

Windhoff-Héritier, Adrienne

Working Paper

Die europäische Beschäftigungsstrategie: Ihre Auswirkungen auf Politikergebnisse, politische Strukturen und Prozesse

Arbeitspapier, No. 95

Provided in Cooperation with:

The Hans Böckler Foundation

Suggested Citation: Windhoff-Héritier, Adrienne (2005) : Die europäische Beschäftigungsstrategie: Ihre Auswirkungen auf Politikergebnisse, politische Strukturen und Prozesse, Arbeitspapier, No. 95, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/116554>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Adrienne Héritier

Die Europäische Beschäftigungsstrategie

*Ihre Auswirkungen auf Politikergebnisse,
politische Strukturen und Prozesse*

Arbeitspapier 95

Die Europäische Beschäftigungsstrategie¹

Ihre Auswirkungen auf Politikergebnisse, politische Strukturen und Prozesse

Adrienne Héritier

¹ Auch genannt Offene Methode der Koordination Beschäftigung.

Impressum

Herausgeber: **Hans-Böckler-Stiftung**
Mitbestimmungs-, Forschungs- und Studienförderungswerk des DGB
Hans-Böckler-Straße 39
40476 Düsseldorf
Telefon: (02 11) 77 78-108
Fax: (02 11) 77 78-283
E-Mail: Erika-Mezger@boeckler.de

Redaktion: Dr. Erika Mezger, Leiterin der Abteilung Forschungsförderung
Best.-Nr.: 11094
Gestaltung: Horst F. Neumann Kommunikationsdesign, Wuppertal
Produktion: Setzkasten GmbH, Düsseldorf

Düsseldorf, April 2005
€ 12,00

Inhalt

1. Zusammenfassung	5
2. Die Inhalte der Europäischen Beschäftigungsstrategie/OMK Beschäftigung	7
3. Hintergrund und Entwicklung der Gestaltung der EBS	9
4. Die Implementation und die Auswirkungen der EBS/OMK Beschäftigung	17
4.1 Policy Ebene	17
4.1.1 Generelle Auswirkungen	17
4.1.2 Spezifische Aspekte der Implementation und Policy Auswirkungen	18
4.1.3 Deutschland: Implementation und Policy Auswirkungen	25
4.2 Strukturelle Auswirkungen	35
4.2.1 Gesamtauswirkungen	35
4.1.2 Strukturelle Auswirkungen in Deutschland	38
5. Kritik und praktische Schlussfolgerungen	41
5.1 Spezifischere Kritik und praktische Schlussfolgerungen	41
5.2 Allgemeine Kritik und praktische Schlussfolgerungen	41
Bibliographie	45
Selbstdarstellung der Hans-Böckler-Stiftung	47

1. Zusammenfassung

Die Analyse untersucht die wesentlichen Ziele und Instrumente der Europäischen Beschäftigungsstrategie (oder Offenen Methode der Koordinierung/Beschäftigung) und deren Auswirkungen auf Politikergebnisse und politisch-strukturelle Aspekte der Beteiligung von unterschiedlichen Akteuren. Die Analyse erstreckt sich auf die europäische Ebene und die Ebene der Mitgliedstaaten. Der Schwerpunkt der Untersuchung liegt auf Deutschland.

Die Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigung in Europa wurden zu Beginn der 90er Jahre initiiert, im Amsterdamer Vertrag 1997 formalisiert und im Luxemburger Prozess von 1997 im Rahmen von Richtlinien institutionalisiert, deren Anwendung in den Mitgliedstaaten eine Verbesserung der Beschäftigungssituation in Europa herbeiführen soll. Die Ziele, die formuliert wurden, beziehen sich auf eine Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitssuchenden, die Förderung von Unternehmensgründungen, die Anpassungsfähigkeit von Arbeitssuchenden und Unternehmen und die Verbesserung der Chancengleichheit von Frauen und Männern. Als Prozess basieren sie auf einer Koordination der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in den Mitgliedstaaten, auf dem Monitoring der getroffenen Maßnahmen, der Identifikation der besten Praktiken, und dem Austausch von Informationen und Erfahrungen. So soll ein Lernprozess unter den Mitgliedstaaten veranstaltet werden, der unter intensiver Beteiligung der Sozialpartner und anderen gesellschaftlichen Organisationen erfolgt.

Zwei Fragen werden im Hinblick auf die praktische Umsetzung der Europäischen Beschäftigungsstrategie gestellt:

- (1) Welches sind die Politikergebnisse, die die Anwendung der Offenen Methode der Koordination im Bereich der Beschäftigung erbracht hat und wie verhalten sie sich zu den formulierten Zielsetzungen? Wurden die selbst gesetzten Ziele erreicht, wenn ja, in welchem Ausmaß und warum, und wenn nein, aus welchen Gründen ist dies nicht gelungen? Von vorrangigem Interesse sind die Ergebnisse der Anwendung der Richtlinien in Deutschland.
- (2) Welches sind die politikstrukturellen Auswirkungen der Anwendung der Europäischen Beschäftigungsstrategie auf der europäischen Ebene aber vor allen Dingen auf der nationalen Ebene? Welche strukturellen Auswirkungen lassen sich im Hinblick auf die Beteiligung unterschiedlicher Akteure unterschiedlicher politisch-administrativer Ebenen und welche Auswirkungen im Hinblick auf die Beteiligung von nicht-staatlichen Akteuren beobachten? Auch hier liegt der Fokus wiederum auf den Erfahrungen auf der europäischen Ebene und auf Deutschland.

2. Die Inhalte der Europäischen Beschäftigungsstrategie/OMK Beschäftigung

Die Maßnahmen zur Förderung von Beschäftigung in Europa wurden von der Kommission auf der Basis des Art. 129 des Amsterdamer Vertrages vorgeschlagen. Ziel dieser Maßnahmen ist es, dazu beizutragen, die in Lissabon vom Europäischen Rat formulierten strategischen Ziele der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft zu erreichen. Im Juni 2002 verabschiedeten der Ministerrat und das Europäische Parlament eine Gemeinsame Entscheidung und verabschiedeten das Programm (Luxemburger Prozess). Die vorgesehenen Maßnahmen erstreckten sich zunächst über den Zeitraum von Januar 2002 bis Dezember 2006. Die Ziele der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS) sind es

- die Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten zu koordinieren;
- durch Analyse, Monitoring und unterstützende Maßnahmen die Koordination der Maßnahmen zwischen den Mitgliedstaaten zu befördern;
- die EBS zu entwickeln, weiter zu entwickeln und auszuwerten;
- die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Bereich der Analyse, der Forschung und des Monitoring der Arbeitsmarktpolitik zu fördern;
- beste Praktiken zu identifizieren und den Austausch und Transfer von Informationen und Erfahrung zu fördern;
- die besonderen Methoden und Inhalte der EBS zu entwickeln und dabei die Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern und den relevanten lokalen und regionalen Behörden zu fördern;
- ein aktive Informationspolitik zu betreiben, um den Anspruch der europäischen Öffentlichkeit auf Transparenz in allen Bereichen der Beschäftigungspolitik zu erfüllen.

Die EBS ist das Hauptinstrument, um die Richtung der Beschäftigungspolitik in den einzelnen Staaten sowie deren Koordination zu beeinflussen. Die Beschäftigungsrichtlinien waren zunächst unter vier Säulen organisiert. Diese vier Säulen waren

- die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit;
- die Förderung von Unternehmensgründungen;
- die Förderung der Anpassungsfähigkeit von Beschäftigten und Unternehmen;
- die Verbesserung der Chancengleichheit.

Die EBS umfasst verschiedene Handlungskomponenten:

- die *Beschäftigungsrichtlinien*: Der Europäische Rat beschließt auf der Basis eines Vorschlags der Kommission jedes Jahr Richtlinien, die die gemeinsamen Prioritäten der Arbeitsmarktpolitik der Mitgliedstaaten festlegen. Jedes Jahr werden rund 20 Richtlinien definiert, von denen nur einige quantifizierte Ziele enthalten. Die inhaltliche Kontinuität dieser Richtlinien ist groß.
- Die *Nationalen Aktionspläne*: Jeder Mitgliedstaat entwickelt einen Nationalen Aktionsplan, der beschreibt, wie diese Richtlinien im eigenen Land umgesetzt werden.
- Der *Gemeinsame Beschäftigungsbericht*: Die Kommission und der Ministerrat prüfen gemeinsam jeden Nationalen Aktionsplan und erstellen einen gemeinsamen Bericht. Auf der Basis dieses Berichts entwickelt die Kommission einen neuen Vorschlag für die Überarbeitung der Richtlinien und unterbreitet ihn dem Ministerrat.
- Die *Empfehlungen*: Der Ministerrat kann – auf Vorschlag der Kommission – mit qualifizierter Mehrheit für jedes Land Empfehlungen aussprechen.

So impliziert die Praxis der EBS ein „rollierendes“ Programm, das eine jährliche Planung, das Monitoring, die Überprüfung und die Neuanpassung von Maßnahmen umfasst, und dann wieder in einen neuen Zyklus der Planung, des Monitoring etc. mündet.

Die Offene Methode der Koordination, die der EBS zugrundeliegt, basiert auf fünf Prinzipien

- der *Subsidiarität*: Zentral ist das Gleichgewicht zwischen der Koordination der Zieldefinition und den Ergebnissen auf der europäischen Ebene einerseits und mitgliedstaatlicher Verantwortung bei der Entscheidung über detaillierte Maßnahmen andererseits. Die Verantwortung für die Definition der Mittel und Bedingungen zur Anwendung der Programme und Maßnahmen liegt weitgehend bei den einzelnen Mitgliedstaaten;
- der *Konvergenz*: Die Strategie strebt eine konzertierte Aktion an, in der jeder Mitgliedstaat bestrebt ist, durch seine Aktivitäten in seinem Lande zur Erhöhung der Beschäftigung in Europa beizutragen;
- dem *Management by Objectives und Benchmarking*: Der Erfolg der Strategie basiert auf der Verwendung von quantitativen Zielen und Benchmarks², die eine Überwachung und Evaluierung des Fortschritts ermöglichen sollen. Die formulierten Benchmarks reflektieren gemeinsame Ziele der Mitgliedstaaten. Der Fortschritt bei der Erreichung dieser Ziele kann quantitativ oder qualitativ gemessen werden. Durch die Verwendung von Zielen und Indikatoren werden die Resultate der Politik transparenter und öffentlich überprüfbar;
- dem *Monitoring der Mitgliedstaaten*: Die jährlichen Berichte werden einer Evaluation unterzogen und münden in einen Vergleich des geleisteten Fortschritts sowie der Identifikation der besten Praktiken unter den Mitgliedstaaten. Dadurch wird ein Reputationsmechanismus in Gang gesetzt, der zu einer Verbesserung der Qualität und Effektivität der Maßnahmen führen soll;
- einem *integrierten Ansatz*: Die Beschäftigungsrichtlinien beschränken sich nicht auf eine aktive Arbeitsmarktpolitik, sondern beziehen Sozialpolitik, Bildungspolitik, Steuerpolitik, die Unternehmensförderung und Regionalpolitik mit ein. Diese Teilpolitiken sollen aufeinander abgestimmt werden. Auch soll ein weiterer Kreis von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren sowie Betroffenen und Interessierten einbezogen werden;
- der *Flexibilität*: Das Prinzip der Flexibilität fordert die schnelle und problemadäquate Reaktion auf neue Situationen. Neue beschäftigungssichernde Methoden sollen angewandt werden, wenn dies ratsam erscheint.
- der *Integration verschiedener Ebenen*: Dieses Prinzip betont die Notwendigkeit der Zusammenarbeit der verschiedenen politischen und administrativen Ebenen (des Bundes, der Länder und der Kommunen) und zwar sowohl im Sinne eines Top-Down als auch eines Bottom-up Approaches.³
- der *Deliberation*: Das Prinzip der Deliberation verweist auf die Notwendigkeit, in den Diskussionen mit anderen Mitgliedstaaten die eigenen Argumente sorgfältig zu begründen und mit Fakten zu untermauern. Es verweist auch auf die Chancen, Wissen und Erfahrungen zu teilen, sowie die anderen Akteure von den besseren Methoden zu überzeugen (Scott und Trubek 2002:6)

2 Zum Benchmarking System siehe weiter unten S. 15ff.

3 Im Rahmen eines Top-Down Approach werden zentrale Zielvorgaben und die wesentlichen Instrumente, um diese Ziele zu erreichen, vom politischen Zentrum vorgegeben. In einem Bottom-Up Approach werden im Gegensatz dazu die Ziele auf lokaler und regionaler Ebene entwickelt. Dies gilt auch für die geeigneten Instrumente. Beide werden dann nach oben weiter gegeben.

3. Hintergrund und Entwicklung der Gestaltung der EBS

Initiiert wurde die EBS durch das Delors White Paper über „Wachstum, Konkurrenzfähigkeit und Beschäftigung in Europa“ (1993). In der Europäischen Ratsitzung in Essen („Essener Prozess“) im Dezember 1994 wurde sie operationalisiert und im sogenannten „Beschäftigungstitel“ des Amsterdamer Vertrags (Juni 1997) formalisiert. Die praktische Umsetzung begann auf der Basis der Beschäftigungsrichtlinien des Europäischen Rates in Luxemburg im November 1997 (Luxemburger Prozess). Ziel war es, in fünf Jahren eine eindeutige Verbesserung in der europäischen Beschäftigungssituation zu erzielen. Anlässlich der Sitzung des Europäischen Rates in Lissabon im März 2000 formulierten die Regierungschefs das Ziel, Europa innerhalb des nächsten Jahrzehntes zur wettbewerbsstärksten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsregion der Welt zu machen, die durch anhaltendes Wachstum gekennzeichnet ist, mehr und bessere Beschäftigung bietet und sich durch größere soziale Integration auszeichnet. Bis 2010 sollte Vollbeschäftigung und eine größere soziale Kohäsion erreicht werden. Die Beschäftigungsquote sollte auf 70 % erhöht und der Prozentsatz der weiblichen Beschäftigten bis auf mehr als 60 % gesteigert werden. Der Europäische Rat von Stockholm im März 2001 fügte zwei kurzfristiger Ziele und ein ganz neues Ziel hinzu: die Erhöhung der gesamten Beschäftigungsquote auf 67 % bis 2005, der weiblichen Erwerbstätigkeit auf 57 % bis 2005 sowie die Erhöhung der Beschäftigungsquote von älteren Arbeitnehmern auf 50 % bis 2010.

Zunächst war die EBS in vier Säulen organisiert, die insgesamt 18 Richtlinien umfassen(ten). Diese Säulen ziel(ten) auf die Forderung

- der Beschäftigungsfähigkeit,
 - von Unternehmensgründungen,
 - der Anpassungsfähigkeit
 - der Chancengleichheit
- ab.

Jede Säule umfasste drei bis sieben Richtlinien.

Die Säule *Beschäftigungsfähigkeit* enthält sechs Richtlinien, die dazu dienen sollen, alle Gruppen von Erwerbsfähigen in das Beschäftigungssystem zu integrieren. Diese Richtlinien zielen auf

- die *Reduzierung der Jugendarbeitslosigkeit und die Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit*: Allen jungen Arbeitslosen soll ein Neubeginn geboten werden, indem ihnen eine Beschäftigung oder eine Ausbildung ermöglicht wird und zwar bevor diese sechs Monate arbeitslos waren. Allen Erwachsenen sollen dieselben Möglichkeiten geboten werden, bevor sie zwölf Monate arbeitslos waren. Um dieses Ziel zu erreichen, sind die Mitgliedstaaten angehalten, ihre Dienstleistungen zur Arbeitsvermittlung zu modernisieren und zu verbessern;
- die Reform der *Sozialleistungs-, Steuer- und Ausbildungssysteme*: Diese Systeme sollen so umgestaltet werden, dass Armutsfallen vermieden und Anreize zur Arbeitsaufnahme geschaffen werden. Ebenso sollen Zugangshürden zu Ausbildung und Beschäftigung beseitigt werden;
- eine *umfassende Politik für ein aktives Altern*: Maßnahmen sollen entwickelt werden, die dazu beitragen, die Arbeitskapazität, Kenntnisse und Fertigkeiten älterer Arbeitnehmer durch geeignete Maßnahmen zu erhalten und zu entwickeln. Das Sozialleistungs- und Steuersystem soll so verändert werden, dass die Erwerbstätigkeit für ältere Arbeitnehmer attraktiver wird;
- eine *Politik des lebenslangen Lernens*: Die Fertigkeiten der Arbeitnehmer sollen angesichts eines sich schnell verändernden Arbeitsmarkts durch lebenslanges Lernen vertieft werden. Die Bildungs- und Ausbildungsinstitutionen sollen verbessert werden. Insbesondere wird die Notwendigkeit des elektronischen Lernens betont. Erhöhte Aufmerksamkeit gilt auch Jugendlichen aus gesellschaftlich benachteiligten Gruppen und erwachsenen Analphabeten;

- die Entwicklung einer Politik des *aktiven Job Matching*: Diese Maßnahmen sollen dabei behilflich sein, Engpässe auf dem Arbeitsmarkt zu antizipieren und diesen durch entsprechende Bildungsmaßnahmen und Mobilitätshilfen vorzubeugen;
- die *Bekämpfung der Diskriminierung beim Zugang zum Arbeitsmarkt und auf dem Arbeitsmarkt*: Diese Richtlinie fordert die Entwicklung einer systematischen Politik zur sozialen Integration von benachteiligten Gruppen durch die Integration in den Arbeitsmarkt (de la Porte 2002:46/47).

Die Säule *Förderung von Unternehmertum* umfasst vier Richtlinien:

- die *Erleichterung der Gründung und des Betriebens von Firmen* mit einem besonderen Schwerpunkt auf kleinen und mittelständischen Unternehmen. Die geplanten Maßnahmen streben die Schaffung eines unternehmerischen Denkens an und die Entwicklung entsprechender Curricula in der Ausbildung. Ziel ist es, darüberhinaus die Entwicklung von klaren und stabilen Regeln für die Gründung von Firmen und die Ermöglichung des Zugangs zu Märkten für Risikokapital. Ebenso wird die Reduktion von administrativen und steuerlichen Bürden gefordert.
- das *Schaffen von neuen Beschäftigungsmöglichkeiten im Bereich der Wissenstechnologien in einer wissensbasierten Gesellschaft und im Dienstleistungssektor*: Ziel ist es, mehr Stellen in diesen Sektoren zu schaffen. Betont wird jedoch, dass nicht nur auf die Quantität, sondern auch auf die Qualität dieser Arbeitsplätze geachtet werden soll;
- die *Verstärkung von lokalen und regionalen Aktivitäten zur Schaffung von Beschäftigung*: Ziel dieser Richtlinie ist es, über die Schaffung von lokalen und regionalen Netzwerken unterschiedlichster Akteure wirtschaftliche Tätigkeiten zu fördern, die Beschäftigung generieren;
- die *Reform der Steuersysteme*, um Beschäftigung und Ausbildung zu fördern. Die Steuersysteme sollen so reformiert werden, dass mehr Anreize für die Gründung und Betreuung von Unternehmen geschaffen werden. Diese wiederum sollen zur Schaffung von Arbeitsplätzen führen (de la Porte 2002:47).

Die Säule *Anpassungsfähigkeit* enthält zwei Richtlinien:

- die *Modernisierung der Arbeitsorganisation*: Die Organisation von Arbeit soll in einer Weise reformiert werden, dass eine Balance zwischen Flexibilität einerseits und Sicherheit andererseits erreicht wird. Ebenso soll auf die Verbesserung der Qualität von Arbeit geachtet werden. Flexible Formen der Arbeitsorganisation sollen weiter entwickelt werden. Verschieden Formen untypischer Arbeitsverträge sollen noch stärker in nationales Recht integriert werden, sodass atypische Arbeitnehmer mehr Sicherheit garantiert wird und diese einen höheren Beschäftigungsstatus erlangen;
- die *Unterstützung von Anpassungsfähigkeit und Innovation in Unternehmen durch lebenslanges Lernen*. Alle Beschäftigte sollen bis 2003 mit den elektronischen Techniken der Wissenschaftsgesellschaft vertraut sein, d.h. „information society literacy“ erreicht haben.

Die Säule *Chancengleichheit* besteht aus drei Richtlinien:

- dem *Gender Mainstreaming*: Fragen der Gleichberechtigung der Geschlechter sollen in alle Beschäftigungsrichtlinien integriert werden;
- *geschlechtsspezifische Beschäftigungsunterschiede* sollen gemindert werden: insbesondere sollen die Ursachen der geschlechtsspezifischen Unterschiede in den Arbeitslosenquoten und in den Beschäftigungsquoten analysiert werden und Maßnahmen getätigt werden, um diese zu reduzieren. Eine ausgeglichene Repräsentation von Männern und Frauen soll in allen Sektoren und Beschäftigungsbereichen sichergestellt werden. Geschlechtsspezifische Unterschiede bei der Entlohnung von Männern und Frauen für gleiche Arbeit sollen im öffentlichen und privaten Sektor reduziert und abgeschafft werden.
- Die *Vereinbarung von Beruf und Familie* soll durch die Entwicklung einer familienfreundlichen Politik gefördert werden. Diese soll eine erschwingliche und qualitative hochstehende Betreuung von Kindern und anderen abhängigen Familienangehörigen einschließen, ebenso wie Möglichkeiten des Elternurlaubs und anderer Beurlaubungen (de la Porte 2002:47/48).

Die Entwicklung seit 2002:

Im Jahre 2002 wurden die ersten fünf Jahre der praktischen Erfahrung mit der EBS ausgewertet. Diese Evaluation ergab, dass, wenn die EBS erfolgreich sein soll, noch bedeutende Herausforderungen zu bewältigen und Probleme zu lösen sind. Die Auswertung verwies jedoch auch auf die Notwendigkeit, die EBS zu verstärken, und diese enger an die in Lissabon formulierte Strategie eines anhaltenden wirtschaftlichen Wachstums, einer qualitativ besseren Beschäftigung und einer höheren sozialen Kohärenz in Europa anzubinden. Der Europäische Rat in Barcelona beschloss eine stärkere Zielorientierung der Koordinationsbemühungen, eine Vereinfachung der Richtlinien sowie eine stärkere Konzentration auf die Durchführung der EBS (die Neue EBS). Die Kommission verabschiedete daraufhin im April 2003 eine Kommunikation über die Zukunft der EBS, in der konkrete Ziele formuliert wurden. Diese Ziele sind stärker gebündelt und mit entsprechenden Maßnahmen verbunden. Dies soll garantieren, dass der Koordinationsprozess sich auf einige Schlüsselaspekte konzentriert und dass der Koordinationszyklus transparenter und verständlicher gestaltet wird.

Der neue Zyklus umfasst

- das *Implementationspaket*: Die Kommission präsentiert die Schlussfolgerungen aus ihrer Überprüfung der Implementation der EBS Richtlinien in Form eines Implementationspaketes, das jeweils im Januar jeden Jahres beschlossen wird. Dieses legt sie zusammen mit ihrem Frühlingsbericht für das Treffen des Europäischen Rates für Wirtschaftliche und Soziale Fragen vor. Das Implementationspaket enthält den Implementationsbericht über die Allgemeinen Wirtschaftspolitischen Richtlinien, den Entwurf des Gemeinsamen Beschäftigungsberichtes der Kommission und des Ministerrates und den Implementationsbericht über die Herstellung des Internen Marktes. Der Frühlingsbericht ist somit der strategische Input der Kommission zum Frühjahrstreffen des Rates.
- das *Richtlinien-Paket*: Den allgemeinen politischen Orientierungen des Europäischen Rates in seiner Frühlingsitzung folgend unterbreitet die Kommission im April jedes Jahres einen Vorschlag für weitere Aktivitäten in verschiedenen Politikbereichen, das Richtlinien Paket: dieses umfasst die Allgemeinen Wirtschaftspolitischen Richtlinien, die Beschäftigungsrichtlinien und die Beschäftigungsempfehlungen. Nachdem das Europäische Parlament und der zuständige Rat sich dazu geäußert haben, zieht der Europäische Rat im Juni seine Schlussfolgerungen daraus. Die zuständigen Fachräte beschließen dann die Allgemeinen Wirtschaftspolitischen Richtlinien, die Beschäftigungsrichtlinien und die Beschäftigungsempfehlungen. Auf dieser Basis legen die Mitgliedstaaten dann ihre Nationalen Aktionspläne oder Berichte in Laufe des zweiten Halbjahres vor.

Die *neue Form der EBS*, die 2003 geschaffen wurde, unterscheidet sich von der alten Vier-Säulen Struktur mit ihren horizontalen Zielsetzungen. Jetzt umfasst die EBS zehn Richtlinien, die „Zehn Gebote“. Ihnen gehen drei übergreifende und zusammenhängende Zielsetzungen voraus: die Erreichung von Vollbeschäftigung, die Erhöhung der Qualität und Produktivität von Arbeit und die Verstärkung von sozialer Kohäsion und Inklusion. Diese inhaltlichen Ziele werden durch prozedurale Forderungen ergänzt, die auf die Beteiligung der Parlamente und der Sozialpartner abheben; weiterhin werden Fragen der Finanzierung angesprochen. Auch wird betont, dass in allen Richtlinien ein Gender Mainstreaming erfolgen soll.

Die „Zehn Gebote“ umfassen

- die Förderung von aktiven und präventiven Maßnahmen für Arbeitslose und Inaktive;
- die Schaffung von Beschäftigung und die Förderung von Unternehmertum;
- die verstärkte Auseinandersetzung mit dem Wandel der Arbeitsanforderungen, die Förderung von Anpassungsfähigkeit und Mobilität auf dem Arbeitsmarkt;
- die verstärkte Entwicklung von Humankapital und lebenslangem Lernen;
- die Erhöhung des Angebots von Arbeitskräften und die Förderung des aktiven Alterns;
- die Gleichstellung der Geschlechter auf dem Arbeitsmarkt;
- die verstärkte Integration und die Bekämpfung der Diskriminierung von Personen, die einen Nachteil auf dem Arbeitsmarkt haben;

- die Verstärkung der Arbeitsanreize und die Erhöhung der Attraktivität von Arbeitsplätzen;
- die Umwandlung von Schwarzarbeit oder nicht deklarerter Arbeit in reguläre Arbeit;
- die Reduktion von regionalen Unterschieden in der Beschäftigung.

Durch diese Umgestaltung wird die EBS klarer strukturiert. Jede Richtlinie präsentiert auch ein konkretes Politikziel.

Organisationen und Instrumente der EBS/ OMK:

Mit der EBS wurden verschiedene Organisationen geschaffen und Methoden eingeführt, die bei der Gestaltung der Richtlinien und deren Implementation eine wichtige Rolle spielen. Die erste dieser Organisationen ist der *Beschäftigungsausschuss*.

Insgesamt wurden im Rahmen der OMK vier beratende Kommissionen eingerichtet, die sowohl unter der Verantwortung der Kommission als auch des Ministerrats stehen. Der Beschäftigungsausschuss wurde im Januar 2000 etabliert und ersetzte die vorläufige Beschäftigungs- und Arbeitsmarktkommission, die der Rat im Dezember 1996 eingerichtet hatte. Gemäß Art. 130 des Vertrags von Amsterdam ist der Beschäftigungsausschuss eine Kommission mit beratender Funktion. Sie hat die Aufgaben, die Mitgliedstaaten bei der Koordination ihrer Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik zu unterstützen und die Koordination von nationalen Maßnahmen zu verbessern; sie ist für das Monitoring der Beschäftigungssituation und der Beschäftigungsmaßnahmen in den Mitgliedstaaten verantwortlich; darüberhinaus hat sie auf Wunsch der Kommission oder des Ministerrates Entwürfe für Stellungnahmen (Opinions) zu formulieren. Wesentliche Aufgaben sind auch die Entwicklung der Beschäftigungsrichtlinien, die Beurteilung der Nationalen Aktionspläne und die Durchführung des Peer Review Programmes. Bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben ist der Beschäftigungsausschuss vertragsmäßig verpflichtet, Unternehmerverbände und Gewerkschaften zu konsultieren. Er trifft sich daher auf europäischer Ebene regelmässig mit den Sozialpartnern, um Fragen gemeinsamen Interesses zu diskutieren. Der Beschäftigungsausschuss unterhält auch enge Verbindungen mit dem wirtschaftspolitischen Ausschuss, dem sozialpolitischen Ausschuss und dem Bildungsausschuss und nimmt am makroökonomischen Dialog (Kölnener Prozess) teil. Das Sekretariat des Beschäftigungsausschusses und dessen Team ist in der Kommission untergebracht. Das Sekretariat bereitet alle Dokumente vor, die in dem Beschäftigungsausschuss diskutiert werden und schreibt Vorlagen für die Stellungnahmen des Ausschusses. Die Kommission stellt in der Regel die Hintergrundinformationen zur Verfügung (Jacobsson und Vifell 2003:8).

Der Beschäftigungsausschuss umfasst zwei Untergruppen: die Indikatorengruppe und die Ad Hoc Gruppe. Die Mitglieder dieser Untergruppen (mit einigen Ausnahmen abgesehen) sind in der Regel nicht gleichzeitig Mitglieder im Beschäftigungsausschuss. Die Indikatorengruppe besteht aus technischen Experten aus den Mitgliedstaaten. Der Beschäftigungsausschuss als ganzer tritt ca. sieben Mal pro Jahr zusammen, darüberhinaus finden die Treffen in Unterausschüssen statt. Insgesamt finden rd. 15-17 (ein- bis zweitägige) Treffen pro Jahr statt. Darüberhinaus tritt der Beschäftigungsausschuss unter jeder Ratspräsidentschaft zusammen. Dieses als „informell“ bezeichneten Treffen bieten der Präsidentschaft eine Chance, die wichtigsten Fragen zu diskutieren, die der Ausschuss vorantreiben soll. Die schriftlichen Statements, die aus den informellen Treffen hervorgehen, benutzt die Präsidentschaft, um diese dem Ministerrat vorzulegen (Jacobsson und Vifell 2003:8/9). Die Indikatorengruppe behandelt technische Fragen, wie die Entwicklung von Indikatoren und die Frage der Vergleichbarkeit von nationalen Statistiken. Diese Zahlen haben immer auch politischen Charakter; sie bilden die Grundlage für die Formulierung der Beschäftigungsrichtlinien. (Jacobsson und Vifell 2003:10)

Die Empfehlungen der Beschäftigungskommission haben nur beratenden Charakter. Es hat sich jedoch gezeigt, dass sie einflussreich sind, denn ihre Vorschläge sind meist identisch mit den dann folgenden Entscheidungen des Ministerrats. Aufgrund dieses Umstands stellt der Beschäftigungsausschuss eine wichtige politische Bühne dar, in der politische Verhandlungen gegenüber der offenen Diskussionen und dem bloßem Meinungs austausch über beste Praktiken dominieren (Jacobsson und Vifell 2003:17).

Indikatoren und Monitoring:

Indikatoren werden dazu benutzt, um den Fortschritt der Mitgliedstaaten bei der Anwendung der EBS zu bewerten. Sie werden der Analyse der Nationalen Aktionspläne zugrundegelegt und fließen in den Gemeinsamen Beschäftigungsbericht ein. Die Indikatoren werden jährlich in dem Beschäftigungsausschuss festgelegt. Die Arbeitsgruppe für Indikatoren des Beschäftigungsausschusses unterstützt die Kommission bei der Auswahl, Verbesserung und Weiterentwicklung der Indikatoren im Lichte neuer statistischer Entwicklungen und neuer politischer Zielformulierungen. In der Arbeitsgruppe für Indikatoren sind Vertreter der Kommission (Generaldirektion Beschäftigung) und der Mitgliedstaaten beteiligt.

Die Auswahl von Indikatoren beruht auf verschiedenen qualitativen Kriterien. Das wichtigste Kriterium für die Auswahl eines Indikators ist dessen Relevanz für die praktische Politik. Ein weiteres Kriterium ist die Frage, ob entsprechende zuverlässige statistische Daten (vorzugsweise aus Gemeinschaftsquellen, d.h. von Eurostat) vorhanden sind; weiterhin spielt die Frage eine wichtige Rolle, ob Daten zwischen den Mitgliedstaaten vergleichbar sind und ob die Daten aktuell sind. Schliesslich spielt die leichte Verständlichkeit und Interpretierbarkeit von Daten eine wichtige Rolle für die Auswahl eines Indikators. Die Indikatoren sind in Schlüsselindikatoren und Kontextindikatoren aufgeteilt. Die Schlüsselindikatoren messen den Fortschritt bezogen auf die Ziele, so wie sie in den Beschäftigungsrichtlinien definiert wurden. Die Kontextindikatoren sollen die Analyse der Nationalen Aktionspläne erleichtern, indem sie die Einbettung der nationalen politischen Maßnahmen und deren Ergebnisse in den nationalen Kontext verweisen (de la Porte 2002:40ff).

2002 gab es 35 Schlüsselindikatoren und 64 Kontextindikatoren für die Bereiche der Förderung von Beschäftigungsfähigkeit, der Förderung von Unternehmertum, der Erhöhung der Anpassungsfähigkeit und der Verbesserung der Chancengleichheit von Männern und Frauen. Als Beispiele lassen sich die „Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit“, die „Aktivierung von Arbeitslosen“, das „Steuer- und Sozialleistungssystem“, „lebenslanges Lernen“, „benachteiligte Gruppen“, „Firmengründungen“ und „Firmenüberlebensquoten“, „Arbeitsorganisation“ und „Arbeitszeit“, „Arbeitsschutz“, „Arbeitsqualität“, „geschlechtsspezifische Unterschiede“, „Vereinbarkeit von Beruf und Familie“, und „Betreuungseinrichtungen“ nennen. Andere richten sich auf die Gesamtpersistenz des Arbeitsmarktes, wie beispielsweise „Beschäftigung“, „Vollzeitbeschäftigung“, „Arbeitslosigkeit“, „Jugendarbeitslosigkeit“, „Langzeitarbeitslosigkeit“, „Beschäftigungszunahme“, „Wachstum der Arbeitsproduktivität“, „Produktionsstückkosten“ oder „regionale Verteilung der Beschäftigung“ (De la Porte 2002: 42)

Neben Schlüssel- und Kontextindikatoren wird zwischen primären, sekundären und tertiären Indikatoren unterschieden. Die primären Indikatoren sind Indikatoren, die sich auf die europäische Ebene beziehen und allgemeine, alle Mitgliedstaaten betreffende Entwicklungen anzeigen. Diese Indikatoren werden aus vorhandenen statistischen Daten von Eurostat, dem Labour Force Survey oder dem EC Household Panel ausgewählt. So beispielsweise wird der Indikator für soziale Exklusion und Armut als „60 % des Median Einkommens“ definiert (de la Porte 2002:42) Sekundäre Indikatoren sind gemischte Indikatoren. Ihr Ziel ist es, Primärindikatoren zu ergänzen, um diese für spezifische Policy Ziele dienstbar zu machen. Auch diese Daten stammen in erster Linie aus europäischen Datenquellen.(Atkinson et al. 2002). Tertiäre Indikatoren schliesslich sind Indikatoren aus nationalen Statistiken. Sie werden auf der europäischen Ebene nicht direkt verwendet (de la Porte 2002:42).⁴

Die Indikatoren werden, wie oben erwähnt, von einer Untergruppe des Beschäftigungsausschusses ausgewählt. Diese Untergruppe ist mit nationalen Experten besetzt, die von den Mitgliedstaaten ernannt werden. Die nationalen Experten einigen sich über geeignete und relevante primäre und sekundäre Indikatoren, die das spezifische Problem sowie das politische Ziel sachgerecht repräsentieren. Die Vorschläge für Indikatoren werden an den zuständigen Ausschuss des Ministerrats weitergeleitet, der die Angemessenheit der

4 Die Arbeit der Indikatorengruppe richtete sich in 2003 in erster Linie darauf, die existierenden Indikatoren im Lichte der revidierten Beschäftigungsrichtlinien zu überprüfen. Auch arbeitete die Gruppe kontinuierlich daran, die Vergleichbarkeit, die Zuverlässigkeit und die Aktualität der Datenbasen zu verbessern. Das Generaldirektorat Beschäftigung arbeitet mit Eurostat und dem europäischen Amt für Statistik zusammen. So wurde beispielsweise eine Datenbasis mit detaillierten Informationen über die Ausgaben und Zielgruppen der aktiven Arbeitsmarktpolitik entwickelt.

Indikatoren diskutiert und die ihm angemessen erscheinenden an den zuständigen sektoralen Rat weitergibt. So muss beispielsweise der Vorschlag der Armutsdefinition als 60 % des Median Einkommens von dem Ausschuss für Arbeits- und Sozialfragen gebilligt werden. Der zuständige Rat entscheidet dann in einem konsensualen Verfahren darüber (De la Porte 2002:42). Die so formulierten Indikatoren werden im Benchmarking System verwendet.

Benchmarking:

Generell definiert impliziert Benchmarking die Analyse interner Praktiken und Prozesse einer Organisation, die einem systematischen Vergleich mit denjenigen anderer Organisationen unterzogen wird, um die Besten Praktiken zu identifizieren. Benchmarking umfasst die Bereitstellung von Informationen, das Herstellen von Vergleichbarkeit, die gemeinsame Diskussion von Erfahrungen und wechselseitiges Lernen, die zur Identifikation der besten Praktiken führen, aber auch die Einigung und Verpflichtung auf bestimmte inhaltliche Ziele, deren Einhaltung dann durch eine Peer Review überprüft wird. Der Prozess des Benchmarking lässt sich als ein Prozess „von unten“ (bottom-up – siehe FN 3) organisieren, der auf der Bildung von Netzwerken und Erfahrungsaustausch basiert, oder als ein „Prozess von oben“ (top down – siehe FN 3) der eine Form von zentraler Kontrolle darstellt. Die beiden Prinzipien des Lernens und der Kontrolle, beide konstitutiv für Benchmarking, stehen in einem gewissen Spannungsverhältnis zueinander (Arrowsmith et al. 2003:5), das sich auch in dem Benchmarking niederschlägt, so wie es im Rahmen der EBS praktiziert wird. Mit der Verbindung dieser beiden Prinzipien eröffnet sich die Benchmarking Methode⁵ bietet eine Möglichkeit, Probleme des kollektiven Handelns auf der vertikalen und horizontalen Ebenen zu bearbeiten. Auf der vertikalen Ebene stellt sie eine Antwort auf mögliche Spannungen zwischen zentraler Regulierung (Heteronomie) und lokaler und lokaler Verantwortlichkeit (Autonomie) dar. In der horizontalen Dimension besteht die Möglichkeit, dass politische Akteure mit sehr unterschiedlichen Vorstellungen oder öffentliche und private Akteure (wie die Sozialpartner) sich auf eine generelle Handlungsrichtung einigen, ohne sich auf Details festlegen zu müssen, die die Verhandlungen erschweren (Arrowsmith et al 2003:2).

Im Rahmen des Benchmarking Prozesses wird ein Benchmark (Indikatoren) als Masstab verwendet, um die Entwicklungen im Ländervergleich und über die Zeit zu messen. Sie schliessen Ziele, konkrete Maßnahmen und Arbeitsmethoden ein. Die Benchmark Indikatoren können, wie erwähnt „von oben“ oder „von unten“ definiert sein (de la Porte, Pochet and Room 2001). Meist sind „von oben“ vorgegebene Indikatoren quantitativer Natur und die „von unten“ eingegebenen qualitativer Natur. Im Bereich der Beschäftigung haben sich die Mitgliedstaaten auf „von oben“ definierte quantitative Benchmarks verständigt und haben eine übergreifende Beschäftigungsquote (70 %, 60 % für Frauen) vorgegeben, die bis 2010 erreicht werden soll (Lissabon Prozess). Die Definitionen dieser Benchmarks sind das Ergebnis eines politischen Verhandlungsprozesses.

Die Evaluation der Nationalen Aktionspläne durch die Kommission:

In einem ersten Schritt präsentiert jeder Staat im Rahmen einer zweitägigen Sitzung seinen Nationalen Aktionsplan. Andere Länder können die Gelegenheit nutzen, Fragen zu stellen und die mögliche Übertragbarkeit von Maßnahmen zu diskutieren. Zwei Länder werden vorher gebrieft und leiten die Befragung (Cambridge Prozess). In einem zweiten Schritt organisiert die Kommission bilaterale Treffen mit Mitgliedstaaten, an denen Regierungsvertreter und u.U. auch Vertreter der Sozialpartner beteiligt sind. Im Rahmen dieser „Bilaterals“ wird den Mitgliedstaaten mitgeteilt, welche Handlungsempfehlungen bezüglich einer besseren Einhaltung der EBS Richtlinien ausgeprochen werden sollen. Nach Abschluss der Bilaterals schreibt die Kommission einen Entwurf des Gemeinsamen Beschäftigungsbericht zusammen mit einigen Empfehlungen, der dann vom Ministerrat verabschiedet wird (Casey and Gold 2003:3/4).

5 Der erste Bezug auf Benchmarking fand sich in der Mitteilung der Kommission ‚Benchmarking the Competitiveness of European Industry‘ (Com (96)463) in 1996. Diese schlug ein Benchmarking System vor, das in enger Zusammenarbeit mit der Industrie und den Mitgliedstaaten entwickelt werden und dazu dienen sollte, die europäische Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern. Eine weitere Kommunikation 1997 (Com (97) 153) sah vier Pilotprogramme im Bereich von Fertigkeiten, Logistik, der Finanzierung von Innovationen und der Auswirkung von neuen Technologien auf organisatorische Strukturen vor. Das Europäische Benchmarking Forum wurde 1997 und die Benchmarking Competitiveness Group 1999 eingerichtet (Arrowsmith et al. 2003:10-12).

Eine weiteres Instrument, das im Rahmen des Benchmarking Prozesses der EBS angewendet wird, um gemeinsames Lernen zu fördern, ist die *Peer Review*. Wie erwähnt basiert die EBS im Unterschied zu den anderen Maßnahmen der freiwilligen Koordination wie sie im Bereich der Sozialen Integration, der Pensionssysteme oder des Gesundheitssystems existieren, auf einem Vertragsartikel (Amsterdamer Vertrag Art. 129). In diesem Artikel wird auch ausdrücklich die Peer Review, das heisst der Austausch von Informationen, Erfahrungen sowie die Diskussion von Besten Praktiken vorgeschlagen. Die Peer Review beruht auf einer vergleichenden Analyse und Evaluation der Ergebnisse der einzelnen Mitgliedstaaten sowie möglicherweise einer Erprobung neuer Maßnahmen, die sich in anderen Ländern bewährt haben. Die Ziele der Peer Review sind es somit,

- bewährte nationale Praktiken der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu identifizieren, auszuwerten und zu verbreiten;
- zu beurteilen, ob und wie bewährte Praktiken effektiv in andere Mitgliedstaaten übertragen werden können;
- die Ideen und Ziele der EBS weiter zu entwickeln und durchzuführen;
- eine Liste von methodischen Kriterien für die Auswahl und die Überprüfung von guten Praktiken zu entwickeln und vorzuschlagen.

Im Rahmen der Peer Reviews stellen die einzelnen Mitgliedstaaten, organisatorisch unterstützt von der Kommission, besonders vielversprechende Maßnahmen (Beacon Programmes) dar, die sich in ihrem Land bewährt haben. Bis 2003 fanden zwei Runden solcher Peer Reviews statt (1999/2000 und 2003/2004). Jährlich werden ca. acht bis zehn Peer Reviews vom Beschäftigungsausschuss genehmigt. In der ersten Runde wurden 26 „Beacon“ Programme von 13 der 15 Mitgliedstaaten präsentiert. An jeder Review nahmen zwei bis neun Mitgliedstaaten als Besucher bzw. Reviewers teil. Insgesamt fanden 122 Besuche statt. In der zweiten Runde wurden bisher 13 Reviews von acht Ländern organisiert (Casey und Young 2003:5). Die Teilnehmer an den Peer Reviews sind Vertreter der jeweiligen nationalen Regierungen, unabhängige Arbeitsmarktexperten und Vertreter der Kommission.

Die Guten Praktiken, die Gegenstand einer Peer Review sind, werden von den Mitgliedstaaten unter denjenigen Maßnahmen ausgewählt, die in den Gemeinsamen Beschäftigungsberichten dargestellt oder in den Nationalen Aktionsplänen veröffentlicht wurden. Das heisst, sie basieren auf der vorhergehenden Evaluation oder den Monitoring Ergebnissen und beziehen sich thematisch auf (die Säulen und) Richtlinien der EBS.

Die Peer Review wird von dem Mitgliedstaat ausgerichtet, der die ausgewählte Gute Praxis präsentiert. Die Länder die daran teilnehmen, sind drei bis fünf Peer Länder mit einem speziellen Interesse an den praktischen Erfahrungen mit dieser speziellen Maßnahme. Seit 2002 unterstützen ÖSB Unternehmensberatung Austria und das Institut für Arbeitsmarktstudien (IES) die Kommission bei der Organisation der Reviews und der Diffusion der Resultate. In 2000/01 wurden die Reviews von ÖSB Consulting GmbH und INBAS, 1999 von NEI organisiert. Das Peer Review Treffen besteht aus einer eintägigen Evaluation der relevanten Maßnahme(n) und möglicherweise aus Besuchen „vor Ort“ in Arbeitsvermittlungsbehörden, Schulen, oder Firmen (Casey and Gold 2003:5)..

4. Die Implementation und die Auswirkungen der EBS/OMK Beschäftigung

Die Analyse der Implementation und der Auswirkungen der EBS lässt sich entlang zweier unterschiedlicher Dimensionen darstellen: (a) der Auswirkungen auf der Ebene der Policies, d.h. der Politikinhalt und deren Wirkungen, gemessen an Politikergebnissen (Policy Outcomes), wie zum Beispiel der Anzahl der getätigten Weiterbildungsmaßnahmen, und Policy Wirkungen (Impacts) gemessen als Milderung des Problems, wie zum Beispiel der Reduzierung von Arbeitslosigkeit. Darüberhinaus interessieren jedoch auch (b) Wirkungen prozessualer und struktureller Art, wie der Veränderung von Entscheidungsprozessen und die Veränderung des relativen Gewichtes der Akteure, die an diesen Prozessen beteiligt sind.

4.1 Policy Ebene

Wirkungen auf der Policy Ebene lassen sich wiederum in Wirkungen unterscheiden, die genereller Natur und mehr spezifischer Natur sind.

4.1.1 Generelle Auswirkungen

Eine erste generelle Auswirkung lässt sich bezogen auf Veränderungen feststellen, die durch den Prozess des Benchmarking hervorgerufen werden: So wird betont, dass Politik immer mehr unter einer ergebnisorientierten Perspektive betrachtet wird und zunehmend durch eine „Kultur der Evaluation“ geprägt sei.⁶

Eine zweite zentrale Wirkungsfrage erstreckt sich auf den postulierten Lernprozess und die erwartete inhaltliche Annäherung von Politik, oder genauer gesagt die Konvergenz von Maßnahmen. Haben Prozesse des Lernens stattgefunden? Haben die oben beschriebenen Peer Review Programme einen solchen in Gang gesetzt und zu einem des Policy Transfer geführt? Sind spezielle Elitennetzwerke entstanden, die diesen Prozess fördern? Vorliegende Analysen (Casey und Gold 2003) zeigen, dass hier Skepsis geboten ist. Sie weisen darauf hin, Policy Lernen bisher nur in begrenztem Umfang im geplanten Rahmen verläuft, und – anspruchsvoller – konkreter Politik Transfer, das heisst die Übernahme von bestimmten Praktiken aus anderen Mitgliedstaaten sich mit erheblichen Hürden konfrontiert sieht. Das oben beschriebene Peer Review Programm stellt bisher eher eine „epistemic community“⁷ (Haas 1992) von Experten und hohen Verwaltungsbeamten dar), die kaum Einfluss auf die Regierungen der Mitgliedstaaten hatte. Mit anderen Worten der Peer Review Prozess als „Ort des Lernens“ ist relativ exklusiv und bezieht nur wenige Akteure, in erster Linie Regierungsakteure, mit ein, und sehr viel weniger Repräsentanten der Sozialpartner und von Organisationen der Zivilgesellschaft sowie öffentliche Akteure der regionalen und kommunalen Ebene. Lernen scheint zwar in einem gewissen Masse stattzufinden, aber mehr in einer ad hoc Form und ausserhalb der offiziellen Kanäle (Casey and Gold 2003:2).

Prozesse der *Deliberation und Überzeugung*, die zu einer Konvergenz von *Präferenzen und Maßnahmen* führen, können sich auch im Beschäftigungsausschuss (Jacobsson und Vifell 2003) vollziehen. Hier scheint substanzielles Wissen zwar in den Diskussionen des Ausschusses eine sehr wichtige Rolle spielen, und die Grösse eines Landes scheint sekundär zu sein. Jedoch – so der Befund – hängt es von der Natur der Entscheidungsfrage ab, ob die Diskussionen mehr den Charakter von Deliberation oder einen Verhandlungscharakter haben. Wenn es beispielsweise um die konkreten Handlungsempfehlungen an einen Mitgliedstaat geht, spielen die nationalen Standpunkte und die nationalen Interessen bezüglich der konkreten Formulierung eine wichtige Rolle und es wird verhandelt, nicht deliberiert. So gibt es im Vorfeld er Treffen

6 So meinte zum Beispiel ein belgischer Ministerialbeamter, dass Politik in Belgien traditionell auf Maßnahmen, nicht auf Ergebnisse hin orientiert war. „Die Frage war: Welche Maßnahmen sollen wir ergreifen? Wie können wir uns einigen, und nicht: Welches sind die Resultate dieser Maßnahmen? Diese Evaluationskultur ist neu für Belgien“ (Interview Beamter Arbeitsministerium, Belgien, zitiert in Lopez-Santana 2003:9).

7 Eine „epistemic community“ besteht aus Experten, die gemeinsames Wissen und professionelle Normen teilen, und die in Prozessen des Informationsaustausches und der Deliberation zu einer Konvergenz von Sichtweisen darüber gelangen, wie Probleme angemessen zu lösen sind.

durchaus Koalitionsbildungen mit ähnlich gesinnten Ländern, insbesondere, wenn es um politisch heikle Fragen geht wie beispielsweise der exakten Definition von Indikatoren. Dies ist nicht überraschend, wenn man bedenkt, dass die Mitglieder der Kommission politische Mandate von ihren Regierungen empfangen haben, die wiederum das Ergebnis einer unter verschiedenen Akteuren ausgehandelten nationalen Position darstellt. In diesen sensiblen Bereichen findet sich keine Evidenz dafür, dass ein nationaler Standpunkt sich aufgrund der Diskussionen im Ausschuss wirklich geändert hat. Auch wenn die Kommissionsmitglieder einige Maßnahmen potentiell für ihr Land als sehr positiv einschätzen, wissen sie um die politischen Schwierigkeiten einer möglichen Umsetzung. Mit anderen Worten auch wenn der nationale Delegierte in der Deliberation im Komitee überzeugt wird, heisst dies noch lange nicht, dass dies in seinem Land in einen wirklichen Politikwandel mündet.

Im Unterschied dazu entwickeln sich bei politisch weniger heiklen Fragen offene Diskussionen (Jacobsson und Vifell 2003:17). Es gibt viel Bereitschaft in dem Ausschuss zu argumentieren. So wurde ein gemeinsamer Ansatz für die Beschäftigungspolitik entwickelt, der auf eine präventive und aktivierende Politik hin orientiert ist. Es gibt zwar keinen vollständigen Konsensus, aber es herrscht eine gemeinsame allgemeine Sicht darüber vor, wie Probleme zu lösen sind. Im Hinblick auf konkrete Einzelmaßnahmen bestehen aber, wie oben dargestellt, durchaus Konflikte. Dennoch gibt es ein Bewusstsein dafür, dass die anderen Beteiligten eine Einhaltung der Richtlinien erwarten, und die Gewissheit, dass Kritik geübt wird, wenn diesen Erwartungen nicht entsprochen wird. Eine Nicht-Einhaltung der Zielsetzungen muss erklärt und begründet werden (Jacobsson und Vifell 2003:16). Auch übt die Wiederholung der oft identischen Empfehlungen Jahr nach Jahr Druck auf die Mitgliedstaaten aus, diese Empfehlungen auch zu befolgen (De la Porte and Pochet 2001). Im Vergleich zu den ersten Jahren der Anwendung der EBS erscheint die Definition der politischen Empfehlungen darüberhinaus nicht mehr eine so sensible Angelegenheit zu sein wie anfänglich.

Eine weitere generelle Policy Wirkung der EBS, die mit den oben dargestellten Erfahrungen konsistent ist, besteht darin, dass die EBS Maßnahmen in manchen Ländern zu Aktivitäten geführt haben, die bisher nicht existierten, mit anderen Worten, Leerstellen der Arbeitsmarktpolitik in diesen Ländern gefüllt werden. Ein Beispiel dafür stellt eine Politik für die Gleichstellung der Geschlechter in Spanien dar.⁸ So kann generell gesprochen die EBS zu einem Katalysator für die nationale Arbeitsmarktpolitik werden. Indem externe Beschränkungen vorgesehen werden und Ziele vorgegeben werden, die innerhalb bestimmter geplanter Fristen realisiert werden sollen, indem diese Ziele auf die Länder mit der besten Performanz ausgerichtet werden und die nationalen Ergebnisse verglichen werden, können Impulse zum politischen Handeln gesetzt werden (Goetschy 2000:4).

4.1.2 Spezifische Aspekte der Implementation und Policy Auswirkungen

Betrachtet man die Policy Wirkungen der EBS, so stellt sich zunächst die Frage nach dem Maßstab, anhand dessen die Wirkung gemessen wird. Es ist der Maßstab einer effektiven Arbeitsmarktpolitik, nicht einer effektiven Beschäftigungspolitik (die letztere hängt von vielen makroökonomischen Faktoren ab). Als Maßstab einer aktiven Arbeitsmarktpolitik wurden folgende Kriterien verwendet: anstelle der Finanzierung der Arbeitslosigkeit sollen Angebote aktiver Unterstützung erfolgen, die Arbeitslose in Maßnahmen der Weiterbildung und Ausbildung integriert, die deren Mobilität fördert, aber auch Sanktionen verhängt, wenn Arbeitslose sich weigern, sich in den Arbeitsprozess zu integrieren und die Möglichkeiten der Kinderbetreuung vorsieht. Ein weiterer Maßstab ist die Prävention von Arbeitslosigkeit, insbesondere von Langzeitarbeitslosigkeit. (Watt 2003:5) Allgemein lässt sich sagen, dass die Kriterien der EBS mehr daraufhin orientiert sind, Beschäftigung zu erhöhen, als die offizielle Arbeitslosigkeit zu reduzieren. Dies trägt dem Umstand Rechnung, dass es unterschiedliche Formen der Anbindung an den Arbeitsmarkt gibt und nicht eine simple Dichotomie von Beschäftigten einerseits und Arbeitslosen andererseits⁹ (Watt 2003:6). Insgesamt sind die

8 So soll die EBS in Spanien die Gleichstellung der Geschlechter am Arbeitsplatz zu einem „salient issue“ gemacht haben. Davor gab es keine entsprechenden Initiativen der Regierung, der Arbeitgeberverbände und der Gewerkschaften (Lopez-Santana 2003:10).

9 Die Annahme einer abgestuften Anbindung an den Arbeitsmarkt birgt allerdings auch die Gefahr in sich, dass auf Löhne und Arbeitsbedingungen ein Druck nach unten erfolgt (Lopez-Santana 2003:9).

von der EBS definierten Ziele, so beispielsweise die Beschäftigungsfähigkeit und der Aktivierung so breit formuliert, dass nationale Policy Maßnahmen sehr unterschiedlicher Orientierung darunterfallen können: strenge Gebots- und Verbotprogramme, wie die Entziehung von Transferleistungen, wenn Arbeit abgelehnt wird, ebenso wie finanzielle Anreize, wie zum Beispiel die Mobilitätshilfen (Serrano 2003).

Alle Mitgliedstaaten legen regelmässig ihre Nationalen Aktionspläne vor. Ein Ergebnis scheint zu sein, dass die meisten Länder in ihren Nationalen Aktionsplänen die Maßnahmen beschreiben, die in diesen Ländern vor der Einführung der EBS im Bereich der Arbeitsmarktpolitik bereits getätigt wurden und die oft gar keine spezifische Reaktion auf die EBS darstellen. Das heisst sie bestehen (bestanden) aus nationalen Beschäftigungsprogrammen, die schon verabschiedet waren, oder die in Planung waren. Weiter zeigen die ersten Erfahrungen mit den Plänen, dass der Hauptfokus der meisten Pläne zunächst meist auf der Förderung von Beschäftigungsfähigkeit und von Unternehmertum lag. Weniger Bezug wurde zunächst auf die Förderung der Anpassungsfähigkeit und der Chancengleichheit genommen. Die meisten Aktivitäten konzentrieren sich auf die Personen, die schon lange arbeitslos sind. Seit dem Europäischen Rat in Lissabon hat das lebenslange Lernen an Bedeutung gewonnen (de la Porte 2002:46). Häufig waren und sind die beschriebenen Maßnahmen darüberhinaus nicht systematisch miteinander verbunden. Auch wird der Beitrag des Europäischen Sozialfonds zu den verschiedenen nationalen Maßnahmen in der Regel nicht ausreichend berücksichtigt. Darüberhinaus formulieren die meisten Nationalen Aktionspläne keine genauen quantitativen Ziele und auch nicht die Höhe der Mittel, die verwendet werden. Häufig fehlen Zeitpläne für die Umsetzung der formulierten Politikziele sowie die Angabe der statistischen Instrumente, die verwendet werden, um diese zu evaluieren (Goetschy 2000:2).

Nach der zweiten Evaluation von 1999 wurden zum ersten Mal Empfehlungen an die Adresse der Mitgliedstaaten ausgesprochen. Die Kommission identifizierte acht Bereiche, in denen die Implementation in einzelnen Ländern als unzureichend beurteilt wurde:

- die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit (Belgien, Griechenland, Spanien, Portugal und Italien);
- die Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit (Belgien, Deutschland, Spanien, Portugal, Italien);
- Maßnahmen zu einer Steuerreform und Arbeitslosengeldreform (Deutschland, Griechenland, Italien, Österreich);
- die Schaffung von Beschäftigung im Dienstleistungssektor (Belgien, Deutschland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Irland, Italien, Portugal);
- die Entwicklung eines beschäftigungsfreundlichen Steuersystems (Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Österreich, Finnland, Schweden);
- die Modernisierung der Arbeitsorganisation (Griechenland, Frankreich, Portugal, Griechenland, Grossbritannien);
- die Erhöhung der Chancengleichheit der Geschlechter im Arbeitsleben (Deutschland, Spanien, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, Österreich, Grossbritannien);
- die Verbesserung der Messindikatoren und der statistischen Instrumente (Deutschland, Griechenland, Spanien, Italien, Niederlande, Luxemburg, Grossbritannien) (Goetschy 2000:2).

Insgesamt wurden neun Empfehlungen notifiziert. Die Mitgliedstaaten, die am wenigsten kritisiert wurden, waren die drei skandinavischen Länder (Dänemark, Schweden und Finnland) sowie diejenigen, in denen die Arbeitslosigkeit relativ niedrig ist (Luxemburg, die Niederlande, Portugal und Österreich) (Goetschy 2000:2).

Die ersten Erfahrungen zeigten, dass zwar insgesamt Fortschritte in fast allen Bereichen zu konstatieren sind, jedoch viele Probleme weiter bestehen. So sind die regionalen Unterschiede in der Arbeitsmarktpotenzial in den Ländern immer noch hoch, ja haben sich in einigen Staaten gar noch vertieft. Die Implementation der vier Säulen bzw. Richtlinien ist ungleich. Die grössten Fortschritte wurden im Bereich der Beschäftigungsfähigkeit registriert, während die Fortschritte in dem Bereich Anpassungsfähigkeit geringer ausfielen.

Nach fünf Jahren der Erfahrung mit der EBS wurde gemeinsam durch die Kommission und die Mitgliedstaaten eine Evaluation der EBS durchgeführt. Diese Fünf-Jahres Evaluation basierte auf den nationalen Eva-

lationen, die von Institutionen durchgeführt wurden, die die Mitgliedstaaten beauftragten. Die Qualität der Berichte der Mitgliedstaaten, die auf der Website der Kommission veröffentlicht wurden, fiel sehr unterschiedlich aus. Zu ihrem Bericht fügte die Kommission eine makroökonomische Analyse und eine Gesamtanalyse der Nationalen Berichte hinzu, die in der Kommunikation der Kommission vom Juli 2002 veröffentlicht wurden.

Insgesamt wurde die EBS als Erfolg gewertet. Die Kommission stellte insgesamt eine Konvergenz in den politischen Maßnahmen fest: „There have been significant changes in national employment policies, with a clear convergence towards the common EU objectives set out in the EES policy guidelines“ (CEC, 2002:3)¹⁰. So wurden von 1997 bis 2002 in Europa zehn Millionen Arbeitsplätze geschaffen. Allerdings stellt der Bericht auch wichtige Herausforderungen fest, die im wesentlichen in der demographischen Entwicklung, bestehenden Engpässen auf dem Arbeitsmarkt, regionalen Unterschieden, notwendigen Umstrukturierungen, dem Einfluss der Globalisierung und Erweiterung der Europäischen Union bestehen.¹¹

Nach der Evaluation wurden, wie oben erwähnt, die Richtlinien umgestaltet. Inhaltlich wurde damit keine Veränderung herbeigeführt. Nach wie vor spielt das Ziel der Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt eine wichtige Rolle. Aber es wurden auch einige neue, quantifizierte Ziele eingeführt, da die vorherigen Zielvorgaben als zu unbestimmt betrachtet wurden.¹²

Allen Beschäftigungssuchenden soll ein Neuanfang in Form eines Arbeitsplatzes oder einer Ausbildungsmöglichkeit geboten werden und zwar bei jungen Leuten im Ablauf von sechs Monaten nach Beginn der Arbeitslosigkeit und bei Erwachsenen im Laufe von 12 Monaten nach Beginn der Arbeitslosigkeit;

- bis 2010 sollen 25 % der Langzeitarbeitslosen an aktiven Maßnahmen teilnehmen;
- bis 2010 sollen wenigstens 85 % der 22- Jährigen eine höhere Schulausbildung absolviert haben;
- die Beteiligung am lebenslangen Lernen sollte wenigstens 12,5 % der erwachsenen Beschäftigten betragen;
- bis 2010 soll eine Erhöhung des effektiven Rentenalters von 60 auf 65 Jahre realisiert werden;
- bis 2010 sollten mindestens 90 % der Kinder zwischen drei Jahren und dem Schulalter Plätze in Kindertagesstätten erhalten, und mindestens 33 % der Kinder unter drei Jahren;
- bis 2010 sollte es nicht mehr als 10 % Jugendliche mit einem vorzeitigen Schulabbruch geben;
- alle Stellenausschreibungen der nationalen Arbeitsämter sollen bis 2005 europaweit bekannt gegeben werden und allgemein zugänglich sein.

Die mangelnde Abstimmung mit anderen Politiksektoren wurde mit der Einführung einer besseren Koordination mit den makroökonomischen politischen Richtlinien (Broad Economic Policy Guidelines) begegnet. Allerdings wird an dieser Form der Koordination von seiten des europäischen Gewerkschaftsbundes ETUC bemängelt, dass die Broad Economic Policy Guidelines sich nur sehr selektiv auf die Richtlinien der EBS beziehen, und zwar auf deren „neoliberale Aspekte“ (Watt 2003:15). Auch wird kritisiert, dass die neuen Richtlinien keine angemessenen finanziellen Mittel zur Realisierung der definierten Ziele vorsehen, vielmehr Kosten-Wirksamkeits Gesichtspunkte und die Einhaltung des Stabilitätspaktes apostrophieren (Goetschy 2002; Watt 2003:12).

In ihrer Kommunikation von 2003 stellt die Kommission fest dass die Reformen sich insgesamt positiv auf die Beschäftigung ausgewirkt haben, dass während des Luxemburger Prozesses 10 Millionen Arbeitsplätze geschaffen wurden, dass sich die Arbeitslosigkeit europaweit von 10.1 % auf 7.4 % (um 4 Millionen Per-

10 Die sie zum Teil auf die Peer Reviews zurückführte.

11 Die immer noch hohe Arbeitslosigkeit wird interessanterweise nicht erwähnt (Watt 2003:8)

12 Zunächst hatte die Kommission in ihrem Entwurf strengere quantitative Ziele formuliert. Diese wurden unter dem Einfluss der Mitgliedstaaten in der endgültigen Entscheidung abgemildert So wurden beispielsweise die quantitativen Ziele von 15 auf 8 reduziert. Einige Ziele wurden ganz entfernt (so die Reduktion des Unterschiedes in der Höhe der Arbeitslosigkeit von Männern und Frauen) . Manche quantitativen Ziele wurden von 30 % auf 25 % reduziert . Auch wurde die Bereitstellung von separaten finanziellen Mitteln für die Implementation der EBS entfernt (Watt 2003:16/17).

sonen) reduzierte und die Langzeitarbeitslosigkeit von 5,2 % auf 3,3 % sank. Allerdings stellt sie auch noch gewichtige Schwächen und Mängel fest, die eine Herausforderung für die Arbeitsmarktpolitik darstellen und in Angriff genommen werden müssen. So sind die Beschäftigungsquoten nach wie vor unzureichend. Die Arbeitslosigkeit ist in manchen Mitgliedstaaten immer noch hoch, insbesondere bei jungen Leuten, Älteren, Frauen und benachteiligten Gruppen. Gleichzeitig werden Engpässe auf dem Arbeitsmarkt deutlich, d.h. Bereichen, in denen die Nachfrage nach Arbeitskräften nicht befriedigt werden kann. Die Unterschiede in der Beschäftigungssituation von Frauen und Männern ist in manchen Berufsgruppen sehr ausgeprägt, insbesondere was die Entlohnung anbetrifft. Effektives „Gender Mainstreaming“ wird in allen Mitgliedstaaten nicht zufriedenstellend umgesetzt. Auch verbleiben grosse Disparitäten zwischen den Regionen innerhalb der Mitgliedstaaten. Die Zunahme der Arbeitsproduktivität ist gesunken (Kommission Kommunikation 2003:4).

Über die vertikale Dimension der Auswirkungen der EBS Richtlinien auf die nationale Arbeitsmarktpolitik hinaus, gilt es auch die horizontale Dimension des wechselseitigen Lernens der Mitgliedstaaten untereinander zu betrachten. Dieses Lernen, so das erklärte Ziel der EBS, soll durch die Einrichtung der Peer Reviews gefördert werden.

Policy Auswirkungen unter dem Gesichtspunkt des wechselseitigen Lernens:

Die Anwendung und Auswirkungen der Peer Review als Ort des Lernens und des Policy Transfers im spezifischen¹³ ergab, dass – nach Abschluss der ersten Runde von Peer Reviews – insgesamt noch nicht viel Lernen stattgefunden hat und dass die Austauschprozesse sich in einem engen Rahmen vollziehen, in dem nur eine relativ begrenzte politische Elite beteiligt ist. Die Motive, warum ein Mitgliedstaat eine Review im eigenen Land ausrichtet, sind:

- um den eigenen, als erfolgsversprechend betrachteten Problemlösungsansatz zu fördern und zu verbreiten;
- um einen Feedback auf die eigenen Maßnahmen zu erhalten und ein existierendes Programm verbessern zu können;
- um unterschiedliche, interne Interessen auszubalancieren. Wenn beispielsweise eine subnationale Einheit ein Programm entwickelt hat, das einen guten Ruf erworben hat, möchten andere subnationale Einheiten demonstrieren, dass sie auch erfolgreiche Aktivitäten entwickelt haben.

Mit der Ausnahme von Luxemburg und Griechenland¹⁴ haben alle Mitgliedstaaten eine Peer Review organisiert, die drei großen Länder jeweils drei. Aber auch kleine Länder wie Finnland und Dänemark waren sehr aktiv in dieser Hinsicht.

Als die wichtigsten Motive, warum ein Land als Besucher an einer Peer Review eines anderen Landes teilnimmt, lassen sich folgende Motive unterscheiden:

- um zu sehen, welche Maßnahmen ein anderes Land anwendet, um die Herausforderungen zu bewältigen, mit denen man sich selbst konfrontiert sieht;
- um mehr über einen spezifischen Aspekt eines Programmes oder einer Technik (wie beispielsweise der Evaluation) zu lernen;
- um als Reviewer seinen eigenen Ansatz und die eigenen Programme bekannt zu machen und zu verbreiten;
- um „dabei zu sein“ und sich als pflichtbewusstes Mitglied der EBS zu erweisen.

Die häufigsten Reviewer in der ersten Runde waren Griechenland und Luxemburg, gefolgt von Österreich und Finnland.

13 Die Analyse des Prozesses der Durchführung und der Auswirkungen der Peer Reviews basiert auf der Analyse von Casey und Gold (2003).

14 Sie haben waren mit 11 Besuchen aber die Peer Reviews am meisten genutzt.

Die Auswahlkriterien, die die nationalen Regierungen anwenden, um bestimmte Personen an solche Peer Reviews zu schicken, erwiesen sich als unsystematisch und nicht strategisch angelegt. In den Arbeitsministerien selbst waren die Auswahlkriterien unklar. Der Entscheidungsprozess erfolgte dezentral, da verschiedene Abteilungen in den Arbeitsministerien sowie andere Ministerien (wie z.B. das Bildungsministerium) an der Auswahl beteiligt waren.

Der Test, dass effektives Lernen von den guten Praktiken anderer Staaten stattgefunden hat, wäre der konkrete Policy Transfer, d.h. die Übernahme einer konkreten arbeitsmarktpolitischen Maßnahme, von der man im Rahmen der Peer Review gehört hat. Welche Maßnahmen wurden zum Gegenstand der Erwägung eines solchen konkreten Policy Transfers?

Als besonders positiv beurteilten die meisten Peer Reviewer *Finnlands Programm für ältere Arbeitnehmer*, das ein Mainstreaming der sozialen Integration von älteren Arbeitnehmern mithilfe von Ausbildungs-, Gesundheits- und Arbeitsmarktmaßnahmen vorsieht. Ebenso gelobt wurden die individuellen Beratungsmaßnahmen für Problemgruppen des Arbeitsmarktes wie Langzeitarbeitslose und jugendliche Arbeitslose. Die *deutschen Maßnahmen zur Herstellung von Chancengleichheit für Frauen* wurden als hoch relevant und als im Prinzip auf andere Länder übertragbar eingestuft. Im Unterschied dazu betrachteten viele Reviewer das *französische Programm zur Arbeitszeitverkürzung und Erhöhung der Arbeitsflexibilität* für nicht wünschenswert und nicht realisierbar. Auch das *schwedische Programm zur Förderung von Unternehmerinnen* fand viel Resonanz. Insbesondere wurde gutgeheissen, dass es Frauen waren, die die Beratung für Unternehmensgründerinnen leisten, dass eine begleitende elektronische Unterstützung geboten wird, dass es auf eine längere Frist angelegt ist, sowie dass es eine kontinuierliche Evaluation vorsieht. Beim *italienischen Programm für die Reduzierung von Regulierungen für Firmen* stiess insbesondere der Aspekt eines „one stop shop“ für die Erstberatung auf Interesse. Viel Resonanz fand auch das Programm zur elektronischen Registrierung von neuen Unternehmen und deren Möglichkeit, ihren Berichtspflichten elektronisch nachzukommen.

Gleichzeitig machte die erste Auswertung der Wirksamkeit von Peer Reviews als „Ort des Lernens“ und des Politiktransfers auch die Grenzen dieser Bemühungen deutlich. Die Faktoren, die einen Politiktransfer erschweren, sind die *mangelnde Eignung einer Maßnahme* für den eigenen gegenwärtigen oder auch zukünftigen Arbeitsmarkt. So verwarfen beispielsweise die Griechen das dänische Programm für Langzeitarbeitslose, das eine Pflicht zur Arbeit vorsieht, mit dem Argument, dass es in Griechenland keine entsprechenden Jobs gibt, in denen diese Arbeitslosen platziert werden könnten. Alle Reviewer lehnten das belgische Programm zur Bekämpfung von Jugendarbeitslosigkeit ab, das Quoten von Ausbildungsplätzen für Unternehmen vorschreibt. Diese wurden für Unternehmen in Zeiten der Rezession als zu belastend empfunden.

Ein zweiter Grund für die Nichtübernahme von Programmen anderer Länder ist, dass diese als *nicht notwendig* gehalten werden. Dies galt beispielsweise für das irische Programm, das versucht, einen nachhaltigen Wettbewerbsvorteil für Venture Kapital zu bieten. Das Argument der Reviewer war, dass in ihren Ländern keine Probleme bestehen, solches Kapital anzuziehen. Schliesslich werden manche Programme in der Sache als *nicht überzeugend* betrachtet. So argumentierten einige Reviewer des finnischen Programmes für ältere Arbeitnehmer, dass Finnland damit auf einen fahrenden Zug aufgesprungen sei und dass man erst die Resultate abwarten müsse.

Wichtige Ursachen, die einem erfolgreichen Transfer im Wege stehen, sind institutionelle Hindernisse in Form der bestehenden rechtlichen Regeln, des bestehenden Systems der Arbeitsbeziehungen, der existierenden politischen Strukturen sowie der gegebenen Sozialversicherungs- und Steuersysteme.

So stellt ein Mangel an institutioneller Infrastruktur ein Grund dafür dar, dass die Übernahme eines Politikmodells nicht in Frage kommt. Das französische Programm zur Integration von jungen Arbeitslosen beispielsweise basiert auf lokalen Einrichtungen („missions locales“), die in ein Netzwerk von Informationsbeziehungen und Zentren für Jugendliche eingebettet sind. Diese Voraussetzungen sahen die dänischen und finnischen Reviewer in ihren Ländern als nicht gegeben und bezweifelten daher die Übertragbarkeit dieser Maßnahmen, die im übrigen sehr positiv bewertet wurden.

Existierende rechtliche Bestimmungen erweisen sich weiterhin häufig als Barrieren für einen ansonst wünschenswert erscheinenden Politiktransfer: So weisen beispielsweise die französischen Reviewer des dänischen Programmes zur Förderung der Sozialverpflichtung von Unternehmen darauf hin, dass in Frankreich die Politik für behinderte Arbeitnehmer, die Regulierung der Bedingungen für kollektive Entlassungen und die Regulierung der Arbeitszeit auf Gesetzen beruhen, während sie in Dänemark auf freiwilligen Vereinbarungen und Kollektivverträgen der Sozialpartner basieren. Oder, um ein anderes Beispiel zu nennen, verwies Luxemburg darauf, dass die dänischen Programme für Langzeitarbeitslose eine Gesetzgebung zur flexiblen Arbeitsgestaltung voraussetzt. Nur dann kann sich eine hohe Fluktuation von Arbeitskräften ergeben, die dann wiederum ein kontinuierliches Angebot von Arbeitskräften für zu besetzende Stellen sicherstellt. Luxemburg hingegen mit seiner strengen gesetzlichen Regulierung von Einstellungen und Entlassungen würde nicht genügend Teilnehmer für solche Programme finden.

Ein weiterer wichtiger Faktor, der einen Politiktransfer behindert, ist die unterschiedliche Ausgestaltung der nationalen Systeme der Arbeitsbeziehungen. Alle Reviewer lehnten das französische System der Arbeitszeitreduktion und Arbeitszeitflexibilisierung ab, insbesondere weil es auf einer gesetzlichen Festlegung der Arbeitszeit basiert. Diese Bestimmungen, so das Argument, sollten den Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern überlassen bleiben. In ähnlicher Weise stellten die dänischen, französischen und italienischen Reviewer die Übertragbarkeit des britischen Modells des lebenslangen Lernens in Frage. Sie sahen nicht, wie sich dieses Modell in ihr System der Arbeitsbeziehungen einfügen könnte, in dem die Sozialpartner die Bildungsfragen regulieren. Oder, um ein weiteres Beispiel zu nennen, bemerkten die portugiesischen Reviewer zum niederländischen „Flexicurity“ Programm, dass sie – um dieses System einzuführen – zuerst ein neues System des Dialogs zwischen den Sozialpartnern etablieren müssten. Die Franzosen beurteilten die Übertragbarkeit skeptisch, weil das Programm auf zeitlich begrenzten Arbeitsverträgen basiert, die von der französischen Regierung nicht als wünschenswert beurteilt werden.

Als weiterer Hinderungsgrund des Lernens erweist sich auch die Unterschiedlichkeit der bestehenden Sozialleistungssysteme. Die spanischen Reviewer der dänischen und britischen Programme zur Bekämpfung von Jugendarbeitslosigkeit bemerkten, dass diese Aktivierungsmaßnahmen bei ihnen ins Leere liefen. Die vorgesehene Sanktion im Falle der Nichtteilnahme an einem Ausbildungsprogramm wäre gegenstandslos, da Jugendliche in Spanien, die nie gearbeitet haben, keine Sozialleistungen erhalten. Die portugiesischen Reviewer des dänischen Programmes für Langzeitarbeitslose, das eine Pflicht zur Arbeit impliziert, betonten, dass dies in Portugal kein wirksames Instrument wäre, weil die Arbeitslosenzahlungen so niedrig sind. Oder um ein weiteres Beispiel zu nennen, Luxemburg bezweifelt, dass das österreichische Programm zur Arbeitsintegration von Behinderten im luxemburgischen Kontext angemessen wäre. Der Grund ist, dass das luxemburgische System ein Minimaleinkommen für Behinderte vorsieht und nicht auf dem Arbeitsmarkt basiert.

Auch politische Strukturen spielen eine Rolle, wenn es darum geht, zu erklären, warum nicht mehr Politiktransfer stattfindet. So wurde der italienische „One-Stop Shop“ für Unternehmensgründungen von den deutschen Reviewern als nachahmenswert beurteilt. Jedoch hat die Bundesregierung keine Kompetenzen über solche Einrichtungen. Diese liegen in der Hand der Länder. Die belgischen Reviewer waren von dem finnischen Programm zur Eingliederung älterer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt beeindruckt, hielten es aber nicht für übertragbar, weil die erforderlichen Kompetenzen in Belgien auf verschiedene Ministerien (Wirtschafts-, Sozial und Arbeitsministerium) verteilt sind. Die erforderliche Koordination wäre sehr aufwendig. Die niederländischen Reviewer des britischen Programmes für lebenslanges Lernen verwarfen das zentralistische Konzept, das diesem zugrunde liegt. Die Niederlande selbst sind gerade darum bemüht, die Arbeitsmarktpolitik zu dezentralisieren.

Unterschiede in den allgemeinen Werteinstellungen, was Arbeitsmarktfragen anbetrifft, so stellte sich heraus, stellen ebenfalls Hindernisse für einen Politiktransfer dar. Die belgischen Reviewer, die das dänische Programm für eine Verstärkung der unternehmerischen sozialen Selbstverpflichtung bewerteten, berichteten von den gegenwärtigen Schwierigkeiten in Belgien, im öffentlichen Vergabesystem Sozialklauseln einzubauen. Widerstand findet sich sowohl bei den Gewerkschaften als auch bei den Arbeitgebern. Die belgischen, griechischen, portugiesischen und spanischen Reviewer des schwedischen Programms zur

Förderung von Unternehmerinnen meinten, dass bestehende kulturelle Einstellungen in ihren Ländern den Versuch, ähnliche Programme einzuführen, behindern würden.

Schliesslich treten administrative und finanzielle Engpässe als Ursachen für einen mangelnden Programmtransfers hervor. Sowohl die finnischen als auch die italienischen Reviewer des britischen Programmes zur Förderung des lebenslangen Lernens betonten, dass ein wichtiger Faktor für den Erfolg eines solchen Programmes die Alleinzuständigkeit eines Ministeriums sei, das sowohl für Beschäftigung als auch für Bildung und Ausbildung zuständig ist. Demgegenüber wiesen die italienischen Reviewer darauf hin, dass in Italien drei Ministerien für die berufliche Weiterbildung zuständig seien, zwischen denen es wenig oder keine Koordination gäbe. Die spanischen Reviewer kommentierten, dass für eine Übernahme des deutschen Berufsausbildungssystems die erfolgreiche Koordination der Aktivitäten von Arbeitsämtern, Bildungsbehörden und Gewerkschaften notwendig wäre, ein Versuch, der für Spanien als wenig erfolgversprechend eingeschätzt wurde. Was finanzielle Hürden anbetrifft, so wiesen die griechischen Reviewer, die das deutsche Programm zur Eingliederung jugendlicher Arbeitsloser sehr positiv beurteilten, darauf hin, dass die damit verbundenen Kosten für intensive Beratungen und die Arbeitslast für die Vermittlungsbehörden für sie prohibitiv seien.

Die Prozesse des Lernens, die sich im Rahmen der Peer Reviews entfalten sollten, stellen sich somit insgesamt als ein „unterbrochener Lernprozess“ dar. Unterbrochen in zweifacher Hinsicht: Nationale Ministerialbeamte insgesamt wissen relativ wenig über die Review Prozesse und die Einsichten, die sich daraus für die nationalen Reviewer ergaben. Die Diffusion hält sich in einem engen Rahmen. Die Zirkulierung von Ergebnissen innerhalb der Arbeitsministerien, oder zwischen diesen und anderen relevanten Ministerien und Behörden, erwies sich zumindest in den ersten Jahren als gering. Die Berichte werden zwar im Internet veröffentlicht, scheinen aber nicht auf grosses Interesse zu stossen. Es wurden keine Beispiele gefunden, die darauf hinweisen, dass die Reviewer im nationalen Kontext über die Review berichteten, oder einen speziellen Bericht für Kollegen, ein weiteres Publikum oder die Sozialpartner vorlegten. Auch wurden die Peer Reviews Erfahrungen nicht mit anderen Mitgliedstaaten ausgetauscht.

Die Evaluation des Peer Review Programmes, die im Auftrag der Kommission durchgeführt wurde, kommt zu einer sehr viel günstigeren Einschätzung. Sie wurde von den Organisatoren der Peer Reviews Programme implementiert und basiert auf einer Befragung relativ weniger Personen, die nur in sechs Reviews involviert waren. Die Untersuchung kommt zu dem Befund, dass die Reviews in vielen Fällen Folgeaktionen stimuliert haben. Mit anderen Worten, die in den Peer Reviews präsentierten Policy Maßnahmen wurden danach in den Ministerien, Arbeitsämtern, bei den Sozialpartnern und bei regionalen Körperschaften vorgestellt und diskutiert. In einigen Fällen wurden bilaterale Austausche zwischen Gastgeber und Peer Land, oder anderen Mitgliedstaaten organisiert. Andere Folgeaktivitäten bestanden aus ad hoc Treffen, dem Veranstellen von Seminaren, aus Berichten über die Peer Reviews und Diskussionen über mögliche Verbesserungen und Anpassungen (Evaluation, 2001:3.3).¹⁵ Der zweite Aspekt des unterbrochenen Lernprozesses besteht in den oben beschriebenen Hindernissen, die sich einer einfachen Übernahme von als durchaus positiv bewerteten Praktiken anderer Mitgliedstaaten in den Weg stellen.

Wenn insgesamt die Lern- und Transferprozesse, die sich bisher vollzogen haben, eher skeptisch zu beurteilen sind, gibt es dennoch durchaus Evidenz von vereinzelt informellen Lernens, aber paradoxerweise mehr ausserhalb des EBS Prozesses. So organisieren Länder wechselseitige Besuche. Auch scheint das Mutual Information System on Employment Policy der Kommission eifrig frequentiert zu werden (Casey und Gold 2003:16). Bezogen auf alle Mitgliedstaaten kann man sagen, dass die EBS dazu dient, Praktiken der aktiven Arbeitsmarktpolitik und der Prävention von Arbeitslosigkeit aus Ländern, in denen diese bereits

15 Von den ca. 35 Reviewers, die befragt wurden, sagten nur sieben, dass die Reviews einen Einfluss auf die neuen Programme oder die Einführung neuer Programme in ihrer Ländern hatten. Und bei diesen sieben, basiert das, was als Einfluss bezeichnet wird auf Äusserungen wie „die Lösungen anderer Länder wurden in Betracht gezogen“, „das Programm hat mein Denken beeinflusst“, „unser Ziel ist es, die Ergebnisse des Programmes zu verfolgen“ (Casey and Gold 2003:17) Auch ist die Darstellung, dass drei Mitglieder des Beschäftigungsausschusses, die nicht an Reviews beteiligt waren, den Eindruck hatten, dass die Peer Reviews, und die verteilten Dokumente Einfluss auf die Arbeitsmarktpolitik ihrer Länder hatte, eine etwas gewagte Interpretation, wenn man bedenkt, dass 30 Mitglieder des Ausschusses befragt wurden (Casey und Gold über die von der Kommission in Auftrag gegebene Evaluation der Reviews durch die Firma, die die Reviews organisierte – 2003:17).

Standard sind, (wie Schweden und auch Deutschland – Jacobsson 1999), zumindest einer Elite in anderen Ländern bekannt zu machen, in denen diese Maßnahmen noch unbekannt waren (Watt 2003:5).

Betrachtet man die Implementation der EBS Richtlinien und die Policy Auswirkungen für den Fall Deutschland ergibt sich ebenfalls ein gemischtes Bild von Erfolg, aber auch eines Mangels an Wirksamkeit der Richtlinien.

4.1.3 Deutschland: Implementation und Policy Auswirkungen

In den meisten Bereichen entsprechen die Richtlinien der EBS den politischen Richtlinien der Arbeitsmarktpolitik, die in Deutschland schon seit längerer Zeit praktiziert wird. Daher hat Deutschland keine grundsätzlichen Probleme, wenn es um die Implementation der Anforderungen der EBS geht (Barbier 2001). Die Analyse der Wirkungen insgesamt ergeben, dass eindeutige positive Effekte der EBS auf die Beschäftigungssituation in den meisten Fällen nicht festgestellt werden können. Dies liegt zum einen daran, dass die meisten Maßnahmen bis 2000 und 2001 noch nicht verwirklicht waren oder erst ab 2002 und später wirksam werden. (RWI 2002:2). Auch wäre es vermessen, zu erwarten, die EBS allein eine fundamentale Verbesserung in der Arbeitsmarktsituation herbeiführen könnte. Hierfür ist vielmehr eine koordinierte Anstrengung aller relevanten Politikbereiche erforderlich (einschliesslich einer institutionellen Reform in Gestalt der Modernisierung des Wohlfahrtsstaates), um eine Stimulierung der makroökonomischen Entwicklung in Gang zu setzen. Auffallend ist, dass die EBS in der öffentlichen Debatte sehr viel weniger Aufmerksamkeit gewonnen hat, als die Hartz Reformen und die Agenda 2010 (Schoemann 2003:10).

Spezifischer wurde Deutschland in dem Entwurf der Kommission für eine Ratsempfehlung über die Implementation des EBS von 2000 empfohlen,

- den Steuerdruck auf Beschäftigte durch eine Steuerreform und Abgabenreform zu mindern, insbesondere die Arbeitskosten am unteren Ende der Einkommensskala zu reduzieren;
- die Bemühungen um eine Prävention von Langzeitarbeitslosigkeit zu verstärken;
- Anreize für Arbeitslose zu schaffen, sich am Arbeitsmarkt zu beteiligen, insbesondere, was ältere Arbeitnehmer anbetrifft;
- gemeinsam mit den Sozialpartnern die beruflichen Weiterbildungsmöglichkeiten zu verbessern ebenso wie die Möglichkeiten eines lebenslangen Lernens (Draft for a Recommendation on the Implementation of Member States' Employment Policies by ECE 2000).

In der Council Empfehlung von 2002 erhielt Deutschland folgende Ratschläge:

- die Prävention von Langzeitarbeitslosigkeit insbesondere in Ostdeutschland, bei ethnischen Minderheiten und Wanderarbeitern zu verstärken;
- mehr Anreize zu schaffen, sich in den Arbeitsmarkt zu integrieren, insbesondere für ältere Arbeitnehmer und Langzeitarbeitslose sowie die Beschäftigungsfähigkeit speziell von Arbeitnehmern über 55 Jahren zu erhöhen;
- Arbeitsverträge flexibler zu gestalten; und die Weiterbildungsmöglichkeiten gemeinsam mit den Sozialpartnern zu verbessern;
- weitere Anstrengungen zu unternehmen, die Belastung durch Sozialabgaben an der unteren Einkommensskala zu reduzieren, um Arbeit attraktiv zu gestalten;
- den Einkommensunterschied zwischen den Geschlechtern zu reduzieren, die mangelnden steuerlichen Anreize für die Berufstätigkeit von Frauen abzubauen, sowie mehr Möglichkeiten für Kinderbetreuung zu schaffen (Council Recommendation on the Implementation of Member States' employment policies 2002).

Betrachtet man den Nationalen Aktionsplan von 2003 näher, so stellen sich die Aktivitäten zur Implementation der zehn Richtlinien der EBS und deren Auswirkungen wie folgt dar:

Bei der *ersten* Richtlinie „Strategien für die Prävention von Arbeitslosigkeit und der Aktivierung bei Arbeitslosigkeit“ betont der Nationale Aktionsplan das Job AQTIV Gesetz, das zu Beginn 2002 in Kraft trat. Danach

müssen Arbeitslose seit Mitte 2003 sich früher als Arbeitssuchende melden, um möglichst schnell vermittelt zu werden. Erwähnt werden auch die Ergebnisse der Hartz Kommission, die zu zwei neuen Gesetzen führten. Das Dritte und Vierte Gesetz ‚Moderne Dienstleistungen für den Arbeitsmarkt‘ sehen die Zusammenfassung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfefzahlungen für beschäftigungsfähige Arbeitslose vor. Überdies soll ein integrierter Zugang zur Beratung, Vermittlung und Unterstützung für schwer vermittelbare Personen eingeführt werden. Auch ist die Erhöhung der Zahl der Betreuer (mit nicht mehr als 75 zu betreuenden Fällen) und eine intensive individuelle Beratung vorgesehen. 2002 lag die Zahl der zu betreuenden Fälle pro Sachbearbeiter bei rd. 410 Fällen (NAP 2003:9/10). Deutschland hat die Vorgaben der EBS für eine aktive Arbeitsmarktpolitik, d.h. 25 % der Langzeitarbeitslosen bis 2010 in den Arbeitsmarkt zu integrieren, schon erfüllt. Die Aktivierungsquote für junge Langzeitarbeitslose (6 Monate arbeitslos) lag in 2002 bei 42,8 % und bei langzeitarbeitslosen Erwachsenen (12 Monate arbeitslos) bei ca. 24 % (NAP 2003:11).

Die Zahl der jugendlichen Arbeitslosen ging von 1997 – 2000 um ca. 73.000 zurück. In 2002 stieg die Zahl aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung um rd. 53.500 auf 497.400. In 2002 sank die Zahl der arbeitslosen jungen Frauen (unter 25 Jahren) auf 37,5 % . 2001 betrug diese Quote 46,5 % (NAP 2003:11) 2002 waren 446.000 junge Leute in Maßnahmen des aktiven Arbeitsmarktes integriert, 6,4 % mehr als im vorhergehenden Jahr. Durch das Poolen von Arbeitslosen- und Sozialhilfe für Arbeitsfähige erhält die Gruppe zwischen 15 – 24 Jahren eine Arbeitsangebot, das Angebot einer Berufsausbildung, oder einer öffentliche Qualifizierungsmaßnahme. Eines dieser Angebote muss angenommen werden . Ein Sonderprogramm, JUMP Plus, wurde Mitte 2003 eingeführt, das 100.000 Personen, meist Empfänger von Sozialhilfe, eine Arbeitsmöglichkeit oder Qualifikationsmöglichkeit bietet (NAP 2003:11).

Die Langzeitarbeitslosen erreichten einen jährlichen Durchschnitt von rd. 1.31 Millionen (2002). Ihr Anteil an der Gesamtzahl der Arbeitslosen fiel von 33,4 % auf 32,3 % . (2002). Der Anteil der arbeitslosen Frauen fiel von 36,8 auf 35,8 % (2002) (NAP 2003:11) Auch hier wurde eine Spezialprogramm, insbesondere für die neuen Bundesländer eingerichtet, das die (Re)integration von 100.000 Arbeitslosen über 25 Jahren in den Arbeitsmarkt anstrebt (NAP 2003:12).

Im Hinblick auf die zweite EBS Richtlinie „*Das Schaffen von Arbeit und die Förderung von Unternehmertum*“, berichtet der NAP eine recht positive Entwicklung. Die Quote der Unternehmensgründungen war in 2002 mit 451.800 relativ hoch, nach Abzug der Insolvenzen, bleiben 63.000 Neugründungen (NAP 2003:12). Gemeinsam mit den Industrie- und Handelskammern, der Bundesanstalt für Arbeit und anderen wurde ein Service für Unternehmensgründungen Deutschland eingerichtet, das die Gründer berät. Die Zahl der Ausländer, die selbständig tätig sind, ist auf 9 % (2002) gestiegen, und hat fast die Quote der deutschen selbständig Tätigen (10 %) erreicht. Die Beratungsleistungen sollen weiter intensiviert werden und insbesondere auch Frauen ansprechen (NAP 2003:13). Die Investment Banken der Bundesregierung haben 8,9 Billionen Euro für kleine und mittelständische Unternehmen bereitgestellt (NAP 2003:13). Um unternehmerische Tätigkeiten zu fördern, wurden darüberhinaus im Rahmen der Initiative Bürokratieabbau die Anzahl der Gründungsvorschriften reduziert. So wurden beispielsweise die Vorschriften, die das Ablegen einer Meisterprüfung im Handwerk voraussetzt, gelockert und auf Berufe beschränkt, in denen falsche Praktiken die Gesundheit und Sicherheit von Dritten beeinträchtigen können. In 65 von 94 Handwerksberufen muss jetzt nicht mehr eine obligatorische Meisterprüfung abgelegt werden. Gesellen können sich nach einer zehnjährigen Tätigkeit in einer höheren Position in einem Handwerksbetrieb selbständig machen. Eigentümer von Handwerksbetrieben brauchen keine persönliche professionelle Qualifikation mehr (NAP 2003:14). Weiterhin konnte Beschäftigung geschaffen werden, indem Unternehmensgründungen von Arbeitslosen gefördert wurden. Das Angebot eines Überbrückungsgeldes für die erste Phase spielt in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle. Die Zahl der bezahlten Überbrückungsgelder belief sich in 2002 auf 123.000 (+29 %). Darüberhinaus wurde anfangs 2003 eine Starthilfe eingeführt. Ca. 43.000 Personen (davon 40 % Frauen) nahmen diese in Anspruch.

Bezogen auf die Ziele der dritten Richtlinie „*Anpassungsfähigkeit und Mobilität im Arbeitsmarkt*“ ermöglicht das neue Gesetz über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge, das im Januar 2001 in Kraft trat, moderne Formen der Arbeitsorganisation . Seither ist die Zahl der teilzeitbeschäftigten Personen um 1,6 % auf 21,4 % oder 460.000 Personen (2002) gestiegen. Auch wurden neue Möglichkeiten, Teilzeitverträge

zu erhalten, für ältere Arbeitnehmer geschaffen. Seit 2003 können Arbeitnehmer von 52 Jahren und mehr in Teilzeitarbeit gehen. Früher war dies erst ab 58 Jahren möglich (NAP 2003:16)

Was den Kündigungsschutz anbetrifft, so hat Deutschland auf die Empfehlung des Ministerrats (siehe oben) reagiert und mit einer Reform des Kündigungsschutzes begonnen. Diese fügt sich auch in die Reformen ein, die im Rahmen der Agenda 2010 vorgesehen sind, und deren Ziel es ist, Schranken für die Schaffung von Arbeitsplätzen abzubauen. Der Nationale Aktionsplan 2003 stellt fest, dass die Gewerkschaften diese Reformen als zu weitgehend beurteilen, die Arbeitgeber hingegen als nicht ausreichend. Das Gesetz über die Reformen des Arbeitsmarktes ist im November 2003 in Kraft getreten und soll bis 2008 gelten. Es sieht unter anderen Dingen vor, dass in Unternehmen mit weniger als fünf Arbeitnehmern, wobei Beschäftigte mit Teilzeitverträgen nicht einbezogen werden, die Kündigungsvorschriften gelockert werden. Gleichzeitig wird bei betriebsbedingten Kündigungen die Rechtssicherheit dadurch erhöht, dass die Auswahlkriterien für die Arbeitskräfte, die entlassen werden sollen, begrenzt wurden. Auch wurden Ausnahmen von betriebsbedingten Kündigungen klarer geregelt. Weiterhin soll den Interessen von Firmen an einer produktiven Alters- und Qualifikationsstruktur mehr Gewicht gegenüber sozialen Gründen eingeräumt werden (NAP 2003:16). Die aktive Arbeitsmarktpolitik ist ein wichtiges Instrument, um Anpassungsfähigkeit und Flexibilität zu erhöhen. In diesem Zusammenhang spielt das Job AQTIV Gesetz eine wichtige Rolle. Jedoch wird von Arbeitslosen, die ohne soziale Verpflichtungen sind und die länger als drei Monate arbeitslos waren, erwartet, dass sie umziehen (NAP 2003:16). Ein Beitrag zur Erreichung des Zieles der dritten Richtlinie leistet auch die Umorganisation des Weiterbildungsmarktes, die die Bundesregierung vorgenommen hat. Seit Januar 2003 werden Berechtigungsscheine (Vouchers) an Arbeitslose ausgestellt, mit denen diese sich geeignete Weiterbildungsmaßnahmen auswählen und „kaufen“ können (NAP 2003:17)

Um den Zielen der Richtlinie vier *„Die Entwicklung von Humankapital und lebenslangem Lernen“* zu entsprechen, wurden verschiedene Strategien entwickelt. Die Bundesregierung unterstützt die Länder in ihren Bemühungen, das ganztägige Schulsystem auszudehnen, um insbesondere Frauen die Möglichkeiten des lebenslangen Lernens und der Berufstätigkeit besser ausschöpfen zu lassen (NAP 2003:18). Die Bundesregierung, die Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften fordern, dass allen interessierten und dazu befähigten jungen Menschen die Möglichkeit einer Berufsausbildung geboten werden soll. Zu diesem Zweck wurde die Verordnung, die die Auszubereignung festlegt, für fünf Jahre außer Kraft gesetzt, sodass auch in neu gegründeten Unternehmungen Ausbildungsplätze eingerichtet werden können. Weiterhin gibt es ein Programm *„Kapital für Arbeit“*, das Firmen Niedrigdarlehen anbietet, wenn diese Investitionen tätigen, die Ausbildungsplätze, insbesondere in den neuen Ländern, schaffen (NAP 2003:19).

Um der Richtlinie fünf *„Die Erhöhung des Arbeitsangebots und die Förderung des aktiven Alterns“* gerecht zu werden, wurden Maßnahmen getätigt, die auf eine stärkere Integration von Frauen in die Arbeitswelt abzielen, indem sie Beruf und Familie leichter vereinbar machen. Auch soll die Beschäftigung in Niedrigeinkommenskategorien attraktiver gemacht werden. Eine besondere Herausforderung stellt die Erhöhung der Beschäftigungsquote von älteren Arbeitnehmern (55 – 64 Jahre) dar, die bis 2010 auf 50 % gesteigert werden soll. 2002 lag die entsprechende Beschäftigungsquote bei insgesamt 38,4 % (bei Männern bei 47,1 % und bei Frauen 29,8 %). Die Gruppe, die am schwierigsten zu integrieren ist, ist die Gruppe zwischen 60 und 64 Jahren, während die Beschäftigungsquote der Gruppe zwischen 55 und 59 Jahren bedeutend höher liegt. Das Ausscheiden aus dem Berufsleben liegt bei rd. 60 Jahren (NAP 2003:21). Um die Integration älterer Personen zu erreichen, sieht das erste und zweite Gesetz für moderne Dienstleistungen auf dem Arbeitsmarkt verschiedene Maßnahmen vor. So beispielsweise eine Kompensationszahlung für ältere Arbeitnehmer, die eine Stelle in einer Niedrigeinkommenskategorie annehmen. Eine andere Maßnahme sieht die Möglichkeit vor, einem Unternehmen die Beiträge zur Sozialversicherung zu erlassen, wenn dieses Arbeitnehmer einstellt, die über 55 Jahre alt sind. Auch können ältere Arbeitnehmer über 52 Jahren zeitlich befristete Arbeitsverträge erhalten, ohne dass objektive Gründe für die zeitliche Begrenzung genannt werden müssen (NAP 2003:22).

Das Arbeitskräfteangebot wird auch durch die Gestaltung der Einwanderung nach Deutschland beeinflusst. So sieht das geplante Einwanderungsgesetz u.a. neue Möglichkeiten der Einwanderung für besonders qualifizierten Personen vor (NAP 2003:22).

Zur Erfüllung der Richtlinie sechs „*Die Gleichstellung der Geschlechter*“ berichtet die Bundesregierung über eine Anzahl von Maßnahmen. Zunächst wird festgestellt, dass die Erhöhung der Beschäftigungsquote von Frauen sich fortgesetzt hat. Mit 58.8 % (2001 und 2002) sind die Anforderungen von Stockholm erfüllt. Im Vergleich zu dem Jahr 2000 stellt diese eine Erhöhung von 1.1 % dar. Die Beschäftigungsquote von Männern sank in der gleichen Periode um 0.9 % von 72.8 % 2000 auf 71.9 % in 2002. Die Arbeitslosigkeit von Frauen fiel von 10.0 % in 2000 auf 9.5 % in 2001 und 2002. Diejenige von Männern stieg im gleichen Zeitraum von 9.2 % auf 9.9 % (NAP 2003:23). Was die unterschiedliche Entlohnung von Frauen und Männern anbelangt, wird konstatiert, dass die Lücke sich verringert hat. Der Verdienst von Frauen liegt in den alten Ländern aber immer noch bei 75 % des jährlichen Bruttoeinkommens von Männern. In der jüngeren Altersgruppe (20-24 Jahre) beträgt der Anteil nur 95 % (alte Länder), und 99 % (neue Länder). Die Bundesregierung sucht hier gemäss den Anforderungen Art.141 EC Vertrag, das Prinzip der gleichen Bezahlung für gleichwertige Arbeit zu realisieren. Auch im Hinblick auf die Steuergesetzgebung, die für Frauen ein Beschäftigungshindernis darstellen kann, werden Maßnahmen erwogen. 94 % aller Frauen mit einem Einkommen (zusätzlich zum Einkommen des Ehegattens) sind in Steuerklasse fünf, die eine relativ hohe Steuerlast vorsieht. Hinzu kommt, dass das Arbeitslosengeld auf der Basis der Nettoeinkommens vor der Arbeitslosigkeit kalkuliert wird, was bedeutet, dass Frauen in dieser Steuerklasse nur ein relativ niedriges Arbeitslosengeld beziehen, damit weniger Anreize haben, berufstätig zu werden (NAP 2003:22). Eine Studie der Regierung soll diese Auswirkung der Steuergesetzgebung im Hinblick auf ihre Anreizwirkungen für die Erwerbstätigkeit von Frauen prüfen (NAP 2003:24).

Zur Stärkung der Rechte von Frauen auf dem Arbeitsmarkt wendet die Bundesregierung eine Doppelstrategie an: Sie praktiziert einerseits „Gender Mainstreaming“ und sucht andererseits auch, die Beschäftigung von Frauen im besonderen zu fördern. Ein Bündel von Maßnahmen zielt darauf ab, Frauen stärker in die Informationsgesellschaft zu integrieren. Das Ziel, die aktive Nutzung des Internets durch Frauen zu erhöhen, wurde bereits weitgehend erreicht; ein Zentrum „Frauen in der Informationsgesellschaft“ wird bis 2005 finanziert. Dieses koordiniert verschiedene Projekte, die bestrebt sind, Frauen mit Informationstechniken und Technologie im allgemeinen vertraut zu machen (NAP 2003:23). Die Gleichstellung der Geschlechter in der Privatwirtschaft wird durch verschiedene Maßnahmen gefördert, so beispielsweise die Implementation der europäischen Direktive 2002/73.

Es wurden auch Maßnahmen ergriffen, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu erleichtern, so zum Beispiel Kindertagesstätten ausgebaut. Die Länder und Kommunen erhalten 2004 rund zwei Billionen Euro und von 2005 an 2,5 Billionen Euro jährlich, um Einrichtungen zur Kinderbetreuung auszubauen. Allerdings ist die Nachfrage nach Plätzen in Kindertagesstätten immer noch höher als das Angebot. Darüberhinaus wurde die Möglichkeit der marginalen Beschäftigung in Haushalten erleichtert, was zu einer Entlastung berufstätiger Frauen und Mütter führt (Zweites Gesetz über moderne Dienstleistungen für den Arbeitsmarkt). (NAP 2003:25/26).

Was die Implementation der Richtlinie sieben „*Die Integration und der Abbau von Diskriminierung von benachteiligten Personen auf dem Arbeitsmarkt*“ betrifft, so legt der Nationale Aktionsplan von 2003 dar, dass die Zahl der vorzeitigen Schulabgänger in Deutschland 2001 bei 12.4 % lag. Bei jungen Ausländern ist die Gefahr eines vorzeitigen Schulabganges besonders hoch.

In 2002 betrug die Zahl der arbeitslosen Ausländer ohne Berufsausbildung an der Gesamtzahl der Ausländer 74.5 %; der entsprechende Anteil bei Deutschen lag bei 36.2 %. Ende 2002 lebten ca. 7.3 Millionen Einwanderer in Deutschland, was rd. 9 % der Gesamtbevölkerung darstellt. Die Zahl der Arbeitslosen an der Gesamtzahl der abhängig Beschäftigten betrug 10.8 %, bei den Ausländern lag sie 2002 bei 19.1 % (NAP 2003:27) Auf Länderebene wurde eine Vielzahl schulischer Maßnahmen entwickelt, um den vorzeitigen Schul- und Ausbildungsabbruch zu verhindern. Einige davon beziehen sich ausdrücklich auf Ausländer, so beispielsweise in Form der Einrichtung einer besonderen Beratung für Ausländer in den Arbeitsämtern.

Erfolgreich waren die Maßnahmen zur Integration von Schwerbehinderten. Das Gesetz zur Sicherung der Eingliederung Schwerbehinderter in Arbeit, Beruf und Gesellschaft von 2000 sieht vor, dass ein Unterneh-

men eine Buße bezahlen muss, wenn es keine Behinderten einstellt. Es umfasst auch Möglichkeiten einer finanziellen Unterstützung von Unternehmen, die Behinderte beschäftigen (NAP 2003:27/28).

Anstrengungen wurden auch unternommen, um der Richtlinie acht „*Die Schaffung von Arbeitsanreizen und die Verbesserung der Attraktivität der Arbeit*“ zu genügen. Arbeitnehmer mit geringer Qualifikation sind besonders von Arbeitslosigkeit bedroht. Die Arbeitslosigkeit von Personen ohne Berufsausbildung betrug 2002 22.6 %, jedoch nur 7.9 % bei Personen mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung. Der Nationale Aktionsplan weist auf die ungünstigen Arbeitsbedingungen im Niedriglohnssektor und auf Regulierungen hin, die dazu führen, dass zwischen Sozialhilfe einerseits und einem Arbeitseinkommen gewählt wird. Die Bundesregierung hat Maßnahmen ergriffen, um Arbeit attraktiver zu gestalten. Die Steuersätze wurden gesenkt und Steuerfreibeträge erhöht. Der Minimalsteuersatz wurde zu Beginn 2004 auf 15 % gesenkt und der Steuerfreibetrag auf 7.664 Euro pro Jahr erhöht. Die Möglichkeiten der marginalen Beschäftigung (Mini-Jobs) wurden von 350 auf 400 Euro monatlich erhöht. Bis zu dieser Grenze müssen keine Sozialversicherungsbeiträge bezahlt werden. In einer Übergangszone von 400 bis 800 Euro steigen dann die Sozialversicherungsbeiträge bis zu einer Belastung von 21 % bei 800 Euro Einkommen (NAP 2003:29). Denselben Zweck, das heisst der Erhöhung der Attraktivität von Arbeit, dienen Maßnahmen, die die Anreize verstärken, sich selbständig zu machen (siehe oben), sowie die Zusammenlegung der Arbeitslosenhilfe und der Sozialhilfeleistungen (siehe oben). Die Aufnahme von Arbeit wird durch diese finanziell interessanter. Eine zeitlich begrenzte Starthilfe wird gewährt. Die finanziellen Anreize, in Beschäftigung zu bleiben, werden damit im Vergleich zur Sozialhilfeabhängigkeit erhöht. Die Folge der Verbindung von Starthilfe und Steuerfreibetrag wird dazu führen, dass weniger häufig zugunsten von Sozialhilfe auf zusätzliche Arbeit verzichtet wird. Wenn ein(e) Arbeitslose(r) sich weigert, eine angemessene Beschäftigung oder Integrationsmaßnahme anzunehmen, werden die Regelsätze um 30 % gekürzt (NAP 2003:30).

Der Nationale Aktionsplan vermerkt, dass die Sozialpartner, die an der Entwicklung der Reformvorschläge beteiligt waren, nicht mit allen Maßnahmen einverstanden sind. So befürworten die Arbeitgeberverbände die neuen Anreize und die Strafen, die im Falle der Ablehnung von Arbeits- und Bildungsangeboten vorgesehen sind, beurteilen aber die Höhe der neuen Zahlungen und die Erhöhung der Kompetenzen der Bundesanstalt für Arbeit skeptisch. Die Gewerkschaften unterstützen die Verbesserung der Beratungsdienstleistungen und Maßnahmen für die Langzeitarbeitslosen, lehnen aber die verkürzte Dauer des Bezugs von Arbeitslosengeld ab (NAP 2003:30). Mit diesen zuletzt beschriebenen Maßnahmen hat die Bundesregierung in ihrem Nationalen Aktionsplan den Empfehlungen des Ministerrats im Zusammenhang mit dem vorgängigen Nationalen Aktionsplan von 2002 entsprochen.

Auch im Hinblick auf Richtlinie neun „*Die Transformation von nicht deklarierte Arbeit in reguläre Beschäftigung*“ hat die Bundesregierung strenge Maßnahmen gegen die illegale Beschäftigung ergriffen. 2002 wurden zu diesem Zweck 315.000 vorläufige Untersuchungen durchgeführt und Bußen in Höhe von 127.5 Millionen Euro auferlegt. So sieht das Gesetz zur Erleichterung der Bekämpfung von illegaler Beschäftigung und Schwarzarbeit im Bausektor beispielsweise vor, dass der Bauunternehmer dafür verantwortlich ist, dass die subkontrahierten Unternehmen ihre Beiträge zur Sozialversicherung abführen. Auch wurde die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden zur Aufdeckung und Sanktionierung von Schwarzarbeit verbessert und die Geldbußen für Schwarzarbeit erhöht. Unternehmen, bei denen Schwarzarbeit nachgewiesen wurde, werden von der öffentlichen Auftragsvergabe ausgeschlossen (NAP 2003:32).

Es wurden aber auch Anreize geschaffen, um die legale Beschäftigung zu erhöhen. So wurde die Schwelle für marginale Beschäftigung erhöht (siehe oben), Anreize zur Selbstbeschäftigung in einfachen Tätigkeiten geschaffen (siehe oben) und bürokratische Hindernisse für Unternehmensgründungen abgeschafft (siehe oben).

Schliesslich wurden Bemühungen unternommen, der Richtlinie zehn „*Regionale Disparitäten*“ zu entsprechen. Die beschäftigungsmässigen regionalen Disparitäten sind in Deutschland sehr ausgeprägt. In 2002 variierten die Beschäftigungsquoten von 70.4 % in Bayern bis 58.8 % in Mecklenburg-Vorpommern. Dasselbe gilt für die Arbeitslosenquoten, die von 3.5 % in Freising (Bayern) bis 21.3 % in Neubrandenburg in Mecklenburg-Vorpommern reichen. Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschafts-

struktur“ strebt den Abbau dieser Unterschiede durch die Förderung industrieller Investitionen an. Auch bietet das European Recovery Programme Darlehen zu besonders günstigen Zinsbedingungen. Das Garantieprogramm der Deutschen Ausgleichsbank bietet Bürgschaften für die neuen Länder und Ostberlin. Die Gemeinschaftsaufgabe Regionalförderung sieht öffentliche Unterstützungsmaßnahmen für Investitionen vor, die auf die Entwicklung von Humankapital und eine angemessene Infrastruktur in strukturschwachen Regionen gerichtet sind. So streben beispielsweise die Programme FUTOUR 2000 und Netzwerkmanagement Ost die Sicherung und Entwicklung von Beschäftigung im Hochqualifikationsbereich an. Oder, um ein anderes Beispiel zu nennen, das InnoRegion Programm fördert eine innovative regionale Zusammenarbeit (Allianzen) zwischen mittelständischen Unternehmen und Forschungseinrichtungen in den neuen Ländern. Das Programm „Lernende Regionen – Förderung von Netzwerken“ unterstützt 74 Netzwerke mit rd. 116 Millionen Euro (NAP 2003:33/34)

Die Maßnahmen des aktiven Arbeitsmarktes wurden und werden mit besonderer Betonung in den neuen Ländern eingesetzt (38 % der Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit zwischen 1999 und 2002) (NAP 2003:35).

Die Länder trugen wesentlich zur Finanzierung der beruflichen Weiterbildungsprogramme und zu den Programmen des lebenslangen Lernens bei (1.84 Billionen Euro in 2001 – NAP 2001). Der grösste Teil dieser Mittel wurde für die strukturelle Anpassung in den neuen Ländern ausgegeben. 45 % des Budgets der Bundesanstalt für Arbeit wird in den fünf neuen Ländern mit einem besonderen Schwerpunkt auf Arbeitbeschaffungsmaßnahmen und auf infrastrukturverbessernden Maßnahmen (Job AQTIV-Gesetz) ausgegeben (Schoemann 2003:4). So wurde mit dem JUMP Programm von 1999 ein Sonderprogramm initiiert, das bestrebt ist, die Arbeitslosigkeit von Jugendlichen zu reduzieren und die Langzeitarbeitslosigkeit zu verhindern. Seit 2004 ist diese Maßnahme Teil des Regelinstrumentariums zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit. JUMP finanziert Aktivierungsmaßnahmen für Jugendliche mit dem Ziel, diese für eine Berufsausbildung vorzubereiten. Die Zahl der Neubeginner beträgt in den letzten Jahren ca. 150.000 pro Jahr. Dieses Programm erhält eine Zusatzfinanzierung aus dem europäischen Strukturfondsprogramm und ist voll in Einklang mit den Zielen der Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit and Anpassungsfähigkeit von Jugendlichen und Langzeitarbeitslosen. Es stösst auf mehr Resonanz in den (alten) Ländern, die eine sozialdemokratische Regierung haben als eine christdemokratisch-liberale Regierung (Schoemann 2003:5). Ein anderes Programm, das Programm der „Lernenden Regionen“ (siehe oben), das Policy Innovationen auf der lokalen Ebene stärken soll, wird auch aus Strukturfondsmitteln mitfinanziert. Es werden ca. 74 regionale Cluster von Gemeinden als Netzwerke unterstützt. Diese entwickeln Lern- und Ausbildungsprogramme, die auf besondere lokale und regionale Bedürfnisse hin ausgerichtet sind. Eine breite Teilnahme von unterschiedlichen lokalen Akteuren ist die Voraussetzung für die Finanzierung. Diese Unterstützung von Netzwerkstrukturen weicht vom Ansatz her von den traditionellen individuell orientierten arbeitsmarktpolitischen Fördermaßnahmen ab (Schoemann 2003: 7).

In ihrer Reaktion auf den Nationalen Aktionsplan 2003 würdigten die Kommission und der Ministerrat, dass Deutschland sich bemüht zu den Beschäftigungszielen des Lissabonner Prozesses beizutragen, kritisieren aber, dass der Bericht keine klaren Beschäftigungsziele formuliert. Weiterhin wird bemängelt, dass der Nationale Aktionsplan nicht so präsentiert wird, dass ein eindeutiger Zusammenhang zwischen den drei übergeordneten Zielsetzungen hergestellt wird. Die Art und Weise, wie Deutschland auf die Empfehlungen des Ministerrats des vorhergehenden Jahres 2002 reagiert hat, wurde insgesamt positiv beurteilt

Spezifischer stellt die Kommission in ihrem Entwurf für die Ratsentscheidung von 2003 dann fest, dass die deutsche Beschäftigungsquote höher liegt als der EU Durchschnitt, aber dennoch deutlich unter der Zielformulierung von Lissabon. Die Beschäftigungsquote älterer Arbeitnehmer ist geringer als in anderen Mitgliedstaaten. Die Beschäftigungsquote von Frauen liegt über dem Durchschnitt der EU. Deren Erwerbstätigkeit wird aber durch den Mangel an Möglichkeiten der Kinderbetreuung behindert. Auch besteht ein grosser Unterschied in der Höhe der Einkommen von Männern und Frauen. Die Wachstumsjahre seit 1997 haben sich in der Beschäftigung nicht niedergeschlagen. Die Arbeitslosigkeit, insbesondere die Langzeitarbeitslosigkeit, sind unter den höchsten Arbeitslosenquoten in der EU. Die Reduzierung der Disparität zwischen Westen und Osten bleibt eine Handlungspriorität. Aus diesen Gründen empfiehlt sie der Bundesregierung,

- die Finanzierung der Sozialversicherungssysteme zu überprüfen, um Arbeitskosten zu reduzieren;
- die Sozialpartner zu ermuntern, Mechanismen der Lohngestaltung zu entwickeln, die den lokalen, regionalen und sektoralen Unterschieden in Produktivität und Arbeitsmarktkonditionen Rechnung tragen und die Lohnverhandlungen mit Maßnahmen der Flexibilisierung der Arbeitszeit und dem Angebot von Weiter- und Fortbildungsmöglichkeiten zu verbinden (so beispielweise durch die Einführung von Ausbildungskonten);
- durch eine Vereinfachung der Regulierungen und die Eröffnung eines besseren Zugangs zu Finanzierungsmöglichkeiten die Entwicklung von mittelständischen Unternehmen zu fördern, sowie in Ostdeutschland eine Kultur des Unternehmertums zu fördern;
- die Reform des Steuer- und Sozialleistungssystems fortzuführen, um Anreize zu schaffen, Arbeit aufzunehmen; die Hartz Reformen zur Reform der Bundesanstalt für Arbeit insbesondere in Ostdeutschland zu überwachen und auszuwerten;
- die mangelnden Anreize für weibliche Erwerbstätigkeit zu überprüfen, und die Betreuungsmöglichkeiten für Kinder, insbesondere in den alten Ländern, zu erhöhen. Die Sozialpartner zu ermuntern, die ungleiche Bezahlung von Frauen und Männern im privaten Sektor zu reduzieren;
- eine umfassende Strategie für ein aktives Altern zu entwickeln, damit Beschäftigte, insbesondere diejenigen über 60 Jahre alten, länger erwerbstätig bleiben; die Teilzeitarbeit von Männern zu ermutigen und mehr Ausbildungsmöglichkeiten für ältere Arbeitnehmer anzubieten;
- mehr in den Bildungsstand der Beschäftigten zu investieren und die Beteiligung am lebenslangen Lernen zu ermutigen, insbesondere für Niedrigqualifizierte, und Angehörige mittelständischer Unternehmen sowie ältere Arbeitnehmer (Entwurf der Kommission für die Entscheidung des Ministerrats 2003:13/14)

In der effektiven Ratsentscheidung vom Juli 2003 fielen diese Empfehlungen dann viel kürzer aus:

- die Effizienz der Arbeitsvermittlung zu erhöhen und die aktive Arbeitsmarktpolitik, unter besonderer Berücksichtigung der neuen Länder, gezielter zu gestalten;
- bürokratische Regulierungen, die beschäftigungshemmend wirken, zu reduzieren, eine anpassungsfähigere Arbeitsorganisation zu schaffen, u.a. die Arbeitsmarktreformen von 2003 prompt zu implementieren;
- lebenslanges Lernen zu fördern;
- die Gleichheit der Geschlechter zu fördern (so wie im Kommissionsvorschlag)
- die Attraktivität von Arbeit zu erhöhen (so wie im Kommissionsvorschlag) (Empfehlung des Ministerrats für die Implementierung der Arbeitsmarktpolitik der Mitgliedstaaten Juli 2003)

Aus der Sicht anderer Akteure, wie z.B. Forschungsinstitutionen werden die Leistungsberichte der Nationalen Aktionspläne Deutschlands¹⁶ zum Teil positiv, zum Teil kritisch beurteilt. Der Gesamteindruck ist, dass Deutschland „seine Hausaufgaben“, was die Veränderung der nationalen Gesetzgebung anbetrifft, erfüllt hat. So sind das unmittelbare Aktionsprogramm zur Verringerung der Jugendarbeitslosigkeit und das Job AQTIV Gesetz deutlich vom Präventions- und Aktivierungskonzept der EBS beeinflusst. Allerdings wurden die meisten Instrumente der Arbeitsmarktpolitik, wie oben erwähnt, schon vor dem Luxemburger Gipfel verwandt. Schon vor 1997 waren rd. 65 % aller Teilnehmer an Programmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik weniger als 12 Monate arbeitslos gewesen (RWI 2002:3). Anerkannt wird auch die seit 1998 erhöhten Ausgaben für eine aktive und präventive Arbeitsmarktpolitik in den alten Ländern und die Steigerung der Zahl der geförderten Personen. Kritisiert wird hingegen, dass sich in den neuen Ländern nach einem Anstieg in 1999, das Förderungsvolumen in 2000 reduzierte, sich allerdings immer noch auf einem sehr hohen Niveau befindet. Bezogen auf die Standardmaßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik wird die Ausweitung der präventiven Strategien gewürdigt, die seit 1997 stattgefunden hat, und sich in verkürzten Wartezeiten widerspiegelt. Positiv beurteilt wird auch die parallele Verwendung von speziellen Fördermaßnahmen für junge Beschäftigungssuchende, von Überbrückungszahlungen für Unternehmensgründer und

¹⁶ Bezogen auf die Nationalen Aktionspläne von 2000, 2001, 2002.

speziellen Maßnahmen für Personen mit schweren Behinderungen, die zu einer Intensivierung der präventiven Ziele geführt haben (RWI 2002:3). Die wirtschaftliche Belebung von 1999/2000 und die damit verbundene Reduzierung der Arbeitslosigkeit hatte sich regional und bezüglich unterschiedlicher Zielgruppen sehr unterschiedlich ausgewirkt. Während der Rückgang der Arbeitslosigkeit in den alten Ländern um 16,3 % (1997-2000) vor allen Dingen jungen Leuten (- 24,8 %) und Ausländern (- 16,3 %) zugute kam, sank die Arbeitslosigkeit älterer Personen, und von mehr als 12 Monate Arbeitslosen weniger als durchschnittlich (jeweils – 8,5 % und –10,6 %). In den neuen Ländern, wo die Zahl der als arbeitslos registrierten Personen nur um 0,3 % fiel, reduzierte sich nur die weibliche Arbeitslosigkeit überproportional (– 7,5 %). Die Jugendarbeitslosigkeit stieg hingegen (12 %) und dasselbe gilt für die Langzeitarbeitslosigkeit (RWI 2002:3).

Auch im Hinblick auf die *beschäftigungsfördernden Steuer- und Transfermaßnahmen* wird festgestellt, dass diese Maßnahmen unabhängig von der EBS schon seit längerer Zeit in Anwendung sind und vor dem Luxemburger Gipfel initiiert wurden. Wichtige neue Maßnahmen, die mit den Zielen der EBS kompatibel sind, stellen die Einführung der Ökosteuer und die 2000er Steuerreform dar. Modellrechnungen zeigen, dass die Auswirkungen der Steuerreform auf die ökonomische Gesamtsituation zu einer Beschäftigungserhöhung von ca. 135.000 Stellen führte. Allerdings wurde diese Wirkung zum Teil durch die Erhöhung der Beiträge zur Krankenversicherung konterkariert.

Ein Versuch, die Anreize für die Beschäftigungsaufnahme für Niedriglohneempfänger, Sozialhilfeempfänger, Familien mit niedrigem Einkommen und alleinstehende Eltern zu erhöhen, fand auch schon vorher im Rahmen des Mainzer Modelles statt. Allerdings umfasst dieses nur ca. 30.000 geförderte Fälle (RWI 2002:4).

Was die Erfüllung der Ziele der *Sozialen Integration* anbetrifft, so bestehen noch erhebliche Mängel insbesondere im Bereich der Integration von Ausländern, und dies trotz der Fortschritte, die seit Mitte der 80er Jahre aufgrund einer Vielzahl von politischen Maßnahmen erzielt worden waren. Einige dieser Mängel haben sich aufgrund der angespannten Lage auf dem Arbeitsmarkt aber auch aufgrund der Lage im Bildungswesen in jüngster Zeit noch verschärft. Dies zeigt sich insbesondere bei ausländischen Frauen und Mädchen. So haben Einwanderer immer noch beschränkten Zugang zu den Bereichen des Dienstleistungssektors, in denen hohe Anforderungen an die Qualifikation der Beschäftigten gestellt werden. Dies zeigt sich in dem deutlichen höheren Risiko der Arbeitslosigkeit, mit dem sich Ausländer konfrontiert sehen, aber auch in einem vergleichsweise niedrigen beruflichen Status und vergleichsweise niedrigen Einkommen von Ausländern (RWI 2002:4).

Die soziale Integration von behinderten Personen war hingegen deutlich erfolgreicher. Während Personen mit schweren Behinderungen, insbesondere weibliche Schwerbehinderte, in den 90er Jahren unter überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit litten, und die bis Ende der 90er Jahre praktizierte Politik wenig Erfolg zeigte, intensivierten sich seit 2000 die Maßnahmen zur Integration Behinderter in den Arbeitsmarkt. So wurden Ende 2000 50.000 neue Stellen für Schwerbehinderte geschaffen und im Juli 2001 das 6. Sozialgesetzbuch eingeführt. Beide Maßnahmen waren entscheidend von der EBS beeinflusst, und brachten deutliche Verbesserungen für die Integration von Behinderten in den Arbeitsmarkt. So fiel der Anteil der Schwerbehinderten an der Gesamtzahl der Arbeitslosen von 4,9 % auf 3,9 %. Ebenso wichtig ist das Gesetz zur Integration von Behinderten, das die gesetzliche Voraussetzungen für deutliche Verbesserungen schafft (RWI 2002:5).

Die Maßnahmen zur *administrativen Vereinfachung und Hilfe für Unternehmensgründungen* werden als positive Beiträge zur Erfüllung der in den EBS Richtlinien formulierten Ziele eingeschätzt. Die Maßnahmen der Nationalen Aktionspläne wurden weitgehend auch durchgeführt. Auch die Programme, die zur Förderung von Unternehmensgründungen auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene getätigt wurden, kommen den Zielen der EBS sehr entgegen. Allerdings existierten die letzteren auf Bundesebene schon seit längerer Zeit, wurden im Rahmen der EBS aber ausgeweitet und verbessert. Die öffentliche Kreditinstitutionen sowie die Deutsche Ausgleichsbank und die Kreditanstalt für Wiederaufbau spielen eine wichtige Rolle bei der Förderung von Unternehmensgründungen. Positiv beurteilt werden auch die besonderen Überbrückungszahlungen für Arbeitslose, die sich selbständig machen. Die finanziellen Hilfen zur Unterneh-

mensgründung scheinen einen grösseren positiven Einfluss auf Unternehmensgründungen zu haben als die Abschaffung von administrativen Hindernissen (RWI 2002:5).

Im Hinblick auf die Erfüllung des Zieles der *Modernisierung der Arbeitsorganisation* wird das Instrument der Führung von Arbeitszeitkonten, das dazu dient, bezahlte Überstunden zu reduzieren, als vielversprechend beurteilt. Die zunehmende Tendenz, Überstunden durch Freizeit zu kompensieren, und gleichzeitig die Zahl der bezahlten Überstunden zu reduzieren, werden auf die zunehmende Verwendung von Arbeitszeitkonten zurückgeführt. Allerdings hat sich diese Entwicklung noch nicht in einem Anstieg der Beschäftigung niedergeschlagen (RWI 2002:6).

Die EBS hat die Entwicklung von Teilzeitbeschäftigung und die Beschäftigung im Rahmen von Zeitverträgen gefördert. Dies schlug sich, wie der Nationale Aktionsplan ausführt, in dem Gesetz über Teilzeitarbeit und Zeitverträgen nieder, das anfangs 2001 in Kraft trat. Dieses Gesetz, das sich explizit auf zwei Direktiven bezieht, soll eine weitere Erhöhung von Teilzeitarbeit mit sich bringen, die langfristig sozialversicherungspflichtig ist. Die Situation bei festen Zeitverträgen ist weniger klar. Einerseits befindet es sich in Übereinstimmung mit der europäischen Gesetzgebung über den Schutz von Personen in Zeitverträgen, auf der anderen Seite betrachten die Arbeitgeber die Limitierung von mehreren Zeitverträgen als eine Maßnahme, die die Regulierung des Arbeitsmarktes erhöht (RWI 2002:6).

Eine weitere Flexibilierungsmaßnahme, der allmähliche Übergang von der Vollzeitbeschäftigung zum Ruhestand, wurde schon 1996 mit dem Gesetz zur Altersteilzeitbeschäftigung eingeführt. Bis jetzt wurde diese Möglichkeit insbesondere so angewandt, dass die Teilzeit- und Ruhestandsphasen in Blöcken in Anspruch genommen wurden. Diese Praxis entlastet zwar den Arbeitsmarkt, konfliktiert jedoch mit der EBS Richtlinie, die bestrebt ist, die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer zu erhöhen. Wünschenswert wäre ein eher gradueller Übergang von der Teilzeitbeschäftigung in den Ruhestand (RWI 2002:6).

Was die berufliche Weiterbildung anbetrifft, so war diese in Deutschland schon immer relativ hoch. In 1997 lag sie bei rd. 31 %, in 1994 bei rd. 24 %. Allerdings sind es immer die überdurchschnittlich qualifizierten Berufsgruppen, die häufiger an der beruflichen Fort- und Weiterbildung teilnehmen. Seit der Einführung des Luxemburger Prozesses gibt es allerdings laut Mikrozensus keine Hinweise auf eine weitere quantitative Erhöhung in der Intensität der beruflichen Weiterbildung. Es gibt jedoch insofern eine wichtige Veränderung, als 2001 zum ersten Mal in einem Tarifvertrag (in der Metallindustrie und Elektroindustrie in Baden-Württemberg) ein Recht der Arbeitnehmer auf berufliche Weiterbildung formal verankert wurde. Darüberhinaus hat das Job AQTIV Gesetz von anfangs 2002 eine ähnliche Neuerung eingeführt, um das Recht auf berufliche Weiterbildung zu unterstützen. So können Arbeitgeber, die nichtqualifizierte oder niedrig qualifizierte Arbeitnehmer für Weiterbildung freistellen, eine teilweise oder ganze Erstattung der Lohnkosten fordern (RWI 2002:7).

Positiv gewürdigt, aber auch zum Teil kritisiert, wurden die neuen gesetzlichen Bemühungen zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen auf dem Arbeitsmarkt. Insgesamt wird anerkannt, dass die sozialdemokratische Regierung, was die weibliche Beschäftigung anbetrifft, deutlich ehrgeizigere Ziele formuliert hat, und mehr Maßnahmen getroffen als die vorhergehende christdemokratisch-liberale Regierung. (Maier 2000). Was den privaten Sektor anbetrifft, wurde auf eine gesetzliche Lösung verzichtet und eine freiwillige Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den zentralen Industrieverbänden gewählt. Als positiv wird vermerkt, dass in den alten Bundesländern die Beschäftigungsquote von Frauen von 55,7 % in 1997 auf 58,2 % in 2000 gestiegen ist, dass der Anteil der arbeitslosen Frauen gesunken ist, dass die Zahl der teilzeitbeschäftigten Frauen gestiegen ist und dass die Inanspruchnahme des Elternurlaubs sich erhöht hat.¹⁷

Kritisch beurteilt wird hingegen, dass einige in den Nationalen Aktionsplänen formulierten Ziele noch nicht befriedigend erfüllt sind: dies bezieht sich auf die Einkommensunterschiede zwischen Männern und Frau-

17 Dies bezieht sich auf die Periode der Implementation der NAPs 2000 und 2001.

en, die Anzahl von Professorinnen an den Hochschulen, in Spezialistinnenfunktionen und im höheren Management, ebenso bezogen auf die Anzahl von Frauen im Informations- und Technologie Sektor und insbesondere bezogen auf das bundesweite Angebot an Kindertagesstätten (RWI 2002:7).

Kritisch wird auch vermerkt, dass die meisten Bundesministerien kein Gender Mainstreaming in der Entwicklung von Policy Maßnahmen, deren Instrumentierung und deren Budgetierung praktizieren. Das Ministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, das die Federführung für Geschlechterfragen hat, zeigt zwar das notwendige Problembewusstsein, hat jedoch nicht die Möglichkeiten und finanziellen Mittel, um andere Ministerien zu beeinflussen. Auch das Bildungs- und Forschungsministerium praktiziert in fast allen Programmen Gender Mainstreaming, teilweise auch das Ministerium für Arbeit und Soziales (Maier 2000:11/12). In der Bundesanstalt für Arbeit werden Mainstreaming Maßnahmen und eine Politik der Gleichstellung der Geschlechter erfolgreicher implementiert als in anderen Bereichen des öffentlichen Sektors. So müssen in den Arbeitsämtern beispielsweise weibliche Angestellte eingestellt werden, die für diese Aufgabe verantwortlich sind.

Bezogen auf den Nationalen Aktionsplan der Bundesregierung von 2000 wird in der Frage Gleichstellung der Geschlechter kritisiert, dass der Plan den Begriff „Geschlecht“ häufig und in vielen Richtlinien verwendet, jedoch nicht in dem Teil, der sich mit Behinderten und Ausländern befasst und in dem eine geschlechtsspezifische Analyse besonders nötig wäre. Kritisiert wird auch, dass generell von steuerpolitische Erleichterungen für Familien gesprochen wird, das System des Einkommenssplitting jedoch, das negative Anreize für die weibliche Berufstätigkeit setzt, aber nicht genannt wird (Maier 2000:12).

Kritisiert wird auch, dass keine Evaluation der diesbezüglichen Maßnahmen durchgeführt wird, sodass man nicht weiss, ob das Ziel, langzeitarbeitslose Frauen und junge Frauen in den Arbeitsmarkt zu integrieren, auch erreicht wurde. Nach den Informationen der Bundesanstalt für Arbeit fällt die Integration der weiblichen Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt nicht sehr erfolgreich aus, während die Integration von jungen Frauen in Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung und Ausbildung erfolgreicher ist (Maier 2000:12).¹⁸

Darüber hinaus werden negative Implikationen einer Mainstreaming Politik im Bereich der Frühverrentung und der Tarifpolitik kritisiert, die in den Nationalen Aktionsplänen nicht bedacht werden. Frühverrentungsmöglichkeiten stehen jetzt auch Frauen offen, insbesondere in der Form der vorgezogenen Teilzeitarbeit. Die Frage ist, ob dies für Frauen ein Vorteil darstellt, weil für diese die offizielle Verrentungsmöglichkeit immer noch früher besteht als für Männer. Aus diesem Grunde kommen alle in Tarifverträgen ausgehandelten und staatliche Unterstützungszahlungen männlichen Erwerbstätigen zugute (Maier 2000:14).

Gewürdigt wird die Praxis eines positiven Mainstreaming, wie es in den Aktionsprogrammen der Regierung zur Förderung von Innovation und Beschäftigung in der Informationsgesellschaft im 21. Jahrhundert gehandhabt wird. Diese Programme enthalten Mainstreaming Zielsetzungen, aber auch Extrabudgets zur Förderung von Frauen. Als erfolgreich gilt auch das Programm zur Gleichstellung von Frauen in Forschung und Lehre an den Universitäten (d.h. das Ziel der 20 %igen Steigerung der Zahl der Professorinnen innerhalb der nächsten zehn Jahre). Im Gegensatz dazu legt die Regierung nur allgemeine Zielformulierungen, aber keine Handlungspläne vor, wenn es um die Milderung der vertikalen Segregation im privaten Sektor geht, das heisst, die mangelnde Repräsentation von Frauen in höher bezahlten Positionen in der Industrie (Maier 2000:16).

Kritisch beurteilt werden auch die in den Nationalen Aktionsplänen dargestellten Maßnahmen zur Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie. So werden beispielsweise die finanziellen Mittel, die für diesen Zweck zur Verfügung gestellt werden, als viel zu gering erachtet.

18 Die Regierung berichtet unter Richtlinie 19, dass Frauen gemäss ihrem Anteil an den Arbeitslosen an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik teilnehmen. Jedoch zeigt der statistische Annex des Nationalen Aktionsplans von 2000, dass im Vergleich zu 1998 die Beteiligung der Frauen insgesamt an solchen Programmen gesunken ist (von 51.4 % auf 50 %). Auch ist der Unterschied zwischen alten und neuen Ländern hier sehr hoch, wird aber nicht gesondert ausgewiesen (Maier 2000:12).

Auch werden die Darstellungen bezogen auf das Recht auf einen Kindergartenplatz und der Verfügbarkeit von Kindergartenplätzen als irreführend beurteilt, wenn diese Kindergartenplätze nur morgens angeboten werden und keine Mittagsmahlzeit einschliessen. Nach wie vor besteht ein Mangel an ganztägigen Kinderbetreuungseinrichtungen. Das neue Gesetz zum Elternurlaub bringt einen Fortschritt, indem es sowohl Müttern als auch Vätern das Recht einräumt, gemeinsam einen Elternurlaub zu nehmen und diesen mit einer Teilzeitarbeit zu kombinieren (Maier 2000:14).

Eine generelle Schwäche der Handlungspläne für die Gleichstellung der Geschlechter wird in allen Bereichen konstatiert, die von den Sozialpartnern ausgehandelt werden. So fällt auf, dass keine Initiativen für mehr Teilzeitarbeit für Männer und für Beschäftigte in höheren Positionen entwickelt werden. Kampagnen für das Bezahlen von gleichen Löhnen für gleichwertige Arbeit fehlen ebenso wie Handlungsansätze zur Förderung von Chancengleichheit in privaten Firmen. Im Bündnis für Arbeit wird über Gender Mainstreaming wenig geredet (Maier 2000:17).

Die Policy Auswirkungen der EBS, so lässt sich zusammenfassend sagen, bringen keine drastischen, sondern eher bescheidene Änderungen und Ergänzungen für die bestehenden arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten und Deutschlands im besonderen. Auch die Lerneffekte zwischen den Mitgliedstaaten halten sich in Grenzen und sind eher punktueller Natur. Welche strukturellen Auswirkungen lassen sich aufgrund der Praxis der Implementation der EBS im allgemeinen und in Deutschland im spezifischen feststellen?

4.2 Strukturelle Auswirkungen

Mit strukturellen Auswirkungen sind Veränderungen in der Beteiligungsstruktur von Akteuren bei der Formulierung und Durchführung der Richtlinien auf der europäischen Ebene, aber auch im nationalen Kontext gemeint. Auf beiden Ebenen wird zwischen einer vertikalen Dimension (europäisch, national, subnational) sowie einer horizontalen Dimension (staatliche und nicht-staatliche Akteure) unterschieden.

4.2.1 Gesamtauswirkungen

Als Gesamtauswirkung struktureller Art auf der europäischen Ebene lässt sich zunächst feststellen, dass der iterative Prozess zwischen europäischen und nationalen Institutionen sowohl von einer intergouvernementalen als auch einer suprastaatlichen Gemeinschaftslogik geprägt ist. Das europäische Zentrum entwickelt gemeinsam mit den Mitgliedstaaten und anderen Interessierten, das heisst den Sozialpartnern und Organisationen der Zivilgesellschaft eine übergreifende Strategie, die dann von den Mitgliedstaaten ausgefüllt wird. Das Subsidiaritätsprinzip wird respektiert, die Mitgliedstaaten können die Maßnahmen zur Erfüllung der Richtlinien frei wählen; die Nichteinhaltung der Richtlinien wird formal nicht sanktioniert. Dies bietet den Vorteil, dass die Bereitschaft der Mitgliedstaaten, bisher ausschliesslich nationale politische Maßnahmen auf der europäischen Ebene zu koordinieren, sich erhöht hat (Héritier 2003; 2002). Es besteht die Chance, zentrale sozialpolitische Fragen zu europäisieren. So erlaubt die EBS, durch einen wechselseitigen Lernprozess Arbeitsmarktpolitik gleichzeitig zu europäisieren und zu nationalisieren (Goetschy 2000:3). Auch können diese Maßnahmen besser den nationalen Gegebenheiten angepasst werden.

Die EBS eröffnet die Möglichkeit, eine grosse Zahl politischer, ökonomischer und sozialer Akteure an der Politikgestaltung und Implementation zu beteiligen und damit die Legitimität von Entscheidungen zu erhöhen sowie durch eine hohe Politikperformanz die Beschäftigungspolitik zu verbessern und an Legitimation durch Output zu gewinnen (Goetschy 2000:3) Die Transparenz in der europäischen Politik kann erhöht werden, insbesondere, was die Output-Seite oder Leistungsseite anbetrifft, da alle Maßnahmen und die Ergebnisse der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen veröffentlicht werden. Der iterative Zyklus, den Benchmarking als Methode umfasst, bedeutet, dass der politische Prozess weniger undurchsichtig ist, und dass klare Ziele und Maßstäbe entwickelt werden, an denen die politisch Verantwortlichen dann gemessen werden können (Arrowsmith et al. 2003:15). Die Wirklichkeit dieser breiten Beteiligung unterschiedlicher Akteure bleibt jedoch hinter diesen hohen Erwartungen zurück. So beispielsweise wird die Intranspa-

renz des Entscheidungsprozesses im Beschäftigungsausschuss beklagt. Nicht alle Betroffenen und Interessierten haben Gelegenheit, ihre Argumente zu präsentieren und es ist schwer, nachzuvollziehen, wie die Politik gestaltet wird (Jacobsson und Vifell 2003:18)

Eine weitere, generelle strukturelle Wirkung ist darin zu sehen, dass diese Art des Regierens durch eine offene Koordination die Politik ein Stück von den Wahlzyklen abkoppelt. So versucht die EBS, die Kurzfristigkeit nationaler wahlgebundener Politik zu überwinden und auf eine mehrjährige Perspektive zu setzen (Goetschy 2000:3). „One can say that the EES is a way to ‚depoliticize‘ the unemployment problem from its immediate national contingencies and to address it in a longer-term perspective. Implicit in this orientation (as with EMU and convergence criteria) is the belief that politicians need to be detached from their immediate national constraints and political contingencies“ (Goetschy 2000:3).

Betrachtet man die spezifischeren politik-strukturellen Auswirkungen zunächst auf der *europäischen Ebene*, so lässt sich beobachten, dass der Europäische Rat in verschiedenen Politikbereichen eine stärkere Führungsfunktion übernommen hat. Er steht an der Spitze der Entscheidungshierarchie und setzt die übergeordneten Ziele fest. Die Arbeit der sektoralen Räte wird von Spezialausschüssen durchgeführt; ihnen obliegt die Selektion von Indikatoren und Benchmarks auf der Basis von Vorschlägen der Kommission. Bis zum Ratstreffen in Lissabon (März 2000) existierte ein deutliches Ungleichgewicht zwischen den verschiedenen Räten. Die ökonomischen und finanziellen Akteure, repräsentiert durch den Wirtschafts- und Finanzausschuss (Ecofin), dominierten im Vergleich zu dem Arbeits- und Sozialausschuss. Um diesen Bias zu korrigieren, wurde unter der portugiesischen Ratspräsidentschaft beschlossen, eine Sitzung des Europäischen Rates pro Jahr wirtschaftlichen und sozialen Fragen zu widmen und diese auf einer gleichberechtigten Ebene zu behandeln. Darüberhinaus soll der Finanz- und Wirtschaftsrat bei der Gestaltung der Allgemeinen Wirtschaftspolitischen Richtlinien die Meinung der verschiedenen sektoralen Räte in Betracht ziehen.

Aber auch die Kommission hat bedeutende neue Aufgaben hinzugewonnen, die mehr in der praktischen Durchführung und in der Koordination liegen. Sie schlägt Richtlinien vor, organisiert den Austausch über Beste Praktiken, schlägt Indikatoren und Benchmarks vor und unterstützt die Durchführung der Richtlinien, deren Überwachung, und die Peer Reviews. Sie strukturiert den Rahmen, in dem die Akteure zusammenhandeln (Goetschy 1999).

Was die Beteiligung der verschiedenen politischen Ebenen, d.h. der Regionen und der Gemeinden in den Mitgliedstaaten, anbetrifft, so haben die europäischen Akteure in den ersten fünf Jahre der EBS die Bedeutung der regionalen und lokalen Implementationsstrukturen in den Mitgliedstaaten nicht erkannt und erst nachträglich in der Analyse der ersten Fünf-Jahres Evaluation anerkannt (Schoemann 2003:3). Die regionalen und lokalen Ebenen der Verwaltung und andere lokale Akteure sollen an dem Entwurf und der Implementation der Richtlinien stärker beteiligt werden (Clark, Commission DG Employment SALTSA 2001). Aber natürlich fallen die Muster der Beteiligung der Akteure der unteren Ebenen in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich aus. Staaten mit föderativen Strukturen verfügen traditionell schon über die notwendigen regionalen und lokalen Institutionen. Diese können allerdings auch starke Eigeninteressen an bestehenden Maßnahmen entwickelt haben und sich daher neuen Programmen widersetzen, in denen sie selbst keine wichtige Rolle bei der Politikformulierung oder bei der Politikimplementation spielen. Aufgrund der Checks-and-Balance Funktion von föderativen Systemen weisen regionale Regierungen häufig auch andere parteipolitische Regierungsmehrheiten auf als die auf der zentralen Ebene regierende Koalition. Daraus kann eine gewollte Abweichung von der Anwendung der EBS fließen, so wie sie auf der Bundesebene definiert wurde. Diese liegt im föderalistischen System selbst begründet (Schoemann 2003:4).

Im Hinblick auf die Beteiligung von nicht-staatlichen Akteuren auf der horizontalen Ebene, lässt sich eine gewisse Diskrepanz zwischen angekündigten Zielen und Beteiligungswirklichkeit feststellen. Für die Entwicklung der Nationalen Aktionspläne wird für alle Länder festgestellt, dass zumal in den ersten Jahren die Sozialpartner sowohl bei der Entwicklung als auch bei der Durchführung der Nationalen Aktionspläne nicht ausreichend beteiligt waren. Der Prozess der Gestaltung dieser Pläne lag im wesentlichen in den Händen der jeweiligen Regierungen. Der Europäischen Rat von Barcelona rief die Sozialpartner dazu auf, sich selbst

auf allen Ebenen (Europa, national, regional und lokal) und in allen Sektoren in den Lissabonner Prozess einzubringen. So sollen diese einen Jahresbericht über ihre Aktivitäten erstellen, der dann dem Sozialrat vorgelegt wird. Auch erarbeiteten die Sozialpartner 2002 ein mehrjähriges Arbeitsprogramm (Kommunikation Kommission 2003:17)

Es lassen sich länderspezifische Unterschiede in der strukturellen Beteiligung der Sozialpartner feststellen, wenn es um die Formulierung der Nationalen Aktionspläne geht. Bis jetzt lässt sich sagen, dass die Sozialpartner entsprechend ihrer traditionellen Rolle und Bedeutung in den nationalen Entscheidungsprozessen beteiligt werden (Biagi 2000). So partizipierten beispielsweise die spanischen Gewerkschaften nicht an allen Schritten der Gestaltung, während Gewerkschaften und die Arbeitgeberverbände in Belgien in allen Phasen beteiligt waren, weil sie eng in die Regierungsstrukturen eingebunden sind (Lopez Santana 2003:12).

Zwar sind Konsultationsprozesse mit den Sozialpartnern vorgesehen, jedoch hat diese Konsultation bei der Gestaltung der Nationalen Aktionspläne insgesamt nicht zu nennenswerten neuen Initiativen der Sozialpartner geführt oder Anstöße zu neuen nationalen Strategien zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit gegeben. Obwohl die Konsultationen über die Nationalen Aktionspläne in der Regel nur auf der zentralen Ebene stattfinden, sind in der Regel nicht die Spitzenfunktionäre involviert. Dies steht im Gegensatz zur Praxis der Tarifverhandlungen auf der nationalen Ebene, in denen die Spitzenfunktionäre der jeweiligen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände vertreten sind (Goetschy 2000:3). Bei der Konsultation zum Nationalen Aktionsplan waren es die Fragen der Flexibilisierung des Arbeitsmarkts und die Verkürzung der Arbeitszeit, die zu den meisten Konflikten zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften führten, während Fragen der Ausbildung und der Beschäftigungsfähigkeit auf Konsensus stiessen (Goetschy 2000:2).

In der Fünf-Jahres Evaluation betont die Kommission in ihrem Bericht, dass Fortschritte erzielt wurden, was die stärkere Einbeziehung von nicht-staatlichen Akteuren in den Entscheidungs- und Implementationsprozess anbetrifft. Es wird positiv vermerkt, dass die Sozialpartner im Laufe der Jahre begannen, eine aktivere Rolle bei der Vorbereitung der Nationalen Aktionspläne zu spielen. Dies wird auch durch Umfragen bestätigt, die der Europäische Gewerkschaftsbund (ETUC) bei seinen Mitgliedern durchführte (Watt 2003:9). Dennoch rief die Kommission Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände erneut dazu auf, sich noch aktiver an der Bewertung und Implementation der Maßnahmen zu engagieren, die in den Nationalen Aktionsplänen aufgeführt werden (Zweite Kommunikation der Kommission). Allerdings hat ETUC gegenüber der Kommission auch immer betont, dass die Gewerkschaften nicht über genügend Ressourcen verfügen, um sich stark zu engagieren (Watt 2003:9). Die Vorstellungen der Gewerkschaften, die von der Kommission auf der informellen Ebene¹⁹ regelmässig konsultiert wurden, schlugen sich insbesondere in Vorschlägen bezüglich der Gestaltung der Rolle der Sozialpartner im Rahmen des Luxemburger Prozesses nieder, die dann auch im Kommissionsentwurf enthalten waren. Die Gewerkschaften begrüßten auch die stärker quantitativ orientierten Zieldefinitionen, die in dem Kommissionsvorschlag enthalten waren. Die Forderung des ETUC jedoch, nationale EBS Kommissionen zu schaffen, in denen die Sozialpartner vertreten sind, wurde von der Kommission nicht aufgegriffen (Watt 2003:12).

Auch bei der Gestaltung der neuen Richtlinien, der „zehn Gebote“, wurden die Sozialpartner und das Europäische Parlament intensiv konsultiert. Das Europäische Parlament unterbreitete zahlreiche Vorschläge zur Verbesserung des Entwurfs der Kommission, so beispielsweise die nationalen Parlamente stärker einzubeziehen. Obwohl die Kommission in der Fünf-Jahres Evaluation kritisierte hatte, dass die EBS unter nationalen Akteuren nur wenig bekannt ist, konnte sie sich nicht dazu entschliessen, in ihren Vorschlägen für die neuen Richtlinien die nationalen Parlamente stärker einzubeziehen. Das Europäische Parlament hatte vorgeschlagen, dass alle Nationalen Aktionspläne zuerst von den nationalen Parlamenten abgesegnet werden sollten, bevor sie der Kommission und dem Ministerrat vorgelegt werden. Dies würde den Bekanntheits-

19 Allerdings gab es in der Kommission deutliche Meinungsverschiedenheiten zwischen der GD Beschäftigung und der GD Wirtschaft und Finanzen. Die erste ist zuständig für die EBS, muss sich aber mit der letzteren abstimmen.

grad der Pläne aufgrund der Medienberichterstattung bedeutend steigern. Im Moment sind sie nur einem begrenzten Kreis von Ministerialbeamten bekannt.

Die Organe der EBS sind im Vergleich zu den anderen Institutionen der Offenen Methoden der Koordination inklusiver. So ist der Beschäftigungsausschuss offener gegenüber den Sozialpartnern und Nicht-Regierungs-Organisationen, als dies für die Organe der wirtschaftspolitischen und finanziellen Koordination zutrifft. Der Beschäftigungsausschuss muss die Sozialpartner konsultieren und ist für die erfolgreiche Durchführung der Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik auf die Sozialpartner angewiesen. Interessanterweise werden die Nationalen Aktionspläne von den Sozialpartnern aber oft als eine reine Auflistung von Maßnahmen der jeweiligen Regierungen betrachtet, und nicht als ein Handlungsplan mit neuen Maßnahmen, die es mitzugestalten gilt. Das mag ein Grund sein, warum die Sozialpartner und die Organisationen der Zivilgesellschaft in manchen Ländern das Gefühl haben, dass bei der Gestaltung der Nationalen Aktionspläne nicht viel zu gestalten ist (Jacobsson und Vifell 2003:18).

Die EBS Richtlinien sind mit impliziten Handlungsmodellen verbunden, die unter Umständen wenig Spielraum für die Vielfalt nationaler Politik lassen und die nationalen institutionellen Traditionen tangieren können (Lundvall und Tomlinson 2001). Der strukturelle Veränderungsdruck, der von der EBS auf die Mitgliedstaaten ausgeht, variiert jedoch stark in Abhängigkeit von der Kompatibilität der EBS mit existierenden nationalen institutionellen Strukturen und Politiktraditionen. So lässt sich generell sagen, dass die EBS Richtlinien Parallelen mit der Diskussion über den Dritten Weg aufweist, so wie sie in Deutschland und Grossbritannien geführt wurde. So geht der Ruf nach einer Förderung des Unternehmertums und der Belohnung von Initiativen davon aus, dass Bürger nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten haben, d.h. die Pflicht, zu arbeiten (Blair and Schröder Rede 1999). Erwerbsarbeit wird als Form und Weg zur Teilhabe an der Gesellschaft und als Ordnungsprinzip von Gesellschaft betrachtet (Coenen und Hortulanus 2001:75) Dies spiegelt sich auch in der Debatte über den „aktiven Wohlfahrtsstaat“ (Vandenbroucke) nieder, die sich weg orientiert von Sozial„ausgaben“ zu Sozial„investitionen“ (De la Porte 2002:48). Obwohl die EBS verschiedenen Welfare Regimes (Esping Andersen 1997) entspricht, dem angelsächsischen, skandinavischen, korporatistischen und mediterranen, bringt sie doch einen strukturellen mehr oder minder ausgeprägten Veränderungsdruck für die einzelnen Mitgliedstaaten. Die EBS ist auch kompatibel mit den arbeitsmarktpolitischen Traditionen der skandinavischen Länder und Grossbritanniens mit ihren hohen Gesamtbeschäftigungsquoten, aber auch hohen Beschäftigungsquoten von Frauen.

Im Gegensatz dazu impliziert die Richtlinie, die die Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit anstrebt, strukturelle Veränderungen für Länder, die korporatistischen Traditionen aufweisen sowie für Länder mit dem mediterranen Modell des Wohlfahrtsstaats. In diesen Ländern liegt – mit der Ausnahme der Niederlande – die Quote der Gesamtbeschäftigung und der Erwerbstätigkeit von Frauen unterhalb des Zieles von Lissabon. Die Wohlfahrtsstaaten dieser Länder basieren auf dem Prinzip des männlichen Hauptverdieners und orientieren sich an verschiedenen Beschäftigungsgruppen (Arbeitnehmer, Beamte etc.). Dies macht die Anpassung an die Richtlinien der EBS schwieriger. So müssen beispielsweise, um die Ziele der Gleichberechtigung der Geschlechter und der Nicht-Diskriminierung von Frauen zu erfüllen, erhebliche Umstrukturierungen vollzogen werden. Hinzu kommt, dass diese Systeme eher transfer- als dienstleistungsorientiert sind. Dies hat zur Folge, dass beispielsweise der Mangel an Kindertagesstätten die weibliche Erwerbstätigkeit erschwert. Eine typische Antwort dieser Staaten auf den wirtschaftlichen Strukturwandel und die steigende Arbeitslosigkeit war der frühere Rückzug aus dem Erwerbsleben. Im Gegensatz dazu fordert die EBS aber die Mitgliedstaaten dazu auf, ältere Arbeitnehmer zu reintegrieren und ihre beruflichen Fertigkeiten zu verbessern (de la Porte 2002:49).

4.1.2 Strukturelle Auswirkungen in Deutschland

Auf der Regierungsebene lassen sich strukturelle Folgen in der Form einer gewissen Anpassung in den Ministerien konstatieren. Der Nationale Aktionsplan von 2000 sah die Einrichtung einer interministeriellen Arbeitsgruppe vor. Diese Arbeitsgruppe soll sich für die Verbesserung der Chancengleichheit der Geschlechter in den Ministerien einsetzen und Kriterien und Maßnahmen für die innerministerielle Weiter-

bildung entwickeln, die eine stärkere Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Fragen in der laufenden Arbeit und den Aktivitäten der Bundesregierung erlauben. Zu diesem Zweck sollte – nach den Nationalen Aktionsplänen 1998 und 1999 – eine zusätzliche Vorschrift zur Gleichstellung der Geschlechter in der Bundesregierung eingeführt werden. Allerdings scheinen der diesbezügliche Entscheidungsprozess und die Implementation der Entscheidung schwierig gewesen zu sein. Der Bericht, der am Weltkongress der Frauen in Beijing von den Bundesministerien vorgelegt wurde zeigt, dass die meisten Ministerien bis zum damaligen Zeitpunkt nur wenig geändert hatten (Lipinsky und Rußbüll 1999).

Die bisher vorliegenden Untersuchungen über die strukturellen Auswirkungen der EBS weisen darauf hin, dass die EBS bisher – mit Ausnahme einer ministeriellen Elite – nicht stark in das Bewusstsein nationaler Akteure getreten ist, und die normalen institutionellen Entscheidungswege bisher wenig berührt hat (Jacobsson und Schmidt (2002). Die Hartz Kommission zur Reform des Arbeitsmarktes beispielsweise ist weit besser bekannt als die EBS (Watt 2003).²⁰

Die Bundesregierung beteiligt die Länder an der Gestaltung des Nationalen Aktionsplans. Die Länder wirken auch maßgeblich an der Implementation der Richtlinien mit. Einige Maßnahmen der EBS haben allerdings auch die Folge, dass die bestehenden Länderkompetenzen tangiert werden. So geht das Programm „Lernende Regionen“ an der traditionellen Aufteilung von Kompetenzen zwischen Bund und Ländern vorbei, wonach allgemeine Bildungsfragen Angelegenheit der Länder sind und nur einige Aspekte der Berufsausbildung in die Kompetenz des Bundes fallen. Es verbindet Kommunen auf der regionalen Ebene und führt diese in Clusterform zusammen. Allerdings hat jedes Land seine eigene Form der Verwaltung dieses Programmes entwickelt. Wenn Kommunen parteipolitisch von Koalitionen regiert werden, die der Bundesregierung näher stehen als ihrer Landesregierung, kommt es zum einem komplexen Zusammenspiel von Interessen, das zur Folge haben kann, dass nicht nur die Qualität der Projektvorschläge im Vordergrund stehen (Schoemann 2003:7).

Die Sozialpartner sind ebenfalls, gemeinsam mit den den Industrie- und Handelskammern, dem Zentralverband des Handwerks und der Bundesanstalt für Arbeit sowie den kommunalen Spitzenverbänden an der Entwicklung der Nationalen Aktionspläne beteiligt. Sie wirken auch in vielfältiger Weise an der Implementation der Richtlinien der EBS mit. Um einige Beispiele aus der letzten Berichtsperiode zu nennen:

- die Industrie und Handelskammern führten Beratungsgespräche für Unternehmensgründer durch (350.000 in 2002);
- der Deutsche Gewerkschaftsbund und die Einzelgewerkschaften haben eine ganze Beratungsinfrastruktur für Arbeitnehmer in Unternehmen mit ökonomischen Schwierigkeiten aufgebaut, in deren Rahmen individuelle Beratungen angeboten, aber auch Sozialpläne entwickelt werden;
- der Tarifvertrag zur Qualifizierung in der Metall- und Elektroindustrie Baden-Württembergs hat Qualifizierungsprogramme für die in diesen Branchen Beschäftigten entwickelt;
- gemeinsam mit den Arbeitgeberverbänden von Dänemark, den Niederlanden, und Irlands hat der Bundesverband der Deutschen Arbeitgeberverbände ein europäisches Programm Pro Age aufgelegt, das die Beschäftigungssituation älterer Arbeitnehmer zu verbessern sucht;
- der Deutsche Gewerkschaftsbund lancierte das Programm Chancengleichheit im Betrieb (NAP 2003:36).

20 Viele Vorschläge der EBS sind mit denjenigen der Hartz Kommission vereinbar, jedoch wurde in der Kommission selbst wenig Bezug auf die EBS genommen und diese wurde nicht detailliert reflektiert (Watt 2003:4).

5. Kritik und praktische Schlussfolgerungen

5.1 Spezifischere Kritik und praktische Schlussfolgerungen

Auf der operativen Ebene der Planung und Durchführung der EBS wurden unterschiedliche Aspekte kritisch diskutiert und mit entsprechenden Änderungsvorschlägen verbunden. So wurden beispielsweise die

- die extrem kurze Frist bemängelt, die für die Vorbereitung der Implementation der EBS/OMK in den ersten Jahren vorgesehen wurde (RWI 2002: 2,8). Die Zeit für die Ausarbeitung war in den ersten Jahren zu knapp bemessen. Mittlerweile hat jedoch eine gewisse Routinisierung eingesetzt und das Verfahren wurde reformiert (siehe oben).
- Ähnliches gilt für die häufige Veränderung von Richtlinien. In der Fünf-Jahres Evaluation wurde daher beschlossen, die Richtlinien im Normalfall für drei Jahre unverändert zu lassen, und mehr Gewicht auf die jährliche Implementationsbewertung zu legen. Dies bedeutet, dass die nationalen Verwaltungen nicht mehr jedes Jahr einen neuen Nationalen Aktionsplan entwickeln müssen (Watt 2003:13).
- Im Hinblick auf die Peer Review wird kritisiert, dass das Verfahren von einem „exklusiven“ in ein „inklusive“ Verfahren umgeändert werden sollte. Nicht nur die Ergebnisse der Reviews sollten weiter verbreitet, sondern auch die Beteiligungsmöglichkeiten ausgeweitet werden, um beispielsweise subnationale Akteure und die Sozialpartner einzubeziehen (Casey und Gold 2003:19).
- Die empirischen Grundlagen für das Messen und die Analyse der Auswirkungen der Arbeitsmarktpolitik bedürfen einer Verbesserung. Die Statistiken in weiten Bereichen des Dienstleistungssektors sind inadäquat, insbesondere was der Anteil der privaten, öffentlichen und halböffentlichen Dienstleistungsangebote anbetrifft. In Deutschland beispielsweise gibt es gegenwärtig keine Daten über Beschäftigte im Dienstleistungssektor, die *nicht* sozialversicherungspflichtig sind. Daher sollten die Richtlinien Anforderungen und Kriterien für das konkrete Messen der Auswirkungen der Arbeitsmarktpolitik enthalten (RWI 2002: 8). Diese Daten sollten auch – vor dem Hintergrund des Zieles, bessere und langfristige Beschäftigung zu schaffen – Auskunft über die Natur der geschaffenen Arbeit bieten.(Goetschy 2000:4).

5.2 Allgemeine Kritik und praktische Schlussfolgerungen

Auf einer allgemeinen Ebene wird die Überbetonung von Auswirkungen kritisiert, die für die EBS typisch ist. Diese Kritik der EBS als Methode von Benchmarking richtet sich darauf, dass diese sich in der Regel auf die Resultate der Durchführung von Programmen erstreckt, und nicht auf die Prozesse, die zu diesen Resultaten führen. Dies kann die Folge haben, dass nicht Lernen und die kontinuierliche Verbesserung von Maßnahmen im Vordergrund stehen, sondern die Zieldefinition und quantitative Maße. Das Produzieren von League Tafeln kann zum Selbstzweck werden und eine „Checking and Verifying- Kultur“ entstehen lassen, die auf Kosten der Qualität der Prozesse geht. Es ist leichter, sich auf Zahlen zu konzentrieren, als die kontingenten und vieldimensionalen Ursachen für Unterschiede von Ergebnissen zwischen den Mitgliedstaaten zu analysieren (Elmuti und Kathawala 1997, zit. in Arrowsmith et al. 2003:18).²¹

Daraus ergibt sich die praktische *Schlussfolgerung*, dass ein ausgewogenes Verhältnis zwischen dem Messen von Ergebnissen und der Analyse der Prozesse, die zu diesen Ergebnissen führen, empfehlenswert ist, d.h. die qualitativen Dimensionen der EBS stärker betont werden sollten. Es bedeutet auch, dass die Evaluation der nationalen Maßnahmen in enger Zusammenarbeit mit denjenigen erfolgen sollte, die für die Durchführung verantwortlich sind (Arrowsmith et al. 2003:25). So ist es begrüßenswert, dass die Kommission schon früh die Notwendigkeit betonte, sich auf Outcomes und Inputs, auf Ursachen und Prozesse, und

21 Eine zu starke Ergebnisorientierung kann die durchführenden Akteure auch dazu verleiten, die Evidenz zu manipulieren.

22 So auch die Initiative der Kommission in Verbindung mit der Förderung der Qualität von Arbeit.

nicht nur Symptome (wie beispielsweise die Arbeitslosenquote) zu konzentrieren²² (Arrowsmith et al. 2003:11).

Die Definition von Besten Praktiken als konfliktreiche Prozesse: In der Praxis zeigt es sich, dass die Definition einer Besten Praxis schwierig ist, insbesondere dann, wenn konfliktreiche Policy Ziele verfolgt werden. Die Daten, die zusammengestellt werden, sind oft schwer zu vergleichen und müssen erst vergleichbar gemacht werden. Diese Zusammenarbeit erweist sich oft als schwierig, weil es nicht nur um technische Aspekte geht, sondern politische Fragen dahinterstehen (Casey and Gold 2003), für die eine politische Einigung gefunden werden muss. Im Unterschied zu der Benchmarking Methode in Firmen, wo Ziele vorgegeben werden können, ist die Zieldefinition in der EU ein konsensualer Prozess (Arrowsmith et al 2003:16), an dem Akteure mit sehr unterschiedlichen Interessen beteiligt sind.

Daraus ergibt sich die *Schlussfolgerung*, dass die Definition von Zielen und Besten Praktiken die involvierten Interessen sorgfältig austarieren sowie in deren Definition Spielräume erlauben muss, die den nationalen Besonderheiten gerecht werden..

Eine beste Praxis als mögliches Hindernis für Innovation? Die allgemeine Vorschrift und Anwendung einer besten Praxis kann sich als Hemmnis für Innovativität und neue Lösungen erweisen. Die Literatur über lernende Organisationen und die wissensbasierte Firma hat gezeigt, dass die Wettbewerbsvorteile einer Organisation wesentlich aus der intrinsischen Motivation der Mitglieder, d.h. intangiblen Ressourcen der Organisation, fließen, die schwer einfach nachzuahmen sind (Boxall und Purcell 2002 nach Arrowsmith et al 2003:20). Auf die EBS übertragen bedeutet dies, dass eine zu schematische Nachahmung einer Besten Praxis Kreativität und Innovationen in einem Land behindern könnte und daher auf längere Sicht bessere Performanz verhindern könnte. Dieser Fall könnte in der EU gegeben sein, in der Benchmarking mit einer grossen Diversität nationaler und subnationaler Praktiken konfrontiert ist. Das einfache Kopieren der Besten Praktiken „von gestern“ könnte unter Umständen darauf herauslaufen, den besonderen Gegebenheiten in den Ländern nicht gerecht zu werden und neuen Entwicklungen keinen Raum zu lassen (Sisson und Marginson 2001:3). Im schlimmsten Fall könnte eine zu schematische Vorgabe von Besten Praktiken dazu führen, dass Interventionen von der EU Ebene genug politischen Muskel haben, um nationale Systeme zu destabilisieren. Gleichzeitig ist die EU aber nicht in der Lage, alternative EU-weite Systeme aufzubauen (Teague und Donaghy 2003:105 zit. in Arrowsmith et al. 2003:21; siehe auch Scharpf 1999). Insgesamt lässt sich allerdings sagen, dass die Richtlinien der EBS in ihrer bisherigen alten und neuen Form so allgemein gehalten sind, dass sie genug Spielraum für Interpretation und Anpassung an nationale, regionale und lokale Bedürfnisse erlauben (Schoemann 2003:10).

Daraus ergibt sich die *Schlussfolgerung*, dass ein Benchmarking System mit präzisen Vorgaben am geeignetsten ist, um technische und relativ standardisierte Probleme zu lösen, jedoch nicht geeignet ist, mit komplexen Prozessen sozioökonomischen Wandels umzugehen. Die Gestaltung von Benchmarking Methoden im europäischen Kontext sollte daher einen weichen und flexiblen Charakter haben, der die nationalen Impulse zur Policy Innovation nicht gefährdet (siehe auch O'Brien 2004:8). Benchmarking sollte in dem Sinne genutzt werden, dass nicht einfach erfolgreiche Modelle kopiert und repliziert, sondern Stimuli geboten werden, um in neuen Wegen zu denken und die Durchführungsbedingungen zu verbessern.

Die Einbettung der EBS in den weiteren Policy Kontext: Die EBS kann zur Beschäftigungsförderung beitragen, wenn sie in einen wirtschaftspolitischen Rahmen eingebettet ist, der Wachstum, Innovation und Beschäftigung fördert. Zwar kann sie spezifische unerwünschte Entwicklungen korrigieren und ergänzende Anreize zur Beschäftigungsförderung setzen, aber sie kann nicht die Politikdefizite in anderen zentralen Bereichen wie der Wirtschafts- und Sozialpolitik ausgleichen (O'Brien 204:8). Viele der anvisierten Probleme können nur mittel- und langfristig gelöst werden, dies gilt – im Fall von Deutschland – insbesondere für die beschäftigungsfreundliche Restrukturierung des Steuer- und Transfersystems (RWI 2002:7). Die EBS sollte daher nicht mit unrealistischen Erwartungen überlastet werden, in anderen Worten, die Hoffnung wecken, dass sie allein das Problem der Arbeitslosigkeit lösen kann. Oder anders formuliert: der jüngste Anstieg der Arbeitslosigkeit kann nicht auf ein Versagen der EBS zurückgeführt werden. Einige kritische Stimmen fordern die Abschaffung der Unterordnung der Arbeitsmarktpolitik unter die monetären und

makroökonomischen Leitlinien (Goetschy 2000:4) und die Konzentration der EBS auf die individuellen Arbeitslosen (Watt 2003:5). Kritik wird auch an der mangelnde Koordination der EBS mit dem europäischen Strukturfonds sowie dem europäischen Sozialfonds geübt (Watt 2003:4) .

Daraus lässt sich die *Schlussfolgerung* ziehen, dass die Möglichkeiten und Grenzen der EBS und ihre Rolle im Rahmen der Gesamtpolitik der EU stärker betont werden sollte. Die Maßnahmen der OMK sollten nach kurz-, mittel- und langfristigen Maßnahmen unterschieden werden (RWI 2002:8).

Weil Benchmarking, so wie es im Rahmen der EBS praktiziert wird, auf freiwilliger Koordination und Überzeugung und wechselseitigem Lernen beruht, hat es eher den Charakter einer komplementären und nicht alternativen Form der Regulierung, die allen möglichen Politikbereichen erfolgreich angewendet werden kann. Um Wirksamkeit zu zeigen, kann es sein, dass die sanften Steuerungsmethoden der OMK mit dem Schatten der Hierarchie (legislative Mehrheitsentscheidung, exekutive Intervention oder Gerichtsentscheidung; Kollektivvereinbarung) verbunden werden müssen, insbesondere dann, wenn die Probleme zu lösen sind, die redistributiver Natur sind oder den Charakter eines Gefangenendilemmas haben (Héritier 2003; Scharpf 2002).

Bibliographie

- Arrowsmith, J. und Marginson, P. und Sisson, K. (2003) 'Externalisation and internalisation of collective bargaining in Europe: variation in the role of large companies', *Industrielle Beziehungen*, 10(3), 363-392.
- Atkinson, T. und Cantillon, B. und Marlier, E. und Nolan, B. (2002) 'Social Indicators: The EU and Social Inclusion', Oxford: Oxford University Press.
- Barbier, J. (2001) 'Welfare To Work Policies in Europe, the Current Challenges of Activation Policies', *Document de travail CEE*, n°11.
- Biagi, M. (2000) 'The impact of European Employment Strategy on the Role of Labour Law and Industrial relations', *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 16(2), 155-173.
- Boxall, P. und Purcell, J. (2002) 'Strategy and HRM', London: Macmillan.
- Casey, B. und Gold, M. (2003) 'Peer Review of Labour Market Policies in the European Union: what can countries really learn from one another?', *Paper presented to the Policy Learning seminars organised by the ESRC, the IHS and the CEU*, Vienna/Budapest, 9-11 December 2003.
- CEC (Several Years) 'Joint Employment Report by the Council and the Commission on the Employment Situation and the Implementation of EES Guidelines', Luxembourg: EUR-OP.
- CEC (2002) 'Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on taking stock of five years of the European Employment Strategy', <DocRef>COM(2002) 416, Luxembourg: EUR-OP.
- CEC (2003) 'Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Improving Quality in Work: A Review of Recent Progress', <DocRef>COM(2003) 728, Luxembourg: EUR-OP.
- Clark, H. (2001) 'The work of the Commission on the European employment strategy', intervention in the *The Diffusion of the European Employment Strategy*, Workshop arranged by SALTSA, October 11th 2001 in Stockholm, Sweden.
- Coenen H und Hortulanus R. (2001) 'The concept of labour in a European perspective', *Transfer. European Review of Labour and Research*, 7(1), p. 74-89.
- Council of the European Union (2002) 'Council Recommendation of 18 February 2002 on the implementation of Member States' employment policies', 2002/178/EC.
- De la Porte, C. (2002) 'Is the Open Method of Coordination Appropriate for Organising Activities at European Level in Sensitive Policy Areas?', *European Law Journal*, 8(1), 38-58.
- De la Porte, C. und Pochet, P. and Room, G. (2001) 'Social Benchmarking, Policy-Making and the Instruments of New Governance in the EU', Manuscript.
- Esping-Andersen, G. (1997) 'Towards a Post-Industrial Welfare State', *Internationale Politik und Gesellschaft*, (3), 237-245.
- Evaluation (2001) 'Evaluation of Peer Review Programme on Active Labour Market Policy 2000-2001', SB/INBAS, (<http://peerreview.almp.orwpdf/evaluation-report-10-01.pdf>).
- Goetschy, J. (1999) 'The European Employment Strategy: Genesis and Development', *European Journal of Industrial Relations*, 5(2), 117-137.
- Goetschy, J. (2000) 'The European Employment Strategy', in: *ECSA Review Forum: The Lisbon European Council* 13.
- Goetschy J. (2001) 'The European Employment Strategy from Amsterdam to Stockholm: Has it reached its cruising speed?', *Industrial Relations Journal*, 32(5), 401-418.

- Haas, P. (2002) 'Introduction: epistemic communities and international policy coordination', *International Organization*, 46(1), 1-35.
- Héritier, A. (2003) 'New Modes of Governance in Europe: Increasing Political Capacity and Policy Effectiveness?', in: Börzel, T.A. and Chichowski, R. (eds.), *The State of the European Union*. Vol. 6: Law, Politics and Society, Oxford: Oxford University Press, 105-26.
- Héritier, A. (2002) 'New Modes of Governance in Europe: Policy Making Without Legislating?', in: Héritier, A. (ed.): *Common Goods: Reinventing European and International Governance*. Boulder, CO: Rowman and Littlefield, 185-206.
- Jacobsson, K. und Schmid, H. (2002) 'Real integration or just formal adaptation? On the implementation of the National Action Plans for Employment', in Caroline de la Porte und Philippe Pochet (eds) *A new approach to building social Europe: the open method of coordination*, Brussels: PIE-Peter Lang.
- Jacobsson, K. und Vifell, A., (2003) 'Integration by Deliberation? On the role of Committees in the Open Method of Coordination', Paper for the workshop *The Forging of Deliberative Supranationalism in the EU*, 7-8 February 2003, Florance, Stockholm Centre for Organizational Research (SCORE), Stockholm, at: http://www.arena.uio.no/cidel/Workshop_Firenze/contJacobsson.pdf.
- Astrid Lipinsky, A. und Rußbült, J. (1999) Jahre gender mainstreaming? – Die Bilanz der Bundesministerien, Deutscher Frauenrat, Projekt Weltkonferenzen, Bonn Dezember 1999.
- Lopez-Santana, M. (2003) 'The Pressure from Europe: the European Employment Strategy and National Change', In *European Union Studies Association (EUSA): Biennial Conference: 2003 (8th)*, March 27-29, 2003, pages 18, Nashville, Tennessee, USA.
- Maier, F. (2000) 'Gender Impact Assessment & the Employment Strategy in Germany', report by the EGGE – EC's Expert Group on Gender and Employment.
- NAP, Several Years, National Action Plan for Employment.
- RWI (2002) 'Assessment of the impact of national policies in connection with the European Employment Strategy', Essen/Cologne, 18 March 2002.
- Serrano, A. (2003) 'Towards convergence of European activation policies', in *Five years' experience of the Luxembourg employment strategy*, Brussels : ETUI, 141-165.
- Scharpf, F.W. (2002) Regieren im europäischen Mehrebenensystem – Ansätze zu einer Theorie, *Leviathan* 30, p. 65-92.
- Scharpf, F.W.. (1999) *Governing in Europe. Effective and Democratic?* Oxford University Press.
- Schoemann, K. (2003) 'The territorial dimension of the European employment strategy in Germany', Paper presented at conference "*The regional and local dimension of the European employment strategy*" organised by the European Trade Union Institute and the Industrial Relations School (Complutense University, Madrid) at Cordoba on the 17.10.2003.
- Scott, J. und Trubek, D.M. (2002) 'Mind the Gap: Law and New Approaches to Governance in the European Union', *European Law Journal* 8(1), 1-18.
- Trubek, D.M. und Mosher, J. (2001) 'A New Governance, EU Employment Policy, and the European Social Model', Presented at *Reconfiguring Work and Welfare in the New Economy*, European Union Center, University of Wisconsin-Madison. May 10-12, 2001. Available at www.iue.it/RSC/Governance/.
- Watt, A. (2003) 'The report of the Hartz Commission in the context of the European Employment Strategy', unpublished manuscript.
- Watt, A. (2003) '*Reform of the European Employment strategy after five years: a change of course or merely of presentation?*', Brussels: European Trade Union Institute (mimeo).

Hans-Böckler-Stiftung

Die Hans-Böckler-Stiftung ist das Mitbestimmungs-, Forschungs- und Studienförderungswerk des Deutschen Gewerkschaftsbundes. Gegründet wurde sie 1977 aus der Stiftung Mitbestimmung und der Hans-Böckler-Gesellschaft. Die Stiftung wirbt für Mitbestimmung als Gestaltungsprinzip einer demokratischen Gesellschaft und setzt sich dafür ein, die Möglichkeiten der Mitbestimmung zu erweitern.

Mitbestimmungsförderung und -beratung

Die Stiftung informiert und berät Mitglieder von Betriebs- und Personalräten sowie Vertreterinnen und Vertreter von Beschäftigten in Aufsichtsräten. Diese können sich mit Fragen zu Wirtschaft und Recht, Personal- und Sozialwesen oder Aus- und Weiterbildung an die Stiftung wenden. Die Expertinnen und Experten beraten auch, wenn es um neue Techniken oder den betrieblichen Arbeits- und Umweltschutz geht.

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI)

Das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung forscht zu Themen, die für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von Bedeutung sind. Globalisierung, Beschäftigung und institutioneller Wandel, Arbeit, Verteilung und soziale Sicherung sowie Arbeitsbeziehungen und Tarifpolitik sind die Schwerpunkte. Das WSI-Tarifarchiv bietet umfangreiche Dokumentationen und fundierte Auswertungen zu allen Aspekten der Tarifpolitik.

Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK)

Das Ziel des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) in der Hans-Böckler-Stiftung ist es, gesamtwirtschaftliche Zusammenhänge zu erforschen und für die wirtschaftspolitische Beratung einzusetzen. Daneben stellt das IMK auf der Basis seiner Forschungs- und Beratungsarbeiten regelmäßig Konjunkturprognosen vor.

Forschungsförderung

Die Stiftung vergibt Forschungsaufträge zu Mitbestimmung, Strukturpolitik, Arbeitsgesellschaft, Öffentlicher Sektor und Sozialstaat. Im Mittelpunkt stehen Themen, die für Beschäftigte von Interesse sind.

Studienförderung

Als zweitgrößtes Studienförderungswerk der Bundesrepublik trägt die Stiftung dazu bei, soziale Ungleichheit im Bildungswesen zu überwinden. Sie fördert gewerkschaftlich und gesellschaftspolitisch engagierte Studierende und Promovierende mit Stipendien, Bildungsangeboten und der Vermittlung von Praktika. Insbesondere unterstützt sie Absolventinnen und Absolventen des zweiten Bildungsweges.

Öffentlichkeitsarbeit

Mit dem 14tägig erscheinenden Infodienst „Böckler Impuls“ begleitet die Stiftung die aktuellen politischen Debatten in den Themenfeldern Arbeit, Wirtschaft und Soziales. Das Magazin „Mitbestimmung“ und die „WSI-Mitteilungen“ informieren monatlich über Themen aus Arbeitswelt und Wissenschaft. Mit der Homepage www.boeckler.de bietet die Stiftung einen schnellen Zugang zu ihren Veranstaltungen, Publikationen, Beratungsangeboten und Forschungsergebnissen.

Hans-Böckler-Stiftung
Hans-Böckler-Straße 39
40476 Düsseldorf
Telefax: 02 11/77 78-225
www.boeckler.de

**Hans Böckler
Stiftung** 

Fakten für eine faire Arbeitswelt.

