den Segen einer offiziellen europäischen sozialdemokratischen Position. Der „neue Weg“ zielt auf die Erhöhung des Wirtschaftswachstums, die Wiederherstellung von Vollbeschäftigung als Ziel und eine inklusive Gesellschaft durch eine dreidimensionale Strategie mit den Elementen (1.) makroökonomische Wachstumspolitik, (2.) Innovationsförderung und (3.) Reform des Wohlfahrtsstaates.

1. Im Zentrum der *makroökonomischen Politik* steht eine quasi-korporatistische Koordination des Verhaltens der wirtschaftspolitisch relevanten Akteure: Europäische Zentralbank, nationale Regierungen und die für die Lohnpolitik zuständigen Sozialpartner. Als wichtigstes Instrument der Wachstumsförderung wird die Geldpolitik angesehen, die „laut dem Vertrag ... die allgemeine Wirtschaftspolitik unterstützen (muss), die auf hohe Beschäftigungsraten und anhaltendes Wachstums in der Gemeinschaft abzielt“ (SPE 1999, 7). Die SPE verweist dabei auf die Art. 2 und 105 des EG-Vertrags. Als Beispiel gilt die Geldpolitik in den USA, die unter Bewahrung der Preisstabilität erhebliche Impulse für den ökonomischen Wachstumsprozess gegeben hätte. Die Unabhängigkeit der EZB wird in diesem Zusammenhang ausdrücklich anerkannt. Eine wachstumsorientierte Geldpolitik der EZB wird ermöglicht durch eine Ausrichtung der Lohnentwicklung an den Produktivitätszuwächsen und die Setzung der Haushaltskonsolidierung als das primäre Ziel der Fiskalpolitik. Die Haushaltskonsolidierung wird ihrerseits durch niedrigere Zinssätze (geringerer öffentlicher Schulden-

dienst) und erhöhtes Wirtschaftswachstum unterstützt. Bezüglich der nationalen Fiskalpolitiken betont das Papier, dass die Konsolidierung der Haushalte nicht deren Funktion als automatischer Stabilisator in der Krise beeinträchtigen darf. Bei den öffentlichen Ausgaben ist eine Verlagerung hin zu investiven Ausgaben vorzunehmen. Der europäische Haushalt sowie die europäischen Investitionsbanken EIB und EIF sollen diese Investitionen unterstützen. Die mögliche Rolle von Eurobonds, ein Vorschlag des Delors-Weißbuches zur Finanzierung von transeuropäischen Infrastrukturnetzen, soll ernsthaft geprüft werden. Weitere Vorschläge beziehen sich auf die Koordinierung der Steuerpolitik, den Nutzen von regionalen Entwicklungsprogrammen und den Beitrag zu einer Reform des internationalen Finanzsystems.

2. Die *Strukturpolitiken* sollen das Innovations- und Wachstumspotential der Wirtschaft durch Maßnahmen wie die Erleichterung von Unternehmensgründungen, vermehrte Investitionen in transeuropäische Infrastrukturen und die Organisation einer lernenden Gesellschaft erhöhen.
3. Der *Wohlfahrtsstaat* ist zu einem aktivierenden Staat umzubauen, der Benachteiligte fördert, indem er ihre Anstrengungen unterstützt und auf diese Weise gegen sozialen Ausschluss ankämpft, aber gleichzeitig die individuelle Verantwortlichkeit stärker herausstellt. Hier wird also der zentrale Gedanke der beschäftigungspolitischen Leitlinien aufgegriffen und bestätigt.

Eine koordinierte makroökonomische Expansionspolitik stand somit auf der Agenda der Verhandlungen über den Europäischen Beschäftigungspakt. Ein solcher Eurokeynesianismus wird von einem gemeinsamen Memorandum der französischen und italienischen Regierung unterstützt (Ratsdokument 8906/99 vom 2. Juni 1999). Allerdings wird das Memorandum in mehreren Aspekten deutlicher und konkreter als das Guterres-Papier. So möchten die beiden Regierungen die makroökonomische Koordinierung ergänzen durch die politische Vorgabe eines dreiprozentigen Wachstumsziels, auf das sich alle Akteure verpflichten. Der Rat

sollte damit die, seit dem Vertrag von Maastricht immer wieder von Frankreich geforderte, Funktion einer „europäischen Wirtschaftsregierung“ einnehmen, die der autonomen Politik der Zentralbank ein politisches Gegengewicht gegenüberstellt. Deutlicher als die SPE formuliert das gemeinsame Papier auch (1.) die Notwendigkeit öffentlicher Investitionen vor allem für die Finanzierung der Transeuropäischen Netze, (2.) die Neubewertung der Rolle der Lohnpolitik, wobei die praktizierte Lohnmäßigung der letzten Jahre als ökonomisch deflationär eingeschätzt wird und (3.) die Verantwortung des Staates bei der Bekämpfung der Beschäftigungskrise und der Durchsetzung sozialer Innovationen. Der Staat sei verantwortlich für die Ermöglichung sozialer Innovationen wie der Organisation von lebenslangem Lernen, der Befriedigung der Nachfrage nach sozialen Dienstleistungen, die nicht über den Markt organisierbar sind, und der Flexibilisierung und Reduzierung der Arbeitszeiten. In der Steuerpolitik wird die Entlastung der Arbeit als oberstes Ziel gesetzt. Um dies zu ermöglichen, muss aber auf europäischer Ebene für die mobilen Einkommensarten (vor allem Unternehmensbesteuerung und Zinserträge) ein Mindeststeuersatz vereinbart werden. In einem weiteren Memorandum der französischen Regierung wird die Einführung von Mehrheitsentscheidungsverfahren in der Steuerpolitik gefordert, um einen Steuerwettbewerb in Europa zu Lasten der öffentlichen Haushalte zu verhindern. Koalitionspartner für eine solche Strategie waren der deutsche Finanzminister Oskar Lafontaine, dessen Analysen und Strategien in dieselbe Richtung gingen (Lafontaine/Müller 1998), die schwedische und österreichische Regierung (mit jeweils unterstützenden Papieren) und der Europäische Gewerkschaftsbund.

Die konträre Position formulierte ein gemeinsames Papier von Spanien und Großbritannien (Ratsdokument 8906/99 vom 2. Juni 1999). Bezeichnend ist zunächst, dass die britische Labour-Regierung in Bezug auf ihre beschäftigungspolitischen Konzepte seit dem Herbst 1998 eng mit der konservativen spanischen Regierung Aznar zusammenarbeitet. Dies weist auf strategische Differenzen innerhalb der so-

zialdemokratischen Parteienfamilie hin. Während ein Schwerpunkt der besprochenen Dokumente auf der Stärkung makroökonomischer Instrumente liegt, betonen Spanien und Großbritannien die Notwendigkeit von „firm and sustained structural reforms of Europe’s labour, product and capital markets“. Makroökonomische Politiken werden dagegen als Instrumente der Beschäftigungsförderung nicht erwähnt. Hier heißt es, dass eine solide Haushaltspolitik auf der Basis des Stabilitätspaktes notwendig ist. Die Idee eines Paktes mit der Koordinierung aller Akteure auf europäischer Ebene wird konterkariert durch die Feststellung, dass die Löhne und die Arbeitsbedingungen in der Kompetenz der Sozialpartner liegen und von denen „in individual workplaces“ ausgehandelt werden sollen. Ebenso sehen sie keinen Anlass, sich auf eine Harmonisierung der Unternehmensbesteuerung in Europa einzulassen. In der Tradition von John Major² wird ausgeführt: „We will not agree to measures that damage competitiveness or destroy jobs.“ Die vorgeschlagene (Gegen-)Strategie sieht den richtigen Weg in einer Erhöhung des Wettbewerbs- und Innovationsdrucks in der EU durch die Vertiefung des Binnenmarktes (vor allem Kapitalmarkt), die Förderung und Beschleunigung des Übergangs zu einer „wissensbasierten Gesellschaft“ (Investitionen in Forschung und Entwicklung, Internethandel), die weitere Liberalisierung des Weltmarktes (WTO) und die Reform des Arbeitsmarktes. Die beiden Länder weisen darauf hin, dass sie in den letzten Jahren die Hälfte aller neuen Arbeitsplätze in der EU geschaffen hätten. Trotz erheblicher Unterschiede zwischen Spanien und Großbritannien läge die gemeinsame Ursache für diesen Erfolg in „a strong commitment to the structural reform of our labour markets“. Dazu zählen sie den beschäftigungsorientierten Umbau des Wohlfahrtsstaates in einen aktivierenden Staat.

4.2. Der Kölner Gipfel 1999: Verabschiedung des Beschäftigungspaktes

Das Ziel einer verbesserten wirtschaftspolitischen Koordinierung für mehr Beschäftigung

steht auch im Zentrum des ersten Entwurfs der deutschen Ratspräsidentschaft vom 24. Februar. Dort findet sich – noch unter der Federführung von Lafontaine – als zentrale Herausforderung für den Pakt die „Überwindung der Wachstumsschwäche sowie ihre Umkehrung in eine starke *Binnendynamik* für mehr Beschäftigung“ (Ratsdokument 6872/99 vom 12. März 1999, kursiv A.A.) verankert. Ein konsistentes Zusammenspiel von Finanz-, Lohn- und Geldpolitik soll einen „inflationfreien längerfristigen und entsprechend beschäftigungsintensiven Wachstumsprozess“ initiieren. Die konkreten Verhaltensvorgaben für die Akteure entsprechen der dargestellten SPE-Strategie. Die Kommission wird aufgefordert, diese Strategie in den „Grundzügen der Wirtschaftspolitik 1999“ zu verankern. Der Entwurf der Präsidentschaft deckt sich ansonsten bereits weitgehend mit dem schließlich in Köln verabschiedeten Dokument. Im März 1999 tritt Oskar Lafontaine in Deutschland als Parteivorsitzender und Finanzminister zurück. Mit dessen Rückzug aus der deutschen Politik verliert die Politikvariante des Eurokeynesianismus an Einfluss. Die deutsche Politik nähert sich der britischen Strategie an, was später mit der Veröffentlichung des gemeinsamen Positionspapiers von Gerhard Schröder und Tony Blair (Schröder/Blair 1999) deutlich zutage tritt. In dem Beschäftigungspakt zeigt sich der Wandel insofern, als dass sich keine Hinweise auf eine Stärkung der Binnennachfrage oder ein quantifiziertes Wachstumsziel finden.

Im Ergebnis der Verhandlungen zum Europäischen Beschäftigungspakt einigten sich die Regierungschefs der EU auf ihrem Treffen in Köln auf eine Strategie mit drei Säulen. In den Worten des vom Europäischen Rat gebilligten Berichts zum Europäischen Beschäftigungspakt müssen drei Wege gegangen werden, um ein starkes nicht-inflationäres und beschäftigungswirksames Wachstum erreichen zu können. Der Beschäftigungspakt muss

(1) auf ein möglichst spannungsfreies Zusammenwirken von Lohnentwicklung, Finanz- und Geldpolitik hinwirken; (2) die koordinierte Beschäftigungsstrategie im Rahmen des Luxemburg-Prozesses weiterentwickeln und

noch besser umsetzen; (3) entsprechend dem Cardiff-Prozess die Strukturreformen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und des Funktionierens der Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalmärkte verstärken. (Europäischer Rat 1999).

Mit einer solchen Strategie streben die Regierungen die Erreichung dreier Ziele an: erstens ... ein hohes Investitionsniveau, ... damit über die Ausweitung der Produktionskapazitäten dauerhaft höhere Wachstumsraten und mehr Arbeitsplätze ermöglicht werden. ... Zweitens ist durch eine geeignete Arbeitsmarkt- und Ausbildungspolitik darauf hinzuwirken, dass das Arbeitsangebot und die Arbeitsnachfrage bestmöglich zueinander passen. ... Drittens tragen eine starke Innovationstätigkeit, Forschung, Aus- und Weiterbildung, eine moderne Infrastruktur, strukturelle Reformen sowie günstige Rahmenbedingungen für innovative Unternehmen dazu bei, einen hohen Beschäftigungsgrad bei hoher Wertschöpfung zu erreichen.

Der Europäische Beschäftigungspakt ist somit die Zusammenfassung von bereits etablierten Politiken wie dem Luxemburg-Prozess und dem so genannten Cardiff-Prozess zur weiteren Vertiefung und zum Ausbau des Europäischen Binnenmarktes mit einem neuen Element der makroökonomischen Koordination.³ Der letztgenannte Aspekt, der nunmehr „Köln-Prozess“ genannt wird, ist das eigentlich Neue. Vorgesehen ist die Etablierung eines neuen, quasi korporatistischen Verfahrens, welches die wirtschaftspolitische Koordination in der EU durch die Grundzüge der Wirtschaftspolitik (Art. 105 EGV) und die Euro 11 Gruppe ergänzt um einen Dialog mit der Europäischen Zentralbank und den Sozialpartnern. Während die bereits bestehenden Institutionen und der Stabilitätspakt auf die Absprache der wirtschaftspolitischen Maßnahmen der nationalen Regierungen beschränkt waren, wird mit dem Köln-Prozess anerkannt, dass die Europäische Zentralbank mit ihrer Verantwortung und Zuständigkeit für die Geldpolitik und die Sozialpartner mit ihrer Lohnpolitik ökonomisch relevante Daten setzen, die einander wechselseitig beeinflussen und Auswirkungen auf die Wirtschafts- und

Beschäftigungsentwicklung haben. Ziel des Dialogs ist die Herstellung eines strategischen Konsenses unter den wirtschaftspolitisch relevanten Akteuren. Dabei wird festgestellt, dass die Beteiligten in ihrer jeweiligen Autonomie nicht eingeschränkt werden. Unter dieser Voraussetzung haben die Sozialpartner und die Europäische Zentralbank den Beschäftigungspakt begrüßt und ihre Bereitschaft zur Teilnahme an dem „makroökonomischen Dialog“ erklärt.

5. Der Sondergipfel von Lissabon im März 2000

Mit dem Kölner Gipfel war die Debatte über die wirtschafts- und beschäftigungspolitische Strategie nicht abgeschlossen. Schon während des Verhandlungsprozesses einigten sich die Regierungen auf die Einberufung eines Sondergipfels in Lissabon im März 2000. Die Vorbereitung des Gipfels lag in den Händen der portugiesischen Ratspräsidentschaft, d.h. bei den Personen, die im Jahr zuvor den Guterres-Bericht erarbeitet hatten. Dieser blieb damit auf der europäischen Agenda und wurde von der Präsidentschaft vorangetrieben. Zunächst wurde im Dezember 1999 eine Tagung mit renommierten WissenschaftlerInnen zur Diskussion der europäischen Reformagenda durchgeführt. Im Anschluss daran unterbreitete die portugiesische Regierung ihre Vorstellungen (Portugal 2000), die durch mehrere – in der Tendenz unterstützende – Mitteilungen der Europäischen Kommission ergänzt wurden.

Die Präsidentschaft zielt darauf ab – nach dem Binnenmarktprojekt 1992 und der Einführung der Währungsunion –, ein neues mittelfristiges Ziel für die europäische Politik des nächsten Jahrzehnts zu setzen. Dieses neue strategische Ziel lautet, innerhalb der nächsten zehn Jahre „the most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world“ zu werden, um auf dieser Grundlage Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und soziale Kohäsion gleichzeitig zu ermöglichen (Europäischer Rat 2000). Die Union akzeptiert nun die Idee eines dreiprozentigen Wachstumsziels, welches mit

telfrfristig die Wiederherstellung von Vollbeschäftigung in Europa ermöglichen soll. Innerhalb von zehn Jahren soll eine Beschäftigungsquote von 70 Prozent (heute 61 Prozent im europäischen Durchschnitt) erreicht werden. Die anspruchsvollen Ziele der Kommission und des Guterres-Berichts (SPE 1999) der Wiederherstellung von Vollbeschäftigung sind damit als gemeinsame Position der EU verabschiedet worden.

Im Zentrum der Strategie steht die Durchsetzung einer wettbewerbsfähigen, dynamischen und wissensbasierten Ökonomie. Unter dieser Überschrift werden zahlreiche politische Aktivitäten zusammengefasst, die zum Teil mit konkreten Fristen zur Umsetzung versehen werden. An prominenter Stelle steht die Förderung des ökonomischen Strukturwandels hin zu einer Informationsgesellschaft mit Maßnahmen wie den Anschluss sämtlicher Schulen an das Internet bis 2001, die Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes bis 2001, die Verabschiedung zahlreicher Richtlinien zur Regulierung und Absicherung des Internethandels usw. Weitere angebotsorientierte Maßnahmen zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit sind die Etablierung eines Europäischen Raums der Forschung und Innovation, die Herstellung günstiger Rahmenbedingungen für die Gründung und Entwicklung innovativer – insbesondere kleiner und mittlerer – Unternehmen, die weitere Vertiefung des Binnenmarkts durch die Liberalisierung der Gas-, Elektrizitäts-, Post- und Transportmärkte, des öffentlichen Beschaffungswesens, die Gewährleistung effizienter und integrierter Finanzmärkte und schließlich eine koordinierte makroökonomische Politik. Bei der makroökonomischen Politik wird der Köln-Prozess zwar erwähnt, im Zentrum stehen aber Reformen, die – im Sinne der beschäftigungspolitischen Leitlinien – die steuerliche Belastung des Faktors Arbeit reduzieren und die öffentlichen Ausgaben in Richtung investiver statt konsumtiver Ausgaben umschichten sollen. Hinweise auf eine expansiv ausgerichtete makroökonomische Politik finden sich unter der einschlägigen Überschrift nicht. Allerdings kann das quantifizierte Wachstumsziel in diese Richtung interpretiert werden, was

den Protest der EZB und der deutschen Arbeitgebervertreter erklärt (Handelsblatt vom 24.3.2000). Im Zentrum der Strategie stehen aber eindeutig angebotsorientierte Maßnahmen.

Einen breiten Raum nehmen in den Schlussfolgerungen die Ideen und Vorschläge zur Modernisierung des Europäischen Sozialmodells ein. Hier heißt es:

People are Europe's main asset and should be the focal point of the Union's policies. Investing in people and developing an active and dynamic welfare state will be crucial both to Europe's place in the knowledge economy and for ensuring that the emergence of this new economy does not compound the existing social problems of unemployment, social exclusion and poverty. (Europäischer Rat 2000)

Die Erziehungs- und Ausbildungssysteme sind an die Bedingungen der Informationsgesellschaft anzupassen, womit sich u.a. die Forderung nach „a substantial annual increase in per capita investment in human resources“ ebenso verbindet wie die Halbierung der Anzahl Jugendlicher (18 bis 24 Jahre) mit unzureichendem Schulabschluss bis zum Jahre 2010. In Bezug auf den Luxemburg-Prozess soll die Überprüfung nach zweieinhalb Jahren dazu genutzt werden, „more concrete targets“ in den Leitlinien zu verankern. Bei der Modernisierung der Systeme der sozialen Sicherheit und im Kampf gegen soziale Ausgrenzung wird eine stärkere Kooperation der Mitgliedsländer verabredet.

Um eine Durchsetzung der genannten Strategie und der konkreten Ziele zu gewährleisten, sollen die wirtschaftspolitischen Leitlinien zur Koordination der verschiedenen Politiken (Cardiff-, Luxemburg- und Köln-Prozess) benutzt werden. Analog zum Luxemburg-Prozess soll für die Gesamtstrategie ein Koordinierungsmechanismus (gemeinsame Leitlinien, nationale Umsetzung und *benchmarking*) verankert werden. Um diesem Verfahren die nötige politische Durchsetzungsfähigkeit zu verleihen, wird der Europäische Rat als Vertretungsorgan der Regierungschefs in die Pflicht genommen. Alljährlich im Frühjahr wird dieser nun auf einer Sondersitzung die Umsetzung der Stra-

ategie und deren Ergebnisse kontrollieren und befördern.

6. Grenzen und Potenziale einer Europäischen Beschäftigungsstrategie

Seit Mitte der 90er Jahre zeigt sich im Bereich der Europäischen Beschäftigungspolitik eine erstaunliche Dynamik. Die Vorstellung, dass die Beschäftigungspolitik eine *rein nationale* Angelegenheit mit *neoliberalen Inhalten* (nachhaltige Deregulierung und Flexibilisierung der Arbeitsmärkte und Lohnfindungssysteme) sei, wurde politisch marginalisiert. Mit dem Amsterdamer Vertrag wurde eine europäische Beschäftigungspolitik vertraglich festgelegt, auf dem Luxemburger Gipfel eine Einigung über die Leitlinien einer Europäischen Beschäftigungsstrategie herbeigeführt, und mit den Gipfeln von Köln und Lissabon die Diskussion über die Konturen einer beschäftigungsfördernden Wirtschaftspolitik intensiviert.

Welche Relevanz aber hat die Europäische Beschäftigungspolitik? Welche Inhalte haben sich durchsetzen können? Diese Fragen sollen zum Schluss diskutiert werden.

Bernd Keller (1999a; 1999b) weist in seinen ersten Einschätzungen der Relevanz der europäischen Beschäftigungspolitik zu Recht auf die Grenzen hin, die einer effektiven europäischen Beschäftigungspolitik gesetzt sind:

1. Die institutionellen Verfassungen der nationalen Arbeitsmärkte und ihre jeweilige Performanz unterscheiden sich deutlich. So betont auch Fritz Scharpf (1999) in Anlehnung an Esping-Andersen (1990), dass die verschiedenen in Europa identifizierbaren Typen des Wohlfahrtskapitalismus je spezifische Beschäftigungsprobleme aufweisen. Zudem zeigt die Entwicklung der Arbeitsmarktdaten, dass einzelne Länder wie Großbritannien, Dänemark, die Niederlande oder Irland ihre jeweiligen Beschäftigungskrisen auch ohne europäische Beschäftigungspolitik bearbeiten konnten (Walwei 1999). Die nationale Ebene scheint insofern die angemessene politische Interventionsebene darzustellen.

2. Der EU fehlen sowohl die Kompetenzen als auch die Instrumente, um eine eigene aktive beschäftigungsfördernde Politik zu betreiben. Die Zuständigkeiten für die Sozial-, Beschäftigungs-, Finanz- und Steuerpolitik befinden sich weitgehend in der Zuständigkeit der nationalen Ebene.

3. Einem Europäischen Beschäftigungspakt fehlt der infrastrukturelle Unterbau in Form von verhandlungsfähigen europäischen Sozialpartnern und findet seine unverrückbare Grenze in der primärrechtlich verankerten Autonomie der EZB und deren Ausrichtung auf das Ziel Preisstabilität. Ein Beschäftigungspakt mit einer korporatistisch abgestimmten makroökonomischen Politik hat daher kaum Aussichten auf Erfolg.

Die Folgerung daraus lautet, dass die „Ansätze ‚europäischer‘ Beschäftigungspolitik in absehbarer Zukunft lediglich appellativen Charakter haben und über den bloßen Austausch von Informationen ... kaum hinausgehen ... werden.“ (Keller 1999a, 149; 1999b, 18). Die Ausführungen haben demgegenüber gezeigt, dass im europäischen Verhandlungsprozess auch die Strategie eines Eurokeynesianismus diskutiert wurde. Insbesondere die Idee eines Europäischen Beschäftigungspaktes hatte seine Ursprünge in einer solchen Strategie. Durchsetzen konnte sie sich letztlich nicht (Dyson 1999). Von einem „neuen europäischen Weg“ im Sinne einer expansiven Geld- oder gar Fiskalpolitik kann bisher keine Rede sein. Erkennbar ist vielmehr eine ausgeprägte Kontinuität.

Auch wenn die Begrenztheit der Europäischen Beschäftigungsstrategie in Rechnung gestellt werden muss, dürfen die von ihr ausgehenden Impulse und Effekte dennoch nicht übersehen werden (Aust 2000):

1. So zeigen die Beschäftigungsberichte zwar erhebliche Defizite bei der Ausarbeitung der Nationalen Aktionsprogramme als „operative Instrumente“, weil hier zumeist konkrete und spezifizizierte Zielvorgaben, Angaben über einzusetzende finanzielle Mittel und quantifizierte Erfolgsindikatoren fehlen, gleichzeitig werden aber Fortschritte vor allem bei den mit quantitativen Vorgaben versehenen Leit-

- linien benannt. Die Entwicklung eines Indikatorensets für ein *benchmarking* schreitet voran und die Qualität der Nationalen Aktionsprogramme nimmt zu. Die Leitlinien scheinen langsam in nationale Politiken umgesetzt zu werden (Kommission 1999). Dadurch steigt der politische Druck, konkrete und quantifizierte Vorgaben auch bei anderen Leitlinien festzulegen, wie jüngst auf der Tagung des Europäischen Rats in Lissabon zu erkennen (Europäischer Rat 2000).
2. In die Europäische Beschäftigungsstrategie wurde mit der jüngsten Reform der Strukturfonds 1999 auch der Europäische Sozialfonds mit einem Budget von 24 Mrd Euro bis 2006 eingeordnet. Die Beschäftigungspolitik hat damit ihren Charakter ein Stück weit gewandelt, als sie die normative Grundlage einer distributiven Politik geworden ist.
 3. Auch die Europäische Sozialpolitik fügt sich explizit in die Beschäftigungsstrategie ein. Erste Leitlinien haben ihren Ausdruck in rechtlich verbindlichen Richtlinien gefunden. So wurde zur Förderung von Beschäftigung im so genannten „Dritten Sektor“ der Ökonomie die Möglichkeit eingeräumt, den Mehrwertsteuersatz auf die Hälfte zu reduzieren, und die Europäischen Sozialpartner haben Rahmenvereinbarungen zur Regelung von Teilzeit (1997) und befristeter Arbeit (1999) vorgelegt.

In der Verfahrensart folgt die Europäische Beschäftigungspolitik dem, von Streeck (1995) für die Sozialpolitik skizzierten, Muster des „Neovoluntarismus“. Der Schwerpunkt der Strategie liegt auf weichen und flexiblen Instrumenten der Koordination und des Informationsaustausches, ergänzt durch eine systematische wechselseitige Beobachtung (*benchmarking*). Die Einfügung des Sozialfonds und der Sozialpolitik in die Beschäftigungsstrategie weisen aber mit der Stärkung des „operativen Arms“ der Beschäftigungsstrategie darüber hinaus. Insofern ist die Europäische Beschäftigungspolitik als symbolische Politik keineswegs hinreichend verstanden.

Werden die Schwerpunkte der Beschäftigungsstrategie inhaltlich genauer betrachtet,

zeigen sich die Leitideen des „Dritten Wegs“ deutlich (Präventionsansatz in der Arbeitsmarktpolitik und der sozialen Sicherung, ein beschäftigungsorientierter Umbau des Steuersystems etc.). Die zentrale Aufgabe der Politik wird darin gesehen, den Menschen durch die Stärkung ihrer beruflichen Fähigkeiten den Verkauf ihrer Arbeitskraft zu ermöglichen (*employability*), gleichzeitig aber die institutionellen Strukturen des Wohlfahrtsstaates in der Richtung zu verändern, dass Anreize zur Arbeitsaufnahme gegeben sind. In der Strategie des „investing in people“ sehen die Regierungen der EU den zentralen Ansatzpunkt für eine Politik der Bewahrung des „Europäischen Sozialmodells“, d.h. einer Politik der sozialen Integration unter den Bedingungen globalisierter Märkte (z.B. PS 1999; Schröder/Blair 1999; Europäischer Rat 2000). Umstritten ist lediglich die Frage, ob die aktivierenden Maßnahmen eher komplementär (Frankreich) oder eher alternativ (UK) zu Maßnahmen der sozialen Sicherung zu begreifen sind. Bei der letztgenannten Variante ist allerdings der Schritt zu repressiven Maßnahmen der „welfare to work“ nicht mehr weit (Vandenbroucke 1999).

ANMERKUNGEN

- 1 Die Positionspapiere der Regierungen, der europäischen Institutionen sowie verschiedene Entwürfe eines Beschäftigungskapitels sind dokumentiert auf einer CD-Rom, die Weidenfeld (Hg.) 1998 beigelegt ist. Vgl. für ausführlichere Darstellungen der Verhandlungen und Vertragsänderungen im sozial- und beschäftigungspolitischen Bereich u.a. Aust 1997, Platzer 1999 und Tidow 1998.
- 2 John Major hatte 1991 bei der Verhandlung des Maastrichter Vertrages die Ablehnung von neuen Verfahren und Kompetenzen in der Sozialpolitik ganz ähnlich begründet: „Let them have the Social chapter, we'll have the jobs“.
- 3 In den Kontext des Beschäftigungspaktes gehören zudem ein Memorandum über „Jugend und Europa: Unsere Zukunft“, welches vom Kölner Gipfel gebil-

ligt wurde, und eine Entschließung des Rats vom 25. Mai zu gleichen Beschäftigungschancen für Behinderte.

LITERATURVERZEICHNIS

- Aust, Andreas (1997). Der Amsterdamer Vertrag: „Vertrag der sozialen Balance“? Sozial- und Beschäftigungspolitik in der Regierungskonferenz 1996/97, in: Zeitschrift für Sozialreform, 43(10), 748–777.
- Aust, Andreas (2000). Die Europäische Beschäftigungs- und Sozialpolitik nach dem Gipfel von Amsterdam – Versuch einer ersten Bilanz, in: Zeitschrift für Sozialreform, 46(1), 13–37.
- Deppe, Frank/Michael Felder (1993). Zur Post-Maastricht-Krise der Europäischen Gemeinschaft, Marburg.
- Dyson, Kenneth (1999). Benign or Malevolent Leviathan? Social Democratic Governments in a Neo-Liberal Euro Area, in: Political Quarterly, 70(2), 195–209.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990). The Three Worlds of Welfare Capitalism, New Jersey.
- Europäischer Rat (1999). Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Europäischer Rat in Köln 3. und 4 Juni (Europäischer Beschäftigungspakt), <http://www.ue.eu.int/newsroom/main.cfm?Lang=4>.
- Europäischer Rat (2000). Presidency conclusions. Lisbon European Council 23 and 24 March 2000. Pressemitteilung SN 100/00.
- Giddens, Anthony (1997). Jenseits von links und rechts, Frankfurt/Main.
- Giddens, Anthony (1998). The Third way. The Renewal of Social Democracy, Cambridge.
- Goetschy, Janine (1999). The European Employment Strategy: Genesis and Development, in: European Journal of Industrial Relations, 5(2), 117–137.
- Keller, Berndt (1999a). Aktuelle Entwicklungen „europäischer“ Beschäftigungspolitik: Vom Weißbuch zum Beschäftigungskapitel, in: Sozialer Fortschritt, 48(6), 141–148.
- Keller, Berndt (1999b). Möglichkeiten und Grenzen supranationaler Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Das Beschäftigungskapitel des Amsterdamer Unionsvertrages, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 49, 11–18.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaft (1994). Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung. Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert (Weißbuch), Luxemburg.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaft (1997). Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedsstaaten in 1998, KOM (97) 497 endg.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaft (1999). Gemeinsamer Beschäftigungsbericht, KOM (99) 442 endg.
- Lafontaine, Oskar/Christa Müller (1998). Keine Angst vor der Globalisierung. Wohlstand und Arbeit für alle, Bonn.
- Merkel, Wolfgang (1993). Ende der Sozialdemokratie? Machtressourcen und Regierungspolitik im westeuropäischen Vergleich, Frankfurt/Main.
- Moses, Jonathan (1995). The Social Democratic Predicament in the emerging European Union: A capital dilemma, in: Journal of European Public Policy, 2(3), 407–426.
- Platzter, Hans-Wolfgang (1999). Die EU-Sozial- und Beschäftigungspolitik nach Amsterdam: Koordinierte und verhandelte Europäisierung?, in: Integration, 22. Jg., 3, 176–190.
- PS France (1999). Das „Jospin-Papier“. Beitrag der Sozialistischen Partei Frankreichs zum 21. Kongress der Sozialistischen Internationale, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 44(11), 1391–1402.
- Ratsdokument 8906/99. European Employment Pact – Member states’ contributions.
- Ratsdokument 6872/99. Europäischer Beschäftigungspakt – Wirtschaftspolitische Koordinierung für mehr Beschäftigung.
- Rhodes, Martin (1996). Globalization and west European welfare states: a critical review of recent debates, in: Journal of European Social Policy, 4(6), 305–327.
- Scharpf, Fritz W. (1987). Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa, Frankfurt/Main.
- Scharpf, Fritz W. (1999). Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?, Frankfurt/Main.
- Schröder, Gerhard/ Tony Blair (1999). Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 44(7), 887–896.
- SPE (1993). The European Employment Initiative („Larsson-report“), Brussels.
- SPE (1999). Ein Europäischer Beschäftigungspakt. Für einen neuen europäischen Weg („Guterres-Bericht“), Brüssel.
- Streeck, Wolfgang (1995). From Market Making to State Building? Reflections on the Political Economy of the European Social Policy, in: Stephan Leibfried/ Paul Pierson (Eds.): European Social Policy. Between Fragmentation and Integration, Washington D.C. 389–431.
- Streeck, Wolfgang (1998). Einleitung, in: ders. (Hg.): Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie. Herausforderungen für die Demokratietheorie, Frankfurt/Main, 11–58.
- Tidow, Stefan (1998). Europäische Beschäftigungspolitik. Die Entstehung eines neuen Politikfeldes: Ursachen, Hintergründe und Verlauf eines politischen Prozesses, Marburg.
- Tidow, Stefan (1999). Benchmarking als Leitidee. Zum Verlust des Politischen in der europäischen Perspektive, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 44(3), 301–309.
- Tronti, Leonello (Hg.) (1998). Benchmarking Employment Performance and Labour Market Policies. Final report 1997, Berlin.
- Vandenbroucke, Frank (1999). Die europäischen Sozialdemokratien und der dritte Weg: Übereinstimmungen, Differenzen und geteilte Fragen, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.): Dritter Weg und Neue Mitte –

- Leerformeln oder Leitbegriffe einer neuen Politik?, Bonn, 54–80.
- Walwei*, Ulrich (1999). Nationale und europäische Wege zu mehr Beschäftigung: Zu den Möglichkeiten und Grenzen einer europäischen Beschäftigungspolitik, in: Sozialer Fortschritt, 48(6), 135–141.
- Weidenfeld*, Werner (Hg.) (1998). Amsterdam in der Analyse, Gütersloh.
- Wessels*, Wolfgang (1997). Der Amsterdamer Vertrag – Durch Stückwerkreform zu einer effizienteren, erweiterten und föderalen Union?, in: Integration, 20(3), 117–135.

AUTOR

Andreas AUST, geb. 1966 in Linz am Rhein, Studium der Politikwissenschaft an der Philipps-Universität Marburg, Promotion zur Entwicklung Irlands im europäischen Binnenmarkt, seit März 1999 Postdoktorand bei dem Graduiertenkolleg „Die Zukunft des Europäischen Sozialmodells“ an der Georg August Universität Göttingen.

Adresse: Dr. Andreas Aust, Humboldtallee 3, D-37073 Göttingen, e-mail: aaust@uni-goettingen.de