

Schmid, Günther; Kull, Silke

**Working Paper**

## Die Europäische Beschäftigungsstrategie: Anmerkungen zur Methode der offenen Koordinierung

WZB Discussion Paper, No. SP I 2004-103

**Provided in Cooperation with:**

WZB Berlin Social Science Center

*Suggested Citation:* Schmid, Günther; Kull, Silke (2004) : Die Europäische Beschäftigungsstrategie: Anmerkungen zur Methode der offenen Koordinierung, WZB Discussion Paper, No. SP I 2004-103, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/43991>

**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.*

Günther Schmid, Silke Kull

**Die Europäische Beschäftigungsstrategie**

**Anmerkungen zur  
„Methode der offenen Koordinierung“**

Februar 2004

ISSN Nr. 1011-9523

Wissenschaftszentrum Berlin  
für Sozialforschung (WZB)

**Forschungsschwerpunkt:**  
Arbeit, Sozialstruktur und Sozialstaat

**Abteilung:**  
Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung  
<http://www.wz-berlin.de/ars/ab/>  
e-mail Günther Schmid: [gues@wz-berlin.de](mailto:gues@wz-berlin.de)  
e-mail Silke Kull: [kull@zedat.fu-berlin.de](mailto:kull@zedat.fu-berlin.de)

**Bestell-Nr.: SP I 2004-103**



## ZUSAMMENFASSUNG

Angesichts steigender Arbeitslosenzahlen in der Europäischen Union erscheint es fraglich, ob bis zum Jahr 2010 das ehrgeizige Ziel einer Beschäftigungsquote von 70 Prozent zu erreichen ist. Durch den Beitritt weiterer zehn Länder in die EU steigen die Herausforderungen an eine gemeinsame Beschäftigungspolitik noch weiter. Der vorliegende Beitrag geht daher der Frage nach, ob die Europäische Beschäftigungsstrategie ein zukunftsfähiges Modell für den europäischen Arbeitsmarkt darstellt.

Als Kernelement der Europäischen Beschäftigungsstrategie gilt die so genannte Methode der offenen Koordinierung (MOK). Sie steht daher im Mittelpunkt der Betrachtung und soll kritisch auf ihr Vor- und Nachteile abgeklöpft werden. Diese Koordinierungsmethode kombiniert Elemente zentraler Steuerung mit einer dezentralen Umsetzung und nationalstaatlichen Verantwortlichkeit. Sie ist daher offen für Modifikationen und Lernprozesse, aber auch offen im Hinblick auf alle beschäftigungspolitischen Akteure.

Ziel der Europäischen Beschäftigungspolitik kann und soll es nicht sein, die nationalen Politiken der EU-Mitgliedstaaten aneinander anzugleichen, sondern vielmehr die bestehenden Unterschiede kreativ zu nutzen. Der Beitrag kommt zu dem Ergebnis, dass die Methode der offenen Koordinierung hierfür ein zukunftsfähiges Modell darstellt. Doch trotz einer allgemein positiven Einschätzung der MOK werden drei Verbesserungsmöglichkeiten herausgearbeitet: Die Qualität der Zielindikatoren kann noch verbessert werden und bedarf einer ständigen Überprüfung auf eventuelle Zielkonflikte. Es sind umfassendere Wirkungsanalysen von Nöten, damit beschäftigungspolitische (Miss-)Erfolge eindeutiger auf konkrete Handlungsstrategien zurückgeführt werden können. Und das Prinzip des wechselseitigen Lernens kann noch intensiviert werden.

Des Weiteren plädiert der Beitrag für härtere Maßnahmen, wenn zentrale beschäftigungspolitische Zielsetzungen nicht eingehalten werden und in der Folge zu unfairer Wettbewerb zwischen den EU-Staaten führen. Außerdem muss die Arbeitsmarktpolitik wesentlicher stärker mit der europaweiten Wirtschafts-, Geld- und Finanzpolitik abgestimmt werden, denn ohne ein engagiertes Mitspielen der Makroakteure bleibt die Zukunftsfähigkeit des Modells Europäische Beschäftigungsstrategie begrenzt.

## **ABSTRACT**

Given the rising numbers of jobless people in the European Union (EU), it seems questionable whether it is possible to meet the ambitious goal of achieving 70 percent employment by 2010. The demands on common employment policy will only increase with the accession of ten additional countries to the EU. The purpose of this essay is to examine whether the European Employment Strategy is a sustainable model for the European labor market.

As a key element of the European Employment Strategy, the open method of coordination (OMC) is critically analyzed for its advantages and disadvantages. The OMC combines elements of centralized control with decentralized follow-through and state responsibility. It therefore lends itself to modifications and learning processes and can accommodate all the actors engaged in employment policy.

The objective of the European Employment Policy cannot and should not be to narrow differences between the national policies of the EU Member States. It should instead be to use the existing differences creatively. The authors find that the OMC is a viable model for this end. Despite their generally positive assessment, however, they elaborate three ways to better the OMC. First, the quality of the target objectives can be improved and should be continually checked for possible conflicts of interest. Second, impact analyses need to be more comprehensive than in the past so that successes and failures of employment policy can be traced back more clearly to specific action strategies than is presently the case. Lastly, the principle of reciprocal learning can be intensified.

The authors also argue that stricter measures should be taken when key objectives of employment policy go unmet and subsequently lead to unfair competition between EU states. Moreover, labor market policy must be harmonized much more closely with European-wide economic, monetary, and fiscal policy, for the sustainability of the European Employment Strategy will remain limited unless the actors at the macrolevel actively take part.

## Inhaltverzeichnis

|    |  |    |
|----|--|----|
| 1. | Einleitung Die Europäische Beschäftigungsstrategie:<br>Ein zukunftsfähiges Modell? ..... | 1  |
| 2. | Hintergrund der Europäischen Beschäftigungsstrategie .....                               | 1  |
| 3. | Die Methode der offenen Koordinierung .....  | 3  |
| 4. | Erfahrungen aus den ersten fünf Jahren der Europäischen<br>Beschäftigungsstrategie ..... | 6  |
| 5. | Europäische Beschäftigungspolitik im Verfassungsentwurf .....                            | 9  |
| 6. | Die neue Beschäftigungsstrategie: „Aus Alt mach Neu?“ .....                              | 10 |
| 7. | Die Zukunft der offenen Koordination – Schlussfolgerungen .....                          | 17 |
|    | Literatur .....  | 19 |



## **1. Einleitung Die Europäische Beschäftigungsstrategie: Ein zukunftsfähiges Modell?<sup>1</sup>**

Die seit langem flauere Beschäftigungsdynamik und die wieder ansteigende Arbeitslosigkeit lassen es fraglich erscheinen, ob die ehrgeizigen Ziele, die der Europäische Rat im Jahre 2000 in Lissabon formulierte, bis zum Jahre 2010 erreicht werden können. Der anstehende Beitritt von 10 weiteren Staaten, die in der Entwicklung, gemessen an den gesteckten Zielen, meist noch weiter als die jetzigen EU-Mitglieder zurückliegen, verstärkt diese Sorge. Ist die 1997 auf dem Gipfel von Luxemburg gezimmerte Europäische Beschäftigungsstrategie zukunftsfähig?

Zur Beantwortung dieser Frage werden wir zunächst die Hintergründe der Beschäftigungsstrategie in Erinnerung rufen (2.), dann die Methode der offenen Koordination am Beispiel der Europäischen Beschäftigungsstrategie skizzieren (3.) und die Erfahrungen aus den ersten fünf Jahren ihrer Umsetzung zusammenfassen (4.). Im Anschluss daran reflektieren wir die Beschäftigungsstrategie im Lichte des Europäischen Verfassungsentwurfs (5.) und ihre neue Ausgestaltung seit 2002 (6.). Abschließend geben wir einen Ausblick auf die Zukunft der Methode der offenen Koordination (7.).

## **2. Hintergrund der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS)**

Bis in die 90er Jahre gab es keinerlei Zuständigkeit der europäischen Ebene in der Beschäftigungspolitik. Die von Jacques Delors im Weißbuch von 1993 vorgeschlagene keynesianische Beschäftigungsstrategie<sup>2</sup> – beispielsweise in Form massiver europäischer Infrastrukturprogramme – kam bekanntlich nicht zum Zuge<sup>3</sup>.

---

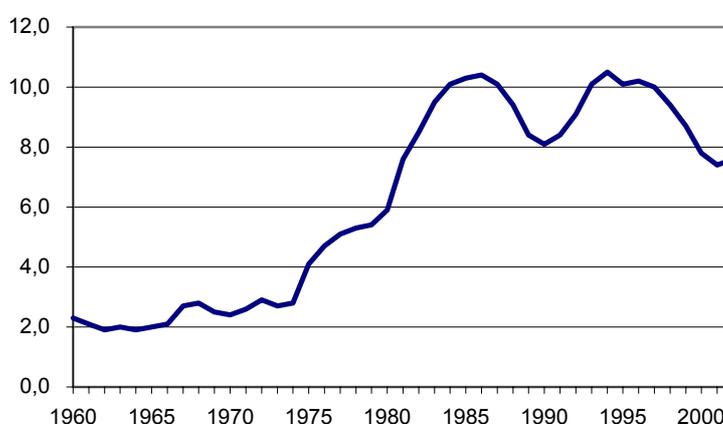
<sup>1</sup> Ausgearbeiteter Vortrag auf dem Symposium „Die Zukunft der Europäischen Union: Eine kritische Bilanz des Konvents“ (Centre Marc Bloch und Walter Hallstein-Institut, Berlin, 7.-8. November 2003). Der Beitrag erscheint voraussichtlich im Mai 2004 in: Eine kritische Bilanz des Konvents, O. Beau, A. Lechevalier, I. Pernice, S. Strudel (Hrsg.), Verlag Bruylant, Belgien.

<sup>2</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Weißbuch Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung - Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert, Brüssel, 05.12.1993, KOM (93) 700 endgültig.

<sup>3</sup> Goetschy, Janine, „The European Employment Strategy: Genesis and Development“, European Journal of Industrial Relations, no. 2, 1999, S. 117-137, hier: S. 120f.

Der drastische Anstieg der Arbeitslosenquoten in den 90er Jahren (*Abb. 1*), der nicht zuletzt aus der Verwirklichung der Maastricht-Kriterien resultierte, war für die EU-Kommission Anlass, erneut die Durchsetzung einer europaweit koordinierten Beschäftigungspolitik in Angriff zu nehmen. Für eine solche Initiative hatten auch die Gewerkschaften nachdrücklich plädiert: Sie forderten zu Recht ein soziales Äquivalent zu den ausschließlich ökonomisch formulierten Konvergenzkriterien von Maastricht (Preisstabilität von 2 Prozent, Stabilitätspakt, d.h. Begrenzung des jährlichen Budgetdefizits auf 3 Prozent, und Reduzierung der langfristigen Staatsschulden unter 60 Prozent).

*Abbildung 1:* Standardisierte Arbeitslosenquoten in der EG 12 / EU 15, 1960-2002



Quelle: OECD Labour Force Statistics; OECD Employment Outlook 2003

Hintergrund dieser Forderungen war die Europäische Währungsunion, denn eine gemeinsame Währung macht nationale Geld- und Fiskalpolitik obsolet oder lässt sie ins Leere laufen. Im Rahmen einer Währungsunion müssen demnach entweder die Arbeitsmärkte eine größere Last der Anpassung schultern, oder es muss politisch die Bereitschaft zu andauernden hohen interregionalen Transferzahlungen vorhanden sein. Da diese Bereitschaft fehlt und die Mittel des Europäischen Sozialfonds nur begrenzt sind, ergibt sich daraus die Notwendigkeit, wenigstens Mindeststandards und gemeinsame Ziele zu setzen, um einen ruinösen Wettbewerb der nationalen Arbeitsmärkte zu vermeiden. Eine flexiblere Handhabung des Stabilitätspakts erscheint notwendig, seine andauernde Verletzung wäre jedoch ökonomisch unsinnig und würde die Union politisch beschädigen.

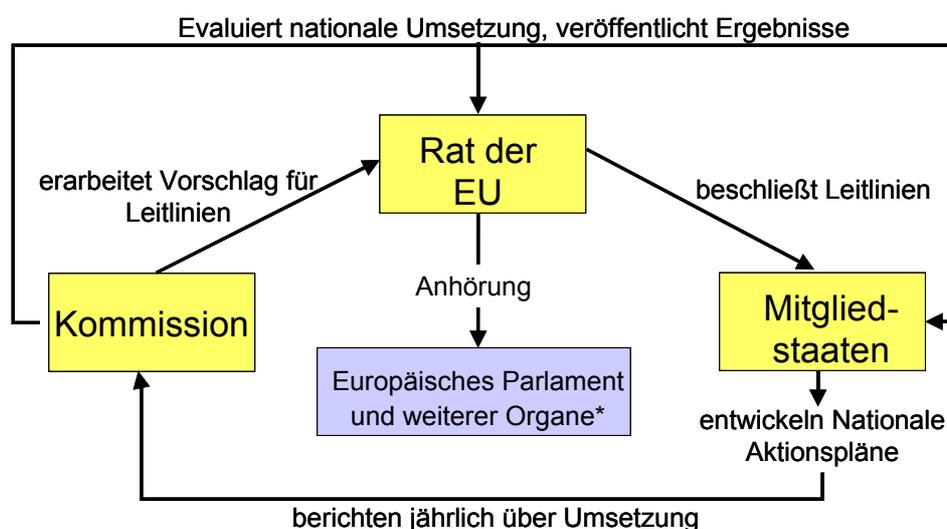
Freilich gab es seitens vieler Mitgliedstaaten Widerstände gegen eine Europäisierung der Beschäftigungspolitik. Die einschlägigen Argumente sind bekannt: Die Unterschiede zwischen den Staaten seien zu groß, der Wettbewerb nationaler Systeme verspräche mehr Erfolg als eine zentrale europäische Strategie und die

Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Inflation sei Aufgabe der Einzelstaaten.<sup>4</sup> Der Europäische Rat beschloss daher auf dem Amsterdamer Gipfeltreffen im Juni 1997 einen Kompromiss: Dem Stabilitätspakt wurde ein eigenständiges Beschäftigungskapitel an die Seite gestellt.<sup>5</sup> Im selben Jahr noch einigten sich die Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten in Luxemburg auf den ‚Luxemburg-Prozess‘ genannten Koordinationsmechanismus zur Umsetzung der neuen Europäischen Beschäftigungsstrategie, der dann später auf dem EU-Gipfel in Lissabon 2000 als ‚Methode der offenen Koordinierung‘ (MOK) bezeichnet wurde.<sup>6</sup> Im Folgenden soll diese Methode kurz skizziert werden.

### 3. Die Methode der offenen Koordinierung (MOK)

Die *Abbildung 2* gibt den jährlichen Kreislauf des so genannten ‚Luxemburg-Prozess‘ wieder, jetzt bekannt als Methode der offenen Koordination.

*Abbildung 2:* Luxemburg-Prozess / Methode der offenen Koordination



\* Ausschuss der Regionen, Wirtschafts- und Sozialausschuss, Beschäftigungsausschuss

<sup>4</sup> Rhein, Thomas, „Neue Leitlinien der EU für 2003. Perspektiven der Europäischen Beschäftigungsstrategie“, *IAB Kurzbericht*, no. 14, 2003, S. 1-7, hier: S. 2.

<sup>5</sup> Das Beschäftigungskapitel umfasst die Art. 125-130 im revidierten Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (sog. Amsterdamer Vertrag).

<sup>6</sup> Bauer, Michael W., Knöll, Ralf, „Die Methode der offenen Koordinierung: Zukunft europäischer Politikgestaltung oder schleichende Zentralisierung?“, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, no. B 1-2, 2003, S. 33-38, hier: S. 34.

Die Europäische Kommission erarbeitet zunächst einen Vorschlag für die jährlichen Beschäftigungspolitischen Leitlinien. Die Leitlinien müssen die primäre Zuständigkeit der Mitgliedstaaten achten (Subsidiaritätsprinzip) und mit den Grundzügen der europäischen Wirtschaftspolitik vereinbar sein. Über den Kommissions-Vorschlag entscheidet der Rat der Europäischen Union nach Anhörung des Europäischen Parlaments, des Wirtschafts- und Sozialausschusses, des Ausschusses der Regionen und des ständigen Beschäftigungsausschusses. Eine qualifizierte Mehrheit des Rates reicht zur Annahme des Kommissions-Vorschlages aus. Nun geht der 'beschäftigungspolitische Ball' an die Akteure auf der nationalstaatlichen Ebene: Für die Mitgliedstaaten sind die Leitlinien aus rechtlicher Sicht zwar nicht verbindlich, aber sie müssen in der nationalen Beschäftigungspolitik Berücksichtigung finden. Die Staaten der EU formulieren dazu Nationale Aktionspläne (NAP), die sich an den Leitlinien der Kommission orientieren müssen, den Staaten aber Handlungsspielraum bei der konkreten Ausgestaltung lassen.<sup>7</sup>

Der Luxemburg-Prozess koordiniert aber nicht nur die beschäftigungspolitischen Zuständigkeiten zwischen der europäischen und der nationalen Ebene; er regelt auch die Kontrolle der Mitgliedstaaten durch die Kommission: Die Mitgliedstaaten müssen der Kommission und dem Rat jährlich Rechenschaft ablegen. Daraufhin prüfen und evaluieren die Kommission und der Rat die nationale Implementation der gemeinsamen Beschäftigungspolitik. Die Ergebnisse werden in den Gemeinsamen Beschäftigungsberichten veröffentlicht und an den Europäischen Rat weitergeleitet. Zusätzlich kann die Kommission aufgrund der jährlichen Bewertung gezielte Empfehlungen an die Mitgliedstaaten formulieren. Auf der Grundlage der Erfahrungen aus dem Vorjahr beginnt der Kreislauf des ‚Luxemburg-Prozesses‘ von neuem.<sup>8</sup>

Mit diesem sich jährlich wiederholenden Politikzyklus soll bei den beteiligten Akteuren ein Lernprozess ausgelöst und so die Beschäftigungssituation in der gesamten Europäischen Union verbessert werden. Die nationalstaatlichen Behörden sollen sich so kontinuierlich mit Themen der Europäischen Beschäftigungspolitik befassen und sie – so die Hoffnung – nach und nach verinnerlichen. Gleichzeitig hat die Kommission die regelmäßige Möglichkeit, ihre Anliegen in den Prozess einzubringen und ihre Empfehlungen so lange zu wiederholen, bis sie von den Mitgliedsländern umgesetzt werden.<sup>9</sup>

Des Weiteren soll durch die Transparenz des Verfahrens ein Lernprozess stimuliert werden. Mit Hilfe eines Monitoring können die beschäftigungspolitischen Ergebnisse

---

<sup>7</sup> Keller, Berndt, „Möglichkeiten und Grenzen supranationaler Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Das Beschäftigungskapitel des Amsterdamer Unionsvertrages“, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, no. B 49, 1999, S. 11-18.

<sup>8</sup> Tidow, Stefan, „Europäische Beschäftigungspolitik. Die Entstehung eines neuen Politikfeldes: Ursachen, Hintergründe und Verlauf des politischen Prozesses“, FEG Arbeitspapier Nr. 18, Marburg, Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften, 1998, hier: S. 12.

<sup>9</sup> Jacobsson, Kerstin, „Employment and Social Policy Coordination. A New System of EU Governance“, Paper for the Scancor Workshop on "Transnational Regulation and the Transformation of States", Stanford, 22. - 23.06.2001, hier: S. 18.

der einzelnen EU-Länder sichtbar gemacht und miteinander verglichen werden. Dazu dienen gemeinsam vereinbarte Leistungsindikatoren. Die Kommission und der Rat beziehen die Indikatoren in ihren Gemeinsamen Beschäftigungsbericht ein und leiten davon ihre Empfehlungen an die Mitgliedstaaten ab. Insofern hat die Auswahl der Indikatoren eine große politische Bedeutung und ist mehr als eine rein statistische Angelegenheit. Für ein funktionierendes europaweites Monitoring sind aber nicht nur adäquat definierte Indikatoren notwendig, sondern auch vergleichbare und verlässlich erhobene Arbeitsmarktstatistiken<sup>10</sup>. In diesem Bereich stehen noch einige Verbesserungen aus, und durch den Beitritt zehn weiterer Länder kommen neue Herausforderungen auf die Europäische Union zu.

Um den Informationsaustausch und den Wettbewerb zwischen den Beschäftigungsregimes anzuregen, bedient sich die Europäische Kommission zusätzlich der Methode des Benchmarking und des Vergleichs von guten Beispielen. In ihrem Gemeinsamen Beschäftigungsbericht hebt sie erfolgreiche arbeitsmarktpolitische Programme einzelner Länder hervor („best practices“) und ordnet die nationalstaatliche Arbeitsmarkt-Performanz in eine Rangfolge von mehr und weniger erfolgreichen Staaten ein (Benchmarking). Durch dieses „naming and shaming“ sollen weniger erfolgreiche Staaten angehalten werden, bewährte und effektive Praktiken anderer Länder zu übernehmen.<sup>11</sup>

Die Europäische Beschäftigungspolitik wird in der Literatur immer wieder wegen ihrer fehlenden Sanktionsmöglichkeiten und damit wegen einer gewissen Unverbindlichkeit kritisiert.<sup>12</sup> Das Beschäftigungskapitel im Amsterdamer Vertrag verpflichtet die EU-Mitgliedstaaten lediglich, eine koordinierte Beschäftigungspolitik zu entwickeln. Ob sie diese dann mit Engagement umsetzen, steht auf einem anderen Blatt. Im Gegensatz z.B. zur Haushaltspolitik gibt es bei der Beschäftigungspolitik kein Sanktionsinstrumentarium: Wird im Haushalt die Obergrenze von 3 Prozent Neuverschuldung überschritten, drohen Geldstrafen; in der Beschäftigungspolitik gibt es jedoch weder verbindliche Quoten noch harte Kriterien. In Art. 128 des EG-Vertrages heißt es nur vage: „Der Rat kann auf Empfehlung der Kommission mit qualifizierter Mehrheit Empfehlungen an die Mitgliedstaaten richten, wenn er dies aufgrund der Ergebnisse für angebracht hält.“ Die Europäische Kommission nutzt ihren Spielraum aber: Seit 1999 enthält der jährliche Gemeinsame Beschäftigungsbericht Empfehlungen für alle Mitgliedstaaten, die zusätzlich noch veröffentlicht werden. Insofern bedient sich die Kommission auch in der Beschäftigungspolitik des öffentlichen „naming and shaming“ und übt über Rankings anhand der Benchmarks zusätzlichen Druck auf die Regierungen aus<sup>13</sup>. Nach Auffassung von Régent<sup>14</sup> handelt es sich bei

---

<sup>10</sup> Hemmann, Arnold, „Europäische Beschäftigungspolitik - Monitoring durch Indikatoren“, *Bundesarbeitsblatt*, no. 11, 2002, S. 18-21.

<sup>11</sup> Jacobsson 2001 (siehe Anm. 9), hier: S. 16.

<sup>12</sup> Scharpf, Fritz W., „Regieren im europäischen Mehrebenensystem - Ansätze zu einer Theorie“, *Leviathan*, no. 1, 2002, S. 65-92, hier: S. 87.

<sup>13</sup> Schäfer, Armin, „Vier Perspektiven zur Entstehung und Entwicklung der ‚Europäischen Beschäftigungspolitik‘“, MPIfG Discussion Paper 02/9, Köln, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, 2002, hier: S. 31ff.

den Empfehlungen der Kommission daher nicht nur um symbolische Politik, sondern um bedeutende politische Sanktionen, die das Ansehen eines EU-Mitgliedstaates in der öffentlichen Meinung empfindlich treffen können.

*Zusammenfassend* betrachtet kombiniert die Methode der offenen Koordinierung Elemente zentraler Steuerung mit dezentraler Umsetzung und Verantwortung auf nationaler Ebene. Die von der Kommission formulierten beschäftigungspolitischen Leitlinien sind zwar verbindlich, lassen den Mitgliedstaaten aber Spielräume bei der Umsetzung. Die Methode der offenen Koordination ist also in zweierlei Hinsicht ‚offen‘: zum einen für alle beschäftigungspolitischen Akteure und zum zweiten für Modifikationen und Lernprozesse. Die Koordination setzt auf Überzeugungskraft, moralischen Wettbewerb und öffentlichen Rechtfertigungszwang im Falle einer nachhaltigen Abweichung von den gemeinsam verabschiedeten Leitlinien statt auf harte Sanktionsinstrumente.

## **4. Erfahrungen aus den ersten fünf Jahren der Europäischen Beschäftigungsstrategie**

### *4.1 Die vier Säulen der Beschäftigungsstrategie von 1997 bis 2002*

Die wesentlichen Elemente der Beschäftigungsstrategie seit ihrer Einführung 1997 waren in vier Säulen verankert und hatten in dieser Form Gültigkeit bis 2002<sup>15</sup>:

Originell bei der *ersten Säule* „*Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit*“ war die Erfindung des Begriffs der ‚Beschäftigungsfähigkeit‘. Hinter diesem Begriff steht die Idee einer funktionalen Beschäftigungsgarantie, die nicht an einen bestimmten Arbeitsplatz, sondern an die allgemeine Marktfähigkeit der Arbeitskraft gebunden ist. Logische Folgerungen dieser neuen Orientierung sind daher die präventive Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, insbesondere der Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit, und die Anpassung der Sozialleistungs-, Steuer- und Abgabensysteme, um die Anreize zur Arbeitsaufnahme für Arbeitslose und Nichterwerbstätige zu stärken. Damit folgte die Kommission der OECD-Devise: „Arbeit muss sich lohnen!“<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Régent, Sabrina, „The Open Method of Co-ordination: A Supranational Form of Governance?“, Discussion Paper DP/137/2002, Genf, International Institute for Labour Studies, 2002.

<sup>15</sup> Rat der Europäischen Union, „Beschluss des Rates vom 18. Februar 2002 über die Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Jahr 2002“, *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*, Brüssel, 01.03.2002, 2002/177/EG.

<sup>16</sup> OECD, *The OECD Jobs Strategy. Making Work Pay. Taxation, Benefits, Employment and Unemployment*, Paris, OECD, 1997.

Die zweite Säule „Entwicklung des Unternehmergeistes und Schaffung neuer Arbeitsplätze“ geht von der Vermutung aus, dass es vor allem die kleinen und mittleren Unternehmen sind, die neue Arbeitsplätze schaffen. Darum sollen sie besonders unterstützt und gefördert werden, einschließlich einer entsprechenden Unternehmenskultur.

Die dritte Säule „Förderung der Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und ihrer Beschäftigten“ greift den Topos ‚Zukunft der Arbeit‘ auf und zielt auf eine Modernisierung der Arbeitsorganisation, z.B. durch Flexibilisierung der Arbeitszeit und der Arbeitsverträge. Dies provozierte bekanntlich bald die Gegenforderung nach einer Balance durch Sicherheit. Der Begriff ‚flexicurity‘ wurde geboren.

Die vierte Säule „Förderung der Chancengleichheit von Männern und Frauen“ strebt zum einen an, die Frauenerwerbsquoten zu erhöhen und die Hindernisse, die Frauen die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit erschweren, zu beseitigen. Zum anderen geht die vierte Säule über eine reine Frauenförderpolitik hinaus und implementiert den Gender-Mainstreaming-Ansatz. Chancengleichheit soll kein isoliertes Politikfeld sein, sondern alle Politikfelder der Europäischen Beschäftigungsstrategie umfassen. Die vierte Säule steht also einerseits für sich alleine, soll aber andererseits auch alle anderen Säulen durchziehen.<sup>17</sup>

Die Kommission beließ es nicht – was man von einem gewaltigen Apparat und ehrgeizigen Direktoren auch erwarten kann – bei der Ausfüllung dieser Säulen mit Leitlinien. Sie formulierte zugleich zahlreiche Querschnittsziele wie die Verbesserung der Arbeitsqualität und Förderung des Lebens begleitenden Lernens. Besonders engagiert trieb die Kommission die Entwicklung gemeinsamer Indikatoren zur Bewertung der nationalen Umsetzung der Beschäftigungsstrategie voran.

#### 4.2 Bestandsaufnahme der Kommission nach 5 Jahren EBS (2002)

Im Jahre 2002 veröffentlichte die Kommission die Ergebnisse einer Selbstevaluation zu fünf Jahren Europäischer Beschäftigungsstrategie und kam dabei zu einem grundsätzlich positiven Ergebnis: Die Arbeitsmarktlage hatte sich im EU-Durchschnitt erheblich verbessert, denn die Arbeitslosenzahlen sanken und der Zuwachs an Arbeitsplätzen war zeitweise dynamischer als in den USA. Es gab auch Anzeichen für strukturelle Verbesserungen. So waren z.B. eine stärkere Beschäftigungsdynamik im Aufschwung (1999-2001) und ein schwächerer Beschäftigungsrückgang im Abschwung (2001-2003) als in der vorangegangenen Rezession zu verzeichnen. Aber es blieb unklar, inwieweit diese Erfolge kausal auf die Beschäftigungsstrategie oder

---

<sup>17</sup> Behning, Ute, Foden, David, Pascual, Amparo Serrano, „Introduction“, in: Behning, Ute, Pascual, Amparo Serrano (Hrsg.) *Gender Mainstreaming in the European Employment Strategy*, Brüssel, European Trade Union Institute, 2001, S. 9-21, hier: S. 19.

eher auf eine günstige konjunkturelle Entwicklung zurückzuführen waren, wie die Kommission selbst einräumt.<sup>18</sup>

Darüber hinaus ist dieser Selbstkritik hinzuzufügen, dass der Erfolg durch wenige Länder getragen wurde, die nicht unbedingt die eifrigsten Befolger der Beschäftigungsstrategie waren. Andererseits muss der Beschäftigungsstrategie zugute gehalten werden, dass die ‚fußkranken‘ Länder, nämlich die Kernländer des ‚alten Europa‘ wie Deutschland, Frankreich und Italien, in der Tat auch keine begeisterten Anhänger und zumindest bisher nicht sehr effektiv in der Umsetzung der Beschäftigungsstrategie waren.

In ihrer Evaluation bezeichnet die Kommission die Methode der offenen Koordinierung als bewährte Form der Zusammenarbeit. Ihre Stärke sei die multilaterale Überwachung, die zu einem Konvergenzdruck in Richtung der beschäftigungspolitisch erfolgreichen Länder geführt und den Informationsaustausch zwischen den Staaten und der EU-Ebene intensiviert habe. Die offene Koordinierung sollte nun auch auf weitere Politikbereiche übertragen werden.

Es lassen sich auch prozessuale Fortschritte aufgrund der Leitlinien erkennen: In allen Mitgliedstaaten wird nun ein stärkerer Fokus auf aktivierende und präventive Arbeitsmarktpolitik gelegt. Das Gender Mainstreaming ist als Instrument für Gleichstellung und Angleichung der Beschäftigungschancen von Männern und Frauen anerkannt<sup>19</sup>. Dabei muss aber auch zugegeben werden, dass der Europäische Gerichtshof zur Durchsetzung der Chancengleichheit mindestens ebenso viel beigetragen hat wie die Beschäftigungsstrategie<sup>20</sup>. Beide verstärken und ergänzen sich wechselseitig. Die Lernprozesse sind also in Gang gesetzt.

Trotz der positiven Grundeinschätzung übte die Kommission auch Kritik an ihren eigenen Vorgaben und an der bisherigen Umsetzung der Europäischen Beschäftigungsstrategie: Die Beschäftigungspolitischen Leitlinien seien zu unübersichtlich ausgestaltet, die Sozialpartner seien in unzureichendem Maße in die Strategie einbezogen, es nehmen zu wenig gering Qualifizierte an Weiterbildungsangeboten und zu wenig ältere Menschen am lebenslangen Lernen teil, der Faktor Arbeit sei durch Steuern und Abgaben zu stark belastet und die nationalen Maßnahmen seien oft fragmentarisch und ohne konsistente Gesamtstrategie.

Bevor wir auf die Konsequenzen dieser nicht nur von der Kommission geteilten Kritik eingehen, nämlich auf die Revision der Leitlinien im Lichte dieser Erfahrungen,

---

<sup>18</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Fünf Jahre Europäische Beschäftigungsstrategie - eine Bestandsaufnahme, Brüssel, 17.07.2002, KOM (2002) 416 endgültig.

<sup>19</sup> BEHNING u.a. 2001 (siehe Anm. 17), hier: S. 18.

<sup>20</sup> Berghahn, Sabine, „Supranationaler Reformimpuls versus mitgliedstaatliche Beharrlichkeit. Europäische Rechtsentwicklung und Gleichstellung“, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, no. B 33-34, 2002, S. 29-37.

soll ein kurzer Blick auf den Entwurf der Europäischen Verfassung geworfen werden. Inwieweit reflektiert die Verfassung die Europäische Beschäftigungsstrategie und inwieweit enthält sie weitere Entwicklungsimpulse?

## 5. Europäische Beschäftigungspolitik im Verfassungsentwurf

Der Verfassungsentwurf<sup>21</sup> legt einen stärkeren Akzent auf mehr Beschäftigung als bisher. Die Erwähnung des Begriffs ‚Vollbeschäftigung‘ auf den ersten Seiten der Verfassung (Teil I, Art. 3) ist aus unserer Sicht sogar eine kleine Sensation. Der Begriff weckt ja viele, meist kritische Reminiszenzen, bis hin zur Auffassung, dass es sich nicht nur um ein utopisches, sondern auch um ein normativ verfehltes Ziel handele. Im Beschäftigungskapitel der Verfassung (Teil III, Kap. 3, Art. 99) wird dann freilich nicht unerwartet der neutralere Begriff ‚hohes Beschäftigungsniveau‘ verwendet. Dieser Akzent auf mehr Beschäftigung, ja sogar auf Vollbeschäftigung, ist nicht selbstverständlich. Schließlich gab und gibt es immer noch politische Ansätze, die Arbeitslosigkeit bekämpfen wollen, indem sie die Erwerbsbeteiligung von Frauen, älteren Arbeitnehmern oder anderen Personengruppen (ethnische Minderheiten, Zuwanderern) vermindern.

Des Weiteren wird in der Verfassung die Koordination von Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik betont: „Die Union ist zuständig im Hinblick auf die Förderung und Gewährleistung der Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten“ (Teil I, Art. 11). Auch diese Betonung ist nicht selbstverständlich, denn bisher war die Beschäftigungsstrategie fast ausschließlich auf Strukturprobleme des Arbeitsmarkts bezogen.

Beide Akzentsetzungen kann man also durchaus als einen Auftrag zur weiteren Entwicklung der Beschäftigungsstrategie interpretieren. Angesichts der Beschäftigungsprobleme von strukturschwachen Regionen und der meisten Beitrittsländer ist diese neue Akzentsetzung durchaus positiv zu vermerken. Ansonsten repliziert der Verfassungsentwurf im Wesentlichen den Amsterdamer Beschäftigungstitel (vgl. Kapitel 1) und verankert ebenfalls die Methode der offenen Koordination, zwar nicht begrifflich, aber de facto (Teil III, Artikel 100). Insbesondere die in der Verfassung enthaltene Grundrechte-Charta listet zahlreiche und zentrale Arbeitnehmerrechte auf wie das Recht auf Arbeit und freie Berufswahl oder die Gleichheit der Geschlechter „einschließlich der Beschäftigung, der Arbeit und des Arbeitsentgelts“ (Teil II, Titel II, Art. 23). Dabei wird ausdrücklich festgehalten, dass es dem Grundsatz der Gleichheit nicht widerspricht, wenn das unterrepräsentierte Geschlecht bevorzugt wird. Somit enthält die Verfassung praktisch einen impliziten Auftrag zur so genannten ‚affirmati-

---

<sup>21</sup> Europäischer Konvent, *Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa*, Brüssel, 18.07.2003, CONV 850/03.

ve action', d.h. der aktiven Gestaltung von Rahmenbedingungen zur Beseitigung von noch bestehenden Benachteiligungen der Frauen auf dem Arbeitsmarkt. Schließlich ist das Recht auf Kollektivverhandlungen und Kollektivmaßnahmen (Streikrecht) verankert.

Kritisch ist aus unserer Sicht hinzuzufügen, dass der Verfassungsentwurf zwar das Recht auf freie Berufswahl und auf lebenslange Qualifizierung betont, nicht aber Hinweise enthält, dass flexible Arbeitsorganisation und darauf bezogene soziale Sicherung notwendig sind, um Familien- und Erwerbsarbeit unter einen Hut zu bringen. Dasselbe gilt, um die Wahlfreiheit von Arbeitsverhältnissen im Lebensverlauf zu gewährleisten.

## **6. Die neue Beschäftigungsstrategie: „Aus Alt mach Neu?“**

### *6.1 Übergeordnete Ziele*

Welches sind nun die neuen Leitlinien für das Jahr 2003, und inwieweit entsprechen sie dem prospektiven Verfassungsauftrag? Generell ist festzustellen, dass die neuen Leitlinien<sup>22</sup> die Entwicklung der Europäischen Beschäftigungsstrategie in den letzten Jahren kodifizieren und vereinfachen, aber von wenigen Ausnahmen abgesehen nicht viel Neues enthalten.

Den zehn Leitlinien sind drei allgemeine Ziele übergeordnet: (1) Vollbeschäftigung, (2) Arbeitsplatzqualität und Arbeitsproduktivität, (3) sozialer Zusammenhalt und soziale Eingliederung.

(1) *Vollbeschäftigung* ist seit den EU-Gipfeln in Lissabon (März 2000) und Stockholm (März 2001) kein vages Konstrukt, sondern eine klare und quantifizierbare Zielvorgabe, die sich auch in der neuen Beschäftigungspolitik niedergeschlagen hat. Folgendes soll erreicht werden:

- eine Gesamtbeschäftigungsquote von 6 Prozent bis zum Jahr 2005 und von 70 Prozent bis zum Jahr 2010
- eine Frauenbeschäftigungsquote von 57 Prozent bis 2005 und von 60 Prozent bis 2010
- eine Beschäftigungsquote von 50 Prozent bei älteren Arbeitnehmern bis 2010.

---

<sup>22</sup> Rat der Europäischen Union, „Beschluss des Rates vom 22. Juli 2003 über die Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten“, *Amtsblatt der Europäischen Union*, Brüssel, 05.08.2003, 2003/578/EG.

Die Quoten beziehen sich dabei jeweils auf den EU-Durchschnitt. Diese Zielvorgaben greifen auch die Beschäftigungspolitischen Leitlinien 2003 auf und appellieren an die Mitgliedstaaten, ihre nationalen Zielvorgaben an denen der EU zu orientieren.

(2) Die Verbesserung der *Arbeitsplatzqualität* und der *Arbeitsproduktivität* umfasst beispielsweise Lohn- und Arbeitszufriedenheit, den Zugang zu Weiterbildungsmaßnahmen, Möglichkeiten der beruflichen Entwicklung, die Gleichstellung der Geschlechter sowie Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz. Dies soll gleichzeitig zur Steigerung der Produktivität beitragen. Hier sind freilich Zielkonflikte oder zumindest Kontroversen programmiert, vor allem in Bezug auf flexible Arbeitsverhältnisse.

(3) *Sozialer Zusammenhalt* und *soziale Eingliederung* sollen schließlich den Zugang zu dauerhaften und qualitativ hochwertigen Arbeitsplätzen fördern, Diskriminierung am Arbeitsmarkt und die Ausgrenzung aus der Arbeitswelt bekämpfen sowie regionale Disparitäten reduzieren.

## 6.2 Spezifische Leitlinien seit 2003

Immer mit Blick auf die drei übergreifenden Ziele sollen die Mitgliedstaaten ihre Politik an zehn spezifischen Leitlinien ausrichten und dabei das so genannte Gender Mainstreaming beachten.

1. *Aktive und präventive Maßnahmen für Arbeitslose und Nichterwerbspersonen:* Mit Hilfe präventiver und aktiver Maßnahmen sollen Neuzugänge in Langzeitarbeitslosigkeit vermieden und die nachhaltige Integration von Arbeitslosen und Nichterwerbspersonen gefördert werden. Die Mitgliedstaaten sollen jedem Arbeitslosen einen Neuanfang ermöglichen: bei Jugendlichen spätestens nach 6 Monaten Arbeitslosigkeit, bei allen anderen Erwerbspersonen nach 12 Monaten Arbeitslosigkeit. Bis zum Jahr 2010 sollen 25 Prozent der Langzeitarbeitslosen an einer aktiven Maßnahme teilnehmen.
2. *Schaffung von Arbeitsplätzen und Unternehmergeist:* Diese Leitlinie entspricht der zweiten Säule ‚Entwicklung des Unternehmergeistes‘ in der alten Beschäftigungsstrategie. Die Mitgliedstaaten sollen die Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen vorantreiben, indem sie günstige wirtschaftliche Rahmenbedingungen schaffen und den bürokratischen Aufwand bei Unternehmensgründungen reduzieren. In Schulungen sollen unternehmerische Fähigkeiten entwickelt werden, so dass die Selbständigkeit für alle zu einer beruflichen Option wird.
3. *Bewältigung des Wandels und Förderung der Anpassungsfähigkeit in der Arbeitswelt:* Auch diese Leitlinie ist nicht neu, sondern bereits in der dritten Säule ‚Anpassungsfähigkeit‘ der alten Beschäftigungsstrategie enthalten. Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, allzu restriktives Arbeitsrecht zu reformieren, wenn es die Arbeitsmarktdynamik bremst und die Beschäftigung von Benachteiligten auf dem Arbeitsmarkt verhindert. Bei arbeitsorganisatorischen und

arbeitszeitlichen Regelungen ist eine größere Vielfalt anzustreben. Das dahinter stehende Ziel lautet: ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Flexibilität und Sicherheit und eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie.

4. *Förderung des Aufbaus von Humankapital und des lebensbegleitenden Lernens:* Die Mitgliedstaaten sollen Strategien für das lebensbegleitende Lernen verfolgen und die Qualität der Bildungssysteme verbessern: Erstens sollen bis 2010 mindestens 85 Prozent der 22-jährigen in der EU die Sekundarstufe II abgeschlossen haben, und zweitens soll der durchschnittliche Anteil der Erwachsenen im erwerbsfähigen Alter (25-64 Jahre), die am lebensbegleitenden Lernen teilnehmen, bei mindestens 12,5 Prozent liegen.
5. *Erhöhung des Arbeitskräfteangebots und Förderung des aktiven Alterns:* Die Mitgliedstaaten werden dafür sorgen, dass sich Arbeit lohnt. Die Menschen in der EU sollen länger im Arbeitsleben gehalten werden, so dass bis 2010 das effektive Durchschnittsalter beim Renteneintritt um 5 Jahre angehoben wird. Derzeit liegt es im EU-Durchschnitt bei 59,9 Jahren. Zum einen sollen die Arbeitsbedingungen den Bedürfnissen älterer Arbeitnehmer angepasst werden, zum anderen aber auch Anreize abgeschafft werden, die ein früheres Ausscheiden aus dem Erwerbsleben erleichtern. Das gilt insbesondere für Vorruhestandsregelungen.
6. *Gleichstellung der Geschlechter:* Die Mitgliedstaaten werden die Erwerbsquoten von Frauen anheben und die geschlechtsspezifischen Unterschiede bei der Arbeitslosenquote und der Entlohnung reduzieren. Besondere Bedeutung soll der Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben zukommen: Bis 2010 sollen für mindestens 90 Prozent aller Kinder zwischen drei Jahren und dem Schulpflichtalter sowie für mindestens 33 Prozent aller Kinder unter drei Jahren Betreuungsangebote zur Verfügung gestellt werden.
7. *Förderung der Integration und Bekämpfung der Diskriminierung benachteiligter Menschen auf dem Arbeitsmarkt:* Unter besonders benachteiligten Menschen versteht die Leitlinie Schulabbrecher, gering qualifizierte Arbeitskräfte, Menschen mit Behinderungen, Zuwanderer und Angehörige ethnischer Minderheiten. Bis zum Jahr 2010 soll die durchschnittliche Quote der Schulabbrecher in der EU auf höchstens 10 Prozent gesenkt werden. Die Differenz zwischen den Arbeitslosenquoten der benachteiligten Menschen und der Gesamtarbeitslosenquote soll erheblich verringert werden.
8. *Arbeit lohnend machen und entsprechende Anreize schaffen:* Die Mitgliedstaaten sollen Armuts- und Nichterwerbstätigkeitsfallen abbauen, indem sie ihre Steuer- und Sozialleistungssysteme kritisch überprüfen. Bis 2010 sollen die hohen effektiven Grenzsteuersätze und die Abgabenbelastung bei Niedriglohnbeziehern deutlich verringert werden.
9. *Überführung von nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit in reguläre Beschäftigung:* Schwarzarbeit soll beseitigt werden, indem das Unternehmerumfeld vereinfacht wird, Anreize zur Aufnahme irregulärer Beschäftigungen im Steuer-

und Sozialleistungssystem abgebaut werden und Schwarzarbeit stärker strafrechtlich verfolgt wird.

10. *Überwindung regionaler Disparitäten bei der Beschäftigung:* Um diese Vorgabe zu verwirklichen, sollen die Mitgliedstaaten privatwirtschaftliche Tätigkeiten und Investitionen in rückständigen Regionen fördern. Aber auch eine staatliche Unterstützung wird angesprochen, die sich auf Investitionen in Infrastruktur und Humankapital konzentrieren soll.

Die Leitlinien 9 und 10 sind als einzige gänzlich neu im Vergleich zu den Leitlinien vor 2003 und ein deutlicher Reflex auf die zehn Beitrittsländer, in denen Schwarzarbeit und regionale Unterschiede besonders gravierende Probleme darstellen.

Die Beschäftigungspolitischen Leitlinien beinhalten – wie gezeigt wurde – sowohl quantifizierte als auch nicht quantifizierte Zielsetzungen. Im Verlauf der letzten Jahre lässt sich feststellen, dass immer mehr quantitative Vorgaben Eingang in die Leitlinien gefunden haben. Wäre es nach dem Willen der Kommission gegangen, wären in den Leitlinien 2003 wesentlich mehr in Zahlen gegossene Zielvorgaben enthalten.<sup>23</sup> Das stieß jedoch auf heftigen Widerstand der Mitgliedstaaten.

### 6.3 Zukünftige Herausforderungen an die Beschäftigungsstrategie

Nach diesem Überblick über die Ziele und die aktuellen Beschäftigungspolitischen Leitlinien soll der Frage nachgegangen werden, ob die neue Beschäftigungsstrategie den Aufgaben der Zukunft gerecht wird. Was werden die wichtigsten Herausforderungen auf den europäischen Arbeitsmärkten sein?

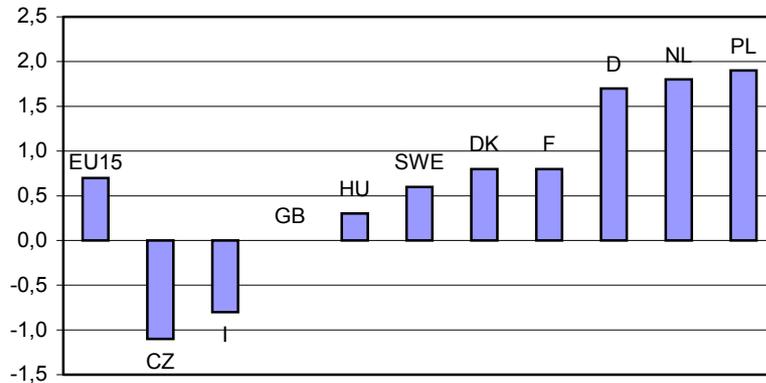
- Die Arbeitslosigkeit steigt wieder.
- Die Messlatte ‚Vollbeschäftigung‘ wird durch die Beitrittsländer faktisch noch höher gelegt, da dort die Beschäftigungsquoten sehr niedrig sind.
- Die Angleichung der Beschäftigungschancen von Frauen und Männern wird noch schwieriger.
- Ein (erwerbs-)aktives Altern der Gesellschaft liegt noch in weiter Ferne.
- Eine Erhöhung des Arbeitsangebots für gering Qualifizierte und / oder verstärkte Bildungsinvestitionen (lebenslanges Lernen) sind dringend erforderlich.

---

<sup>23</sup> Ursprüngliche Kommissionsvorschläge für 2003 mit quantitativen Vorgaben, die in den endgültigen Leitlinien nicht enthalten sind: Reduzierung der Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten pro 100.000 Arbeitnehmer um 25 Prozent; Reduzierung der Jugendarbeitslosigkeit um 3 Prozent und der Langzeitarbeitslosigkeit um 1 Prozent; Reduzierung der Zahl der erwerbstätigen Armen (working poor) um die Hälfte; Reduzierung der gender gap bei der Bezahlung und der Arbeitslosigkeit um die Hälfte; Erhöhung der Teilnahmequote von Erwachsenen in Weiterbildungen auf 15 Prozent; jährliche Halbierung der Schulabbrecherquote; Teilnahme von 40 Prozent aller Langzeitarbeitslosen an aktiven Maßnahmen.

Die folgenden Grafiken zeigen die Entwicklung wichtiger beschäftigungspolitischer Indikatoren für die Gesamtheit der alten Mitgliedstaaten (EU15), für die zehn Beitrittsländer (EU10) sowie für einige ausgewählte EU-Länder.

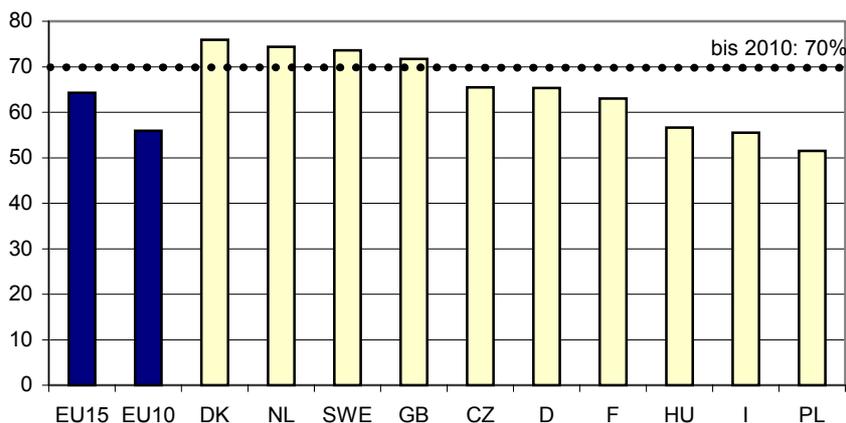
Abbildung 3: Veränderung der Arbeitslosenquoten (2. Quartal 2003 – 2. Quartal 2001)



Quelle: OECD Quarterly Labour Force Statistics, Vol. 2003/3

Die Arbeitslosigkeit ist 2003 im Vergleich zu 2001 in fast allen Mitgliedstaaten wieder angestiegen (Abb. 3), in einigen sogar dramatisch, vor allem in Deutschland, den Niederlanden (allerdings von einem niedrigen Niveau aus) und Polen. Einzig in Tschechien und Italien sind die Arbeitslosenquoten gesunken. Vor allem die steigende Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit fordern die Europäische Beschäftigungspolitik erneut heraus.

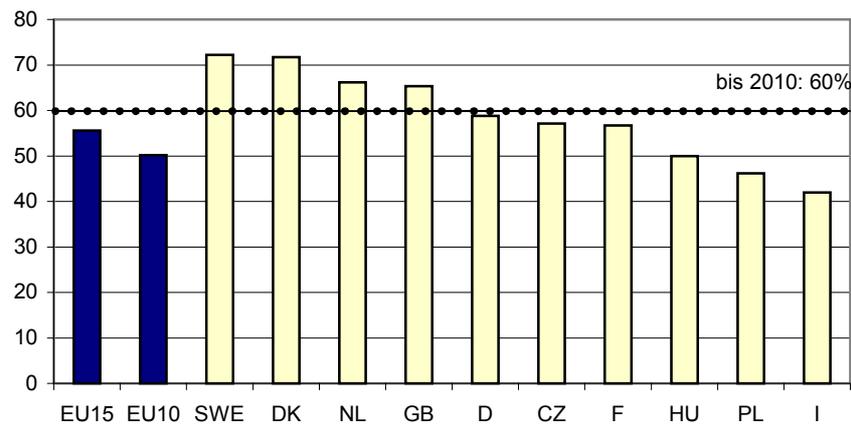
Abbildung 4: Allgemeine Beschäftigungsquote in Prozent, 2002



Quelle: Europäische Kommission: Beschäftigung in Europa, 2003

Die jetzigen EU-Mitgliedstaaten sind vom allgemeinen Ziel einer Beschäftigungsquote von 70 Prozent etwa sechs Prozentpunkte entfernt, die Beitrittsländer haben noch die doppelte Distanz zurückzulegen (Abb. 4). In Zahlen formuliert bedeutet das: 15 bzw. 22 Millionen Arbeitsplätze sind bis 2010 noch zu schaffen. Das heißt, die Beschäftigungsdynamik müsste im Grunde wieder das Tempo erreichen, das die EU um das Jahr 2000 hatte. Die Messlatte ‚Vollbeschäftigung‘ ist durch die Beitrittsländer faktisch noch höher gelegt worden.

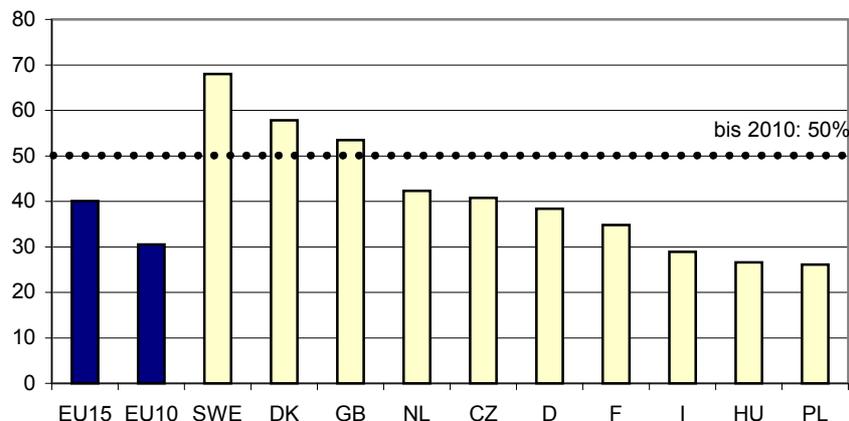
Abbildung 5: Beschäftigungsquote der Frauen in Prozent, 2002



Quelle: Europäische Kommission: Beschäftigung in Europa, 2003

Bei der Frauenerwerbstätigkeit zeigt sich ein ähnliches Muster (Abb. 5). Dabei zeichnet das Bild die Situation zu rosig, denn an qualitativen Merkmalen gemessen ist die Kluft zwischen Männern und Frauen größer. Hier seien nur die Stichworte Lohndifferenzen, geringfügige Beschäftigung und vertikale Segregation genannt.

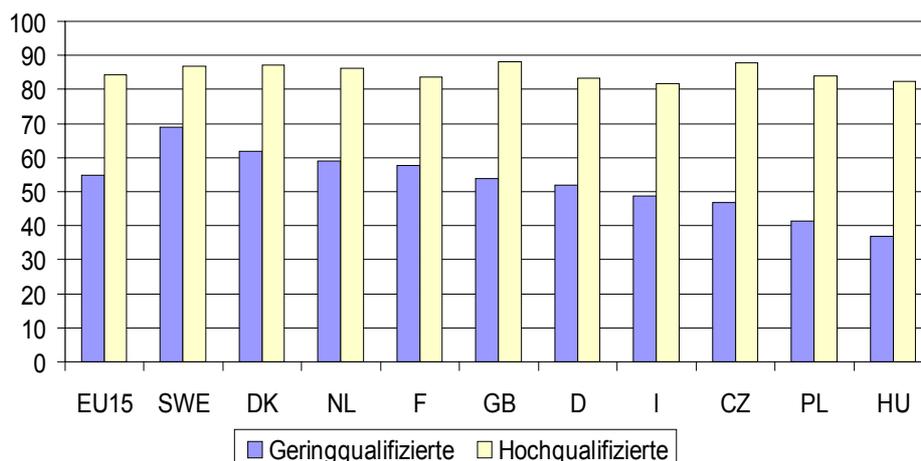
Abbildung 6: Beschäftigungsquote der 55- bis 64-Jährigen in Prozent, 2003



Quelle: Europäische Kommission: Beschäftigung in Europa, 2003

Die Beschäftigungsquoten der Älteren sind von den gesteckten Zielen bis 2010 dramatisch weit entfernt (Abb. 6). Man kann das auch so formulieren: Von den 15 bzw. 22 Millionen neuen Arbeitsplätzen müssten die Hälfte bis zwei Drittel für Ältere geschaffen werden, um die Kluft zu überwinden. Hier wie auch schon in den vorausgehenden Grafiken wird deutlich, dass die ‚Fußkranken‘ des alten Europas – Deutschland, Frankreich und Italien – zum Teil schon von den neuen Beitrittsländern überholt wurden.

Abbildung 7: Beschäftigungsquoten der 25- bis 64-Jährigen nach Qualifikation in Prozent, 2001



Quelle: OECD: Employment Outlook 2003, Tabelle D

Schließlich liegen die Beschäftigungsquoten der Hochqualifizierten (Personen mit einem tertiären Bildungsabschluss) zwar deutlich über der Zielmarke des Beschäftigungsniveaus und sie sind auch erstaunlich homogen über alle Mitgliedstaaten hinweg. Aber die *Abbildung 7* zeigt auch sehr klar, dass das eigentliche Problem bei den gering qualifizierten Personen liegt, also solchen mit einem Abschluss unterhalb der Sekundarstufe II. Die Kluft zwischen hoch und gering qualifizierten Beschäftigten beträgt in der jetzigen Europäischen Union (EU15) schon etwa 30 Prozentpunkte. Sie ist in den Beitrittsländern Tschechien, Polen und Ungarn noch höher.

Kommen wir auf die Ausgangsfrage zurück: Entsteht mit der Europäischen Beschäftigungsstrategie ein neues Modell der Beschäftigungspolitik, das zukunftsfähig ist?

## **7. Die Zukunft der offenen Koordination – Schlussfolgerungen**

Die Methode der offenen Koordination ist ein zukunftsfähiges Modell transnationaler Beschäftigungspolitik. Sie mischt sich in die nationalen Beschäftigungspolitiken ein, weil diese im Zuge der Währungsunion immer mehr voneinander abhängig sind. Aber sie mischt sich in einer Weise ein, die nationale Souveränität und regionale Eigenheiten – ja Eigenbröteleien – nicht nur schont, sondern positiv aufgreift: nämlich durch deliberative und konsensuale Abstimmung gemeinsamer Ziele, moralischen Wettbewerb, Inszenierung von Lernprozessen und durch Anreize zu zielgerechtem Handeln.

Die Möglichkeiten der Methode der offenen Koordination sind auch noch nicht ausgeschöpft. Ihr Ziel sollte jedoch nicht sein, wie häufig missverstanden, die nationalen Politiken einander anzugleichen, sondern vielmehr die unterschiedlichen Kulturen und Traditionen der bestehenden Beschäftigungssysteme als Vermögenswert („asset“) anzusehen und systematisch zu nutzen. Das Benchmarking der Leistungsfähigkeit von Beschäftigungssystemen hat uns immer wieder gezeigt: Es gibt keine ‚best practice‘ – es führen mehrere Wege nach Rom. Die Methode der offenen Koordination ist daher mit Recht als ‚experimental governance‘ bezeichnet worden, also als ein Verfahren des Versuchs und Irrtums, allerdings mit einem systematischen und kontrollierten Hintergrund des Lernens. Dieser Hintergrund sind die Beschäftigungspolitischen Leitlinien, die den erprobten Erfahrungshorizont widerspiegeln, und die gemeinsamen quantifizierten Ziele, an denen sich alle messen lassen wollen.

Die Methode der offenen Koordination wird mittlerweile nicht nur in der Beschäftigungspolitik angewendet. Nach dem EU-Gipfel in Lissabon fand sie Eingang in weitere Politikfelder wie soziale Sicherung und Bildungspolitik. Die Kommission schlug mittlerweile vor, diese Methode auch für die Migrations- und Jugendpolitik

vorzusehen<sup>24</sup>. Die Ausdehnung dieser Methode auf immer mehr Politikbereiche spricht dafür, dass dieser Entscheidungsmodus das derzeit beste Verfahren darstellt, um Probleme von europäischem Ausmaß ‚Autonomie schonend und gemeinschaftsverträglich‘<sup>25</sup> zu lösen.

Doch trotz der positiven Einschätzung der offenen Koordinierungsmethode sehen wir noch Verbesserungsmöglichkeiten in drei Punkten:

1. Qualitative Verbesserung der Zielindikatoren durch Verknüpfung des Beschäftigungsziels mit qualitativen Indikatoren wie Arbeitsvolumen (Vollzeitäquivalent)<sup>26</sup> oder Produktivität, und durch eigenständige Prioritätensetzung der Mitgliedstaaten. Auch die derzeit quantifizierten Ziele sind, vor allem mit Rücksicht auf mögliche Zielkonflikte, immer wieder begründungsbedürftig.
2. Analytische Unterfütterung der Beschäftigungsziele, z.B. Machbarkeitsstudien für einzelne Länder über einen realistischen Fahrplan der Zielerreichung und entsprechend eigenständige Zielsetzungen; Weiterentwicklung einer Methodik von Wirkungsanalysen, die exogene von endogenen Faktoren unterscheiden, also die Zielerreichung eindeutig auf unterschiedliche Handlungsstrategien zurückführen kann.
3. Verstärkung des wechselseitigen Lernens durch Verbesserung der Kommunikation und des Verfahrens, z.B. Veröffentlichung von Ranking-Listen nur mit erklärendem Kontext bzw. dynamischen Indikatoren; stärkere Einbeziehung der Öffentlichkeit (insbesondere des Parlaments) in der Erstellung und Evaluierung der Nationalen Aktionspläne; mittelfristige Schwerpunktsetzungen; reflexive Anwendung der Methode der offenen Koordination, d.h. die Benutzung des Verfahrens nicht nur auf europäisch-nationaler, sondern auch auf regionaler Ebene (Bündnisse für Arbeit), sektoraler Ebene (sozialer Dialog) und betrieblicher Ebene (Sozialbilanzen).

Die Methode der offenen Koordination bedarf zusätzlich einer Ergänzung durch verbindlichere Koordinationsformen. *Erstens* sollten im Falle zentraler Zielsetzungen, deren Nichteinhaltung unfairen oder ruinösen Wettbewerb hervorruft, Mindeststandards durch so genannte ‚harte‘ Rahmenrichtlinien gesetzt werden. Im Falle der Beschäftigungspolitik sind die Zeitarbeit, die Weiterbildung für gering qualifizierte Jugendliche und Erwachsene sowie Migration entsprechende wünschenswerte Regelungsfelder.

---

<sup>24</sup> LINSERMANN, Ingo, MEYER, Christoph, "Dritter Weg, Übergang oder Teststrecke? Theoretische Konzeptionen und Praxis der offenen Koordinierung" *Integration*, no. 4, 2002, S. 285-296, hier: S. 285.

<sup>25</sup> Scharpf, Fritz W., „Autonomie schonend und gemeinschaftsverträglich: Zur Logik einer europäischen Mehrebenenpolitik“, in: Scharpf, Fritz W. (Hrsg.), *Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa*, Frankfurt a.M. und New York, Campus, 1994, S. 131-155.

<sup>26</sup> Beckmann, Petra, „EU-Beschäftigungsquote. Auch richtige Zahlen können in die Irre führen“, *IAB Kurzbericht*, no. 11, 2003, S. 1-7.

*Zweitens* könnten auch die nicht ganz unbescheidenen Mittel des Europäischen Struktur- und Sozialfonds konditional stärker an die Verpflichtung auf die beschäftigungspolitischen Leitlinien sowie an die Voraussetzungen zu ihrer Einführung geknüpft werden. Das gilt insbesondere für die zehn Beitrittsländer, denen bestimmte Infrastrukturen zur Umsetzung der Leitlinien fehlen (z.B. industrielle Sozialpartnerschaft oder effiziente Vermittlungs- und Beratungsdienste).

*Drittens* schließlich steckt die – auch im Europäischen Verfassungsentwurf geforderte – Koordination von Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik noch in den Kinderschuhen. Zwischen den so genannten ‚Breiten ökonomischen Politikrichtlinien‘, die das für Ökonomie und Finanzen zuständige Generaldirektorium formuliert, und den Beschäftigungspolitischen Leitlinien der Generaldirektion Beschäftigung und Soziales gibt es noch wenig Abstimmung. Die im März 2003 erstmalige Synchronisation der Verkündung dieser beiden Leitlinien ist ein erster Schritt. Das reicht aber nicht aus. Im so genannten ‚makro-ökonomischen Dialog‘ sollten das Beschäftigungsdirektorium sowie die Sozialpartner in irgendeiner Form stärker eingebunden werden. Schließlich muss die Geld- und Fiskalpolitik der erweiterten europäischen Union eine größere Rolle bei der Realisierung der Vollbeschäftigung spielen, wie im Weißbuch von 1993 schon angedeutet<sup>27</sup>. Voraussetzung dafür ist eine europaweit koordinierte moderate Lohnpolitik, die sich u.a. am Leitziel der Europäischen Zentralbank einer maximalen Preissteigerung von 2 Prozent orientiert. Ohne ein engagierteres Mitspielen der Makro-Akteure hat das Modell der Europäischen Beschäftigungsstrategie seinen Namen noch nicht verdient.

## Literatur

- BAUER, Michael W., KNÖLL, Ralf, „Die Methode der offenen Koordinierung: Zukunft europäischer Politikgestaltung oder schleichende Zentralisierung?“, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, no. B 1-2, 2003, S. 33-38.
- BECKMANN, Petra, „EU-Beschäftigungsquote. Auch richtige Zahlen können in die Irre führen“, *IAB Kurzbericht*, no. 11, 2003, S. 1-7.
- BEHNING, Ute, FODEN, David, PASCUAL, Amparo Serrano, „Introduction“, in: BEHNING, Ute, PASCUAL, Amparo Serrano (Hrsg.) *Gender Mainstreaming in the European Employment Strategie*, Brüssel, European Trade Union Institute, 2001, S. 9-21.
- BERGHAHN, Sabine, „Supranationaler Reformimpuls versus mitgliedstaatliche Beharrlichkeit. Europäische Rechtsentwicklung und Gleichstellung“, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, no. B 33-34, 2002, S. 29-37.
- GOETSCHY, Janine, „The European Employment Strategy: Genesis and Development“, *European Journal of Industrial Relations*, no. 2, 1999, S. 117-137.

---

<sup>27</sup> KOMMISSION 1993 (siehe Anm. 2).

- HEMMANN, Arnold, „Europäische Beschäftigungspolitik - Monitoring durch Indikatoren“, *Bundesarbeitsblatt*, no. 11, 2002, S. 18-21.
- JACOBSSON, Kerstin, „Employment and Social Policy Coordination. A New System of EU Governance“, Paper for the Scancor Workshop on "Transnational Regulation and the Transformation of States", Stanford, 22. - 23.06.2001.
- KELLER, Berndt, „Möglichkeiten und Grenzen supranationaler Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Das Beschäftigungskapitel des Amsterdamer Unionsvertrages“, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, no. B 49, 1999, S. 11-18.
- KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, *Weißbuch Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung - Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert*, Brüssel, 05.12.1993, KOM (93) 700 endgültig.
- KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, *Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Fünf Jahre Europäische Beschäftigungsstrategie - eine Bestandsaufnahme*, Brüssel, 17.07.2002, KOM (2002) 416 endgültig.
- EUROPÄISCHER KONVENT, *Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa*, Brüssel, 18.07.2003, CONV 850/03.
- LINSENMANN, Ingo, MEYER, Christoph, „Dritter Weg, Übergang oder Teststrecke? Theoretische Konzeptionen und Praxis der offenen Koordinierung“, *Integration*, no. 4, S. 285-296.
- OECD, *The OECD Jobs Strategy. Making Work Pay. Taxation, Benefits, Employment and Unemployment*, Paris, OECD, 1997.
- RAT DER EUROPÄISCHEN UNION, „Beschluss des Rates vom 18. Februar 2002 über die Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Jahr 2002“, *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*, Brüssel, 01.03.2002, 2002/177/EG.
- RAT DER EUROPÄISCHEN UNION, „Beschluss des Rates vom 22. Juli 2003 über die Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten“, *Amtsblatt der Europäischen Union*, Brüssel, 05.08.2003, 2003/578/EG.
- RÉGENT, Sabrina, „The Open Method of Co-ordination: A Supranational Form of Governance?“, Discussion Paper DP/137/2002, Genf, International Institute for Labour Studies, 2002.
- RHEIN, Thomas, „Neue Leitlinien der EU für 2003. Perspektiven der Europäischen Beschäftigungsstrategie“, *IAB Kurzbericht*, no. 14, 2003, S. 1-7.
- SCHÄFER, Armin (2002): „Vier Perspektiven zur Entstehung und Entwicklung der ‚Europäischen Beschäftigungspolitik‘“, MPIfG Discussion Paper 02/9, Köln, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, 2002.
- SCHARPF, Fritz W., „Autonomieschonend und gemeinschaftsverträglich: Zur Logik einer europäischen Mehrebenenpolitik“, in: SCHARPF, Fritz W. (Hrsg.), *Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa*, Frankfurt a.M. und New York, Campus, 1994, S. 131-155.
- SCHARPF, Fritz W., „Regieren im europäischen Mehrebenensystem - Ansätze zu einer Theorie“, *Leviathan*, no. 1, 2002, S. 65-92.
- TIDOW, Stefan, „Europäische Beschäftigungspolitik. Die Entstehung eines neuen Politikfeldes: Ursachen, Hintergründe und Verlauf des politischen Prozesses“, FEG Arbeitspapier Nr. 18, Marburg, Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften, 1998.





## Bücher

### der Abteilung

### „Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung“

(nur im Buchhandel erhältlich)

Dietmar Dathe, Günther Schmid  
**Urbane Beschäftigungsdynamik. Berlin im Standortvergleich mit Ballungsregionen**  
2001  
Berlin, edition sigma  
175 S.

Mathias Eberling, Volker Hielscher, Eckart Hildebrandt, Kerstin Jürgens  
**Prekäre Balancen. Flexible Arbeitszeiten zwischen betrieblicher Regulierung und individuellen Ansprüchen**  
2003  
Berlin, edition sigma  
279 S.

Werner Eichhorst, Stefan Profit, Eric Thode  
in Zusammenarbeit mit der Arbeitsgruppe „Benchmarking“ des „Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“: Gerhard Fels, Rolf G. Heinze, Heide Pfarr, Günther Schmid, Wolfgang Streeck  
**Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung. Bericht der Arbeitsgruppe Benchmarking und der Bertelsmann-Stiftung**  
2001  
Berlin/Heidelberg/New York, Springer  
440 S.

Jürgen Gabriel, Michael Neugart (Hg.)  
**Ökonomie als Grundlage politischer Entscheidungen**  
2001  
Opladen, Leske + Budrich  
343 S.

Silke Gülker, Christoph Hilbert,  
Klaus Schömann  
**Lernen von den Nachbarn. Qualifikationsbedarf in Ländern der OECD**  
2000  
Bielefeld, W. Bertelsmann Verlag  
126 S.

Markus Gangl  
**Unemployment Dynamics in the United States and West Germany. Economic Restructuring, Institutions and Labor Market Processes**  
2003  
Heidelberg, New York: Physica/ Springer  
300 S.

Max Kaase, Günther Schmid  
**Eine lernende Demokratie - 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland WZB-Jahrbuch 1999**  
1999  
Berlin, edition sigma  
586 S.

Jaap de Koning and Hugh Mosley (Eds.)  
**Labour Market Policy and Unemployment: Impact and Process Evaluations in Selected European Countries**  
2001  
Cheltenham, UK, Edward Elgar  
317 S.

Hugh Mosley, Jacqueline O'Reilly,  
Klaus Schömann (Eds.)  
**Labour Markets, Gender and Institutional Change. Essays in Honour of Günther Schmid**  
2002  
Cheltenham, UK, Edward Elgar  
382 S.

Hugh Mosley, Holger Schütz, Günther Schmid  
unter Mitarbeit von Kai-Uwe Müller  
**Effizienz der Arbeitsämter: Leistungsvergleich und Reformpraxis, Reihe „Modernisierung des öffentlichen Sektors“**  
2003  
Berlin, edition sigma  
179 S.

Ralf Mytzek, Klaus Schömann (Hg.)  
**Transparenz von Bildungsabschlüssen in Europa. Sektorale Studien zur Mobilität von Arbeitskräften.**

2004  
Berlin, edition sigma  
198 S.

Michael Neugart, Klaus Schömann (Hg.)  
**Forecasting Labour Markets in OECD Countries. Measuring and Tackling Mismatches**

2002  
Cheltenham, UK, Edward Elgar  
322 S.

Jacqueline O'Reilly, Colette Fagan (Eds.)  
**Part-Time Prospects. An International Comparison**

1998  
London/New York, Routledge  
304 S.

Jacqueline O'Reilly, Inmaculada Cebrián and Michel Lallemand (Eds.)

**Working-Time Changes: Social Integration Through Transitional Labour Markets**

2000  
Cheltenham, UK, Edward Elgar  
369 S.

O'Reilly, Jacqueline (Ed.)  
**Regulating Working-Time Transitions in Europe**

2003  
Cheltenham, UK, Edward Elgar  
325 S.

Heidi Oschmiansky, Günther Schmid und Bettina Uhrig unter Mitarbeit von Thomas Heitmann

**Qualifikation und Beschäftigung. Jobrotation als Instrument der Weiterbildung und Integration von Arbeitslosen**

2001  
Bonn, Friedrich-Ebert-Stiftung, Schriftenreihe der Abteilung „Arbeit und Sozialpolitik“  
83 S.

Birgitta Rabe  
**Implementation von Arbeitsmarktpolitik durch Verhandlungen. Eine spieltheoretische Analyse**

2000  
Berlin, edition sigma  
254 S.

Ramge, Stefan, Günther Schmid (Hrsg.)  
**Management of Change in der Politik? Reformstrategien am Beispiel der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik**

Ein Werkstattbericht, Gesellschaft für Programmforschung, GfP (Hrg.), Bd. 55 der Reihe „Schnittpunkte von Forschung und Politik“,  
2003  
New York, München, Berlin: Waxmann  
165 S.

Günther Schmid, Jacqueline O'Reilly, Klaus Schömann (Eds.)  
**International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation**

1996  
Cheltenham, UK, Edward Elgar  
954 S.

Günther Schmid, Bernard Gazier (Eds.)  
**The Dynamics of Full Employment. Social Integration Through Transitional Labour Markets**

2002  
Cheltenham, UK, Edward Elgar  
443 S.

Günther Schmid  
**Wege in eine neue Vollbeschäftigung. Übergangsarbeitsmärkte und aktivierende Arbeitsmarktpolitik**

2002  
Frankfurt/Main, Campus  
477 S.

Klaus Schömann, Ralf Rogowski, Thomas Kruppe  
**Labour Market Efficiency in the European Union. Employment Protection and Fixed-Term Contracts**

1998  
London/New York, Routledge  
214 S.

Sylvia Zühlke

**Beschäftigungschancen durch berufliche  
Mobilität? Arbeitslosigkeit, Weiterbildung  
und Berufswechsel in Ostdeutschland**

2000

Berlin, edition sigma,

206 S.

**Abteilung  
Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung**

**Discussion Papers 2000**

Klaus Schömann, Stefanie Flechtner, Ralf Mytzek, Isabelle Schömann  
**Moving towards Employment Insurance - Unemployment Insurance and Employment Protection in the OECD**  
Bestell-Nr.: FS I 00 - 201

Dietmar Dathe and Günther Schmid  
**Determinants of Business and Personal Services: Evidence from West-German Regions**  
Bestell-Nr.: FS I 00 - 202

Günther Schmid  
**Beyond Conventional Service Economics: Utility Services, Service-Product Chains, and Job Services**  
Bestell-Nr.: FS I 00 - 203

Heidi Oschmiansky, Günther Schmid  
**Wandel der Erwerbsformen. Berlin und die Bundesrepublik im Vergleich**  
Bestell-Nr.: FS I 00 - 204

Dominique Anxo, Jacqueline O'Reilly  
**Beschäftigung, Arbeitszeit und Übergangsmarkte in vergleichender Perspektive**  
Bestell-Nr.: FS I 00 - 205

Thomas Kruppe  
**The Dynamics of Dependent Employment and Unemployment – A Comparison of Different Data Sources**  
Bestell-Nr.: FS I 00 - 206

Heidi Gottfried, Jacqueline O'Reilly  
**Der Geschlechtervertrag in Deutschland und Japan: Die Schwäche eines starken Versorgermodells**  
Bestell-Nr.: FS I 00 - 207

Birgitta Rabe  
**Wirkungen aktiver Arbeitsmarktpolitik. Evaluierungsergebnisse für Deutschland, Schweden, Dänemark und die Niederlande**  
Bestell-Nr.: FS I 00-208

Michael Neugart  
**The Supply of New Engineers in Germany**  
Bestell-Nr.: FS I 00-209

Rolf Becker  
**Studierbereitschaft und Wahl von ingenieurwissenschaftlichen Studienfächern. Eine empirische Untersuchung sächsischer Abiturienten der Abschlussjahrgänge 1996, 1998 und 2000**  
Bestell-Nr.: FS I 00-210

Donald Storrie and Hans Bjurek  
**Benchmarking European Labour Market Performance with Efficiency Frontier Techniques**  
Bestell-Nr.: FS I 00-211

**Discussion Papers 2001**

Achim Kemmerling  
**Die Messung des Sozialstaates. Beschäftigungspolitische Unterschiede zwischen Brutto- und Nettosozialleistungsquote**  
Bestell-Nr.: FS I 01 - 201

Isabelle Schömann  
**Berufliche Bildung antizipativ gestalten: Die Rolle der Belegschaftsvertretungen. Ein europäischer Vergleich**  
Bestell-Nr.: FS I 01 - 202

Hugh Mosley, Holger Schütz, Nicole Breyer  
**Management by Objectives in European Public Employment Systems**  
Bestell-Nr.: FS I 01 - 203

Robert Arnkil and Timo Spangar  
**Comparing Recent Danish, Finnish and Swedish Labour Market Policy Reforms**  
Bestell-Nr.: FS I 01 - 204

Günther Schmid unter Mitarbeit von  
Kai-Uwe Müller  
**Die Zukunft der Erwerbsarbeit. Thesen und  
Perspektiven für Mecklenburg-Vorpommern**  
Bestell-Nr.: FS I 01 - 205

Frank Oschmiansky, Silke Kull, Günther  
Schmid  
**Faule Arbeitslose? Politische Konjunkturen  
einer Debatte**  
Bestell-Nr.: FS I 01 - 206

Sabine Berghahn  
**Ehe als Übergangsarbeitsmarkt?**  
Bestell-Nr.: FS I 01 – 207

Jan Johannesson  
**On the Efficiency of Placement Service and  
Programme Placement at the Public Em-  
ployment Offices in Sweden**  
Bestell-Nr.: FS I 01 – 208

Michael Neugart and Jan Tuinstra  
**Endogenous Fluctuations in the Demand  
for Education**  
Bestell-Nr.: FS I 01 – 209

## Discussion Papers 2002

Sophie Rouault  
**Multiple jobholding and path-dependent  
employment regimes – answering the quali-  
fication and protection needs of multiple  
jobholders**  
Bestell-Nr.: FS I 02 - 201

Sophie Rouault, Heidi Oschmiansky, Isabelle  
Schömann (Hg.)  
**Reacting in time to qualification needs:  
Towards a cooperative implementation?**  
Bestell-Nr.: FS I 02 - 202

Michael Neugart and Donald Storrie  
**Temporary Work Agencies and Equilibrium  
Unemployment**  
Bestell-Nr.: FS I 02 - 203

Ruud Muffels, Ton Wilthagen,  
Nick van den Heuvel  
**Labour Market Transitions and Employment  
Regimes: Evidence on the Flexibility-  
Security Nexus in Transitional Labour Mar-  
kets**  
Bestell-Nr.: FS I 02 - 204

Heidi Oschmiansky  
**Implementation von Jobrotation im Ge-  
sundheits- und Pflegebereich – ein  
dänisch-deutscher Vergleich**  
Bestell-Nr.: FS I 02 - 205

Michael Neugart and Klaus Schömann  
**Employment Outlooks: Why forecast the  
labour market and for whom?**  
Bestell-Nr.: FS I 02-206

Markus Gangl  
**Welfare State Stabilization of Employment  
Careers: Unemployment Benefits and Job  
Histories in the United States and West  
Germany**  
Bestell-Nr.: FS I 02-207

Markus Gangl  
**Unemployment Benefits as a Search Sub-  
sidy: New Evidence on Duration and Wage  
Effects of Unemployment Insurance**  
Bestell-Nr.: FS I 02-208

Hugh Mosley, Holger Schütz, Günther Schmid  
**Effizienzmobilisierung der Arbeitsverwal-  
tung:  
Leistungsvergleich und Lernen von guten  
Praktiken (Benchmarking)**  
Bestell-Nr.: FS I 02-209

Ronald Schettkat  
**Institutions in the Economic Fitness Land-  
scape**  
What Impact do Welfare State Institutions have  
on Economic Performance?  
Bestell-Nr.: FS I 02-210

Christoph Hilbert und Ralf Mytzek  
**Strategische und methodische Ansatzpunk-  
te zur Ermittlung des regionalen  
Qualifikationsbedarfs**  
Bestell-Nr. FS I 02-211

Ronald Schettkat

**Differences in US-German Time-Allocation  
Why do Americans work longer hours than  
Germans?**

Bestell-Nr. FS I 02-212

Frank Oschmiansky und Bernd Reissert

**Förderung von Übergangsmärkten in  
Berlin und Brandenburg: eine quantitative  
Untersuchung**

Bestell-Nr. FS I 02-213

Oliver Bruttel

**Die Privatisierung der öffentlichen Arbeits-  
verwaltung am Beispiel Australiens**

Bestell-Nr. FS I 02-214

## Neu ab 2003:

Der Schwerpunkt I „*Arbeit, Sozialstruktur und Sozialstaat (ARS)*“ besteht seit dem 1. Januar 2003. Er umfasst die Abteilungen *Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung (AB)*, *Ungleichheit und soziale Integration (USI)* und die Arbeitsgruppe *Public Health (PH)*.

---

### **Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung**

#### **Discussion Papers 2003**

Carroll Haak  
**Weiterbildung in kleinen und mittleren Betrieben: Ein deutsch-dänischer Vergleich**  
Bestell-Nr.: SP I 2003-101

Günther Schmid  
**Gleichheit und Effizienz auf dem Arbeitsmarkt: Überlegungen zum Wandel und zur Gestaltung des „Geschlechtervertrages“**  
Bestell-Nr.: SP I 2003-102

Holger Schütz  
**Controlling von Arbeitsverwaltungen im internationalen Vergleich**  
Bestell-Nr.: SP I 2003-103

Stefan Schröter  
**Berufliche Weiterbildung in Großbritannien für gering qualifizierte Arbeitskräfte**  
Bestell-Nr.: SP I 2003-104

Magnus Lindskog  
**Forecasting and responding to qualification need in Sweden**  
Bestell-Nr.: SP I 2003-105

Heidi Oschmiansky und Frank Oschmiansky  
**Erwerbsformen im Wandel: Integration oder Ausgrenzung durch atypische Beschäftigung? Berlin und die Bundesrepublik Deutschland im Vergleich**  
Bestell-Nr.: SP I 2003-106

Katrin Vitols  
**Entwicklungen des Qualifikationsbedarfs in der Bankenbranche**  
Bestell-Nr.: SP I 2003-107

Achim Kemmerling  
**Die Rolle des Wohlfahrtsstaates in der Entwicklung unterschiedlicher Dienstleistungssektoren – Wohlfahrtsstaatsregime und Dienstleistungsbeschäftigung**  
Bestell-Nr.: SP I 2003 - 108

Thomas A. DiPrete, Dominique Goux, Eric Maurin, Amélie Quesnel-Vallée  
**Work and Pay in Flexible and Regulated Labor Markets: A Generalized Perspective on Institutional Evolution and Inequality Trends in Europe and the U.S.**  
Bestell-Nr.: SP I 2003 – 109

## **Discussion Papers 2004**

**Thomas A. DiPrete, Markus Gangl**

Assessing Bias in the Estimation of Causal Effects: Rosenbaum Bounds on Matching Estimators and Instrumental Variables Estimation with Imperfect Instruments

**Bestell-Nr.: SP 1 2004-101**

**Andrea Ziefle**

Die individuellen Kosten des Erziehungsurlaubs: Eine empirische Analyse der kurz- und längerfristigen Folgen für den Karriereverlauf von Frauen

**Bestell-Nr.: SP 1 2004-102**

**Günther Schmid, Silke Kull**

Die Europäische Beschäftigungsstrategie. Anmerkungen zur "Methode der offenen Koordinierung"

**Bestell-Nr.: SP 1 2004-103**