

Europäische Integration und die Reform der nationalen Wohlfahrts-, Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsregime

Hans-Jürgen Bieling

1. Einleitung: Genese und Wandel der wohlfahrtsstaatlichen Regulierung

Die nationalen Kapitalismusmodelle in der EU sind durch spezifisch institutionalisierte Wohlfahrts-, Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsregime gekennzeichnet, die sich im historischen Prozess jeweils besonders ausgeprägt haben (zum Überblick vgl. Bosch u. a. 2007). In der komparativen Diskussion werden mit Verweis auf die konzeptionell umfassend angelegte Wohlfahrtsstaatstypologie von Gøsta Esping-Andersen (1990), die auch die Struktur und Funktionsweise der Arbeitsmarktregime mit einschließt, unterschiedliche Regimeformen identifiziert. Die Regime unterscheiden sich nicht nur im konkreten institutionellen Design und den Mustern der Finanzierung (Sozialbeiträge oder Steuern), sondern auch qualitativ, d. h. im Grad der De-Kommodifizierung (1) der Arbeitskraft, in den Kriterien und der sozialen Reichweite der Leistungsvergabe, in den gesellschaftlichen (Un-)Gleichheitseffekten oder auch in den strategischen Prioritäten im Kampf gegen die Beschäftigungskrise. Mit Blick auf das Ensemble der Regime-Merkmale wurde zunächst sehr grob zwischen dem liberalen (Großbritannien), konservativen (Kontinentaleuropa) und sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaat (Skandinavien) unterschieden, bevor in Bezug auf Südeuropa noch von einem post-autoritären und in Bezug auf Mittel- und Osteuropa von einem post-kommunistischen Wohlfahrtsstaat gesprochen wurde (Lessenich 1994; Arts/Gelissen 2002).

Die spezifische Ausprägung der nationalen Wohlfahrts- und Arbeitsmarktregime erklärt sich zum Teil sicherlich durch den gesellschaftlichen Entwicklungsstand und historischen Kontext ihrer Entstehung. Weitere wichtige Faktoren sind die institutionellen Erbschaften, die politische Kultur und nicht zuletzt die jeweiligen gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse und Bündniskonstellationen. Nach dem Zweiten Weltkrieg erwiesen sich darüber hinaus die fordistische Akkumulationsdynamik, die keynesianischen Regulationsformen und ein hoher Beschäftigungsstand bis hin zur »Vollbeschäftigung« als vorteilhaft, um die wohlfahrtsstaatlichen Arrangements zu stärken und – auch in den liberalen und konservativen Regimes – die De-Kommodifizierung der Arbeitskraft zu fördern. In den letzten Jahrzehnten hat sich dieser Trend inzwischen jedoch umgekehrt. Im Zeichen der marktliberalen Reformdynamik, die seit den 1980er und 1990er Jahren die europäischen Wirtschafts- und Sozialräume erfasst hat, ist die wachsende Bedeutung von Re-Kommodifizierungs-Prozessen und Workfare-Elementen nicht zu übersehen. Viele der arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Reformen zielen explizit darauf, den Druck zur Arbeitsaufnahme – strukturell oder administrativ – zu erhöhen. Die schon recht früh von Bob Jessop (1993) in die

Debatte eingebrachte These, dass sich der »keynesianische Wohlfahrtsstaat« zum »schumpeterianischen Workfare-Staat« transformiert, scheint sich somit zu bestätigen.

Die Ursachen dieser Entwicklung sind vielschichtig. Viele Analysen thematisieren vor allem die strukturell-systemischen Erklärungsfaktoren. Danach korrespondiert der Übergang vom Fordismus zu einem finanzgetriebenen Akkumulationsregime erstens mit einem schwächeren Wirtschaftswachstum und einer gleichsam endemisch gewordenen Beschäftigungskrise, die ihrerseits eine Überlastung der sozialen Sicherungssysteme und der Arbeitsmarktpolitik mit sich bringt. Der steigende Kostendruck wird zweitens durch einen wachsenden, globalisierungsinduzierten Wettbewerbsdruck überlagert und verstärkt. Nach der Globalisierung der Waren-, sorgt insbesondere die forcierte Globalisierung der Dienstleistungs- und Finanzmärkte dafür, dass die internationale Standortkonkurrenz nicht mehr nur unmittelbar zwischen Unternehmen, sondern vermehrt auch zwischen den nationalen sozial- und arbeitsmarktpolitischen Arrangements ausgetragen wird. Hinzu kommt drittens die Tertiarisierung von Ökonomie und Gesellschaft, d. h. die Ausweitung der Dienstleistungsbeschäftigung, die zum Teil mit der Zunahme niedrig entlohnter und prekärer Beschäftigungsverhältnisse einhergeht.

Es würde nun freilich zu kurz greifen, die aufgeführten Entwicklungen nur als das Produkt verselbständigter systemischer Imperative zu begreifen. Ebenso bedeutsam sind die zum Teil grundlegend gewandelten gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse. Dies gilt insbesondere für das Verhältnis von Kapital und Arbeit, vor allem für die schwindende tarif-, aber auch arbeitsmarktpolitische Gestaltungsmacht der Gewerkschaften. Diese ist ihrerseits bedingt durch rückläufige Mitgliederzahlen und tendenziell sinkende Organisationsgrade, zum Teil aber auch durch eine gelockerte oder wettbewerbsorientiert reformulierte Repräsentanz der Gewerkschaften in korporatistischen Verhandlungsnetzwerken. Über das Verhältnis von Kapital und Arbeit hinausweisend erstrecken sich die veränderten Kräfteverhältnisse auf das gesellschaftliche Solidargefüge insgesamt. Die Verallgemeinerung einer angebotsorientierten, marktliberalen Wirtschaftspolitik korrespondiert partiell zumindest mit einer veränderten politischen Kultur, genauer: mit einer nachlassenden Sensibilität für die Arbeits- und Lebensbedingungen marginalisierter Bevölkerungsgruppen.

Nachfolgend soll dargelegt werden, dass die europäische Dimension der arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Reformen nicht unterschätzt werden sollte. Schließlich stellt die EU eine Handlungsarena dar, die auf die skizzierten strukturell-systemischen und machtpolitischen Einflussfaktoren einwirkt und die marktliberale Reformdynamik und die Ausbreitung von Workfare-Elementen begünstigt. Von grundlegender Bedeutung ist hierbei der Prozess der Markt- und Währungsintegration, über den in der EU gleichsam ein System von Wettbewerbsstaaten institutionalisiert wurde (2). Darüber hinaus wirken die Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS) und die Lissabon-Strategie mit der Offenen Methode der Koordinierung (OMK) darauf hin, dass die nationalen Reformdynamiken spezifisch programmiert werden (3). Dieser strategische Programmierungsanspruch stößt letztlich jedoch an Grenzen. Er bricht sich in der politischen Praxis vor allem an den tradierten nationalen Wohlfahrts- und Arbeitsmarktregimes sowie den bestehenden gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen und Bündniskonstellationen (4).

2. Strukturwandel der europäischen Integration

Die einleitenden Überlegungen weisen darauf hin, dass es sich bei der arbeitsmarkt- und wohlfahrtsstaatlichen Regulierung nur um einen partiell vergemeinschafteten Politikbereich handelt. Dennoch hat auch in diesem Bereich die strukturierende Wirkung der EU auf die nationalen Institutionen, Akteure und Instrumente zugenommen. Der Bedeutungsgewinn ergibt sich vor allem daraus, dass sich der Charakter und die Funktionsweise der europäischen Integration in der Folge des Integrationsschubs – und auch der Erweiterungsrunden – seit den 1980er Jahren deutlich verändert hat. Allgemein kommt der EU zwar noch immer, wie bereits in den Nachkriegsjahrzehnten, die Funktion einer regionalen Handlungsarena zu, über die der Widerspruch zwischen den Erfordernissen der globalen Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalmärkte und der begrenzten Reichweite der nationalen Wirtschaftsräume und nationalstaatlichen Regulationsmuster politisch bearbeitet werden kann (Statz 1989, 16). Die Ziele und Kriterien dieser politischen Bearbeitung – und auch die der EU übertragenen Kompetenzen und Instrumente – haben sich mittlerweile jedoch deutlich verschoben.

Noch in den Nachkriegsjahrzehnten war die Funktionsweise der europäischen Integration primär darauf zugeschnitten, die nationalstaatlichen Gestaltungsmöglichkeiten, nicht zuletzt die Instrumente der arbeitsmarkt- und wohlfahrtsstaatlichen Regulierung zu stärken. Die Realisierung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) und der Zollunion fügte sich gleichsam ein in die globale Konstellation des »eingebetteten Liberalismus« (Ruggie 1982), nicht zuletzt in die währungspolitische Kooperation im Rahmen des Bretton Woods Systems.

Flankiert durch industriepolitische Instrumente wurden durch die Zollunion, d. h. die Beseitigung der internen tarifären Handelshemmnisse im Bereich des Warenhandels und die gleichzeitige Etablierung eines gemeinsamen Außenzolls, die Marktbeziehungen erweitert, die Investitionen und das Wirtschaftswachstum stimuliert und damit die nationalen fordistischen Entwicklungsmodelle gefördert (vgl. Ziltener 2000). Zugleich blieb die Liberalisierung der Dienstleistungs- und Kapitalmärkte – bei fortbestehenden nicht-tarifären Handelshemmnissen – sehr begrenzt. Im Umkehrschluss verfügten die nationalen Regierungen, oft in Kooperation mit Wirtschafts- und Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften, demzufolge über relativ weitreichende Möglichkeiten der makroökonomischen, fiskal-, industrie- und infrastrukturpolitischen und nicht zuletzt wohlfahrtsstaatlichen und beschäftigungspolitischen Regulation (Koch 2008, 262ff.).

Im Laufe der 1970er und 1980er Jahre stießen die verfügbaren Steuerungsinstrumente jedoch vermehrt an ihre Grenzen. Dies war zum einen der Fordismuskrisis, d. h. niedrigen wirtschaftlichen Wachstumsraten, zunehmenden Erwerbslosen Zahlen und einer steigenden Verschuldung der öffentlichen Haushalte, geschuldet, zum anderen aber auch dem Zusammenbruch des Bretton Woods Systems und der nachfolgend einsetzenden Liberalisierung der Finanz- und Dienstleistungsmärkte. Politisch verdichteten sich beide Prozesse in einem Übergang zu einer angebotsorientierten, zunehmend marktliberal, bisweilen sogar marktradikal ausgerichteten Wirtschafts- und Finanzpolitik. Durch den europäischen Integrationsschub wurde diese Entwicklung zusätzlich stabilisiert und gefördert:

- Einen ersten Schritt bildete das Europäische Währungssystem (EWS), das 1979 gegründet worden war, um den starken Wechselkursschwankungen in Westeuropa entgegen zu wirken. Dieses Ziel konnte durchaus erfolgreich realisiert werden. Zugleich sorgte die zentrale Rolle der Deutschen Bundesbank jedoch ebenso dafür, dass sich vermittelt über das EWS die deutsche Stabilitätskultur verallgemeinerte und sich die geldpolitischen Prioritäten in Richtung Inflationsbekämpfung und Haushaltskonsolidierung verschoben (McNamara 1998, 130ff.).
- Mitte der 1980er Jahre folgte das Projekt des EG-Binnenmarktes, durch das die sog. »Eurosklерose«, d. h. die vermeintliche, wachstums- und investitionsfeindliche regulative »Verkrustung« der europäischen Ökonomie aufgebrochen werden sollte (Tsoukalis 1997, 33ff.). Im Kern ging es darum, auf der Grundlage des Prinzips der wechselseitigen Anerkennung nationaler Regulierungsstandards, nicht-tarifäre – technische, administrative und politische – Handelshemmnisse zu beseitigen und auch auf den zuvor mitunter sehr umfassend, zum Teil öffentlich organisierten Dienstleistungs-, Finanz- und Arbeitsmärkten den grenzüberschreitenden Wettbewerb zu fördern.
- In den 1990er Jahren ging es dann vor allem darum, die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) zu realisieren. Die WWU reagierte auf – durch die erhöhte Kapitalmobilität – angewachsene Spannungen innerhalb des EWS. Darüber hinaus hatte sie die Funktion, das vereinigte Deutschland integrationspolitisch stärker einzubinden, die grenzüberschreitenden Transaktionskosten weiter zu reduzieren und die Rolle der EU in der globalen Währungskonkurrenz zu stärken. Die marktliberal-monetaristische Regulierung des europäischen Wirtschaftsraumes ist durch das institutionelle Design der WWU mit einer autonomen Europäischen Zentralbank (EZB), den Konvergenzkriterien und dem Stabilitätspakt zweifelsohne weiter vorangetrieben worden (Cafruny/Ryner 2007, 31ff.).
- Ähnliches gilt auch für das Projekt der Finanzmarktintegration. Hierhinter verbirgt sich eine Reihe von Initiativen – unter anderem der Aktionsplan für Finanzdienstleistungen, die Institutionalisierung autonomisierter Regulatorische Ausschüsse, die Lissabon Strategie –, die seit Ende der 1990er Jahre eingeleitet und umgesetzt wurden, um die Finanzialisierung der europäischen Ökonomie zu forcieren (Bieling 2003). Diese betrifft nicht nur die unternehmerische Orientierung am Shareholder Value und die Reform der Corporate Governance Systeme, sondern auch die nationalen Finanzmarktförderprogramme und die (Teil-)Privatisierung von öffentlichen Unternehmen und Alterssicherungssystemen (Beckmann 2007).
- Das ebenfalls seit Ende der 1990er Jahre verfolgte Projekt der EU-Osterweiterung zielte zwar zunächst darauf, die Transformationsökonomien in den Mittel- und Osteuropäischen Ländern (MOEL) zu stabilisieren, hatte letztlich aber ähnliche Effekte, wie die Vertiefung der Markt- und Währungsintegration (Bohle 2003). Die Ursachen hierfür liegen im beträchtlichen wirtschaftlichen Entwicklungsgefälle und den zum Teil sehr unterschiedlichen Lohn-, Beschäftigungs- und Sozialstandards. Die Transnationalen Konzerne (TNKs), Wirtschaftsverbände und marktliberalen Think Tanks und Politiker nutzen diese Differenzen vermehrt, um den abhängig Beschäftigten und Gewerkschaften arbeits-, steuer- und sozialpolitische Konzessionen abzuringen.

Die hier nur knapp skizzierten Projekte verdeutlichen, dass sich die Funktionsweise und der soziale Charakter der europäischen Integration grundlegend gewandelt haben. Nicht nur für die Unternehmen, auch für die Regime der arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Regulierung ist der grenzüberschreitende Wettbewerbsdruck innerhalb der EU deutlich angestiegen (Tabelle 1). Dies gilt insbesondere für die Eurozone, in der sich die Regierungen einem recht restriktiven makroökonomischen Setting unterworfen und auf das wirtschaftspolitische Kompensationsinstrument der Wechselkursanpassung verzichtet haben. Im Kern ist der europäische Wirtschaftsraum demzufolge durch ein System von Wettbewerbsstaaten gekennzeichnet, deren Entwicklung sehr stark durch zwei komplementäre Logiken geprägt ist: einerseits durch die marktinduzierte Logik der kompetitiven Deregulierung und andererseits durch die geld- und finanzpolitische Logik der verordneten Austerität (2) Beide Logiken werden durch flankierende regulative, redistributive und koordinierende Maßnahmen – arbeitspolitische Mindeststandards, regional- und strukturpolitische Förderprogramme sowie die Koordinierung von beschäftigungs- und sozialpolitischen Reformen – partiell zwar abgeschwächt, nicht aber außer Kraft gesetzt.

Tabelle 1: Politische Projekte und die Dynamiken der sozioökonomischen Restrukturierung in der EU

	EWS und WWU	EG-Binnenmarkt und Finanzmarktintegration	EU-Osterweiterung
Politische und ökonomische Ziele	Stabilisierung/Beseitigung von Wechselkursen; Inflationbekämpfung; Senkung von Transaktionskosten; verbesserte Konditionen für den grenzüberschreitenden Handel	Liberalisierung/Integration der Waren-, Dienstleistungs-, Kapital- und Arbeitsmärkte; Beseitigung nicht-tarifärer Handelshemmnisse; »Economies of Scale«; Produktivitätssteigerungen; Stärkung der EG/EU in der Triade-Konkurrenz	Stabilisierung der Transformationsökonomien; neue Investitions- und Absatzmärkte; zusätzliche Deregulierungs- und Privatisierungsimpulse
Implikationen und Probleme	Kompetitive Austerität; Primat der Haushaltskonsolidierung; Beeinträchtigung der öffentlichen Infrastruktur; Deregulierung der Wohlfahrts- und Arbeitsmarktregime; Massenerwerbslosigkeit und verschärfte Lohnkonkurrenz	Wirtschaftliche, aber auch regulative Konkurrenz; Deregulierung und Absenkung von Arbeits- und Sozialstandards; Steuerkonkurrenz; zunehmende soziale Ungleichheiten und regionale Disparitäten	Gesamteuropäische Wertschöpfungsketten; Zunahme regionaler Disparitäten; forcierte Lohnkonkurrenz; Probleme der sozialen Harmonisierung; gesellschaftliche und inter-regionale Verteilungskonflikte
Flankierende arbeits- und sozialpolitische Maßnahmen	Kohäsionsfonds; Europäische Beschäftigungsstrategie; Offene Methode der Koordinierung (OMK); Modernisierung der sozialen Sicherungssysteme (Flexicity)	Struktur- und Regionalfonds; arbeitspolitische Mindeststandards; Sozialer Dialog; Modernisierung der sozialen Sicherungssysteme	Erweiterung und Modifikation der Offenen Methode der Koordinierung (OMK); begrenzte Finanztransfers

Quelle: eigene Darstellung

3. Arbeitsmarkt- und sozialpolitische Programmierung

Ungeachtet einiger flankierender Aktivitäten ist für die europäische politische Ökonomie die Asymmetrie zwischen einer forcierten Markt- und Währungsintegration und einer blockierten arbeits- und sozialpolitischen Regulierung nach wie vor konstitutiv (Holman 2006, 93ff.). Um die Asymmetrie abzuschwächen, hatten die Gewerkschaften – unterstützt durch einige Regierungen und Mitglieder der Europäischen Kommission – noch bis weit in die 1990er Jahre versucht, gemeinsame arbeits- und sozialpolitische Mindeststandards zu definieren. Im Laufe der Zeit wurden die politischen Grenzen dieser Strategie dann jedoch mehr und mehr offensichtlich. Gleichzeitig verlagerte sich im Kontext der Realisierung der WWU – der wirtschaftlichen Rezession der Jahre 1992 – 93, der durch austeritätspolitische Prioritäten verschärften Massenerwerbslosigkeit und der aufbrechenden Legitimationskrise europäischer Politik – die Aufmerksamkeit auf Fragen der Beschäftigungsförderung. Ein wichtiges Dokument bildete dabei ein von Jacques Delors, dem damaligen Kommissions-Präsidenten, initiiertes Weißbuch zu »Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung« (Europäische Kommission 1993), das sowohl keynesianisch-infrastrukturpolitische als auch marktliberal-arbeitsmarktpolitische Strategiekomponenten enthielt und die europäische Diskussions-Agenda der 1990er Jahre wesentlich strukturierte.

Die nachfolgenden Schritte und Stationen der Etablierung einer europäischen Beschäftigungspolitik sind rasch erzählt (Tidow 1998, 15ff; Bieling 2006, 51ff.). Das erste Datum bildete der Essener Gipfel im Dezember 1994, auf dem sich die Regierungen auf einige beschäftigungspolitische Eckpunkte verständigten. Hierzu zählten die Förderung von Investitionen in die Berufsbildung, eine gesteigerte Beschäftigungsintensität des Wachstums, die Senkung der Lohnnebenkosten, die verstärkte Wirksamkeit der Arbeitsmarktpolitik sowie Maßnahmen zugunsten der von Erwerbslosigkeit besonders betroffenen Gruppen. All diese Elemente signalisieren, dass es den Wirtschafts- und Arbeitgeberverbänden und konservativ-liberalen Regierungen im europäischen Kontext schon früh gelang, die keynesianisch-infrastrukturpolitischen Komponenten des Kommissions-Weißbuches in den Hintergrund zu schieben und Beschäftigungspolitik im Kern auf Arbeitsmarktpolitik zu reduzieren. Auch die Aufnahme eines eigenen Kapitels »Beschäftigungspolitik« in den Amsterdamer EU-Vertrag von 1997 änderte hieran nur wenig. Letztlich wurde hierdurch nur ein Verfahren institutionalisiert, gemäß dem die Regierungen in Kooperation mit der Europäischen Kommission gemeinsame beschäftigungspolitische Leitlinien definieren, diese in nationalen Aktionsplänen umsetzen und – gestützt auf entsprechende nationale Beschäftigungsberichte – schließlich evaluieren. Schon bald darauf wurde die Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS) im Rahmen dreier Prozesse weiter konkretisiert und ausgestaltet (Platzer 1999): Im Zentrum stand dabei der 1997 eingeleitete Luxemburg-Prozess. In ihm wurden das Koordinationsverfahren und die beschäftigungspolitischen Leitlinien spezifiziert und vier Schwerpunkten zugeordnet: der Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit; der Entwicklung des Unternehmergeistes; der Förderung der Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und ihrer Beschäftigten; sowie der Unterstützung von Maßnahmen zur Chancengleichheit für Frauen und Männer. In Ergänzung hierzu hatten vor allem die Wirtschafts- und Arbeitgeberverbände auf den 1998 eingeleiteten Cardiff-Prozess gedrängt, der weitere Strukturreformen in allen Bereichen des EG-Binnenmarktes vorsah; und

zur Kompensation gelang es den Gewerkschaften und keynesianisch orientierten Sozialdemokraten 1999 den so genannten Köln-Prozess zu etablieren, d. h. einen auf EU-Ebene angesiedelten makroökonomischen Dialog, dessen Relevanz angesichts des unverbindlichen, primär symbolischen Charakters der Gespräche allerdings sehr bescheiden ist.

Die im Frühjahr 2000 ausgerufene Lissabon-Strategie mit der Offenen Methode der Koordinierung (OMK) ist in zweifacher Hinsicht sehr stark durch die Beschäftigungsstrategie inspiriert. Zum einen orientiert sie sich verfahrenstechnisch sehr stark an dem in der Beschäftigungsstrategie entwickelten Koordinationsansatz, d. h. gemeinsam definierten Zielen, Leitlinien und Benchmarks, die die nationalen Modernisierungsstrategien anleiten sollten, die ihrerseits auf der Grundlage nationaler Berichte regelmäßig gemeinsam evaluiert werden. So ist die OMK schon sehr bald auf sehr viele Politikfelder – so z. B. auf die Modernisierung des Sozialschutzes, die Bekämpfung der sozialen Exklusion, den Übergang in die Informationsgesellschaft, die Bildungspolitik, die Forschungs- und Entwicklungspolitik sowie auf Fragen der Unternehmenspolitik und Wirtschaftsreformen – ausgedehnt worden (Hodson/Maher 2001). Die aufgeführten Bereiche signalisieren, dass sich die Lissabon-Strategie zum anderen auch strategisch-konzeptionell sehr stark an der Beschäftigungsstrategie orientiert. In gewisser Weise stellt sie den Versuch der damals vorwiegend neu-sozialdemokratisch geführten nationalen Regierungen dar, die Konzeption des »Dritten Wegs«, nicht zuletzt das Flexicurity-Leitbild und den Ansatz einer aktivierenden Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, in der EU zu verallgemeinern und dabei die unterschiedlichen nationalen Handlungsprioritäten zu berücksichtigen (Aust 2000).

Innerhalb des so definierten Rahmens ist die Europäische Beschäftigungsstrategie nur noch insofern weiter entwickelt worden, als operativ die Leitlinien weiter differenziert und quantifiziert (Eichhorst/Rhein 2004) und mit den wirtschaftspolitischen und wettbewerbsstrategischen Komponenten der Lissabon-Strategie integrativ stärker verzahnt wurden (Becker 2009). Die Euphorie, die die Europäische Beschäftigungs- und auch die Lissabon-Strategie anfangs begleitet hatte, ist angesichts der insgesamt sehr bescheidenen wirtschaftlichen Resultate und Beschäftigungseffekte inzwischen jedoch längst verflogen (Dräger 2005). Dies gilt auch für die wissenschaftliche Begleit-Debatte, in die sich auch immer mehr skeptische Stimmen mischen. Die Kritik adressiert dabei entweder die Unverbindlichkeit, Widersprüchlichkeit und Ineffektivität der OMK (Schäfer 2006) oder aber den disziplinierenden Charakter einer dem Benchmarking-Verfahren eingeschriebenen liberalen Modernisierungs- und Kontrolltechnologie (Haahr 2004). Beide Kritikpunkte scheinen sich auf den ersten Blick zu widersprechen. Genauer betrachtet ergänzen sie sich jedoch. So ist die OMK einerseits zwar recht unverbindlich und durch eine allenfalls diffuse Zuschreibung politischer Verantwortlichkeiten gekennzeichnet, andererseits sind die sie umrahmenden Modernisierungsdiskurse zugleich aber allgegenwärtig und von den nationalen politischen Akteuren nur schwer zu ignorieren (Jacobson 2004).

Die Gründe hierfür sind primär politökonomischer Natur. So reagieren die Beschäftigungs- und auch die Lissabon-Strategie auf offensichtliche politische Regulierungs- und Interventionslücken, die zum Teil die arbeits-, beschäftigungs- und sozialpolitische Situation in den EU-Mitgliedstaaten, zum Teil aber auch allgemein die Stabilisierungs- und Ausgleichserfordernisse der WWU betreffen. Gemäß letzterer

kommt es insbesondere darauf an, eine – potenziell – ungleichgewichtige wirtschaftliche Entwicklung durch eine kostensenkende Politik der Deregulierung und Flexibilisierung der Arbeitsmärkte, Tarifbeziehungen und Sozialsysteme auszubalancieren. Angereichert mit einigen wenigen industrie-, infrastruktur- und sozialpolitischen Aktivierungselementen zeichnet sich die Beschäftigungs- und Lissabon-Strategie daher durch eine marktliberal-angebotspolitische Schlagseite aus, von der in der konkreten nationalen Reformpraxis allenfalls punktuell abgewichen wird.

4. Ausblick: Europäisierungseffekte

In der Verknüpfung von Aktivierungs- und Kostensenkungsabsichten gewinnen in der EU für die nationalen Regierungen Workfare-Elemente, d. h. Maßnahmen einer stärkeren Konditionalisierung sozialer Anrechte und einer damit verbundenen Arbeitsverpflichtung, vielfach an Bedeutung. Wie eingangs bereits thematisiert, wäre es allerdings zu eindimensional, diese Entwicklung primär der europäischen Integration zuzuschreiben. Zumindest ist zu berücksichtigen, dass die EU programmatisch eine Re-Kommodifizierung der Arbeitskraft primär durch Aktivierungs- bzw. Befähigungsmaßnahmen einfordert und nur indirekt Workfare-Maßnahmen begünstigt. Zudem werden die nationalen Reformdynamiken durch die EU zwar spezifisch überformt und akzentuiert, nicht aber unmittelbar erzwungen. Ungeachtet der nachdrücklichen europäischen Empfehlung, durch eine aktivierende Flexibilisierung und Deregulierung der Arbeitsmärkte und Sozialsysteme das Beschäftigungsniveau zu heben, verfügen die nationalen Regierungen und Sozialpartner – sofern dies die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zulässt – durchaus über beträchtliche Interpretations- und Handlungsspielräume (Mailand 2008; Lehndorff 2009). Mit anderen Worten, die gemeinsam definierten europäischen Leitlinien und Benchmarks werden nach wie vor durch die nationalen sozioökonomischen und institutionellen Bedingungen, die politisch-kulturellen Präferenzen und gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse gebrochen und spezifiziert.

Was dies für die mittlerweile 27 Mitgliedstaaten der EU konkret bedeutet, kann hier freilich nur angedeutet werden (vgl. hierzu Koch u. a. 2005; Dingeldey 2007; Mailand 2008; Sesselmeier/Somaggio 2009): Die Reformprogramme in den skandinavischen Ländern entsprechen allgemein – häufig erfolgt daher auch der Hinweis auf den Modellcharakter der dänischen Arbeitsmarktpolitik – recht gut dem diskursiv propagierten Flexicurity-Ideal. So mehren sich zwar auch hier Eigenverantwortlichkeits- und Workfare-Elemente, die in der Tradition einer umfassenden aktiven Arbeitsmarktpolitik zugleich aber durch vielfältige Förder- und Qualifizierungsprogramme ergänzt werden. Im Unterschied hierzu ist das Niveau der sozialen Sicherungsleistungen und der aktiven Arbeitsmarktpolitik im liberalen Wohlfahrtsregime, also in Großbritannien, deutlich niedriger. Zwar gewinnen für so genannte »Problemgruppen« berufsqualifizierende Förderprogramme seit den 1990er Jahren an Bedeutung, zugleich sind die Beschäftigten und Erwerbslosen – trotz des Mindestlohnes – aber mit beträchtlichen Flexibilitätsansprüchen und Zwängen zur Arbeitsaufnahme konfrontiert. Dieser Zwang ist in den konservativen Wohlfahrtsstaaten aufgrund der umfassenderen sozialen Sicherung bislang noch schwächer ausgeprägt. Im Zuge der jüngeren Reformschritte nimmt er jedoch unverkennbar zu, während die Qualifikations- und Fördermaßnahmen angesichts ihrer geringen finanziellen

Ausstattung vielfach nur symbolischen Charakter aufweisen. Noch weitaus problematischer stellt sich die Entwicklung in den post-autoritären und post-kommunistischen Staaten dar. Unter den Bedingungen knapper öffentlicher Ressourcen fällt es hier offenkundig schwer, den strukturellen Workfare- und Prekarisierungstendenzen durch verbesserte soziale Sicherungsleistungen und berufliche Qualifikationsprogramme entgegen zu wirken.

Schaut man sich die Resultate der – europäisch koordinierten – nationalen Reformanstrengungen an, so scheinen diese, was die Beschäftigungsquote betrifft, die von 2002 bis 2007 um 3,2 Prozentpunkte auf 65,4 Prozent gestiegen ist, auf den ersten Blick durchaus beachtlich (European Commission 2008, 218). Genauer betrachtet, relativiert sich dieser Anstieg jedoch, wenn berücksichtigt wird, dass es sich hierbei vermehrt um – unfreiwillige – Teilzeitjobs, befristete Beschäftigungsverhältnisse oder Zeitarbeit handelt. Oft sind diese Beschäftigungsformen nicht nur durch eine prekäre soziale Absicherung, sondern auch – sofern Mindestlöhne fehlen – durch eine sehr schlechte Entlohnung gekennzeichnet. Mit der Dauer der Wirtschaftskrise, d. h. steigenden Erwerbslosen- und Armutsquoten und einer angespannten öffentlichen Finanzlage, ist einerseits davon auszugehen, dass der Niedriglohnsektor und mit ihm die Prekarisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse weiter an Bedeutung gewinnen. Andererseits dürfte – genährt durch den allseits präsenten Diskurs der Befähigung und Inklusion – aber auch der Unmut über die unerfüllten sozialen Versprechungen anwachsen. Ob die Entsolidarisierung der Gesellschaft voranschreitet, ist demzufolge keineswegs gewiss. Die Beantwortung dieser Frage ist nicht nur vom weiteren Verlauf der Wirtschafts- und Finanzkrise abhängig, sondern auch von der Fähigkeit von Gewerkschaften, Parteien, sozialen Bewegungen und Intellektuellen, den diffusen gesellschaftlichen Unmut politisch aufzugreifen und als eine produktive Ressource in die sich bereits jetzt abzeichnenden Gestaltungs- und Verteilungskämpfe einzubringen.

Literatur

- Arts, Wil/ Gelissen, John (2002) Three Worlds of Welfare Capitalism or more? A State of the Art Report; in: *Journal of European Social Policy* 2/2002, 137-158
- Aust, Andreas (2000) »Dritter Weg« oder »Eurokeynesianismus«? Zur Entwicklung der Europäischen Beschäftigungspolitik seit dem Amsterdamer Vertrag; in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 3/2000, 269-283
- Becker, Peter (2009) Beschäftigungs- und Sozialpolitik; in: Weidenfeld, Werner/ Wessels, Wolfgang (Hg.) *Jahrbuch der Europäischen Integration* 2008, Baden-Baden, 131-136
- Beckmann, Martin (2007) *Das Finanzkapital in der Transformation der europäischen Ökonomie*, Münster
- Bieling, Hans-Jürgen (2003) Social Forces in the Making of the New European Economy: The Case of Financial Market Integration; in: *New Political Economy* 2/2003, 203-224
- Bieling, Hans-Jürgen (2006) Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in der Europäischen Union – Problemlagen, Krisendiagnosen, Strategieelemente; in: Stelzer-Orthofer, Christine (Hg.) *Arbeitsmarktpolitik im Aufbruch*, Wien, 39-72
- Bieling, Hans-Jürgen (2010) Die EU in der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise: Konturen und innere Widersprüche des europäischen Krisenmanagements; in: Kessler, Oliver (Hg.) *Die Politische Ökonomie der Subprime-Krise*, Wiesbaden, i. E.
- Bohle, Dorothee (2003) Osterweiterung der EU – Neuer Impuls oder Rückschlag für die europäische Integration?; in: Beckmann, Martin/ Hans-Jürgen Bieling/ Frank Deppe (Hg.) »Euro-Kapitalismus« und globale politische Ökonomie, Hamburg, 144-168

- Bosch, Gerhard/ Jill Rubery/ Steffen Lehndorff (2007) European employment models under pressure to change; in: *International Labour Review* 3-4/2007, 253-277
- Cafruny, Alan W./ Ryner, Magnus (2007) Europe at Bay. In the Shadow of US Hegemony, Boulder u. a.
- Dingeldey, Irene (2007) Wohlfahrtsstaatlicher Wandel zwischen »Arbeitszwang« und »Befähigung«; in: *Berliner Journal für Soziologie* 2/2007, 189-209
- Dräger, Klaus (2005) Jedem eine zweite Chance? Lieber nicht. Die Lissabon-Strategie der Europäischen Union und ihr »Neubeginn«; in: Etzezarreta, Miren u. a.: *EuroMemo* 2004, Hamburg, 41-58
- Eichhorst, Werner/ Rhein, Thomas (2004) Europäische Beschäftigungsstrategie – Katalysator für nationale Reformen; in: *Wirtschaftsdienst* 8/2004, 538-544
- Esping-Andersen, Gösta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton
- Europäische Kommission (1993) Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung. Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert. Weißbuch, Luxemburg
- European Commission (2008) *Employment in Europe 2008*, Luxemburg
- Haahr, Jens Henrik (2004) Open co-ordination as Advanced Liberal Government; in: *Journal of European Public Policy* 2/2004, 209-230
- Hodson, Dermot/ Maher, Imelda (2001) The Open Method as a New Mode of Governance: The Case of Soft Economic Policy Co-ordination, in: *Journal of Common Market Studies* 4/2001, 719-746
- Holman, Otto (2006) Trans-national Governance without Supra-national Government: The Case of the European Employment Strategy; in: *Perspectives on European Politics and Society* 1/2006, 91-107
- Jacobsson, Kerstin (2004) Soft regulation and the subtle transformation of states: the case of EU employment policy; in: *Journal of European Social Policy* 4/2004, 355-370
- Jessop, Bob (1993) Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy; in: *Studies in Political Economy* 1/1993, 7-39.
- Koch, Max (2008) The State in European Employment Regulation; in: *European Integration* 2/2008, 255-272
- Koch, Susanne/ Gesine Stephan/ Ulrich Walwei (2005) Workfare: Möglichkeiten und Grenzen; in: *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung* 2-3/2005, 419-440
- Lehndorff, Steffen (2009) Vor der Rückkehr des Staates? Europäische Beschäftigungsmodelle im Umbruch; in: Lehndorff, Steffen (Hg.) *Abriss, Umbau, Renovierung? Studien zum Wandel des deutschen Kapitalismusmodells*, Hamburg, 197-235
- Lessenich, Stephan (1994) »Three Worlds of Welfare Capitalism« – oder vier? Strukturwandel arbeits- und sozialpolitischer Regulierungsmuster in Spanien; in: *Politische Vierteljahresschrift* 2/1994, 224-244
- Mailand, Mikkel (2008) The uneven impact of the European Employment Strategy on member states' employment policies: a comparative analysis; in: *Journal of European Social Policy* 4/2008, 353-365
- McNamara, Kathleen R. (1998) *The Currency of Ideas. Monetary Politics in the European Union*, Ithaka/London
- Platzer, Hans-Wolfgang (1999) Die EU-Sozial- und Beschäftigungspolitik nach Amsterdam: Koordinierte und verhandelte Europäisierung?; in: *Integration* 3/1999, 176-190
- Ruggie, John Gerard (1982) International Regimes, Transactions and Change: Embedded Liberalism and the Postwar Economic Order; in: *International Organization* 2/1982, 379-416
- Schäfer, Armin (2006) Aufstieg und Grenzen der Offenen Methode der Koordinierung; in: *WSI-Mitteilungen* 10/2006, 540-545
- Sesselmeier, Werner/Somaggio, Gabriele (2009) Funktionswandel der Arbeitsmarktpolitik; in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 27/2009, 9-14
- Statz, Albert (1989) Die Entwicklung der europäischen Integration – ein Problemaufriss; in: Deppe, Frank/ Jörg Huffschmid/ Klaus-Peter Weiner (Hg.) 1992 – Projekt Europa. Politik und Ökonomie in der Europäischen Gemeinschaft, Köln, 13-38
- Tidow, Stefan (1998) Europäische Beschäftigungspolitik. Die Entstehung eines neuen Politikfeldes: Ursachen, Hintergründe und Verlauf des politischen Prozesses, FEI-Arbeitspapier Nr. 18, Marburg

Tsoukalis, Loukas (1997) *The New European Economy Revisited*, Oxford
 Zilner, Patrick (2000) *Die Veränderung von Staatlichkeit in Europa – regulations- und staats-
 theoretische Überlegungen*; in: Bieling, Hans-Jürgen/Steinhilber, Jochen (Hg.) *Die Konfigu-
 ration Europas – Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie*, Münster, 73-101

Anmerkungen

- 1 Der Begriff der De-Kommodifizierung beschreibt allgemein die sozialpolitisch bedingte Abschwächung des Warencharakters der Arbeitskraft. Dies ist allerdings nicht so zu interpretieren, dass der Wohlfahrtsstaat per definitionem de-kommodifiziert. Schließlich zielen viele wohlfahrtsstaatliche Leistungen – nicht zuletzt die des (Aus-)Bildungssystems, der aktiven Arbeitsmarktpolitik oder auch des Gesundheitssystems – ebenso darauf, die Individuen zur Aufnahme von Erwerbsarbeit zu befähigen und in der Arbeitsmarktkonkurrenz zu unterstützen
- 2 In der aktuellen Wirtschafts- und Finanzkrise deuten die Verschuldungspraxis und die konjunkturpolitischen Impulse der nationalen Regierungen darauf hin, dass das makro-ökonomische Setting der EU in der Praxis weniger restriktiv als befürchtet ist. Dies ändert letztlich aber nur wenig daran, dass das staatliche Krisenmanagement primär reaktiv, von der Reichweite begrenzt und inhaltlich widersprüchlich bleibt (Bieling 2010). Kurzum, fokussiert auf die Stabilisierung des Bankensystems – und die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte – werden die Möglichkeiten des integrierten europäischen Wirtschaftsraumes bei weitem nicht ausgeschöpft.

Wir sind dabei...

...weil wir gemeinsam
mehr erreichen können!



Mitglied sein bringt's!

Service-Hotline: **05 0301-301**
www.gpa-djp.at

- **Rechtsberatung und Rechtsschutz** in arbeitsrechtlichen Angelegenheiten
- **Beratung** zu Arbeitsrecht, Arbeitszeit, Abfertigung Neu, Kollektivvertrag, Einstufung, Überstunden, Karenz und Mutterschutz, Weiterbildung uvm.
- Mehr **Information** durch die Mitgliederzeitschrift **KOMPETENZ**
- Umfassendes **Service** durch die Mitglieds-**CARD**, auch im Bereich Freizeit, Sport, Kultur und Urlaub



GPA djp
GEWERKSCHAFT DER PRIVATANGESTELLTEN
DRUCK - JOURNALISMUS - PAPIER