

Werner Eichhorst, Thomas Rhein

# Europäische Beschäftigungsstrategie – Katalysator für nationale Reformen?

*Auf dem Amsterdamer EU-Gipfel wurde 1997 die Europäische Beschäftigungsstrategie ins Leben gerufen. Kern der Strategie sind Beschäftigungspolitische Leitlinien, an denen sich die nationale Politik orientieren soll. Wie hat sich die Strategie bislang ausgewirkt? Sind die Erwartungen erfüllt worden? Wie kann die Wirksamkeit verbessert werden?*

Mit dem EU-Binnenmarkt und der Europäischen Währungsunion sind die Märkte für Güter, Dienstleistungen und Kapital in Europa enger zusammengewachsen. Gleichzeitig ist damit auch der wirtschaftspolitische Spielraum der Nationalstaaten geringer geworden – und das angesichts der drängenden Beschäftigungsprobleme in den meisten Ländern. Muss nicht deshalb die EU selbst tätig werden und die Mitgliedstaaten in der Beschäftigungspolitik unterstützen? Oder andersherum formuliert: Untergräbt nicht die Untätigkeit der EU auf diesem Gebiet die politische Legitimation der europäischen Integration, angesichts anhaltender Massenarbeitslosigkeit?

Diese Überlegungen standen Pate, als 1997 auf dem Amsterdamer EU-Gipfel die Europäische Beschäftigungsstrategie ins Leben gerufen wurde. In der deutschen Öffentlichkeit ist diese Strategie bislang allerdings noch wenig bekannt. Deshalb soll sie zunächst in ihren Grundzügen erläutert werden. Danach werden die bisherigen Auswirkungen auf die nationalen Beschäftigungspolitiken kurz resümiert, welche den hochgesteckten Erwartungen noch nicht entsprechen. Daher wird anschließend gefragt, wie die Wirksamkeit der gemeinsamen Beschäftigungsstrategie als Katalysator für nationale Reformen erhöht werden kann.

## Beschäftigungspolitische Leitlinien

Die Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS) begründet keine eigenständigen arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Kompetenzen der EU, sondern belässt die Verantwortung dafür bei den Nationalstaaten. Jedoch versucht sie, die nationalen Anstrengungen flexibel zu koordinieren und das Lernen

von „guten Praktiken“ auf nationaler Ebene zu fördern. Dazu wurden gemeinsame Ziele auf europäischer Ebene definiert, die in den so genannten „Beschäftigungspolitischen Leitlinien“ ausformuliert sind. Diese Leitlinien waren bis 2002 in vier „Säulen“ gruppiert:

- die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmer, etwa durch aktive und präventive Maßnahmen gegen Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit, mehr Aus- und Weiterbildung und lebensbegleitendes Lernen;
- die Entwicklung des Unternehmergeistes; dazu sollen Hindernisse für Unternehmensgründungen reduziert, neue Beschäftigungsmöglichkeiten im Dienstleistungsbereich sowie auf regionaler und lokaler Ebene erschlossen und die Abgabenlast auf den Faktor Arbeit gesenkt werden;
- die Förderung der Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und der Arbeitnehmer, beispielsweise durch die Modernisierung der Arbeitsorganisation;
- die Chancengleichheit für Frauen und Männer; dem dient der so genannte „Gender Mainstreaming“-Ansatz, der die Gleichstellung als Ziel in allen Politikbereichen verankern will.

Einige der Leitlinien waren und sind auch weiterhin mit quantitativen Zielvorgaben versehen. So wird beispielsweise für alle Länder gefordert, allen Neuzugängen in die Arbeitslosigkeit nach spätestens sechs Monaten bei Jugendlichen bzw. zwölf Monaten bei Erwachsenen ein Angebot in Form einer Ausbildung, eines neuen Arbeitsplatzes oder einer anderen Maßnahme zu unterbreiten; ein entsprechendes Angebot soll bis 2010 für mindestens 25% aller Langzeitarbeitslosen realisiert sein.

## Übergreifende Ziele

Für das Jahr 2003 wurden die Leitlinien nach einer zwischenzeitlichen Evaluation grundlegend überarbeitet und vereinfacht<sup>1</sup>. Dabei blieben zwar die eben genannten inhaltlichen Schwerpunkte erhalten, ihnen wurden aber drei übergreifende Ziele vorangestellt, die auf die im Jahre 2000 beschlossene „Lissabon-Strategie“ zurückzuführen sind:

*Dr. Werner Eichhorst, 35, ist Leiter des Forschungsbereichs Internationale Analysen und Europäische Integration am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit in Nürnberg; Thomas Rhein, 51, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in diesem Bereich.*

ategie“ zurückgehen, mit der die EU sich bis 2010 zum „wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt“ entwickeln will. Dem dienen die drei übergreifenden beschäftigungspolitischen Zielsetzungen:

- Vollbeschäftigung – dazu soll die Gesamtbeschäftigungsquote 2005 auf 67% und bis 2010 auf 70% gesteigert werden. Die Frauenbeschäftigungsquote soll bis 2005 auf 57% und bis 2010 auf 60% und die Quote für ältere Arbeitnehmer bis 2010 auf 50% steigen. Die Mitgliedstaaten sollen sich daran unter Berücksichtigung spezieller nationaler Umstände orientieren und dafür sorgen, dass die Zielvorgaben im EU-Durchschnitt erreicht werden.
- Steigerung der Arbeitsplatzqualität und der Arbeitsproduktivität – beispielsweise durch verbesserte berufliche Entwicklungsmöglichkeiten und Weiterbildung, mehr Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz und Gleichstellung der Geschlechter.
- Sozialer Zusammenhalt und soziale Eingliederung – durch besseren Zugang zu dauerhaften und qualitativ hochwertigen Arbeitsplätzen, den Abbau von Diskriminierungen am Arbeitsmarkt und die Reduzierung von regionalen Disparitäten.

Besonders hervorzuheben und positiv zu werten ist, dass man mit dem ersten Ziel noch deutlicher als in den Anfangsjahren der EBS den Akzent nicht primär auf weniger Arbeitslosigkeit setzt, sondern dies dem Ziel unterordnet, mehr Beschäftigung zu schaffen. Deshalb stehen politische Ansätze, die auf die Verminderung der Erwerbsbeteiligung von Älteren oder von Frauen abzielen, im Widerspruch zur EBS – und auch im Widerspruch zur Finanzierbarkeit der sozialen Sicherungssysteme und zu den Erfordernissen des absehbaren demographischen Wandels.

#### Gemeinsame Ziele, unterschiedliche Wege

Wie wird versucht, die Ziele der gemeinsamen Beschäftigungspolitik umzusetzen? Die EBS stellt einen relativ „weichen“ Modus der supranationalen politischen Steuerung im europäischen Mehrebenensystem dar, der als „Offene Methode der Koordinierung“<sup>2</sup> bezeichnet wird. Dieser Ansatz definiert verbindliche gemeinsame Ziele, deren Umsetzung jedoch in die Verantwortung der Nationalstaaten fällt. Die EU und

ihre Organe<sup>3</sup> beschränken sich darauf, dies kontinuierlich zu beobachten, die Entwicklungen auf nationaler Ebene zu bewerten und zu vergleichen und gegebenenfalls Empfehlungen auszusprechen.

Damit bleiben mehrere Wege zur Realisierung der gemeinsamen Ziele möglich. Dies reduziert den Koordinationsaufwand auf europäischer Ebene und fördert darüber hinaus einen „laboratory federalism“<sup>4</sup> innerhalb der EU: Die Unterschiedlichkeit nationaler Institutionen und Rahmenbedingungen wird dadurch produktiv zu nutzen versucht, dass in den jeweiligen Kontexten innovative Lösungen mit quasi experimentellem Charakter entwickelt werden können. In diesem Sinn ist der kontinuierliche Leistungsvergleich („Benchmarking“) zwischen unterschiedlichen nationalen Einheiten ein Anreiz zur Entwicklung von Erfolg versprechenden Instrumenten, der gegenüber der zentralen Vorgabe potenziell einen höheren Innovationsgrad erwarten lässt.

Das Grundprinzip der „offenen Methode der Koordinierung“ ist folglich der Wettbewerb zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten um eine gute „Arbeitsmarktpersistenz“ und um beschäftigungspolitisch wirksame Reformen. Durch kontinuierlichen Vergleich der beschäftigungspolitischen Erfolgsprofile soll „peer pressure“ entstehen, welcher an die Stelle der fehlenden harten Sanktionen bei Zielverfehlung tritt, die nationalen Akteure unter Handlungsdruck setzt und zu entsprechenden Anstrengungen anregt, um über mehrere Schleifen eine allmähliche Annäherung an die Ziele der EBS zu erreichen. Dabei sollen durch das systematische gegenseitige Beobachten von „guten Praktiken“, also innovativen und Erfolg versprechenden Politikansätzen, Lernprozesse angeregt werden, welche zur Übertragung der „good practices“ und der Anpassung nationaler Institutionen beitragen<sup>5</sup>.

#### Politikzyklus der Beschäftigungsstrategie

Welches Verfahren findet hierbei Anwendung? Die Nationalstaaten müssen jährlich einen nationalen beschäftigungspolitischen Aktionsplan (NAP) vorlegen, in dem sie angeben, mit welchen Maßnahmen sie die gemeinsam definierten Ziele erreichen und die jeweils geltenden beschäftigungspolitischen Leitlinien umsetzen wollen. Anschließend werden die Nationalen

<sup>1</sup> Die Evaluationsergebnisse sind zusammengefasst in: Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Fünf Jahre Europäische Beschäftigungsstrategie - Eine Bestandsaufnahme, Mitteilung der Kommission, KOM (2002), Nr. 416. Eine Übersicht über die Reform der EBS in 2003 findet sich in Th. Rhein: Perspektiven der Europäischen Beschäftigungsstrategie - neue Leitlinien der EU für 2003, IAB-Kurzbericht, Nr. 14/2003. Die neuen Leitlinien für 2003 sind veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union vom 5.8.2003, L 197/13, und auch im Internet verfügbar: [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/employment\\_strategy/index\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/index_de.htm).

<sup>2</sup> C. de la Porte: Is the Open Method of Coordination Appropriate for Organising Activities at European Level in Sensitive Policy Areas?, in: European Law Journal, Vol. 8, Nr. 1, 2002, S. 38-58. C. de la Porte, P. Pochet, G. Room: Social benchmarking, policy making and new governance in the EU, in: Journal of European Social Policy, Vol. 11, Nr. 4, 2001, S. 291-307.

<sup>3</sup> Im Wesentlichen die EU-Kommission, der EU-Rat sowie die zuständigen Fachausschüsse.

<sup>4</sup> W. E. Oates: An Essay on Fiscal Federalism, in: Journal of Economic Literature, Vol. 27, 1989, S. 1120-1149.

Aktionspläne im gemeinsamen EU-Beschäftigungsausschuss wechselseitig analysiert, und zwar dadurch, dass Vertreter eines Landes jeweils von Repräsentanten zweier anderer Länder zu ihrem Nationalen Aktionsplan befragt werden. Dies wird auch als „peer review“-Verfahren bezeichnet. Zusätzlich bewertet die EU-Kommission die Nationalen Aktionspläne und ihre faktische Umsetzung, vergleicht die Performanz der Länder untereinander und veröffentlicht ihre Einschätzung in einem jährlichen Gemeinsamen Beschäftigungsbericht, der gemeinsam mit dem Rat der EU abgefasst wird. Darin sind seit 2001 auch beschäftigungspolitische Empfehlungen an die einzelnen Mitgliedsländer enthalten.

Neben der wechselseitigen Analyse der Nationalen Aktionspläne bezeichnet der Begriff des „peer review“ noch ein zweites Verfahren im Rahmen der EBS, das im Jahr 1999 erstmals durchgeführt wurde: Einzelne Länder stellen auf Expertentreffen als innovativ und vorbildlich angesehene arbeitsmarktpolitische Maßnahmen vor. Dort werden diese Maßnahmen analysiert und im Hinblick auf ihre Übertragbarkeit auf andere Länder, die an der Präsentation teilnehmen, diskutiert. Bislang gab es 32 solcher „peer reviews“, 2003 waren es sieben<sup>6</sup>. Darüber hinaus setzt die EBS auf die Einbeziehung aller relevanten beschäftigungspolitischen Akteure – neben der EU, ihrer Organe und den nationalen Regierungen sind dies vor allem die Sozialpartner, die auf europäischer Ebene bei der Erstellung der nationalen beschäftigungspolitischen Aktionspläne beteiligt sind bzw. sein sollen.

#### Gemeinsame Beschäftigungsstrategie begrenzt wirksam

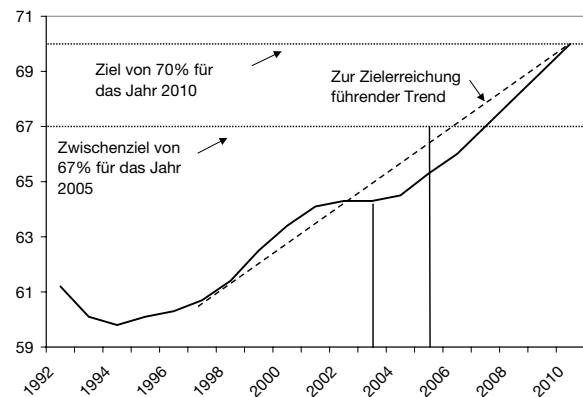
Hat die EBS bisher den Anspruch auch faktisch eingelöst, die Erfolgsprofile der nationalen Arbeitsmärkte zu verbessern, indem die einzelstaatlichen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitiken positiv beeinflusst werden? Die Antwort auf diese Frage fällt zwiespältig aus.

Die Beschäftigungsquote für die 15 EU-Staaten ist, wie Abbildung 1 zeigt, zwischen 1997 und 2002 tatsächlich deutlich angestiegen. Allerdings weist die Abbildung auch seit 2002 – bei deutlich nachlassender Konjunktur – einen Rückgang der Beschäftigungsquote nach. Das Zwischenziel von 67%, welches im Jahr 2005 erreicht werden sollte, ist für die EU als Ganzes kaum noch realistisch. Auch ob das Ziel einer Beschäftigungsquote von 70% für das Jahr 2010 verwirklicht werden kann, ist angesichts der bisherigen Entwicklung fraglich. Hierzu wären über mehrere Jahre starke Zuwächse der Beschäftigung in der EU erforderlich<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> J. Mosher, D. Trubek: Alternative Approaches to Governance in the EU: EU Social Policy and the European Employment Strategy, in: Journal of Common Market Studies, Vol. 41, Nr. 1, 2003, S. 63-88. F. W. Scharpf: The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity, MPIfG Working Paper 02/8, Köln 2002.

<sup>6</sup> Vgl. hierzu die Website <http://www.almp.org/> mit einer Dokumentation der bisherigen „peer review“-Verfahren.

**Abbildung 1**  
**Beschäftigungsquote der gesamten EU**  
(in % der Bevölkerung im Alter von 15 bis 64 Jahren)



Anmerkung: bis 2002 tatsächliche Werte; für 2003 bis 2005 geschätzte Werte; für 2006 bis 2010 Prognose mit Wachstum von 1,6%.

Quelle: Europäische Kommission: Beschäftigung in Europa, Luxemburg 2003.

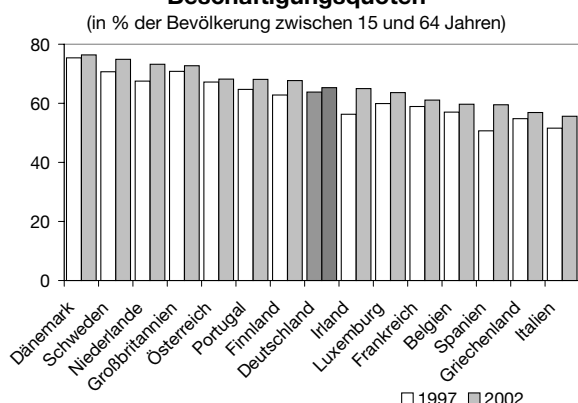
Alleerdings verbirgt der Blick auf die EU im Ganzen starke nationale Unterschiede bei Niveau und Entwicklung der Beschäftigung. Abbildung 2 zeigt, dass die skandinavischen Staaten Dänemark und Schweden sowie Großbritannien sowohl 1997 als auch 2002 eine Beschäftigungsquote von mehr als 70% der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter aufzuweisen hatten, während die Niederlande in dieser Zeit eine deutliche Verbesserung ihres Beschäftigungsniveaus erreichen konnten und 2002 auch den Zielwert für 2010 überschritten. Österreich, Portugal und Finnland konnten 2002 immerhin den Wert für das Zwischenziel für 2005 überschreiten, während alle anderen EU-Staaten trotz teilweise starker Anstiege noch mehr oder weniger klar hinter den Zielvorgaben zurückblieben. Gerade die vergleichsweise schwache Performanz der meisten größeren EU-Mitgliedstaaten erschwert die Erreichung der Ziele von Lissabon bis 2010 im EU-Durchschnitt<sup>8</sup>.

Die Veränderungen in den Beschäftigungsquoten lassen sich nicht ohne weiteres mit der Einleitung der Europäischen Beschäftigungsstrategie erklären. Viel stärker sind hier konjunkturelle Einflüsse und auch auf nationaler Ebene ergriffene strukturelle Reformen zu nennen, wobei zu fragen bleibt, ob letztere mittelbar oder unmittelbar mit der EBS in Zusammenhang gebracht werden können. Untersuchen wir deshalb,

Die Veränderungen in den Beschäftigungsquoten lassen sich nicht ohne weiteres mit der Einleitung der Europäischen Beschäftigungsstrategie erklären. Viel stärker sind hier konjunkturelle Einflüsse und auch auf nationaler Ebene ergriffene strukturelle Reformen zu nennen, wobei zu fragen bleibt, ob letztere mittelbar oder unmittelbar mit der EBS in Zusammenhang gebracht werden können. Untersuchen wir deshalb,

<sup>7</sup> Europäische Kommission: Beschäftigung in Europa, Luxemburg 2003; Taskforce Beschäftigung: Jobs, Jobs, Jobs – Mehr Beschäftigung in Europa schaffen, Luxemburg 2004.

**Abbildung 2**  
**Beschäftigungsquoten**



Quelle: Europäische Kommission: Beschäftigung in Europa, Luxemburg, 2003.

inwieweit sich die nationalen Beschäftigungspolitiken seit 1997 im Sinne der EBS neu orientiert haben.

### Nationale Beschäftigungspolitiken

Hier ergeben sich zwischen den Politikfeldern und den einzelnen EU-Mitgliedstaaten differenzierte Befunde. Vor allem die arbeitsmarktpolitischen Strategien der Mitgliedstaaten haben sich sowohl auf der programmatischen Ebene als auch in Bezug auf das Instrumentarium den Zielen der EBS deutlich angenähert. Besonders gilt das für die Orientierung an den Prinzipien der Prävention von Arbeitslosigkeit und frühzeitigen Aktivierung von Stellensuchenden mit arbeitsmarktpolitischen Mitteln, um eine raschere Reintegration in den Arbeitsmarkt erreichen zu können.

Hier hat die EBS nicht nur den politischen Diskurs und die Programmatik verändert, sondern auch substantielle Veränderungen befördert. So lässt sich das Anfang 2002 in Kraft getretene Job-Aktiv-Gesetz in vielen Teilen als Umsetzung der von der EBS inspirierten „aktivierenden Arbeitsmarktpolitik“ verstehen. Es sieht beispielsweise den Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung vor. Sie soll zwischen der Arbeitsagentur und dem Stellensuchenden spätestens bei der Arbeitslosmeldung abgeschlossen werden und, ausgehend von einer Analyse des Bewerberprofils, die Schritte zur Wiedereingliederung enthalten, einschließlich der Eigenbemühungen des Arbeitslosen.

Das Instrument der Eingliederungsvereinbarung, das bisher nur teilweise implementiert wurde, soll mit den so genannten Hartz-Gesetzen („Hartz IV“)

<sup>8</sup> Würden an dieser Stelle die zehn neuen Mitgliedstaaten der EU in den Vergleich bereits einbezogen, so hätte 2002 nur Zypern eine Beschäftigungsquote von mehr als 67% aufgewiesen, während Tschechien, Slowenien, Estland und Litauen die Schwelle von 60% übertrafen. Der gewichtete Durchschnitt der Beschäftigungsquoten für diese zehn Staaten liegt mit 55,9% deutlich hinter dem Mittelwert der 15 bisherigen EU-Staaten von 64,3% für 2002 zurück.

stärker forciert werden. Überhaupt berufen sich die derzeit in der Umsetzung befindlichen Vorschläge der Hartz-Kommission explizit auf diese Prinzipien der EBS und ausgewählte „good practices“ aus dem europäischen Ausland. Die verstärkte Aktivierung von Stellensuchenden findet ihren Ausdruck im Prinzip des Forderns (vor allem verschärfte Zumutbarkeitsregelungen) und Förderns (z.B. verbesserte und beschleunigte Vermittlungsaktivitäten). Der Präventionsgedanke liegt der neuen Bestimmung zur frühzeitigen Arbeitsuche (§ 37 b SGB III) zu Grunde, nach der sich von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitnehmer frühzeitig arbeitsuchend melden müssen, damit die so genannte Job-to-Job-Vermittlung das Arbeitslosigkeitsrisiko bereits im Vorfeld verringern kann.

Auch das Gender-Mainstreaming ist inzwischen in die Geschäftspolitik der Bundesagentur eingegangen. Ein Beispiel dafür: Mittlerweile muss der Frauenanteil bei den Teilnehmern an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen dem regionalen Anteil der Frauen an der Arbeitslosigkeit entsprechen.

Auch im Bereich der älteren Arbeitnehmer ist in Deutschland ein Paradigmenwechsel eingeleitet worden, der vor dem Hintergrund der demographischen Herausforderung und des Grundgedankens der EBS – nicht (nur) weniger Arbeitslosigkeit, sondern mehr Beschäftigung – zu verstehen ist. In den letzten Jahren sind gesetzliche Maßnahmen mit dem Ziel verabschiedet worden, den Trend zur Frühverrentung zu stoppen und Ältere länger am Erwerbsleben zu beteiligen<sup>9</sup>.

Über den engeren arbeitsmarktpolitischen Bereich hinaus hat die gemeinsame Beschäftigungsstrategie jedoch bis dato kaum Wirkung gezeigt. Andere beschäftigungsrelevante Bereiche – so das Steuer- und Abgabensystem und generell die makroökonomischen Politikbereiche wie die Geld-, Fiskal- und die Lohnpolitik – sind durch die EBS weitgehend unbeeinflusst geblieben<sup>10</sup>, wenn sie auch – mit Ausnahme der Geldpolitik – in den Leitlinien auftauchen. Das bedeutet de facto eine Verengung der Beschäftigungsstrategie auf eine arbeitsmarktpolitische Strategie, die allein kaum das Ziel einer markanten Steigerung der Beschäftigungsquote erreichen kann.

Ein wesentlicher Grund für die begrenzte Wirksamkeit liegt darin, dass die EBS bis jetzt ein weitgehend auf Fachkreise beschränkter und isolierter Prozess ist, der – zumindest in Deutschland – in der breiteren Öff-

<sup>9</sup> Einige Beispiele mögen das verdeutlichen: Das Job-AQTIV-Gesetz von 2002 verbesserte die Weiterbildungsförderung von älteren Arbeitnehmern in Klein- und Mittelbetrieben. Die Gesetzespakete „Hartz I“ und „Hartz II“ erleichtern Arbeitgebern die Einstellung von Älteren dadurch, dass ihr Beitragsanteil zur Arbeitslosenversicherung entfällt (ab 55 Jahren) und dass befristete Arbeitsverträge ohne zeitliche Höchstgrenze ab dem 53. Lebensjahr möglich sind.

fentlichkeit praktisch unbekannt ist und beispielsweise in der Tagespresse so gut wie nie auftaucht. Man gewinnt den Eindruck, dass die EU, und hier insbesondere die Kommission als der eigentliche „Motor“ dieses Prozesses, auf der supranationalen Ebene einen Diskurs vorantreibt, der auf der nationalen Ebene gar nicht wirklich „ankommt“, sondern vor allem in den einschlägigen Fachministerien, insbesondere in Arbeitsministerien, und den Arbeitsverwaltungen rezipiert wird. Dies wird dann jedoch oft als eine von außen bzw. von oben (Brüssel) herangetragene Anforderung wahrgenommen, die man notgedrungen erfüllen muss. Unter diesen Umständen kann sich der vom Verfahren der EBS mit dem wiederholten Vergleich der beschäftigungspolitischen Erfolgsprofile erwartete „peer pressure“ kaum entfalten.

### Nationale Aktionspläne

Die Erstellung und Durchführung der Nationalen Aktionspläne ist in den meisten Ländern weitgehend ein von zentralen beschäftigungs- und sozialpolitischen Entscheidungen isolierter Prozess. Die Beratung der Nationalen Aktionspläne bildet kein wesentliches Forum der beschäftigungspolitischen Diskussion; auch wird das systematische Monitoring der Europäischen Kommission kaum auf nationaler Ebene reflektiert – ebenso wenig wie die nationale Beschäftigungssituation einer systematischen Beurteilung unterzogen wird. Die Nationalen Aktionspläne erwecken häufig den Eindruck einer Pflichtübung: Maßnahmen, die ohnehin auf nationaler Ebene geplant oder bereits beschlossen sind, werden dargestellt und unter die Rubriken der Leitlinien einsortiert. Der Bezug zu den Zielen der EBS wird daher eher als zusätzliche Rechtfertigung für die nationalen Strategien selektiv hergestellt. Grundsätzlich verfolgen die politischen Akteure auf nationaler Ebene vor dem Hintergrund der jeweiligen institutionellen Pfadabhängigkeiten und politischen Konstellationen ihre nahezu ausschließlich national definierten strategischen Ziele. Dies gilt insbesondere in den „harten“ Aspekten struktureller Reformen von Arbeitsmärkten und Wohlfahrtsstaaten, wo auch die EBS in ihrer Ausrichtung weniger präzise ist als etwa auf dem Feld der Arbeitsmarktpolitik.

Die bisherigen Erfahrungen mit der EBS zeigen auch noch kein systematisches Lernen von ausländischen Erfahrungen. Dies gilt in erster Linie für die wiederholten Vergleiche der Beschäftigungsperformanz im Rahmen der EBS. Aber auch die beiden institutionalisierten „peer reviews“, sind nur sehr begrenzt dazu in der Lage, Lernprozesse anzuregen: die Begutachtung

der Nationalen Aktionspläne ist zeitlich viel zu kurz, um substanzielle Ergebnisse bringen zu können<sup>11</sup> und die „peer reviews“ der arbeitsmarktpolitischen Verfahren brachten faktisch noch wenig Politiktransfer. Teils liegt das an dem nationalen Kontext, in den die Programme eingebettet sind und der ihren Transfer aus Sicht der Gast-Länderexperten oft problematisch macht. In der Tat scheint ihr Blickwinkel oft durch die „logic of appropriateness“<sup>12</sup> verengt zu sein, die einzelne Maßnahmen oft allein schon deswegen negativ beurteilt, weil sie nicht nahtlos in ein bestimmtes institutionelles Setting hineinpassen. Aber auch da, wo die Experten aus den anderen EU-Mitgliedstaaten eine arbeitsmarktpolitische Maßnahmen des Gastgeberlandes positiv bewerteten, war hinterher kaum eine Diffusion in die faktischen politischen Entscheidungsprozesse erkennbar. Auch beim „peer review“ ist der Prozess praktisch auf Expertenzirkel begrenzt; über die Website hinaus findet kaum eine Verbreitung der Ergebnisse statt. Zu diesem Ergebnis kommt eine neuere Evaluation des Verfahrens<sup>13</sup>.

### Optionen auf europäischer und nationaler Ebene

Teilt man die Annahme, dass die Steigerung der Beschäftigung und der Zugangschancen zum Arbeitsmarkt aus ökonomischer und gesellschaftlicher Sicht ein richtiges Ziel ist und das „weiche“ Instrumentarium der „offenen Methode der Koordination“ angesichts der Unterschiedlichkeit nationaler Arbeitsmarkt- und Wohlfahrtsstaatsinstitutionen ein angemessenes Verfahren politischer Steuerung darstellt, bleibt die Frage zu beantworten, durch welche Veränderungen in den Prozessen bessere beschäftigungspolitische Erfolgsprofile in der EU erreicht werden können. Was könnte also auf europäischer Ebene getan werden, um der EBS mehr Wirksamkeit zu verleihen? Wie ließe sich darüber hinaus die Implementation der gemeinsamen Beschäftigungsstrategie in den Mitgliedstaaten verbessern?

### Verbindliche Zielvorgaben?

Was die Formulierung der EBS auf europäischer Ebene angeht, so wäre zunächst zu überlegen, ob es Sinn machen würde, die Zielvorgaben verbindlicher und damit „härter“ zu machen, indem sie in Analogie

<sup>11</sup> J. Mosher, D. Trubek, a.a.O.

<sup>12</sup> J. G. March, J. R. Olsen: Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics, New York 1989.

<sup>13</sup> B. Casey, M. Gold: Peer Review of Labour Market Policies in the European Union: what can countries really learn from one another? Paper to the Future Governance Seminars IFS Vienna and CEU Budapest, 9-11 December 2003; diese Einschätzung bezieht sich auf die erste Runde der „peer reviews“ von 1999 bis 2001; eine etwas optimistischere Einschätzung findet sich allerdings in einer Evaluation im Auftrag der EU-Kommission. ÖSB/INBAS: Evaluation of Peer Review Programme On Active Labour Market Policy, 2000-2001, verfügbar im Internet: <http://www.almp.org/pdf/evaluation-report-10-01.pdf>

<sup>10</sup> Der so genannte „makroökonomische Dialog“ zwischen Europäischer Zentralbank, Finanz- und Wirtschaftsministern und Vertretern der Sozialpartner, der 1999 eingeführt wurde und die Makro-Dimension der EBS forcieren sollte, ist praktisch folgenlos geblieben.

zum Stabilitätspakt in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion mit Sanktionen bei Nichterreichen belegt werden. Dagegen sprechen jedoch gewichtige Argumente: Zum einen liegen die Zielgrößen der EBS nur zu einem Teil im Einflussbereich der nationalen Regierungen; zum anderen ist dies angesichts der nach wie vor zentralen nationalen Kompetenzen auf den Feldern Arbeitsmarkt-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik politisch kaum durchsetzbar. Bereits beim Stabilitätspakt schwindet ja der frühere Konsens über verbindliche Sanktionen. Außerdem sind die Zielvorgaben schon durch die Reform des Europäischen Sozialfonds (ESF) im Jahr 2000 ein Stück weit verbindlicher geworden. Seitdem nämlich müssen sich ESF-geförderte Projekte am Zielkatalog der EBS orientieren.

Ein realistischerer Ansatz könnte darin bestehen, mehr quantifizierte Zielvorgaben in die EBS einzuführen, insbesondere auch im Bereich der für die Beschäftigungsentwicklung zentralen strukturellen Aspekte. Auch dadurch würde der Prozess der EBS verbindlicher werden, bliebe aber doch flexibler als bei der ersten Option. Solche Zielvorgaben müssten allerdings nationale Unterschiede beim Ausgangsniveau der Zielvariablen berücksichtigen. Teilweise ist man diesen Weg schon bei den Leitlinien 2003 gegangen: Die meisten Vorgaben sollen im EU-Durchschnitt erreicht werden, was allerdings ihre Verbindlichkeit für die einzelnen Länder einschränkt. Ein denkbarer Zwischenweg wäre, die Vorgaben z.B. zur Beschäftigungsquote oder zur Weiterbildungsbeteiligung national zu differenzieren oder eine bestimmte relative (prozentuale) Annäherung als Zielgröße vorzugeben. Mit politischen Widerständen – wie schon in der Vergangenheit – wäre dabei allerdings zu rechnen. Vorrangig ist auch in jedem Fall, die jetzt schon bestehenden Zielvorgaben stärker als bisher auf nationaler Ebene zu berücksichtigen.

### **Taskforce Beschäftigung**

Einen weiteren Vorschlag hat die Taskforce Beschäftigung 2003 vorgelegt<sup>14</sup>. Sie hat angeregt, den Stellenwert der länderspezifischen Empfehlungen im Gemeinsamen Beschäftigungsbericht von Kommission und Rat zu erhöhen, etwa indem man ihnen mehr Publizität verschafft, um so stärkeren Druck auf entsprechende Reformen auf nationaler Ebene ausüben zu können. Die Hervorhebung der länderspezifischen Empfehlungen könnte jedoch auch Sache nationaler Institutionen sein. Eine ähnliche Überlegung geht dahin, die länderbezogenen Empfehlungen selektiver auszusprechen. Bisher werden sie nach dem Gießkannenprinzip verteilt, d.h. jedes Land ist Adressat von mindestens zwei oder drei Empfehlungen. Stattdessen würde es sich anbieten, gezielt nur an einzelne Länder

Empfehlungen auszusprechen. Dies würde dann vermutlich mehr Beachtung finden. Analog zu den an die einzelnen Länder gerichteten Empfehlungen der OECD könnte auch in den Folgejahren die Umsetzung der länderspezifischen Empfehlungen systematisch beobachtet werden.

Zur Verbesserung des Politiktransfers und damit des Lernens voneinander über das „peer review“-Verfahren in Gestalt der Expertengespräche über ausgewählte Politikinnovationen sollte auch dort ein systematisches „Follow-Up“ eingeführt werden, welches dazu dient festzustellen, inwieweit die Anregungen aus den Reviews aufgegriffen worden sind. Auch die Ergebnisse der „peer reviews“ könnten in Öffentlichkeit und Administration stärker verbreitet werden. Schließlich böte es sich auch an, zusätzliche Akteure in die einzelnen Verfahren einzubeziehen, um für eine breitere Diffusion der Ergebnisse zu sorgen<sup>15</sup>.

Außerdem bietet es sich an, den jährlichen Zyklus der Formulierung und Umsetzung von beschäftigungspolitischen Leitlinien zeitlich zu entzerren, denn der große Zeitdruck bei der Erstellung der Nationalen Aktionspläne zu jährlich unterschiedlichen Leitlinien führt dazu, dass man weitgehend auf vorgefertigte Textbausteine zurückgreift und keine wirkliche beschäftigungspolitische Strategie entwickeln kann. In diese Richtung zielt schon die letztjährige Reform der EBS, wonach die Leitlinien 2003 über mehrere Jahre hinweg unverändert bleiben sollen, so dass die Mitgliedsländer jährlich keine komplett neuen Nationalen Aktionspläne vorlegen müssen, sondern sich auf eine Art Fortschreibung beschränken können. Wenn die Nationalen Aktionspläne längerfristig ausgerichtet sind, könnten sie auch mehr als bisher über die Implementation und die Evaluation der Maßnahmen berichten.

Was die Implementation der gemeinsamen Beschäftigungsstrategie auf der Ebene der Mitgliedstaaten angeht, so hat die Taskforce ebenso wie bereits die Europäische Kommission in ihrer Evaluation nach fünf Jahren vorgeschlagen, zusätzlich zu den nationalen Ministerien verstärkt auch andere Akteure in die Erstellung der Nationalen Aktionspläne einzubeziehen, insbesondere die Sozialpartner, die Behörden und weitere Akteure auf regionaler bzw. lokaler Ebene. Auch hier sind Vor- und Nachteile gegeneinander abzuwägen: Einerseits müssen diese Akteure auch

<sup>14</sup> Taskforce Beschäftigung: Jobs, Jobs, Jobs – Mehr Beschäftigung in Europa schaffen, Luxemburg 2004.

<sup>15</sup> Die Kommission hat selbst erkannt, dass das „peer review“-Verfahren und allgemeiner das Lernen voneinander noch nicht zu befriedigenden Ergebnissen geführt hat, und schlug deshalb in einer Note vom März 2004 ein „Mutual Learning Programme“ vor, das mittlerweile verabschiedet wurde. Das Programm soll den Erfahrungsaustausch auf eine breitere und systematischere Grundlage stellen.

dafür interessiert werden, sich am Prozess der EBS zu beteiligen. Dies gelingt am ehesten dadurch, dass glaubhaft gemacht wird, dass es sich tatsächlich um einen substanziellen politischen Prozess handelt. Das würde die politische Legitimation der EBS verbessern, das Know-how dieser Akteure in den Prozess einbringen und möglicherweise intensivere Diskussions- und Lernprozesse auslösen. Andererseits könnte die ohnehin begrenzte Effizienz des Prozesses der gemeinsamen Beschäftigungspolitik darunter leiden, dass weitere Akteure mit ihren jeweiligen politischen Interessen in den Prozess einbezogen werden.

Erfolg versprechender könnte es stattdessen sein, die Erstellung der Nationalen Aktionspläne aus dem bürokratischen Kontext der Fachministerien herauszulösen und einen unabhängigeren Blick auf die nationale Arbeitsmarktlage und die hieraus erwachsenden Anpassungserfordernisse zuzulassen. Dies würde die Einschaltung einer oder mehrerer unabhängiger Institutionen bedeuten, welche die Analyse des Arbeitsmarktes und die Formulierung der Nationalen Aktionspläne begleiten und koordinieren sowie die Umsetzungsaktivitäten systematisch beobachten und evaluieren könnten. Dies könnte auch zu einer stärkeren Berücksichtigung der Zielvorgaben der EBS auf nationaler Ebene führen. In Deutschland mangelt es derzeit nach wie vor an einer stärkeren Verankerung und Beachtung der Beschäftigungsquote als politischer Zielgröße. Die Beschäftigungsquote ist bisher in Deutschland innerhalb der nationalen beschäftigungspolitischen Diskussion noch völlig vernachlässigt; diese ist weitgehend auf die Verminderung der offenen Arbeitslosigkeit bzw. der Arbeitslosenquote als Zielgröße fixiert. Dies hat zahlreiche politische Entscheidungen in den letzten Jahren vor allem im Bereich der Arbeitsmarktpolitik bis hin zur Hartz-Konzeption dominiert, während strukturelle Reformen, welche auf das Beschäftigungsniveau Einfluss nehmen, vernachlässigt wurden. Als positives Gegenbeispiel lassen sich die meisten anderen EU-Länder anführen, deren Nationale Aktionspläne schon, anders als der deutsche Plan, konkrete Zielvorgaben zu den Beschäftigungsquoten enthalten<sup>16</sup>.

### Ausblick

Die Europäische Beschäftigungsstrategie hat bislang nur begrenzt zur besseren Funktionsfähigkeit von nationalen Beschäftigungssystemen beitragen können, soweit dies über die Veränderung der Programmatik und der Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik hinausgeht. Gerade in den EU-Staaten, die von den stärksten strukturellen Anpassungsproblemen auf dem Arbeitsmarkt betroffen sind, zeigen sich keine deutlichen Auswirkungen der EBS auf nationale Reformprozesse.

In diesen Ländern, zu denen auch Deutschland zählt, sind jene weitergehenden strukturellen Reformen, welche für die Verbesserung des beschäftigungspolitischen Erfolgsprofils notwendig sind, jedoch institutionell und politisch besonders schwierig. Sie berühren die Reform von Finanzierung und Leistungen der sozialen Sicherungssysteme, die Ordnungspolitik, aber auch die Steuerpolitik und die stärker investive Ausrichtung der öffentlichen Finanzen. Die europäische Ebene ist bei zentralen politischen Entscheidungsprozessen auf all diesen Feldern allenfalls als ein diffuses Rauschen im Hintergrund präsent bzw. reduziert sich auf die Debatte um die Maastricht-Verschuldungskriterien. Ein Kernpunkt der EBS bleibt damit weit hinter dem Angestrebten zurück: das Lernen von „guten Praktiken“ aus anderen Staaten mit günstiger Arbeitsmarktsituation. Neben den gezeigten Optionen für eine wirksamere Umsetzung der EBS in nationale Beschäftigungspolitik stellt sich deshalb vor allem die Frage, wie die Voraussetzungen für einen erfolgreichen institutionellen Transfer von „good practice“ unter Berücksichtigung von sehr unterschiedlichen nationalen Kontextbedingungen aussehen. Zu dieser Frage gibt es zwar schon einige Überlegungen<sup>17</sup>, aber noch keine empirisch und theoretisch befriedigende Antwort. Dies zu klären würde es auch erleichtern, für Lern- und Transferprozesse im europäischen Mehrebenensystem eine bessere institutionelle Infrastruktur zu schaffen.

Vielleicht erhält die EBS auch durch die neuen Mitgliedstaaten frische Impulse. Diese Hoffnung mag paradox erscheinen, da die neuen Länder, wie schon erwähnt, noch gravierendere Arbeitsmarktprobleme haben und bei den Beschäftigungsquoten im Durchschnitt weit hinter der alten EU-15 zurückliegen. Aber bei ihnen hat sich die Reform der Arbeitsverwaltungen und anderer beschäftigungspolitischer Institutionen in den vergangenen Jahren weitgehend an den beschäftigungspolitischen Leitlinien orientiert. Dort wird die EBS offenbar ernster genommen als in den alten Mitgliedsländern. Vielleicht bieten die Reformen in den neuen Ländern künftig auch Anschauungsmaterial für neue beschäftigungspolitische Erfolgswege.

<sup>16</sup> In ihren NAP 2003 machen außer Deutschland nur noch Italien, Spanien, Luxemburg und Irland keinerlei Zielvorgaben zu den Beschäftigungsquoten.

<sup>17</sup> J. Visser: Learning Ahead of Failure: Can Europe improve the coordination of economic, employment and social policies and mobilise societal support for reform?, in: Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit/IAB (Hrsg.): Dokumentation der Konferenz „Impulses for European Employment Policy – Impulses for Germany. The Report of the European Employment Task Force“, 8. Dezember 2003, Berlin; W. Ocheil: International Comparisons and Transfer of Labour Market Institutions, CESifo Working Paper 788, München 2002; D. P. Dolowitz, D. Marsh: Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making, in: Governance, Vol. 13, Nr. 1, 2000, S. 5-24.