ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Schäfer, Armin

Working Paper

Vier Perspektiven zur Entstehung und Entwicklung der Europäischen Beschäftigungspolitik

MPIfG Discussion Paper, No. 02/9

Provided in Cooperation with:
Max Planck Institute for the Study of Societies (MPIfG), Cologne

Suggested Citation: Schäfer, Armin (2002) : Vier Perspektiven zur Entstehung und Entwicklung der Europäischen Beschäftigungspolitik, MPIfG Discussion Paper, No. 02/9, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/43180

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Vier Perspektiven zur Entstehung und Entwicklung der „Europäischen Beschäftigungspolitik“

Armin Schäfer

02 / 9

Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung
Paulstraße 3
50676 Köln
Germany

Telephone 0221 / 2767 - 0
Fax 0221 / 2767 - 555
E-Mail info@mpi-fg-koeln.mpg.de
Website www.mpi-fg-koeln.mpg.de

MPIfG Discussion Paper 02 / 9
ISSN 0944–2073
November 2002

Abstract

Treaty changes at the Amsterdam summit (1997) established employment policy as an official part of EU policy. European institutions not only gained influence in a policy area that formerly had been a national prerogative but, furthermore, the "open method of coordination" was introduced as a new policy tool which has since been applied in other arenas as well. This paper deals with the question of how different theoretical approaches – institutional political economy, neo-functionalism, intergovernmentalism and the governance perspective – account for these developments and aims at comparing their explanations. More specifically, it shows how these approaches explain the origins, development, and form of European Employment Policy. While a decision in favor of a particular approach is often taken implicitly, its impact on how European political processes are perceived can be great. Whereas the governance perspective and neo-functionalism think of policies as answers to actual problems, intergovernmentalism and political economy think of them as the outcome of political conflicts of interest. Based on the present comparison, the latter view seems more convincing, and the approaches connected with it gain higher salience in explaining the European Employment Policy.

Zusammenfassung

Mit den Vertragsänderungen des Amsterdamer Gipfels (1997) wurde die Beschäftigungspolitik offizieller Teil der Politik der EU. Mit ihr erhielten nicht nur europäische Institutionen Einfluss auf einen Politikbereich, der zuvor in nationaler Verantwortung lag, sondern mit der „offenen Methode der Koordinierung" wurde ein neues Politikinstrument eingeführt, das seither auch in anderen Politikbereichen Anwendung findet. Das vorliegende Papier möchte zeigen, welche Erklärungen verschiedene integrationstheoretische Ansätze für diese Entwicklung liefern können, indem vier Perspektiven miteinander verglichen werden: Institutionalistische politische Ökonomie, Neofunktionalismus, Intergouvernementalismus sowie der Governance-Ansatz. Diese sollen daraufhin geprüft werden, wie sie Ursprung, Form und Inhalt der Europäischen Beschäftigungspolitik jeweils erklären. Die oft unausgesprochen bleibende Entscheidung für einen theoretischen Ansatz hat weit gehende Folgen für das Verständnis europäischer Politik. Während Governance-Ansatz und Neofunktionalismus Politik als Antwort auf entstandene Probleme verstehen, betonen Intergouvernementalismus und politische Ökonomie Interessenkonflikte im Politikprozess. Auf Grundlage des vorgenommenen Vergleichs erweist sich die letztgenannte Sicht als überzeugender, und die mit ihr verbundenen Perspektiven besitzen eine höhere Erklärungskraft für die Europäische Beschäftigungspolitik.

Inhalt

1	Einleitung	5
2	Beschäftigungspolitik nach der angebotspolitischen Wende	9
3	Sektorale Integration, Rationalitätenfallen und Koordinierungsbedarf (Neofunktionalismus)	17
4	Warum die offene Methode der Koordinierung die Regierungen stärkt (Intergouvernementalismus)	25
5	Der Wandel von Governance-Formen in der strategischen Interaktion von Regierungen und Kommission	32
6	Schlussfolgerungen	39
Literaturverzeichnis		44
Anhang 1	Merkmale einer „aufgeklärten Angebotspolitik“	50
Anhang 2	Die Rolle der Zentralbank für die Koordinierung von Arbeitsmarktreformen	51
Anhang 3	Anwendungsbereiche der „offenen Methode der Koordinierung“	53
Anhang 4	Beschäftigungskapitel des Amsterdamer Vertrages	54

1 Einleitung

In den neunziger Jahren entstand mit der „Europäischen Beschäftigungspolitik“ (EBP) ein neues Politikfeld, das inzwischen in den Kanon gemeinsamer Politik in der EU aufgenommen worden ist.[1] Auf dem Amsterdamer Gipfel (1997) fand ein eigenes Kapitel „Beschäftigung“ Aufnahme in den EG-Vertrag, und die Mitgliedstaaten erkennen seither die „Förderung der Beschäftigung als Angelegenheit von gemeinsamem Interesse“ (Art. 126 / 2) an. Obwohl somit *prima facie* von einer Europäisierung der Beschäftigungspolitik gesprochen werden kann – die Nationalstaaten sind nicht mehr frei, ihre Politik ohne Rücksicht auf die übergeordneten Leitlinien, Zielbestimmungen und Rechtsnormen der EU zu formulieren[2] –, bleiben die nationalen Regierungen primär verantwortlich. Das gewählte Verfahren besteht aus einem sich jährlich wiederholenden Kreislauf, bei dem auf europäischer Ebene beschäftigungspolitische Leitlinien festgelegt werden, die von den Regierungen in nationale Programme, so genannte Nationale Aktionspläne (NAP), umgesetzt werden sollen, die ihrerseits die Grundlage für die darauf folgenden Leitlinien bilden. Da keine rechtliche Handhabe besteht, gegen Regierungen vorzugehen, die den Zielvorgaben nicht gerecht werden, kann man dieses Verfahren den weichen Formen der Koordinierung zuordnen (vgl. Kenner 1999).

Möchte die Integrationstheorie einen Beitrag zum Verständnis dieses neuen Politikfelds leisten, steht sie vor der Herausforderung, nicht nur darzulegen, weshalb eine Europäisierung stattgefunden hat, sondern auch ihre spezifische Form und inhaltliche Ausrichtung zu erklären. Die Europäische Beschäftigungspolitik lässt sich durch drei Merkmale kennzeichnen:

1. Sie entstand in einer Phase, in der die Wirtschafts- und Währungsunion – und mit ihr die europäische Integration insgesamt – in eine Legitimitätskrise geraten war.

2. Das „deliberative“ oder weiche Verfahren der Koordinierung mitgliedstaatlicher Politik begrenzt den Kompetenztransfer auf die europäische Ebene. Die EBP ist somit Ausdruck einer begrenzten und „kontrollierten Europäisierung“.

Ich danke Wolfgang Streeck, Gerda Falkner, Miriam Hartlapp, Susanne Schmidt und Patrick Ziltener dafür, dass ich verschiedene Versionen dieses Papiers mit ihnen besprechen durfte. Besonderen Dank schulde ich Margitta Mätzke und Christine Trampusch für ihre lehrreichen Gutachten.

1 Tidow (1998: 3) nennt drei Kriterien, die die Existenz eines „Politikfelds“ kennzeichnen: (1) formale rechtliche Grundlage, (2) eigene finanzielle Mittel sowie (3) zum Handeln legitimierte Akteure, und konstatiert, dass seit Amsterdam diese Kriterien für die Beschäftigungspolitik erfüllt seien.

2 Zu dieser Definition vgl. Bach (2000: 11).

3. Der wirtschaftspolitische Grundkonsens, makroökonomische Stabilitätspolitik aufbauend auf den Säulen Preisstabilität und Haushaltskonsolidierung, wurde nicht in Frage gestellt. Die *Beschäftigungs*politik stellt sich als mikroökonomische Ergänzung dieser Politik dar, die sich im Wesentlichen auf eine aktive *Arbeitsmarkt*politik konzentriert.

In der wissenschaftlichen Literatur zur Europäischen Beschäftigungspolitik stehen häufig das Verfahren – die „offene Methode der Koordinierung" – sowie die Frage nach der Legitimität und Effektivität dieser Form des europäischen Regierens im Vordergrund.[3] Viele dieser Aufsätze zeichnen sich durch einen bewussten Theorieverzicht aus, der sich als Abkehr von den Ansprüchen älterer Ansätze darstellt, den Integrationsprozess *in toto* zu erfassen, und vertreten eine pragmatische Sicht auf die Politik (und auf das *policy-making*) in der EU. Die Kehrseite dieser Entwicklung liegt darin, dass dabei das spezifisch Politische und Konflikthafte dieser Prozesse verloren zu gehen droht. So begrenzen beispielsweise Risse, Green Cowles and Caporaso (2001: 3) ihre Definition von Europäisierung nicht auf die institutionellen Veränderungen – eine weitere Entscheidungsebene tritt zu den schon vorhandenen hinzu und interagiert mit ihnen –, sondern verbinden sie ausdrücklich mit dem Ziel des Problemlösens. Dem kann ein Politikverständnis entgegengestellt werden, das Konflikte stärker betont und danach fragt, welche Interessen sich in der europäischen Politik durchgesetzt haben und durch sie leichter durchsetzen lassen (vgl. Hooghe 1999).

Wird diese Unterscheidung zwischen „Interessenpolitik" und „Problemlösen" um die Dimension „akteurzentriert" versus „institutionalistisch" ergänzt, erhält man eine Vier-Felder-Matrix, in die sich die vier im Folgenden behandelten Ansätze einordnen lassen:[4]

	Politik als Interessenpolitik	Politik als Problemlösen
Institutionelle und strukturalistische Argumentationsweise	Institutionalistische politische Ökonomie	Neofunktionalismus
Akteurzentrierte und interaktionsorientierte Argumentationsweise	Intergouvernementalismus	Governance-Ansatz

In diesem Papier soll die Europäische Beschäftigungspolitik aus integrationstheoretischen Perspektiven betrachtet werden, angeleitet durch die Frage, wie sie ausgehend von ihren jeweiligen Grundannahmen die Herausbildung dieses Politikfelds darstellen würden. Dabei wird betont, welche Ereignisse und Zusam-

3 Vgl. die Beiträge in de la Porte / Pochet (2002) sowie exemplarisch Eberlein / Kerwer (2002), Jacobsson (2001).

4 Ich danke Margitta Mätzke für diesen Vorschlag.

menhänge für die betrachteten Ansätze von besonderer Bedeutung sind. Das heißt, der Zugriff auf die „Empirie“ folgt dem Ziel, in jedem Abschnitt Fakten zu finden, die die theoretischen Annahmen des jeweiligen Ansatzes bestätigen. Dabei wird deutlich, dass es auf den ersten Blick sowohl Neofunktionalismus, Intergouvernementalismus, der institutionalistischen politischen Ökonomie als auch dem Governance-Ansatz gelingen kann, kohärente Darstellungen der Entstehung und Entwicklung der Europäischen Beschäftigungspolitik zu liefern.[5]

Den vier Ansätzen liegen jeweils unterschiedliche Annahmen über die relevanten Akteure, Inhalte und Dynamiken eines Politikfelds zugrunde. Was bedeutet dies jedoch für das Verständnis der EBP? Diese Frage lässt sich nicht durch den isolierten Blick darauf ableiten, was die einzelnen Ansätze sagen, sondern vielmehr durch eine Vergewisserung darüber, was sie auslassen und welche Ereignisse für sie schwierig zu erklären sind. Indem dieses Papier vier Perspektiven nebeneinander stellt, wird im direkten Vergleich deutlich, dass der Preis für Stringenz in der Selektivität des Dargestellten liegt – ein Preis, den selbstverständlich alle vier zu zahlen haben.

Die entscheidende Trennlinie läuft entlang ihres Politikverständnisses und damit entlang der Frage, welche die treibenden Kräfte für die Entwicklung des Politikfelds sind: So erscheint die EBP aus einer polit-ökonomischen Sicht als Teil des Übergangs zu einer angebotsorientierten Wirtschaftspolitik, die sich seit den achtziger Jahren durchzusetzen beginnt. Im Gegensatz dazu sieht der Neofunktionalismus in ihr die Antwort auf Koordinierungsanforderungen, die aus der Vergemeinschaftung nur einzelner Politikbereiche in der Währungsunion resultieren. Der Intergouvernementalismus wiederum lenkt den Blick auf die Interessen der Akteure. Die Beschäftigungspolitik stellt aus dieser Sicht den kleinsten gemeinsamen Nenner dar, auf den sich die Regierungen einigen konnten. Schließlich hebt der Governance-Ansatz die Anforderung hervor, die für beschäftigungspolitische Erfolge relevanten Akteure in die Politikgestaltung einzubinden. Nur durch Kooperation in einem Netzwerk erscheint ihm effektives Regieren möglich.

Der Blick von Neofunktionalismus und Governance-Ansatz auf die EBP unterstellt folglich einen sachlogischen Zusammenhang zwischen ihr und vorangegangenen Integrationsschritten oder dem zu bearbeitenden Problem, der Arbeitslosigkeit. Institutionalistische politische Ökonomie und Intergouvernementalismus betonen dahingegen Interessenkonflikte zwischen den Akteuren und sehen die EBP als Ausdruck ungleicher Einflusschancen und Verhandlungsmacht, die die europäische Politik prägen. In der Geschichte der europäischen

5 Natürlich sind prinzipiell noch andere Perspektiven denkbar, aber dieses Papier beschränkt sich auf gängige integrationstheoretische Ansätze.

Integration gab es immer widerstreitende politische „Integrationsprojekte“ (vgl. Ziltener 2000; van Apeldoorn 2002: 78–82), und es gibt keinen Grund anzunehmen, die Entscheidung zwischen ihnen liefe konfliktfrei. Dies schließt nicht aus, dass institutionelle Lösungen gefunden werden, die Kooperation fördern, aber es erscheint voreilig, die Interaktionsorientierung „Problemlösen“ von vornherein zu unterstellen. Die Rückbesinnung darauf, wie sich die verwendete Begrifflichkeit zu häufig implizit bleibenden theoretischen Ansätzen verhält, hilft, sich darüber klar zu werden, dass hierbei unterschiedliche – und mit Einschränkung sich widersprechende – Politikverständnisse zugrunde liegen, die ihrerseits Auswirkungen auf das Verständnis des Politikfelds haben. Die Entscheidung für einen bestimmten begrifflichen Apparat enthält somit eine theoretische Vorentscheidung, die bewusst getroffen werden sollte. Der vorliegende Aufsatz hofft, hierzu einen Beitrag leisten zu können.

An dieser Stelle ist jedoch eine einschränkende Bemerkung angebracht. In diesem Text werden nicht vier gleichberechtigte Theorien einander gegenübergestellt, sondern Ansätze, die sich in ihrem Erklärungsanspruch, ihrer Kohärenz und im Abstraktionsgrad voneinander unterscheiden. Während beispielsweise der Neofunktionalismus eine ausgearbeitete Theorie ist, die das langfristige Fortschreiten der Integration in Europa erklären möchte, ist der Governance-Ansatz lediglich ein Begriffsapparat, der die aktuelle Form des Regierens im europäischen Mehrebenensystem erfassen möchte und nicht den Anspruch erhebt, die Ursache des Integrationsprozesses zu erklären (Grande 2000: 11–12). Die Anordnung der vier Perspektiven im Text spiegelt in etwa den abnehmenden Erklärungsanspruch und ihre sich verringernde Reichweite wider. Darüber hinaus folgt diese Anordnung dem Schema der Vier-Felder-Matrix: Erst werden die „institutionalistischen/strukturalistischen“ Anätze einander gegenübergestellt (polit-ökonomische Erklärung versus Neofunktionalismus), dann die „akteurzentrierten“ (Intergouvernementalismus versus Governance-Ansatz), wobei der erstgenannte Ansatz jeweils Politik als Interessenpolitik, der zweitgenannte sie als Problemlösen begreift.

Die vier behandelten Ansätze sind also nicht in vollem Umfang vergleichbar. Dies kann allerdings auch nicht das hier verfolgte Ziel sein. Vielmehr sollen in der Integrationsforschung verwendete Ansätze daraufhin überprüft werden, wie sie Ursache, Inhalt und Form der Europäischen Beschäftigungspolitik erklären. Anstatt die Debatte über theoretische Ansätze abzuhaken, soll sie genutzt werden, um dieses neue Politikfeld besser zu verstehen.

2 Beschäftigungspolitik nach der angebotspolitischen Wende

In diesem Abschnitt wird die Entstehung der Europäischen Beschäftigungspolitik aus der Perspektive einer institutionalistischen politischen Ökonomie beschrieben. Dabei wird betont, dass sie im Kontext einer Neuorientierung des Integrationsprojektes am Konzept der Wettbewerbsfähigkeit entstanden ist, die mit der angebotspolitischen Wende in den achtziger Jahren eingeleitet wurde. Die EBP ist in dieser Perspektive weder in der Lage noch darauf ausgerichtet, den eingeschlagenen und institutionell abgesicherten Integrationspfad zu verlassen. Sie kann kein Gegengewicht zur Marktintegration sein, welches die „soziale Balance“ (Aust 1997) herstellt, sondern ist im Gegenteil Ausdruck des verschärften und politisch gewollten Standortwettbewerbs, der auch die Sozialpolitik erfasst hat. Die Europäische Beschäftigungspolitik lässt sich folglich nur im Zusammenhang mit der vorausgegangenen Neubelebung und -definition der europäischen Integration verstehen.

Weichenstellung in den achtziger Jahren

Bis in die achtziger Jahre hinein galt die EG als Inbegriff institutioneller Blockaden und des Stillstands. Aufgrund des Einstimmigkeitsprinzips waren Integrationsfortschritte nur im Konsens zu erreichen, und jeder einzelne Mitgliedstaat verfügte über ein Veto. Der Zustand der Europäischen Gemeinschaft wurde mit dem Begriff der „Eurosklerose“ gekennzeichnet. Umso erstaunlicher erscheint deshalb, dass gerade zu jener Zeit die Integration an neuer Dynamik gewann, als sich mit der konservativen britischen und der sozialistischen französischen Regierung zwei Protagonisten gegenüberstanden, deren ideologische Distanz unüberbrückbar schien und einen europapolitischen Konsens nahezu ausschloss. Zudem hatte sich mit dem „Luxemburger Kompromiss“ die Praxis durchgesetzt, in allen Fragen einstimmig zu entscheiden, selbst wenn die Verträge Mehrheitsentscheidungen zugelassen hätten.[6] Kurz: Die Vorzeichen für Integrationsfortschritte waren nicht günstig, und die tatsächliche Entwicklung überraschte viele Beobachter.

Die Ursache für diese Entwicklung liegt in der Konvergenz der wirtschaftspolitischen Vorstellungen der entscheidenden Akteure, in der Herausbildung eines

6 Der Luxemburger Kompromiss war eine informelle Regel, die von 1966 bis 1986 Bestand hatte, und besagte, dass Mehrheitsentscheidungen nicht entgegen dem nationalen Interesse eines Mitgliedstaats getroffen werden durften. Er verlangte stattdessen die Fortsetzung der Diskussion, bis eine einvernehmliche Lösung gefunden war. Faktisch bedeutete dies ein Veto-Recht jedes Mitgliedstaats bei allen Entscheidungen (Teasdale 1993).

„neoliberalen Konsenses". Diese Konvergenz war deshalb so überraschend, weil 1981 in Frankreich eine Regierung an die Macht gekommen war, in deren Programm nichts auf den Rekurs auf Marktkräfte hindeutete. Im Gegenteil, es versprach den Übergang zum Sozialismus als „Dritten Weg" zwischen dem real existierenden Sozialismus und der nordeuropäischen sozialdemokratischen Variante (vgl. Ross 1987: 11). Teil dieser Strategie war eine keynesianische Reflationierung der Wirtschaft durch massive Umverteilung zugunsten unterer Einkommen sowie die Verstaatlichung von Banken und Großunternehmen des industriellen Sektors. Ohne die Gründe des Scheiterns des „französischen Experiments" im Einzelnen zu nennen, war eine der Lehren, die europäische Regierungen aus ihm zogen, dass in einer offenen Volkswirtschaft „Keynesianismus in einem Land" nicht mehr möglich war. Die gestiegene Inlandsnachfrage wurde zu einem erheblichen Teil durch Importe befriedigt, während die stagnierende Weltwirtschaft nicht in der Lage war, vermehrt französische Exporte aufzunehmen. Gleichzeitig stieg das Haushaltsdefizit, und die Inflation drohte außer Kontrolle zu geraten.[7]

Die wirtschaftspolitische Kehrtwende in Frankreich, mit der die Regierung die Notbremse zog, rückte mit Inflationsbekämpfung und Haushaltskonsolidierung Kernpunkte der Angebotspolitik in den Vordergrund. Sie näherte sich der Politik der anderen europäischen Länder an und traf sich mit dem Interesse der britischen Regierung, Marktöffnung und Deregulierung durchzusetzen. Der französische Politikwechsel stellt in der Begrifflichkeit von Hall (1993) nicht nur eine inkrementelle Veränderung bestehender Instrumente dar *(first order change)* oder einen Instrumentenwechsel bei gleich bleibenden Zielvorgaben *(second order change)*, sondern einen Paradigmenwechsel in den Zielen selbst *(third order change)*. Am Beispiel Großbritanniens verdeutlicht er diese völlige Neuausrichtung der Wirtschaftspolitik:

> Not only were the settings of policy changed but the hierarchy of goals and set of instruments employed to guide policy shifted radically as well. Inflation replaced unemployment as the preeminent concern of policymakers. Macroeconomic efforts to reduce unemployment were rejected in favor of balanced budgets and direct tax reductions. Monetary policy replaced fiscal policy as the principal macroeconomic instrument, and it was reoriented toward fixed targets for the rate of monetary growth. Many regulatory instruments associated with state intervention, such as incomes policies, exchange controls, and quantitative limits on bank lending, were eliminated. This was a clear case of third order change in policy. (Hall 1993: 282–283)

Dieser Paradigmenwechsel, der dazu führte, dass sich Frankreich, Deutschland und Großbritannien wirtschaftspolitisch annäherten, erleichterte in der Folge die Kompromissbildung und eröffnete erst die Möglichkeit, die Integration voranzutreiben (Moravcsik 1991: 72). Unterstützt wurden die Mitgliedstaaten in ihrer

7 Ausführlicher zur Wirtschaftspolitik Frankreichs und ihren Folgen siehe Hall (1987).

Absicht durch die Europäische Kommission, der es gelang, mit dem „1992“-Programm eine symbolische Zielmarke zu definieren. Aber auch europäische Großunternehmen spielten eine wichtige Rolle, da sie die Regierungen darin bestärkten – oder ihnen erst klar machten –, dass die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft nur durch die Verwirklichung von Skalenerträgen im Binnenmarkt möglich sei (Green Cowles 1995).

Die Entscheidung, mit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) der Integration einen neuen Schub zu verleihen, war demnach extrem voraussetzungsreich. Sie beruhte (1) auf der gemeinsamen Problemwahrnehmung, dass die Wettbewerbsfähigkeit Europas gegenüber Japan und den USA zurückfiel, und dass nationale Strategien keine adäquate Antwort boten. (2) Mit der Angebotspolitik stand ein elaboriertes alternatives Paradigma und mit der EG eine zusätzliche Handlungsarena zur Verfügung. Schließlich (3) gab es nach 1983 eine breite Akteurskoalition, die einen Politikwechsel unterstützte. Die Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft veränderte die Anreize und Präferenzen der Mitgliedstaaten. Sie ergänzte nationale Strategien um eine „europäische Option“, auf die bei Bedarf zurückgegriffen werden konnte.

Dennoch darf man sich nicht über den Umfang des Konsenses täuschen, denn er blieb inhaltlich begrenzt, indem er Integration vornehmlich als Marktintegration begriff. Zentraler Pfeiler war die Herstellung des Gemeinsamen Marktes durch die Beseitigung aller Handelshemmnisse. Er reichte hingegen nicht weit genug, Schritte in Richtung einer politischen Union oder einer supranationalen Sozialpolitik einzuleiten. Wesentliche Befugnisse der Kommission und des EuGH lagen darin, die Umsetzung des Binnenmarktprogramms zu überwachen sowie den vier Grundfreiheiten – dem freien Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital – zur Geltung zu verhelfen. Der autonome Handlungsspielraum supranationaler Institutionen liegt vorwiegend in Bereichen der „negativen Integration“, in denen sie die Marktintegration, also die Beseitigung von Mobilitätsbeschränkungen, vorwärts treiben (Scharpf 1999: 69).[8]

8 Das bedeutete aber auch, dass sich andere Strategien für die Neubelebung Europas nicht durchsetzen ließen. So weist Moravcsik (1998: 361–362) darauf hin, dass Delors ursprünglich nicht den Binnenmarkt zum Kern des Integrationsprojekts machen wollte, sondern Sozial-, Industrie- und Technologiepolitik stärken sowie vor allem die Währungsintegration vorantreiben wollte. Statt des gewählten Wegs der „negativen Integration“ hätte dies stärker Maßnahmen „positiver Integration“ erfordert.

Konsolidierung der angebotspolitischen Wende

Die asymmetrische Ausrichtung der europäischen Integration, der partielle Übergang von Harmonisierung zu wechselseitiger Anerkennung *(„mutual recognition")* unterschiedlicher sozial- und umweltrechtlicher Standards zwischen den Mitgliedstaaten, die Regulierungsstandards zu einem Wettbewerbsfaktor werden lässt, sowie der Paradigmenwechsel in der Wirtschaftspolitik sind Ausdruck einer veränderten Zielsetzung der europäischen Integration. An zentrale Stelle rückt die Wettbewerbsfähigkeit sowohl der EU insgesamt als auch der einzelnen Standorte (vgl. Ziltener 1999: 57). Das Kernprojekt bildet die Wirtschafts- und Währungsunion.

Schon bald nach der Ratifizierung der EEA, die als erster Schritt in diesem Prozess begriffen werden kann, beauftragte der Europäische Rat in Hannover (1988) eine Expertengruppe unter der Leitung des damaligen Kommissionspräsidenten Delors, den Fahrplan für eine Wirtschafts- und Währungsunion vorzulegen.[9] Er sah ihre Verwirklichung in drei Stufen bis 1999 vor, wobei die erste Stufe (1.7.1990–21.12.1993), die völlige Liberalisierung des Kapitalverkehrs, unter dem geltenden Vertrag Mitte 1990 in Kraft treten konnte (vgl. Beutler u.a. 2001: 572). Für die zweite Stufe (1.1.1994–31.12.1998), Konvergenz der innerstaatlichen Wirtschafts- und Währungspolitiken, sowie die dritte Stufe (ab 1.1.1999), die Vergemeinschaftung der Währungspolitik, war eine Vertragsänderung notwendig, die in Maastricht verabschiedet wurde. Mit den dort festgeschriebenen Konvergenzkriterien, die sich auf Preisstabilität und Haushaltskonsolidierung konzentrierten, sowie der Festlegung einer unabhängigen Zentralbank nach Vorbild der Deutschen Bundesbank, deren wichtigste Aufgabe die Inflationsbekämpfung werden sollte, wurde die monetaristische Ausrichtung der Integration verstärkt und institutionell abgesichert.[10]

---

9 Die EEA (in Kraft getreten am 1.7.1987) fügte in den EWG-Vertrag die Verwirklichung des Binnenmarktes bis zum 31.12.1992 ein (Art. 8a: „ein Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital … gewährleistet ist"). Art. 100a des überarbeiteten Vertrags sah vor, dass der Rat „mit qualifizierter Mehrheit die Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, die die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben", beschließen kann.

10 Die entsprechenden Vertragsbestimmungen zur Währungsunion finden sich in den Artikeln 105–109 (EG-Vertrag in der Fassung vom 1.1.1995). Art. 105 definiert Preisstabilität als vorrangiges Ziel der Europäischen Zentralbank. Art. 109/j und das „Protokoll über die Konvergenzkriterien" legen die Anforderungen an die Mitgliedstaaten fest, die an der dritten Stufe der Währungsunion teilnehmen wollen. Das Ausmaß der Arbeitslosigkeit in einem Land spielte in den Konvergenzkriterien keine Rolle.

Wenn man mit Streeck (1998: 371) davon ausgeht, es sei die „zentrale Frage jeder institutionalistischen politischen Ökonomie: wie nationale und supranationale Institutionen zusammen oder gegeneinander ein politisches System bilden, das einen Gemeinsamen Markt kontrolliert oder sich weigert, ihn zu kontrollieren“, dann wird deutlich, wie die selektive Handlungsfähigkeit europäischer Institutionen die Erfolgsaussichten politischer Projekte beeinflusst. So lässt sich das Scheitern des Delors'schen Projekts, einen *espace organisé* herzustellen, in dem der Markt durch gemeinsame, hohe soziale Standards flankiert wird und die Gewerkschaften an seiner politischen Regulierung beteiligt sind (Ziltener 2000: 180–181), auch dadurch erklären, dass es nicht gelang, eine Koalition zur Durchsetzung dieses Ziels zu bilden, während für das Voranschreiten der negativen Integration eine solche Koalition nicht mehr notwendig war. Delors' Strategie – „*state building on the back of market building successes*“ (Ross 1995: 109) – übersah, wie eine wirtschaftspolitische Liberalisierungsstrategie den Spielraum für die europäische Sozialpolitik einengt, indem sie dem Ziel der Marktverträglichkeit untergeordnet wird. Die Einbindung der Gewerkschaften in die Politik folgt in den Neunzigern daher einer veränderten Zielrichtung: Sie nehmen teil an der Restrukturierung der europäischen Wirtschaft durch Wettbewerbskoalitionen in einzelnen Unternehmen und durch „Soziale Pakte“ auf nationaler Ebene – sowie im Rahmen der Europäischen Beschäftigungspolitik (vgl. Bieling 2001).

Aus Sicht der institutionalistischen politischen Ökonomie ist die Beschäftigungspolitik Teil des wirtschaftspolitischen Regimes, das seit den achtziger Jahren durchgesetzt wird und durch den Übergang zur Angebotspolitik gekennzeichnet ist. So stand seit ihren Anfängen auf dem Essener Gipfel (1994) fest, dass die Ausrichtung der Beschäftigungspolitik mikroökonomisch sein sollte, das heißt, es trat nicht etwa das Bemühen in den Vordergrund, Beschäftigungswachstum durch eine makroökonomische Koordinierung zu stimulieren, sondern stattdessen die Befähigung der Arbeitnehmer zur Beschäftigung *(„employability“)*.[11] Dahinter steht eine Aufgabenverteilung, die folgenden Policy-Mix vorsieht: Die auf Geldwertstabilität und Haushaltskonsolidierung gerichtete Wirtschaftspolitik schafft die Voraussetzungen für höhere Investitionen und in der Folge Wirtschaftswachstum. Die Beschäftigungspolitik zielt ergänzend darauf ab, dass dieses Wachstum beschäftigungsintensiver wird, indem sie die Integration der Arbeitskräfte in den Arbeitsmarkt erleichtert.[12] Ihre Aufgabe ist es, Marktversagen zu verhindern, und das Funktionieren des Arbeitsmarktes durch die Aktivierung von Problemgruppen zu verbessern. Die Europäische Beschäftigungspolitik folgt damit einer „aufgeklärten Angebotspolitik“, die akzeptiert, dass Arbeitsmärkte nicht immer reibungslos funktionieren und der Politik die Rolle zuordnet, deren

11 Ausführlich zum Konzept „*employability*“ siehe Blancke / Roth / Schmid (2000).

12 Diese Aufgabenteilung wird vom Europäischen Rat regelmäßig bestätigt. Siehe: http: / / europa.eu.int / council / off / conclu / index.htm.

Funktionsfähigkeit zu verbessern, indem die Marktfähigkeit der Individuen erhöht wird (siehe Anhang 1).[13] Sie komplettiert somit die angebotsseitige Neuausrichtung der europäischen Wirtschaftspolitik.

Darüber hinaus wird die Beschäftigungs- und Sozialpolitik nun als Wettbewerbsfaktor angesehen. Die Sozialpolitik der EU bezog sich lange Zeit ausschließlich auf Bereiche, die der Herstellung des Binnenmarktes dienten. Soziale Rechte wurden dann eingerichtet, wenn bestehendes Recht als Mobilitätshindernis und somit als dem Binnenmarkt widersprechend angesehen wurde (vgl. Ball 1996). Die Beschäftigungsstrategie weist der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik eine andere Aufgabe zu: Qualifizierung der Arbeitnehmer, den Übergang von passiven zu aktiven Maßnahmen, Arbeitsmarktintegration von älteren Arbeitnehmern, Frauen und Jugendlichen etc. Diese Maßnahmen, wie auch lebenslanges Lernen, dienen dem Ziel, Arbeitslosigkeit zu vermeiden oder Arbeitslosen die Rückkehr in den regulären Arbeitsmarkt zu erleichtern, und sollen gleichzeitig in der Summe die Qualität eines Standortes steigern. Ziel der Sozialpolitik ist nicht Dekommodifizierung, sondern die Integration in den Arbeitsmarkt:

> While the term „Social Europe" accentuates the social goals behind the strategy, these goals are almost exclusively approached from the direction of employment. The underlying message is that the social value of an individual is primarily determined by his / her potential contribution as a worker. The overarching operational aim is to get those able to work working and those unable to work enabled. (Hvinden 2001: 174)

Aust (2000: 24–25) spricht deshalb von (Re-)Kommodifizierung als Leitidee der Beschäftigungspolitik.

In allgemeinen Begriffen lässt sich für die formative Phase der Wiederbelebung der europäischen Integration eine strategische Reorientierung der Staatstätigkeit konstatieren: Politikfeldübergreifend gewinnt das Ziel erhöhter Wettbewerbsfähigkeit an Bedeutung, wobei sich gleichzeitig die „Staatlichkeit in Europa" verändert (vgl. Ziltener 1999).[14] Jessop (1993, 1999) kennzeichnet dies als den Übergang vom „Keynesianischen Wohlfahrtsstaat" zum „S*chumpeterian workfare state*", dessen Ziel es sei, den nationalen Standort attraktiv und die Gesellschaft interna-

13 Aus „reiner" angebotspolitischer Sicht besteht kein Anlass für derartige Interventionen. Die Funktionsfähigkeit des Marktes kann am ehesten dadurch verbessert werden, indem unnötige Regulierung abgebaut wird und die Kosten für den Faktor Arbeit gesenkt werden, sodass der Preis-Mengen-Mechanismus wieder greifen kann (vgl. Schatz 2001).

14 Diese Veränderungen vollziehen sich im Zusammenspiel von nationaler und europäischer Ebene. Die jeweils konkrete Ausprägung in einem Politikfeld lässt sich nur empirisch nachweisen; die sich anschließenden Teile dieses Textes geben erste Hinweise. Siehe auch Deppe / Felder / Tidow (2000).

tional konkurrenzfähig zu machen. Aufgabe des Staates sei es, durch geeignete Rahmenbedingungen und Infrastruktur Produkt-, Prozess-, Organisations- und Marktinnovationen zu fördern (die besondere Bedeutung von Innovationen und ständiger Erneuerung begründet den Rekurs auf Schumpeter), sowie durch angebotsseitige Interventionen die strukturelle Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen. Die Sozial- und Arbeitsmarktpolitik wird diesem Ziel nicht nur untergeordnet, sondern soll hierzu aktiv einen Beitrag leisten (Jessop 1993: 9).[15] Die EBP ist aus dieser Sicht als Indienstnahme der Sozialpolitik für die strukturelle Wettbewerbsfähigkeit zu begreifen, liegt ihr Schwerpunkt doch darauf, Individuen, Regionen und nicht zuletzt den Wirtschaftsraum der EU insgesamt im internationalen Vergleich konkurrenzfähiger zu machen.

Die sich verändernde Staatlichkeit findet ihren Ausdruck in einer ungleichmäßigen Europäisierung. Bestimmte Funktionen werden dem Einfluss nationaler Politik und sozialpolitischer Akteure vollständig entzogen, in einigen Bereichen entstehen überlappende Zuständigkeiten, während anderes – wenngleich restringiert – in nationaler Verantwortung verbleibt (Deppe 2000: 37). Die Strategie, unabhängige supranationale Institutionen zu schaffen, zielt bewusst darauf ab, bestimmte Politikbereiche, wie die Geld- oder Wettbewerbspolitik (Kartell- und Beihilfenrecht), dem Zugriff des Nationalstaats zu entziehen. Damit soll sichergestellt werden, dass die in ihnen festgelegte Wirtschaftspolitik dauerhaft Bestand haben wird. Auch in der Haushalts- und Finanzpolitik lassen die Konvergenzkriterien sowie der Stabilitäts- und Wachstumspakt den Mitgliedstaaten einen nur geringen Handlungsspielraum. Das heißt, es wird von vornherein ausgeschlossen, dass diese Instrumente beschäftigungspolitisch eingesetzt werden könnten. Innerhalb dieses restriktiven Rahmens wird die Beschäftigungspolitik notwendig zur Residualgröße.

Die Hürden für eine Änderung des Status quo in der Europäischen Union sind hoch. Der Integrationsschub der achtziger Jahre war nur möglich, da sich ein umfassender „neoliberaler Konsens“ (McNamara 1999: 62) herausbildete. In den Neunzigern fanden in vielen europäischen Ländern Wechsel zu sozialdemokratisch geführten Regierungen statt. Dies führte jedoch nicht zu einer Koalition, die eine Neuausrichtung der Beschäftigungspolitik durchsetzte. Dafür lassen sich zwei zusammenhängende Gründe nennen: Erstens ist kein sozialdemokratisches Projekt in Sicht, das vergleichbare institutionelle wirtschaftspolitische Reformen durchsetzen könnte, und die kurze Phase „sozialdemokratischer Hegemonie“ scheint ohnehin vorüber zu sein. Zweitens stellen diese Regierungen den Primat der Angebotspolitik nicht in Frage, sondern sehen in der Beschäftigungspolitik lediglich eine Ergänzung. Ihr kommt für das auf dem Lissabonner Gipfel erklärte

15 Ausführlicher zum Idealtyp des *Schumpeterian workfare state* siehe Jessop (1999: 355–356).

Ziel, Europa zum „wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt zu machen", eine wichtige Bedeutung zu (vgl. Europäischer Rat 2000). Die europäische „Angebotspolitik von links" erkennt die zentrale Bedeutung der Wettbewerbsfähigkeit an und verfolgt eine marktgerechte Sozialpolitik:

> In either the neo-liberal or „progressive competitiveness" strategies, the employment policy conclusions run parallel: rapid economic growth, export-oriented industrial policies and freer trade are the only hope to bring unemployment back down to the „full employment" levels of the postwar „golden age of capitalism". There is no alternative to supply strategies of „liberal-productivism" for each firm, region or country to win a place in the competitive battle for world market shares and to solve the unemployment crisis. (Albo 1994: 146)

Bewertung

Die Stärke dieser Perspektive liegt darin, die Entwicklung in einem Politikfeld nicht losgelöst von seinem Kontext zu sehen. Dadurch gelingt es ihr darzustellen, weshalb die Europäische Beschäftigungspolitik entstanden ist und welche Faktoren deren inhaltliche Ausrichtung erklären. Beides lässt sich an der Neuorientierung der Politik am Leitkonzept der Wettbewerbsfähigkeit festmachen, die auch die Sozialpolitik erfasst hat. Die institutionalistische politische Ökonomie verdeutlicht darüber hinaus, wie über eine selektive Europäisierung Institutionen geschaffen werden, die sich einem erneuten politischen Zugriff weitgehend entziehen und damit als Garanten des wirtschaftspolitischen Regimes fortbestehen.

Weniger überzeugend lassen sich die Fragen nach dem Zeitpunkt der Entstehung der EBP (Essen 1994) und ihrer spezifischen Form der weichen Koordinierung beantworten. Dies folgt aus einer zur Stärke komplementären Schwäche dieses Ansatzes. Er rekonstruiert *ex post* eine Geschichte, die dann als kohärente, logische Entwicklung dargestellt wird: Mit der angebotspolitischen Wende waren die sozial- und beschäftigungspolitischen Entscheidungen in der EG praktisch vorweggenommen. Ausgeblendet wird jedoch, dass einzelne Integrationsschritte und Politikfelder keineswegs von Anfang an einem Gesamtentwurf folgten und wie Puzzleteile das schon entworfene Gesamtbild ergänzten. Vielmehr sind konkrete Entscheidungen immer umkämpft, da verschiedene Akteure versuchen, ihre Interessen durchzusetzen und das Integrationsprojekt zu beeinflussen (Hooghe 1999). Ein stärkerer Akteursbezug würde helfen, die Kette von Entscheidungen und die ihr zugrunde liegenden Verhandlungen *(„bargains")* nachzuzeichnen, welche in ihrer Summe ein bestimmtes Ergebnis hervorgebracht haben. Dieses Anliegen wird von den „interaktionsorientierten" Ansätzen in späteren Abschnitten wieder aufgegriffen.

3 Sektorale Integration, Rationalitätenfallen und Koordinierungsbedarf (Neofunktionalismus)

In diesem Abschnitt wird versucht, die Logik der neofunktionalistischen Argumentation auf die Entstehung der Europäischen Beschäftigungspolitik anzuwenden. Diese Logik besteht vereinfacht darin, dass Integration in einem Sektor den Integrationsdruck in anderen Sektoren erhöht. Ähnlich wie im vorangegangenen Abschnitt ist nur mit Rückgriff auf die Entwicklungen der achtziger Jahre eine plausible neofunktionalistische Darstellung möglich, da sie eine Integrations*dynamik* voraussetzt, bei der in einer Kette von Ereignissen das jeweils vorangegangene das nachfolgende hervorbringt oder zumindest die Wahrscheinlichkeit seines Auftretens signifikant erhöht. Die Entstehung der Europäischen Beschäftigungspolitik erklärt sich aus dieser Sicht aus dem gewachsenen Koordinierungsbedarf, der durch die Wirtschafts- und Währungsunion hervorgerufen wird. Da nur wenige Politikfelder gänzlich europäisiert sind, entsteht die Anforderung, die in nationaler Verantwortung verbliebenen miteinander vereinbar zu machen. Gemäß den neofunktionalistischen Annahmen erhöht eine partielle Integration den Integrationsdruck in angrenzenden Politikbereichen.

Diese Integrationsdynamik verläuft jedoch nicht gleichmäßig, sondern kennt Phasen der Stagnation ebenso wie solche erhöhter Integrationsgeschwindigkeit. Diese Ungleichmäßigkeit wird von Kritikern des Neofunktionalismus als Indiz angesehen, dass sich keine *Spillover*-Logik entfaltet, welche die Integration unaufhaltsam vorwärts treibt. Beruft man sich hingegen auf die Arbeiten von Autoren wie Lindberg, Scheingold, Nye und Schmitter der frühen siebziger Jahre, erscheinen Diskontinuitäten als weit weniger problematisch.[16] Diese Autoren teilen weiterhin die Annahme, dass dem Integrationsprozess eine funktionale Logik zugrunde liegt, sehen jedoch die Möglichkeit politischer Akteure, diesen Prozess temporär zu verlangsamen oder gar zum Stillstand zu bringen. Dennoch wächst der Integrationsdruck unabhängig vom Willen der Politik, der letztlich nichts anderes übrig bleibt, als ihr Verhalten anzupassen. Deshalb folgt auf die Stagnation auch eine Phase dynamischer Integration, in der eine nachholende Anpassung an funktionale Notwendigkeiten stattfindet.

Von der Einheitlichen Europäischen Akte zur Währungsunion

Seit Mitte der achtziger Jahre findet in Europa eine Phase beschleunigter Integration statt. Ihr voraus ging eine Zeit des Stillstands, in der die Politik nationalstaatlich fokussiert war. Indessen nahm jedoch die wirtschaftliche Interdepen-

16 Siehe den Sammelband von Lindberg und Scheingold (1971).

denz in Europa zu, nicht zuletzt aufgrund vorangegangener Integrationsschritte wie der Aufhebung der Binnenzölle. Politischer Fragmentierung stand eine zunehmende ökonomische Verflechtung gegenüber. In dieser Situation stieg die Nachfrage nach weiteren Integrationsschritten, da nicht-tarifäre Handelshemmnisse den freien Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital behinderten, und die Größenvorteile eines gemeinsamen Marktes nicht realisiert werden konnten.[17] Seinen Ausdruck fand der Integrationsrückstand in der schwindenden Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen und der sich verschlechternden Wettbewerbsposition gegenüber Japan und den USA. Aus dieser Perspektive stellt die Einheitliche Europäische Akte (1986), deren Ziel die Herstellung des Binnenmarktes ohne Handelshemmnisse war, die politische Antwort auf zunehmende ökonomische Zwänge dar, die von den nationalen Regierungen nicht länger ignoriert werden konnten (Sandholtz 1989).[18]

Mit der angestrebten Vollendung des Binnenmarktes rückte auch die Frage einer gemeinsamen Währung erneut auf die Agenda. Aufgrund ihrer starken Außenhandelsorientierung und Verflechtung untereinander war es lange Zeit Ziel der europäischen Staaten, zu einem System stabiler Wechselkurse zu kommen, welches Handel und Investitionen stärken sowie das Wechselkursrisiko minimieren sollte (McNamara 1999). Für die Mitgliedstaaten tritt jedoch ein Zielkonflikt zwischen drei Zielgrößen *(„Holy Trinity")* auf, von denen jeweils nur zwei gleichzeitig verwirklicht werden können (Mundell 1960). Diese Zielgrößen sind Kapitalmobilität, feste Wechselkurse und eine eigenständige nationale Geldpolitik. Bei einem liberalisierten Kapitalmarkt ist ein festes Wechselkurssystem nur unter Aufgabe autonomer Geldpolitik zu haben. Frühere Versuche, zu einem solchen System zu kommen, beispielsweise der Werner-Plan (1970), scheiterten auch daran, dass die Nationalstaaten nicht bereit waren, auf das Instrument der Geldpolitik zu verzichten, welches als wichtiger Hebel zur Verringerung der Arbeitslosigkeit galt. Erst als eine an Keynes orientierte Wirtschaftspolitik durch den angebotspolitischen Konsens ersetzt wurde, verlor das Ziel, sich einen geldpolitischen Handlungsspielraum zu erhalten, für viele Regierungen an Bedeutung. Im Ge-

17 Die Untersuchung der Rolle supranationaler Interessengruppen wie des *European Round Table of Industrialists* (ERT) liegt deshalb in der neofunktionalistischen Tradition, weil davon ausgegangen wird, dass in den achtziger Jahren ein Integrationsdruck bestand, auf den zu lange nicht reagiert wurde. Die Einflussnahme der Interessengruppen zielte darauf ab, Regierungen zu einer Anpassung ihrer Politik an diese funktionalen Zwänge zu bewegen (vgl. Green Cowles 1995).

18 Sowohl der Neofunktionalismus als auch die polit-ökonomische Perspektive betonen die Bedeutung der EEA. Während sie jedoch im ersten Fall Ausdruck der angebotspolitischen Wende ist, die dann institutionell verankert wird, bedeutet sie aus neofunktionalistischer Sicht den entscheidenden Anstoß für einen wiederbelebten Integrationsprozess. Nicht so sehr die inhaltliche Dimension, sondern vielmehr die Eigendynamik des Prozesses steht im Mittelpunkt.

genteil, die eigene Geldpolitik an die der Deutschen Bundesbank zu koppeln versprach, die Glaubwürdigkeit einer anti-inflationären Politik zu erhöhen.[19]

Unter diesen Voraussetzungen gelang es in den achtziger Jahren mit dem Europäischen Währungssystem (EWS) ein stabiles System fester, aber in Zielzonen anpassbarer Wechselkurse, welches sich an der DM als Ankerwährung orientierte, aufrechtzuhalten. Allerdings ist ein solches System potenziell instabil, denn ohne Kapitalkontrollen sind selbst kurzfristige Zinsunterschiede nicht haltbar, da sie einen Abfluss von Kapital nach sich ziehen (Eichengreen 1994: 7). Mit dem freien Verkehr von Kapital, den die Einheitliche Europäische Akte (EEA) festlegte, wurde das EWS unterminiert, und es verblieben zwei Möglichkeiten: entweder zu flexiblen Wechselkursen überzugehen oder Schritte zur Währungsunion zu einzuleiten.

> In this sense, then, the Single European Act forced the issue. It required the removal of capital controls, which undermined the viability of the EMS and confronted the Community with the choice of reverting to floating or moving forward to monetary unification. Floating was incompatible with Europe's longstanding aversion to exchange-rate variability. Monetary unification was therefore a prerequisite for reaping the benefits of the product- and factor-market integration foreseen by the Single European Act. (Eichengreen 1994: 8)[20]

Die Entscheidung fiel – aus dieser Sicht nicht überraschend – zugunsten einer Europäischen Währungsunion, in der die Geldpolitik einer unabhängigen Zentralbank überantwortet wurde. Dies führt im Ergebnis zu einer ungleichmäßigen Vergemeinschaftung, in der die Geldpolitik zwar zentralisiert ist, nicht aber andere (makroökonomische) Politikbereiche. In eben dieser Spannung zwischen nationaler und europäischer Kompetenz liegt der Bedarf an zwischenstaatlicher Koordinierung begründet. Worin besteht jedoch dieser Koordinierungsbedarf im Einzelnen?

In der Diskussion um die Europäische Währungsunion nimmt die Frage, ob die Euro-Länder ein optimaler Währungsraum sind, einen prominenten Platz ein. Ohne diese Diskussion nachvollziehen zu wollen (siehe hierzu Dohse 1998: 11–17),

---

19 Frieden (1996: 195) zeigt, dass mit wachsendem innereuropäischen Handel und höherer Kapitalmobilität der ökonomische und politische Druck (insbesondere von Unternehmen) steigt, ein festes Wechselkurssystem zu errichten: „As the EU has become more integrated, the demand for stable exchange rates has grown; and national support for monetary integration is correlated with national reliance on intra-EU trade and payments.“

20 Dass die Entscheidung gegen ein mögliches Floating fiel, hängt auch mit der sektoralen Integration der Agrarpolitik zusammen. Ihr kompliziertes System zwischenstaatlicher Ausgleichszahlungen wäre bei fluktuierenden Wechselkursen kaum aufrechtzuhalten gewesen; vgl. Ziltener (1999: 19) und Eichengreen / Frieden (1994: 15).

sollen die Gefahren asymmetrischer Schocks angedeutet werden. Wird ein Land von einem solchen Schock getroffen, wie beispielsweise Finnland nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion, gibt es verschiedene mögliche Reaktionen, die den Anstieg der Arbeitslosigkeit dämpfen können. (1) In der Vergangenheit stellten Wechselkursanpassungen (Abwertung der Inlandswährung) ein wichtiges Instrument dar, um den Nachfrageverlust zu kompensieren. (2) Ist nur eine Region eines Landes (oder innerhalb eines Währungsraumes) von dem Schock betroffen, besteht die Möglichkeit finanzieller Transfers, mit denen die Auswirkungen für die Region abgefangen werden sollen. Weitere Mechanismen beziehen sich auf die Flexibilität des Arbeitsmarktes: (3) Besteht hohe räumliche Mobilität, erfolgt Abwanderung aus den betroffenen in prosperierende Regionen. (4) Zum anderen hängt die Anpassungsfähigkeit von der Flexibilität der Lohnstruktur ab. Gelingt es, die Lohnstückkosten in Folge eines Schocks zu senken, kann dieser mittelfristig überwunden werden (Rhein 2000: 99).

Nun besteht in der Währungsunion weder die Möglichkeit von Wechselkursanpassungen noch gibt es ausreichend redistributive Mittel oder eine hohe räumliche Mobilität der Arbeitskräfte. Die Flexibilität der Lohnstrukturen unterscheidet sich zwischen den einzelnen Ländern, doch ist nicht anzunehmen, dass selbst bei steigendem Druck Anpassungen der Löhne nach unten leicht durchsetzbar wären.[21] Daraus folgt, dass asymmetrische Schocks in den betroffenen Regionen zu höherer Arbeitslosigkeit führen werden, welche die Legitimität der Währungsunion als Ganzes in Frage stellen könnte. Eine stärkere Koordinierung der Wirtschaftspolitik hat das Ziel, die Wahrscheinlichkeit derartiger Schocks zu minimieren. Der Beschäftigungspolitik kommt die Aufgabe zu, die Folgen asymmetrischer Schocks und ihre Auswirkungen auf die Akzeptanz der Währungsunion zu begrenzen.

Koordinierungsprobleme im Binnenmarkt

Eine Reihe von beschäftigungspolitischen Problemen entstehen des Weiteren aus Koordinierungsproblemen, die auftreten können, da die Geldpolitik zwar zentralisiert ist, die Fiskal-, Lohn- und Arbeitsmarktpolitik jedoch in nationaler Verantwortung verbleiben. Aus der partiellen sektoralen Vergemeinschaftung entsteht ein Anpassungsdruck für weitere Integrationsschritte. Es lassen sich vier „Rationalitätenfallen" beschreiben:

21 Autoren, die in den Rigiditäten der europäischen Arbeitsmärkte die Hauptursache für Arbeitslosigkeit sehen, begrüßen die Währungsunion als Hebel, die aus ihrer Sicht inflexiblen Strukturen aufzubrechen (Dohse / Krieger-Boden 1998: 9).

1. Das Zusammenspiel von Geld- und Lohnpolitik funktioniert nicht mehr.[22] In dezentralen, unkoordinierten Lohnverhandlungen haben Gewerkschaften einen Anreiz, Löhne zu vereinbaren, die im Aggregat zu einer höheren Inflationsrate führen. In Unsicherheit über die zukünftige Geldpolitik verhandeln sie einen Inflationsbonus, um zu gewährleisten, dass mit den Nominallöhnen auch die Reallöhne entsprechend steigen. Selbst die glaubhafte Drohung der Zentralbank, keine inflationären Tendenzen zu dulden, löst dieses Problem nicht, da kein einzelner Abschluss für sich die Inflation auslöst – solange die anderen moderat bleiben. Dieses Koordinierungsproblem wurde in Deutschland durch die Tarifführerschaft der IG Metall gelöst, die wiederum Adressat der geldpolitischen „Drohungen“ *(„signaling“)* der Bundesbank war (Streeck 1994). Findet also keine Lohnkoordinierung statt, wird eine restriktive Geldpolitik der Europäischen Zentralbank (EZB) provoziert, die in der Folge negative Auswirkungen auf den Abbau der Arbeitslosigkeit hat.

2. Nun kann man die Gefahr zu hoher Lohnabschlüsse angesichts des erhöhten Wettbewerbsdrucks als eine nicht besonders gravierende ansehen. Es gibt allerdings auch das spiegelbildliche Problem eines Unterbietungswettlaufs, in dem die Sozial- und Lohnpolitik im Standortwettbewerb an Bedeutung gewinnt. Die verschiedenen Sozialen Pakte in Europa deuten auf diese Gefahr hin. Setzt sich die verstärkte Lohnkonkurrenz fort, kann die aggregierte Nachfrage in Europa systematisch zu niedrig liegen (Martin 2000: 7–8). Aufgrund des hohen Anteils des Binnenhandels in Europa würde dies auch nicht notwendig durch eine erhöhte Wettbewerbsfähigkeit auf dem Weltmarkt ausgeglichen.

3. Ein drittes Problem kann dann entstehen, wenn sich die Ausgangssituation in den Mitgliedstaaten deutlich voneinander unterscheidet. Bei starkem innenpolitischem Druck könnten sie versuchen, durch eine großzügigere Fiskalpolitik die Konjunktur zu unterstützen, um Arbeitsplatzverluste zu vermeiden. Auch hier gilt wieder, dass kleine Länder davon ausgehen können, ihr Einfluss auf die gesamteuropäische Inflation sei zu gering, um wirklich relevant zu sein. Aber auch große Länder können versucht sein, die Fiskalpolitik für ihre Zwecke zu nutzen – vor allem im Wissen, dass Sanktionen gegen sie politisch nur schwer durchsetzbar sind (Schröder 1998: 182–183).[23]

---

22 Nicht dass dieses Zusammenspiel im Nationalstaat reibungslos funktioniert hätte, aber die Koordinierungsprobleme vervielfachen sich auf europäischer Ebene.

23 Der „Stabilitäts- und Wachstumspakt“ wurde genau aus dem Grund eingeführt, die Disziplin der Mitgliedstaaten zu erhalten. Allerdings erlaubt er ihnen, das Defizitziel für zwei aufeinander folgende Jahre zu verfehlen, solange sie Maßnahmen eingeleitet haben, die dies zukünftig korrigieren (vgl. Eichengreen 1998: 70).

4. Das Zusammenspiel nationaler Reformen und der Geldpolitik gelingt nicht. Allsopp und Vines (1998: 17) argumentieren, dass Reformen des Arbeitsmarktes (neben dem Abbau von Regulierung sind all jene Maßnahmen, die in Anhang 1 aufgeführt werden, denkbar) zwar eine notwendige Bedingung für Beschäftigungswachstum sind, aber alleine nicht ausreichen. Hinzukommen muss eine unterstützende Geldpolitik der Zentralbank, da sie die Grundlage für Investitionen und Wirtschaftswachstum legt. Reagiert sie auf eingeleitete Reformen mit Zinssenkungen, können deren (politische) Kosten ausgeglichen werden. Es stellt sich somit ein doppeltes Koordinierungsproblem: Erstens müssen Reformen der Arbeitsmarkt- und Fiskalpolitik zwischen den Mitgliedstaaten abgestimmt werden, da die EZB nur auf den Euro-Raum als Ganzes reagiert. Isolierte nationale Reformen können nicht mit einer positiven Reaktion der Geldpolitik rechnen. Zweitens müssen die Mitgliedstaaten antizipieren können, dass die EZB ihre Politik tatsächlich unterstützt, solange das Inflationsziel nicht in Gefahr ist. Der ausschlaggebende Punkt hierfür ist eine *symmetrische Reaktionsfunktion* der Zentralbank: Im selben Maße wie sie die Geldpolitik einsetzt, um die Inflation zu bekämpfen, muss sie bei geringer Inflationsgefahr Wachstum fördern. Die Unsicherheit über das Verhalten der EZB kann zu einem Hindernis für die Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten werden: Regierungen werden zögern, unpopuläre Reformen einzuleiten, wenn sie nicht erwarten können, dass diese durch beschäftigungspolitische Erfolge kompensiert werden. Paradoxerweise verschärft die Annahme einer positiven Reaktion der Zentralbank gleichzeitig das Koordinierungsproblem zwischen den Mitgliedstaaten. Da die EZB nicht einzelne Staaten sanktionieren kann, gibt es für jeden einzelnen Mitgliedstaat einen Anreiz zum Trittbrettfahren, denn er kann hoffen, von einer wachstumsfreundlicheren Geldpolitik zu profitieren, ohne selbst Reformen einzuleiten. Die Reaktionsfunktion der EZB ist einerseits Vorbedingung dafür, dass Arbeitsmarktreformen überhaupt eingeleitet werden, und erhöht andererseits den Anreiz, sich unkooperativ zu verhalten (vgl. Anhang 2).

Allen vier Rationalitätenfallen liegt zugrunde, dass sie eine Koordinierung der Politik zwischen den Mitgliedstaaten erfordern, da sie sonst die Währungsunion insgesamt gefährden. Das heißt, die Verwirklichung der Währungsunion wirft neue Koordinierungsprobleme auf, die auf europäischer Ebene geregelt werden müssen, will man nicht ihren Erfolg gefährden. Eine partielle Vergemeinschaftung erfordert weitere Integrationsschritte in anderen Bereichen:

> An independent central bank trying to impose its will on a reluctant government or recalcitrant workforce may be only a second-best solution to problems that could be tackled more effectively through a broader range of institutions. In this respect, creating an EMU [Economic and Monetary Union] is likely to be only the first step in a more extensive process of institution building, bearing on both the

> coordination of monetary and fiscal policy at the European level and the character of collective bargaining within its member states. The success of EMU will ultimately depend on this wider process. (Hall 1998: 529–530)[24]

In den vergangenen Jahren haben die Mitgliedstaaten eine Reihe von Verfahren institutionalisiert, die dem Ziel stärkerer Abstimmung ihrer Politik dienen und für den Neofunktionalismus die folgerichtige Antwort auf den erhöhten Koordinierungsbedarf darstellen. Zu nennen ist die vertraglich abgesicherte, multilaterale Abstimmung und Überwachung der Wirtschafts- und Haushaltspolitik (Art. 99–104, EGV Amsterdam), die stabilitätskonformes Verhalten der Mitgliedstaaten gewährleisten soll. Weiter verstärkt wurde dieses Instrumentarium durch den „Stabilitäts- und Wachstumspakt“. Hierin verpflichten sich die Mitgliedstaaten, ihre Haushaltsdefizite in engen Grenzen zu halten und mittelfristig zu einem ausgeglichenen Haushalt zu kommen. Formal besteht die Möglichkeit, Verstöße mit Bußgeldern zu ahnden. Die erhoffte Wirkung besteht jedoch in einer präventiven Disziplinierung. Durch ihr *commitment* entstehen für die Mitgliedstaaten bei Zuwiderhandlung folgende „Kosten“: (a) Sie müssen ihr Verhalten im Rat rechtfertigen, (b) sie verstoßen gegen eine von ihnen unterzeichnete Vereinbarung, und (c) sie verlieren ihre stabilitätspolitische Glaubwürdigkeit gegenüber den Märkten (vgl. Schröder 1998: 179).

Dienen Geld- und Haushaltspolitik im Wesentlichen der makroökonomischen Stabilität, werden sie durch die koordinierte Politik des „Europäischen Beschäftigungspaktes“ ergänzt. Dieser Name wurde auf dem Kölner Gipfel (3.-4. Juni 1999) gewählt, um drei Elemente, den Luxemburg-, Cardiff- und Köln-Prozess, in ein umfassendes Gesamtkonzept einzubinden:[25]

1. Der Luxemburg-Prozess, Kern der Europäischen Beschäftigungspolitik, beruht auf einer Abstimmung der nationalen (Arbeitsmarkt-)Politik auf europäischer Ebene. Er besteht darin, dass der Rat auf Vorschlag der Kommission jedes Jahr beschäftigungspolitische Leitlinien verabschiedet, die von den Mitgliedstaaten in „Nationalen Aktionsplänen“ (NAP) umgesetzt werden. Die NAPs werden in der Folge gemeinschaftlich bewertet und der Rat kann mit qualifizierter Mehrheit Empfehlungen an die Mitgliedstaaten verabschieden. Ziel ist es, ein mehrjähriges *(„benchmarking“-)*Verfahren in Gang zu setzten, in dem bewährte

24 Eine ausführliche Darstellung, wie das Zusammenspiel von Geld-, Lohn- und Fiskalpolitik aussehen könnte, bieten Kasten / Soskice (1999).

25 Die „Europäische Beschäftigungspolitik“ (EBP) ist damit nur ein Teil des umfassenderen „Beschäftigungspakts“, der aus allen drei Teilprozessen besteht, nämlich der Luxemburg-Prozess. Hier wird deutlich, dass sowohl der Betrachtungszeitraum als auch der Themenbereich ausgeweitet werden muss, um eine kohärente neofunktionalistische Darstellung zu erhalten. Betrachtet man hingegen die EBP isoliert, hat der Neofunktionalismus wenig zu ihrer Erklärung beizutragen.

Praktiken *(„best practices")* ermittelt und Lernprozesse zwischen den Mitgliedstaaten initiiert werden.[26]

2. Cardiff: In Anlehnung an den Luxemburg-Prozess verfassen die Mitgliedstaaten jährlich Berichte über Fortschritte bezüglich der von ihnen vorgenommenen Strukturreformen der Güter-, Dienstleistungs- und Kapitalmärkte. Hiermit soll die Entwicklung des Gemeinsamen Marktes vorangetrieben werden, welcher als Voraussetzung für höheres Wirtschaftswachstum angesehen wird.

3. Ergänzt werden die bisher genannten Maßnahmen durch einen makroökonomischen Dialog, den Köln-Prozess. In ihm beraten sich Vertreter der Sozialpartner, der EZB und der Mitgliedstaaten, um zu einer Abstimmung ihrer Politiken zu kommen. Dieser Dialog soll eine Koordinierung der Lohnpolitik der Gewerkschaften sowie ihr Zusammenspiel mit der Geldpolitik der EZB erleichtern und übernimmt hierdurch die Funktion des „*signaling*".[27]

Bewertung

Aus Sicht des Neofunktionalismus ist die Europäische Beschäftigungspolitik Teil einer institutionalisierten Strategie, die den Erfolg der Währungsunion absichern soll und auf bestehende Koordinierungsprobleme antwortet. Die Integration einiger Politikbereiche zieht die Notwendigkeit nach sich, andere Bereiche ebenfalls gemeinschaftlich zu regeln, um negative Externalitäten nationalstaatlicher Politik zu vermeiden.[28]

Allerdings ist es fraglich, ob diese Interpretation haltbar ist. Denn wenn die oben identifizierten „Rationalitätenfallen" zutreffen, dann sind die Koordinierungsverfahren gerade dort am schwächsten, wo der größte Handlungsbedarf besteht: Eine Abstimmung von Fiskal-, Geld- und Lohnpolitik, die wechselseitig das Beschäftigungswachstum verstärken, ermöglichen die aktuellen Verfahren gerade nicht. Der Köln-Prozess, in dem dies zwar angelegt ist, zeichnet sich durch ein hohes Maß an Unverbindlichkeit aus und wird durch das Bemühen der EZB, ihre Unabhängigkeit zu beweisen, unterlaufen.

---

26 Zum Verfahren siehe das Schaubild in Anhang 4.

27 Ausführlicher zu den drei Elementen des Beschäftigungspakts Bogai (1999: 555–556).

28 „*Spill-over*" kann natürlich auch in Bereiche stattfinden, die hier nicht erwähnt wurden, wie beispielsweise die weitgehende Abschaffung der Kontrolle der Binnengrenzen innerhalb der EU („Schengen-Abkommen"), die auch die räumliche Einheit des Marktes herstellt. Aus ihr folgt eine verstärkte, länderübergreifende Zusammenarbeit in der Kriminalitätsbekämpfung. In diesem Text werden vorwiegend die technischen, funktionalen Folgen der Währungsunion betrachtet.

Aus dem gewachsenen Koordinierungsbedarf – den es ohne Frage gibt – lässt sich nicht ableiten, dass die real entstandene Politik ihm gerecht wird. Politik folgt nicht einfach Sachzwängen, sondern wird durch die Interessen und Verhandlungen der Akteure gefiltert. Die Beschäftigungspolitik entstand 1994 auf dem Essener Gipfel nicht aufgrund funktionaler Notwendigkeiten, sie war vielmehr die Antwort der Regierungen auf einen Legitimitätsverlust des Integrationsprojektes und Ausdruck ihres Interesses, eine zumindest symbolische Antwort auf die Beschäftigungsmisere zu geben. Die Verhandlungsprozesse auf europäischer Ebene, in denen politische Programme entworfen werden, unterliegen einer eigenen Logik, die weitgehend unabhängig von der Problemdimension sein kann. Während die fortschreitende Vergemeinschaftung auf einer abstrakten Ebene dem Neofunktionalismus Recht zu geben scheint – er also die Europäisierung der Beschäftigungspolitik scheinbar erklärt –, lässt sich diese Interpretation durch die konkreten Entscheidungen und die Inhalte der Vergemeinschaftung nicht bestätigen.

Damit teilt der Neofunktionalismus das Problem der institutionalistischen politischen Ökonomie, allgemeine Trends erklären zu können (hier: Vergemeinschaftung), ohne jedoch eine Mikrofundierung vorzulegen. Beide Perspektiven sind mittel- bis langfristig angelegt und zielen nicht darauf ab, einzelne Ereignisse oder Entscheidungen isoliert zu erklären. Die beiden folgenden Abschnitte – und hieran wird deutlich, wie die Wahl der Perspektive die Auswahl der Fakten beeinflusst – sind in ihrer Reichweite, dem Erklärungsanspruch und dem Abstraktionsgrad begrenzter, sie konzentrieren sich dafür mehr auf die Handlungen der Akteure.

4 Warum die offene Methode der Koordinierung die Regierungen stärkt (Intergouvernementalismus)[29]

Nachdem bisher die Perspektiven einer institutionalistischen politischen Ökonomie sowie des Neofunktionalismus präsentiert wurden, verschiebt sich der Fokus nun auf akteur- bzw. interaktionsorientierte Ansätze. In den folgenden zwei Abschnitten werden Intergouvernementalismus und Governance-Ansatz einander gegenübergestellt.

Der Intergouvernementalismus grenzt sich ausdrücklich gegen den Neofunktionalismus ab, indem er betont, dass die europäische Politik nahezu ausschließlich durch die nationalen Regierungen und deren Verhandlungen miteinander bestimmt wird. Aus dieser Sicht gibt es keinen Automatismus, der die Integration

29 In Anlehnung an den Titel von Moravcsik (1997).

hinter dem Rücken der Akteure vorantreibt. Sie wird vielmehr von den Regierungen rational betrieben, um ihre Interessen durchzusetzen (vgl. Moravcsik 1998: 5). Im Folgenden wird davon ausgegangen, dass die privilegierte Position der Regierungen im europäischen Mehrebenensystem ihnen erlaubt, sich sowohl gegen Ansprüche nationaler Interessen als auch gegenüber supranationalen Anforderungen abzuschotten, indem sie diese gegeneinander ausspielen.

Essen 1994: Eckpfeiler der EBP

Seit dem Essener Gipfel (1994) betonen die Staats- und Regierungschefs bei jedem ihrer Treffen die überragende Bedeutung, die dem Kampf gegen die Arbeitslosigkeit zukommt.[30] Dieses Thema findet sich heute bei jeder Tagung an prominenter Stelle und gehört zu den zentralen Feldern europäischer Politik. Fragen der Beschäftigungspolitik rückten verstärkt in Folge der Post-Maastricht-Krise (Deppe/Felder 1993) auf die europäische Agenda, in der sowohl die ökonomische als auch die politische Legitimation europäischer Politik fragwürdig wurden. Zum einen hielt das Binnenmarkt-Projekt nicht, was es an Wirtschaftswachstum versprochen hatte, sondern mündete im Gegenteil 1992/1993 in einer Rezession. Zum anderen zeigte sich zum ersten Mal in der europäischen Integration ein nennenswerter Widerstand der Bevölkerung gegen die von den Regierungen vereinbarte Politik. Seinen Ausdruck fand dies in den dänischen und französischen Referenden über die Annahme des Maastrichter Vertrags. Wenngleich die Bevölkerung sich nicht vom prinzipiellen Ziel der europäischen Einigung verabschiedete, zerbröckelte jedoch der „*permissive consensus*", der eine unhinterfragte Zustimmung zu diesem Prozess ausdrückte (Reif 1993). Der Integrationsprozess geriet auch deshalb in die Krise, weil eines der innenpolitischen Kernthemen, die hohe Arbeitslosigkeit, in ihm keine Rolle zu spielen schien. Um nicht das Binnenmarktprojekt und die Währungsunion zu gefährden, mussten die Regierungen ein Zeichen setzen, dass Europa die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit nicht ignorierte. Sie reagierten damit weniger auf zwischenstaatliche Koordinierungsproblem in der Währungsunion, wie dies in der vorangegangenen Darstellung des Neofunktionalismus angenommen wurde, sondern eher auf einen „Legitimitätsschock".

In Essen einigten sich die Mitgliedstaaten unter der Überschrift „Verbesserung der Beschäftigungslage" sowohl inhaltlich als auch formal auf ein Vorgehen, das den Kern des Luxemburg-Prozesses schon beinhaltete. Zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit wurden fünf Schwerpunktbereiche aufgeführt (vgl. Europäischer Rat 1994):

30 Siehe den Hinweis in Fußnote 12.

1. Qualifizierung: Förderung von Investitionen in die Berufsbildung und in lebenslanges Lernen.

2. Beschäftigungsintensität des Wachstums steigern: flexiblere Organisation der Arbeit; maßvolle Lohnpolitik mit Abschlüssen unter dem Produktivitätsfortschritt; Förderung von regionalen und lokalen Initiativen in den Bereichen Umwelt und soziale Dienste.

3. Senkung der Lohnnebenkosten, insbesondere für gering Qualifizierte.

4. Bessere Wirksamkeit der Arbeitsmarktpolitik: Übergang von passiver zu aktiver Arbeitsmarktpolitik.

5. Integration von Problemgruppen: besondere Förderung von Jugendlichen, Langzeitarbeitslosen, Frauen sowie älteren Arbeitnehmern (vgl. Goetschy 1999: 121–122).

Diese Empfehlungen des Europäischen Rates sollten die Mitgliedstaaten in Mehrjahresprogramme umsetzen, über die sie jährlich Bericht erstatten. Auf dieser Grundlage würden im jeweils darauf folgenden Jahr neue Empfehlungen ausgesprochen. Das Verfahren orientiert sich an dem der Wirtschaftspolitik, allerdings mit dem entscheidenden Unterschied, dass es keinerlei Sanktionen für Mitgliedstaaten vorsieht, die den Vorgaben nicht entsprechen (vgl. Art. 102–103, Maastrichter Vertrag).

Vorlage für die in Essen verabschiedete Politik bildete das Weißbuch „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung“, in dem die Kommission eine dreiteilige Strategie für Beschäftigungswachstum vorstellte (Europäische Kommission 1994): (1) Eine makroökonomische Politik in Übereinstimmung mit den Konvergenzkriterien, monetärer Stabilität und fiskalischer Konsolidierung. Ergänzt werden sollte sie durch einen „europäischen Sozialpakt“, der von den Gewerkschaften Lohnzuwächse unterhalb des Produktivitätsfortschritts forderte. (2) Ein europaweites Infrastrukturprogramm, „Transnationale Europäische Netze“ (TEN), in den Bereichen Transport, Energie, Telekommunikation. Hierfür sollten 250 Mrd. ECU bis zum Jahr 2000 bereitgestellt werden, um Beschäftigungsaufbau zu stimulieren. (3) Beschäftigungspolitik: Senken von Steuern und Lohnnebenkosten, verstärkte Ausbildung und Qualifizierung sowie Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, um die Beschäftigungsintensität des Wirtschaftswachstums zu erhöhen (vgl. Aust 1997: 753–754).

Die Staats- und Regierungschefs nahmen zwar Bezug auf die Weißbuchstrategie, verzichteten aber darauf, zusätzliche Mittel für die TEN bereitzustellen. Damit lassen sich drei Eckpfeiler benennen, welche die Europäische Beschäftigungspolitik seit ihren Anfängen gekennzeichnet haben und in denen sich die Interessen

der Regierungen offenbaren: Erstens wird die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten nicht angetastet und ein hohes Maß an Unverbindlichkeit des Verfahrens gewährleistet. Zweitens wird die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit proklamatorisch zur wichtigsten Aufgabe der Europäischen Union erhoben, ohne jedoch deren finanzielle Grundlage auszuweiten. Schließlich, drittens, wird festgelegt, dass der durch die Währungsunion vorgegebene makroökonomische Rahmen, eine strikte Stabilitätspolitik, nicht angetastet wird (vgl. Tidow 1998: 54).

Der in den Amsterdamer Vertrag aufgenommene Beschäftigungstitel sowie der Luxemburg-Prozess formalisieren im Wesentlichen das Essener Verfahren (Griller 2000: 536). Allerdings war es im Vorfeld des Gipfels nicht klar, ob selbst diese nur formale Aufwertung gelänge, da Deutschland, Frankreich und Großbritannien dies ablehnten (Hörburger 1998: 111). Erst nach den Regierungswechseln in Großbritannien und Frankreich entstand die Chance, die Beschäftigungspolitik in die primären Verträge zu integrieren. Insbesondere die sozialistische Regierung in Frankreich forderte eine „Wirtschaftsregierung" als Gegengewicht zur Europäischen Zentralbank und den Vorgaben der Haushalts- und Wirtschaftspolitik. Sie drohte damit, den „Stabilitäts- und Wachstumspakt", der vor allem von Deutschland gefordert wurde und dem die anderen Staaten bereits zugestimmt hatten, scheitern zu lassen. Der gefundene Kompromiss bestand darin, dass sowohl der Stabilitätspakt an- als auch die Beschäftigungspolitik in den Vertrag aufgenommen wurde. Allerdings ging es hierbei wohl vor allem darum, der französischen Regierung zu ermöglichen, auch im Hinblick auf die Innenpolitik, ihr Gesicht zu wahren, denn substanzielle Änderungen konnte sie angesichts des bestehenden Konsenses über die Ausrichtung der Beschäftigungspolitik nicht durchsetzen:

> Gegenüber dem bissigen Stabilitätspakt, der durch zwei Verordnungen des Rates abgestützt ist, nimmt sich die Erklärung zu Wachstum und Beschäftigung relativ zahnlos aus. Auch wenn der Eindruck entstanden sein mag, dass das französische Einschwenken auf die Stabilitätsentschließung mit einem deutschen Einlenken in der Frage des Beschäftigungskapitels erkauft wurde, kann von einem „packagedeal", wie er typisch für die finalen Verhandlungsrunden von Vertragsrevisionen ist, nicht die Rede sein. Der „Kompromiss" ist asymmetrisch. Über den Abschluss der Regierungskonferenz hinaus war das entscheidende Ergebnis in Amsterdam daher weniger substantieller Art, sondern vielmehr prozessualer Natur. Beschlossen wurde auch, die neuen beschäftigungspolitischen Bestimmungen sofort anzuwenden und noch im laufenden Jahr einen Sondergipfel zur Beschäftigung abzuhalten. (Tidow 1998: 64–65)

Mit Blick auf die Entstehung der Europäischen Beschäftigungspolitik lässt sich argumentieren, dass sie den kleinsten gemeinsamen Nenner des Durchsetzbaren darstellt. Einigkeit zwischen den Regierungen bestand zuvörderst darin, was sie nicht wollten. Dies war vor allem eine Ablehnung von weitreichenden Souveränitätstransfers an die europäische Ebene. Daher einigten sie sich auf ein „wei-

ches“ Verfahren, das die Rolle von EuGH und Kommission minimiert. In Artikel 127 des Amsterdamer Vertrags wird dementsprechend explizit festgestellt, dass die Gemeinschaft zwar zu einem hohen Beschäftigungsniveau beiträgt, aber hierbei die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten beachtet. Damit ist die Beschäftigungspolitik vornehmlich intergouvernemental ausgerichtet (Ahiagbor 2001: 326). Sie folgt weder aus funktionalen Erfordernissen der Währungsunion noch lediglich aus der Eingliederung dieses Politikfelds in das wirtschaftspolitische Regime, sondern ist der beschäftigungspolitische Restbestand, auf den sich die Regierungen einigen konnten.

Die offene Methode der Koordinierung

Die in der Beschäftigungspolitik erstmals angewandte „offene Methode der Koordinierung“ – dieser Name wird für das Verfahren erst seit dem Lissabonner Gipfel im März 2000 verwendet – hat inzwischen eine besondere Bedeutung in der europäischen Politik gewonnen. Sie findet seither Anwendung auf eine ganze Reihe von Politikbereichen, wie beispielsweise die Rentenpolitik, soziale Inklusion, Informationsgesellschaft etc.[31] Diese Politikform verspricht, „autonomieschonend und gemeinschaftsverträglich“ (Scharpf 1993) zu sein, und rückt zentrale nationalstaatliche Probleme auf die europäische Agenda, allerdings um den Preis höherer Unverbindlichkeit (vgl. Goetschy 2001: 12). Während die Effektivität dieser Politik noch abzuwarten bleibt, lässt sich bereits heute eine Aussage darüber treffen, weshalb sie für die Regierungen der Mitgliedstaaten eine hohe Attraktivität besitzt. Die „offene Methode der Koordinierung“ eröffnet den Regierungen einen Handlungsspielraum, der aus ihrer besonderen Positionierung gegenüber nationaler Gesellschaft und supranationalen Institutionen resultiert:

In der europäischen Mehrebenenpolitik besteht eine doppelte *Principal-agent*-Beziehung: einerseits zwischen den Wählern eines Mitgliedstaats und der Regierung sowie andererseits zwischen den Regierungen insgesamt und den supranationalen Institutionen. Der *principal* steht jeweils den *agents* gegenüber, die ihren Handlungsspielraum für eigene Ziele zu nutzen versuchen.[32] Das hier vertretene Argument lautet, dass die nationalen Regierungen als einzige Akteure in der Lage sind, diese Doppelbeziehung strategisch auszunutzen. Sie können dies, weil sie in einem Lernprozess verstanden haben, dass der Interpretationsspielraum für Kommission und Gerichtshof möglichst gering sein muss, um ihre Kontrolle zu

31 Siehe hierzu Anhang 3.

32 Dass Kommission und EuGH – als *agents* – einen Autonomiespielraum gegenüber den Mitgliedstaaten haben, übersieht Moravcsik. Zu einer Kritik an seinem Ansatz siehe Wincott (1995).

ermöglichen.[33] Das heißt, sie minimieren den tatsächlichen Souveränitätsverlust, können aber gleichzeitig bei Bedarf darauf verweisen, dass ihnen durch die europäische Politik die Hände gebunden seien, und vergrößern damit ihre interne Autonomie.[34]

Die „offene Methode der Koordinierung", die gleichzeitig europäisch und unverbindlich ist, eignet sich hierzu in besonderem Maße. Innenpolitische Kernthemen, wie sie im Rahmen der Beschäftigungspolitik angesprochen werden, können auf diese Weise in außenpolitische umgewandelt werden (vgl. Moravcsik 1997: 217). Dies ist besonders dann der Fall, wenn eine Regierung Reformen gegen innenpolitische Widerstände durchsetzen möchte. Sie ermöglicht aber auch, sich gegen Kritik zu immunisieren, da diese Politik nicht nationalstaatlich, sondern europäisch zu verantworten ist. Darüber hinaus übernimmt die Europäische Beschäftigungspolitik mehrere Entlastungsfunktionen: Die Arbeitslosigkeit ist erstens ein europäisches Problem, und nationale Regierungen sind nur zum Teil verantwortlich sowohl für ihre Ursachen als auch ihre Bekämpfung. Zweitens kann mit dem Hinweis auf europäische Aktivitäten die Kritik an der eigenen Untätigkeit zurückgewiesen werden. Für erfolgreiche Länder dient Europa, drittens, als Bestätigung der Richtigkeit der eigenen Politik. Diese Funktionen kann die Europäische Beschäftigungspolitik übernehmen, obwohl und gerade weil sie die Mitgliedstaaten in der Substanz auf wenig verpflichtet und nicht gegen ihren Willen durchsetzbar ist. Ihre Entwicklung wird daher aus intergouvernementaler Sicht aus der Attraktivität erklärt, die sie für die Regierungen besitzt.

Dies bedeutet nicht notwendig, dass diese Art der Koordinierung wirkungslos sein muss. Ihre Effekte hängen jedoch wesentlich davon ab, ob es nationale Akteure gibt, die eigene Ziele mit den europäischen verbinden. Dies können die Regierungen sein – so verweist beispielsweise die deutsche Bundesregierung beim „Job-AQTIV-Gesetz"[35] darauf, dass es mit den Leitlinien der Europäischen Beschäftigungspolitik übereinstimmt –, aber auch andere Akteure können europäische Vereinbarungen nutzen, um ihren Forderungen Nachdruck zu verleihen.[36]

---

33 Alter (2000: 490, 512–515) argumentiert, dass gerade der große Erfolg des EuGH dazu geführt hat, dass die Mitgliedstaaten in der Formulierung ihrer Politik darauf achten, seine mögliche Rolle zu beschränken.

34 Einschränkend muss angefügt werden, dass der konstatierte „Lernprozess" nur indirekt und *ex post* nachgewiesen ist. Es liegt die Vermutung nahe, dass die Regierungen während der Gipfeltreffen sich nicht immer über alle möglichen Folgen ihrer Entscheidungen – seien sie aus ihrer Sicht positiv oder negativ – bewusst sind. So haben sie vermutlich erst im Nachhinein die Vorteile der in Essen vereinbarten Politikform erkannt.

35 Vgl. hierzu das Dokument „Wesentliche Inhalte des Job-AQTIV-Gesetzes", abrufbar unter: http://www.bma.bund.de/.

36 Beispielsweise die Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeber: „BDA: Versäumnisse

Der Vergleich mit den europäischen Nachbarstaaten kann dazu führen, den Druck auf die Regierungen zu erhöhen. Dies hängt im Einzelfall davon ab, wie stark die Wahrnehmung von EU-Politiken in den nationalen Öffentlichkeiten ist. Somit wird die europäische Politik durch den nationalen Kontext konditioniert, und es gibt vermutlich keinen davon unabhängigen, unmittelbaren Wirkungszusammenhang.

Moravcsik (1991: 46) benennt drei Kernelemente seines Ansatzes: „Intergovernmental institutionalism is based on three principles: intergovernmentalism, lowest-common-denominator bargaining, and strict limits on future transfers of sovereignty.“ Trifft die hier vorgelegte Beschreibung der Europäischen Beschäftigungspolitik und der „offenen Methode“ zu, kann sie als Ausdruck dieser drei Prinzipien gesehen werden. Weit davon entfernt, die Regierungen zu entmachten, stärkt sie im Gegenteil die Rolle der Exekutive.

Bewertung

Der Intergouvernementalismus betont zu Recht die zentrale Rolle der Regierungen im europäischen Integrationsprozess. Mit dieser Perspektive können Entstehung, Inhalt sowie Form der Europäischen Beschäftigungspolitik gut erklärt werden, sie spiegeln das Interesse der beteiligten Regierungen wider. Der Intergouvernementalismus neigt jedoch dazu, ihre Strategiefähigkeit zu überschätzen. Regierungen sind bei ihren Verhandlungen nicht immer in der Lage, die Folgen ihrer Entscheidungen abzusehen. Die beschäftigungspolitischen Vereinbarungen des Essener Gipfels sollten die Regierungen vor allem gegen einen weiteren Souveränitätsverlust und finanzielle Verbindlichkeiten absichern. Dass daraus die „offene Methode der Koordinierung“ folgte, war sicher unintendiert, aber ebenso wie diese, aus ihrer Sicht positive Entwicklung nicht vorhergesehen wurde, war ihnen wohl auch nicht klar, welche Dynamik sich aus dem Benchmarking-Verfahren des Beschäftigungskapitels ergeben könnte. Die Kommission nutzt ihre Befugnisse, um über Rankings sowie „*naming and shaming*“ Druck auf die Regierungen auszuüben. Wird dies von den nationalen Öffentlichkeiten aufgegriffen, kann dem zunächst unverbindlichen Verfahren eine Bedeutung zukommen, die den Interessen der Regierungen zuwiderläuft.

Des Weiteren birgt der Tausch von externem Souveränitätsverlust gegen internen Autonomiegewinn immer die Gefahr in sich, dass jener diesen überlagert und somit in der Summe zu einem Verlust der Handlungsautonomie führt. Im

---

in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik – EU-Sozialminister schreiben Bundesregierung dringende Reformen ins Stammbuch“ (PI 06 / 02 BDA zum informellen Sozialministerrat vom 18.01.02).

nächsten Abschnitt wird mit dem Governance-Ansatz betont, wie vor allem die Kommission versucht, die Europäisierung der Beschäftigungspolitik für die Ausweitung ihres eigenen Einflusses zu nutzen. Während also der Intergouvernementalismus die Kontrolle der Politik durch die Regierungen in den Vordergrund stellt, ist dies für sie ein mit Risiken behafteter Prozess. Die öffentliche Diskussion in Deutschland um das Haushaltsdefizit und den drohenden „Blauen Brief" aus Brüssel zeigt nicht ohne Ironie, welche Folgen vergangene Entscheidungen haben können: Der Stabilitäts- und Wachstumspakt fällt auf das Land zurück, das darauf bestand, ihn zur Disziplinierung der anderen einzuführen. Es sind diese „nicht-intendierten Konsequenzen", die Pierson (1996) meint, wenn er hervorhebt, dass die Kontrollfähigkeit der Regierungen geringer ist als dies der Intergouvernementalismus unterstellt.

5 Der Wandel von Governance-Formen in der strategischen Interaktion von Regierungen und Kommission

Die Europäische Beschäftigungspolitik aus Sicht des Governance-Ansatzes darzustellen ist insofern schwierig als er weniger klare Thesen bietet, als dies beispielsweise bei Moravcsiks Formulierung des Intergouvernementalismus der Fall ist. Darüber hinaus ist die Spannweite der Arbeiten, die sich diesem Ansatz zuordnen lassen, groß. Gemeinsam ist ihnen jedoch, dass sie die Interdependenz von Politikfeldern, überlappende Kompetenzen sowie die Vernetzung der Akteure in den Vordergrund stellen (vgl. Marks 1996: 346–347). Der Governance-Ansatz ist ein Begriffsapparat, der es erlaubt, die komplexen Politikprozesse in der Europäischen Union zu erfassen, für die am Nationalstaat orientierte Vorstellungen der hierarchischen Steuerung als unangemessen angesehen werden. Er versucht aber nicht, wie dies Neofunktionalismus und Intergouvernementalismus anstreben, die Ursachen der Integration zu erklären, sondern bemüht sich vielmehr, ihre Folgen zu verstehen (Grande 2000: 11–12). Steht für die Restrukturierung des Wohlfahrtsstaats entlang des Konzepts der Wettbewerbsfähigkeit und Innovation *Schumpeter* Pate, so könnte dies für den Governance-Ansatz *von Hayek* sein: Versuche hierarchischer Steuerung stoßen an ihre Grenze, weil das notwendige Wissen verstreut ist und sich nicht zentralisieren lässt. Deshalb sind nur dezentrale Verfahren, die Ressourcen lokaler Akteure nutzen, geeignet, problemadäquate Strategien zu entwickeln.

In den bisherigen Abschnitten stand vor allem die Entstehung und Entwicklung der Europäischen Beschäftigungspolitik im Vordergrund. Sie wurde (1) als das Ergebnis einer angebotspolitischen Wende interpretiert, (2) als Antwort auf Koordinierungsprobleme in der Währungsunion und (3) als Versuch der Regierun-

gen, ihre Kontrollfähigkeit zu maximieren. Die Governance-Perspektive grenzt sich von allen drei bisherigen Perspektiven ab und widerspricht insbesondere der letztgenannten. Sie stellt die Umsetzung der EBP im „europäischen Mehrebenensystem“ (Jachtenfuchs / Kohler-Koch 1996) in den Vordergrund. Aus ihrer Sicht vergrößert sich durch zunehmende Vergemeinschaftung die Interdependenz zwischen den Mitgliedstaaten, zwischen verschiedenen Ebenen des Regierens sowie funktionalen Teilbereichen. Diese Interdependenz findet ihren Ausdruck darin, dass Probleme von keinem Akteur unilateral gelöst werden können. In einem derartigen Mehrebenensystem sind hierarchische Entscheidungen nicht mehr möglich oder führen zumindest zu ungünstigen Ergebnissen. Politikformen sind notwendig, die durch Verhandlung die entscheidenden Akteure einbinden und deren Eigenrationalität respektieren. Die Europäische Beschäftigungspolitik, aber vor allem die offene Methode der Koordinierung zielt darauf ab, durch akteur- und ebenenübergreifende Koordinierung zu einer höheren Problemlösungsfähigkeit zu gelangen.

Die EBP: Die Praxis komplexen Regierens

Der Europäische Beschäftigungspakt, der aus dem Luxemburg-, Cardiff- und Köln-Prozess besteht, ist aus dieser Sicht Ausdruck der Strategie, Verhandlungen und Abstimmung zwischen den beschäftigungspolitisch relevanten Akteuren zu ermöglichen, um der Komplexität der Probleme besser gerecht zu werden. Während sich Köln und Cardiff auf die ökonomischen Rahmenbedingungen konzentrieren, ergänzt der Luxemburg-Prozess sie um angebotsseitige Reformen des Arbeitsmarktes. Vor allem die Europäische Kommission bemüht sich, möglichst viele Akteure auf verschiedenen Ebenen einzubinden, damit die Beschäftigungsstrategie den spezifischen regionalen Bedingungen gerecht werden kann. Das Verfahren der Beschäftigungspolitik adressiert demnach auch, selbst gegen den Willen der Zentralregierungen, regionale und lokale Gebietskörperschaften sowie die Sozialpartner. Das Verfahren folgt einem Kreislauf aus Vorschlag, Umsetzung und Bewertung, der sich jährlich wiederholt:

Kommission und Ministerrat legen einen gemeinsamen Bericht zur Beschäftigungslage in der Gemeinschaft vor, auf dessen Grundlage der Europäische Rat Schlussfolgerungen zieht. Anhand dieser Schlussfolgerungen – und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses, des Beschäftigungsausschusses, des Ausschusses der Regionen sowie des Europäischen Parlaments, die allerdings kein materielles Mitspracherecht oder gar ein Veto haben – legt der Rat mit qualifizierter Mehrheit Leitlinien fest, die die Mitgliedstaaten in ihrer Beschäftigungspolitik beachten müssen. Einige dieser Leitlinien sprechen die Sozialpartner direkt an, andere betreffen Themen, die im Zuständigkeitsbereich der Bundesländer liegen. Die Mitgliedstaaten verfassen daraufhin jährlich einen „Nationalen

Aktionsplan zur Beschäftigungspolitik“ (NAP), in welchem sie angeben, wie sie die Leitlinien umsetzen wollen und bisher umgesetzt haben. Diese bilden die Grundlage für eine Überprüfung der Politik durch den Rat. Er kann, auf Vorschlag der Kommission, mit qualifizierter Mehrheit Empfehlungen an die Mitgliedstaaten richten. Das Ergebnis dieser Prüfung fließt dann wiederum in den gemeinsamen Bericht von Kommission und Rat ein, der erneut dem Europäischen Rat vorgelegt wird. Damit beginnt der Kreislauf erneut (siehe Anhang 4).

Dieses Verfahren stellt in mehrfacher Hinsicht eine neue Politikform dar. Erstens versucht es, eine neue Balance zwischen Supranationalismus und Intergouvernementalismus zu finden (Jacobsson 2001: 2). Während ein gemeinsames europäisches Interesse an der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit besteht, kann die Umsetzung nur auf nationaler Ebene stattfinden. Damit tritt zweitens das Ziel der Vereinheitlichung in den Hintergrund und nationale Eigenheiten werden berücksichtigt. Die Beschäftigungspolitik kann als „neo-voluntaristisch“ gekennzeichnet werden (vgl. Streeck 1995): Anstatt rechtsverbindliche Inhalte oder Ergebnisse vorzugeben, liegt ihr Schwerpunkt auf dem Verfahren selbst. Es gibt Ausnahmen, Interpretationsspielräume und allgemeine Zielvorgaben, die auf eine freiwillige Umsetzung durch die Akteure angewiesen sind (Ekengren 2000: 11).[37] Im Mittelpunkt des Verfahrens steht drittens gegenseitiges Lernen. Da die Mitgliedstaaten mit ähnlichen Herausforderungen konfrontiert sind, soll der Austausch über *„best practices“* durch Benchmarking ihnen helfen, innovative Lösungsansätze zu finden. Starre Regulierung wird durch ein experimentelles Vorgehen ersetzt, das es ermöglicht, diejenigen Strategien zu übernehmen, die mit den bestehenden nationalen Institutionen vereinbar sind (Teague 2001: 23). Diese Elemente zusammengenommen werden als Ausdruck einer neuen Form des Regierens (eben: *„governance“)* in Europa angesehen: „The open method can be seen as a new approach to governance in the light of three characteristics of governance in the EU: the principle of subsidiarity, flexibility and legitimacy“ (Hodson 2001: 727).

Die im vorherigen Abschnitt hervorgehobene zentrale Stellung der Regierungen in der Beschäftigungspolitik scheint sich dadurch zu bestätigen, dass sie für ihre Umsetzung zuständig sind und man keine Maßnahmen gegen ihren Willen durchsetzen kann. Auch zeichnet sich das Verfahren durch ein hohes Maß an Unverbindlichkeit aus. Zwar sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, Nationale Ak-

37 Ekengren und Jacobsson (2000: 10): „We will follow Streeck in characterizing the emerging social policy as ‚voluntarist‘. It is a governance by objective and norms rather than governance by law. However, in contrast to Streeck, we do not assume that this type of soft regulation is necessarily less effective in terms of concrete results compared to legal regulation, in this sensitive field of welfare policy where legal harmonisation is politically controversial and difficult to achieve due to the diversity of social security systems.“

tionspläne zu erstellen, aber diese sagen über die tatsächliche Politik mitunter wenig aus und garantieren keine neuen Initiativen.[38] Im Unterschied zur Haushaltspolitik (Art. 104, EGV Amsterdam) gibt es kein abgestuftes Sanktionsinstrumentarium, das angewandt wird, falls ein Mitgliedstaat seinen Verpflichtungen nicht nachkommt. Die Regierungen kontrollieren das Verfahren in seinen wesentlichen Punkten. Das einzige Druckmittel gleicht eher dem Verfahren bezüglich der „Grundzüge der Wirtschaftspolitik“ (Art. 99, EGV Amsterdam), in dem der Rat Empfehlungen an die Mitgliedstaaten aussprechen und diese gegebenenfalls veröffentlichen kann. Die Veröffentlichung der Empfehlungen ist als zusätzliche Stufe der Sanktionierung in der Wirtschaftspolitik explizit vorgesehen, die bei Bedarf angewandt werden kann. Der Beschäftigungstitel sieht hingegen zwar vor, dass Empfehlungen ausgesprochen werden können, aber nicht, dass diese veröffentlicht werden.[39]

Betrachtet man jedoch den „Gemeinsamen Bericht“ von Rat und Kommission, der auf einem Vorschlag der Kommission beruht, wird deutlich, dass die Kommission auch in der Beschäftigungspolitik eine wichtige Rolle spielen kann – und auch versucht, dies geltend zu machen. In diesem Bericht finden sich seit 1999 für alle Mitgliedstaaten Empfehlungen für das darauf folgende Jahr. Das bedeutet, Empfehlungen werden nicht nur in Ausnahmefällen an einzelne Mitgliedstaaten ausgesprochen, sondern jedes Jahr für alle Mitgliedstaaten, und werden noch dazu veröffentlicht. Dies kann als ein Beispiel dafür angesehen werden, wie die Kommission eine unklare Vertragsgrundlage aus Eigeninteresse weit auslegt.[40] Sie nutzt den trotz der Vorsicht der Regierungen verbleibenden Spielraum, um dem Verfahren Schärfe zu verleihen. Dieses Anliegen der Kommission spiegelt sich auch in der praktischen Umsetzung der Beschäftigungspolitik wider, wo sie versucht, weitere Akteure zu mobilisieren und in die Programmgestaltung zu integrieren.

Die Kommission hebt zunehmend die Bedeutung der lokalen Dimension der Beschäftigungsstrategie hervor. So verweist sie darauf, dass in mehreren Mitgliedstaaten die NAPs um regionale sowie lokale Aktionspläne ergänzt werden. Sie unterstützt diese Dezentralisierung und versucht sie voranzutreiben (Kommission 2001b: 7). Entscheidend für ihre Vernetzungsstrategie sind aber vor allem die Mittel des Europäischen Strukturfonds, insbesondere des Sozialfonds. Hier ste-

38 Wally und Blümel (2000) vergleichen den Inhalt der NAPs und die tatsächliche Politik von Großbritannien und Deutschland. Während für jene vielfach Übereinstimmungen gefunden werden, unterscheidet sich diese jedoch weiterhin deutlich.

39 Genau genommen sagt der entsprechende Artikel (128, EGV Amsterdam) nichts hierzu. Das heißt, er untersagt es zwar nicht, aber im Vergleich zu den Bestimmungen der Haushalts- und Wirtschaftspolitik muss davon ausgegangen werden, dass die Empfehlungen ursprünglich *nicht* veröffentlicht werden sollten.

40 Kritisch zu dieser Praxis Biagi (1998: XXXI).

hen der Kommission finanzielle Mittel zur Verfügung, die sie in Zusammenarbeit mit subnationalen Akteuren einsetzen kann – weitgehend ohne direkte Beteiligung der Zentralregierung. Während für die Beschäftigungspolitik selbst keine zusätzlichen Mittel zur Verfügung stehen, die über die Unterstützung von Pilotvorhaben hinausgehen (Art. 129), wird der Sozialfonds (ESF), vor allem die Förderung von Humanressourcen, von der Kommission beschäftigungspolitisch eingesetzt.[41] Mit der Neuausrichtung der Strukturfondsmittel wird der ESF ausdrücklich mit den beschäftigungspolitischen Zielen der Gemeinschaft verknüpft (Axt 2000: 99–100). Für die Programmplanungsperiode von 2000 bis 2006 stehen Mittel in Höhe von ca. 60 Mrd. € für folgende Maßnahmen zur Verfügung (Europäische Kommission 2001a):

- „Förderung eines größeren wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts in der EU;
- Förderung der Arbeitsplatzschaffung und der Wettbewerbsfähigkeit in der EU durch Investitionen in Qualifikationsmaßnahmen;
- Unterstützung der besonderen Bedürfnisse des Arbeitsmarkts von Regionen mit Entwicklungsrückstand;
- Unterstützung des Engagements des Europäischen Rats von Lissabon betreffend die Förderung eines dynamischen wissensbasierten Wirtschaftsraums;
- Investitionen in Humanressourcen und die Bereitstellung von Fortbildungsstrukturen in Ergänzung zur Entwicklung und Einführung neuer Technologien;
- Maßnahmen, die gewährleisten, dass alle die Möglichkeit haben, die Vorteile des Wirtschaftswachstums zu nutzen;
- Maßnahmen zum Abbau der geschlechtsspezifischen Unterschiede im Bereich der Beschäftigung."

In Bezug auf die vier Säulen der Beschäftigungsstrategie kommen ca. 60 Prozent der ESF-Mittel der „Beschäftigungsfähigkeit" zu. Interessant hieran ist, dass die Ausrichtung des ESF mit der wettbewerblichen Zielsetzung der Sozialpolitik übereinstimmt. Es geht vorwiegend darum, die Wettbewerbsfähigkeit von Regionen und Arbeitnehmern zu erhöhen, um ihre Teilnahme am Markt zu ermöglichen.

41 Ziel des Sozialfonds ist es, „innerhalb der Gemeinschaft die berufliche Verwendbarkeit und die örtliche und berufliche Mobilität der Arbeitskräfte zu fördern sowie die Anpassung an die industriellen Wandlungsprozesse und an Veränderungen der Produktionssysteme insbesondere durch berufliche Bildung und Umschulung zu erleichtern" (Artikel 146, EGV Amsterdam).

Wer regiert?

Die Mittel des ESF erlauben es der Kommission, die für die Vergabe der Mittel zuständig ist, ihren Einfluss in den Mitgliedstaaten auszuweiten, ohne dabei von den nationalen Regierungen abhängig zu sein.[42] Die Kommission versucht, aktiv Koalitionen zu schmieden und Netzwerke aufzubauen, weil sie Beschäftigungspolitik als Querschnittsaufgabe ansieht. Sie fordert auch deshalb eine Stärkung der lokalen Dimension der EBP, weil sie damit ihren Einfluss erhöhen kann und gleichzeitig hofft, die Problemlösungsfähigkeit des Verfahrens zu erhöhen (vgl. Europäische Kommission 2001b). Neben der inhaltlichen Orientierung lässt sich hieran das Wechselspiel zwischen Regierungen und Kommission ablesen. Während erstere versuchen, den Gestaltungs- und Interpretationsspielraum supranationaler Akteure möglichst gering zu halten – das Europäische Parlament und der Gerichtshof spielen in der Beschäftigungspolitik keine Rolle –, reagiert die Kommission ihrerseits darauf, indem sie strategische Antworten sucht, die ihren Einfluss maximieren.[43]

Scharpf (2001: 10) kritisiert in seinem Kommentar zum Weißbuch „Europäisches Regieren“, dass die Kommission in ihren Vorschlägen der offenen Koordinierung zu wenig Bedeutung zumisst, deren Stärke er darin sieht, dass sie die Legitimität der Politik nicht gefährdet. Falls die Analyse richtig ist, dass diese Methode insbesondere den Regierungen zugute kommt, dann ist die zögerliche Haltung der Kommission gegenüber einer Ausweitung der offenen Koordinierung verständlich. Sie sieht diese Methode lediglich als Ergänzung zu den anderen Instrumenten europäischer Politik, nicht als deren Ersatz (Europäische Kommission 2001c: 28–29). Auch aus Sicht des Governance-Ansatzes ist eine Rückkehr zum Intergouvernementalismus nicht wünschenswert, weil er darauf verzichtet, die Kompetenzen wichtiger Akteure zu nutzen und damit die Chance vergibt, Probleme gemeinsam zu bearbeiten. Verhandlungen in einem Akteursnetzwerk dienen dieser Perspektive nicht nur zur Beschreibung komplexer Politikfelder, sondern werden als überlegene politische Strategie angesehen und eingefordert (Kohler-Koch 1996: 370).

---

42 Man muss jedoch sehen, dass die bereitgestellten EU-Mittel (vor allem in den größeren Mitgliedstaaten) nur einen Bruchteil der nationalen Ausgaben ausmachen. Das Gesamtbudget der EU überschreitet 1,27 Prozent des BSP der EU nicht.

43 Die Einbindung von Akteuren über verschiedene Ebenen hinweg erscheint in diesem Fall nicht so sehr der Architektur der EU *per se* geschuldet, sondern als Strategie der Kommission. Die Vorstellung „strategischer Interaktion“ ist keineswegs zentral für den Governance-Ansatz, denn er konzentriert sich nicht auf mögliche Konflikte zwischen den Akteuren, und muss als Ergänzung für den Zweck dieses Texts verstanden werden.

Während die offene Methode der Koordinierung zunächst den Regierungen entgegenkommt, versucht die Kommission mit ihren Vorschlägen im Weißbuch, die Balance zu ihren eigenen Gunsten zurückzuverschieben. Den Vorschlägen liegt das Bild der Kommission als Akteur zugrunde, der als einziger gesamteuropäische Anliegen verfolgt und diese in der Politikgestaltung und -umsetzung durchsetzt.

> This heroic self-image of the Commission seems to be complemented by a deep distrust of Member States, whose role in policy making and implementation the White Paper seeks to have reduced or bypassed wherever possible.
> (Scharpf 2001: 9)

Das „Governance"-Weißbuch, aber auch die Umsetzung der Europäischen Beschäftigungspolitik, insbesondere die Stärkung der lokalen Ebene, können ihrerseits als Reaktion der Kommission auf ihren Kontrollverlust gedeutet werden. Ob es ihr gelingt, diese Entwicklung umzukehren, hängt vom Verhalten der Regierungen der Mitgliedstaaten ab.

Bewertung

Aus den letzten Absätzen wurde deutlich, dass das „Regieren im Mehrebenensystem" keineswegs primär oder ausschließlich an größtmöglicher Effektivität orientiert sein muss. Die jeweils aktuelle Form europäischer Politik wird weder durch eine Logik des Problemlösens vorgegeben noch bleibt sie im Zeitverlauf gleich. Sie wird stattdessen durch die strategische Interaktion der Akteure bestimmt. Der Governance-Ansatz in der Europa-Literatur blendet dies häufig aus, da nicht versucht wird, die Politikentwicklung und damit verbundene Konflikte zu erklären. Nun kann einem Begriffsapparat, der darauf angelegt ist, den aktuellen Zustand europäischen Regierens zu erfassen, nicht vorgeworfen werden, dass er nicht gleichzeitig eine vollständige Integrationstheorie bietet. Allerdings birgt eine unkritische Verwendung normativ aufgeladener Begriffe die Gefahr, eine bestehende Praxis rein affirmativ zu begreifen und damit den Maßstab für ihre Beurteilung zu verlieren. Die These, dass das Regieren in Europa einer der Komplexität angemessenen Sachlogik folge, welche die Eigenrationalität seiner Subsysteme beachte (Kohler-Koch 1996: 370) oder den nicht reversiblen Kontrollverlust der Mitgliedstaaten widerspiegele (Marks 1996: 346–347), erscheint mit Blick auf die Beschäftigungspolitik dann auch nicht als haltbar. Vielmehr ist das tatsächliche Verhältnis zwischen den Akteuren Teil einer dynamischen Interaktion, bei der sich im Zeitverlauf die Rolle und Bedeutung einzelner Akteure verschieben kann, und deren Verhältnis zueinander sich zwischen einzelnen Politikfeldern unterscheidet. Indem sich das politische Verständnis dieses Ansatzes auf „Problemlösen" konzentriert, blendet er dies häufig aus.

Jachtenfuchs (2001: 258) kritisiert am Governance-Ansatz, dass er Machtfragen und die Interessen der Akteure ignoriert. Diese Perspektive fragt lediglich danach, wie regiert wird und wer regiert, aber nicht, welche Interessen die Akteure damit verbinden. Die Vorstellung eines Netzwerkes der relevanten Akteure, die gemeinsam Probleme lösen, scheint im günstigsten Fall unvollständig.[44] Ein vollständigeres Verständnis wird erst dann möglich, wenn der Wandel von Governance-Formen als Ausdruck unterschiedlicher Interessen der Akteure und von Machtverschiebungen zwischen ihnen betrachtet wird.[45] Die Entstehung und Entwicklung der EBP erscheint in dieser Hinsicht als beispielhaft. Als die Regierungen die Beschäftigungspolitik in Essen auf die Tagesordnung setzten, zielten sie nicht darauf, eine konzertierte Aktion zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zu initiieren, sondern reagierten auf eine aktuelle Krise der europäischen Integration. Sie achteten besonders darauf, den Kompetenztransfer auf die europäische Ebene gering zu halten. Dass aus diesem Akt symbolischer Politik dennoch ein Verfahren entstanden ist, welches nicht mehr ausschließlich von den Regierungen kontrolliert wird, macht deutlich, wie diese Prozesse einer Eigendynamik unterliegen können, die nicht immer voraussehbar ist. Die Entwicklung wird im Einzelnen durch Verhandlungen im Rat und durch das Geschick der Kommission bestimmt. In diesem Abschnitt wurden einige Hinweise gegeben, auf welche Weise sie versucht, ihre Rolle zu nutzen, um mehr Einfluss zu gewinnen. Anstatt von vornherein die Bereitschaft der Akteure zu sach- und ergebnisorientierter Kooperation zu unterstellen, sollte deren – davon vermutlich unabhängiges – Eigeninteresse ernst genommen werden.

6 Schlussfolgerungen

Die vier vorangegangenen Abschnitte haben jeweils unterschiedliche Interpretationen der Europäischen Beschäftigungspolitik geliefert. Indem dieses Papier vier Ansätze nebeneinander stellt, wird die Selektivität der Perspektiven klarer. Die entscheidende Trennlinie – so die Argumentation dieses Papiers – läuft entlang ihres Politikverständnisses: Die Perspektive einer institutionalistischen politischen Ökonomie sowie der Intergouvernementalismus betonen Konflikte, unter-

44 Die Kommission scheint im Weißbuch „Europäisches Regieren“ Politik als das Knüpfen und Moderieren von Netzwerken zu begreifen. Das Anliegen, möglichst viele gesellschaftliche Akteure einzubinden, räumt ihr einen zentralen Stellenwert ein und kommt ihrem Interesse, maximalen Einfluss auszuüben, entgegen.

45 Der hier unterstellte Interaktionszusammenhang ist nicht viel mehr als eine These, deren Plausibilität anhand einiger Hinweise angedeutet wird. Insofern ist dies vor allem ein Plädoyer für ein anderes Politikverständnis sowie eine dynamische Betrachtung strategischer Interaktionen.

schiedliche Einflusschancen der Akteure und „Interessenpolitik". Neofunktionalismus sowie Governance-Ansatz heben hingegen funktionale Notwendigkeiten und „Problemlösen" hervor. Die hier vorgenommene Darstellung der vier Ansätze verweist auf die Begrenztheit der letztgenannten Ansätze, deren Annahmen zu einem technokratischen Verständnis von Politik führen. Genese, Form und Inhalt der Europäischen Beschäftigungspolitik sind im Gegensatz dazu ohne ein Verständnis der zugrunde liegenden Interessenkonflikte, verschiedener Integrationsprojekte sowie Weichenstellungen nur unvollständig zu begreifen.

Von der Europäischen Beschäftigungspolitik kann man erst seit 1994 sprechen. Aber sowohl die polit-ökonomische Sicht als auch der Neofunktionalismus sehen die Beschlüsse des Essener Gipfels als Folge vorheriger Entscheidungen und erachten insbesondere die Einheitliche Europäische Akte als prägende Weichenstellung. Aus neofunktionalistischer Perspektive überwindet die Integrationsdynamik in den achtziger Jahren politische Blockaden und löst damit eine Kette von Entscheidungen aus, die weitere Integrationsschritte nach sich ziehen. Eine nur partielle, sektorale Integration wirft Koordinierungsprobleme auf, welche nur durch zusätzliche Integrationsschritte gelöst werden können. Nun ist die Annahme eines erhöhten Koordinierungsbedarfs nicht falsch, jedoch präjudiziert dies keineswegs die tatsächliche politische Entwicklung. Nicht- oder Fehlanpassungen sind möglich, denn politische Entscheidungen folgen keiner funktionalen Notwendigkeit. Betrachtet man die inhaltliche Zielsetzung sowie den von Anfang an restriktiven Rahmen der Beschäftigungspolitik, kann sie gerade nicht als Antwort auf Koordinierungsprobleme der Währungsunion gesehen werden, denn sie ist vor allem in jenen Bereichen unterentwickelt, die eine stärkere Zusammenarbeit benötigten.[46]

Die Vertragsänderungen der EEA und von Maastricht sind dahingegen aus Sicht der institutionalistischen politischen Ökonomie deshalb bemerkenswert, weil sie Ausdruck eines wirtschaftspolitischen Konsenses sind, der die weitere Integration ermöglichte. Dies war nur vor dem Hintergrund der Abkehr vom Keynesianismus und dem Übergang zur Angebotspolitik möglich, die sich zwar mit unterschiedlicher Geschwindigkeit, aber doch europaweit durchsetzte. Auf der Basis dieser geteilten Überzeugungen bildete sich eine Akteurskoalition, die innerhalb weniger Jahre ein verändertes Wirtschaftsregime auf den Weg brachte, das auf Größenvorteilen des Binnenmarktes, einer glaubhaften Stabilitätspolitik in Bezug auf Haushaltspolitik und Preisstabilität sowie verstärkter Konkurrenz zwischen Unternehmen, aber auch regionalen oder nationalen Regulierungssystemen be-

46 Da der Neofunktionalismus einen langfristigen Integrationstrend postuliert, widerlegt diese Argumentation seine Gültigkeit als Integrationstheorie natürlich nicht. Aber sie weist darauf hin, dass genauso wenig jede Form der Europäisierung als Bestätigung einer *Spill-over*-Dynamik gewertet werden sollte.

ruht. Das Leitmotiv dieser Politik war die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit. Die Beschäftigungspolitik ordnet sich in diesen Rahmen ein, indem sie mikroökonomisch auf der Angebotsseite des Arbeitsmarktes ansetzt und als Komplement zur makroökonomischen Stabilitätspolitik dient. Sie wird zu einem Faktor im politisch verschärften Standortwettbewerb.

Diese Interpretation stimmt mit der inhaltlichen Ausrichtung der EBP deutlich besser als die neofunktionalistische überein. Allerdings ist sie ihrerseits zu deterministisch und überschätzt die Kohärenz der Politikentwicklung. Auch wenn der institutionelle Rahmen den Spielraum für die Beschäftigungspolitik einengt, bestimmt er sie nicht vollkommen. Europäische Entscheidungen müssen oftmals die unterschiedlichen Präferenzen der Mitgliedstaaten miteinander vereinbaren, und charakteristisch hierfür ist der „Weihnachtsbaum-Effekt“ (Wessels 2001: 75): Anstatt sich auf einige Kerninhalte zu einigen, werden immer weitere, sich zum Teil widersprechende Ziele auf die Agenda gesetzt, um keinen Teilnehmer zu frustrieren. Die beschäftigungspolitischen Leitlinien folgen diesem Muster und beinhalten dementsprechend unterschiedliche Zielsetzungen. Dies ist Folge der institutionellen Spielregeln: Da Entscheidungen im Konsens fallen, wird die Liste erst geschlossen, wenn alle „Wünsche“ erfüllt sind. Aber auch die Ausweitung der „offenen Koordinierung“ auf immer mehr Themen spiegelt dies wider, weil jede Ratspräsidentschaft versucht, einen erkennbaren Beitrag zur Europäischen Politik zu leisten. Was rückblickend als zielgerichtete Entwicklung erscheint, ist in Wirklichkeit vielfach kontingent und hängt davon ab, ob es Akteure gibt, die sie in ihrem Interesse vorwärts treiben und ob die „Spielregeln“ dies erleichtern oder erschweren.

Beiden Ansätzen ist trotz ihrer sonstigen Unterschiede gemeinsam, dass sie den Einfluss von Akteuren wenig beachten und stattdessen eine Eigendynamik politischer Prozesse unterstellen. Ihnen fehlt eine Mikrofundierung der postulierten Entwicklungsdynamik: Konkrete Entscheidungen lassen sich nur mit Bezug auf die Positionen der beteiligten Akteure und deren Verhandlungen verstehen, aber ihre mögliche Reichweite wird durch Abstimmungsregeln, schon bestehende Regulierung, Ressourcenknappheit oder vorangegangene Entscheidungen begrenzt. Die Entwicklung der Europäischen Beschäftigungspolitik lässt sich zu einem großen Teil – so die hier gewonnene Einsicht – erstens durch den institutionellen Rahmen, in dem das angebotspolitische Regime fest verankert ist, und zweitens durch das Kontrollinteresse der Regierungen erklären.

Die intergouvernementale Lesart der Entwicklung der EBP, die das Kontrollinteresse der Regierungen unterstreicht, sieht in ihr die Reaktion der Regierungen auf eine Krise des Integrationsprozesses, mit der sie deutlich machen wollten, dass ihnen die anhaltende Arbeitslosigkeit nicht gleichgültig ist. Deshalb beschlossen sie in Essen (1994) eine vor allem symbolische Aufwertung der Beschäftigungs-

politik und vereinbarten ein entsprechendes Verfahren. Daraus entwickelte sich in der Folge sowohl der Beschäftigungstitel des Amsterdamer Vertrages als auch die „offene Methode der Koordinierung", die den Regierungen einen zentralen Platz in der europäischen Politikgestaltung zusichert. Allerdings ist in der Strategie, Themen der innenpolitischen Kritik zu entziehen, auch die Gefahr angelegt, durch die eingegangene Selbstverpflichtung – und beschränkt sie sich auch auf Absichtserklärungen – unter Rechtfertigungsdruck zu geraten. Die Kommission bewertet im Bericht zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik, aber auch im Gemeinsamen Beschäftigungsbericht die Politik der Mitgliedstaaten und scheut nicht davor zurück, Kritik und Empfehlungen auszusprechen. Diese Berichte liefern der Opposition sowie Arbeitgebern und Gewerkschaften zunehmend Vorlagen für die innenpolitische Diskussion. Eine Regierung, die dauerhaft schlechter abschneidet als ihre Nachbarn, gerät unter Rechtfertigungszwang.[47]

Diese von den Regierungen nicht immer gewollten Folgen europäischer Vereinbarungen resultieren aus dem autonomen Handlungsspielraum supranationaler Akteure, allen voran dem der Kommission. Ihre Aufgabe ist es, dem Rat zuzuarbeiten und durch Vorschläge die Einigungskosten zu verringern. Da die Mitgliedstaaten auf diese Funktion angewiesen sind, können sie ihre Kontrolle nicht beliebig ausweiten, ohne das Ziel selbst in Frage zu stellen. Der Kommission verbleibt somit immer ein Spielraum, in ihren Vorschlägen eigene Interessen zu verfolgen, um ihren Einfluss auszuweiten. In der Beschäftigungspolitik zeigt sich dies an ihrem Versuch, dem unverbindlichen Verfahren durch gemeinsame Indikatoren, Benchmarking sowie ihre Empfehlungen mehr Biss und öffentliche Aufmerksamkeit zu verleihen.

Die weitere Entwicklung der EBP hängt vom Verhalten der entscheidenden Akteure ab: Gelingt es den Regierungen, den Politikprozess weiterhin zu kontrollieren, oder kann die Kommission Koalitionen schmieden, die ihren Interessen dienen? Eine derart um die Dimension strategischer Interaktion erweiterte Perspektive erlaubt es, jene Faktoren zu bestimmen, welche die Entwicklung des Politikfelds im Zeitablauf prägen. Im Wesentlichen ungeeignet erscheint hierfür jedoch der Governance-Ansatz, weil er von vornherein eine kooperative Interaktionsorientierung der Akteure unterstellt. Von der Beobachtung zunehmender Interdependenz schließt er auf Verhandlung als überlegene Strategie des Problemlösens, wobei unterstellt wird, das primäre Ziel der Politik sei es, Probleme zu lösen. Es mag richtig sein, dass eine große Zahl von Akteuren Einfluss auf die Beschäfti-

47 Welche mögliche Öffentlichkeitswirksamkeit internationale Vergleiche haben können, zeigt sich an der hellen Aufregung, die von der Pisa-Studie in Deutschland ausgelöst wurde. Ob sich dies in eine veränderte Politik übersetzt, bleibt abzuwarten. Regierungen können allerdings immer hoffen, dass die öffentliche Erregung sich nach kurzer Zeit ein neues Ziel sucht.

gungsentwicklung hat, aber zu folgern, sie ließen sich in ein Netzwerk einbinden, um ihr Verhalten so abzustimmen, dass positive Effekte auftreten, scheint ohne nähere Erläuterung abwegig. Was die Vorbedingungen eines politischen Tauschs sind, und welche Akteure ein Interesse daran haben, diesen Tausch zu initiieren, bleibt unklar. Aber selbst wenn es ihnen gelänge, zu einer Kooperation zu kommen, steigerte sich nicht zwangsläufig die Problemlösungsfähigkeit, denkbar wäre ebenso, dass die Beteiligten bloß Kosten auf Nichtbeteiligte übertrügen und ihre privilegierte Position verteidigten. Diese Fragen werden in der Governance-Perspektive nicht ausreichend behandelt, weil Verhandlungen *per se* positiv beurteilt werden. In der Beschäftigungspolitik wird dann die Einigung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner als Ausdruck neuen Regierens angesehen, das *policy-learning* befördert. Nun ist nicht auszuschließen, dass Informationsaustausch die Effektivität der Arbeitsmarktpolitik erhöhen kann, aber dies als beschäftigungspolitisch adäquate Antwort auf die Währungsunion zu begreifen, erscheint nicht angebracht.

Dieses Papier plädiert als Ergebnis der Diskussion verschiedener Ansätze für eine Perspektive, die den „Kampf um die Europäische Integration“ (Hooghe 1999) ernst nimmt. Eine solche Perspektive kann sowohl die Asymmetrie der Einflusschancen und damit das jeweils dominierende Integrationsprojekt als auch mögliche Verschiebungen in den Akteurskoalitionen nachzeichnen. Politik in der EU ist weder völlig voluntaristisch noch durch die Vergangenheit determiniert, sondern wird durch Verhandlungen innerhalb eines restriktiven Rahmens bestimmt, der seinerseits das Ergebnis politischer Prozesse ist, die nicht konfliktfrei ablaufen. Die Rückbesinnung auf implizite theoretische Annahmen und die den integrationstheoretischen Ansätzen zugrunde liegenden Politikverständnisse hilft, die konkrete Politikentwicklung innerhalb dieses Spannungsfelds besser zu verstehen.

Literaturverzeichnis

Ahiagbor, Diamond, 2001: EMU and the Shift in the European Labour Law Agenda: From „Social Policy" to „Employment Policy"'. In: *European Law Journal* 7, 311–330.

Albo, Gregory, 1994: „Competitive Austerity" and the Impasse of Capitalist Employment Policy. In: Ralph Miliband / Leo Panitch (Hrsg.), *The Socialist Register – 1994.* London: The Merlin Press, 144–170.

Allsopp, Christopher / David Vines, 1998: The Assessment: Macroeconomic Policy after EMU. In: *Oxford Review of Economic Policy* 14, 1–23.

Alter, Karen J., 2000: The European Union's Legal System and Domestic Policy: Spillover or Backlash? In: *International Organization* 54, 489–518.

Aust, Andreas, 1997: Der Amsterdamer Vertrag: „Vertrag der sozialen Balance"? Sozial- und Beschäftigungspolitik in der Regierungskonferenz 1996 / 97. In: *Zeitschrift für Sozialreform* 43, 748–777.

——, 2000: Die Europäische Beschäftigungs- und Sozialpolitik nach dem Gipfel von Amsterdam – Versuch einer ersten Bilanz. In: *Zeitschrift für Sozialreform* 46, 13–38.

Axt, Heinz-Jürgen, 2000: *EU-Strukturpolitik. Einführung in die Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts.* Opladen: Leske + Budrich.

Bach, Maurizio, 2000: Die Europäisierung der nationalen Gesellschaften? Problemstellungen und Perspektiven einer Soziologie der europäischen Integration. In: Maurizio Bach (Hrsg.), *Die Europäisierung nationaler Gesellschaften.* Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 11–35.

Ball, Carlos A., 1996: The Making of a Transnational Capitalist Society: The Court of Justice, Social Policy, and Individual Rights under the European Community's Legal Order. In: *Harvard International Law Journal* 37, 307–388.

Beutler, Bengt et al., 2001: *Die Europäische Union. Rechtsordnung und Politik.* Baden-Baden: Nomos.

Biagi, M., 1998: The Implementation of the Amsterdam Treaty with Regard to Employment: Co-ordination of Convergence? In: IIRA (Hrsg.), *11th World Congress: Developing Competitiveness and Social Justice: The Interplay between Institutions and Social Partners.* Bologna, 23–33.

Bieling, Hans-Jürgen / Thorsten Schulten, 2001: *Competitive Restructuring and Industrial Relations within the European Union: Corporatist Involvement and Beyond?* WSI Discussion Paper No. 99. Düsseldorf: Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut in der Hans-Böckler-Stiftung.

Blancke, Susanne / Christian Roth / Josef Schmid, 2000: *Employability („Beschäftigungsfähigkeit") als Herausforderung für den Arbeitsmarkt. Auf dem Weg zur flexiblen Erwerbsgesellschaft. Ein Konzept- und Literaturstudie.* Arbeitsbericht. Stuttgart: Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg.

Bogai, Dieter, 1999: Europäisierung der Beschäftigungspolitik? In: *Wirtschaftsdienst* 1999 / IX, 555–561.

de la Porte, Caroline / Philippe Pochet (Hrsg.), 2002: *Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination.* Brüssel: PIE Lang.

Deppe, Frank / Michael Felder, 1993: *Zur Post-Maastricht-Krise der Europäischen Gemeinschaften*. FEG Arbeitspapier Nr. 10. Marburg: Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften.

Deppe, Frank / Michael Felder / Stefan Tidow, 2000: Strukturierung des Staates. Das Beispiel europäischer Beschäftigungspolitik. In: Frank Deppe / Stefan Tidow (Hrsg.), *Europäische Beschäftigungspolitik.* Marburg: Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften, 31–57.

Dohse, Dirk / Christiane Krieger-Boden, 1998: *Währungsunion und Arbeitsmarkt: Auftakt zu unabdingbaren Reformen.* Kieler Studien 290. Tübingen: Mohr Siebeck.

Eberlein, Burkhard / Dieter Kerwer, 2002: Theorising the New Modes of European Union Governance. In: *European Integration online Papers (EIoP)* 6(5).
<http: / / eiop.or.at / eiop / pdf / 2002–005.pdf>

Eichengreen, Barry J. / Jeffry Frieden, 1994: The Political Economy of European Monetary Unification: An Analytical Introduction. In: Barry J. Eichengreen / Jeffry Frieden (Hrsg.), *The Political Economy of European Monetary Unification.* Boulder: Westview Press, 1–23.

Eichengreen, Barry / Charles Wyplosz, 1998: The Stability Pact: More than a Minor Nuisance? In: David Begg et al. (Hrsg.), *EMU: Prospects and Challenges for the Euro*. Oxford: Blackwell Publishers, 67–113.

Ekengren, Magnus / Kerstin Jacobsson, 2000: *Explaining the Constitutionalization of EU Governance – The Case of European Employment Cooperation*. SCORE Rapportserie 2000:8. Stockholm: Stockholms Center for Organizational Research (SCORE).

Europäischer Rat, 1994: *Schlussfolgerungen des Vorsitzes.* Tagung am 9. und 10. Dezember 1994 in Essen.
<http: / / ue.eu.int / de / Info / eurocouncil / index.htm>

Europäischer Rat, 2000: *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*. Tagung am 23. und 24. März 2000 in Lissabon.
<http: / / ue.eu.int / de / Info / eurocouncil / index.htm>

Frieden, Jeffry, 1996: The Impact of Goods and Capital Market Integration on European Monetary Politics. In: *Comparative Political Studies* 29, 193–222.

Goetschy, Janine, 1999: The European Employment Strategy: Genesis and Development. In: *European Journal of Industrial Relations* 5, 117–137.

——, 2001: *The European Employment Strategy, Multi-level Governance and Policy Coordination: Past, Present and Future.* Manuskript. Paris: Université de Nanterre.

Grande, Edgar, 2000: Multi-Level Governance: Institutionelle Besonderheiten und Funktionsbedingungen des europäischen Mehrebenensystems. In: Edgar Grande / Markus Jachtenfuchs (Hrsg.), *Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem.* Baden-Baden: Nomos, 11–30.

Green Cowles, Maria, 1995: Setting the Agenda for a New Europe: The ERT and EC 1992. In: *Journal of Common Market Studies* 33, 501–526.

Griller, Stefan, et al., 2000: *Part Seven: Social Affairs. The Treaty of Amsterdam. Facts, Analysis, Prospects*. Wien: Springer, 527–560.

Hall, Peter A., 1987: The Evolution of Economic Policy under Mitterrand. In: George Ross / Stanley Hoffmann / Sylvia Malzacher (Hrsg.), *The Mitterrand Experiment. Continuity and Change in Modern France.* Cambridge: Polity Press, 54–72.

Hall, Peter A., 1993: Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain. In: *Comparative Politics* 25, 275–296.

Hall, Peter A. / Robert J. Franzese, 1998: Mixed Signals: Central Bank Independence, Coordinated Wage Bargaining, and European Monetary Union. In: *International Organization* 52, 505–535.

Hodson, Dermot / Imelda Maher, 2001: The Open Method as a New Mode of Governance: The Case of Soft Economic Policy Coordination. In: *Journal of Common Market Studies* 39, 719–746.

Hooghe, Liesbet / Gary Marks, 1999: The Making of a Polity: The Struggle over European Integration. In: Herbert Kitschelt et al. (Hrsg.), *Continuity and Change in Contemporary Capitalism.* Cambridge: Cambridge University Press, 70–97.

Hörburger, Hortense, 1998: Die soziale und beschäftigungspolitische Dimension der EU nach Amsterdam. In: Mathias Jopp / Andreas Maurer / Otto Schmuck (Hrsg.), *Die Europäische Union nach Amsterdam. Analysen und Stellungnahmen zum neuen EU-Vertrag.* Bonn: Europa Union Verlag, 103–125.

Hvinden, Bjørn / Matti Heikkilä / Ilkka Kankare, 2001: Towards Activation? The Changing Relationship between Social Protection and Employment in Western Europe. In: Mikko Kautto et al. (Hrsg.), *Nordic Welfare States in the European Context.* London: Routledge, 168–197.

Jachtenfuchs, Markus, 2001: The Governance Approach to European Integration. In: *Journal of Common Market Studies* 39, 245–264.

Jachtenfuchs, Markus / Beate Kohler-Koch, 1996: Einleitung: Regieren im dynamischen Mehrebenesystem. In: Markus Jachtenfuchs / Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Europäische Integration*, Leske + Budrich: Opladen, 15–44.

Jacobsson, Kerstin, 2001: *Employment and Social Policy Coordination. A New System of EU Governance*. Paper for the The Scandinavian Consortium for Organizational Research (SCANCOR) Workshop on „Transnational Regulation and the Transformation of States", Stanford, 22–23 June 2001.

Jessop, Bob, 1993: Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy. In: *Studies in Political Economy* 40, 7–39.

——, 1999: The Changing Governance of Welfare: Recent Trends in its Primary Functions, Scale, and Modes of Coordination. In: *Social Policy and Administration* 33, 348–359.

Kasten, Gabriele / David Soskice, 1999: *Möglichkeiten und Grenzen von Beschäftigungspolitik in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion*. WZB Discussion Paper Fs I 99–303. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

Keller, Berndt, 2001: *Europäische Arbeits- und Sozialpolitik*. 2. Auflage. München: R. Oldenbourg Verlag.

Kenner, Jeff, 1999: The EC Employment Title and the „Third Way": Making Soft Law Work? In: *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 15, 33–60.

Kohler-Koch, Beate, 1996: Catching up with Change: The Transformation of Governance in the European Union. In: *Journal of European Public Policy* 3, 359–380.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1994: *Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung. Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert. Ein Weißbuch*. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der EG.

——, 2001a: Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss. Unterstützung der europäischen Beschäftigungsstrategie durch den Europäischen Sozialfonds. KOM(2001), 16 endg. / 2, Brüssel.

——, 2001b: Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Die lokale Dimension der europäischen Beschäftigungsstrategie stärken. KOM(2001), 629 endg., Brüssel.

——, 2001c: *Europäisches Regieren. Ein Weißbuch.* KOM(2001), 428 endg., Brüssel.

Lindberg, Leon N. / Stuart A. Scheingold (Hrsg.), 1971: *Regional Integration. Theory and Research.* Cambridge, MA: Harvard University Press.

Marks, Gary / Liesbet Hooghe / Kermit Blank, 1996: European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance. In: *Journal of Common Market Studies* 34, 341–378.

Martin, Andrew, 2000: *Social Pacts, Unemployment, and EMU Macroeconomic Policy*. EUI Working Papers RSC No. 2000 / 32. Florenz: European University Institute, Robert Schuman Centre.

McNamara, Kathleen R., 1999: *The Currency of Ideas: Monetary Politics in the European Union*. Ithaca: Cornell University Press.

Moravcsik, Andrew, 1991: Negotiating the Single European Act. In: Robert O. Keohane / Stanley Hoffmann (Hrsg.), *The New European Community. Decisionmaking and Institutional Change.* Boulder: Westview Press, 41–84.

——, 1997: Warum die Europäische Union die Exekutive stärkt: Innenpolitik und internationale Kooperation. In: Klaus-Dieter Wolf (Hrsg.), *Projekt Europa im Übergang? Probleme, Modelle und Strategien des Regierens in der Europäischen Union.* Baden-Baden: Nomos, 211–269.

——, 1998: *The Choice for Europe. Social Purpose and State power from Messina to Maastricht*. London: UCL Press.

Mundell, Robert A., 1960: The Monetary Dynamics of International Adjustment under Fixed and Flexible Exchange Rates. In: *Quarterly Journal of Economics* 74, 227–257.

Pierson, Paul, 1996: The Path to European Integration: A Historical Institutionalist Analysis. In: *Comparative Political Studies* 29, 123–163.

Reif, Karlheinz, 1993: Ein Ende des „Permissive Consensus“? Zum Wandel europapolitischer Einstellungen in der öffentlichen Meinung der EG-Mitgliedstaaten. In: Rudolf Hrbek (Hrsg.), *Der Vertrag von Maastricht in der wissenschaftlichen Kontroverse.* Baden-Baden: Nomos, 23–33.

Rhein, Thomas, 2000: Europäische Währungsunion: Konsequenzen für die Beschäftigungs- und Lohnpolitik. In: Hilmar Schneider (Hrsg.), *Europas Zukunft als Sozialstaat. Herausforderungen der Integration.* Baden-Baden: Nomos, 97–117.

Risse, Thomas / Maria Green Cowles / James Caporaso, 2001: Europeanization and Domestic Change: Introduction. In: Maria Green Cowles / James Caporaso / Thomas Risse (Hrsg.), *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change.* Ithaca: Cornell University Press, 1–20.

Ross, George, 1987: Introduction. In: George Ross / Stanley Hoffmann / Sylvia Malzacher (Hrsg.), *The Mitterrand Experiment. Continuity and Change in Modern France.* Cambridge: Polity Press, 3–14.

——, 1995: *Jacques Delors and European Integration*. Cambridge: Polity Press.

Sandholtz, Wayne / John Zysman, 1989: 1992: Recasting the European Bargain. In: *World Politics* XLII, 95–128.

Scharpf, Fritz W., 1993: *Autonomieschonend und gemeinschaftsverträglich. Zur Logik der Europäischen Mehrebenenpolitik*. MPIfG Discussion Paper 93 / 9. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.

——, 1999: *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?* Frankfurt a.M.: Campus.

——, 2001: *European Governance: Common Concerns vs. The Challenge of Diversity.* MPIfG Working Paper 01 / 06. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.

Schatz, Klaus-Werner, 2001: Europäische Beschäftigungspolitik: Existiert Handlungsbedarf? In: Renate Ohr / Theresia Theurl (Hrsg.), *Kompendium Europäische Wirtschaftspolitik.* München: Vahlen, 537–576.

Schröder, Wolfgang, 1998: Politisch-ökonomische Voraussetzungen für den Erfolg der Europäischen Währungsunion. Probleme des Übergangs von nationalstaatlichen zu supranationalen Entscheidungsstrukturen. In: Erhard Kantzenback / Bruno Molitor / Otto G. Mayer (Hrsg.), *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik.* Tübingen: Mohr Siebeck, 169–193.

Streeck, Wolfgang, 1994: Pay Restraint without Incomes Policy: Institutionalized Monetarism and Industrial Unionism in Germany. In: Ronald Dore / Robert Boyer / Zoe Mars (Hrsg.), *The Return of Incomes Policy.* London: Pinter Publisher, 118–140.

——, 1995: Neo-Voluntarism: A New European Social Policy Regime? In: *European Law Journal* 1, 31–59.

——, 1998: Vom Binnenmarkt zum Bundesstaat? Überlegungen zur politischen Ökonomie der europäischen Sozialpolitik. In: Stephan Leibfried / Paul Pierson (Hrsg.), *Standort Europa. Sozialpolitik zwischen Nationalstaat und Europäischer Integration.* Frankfurt: Suhrkamp, 369–421.

Teague, Paul, 1999: Reshaping Employment Regimes in Europe: Policy Shifts Alongside Boundary Change. In: *Journal of European Public Policy* 19, 33–62.

——, 2001: Deliberative Governance and EU Social Policy. In: *European Journal of Industrial Relations* 7, 7–26.

Teasdale, Anthony L., 1993: The Life and Death of the Luxembourg Compromise. In: *Journal of Common Market Studies* 31, 567–579.

Tidow, Stefan, 1998: *Europäische Beschäftigungspolitik. Die Entstehung eines neuen Politikfeldes: Ursachen, Hintergründe und Verlauf eines politischen Prozesses.* FEG Arbeitspapier Nr. 18. Marburg: Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften.

van Apeldoorn, Bastiaan, 2002: *Transnational Capitalism and the Struggle over European Integration*. London: Routledge.

Wally, Stefan / Barbara Blümel, 2000: Der Charakter der Texte „Nationaler Aktionsplan" am Beispiel des Vergleichs Vereinigtes Königreich und Deutschland. In: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 29, 301–314.

Wessels, Wolfgang, 2001: The Amsterdam Treaty in Theoretical Perspective: Which Dynamics at Work? In: Jörg Monar / Wolfgang Wessels (Hrsg.), *The European Union after the Treaty of Amsterdam*. London: Continuum, 70–84.

Wincott, Daniel, 1995: Institutional Interaction and European Integration: Towards an Everyday Critique of Liberal Intergovernmentalism. In: *Journal of Common Market Studies* 33, 597–609.

Ziltener, Patrick, 1999: *Strukturwandel der europäischen Integration: Die Europäische Union und die Veränderung von Staatlichkeit*. Münster: Westfälisches Dampfboot.

——, 2000: EC Social Policy: The Defeat of the Delorist Project. In: Volker Bornschier (Hrsg.), *State-building in Europe: The Revitalization of Western European Integration*. Cambridge: Cambridge University Press, 152–183.

Anhang 1 Merkmale einer „aufgeklärten Angebotspolitik"

New Keynesian Employment Policy Agenda[48]	
Labour force skill and competencies	(a) increase access to higher education (b) increase off- and on-the-job training (c) align qualifications with current and future labour market needs
Labour market matching	(a) reform job brokering techniques of public employment services (b) relax restrictions on private sector employment services (c) give the unemployed access to counselling and careers advice
Increasing labour demand	(a) short term job generation programmes (b) youth employment schemes (c) wage subsidies
Taxes, benefits and the labour market	(a) „passport" benefits to reduce the unemployment trap (b) tighter benefit rules for the availability and willingness to work (c) lower non-wage costs for labour at the bottom end of the wage structure
Targeting labour market programmes	(d) recruitment subsidies for employers to employ the young and the long-term unemployed (e) early retirement plans (f) training programmes for particular categories of labour
Labour market flexibility	(a) relax regulations governing the use of part-time and temporary workers (b) ease legal restrictions on the recruitment and dismissal of workers (c) reduce constraints on the deployment of labour

Nach Teague (1999: 46).

48 Teague bezeichnet diese Agenda als „neokeynesianisch". In diesem Papier werden allerdings die weniger irreführenden Begriffe „aufgeklärte Angebotspolitik" oder „Angebotspolitik von links" bevorzugt, da diese Politik gerade nicht auf der Nachfrageseite des Arbeitsmarktes ansetzt.

Anhang 2 Die Rolle der Zentralbank für die Koordinierung von Arbeitsmarktreformen[49]

Spiel 1: Nicht-responsive Zentralbank[50]

	K	D
K	-1/-1	0/-1
D	-1/0	0/0

Da Reformen Kosten verursachen (dies zeigen die negativen Auszahlungen an), die jedoch nicht durch das Verhalten der Zentralbank kompensiert werden, gibt es keinen Anreiz für die Regierungen der Mitgliedstaaten, Reformen einzuleiten. Eine Kooperation zwischen ihnen ist sinnlos, und die Politik bleibt nationalstaatlich (rechtes unteres Feld).

Spiel 2: Gefangenendilemma zwischen den Mitgliedstaaten bei responsiver Zentralbank

	K	D
K	3/3	4/1
D	1/4	0/0

Die Auszahlungen werden durch die unterstützende Geldpolitik der Zentralbank positiv, da die Reformkosten überkompensiert werden. Allerdings besteht ein Anreiz zu unkooperativem Verhalten und darauf zu hoffen, dass eine wachstumsfreundliche Geldpolitik positive Effekte hat, ohne nationale Reformen notwendig zu machen. Das Gleichgewicht befindet sich wiederum im rechten unteren Feld, in dem die Mitgliedstaaten keine Reformen vornehmen. Ein positives Zusammenspiel mit der Geldpolitik kommt nicht zustande, da die Zentralbank ohne Reformanstrengungen der Mitgliedstaaten ihre Geldpolitik nicht ändern wird.

Eine Antwort auf die hier beschriebenen Abstimmungsprobleme bedarf der zweifachen Koordinierung. Erstens muss eine Konzertierung der nationalen Reformen sichergestellt werden. Zweitens müssen die Mitgliedstaaten die Reaktionsfunktion der EZB kennen. Diese beiden Koordinationsleistungen bedingen sich gegenseitig und bedürfen der gleichzeitigen institutionellen Verankerung. Um Unsicherheit über das Verhalten der EZB zu minimieren, kann ein Dialog initiiert werden, in dem versucht wird, zu einem besseren Zusammenspiel der Politik zu kommen, ohne die Zuständigkeit einzelner Akteure in Frage zu stellen (vgl. Kasten 1999: 41–42). Um das Gefangenendilemma der Mitgliedstaaten zu überwinden, ist eine vertragliche Verpflichtung auf die erforderlichen Reformschritte des Arbeitsmarktes denkbar. Gelingt keine institutionalisierte Antwort auf den Koordinierungsbedarf, sinken der Anreiz und die Wahrscheinlichkeit nationaler Reformen:

49 Vgl. Allsopp/Vines (1998).

50 Im Kern bedeutet dies, dass die Zentralbank sich konservativ verhält und selbst bei geringer Inflation(sgefahr) erst mit großer Zeitverzögerung mit Zinssenkungen reagiert.

> This is because an individual country within EMU introducing reform could not rely on a monetary response. The response, if it came, would depend on what was happening in the EMU area as a whole. From this point of view the adoption at the 1997 Amsterdam summit of a *coordinated* strategy for labour-market reform throughout Europe seems entirely right. Coordinated reform, however, does only part of the work. The other necessary condition is that the reaction function of the central bank would in fact recognize this, and that it can actually be anticipated that coordinated reforms would pay dividends in terms of monetary relaxation. (Allsopp 1998: 7)

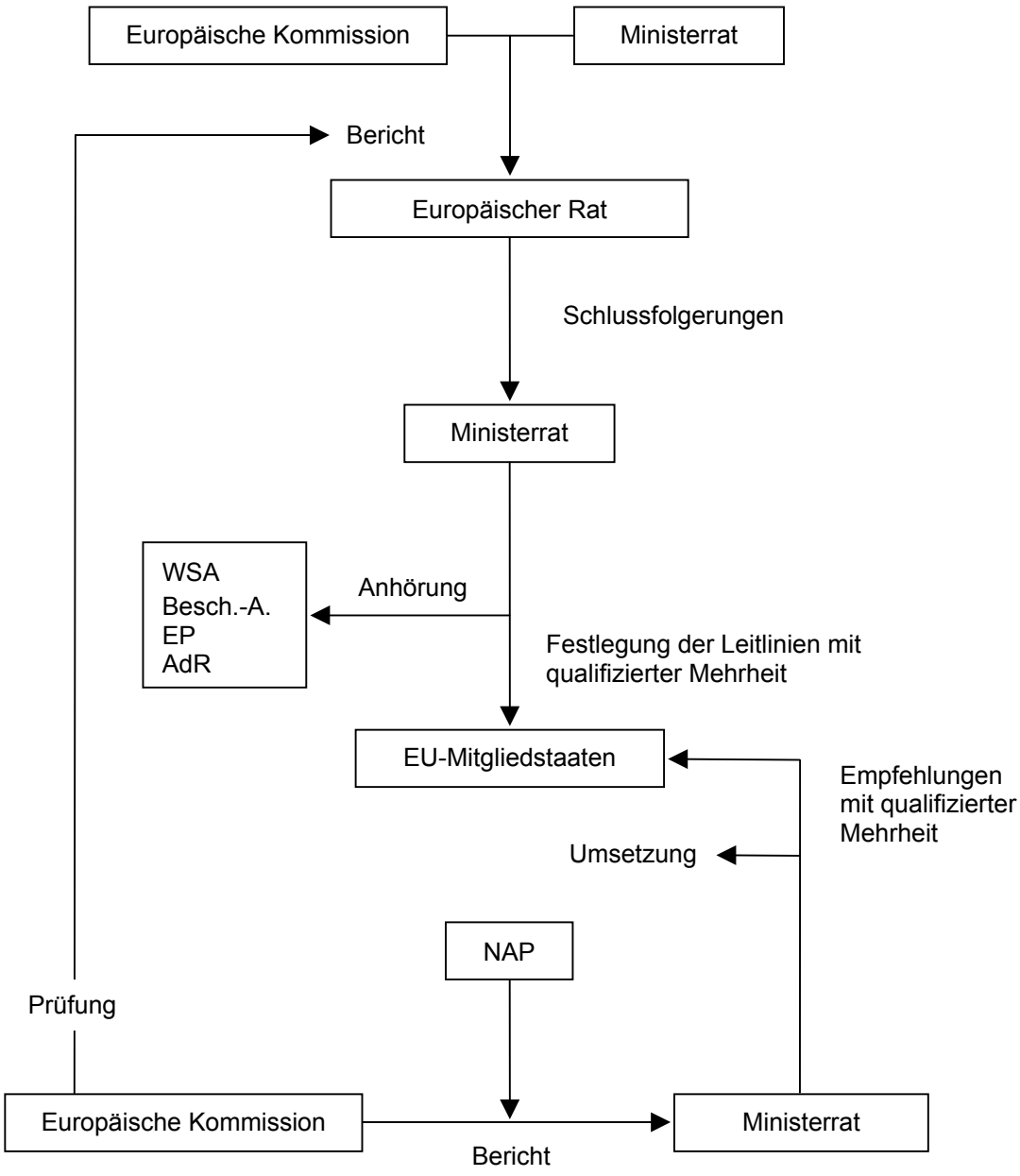
Zumindest auf dem Papier können der Köln- und der Luxemburg-Prozess diese Institutionalisierung übernehmen. Da der Erfolg der beiden Prozesse aber voneinander abhängt und sie in hohem Maße unverbindlich sind, droht diese prekäre Koordinierungsleistung zusammenzubrechen. Verbindlichere Verfahren – zum Beispiel durch eine aufgewertete Auskunftspflicht und Transparenz der EZB – und eine stärkere vertragliche Absicherung der Inhalte der Europäischen Beschäftigungspolitik erscheinen aus dieser Sicht notwendig.

Anhang 3 Anwendungsbereiche der „offenen Methode der Koordinierung“[51]

Origin	*Policy*	*Description*
Treaty of Amsterdam / Luxembourg Employment Summit, 1997	Employment strategy	Member States draw up national action plans according to common guidelines that are reviewed annually and form the basis for new guidelines. This includes a benchmarking exercise in which common indicators are used.
Lisbon European Council, 2000	Information society	Benchmarking implementation of the March Europe action plan. Ensure actions are carried out efficiently, effectively and with a high profile. Implementation of the plan in each Member State reviewed annually at the spring European Council.
Lisbon European Council	Research policy	Benchmark national research and development policies. Identify indicators for assessing performance in different fields with a view to developing a European research area. Commission to draw up a European innovation scoreboard and a map of research excellence.
Lisbon European Council	Entrepreneurial policy	Benchmark the process of starting a business in each Member State. The Commission to devise a co-ordinated strategy to simplify the Union’s regulatory environment.
Lisbon European Council	Social policy	Member States to draw up national actions plans on poverty and social exclusion by June 2001; to devise indicators for assessing progress and policy mechanisms for enforcing the Union’s objectives in this area.
Feira European Council, June 2000	Enterprise policy	To complete a review of how the interests of small businesses are represented at EU and national level, including through the social dialogue.
Stockholm European Council, March 2001	Education policy	To present a detailed work programme on the follow-up of the objectives of education and training systems, including an assessment of their achievement at the national level.
Stockholm European Council	Enlargement	To develop ways and means of actively involving the candidate countries in the goals and procedures of the Lisbon strategy.
Stockholm European Council	Pension reform	To apply the open method to ensure the adequacy of health care, the care of the elderly and pension systems.

51 Um die Beschäftigungspolitik ergänzte Tabelle von Hodson / Maher (2001: 726).

Anhang 4 Beschäftigungskapitel des Amsterdamer Vertrages



Quelle: Keller (2001: 305).