

Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG)

Arbeitspapier Nr. 18

Stefan Tidow

Europäische Beschäftigungspolitik

**Die Entstehung eines neuen Politikfeldes:
Ursachen, Hintergründe und
Verlauf des politischen Prozesses**



FEG am Institut für Politikwissenschaft des Fachbereichs
Gesellschaftswissenschaften und Philosophie der Philipps-Universität Marburg

Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG)

Arbeitspapiere
der Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG)

Nr. 18

Stefan Tidow

Europäische Beschäftigungspolitik
Die Entstehung eines neuen Politikfeldes:
Ursachen, Hintergründe und
Verlauf des politischen Prozesses

Marburg 1998

ISBN 3-8185-0269-2

Redaktionelle Bearbeitung: Jochen Steinhilber

FEG am Institut für Politikwissenschaft

**Fachbereich Gesellschaftswissenschaften und Philosophie der
Philipps-Universität Marburg**

Wilhelm-Röpke-Str. 6

35032 Marburg

Inhaltsverzeichnis

1. EINLEITUNG	6
2. DER NEUE VERTRAGSTEXT	7
2.1 Bisherige Regelungen	7
2.2 Neue Regelungen	10
2.3 Anything goes.....	12
3. EUROPÄISCHE BESCHÄFTIGUNGSPOLITIK: DIE HERAUSBILDUNG EINES POLITIKFELDES	15
3.1 Der sozio-ökonomische und politische Kontext.....	15
3.2 Die Weißbuch-Strategie	19
3.2.1 Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung	19
3.2.2 "Passive Revolution"	22
3.2.3 Molekulare Veränderungen	24
3.3 Die Regierungskonferenz 1996/97	27
3.3.1 Die Reflexionsgruppe und die Ausweitung der Agenda.....	27
3.3.2 Positionen der Mitgliedstaaten.....	31
3.3.2.1 Die Befürworter	32
3.3.2.2 Die Zögerlichen	41
3.3.2.3 Die Gegner: Großbritannien, Deutschland und Frankreich	44
3.3.2.4 Europäischen Institutionen und die Sozialpartner.....	46
3.3.2.5 Die WWU - eine heilige Kuh	53
3.3.3 Der Verhandlungsprozeß.....	55
3.3.4 Der Gipfel von Amsterdam	63
3.3.5 Bargaining?	65
3.4 Der Gipfel in Luxemburg	66
4. DAS EUROPÄISCHE MEHREBENENSYSTEM UND DIE REGULIERUNG DER ARBEITSMARKTKRISE	72
5. LITERATUR.....	77

1. EINLEITUNG¹

Die anhaltende Massenarbeitslosigkeit ist gegenwärtig nicht nur das dominierende innenpolitische Thema in fast allen westeuropäischen Gesellschaften, sondern zugleich ein zentraler inhaltlicher Streitpunkt über die Weiterentwicklung des europäischen Integrationsprozesses. Obwohl dieser Streit mit der Aufnahme eines neuen Beschäftigungskapitels in den EU-Vertrag vorerst beigelegt worden zu sein scheint, bleibt die Beschäftigungspolitik ein Politikfeld im Schwebezustand. Das konkrete Policy-Profil der beschäftigungspolitischen Strategie, deren Grundzüge auf dem Gipfel in Amsterdam beschlossen wurden, ist weiterhin umstritten. Der nun gefundene Kompromiß vermag allenfalls kurzfristig das Spannungsverhältnisse zwischen europäischer monetären Integration und nationaler sozialpolitischer Transformation einzuhegen.

Die Vertragsrevision von Amsterdam und der Beschluß, das neu formulierte Verfahren der beschäftigungspolitischen Koordination sofort anzuwenden, bildet den vorläufigen Höhepunkt eine Debatte, die bereits mit dem Weißbuch der Kommission "Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung" im Jahr 1993 begann. Seither wurde darüber gestritten, ob und wie Europa - wenn überhaupt - einen Beitrag zur Bekämpfung der Arbeitsmarktkrise leisten kann.

Im Mittelpunkt der vorliegenden Untersuchung steht das integrationspolitische und -theoretische Interesse, den Stellenwert europäischer Beschäftigungspolitik innerhalb des Integrationsprozesses zu bestimmen. Es geht weniger darum, die konstitutionelle Qualität der neuen Regelungen oder die Frage zu diskutieren, inwiefern der gefundene Kompromiß wirksam zur Verringerung der Massenarbeitslosigkeit beitragen kann und wird.² Die These ist, daß sich mit Beginn der neunziger Jahre die Legitimationsressourcen des Binnenmarkt-Europas erschöpft haben und daß es in der anhaltenden Auseinandersetzung um die politische Verarbeitung einer Hegemoniekrise des neoliberalen Integrationsprojektes geht. In Zentrum der Auseinandersetzung stehen dabei Strategien einer partiellen Modifikation des alten Projektes und nicht die Suche nach alternativen Orientierungen für ein europäisches Gesellschaftsmodell. Vor diesem Hintergrund wird die Herausbildung des neuen Politikfeldes in seiner Anbindung an das herrschende Integrationsprojekt thematisiert und auf

1 Die Untersuchung ist Teil eines seit Sommer 1997 an der Universität Marburg laufenden DFG-Forschungsprojektes unter der Leitung von Prof. Dr. Frank Deppe zum Thema "Beschäftigungspolitik in der EU als neues Politikfeld im dynamischen Mehrebenensystem? Eine Studie zur europäischen Regulation der Arbeitsmarktkrise".

2 Vgl. dazu z.B. Huffscheid, Jörg: Licht am Ende des Tunnels? Anfänge einer europäischen Beschäftigungspolitik, in: Dreßler, Rudolf; Negt, Oskar; Wolter, Henner (Hrsg.), *Jenseits falscher Sachzwänge. Streiten für eine zukunftsfähige Politik.* Detlef Hensche zum 60. Geburtstag, Hamburg 1998, S. 43-53; Roth, Christian: Beschäftigung, in: Bergmann, Jan; Lenz, Christofer (Hrsg.), *Kommentar zum Vertrag von Amsterdam vom 2. Oktober 1997. Eine Besprechung der Amsterdamer Änderungen des Vertrages über die Europäische Union sowie des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft,* Köln 1998, S. 33-51.

Kontinuitäten und Diskontinuitäten hin untersucht. Letztlich geht es darum, die widersprüchlichen Konturen des Politikfeldes und deren Ursachen auch theoretisch einzufangen.

Zunächst werden die Änderungen, die sich mit der Vertragsrevision ergeben haben, den bisherigen beschäftigungspolitischen Ansätzen gegenübergestellt. Schon dabei wird deutlich, daß auf diese Weise keine Erkenntnisse über den tatsächlichen Stellenwert der Beschäftigungspolitik gewonnen werden können. In drei Phasen wird deshalb der politische Prozeß seit Beginn der neunziger Jahre untersucht und die Herausbildung des Politikfeldes nachgezeichnet. Die erste Etappe bildet das "Weißbuch" der Europäischen Kommission (1993) und das sich anschließende sogenannte "Essen Follow-up" (1994 ff). Gegenübergestellt werden die beschäftigungspolitische Konzeption der Kommission und die auf dem Europäischen Rat in Essen beschlossene Beschäftigungsstrategie der Union. Die zweite Phase bildet die Regierungskonferenz 1996/97. Auf ihr liegt der Schwerpunkt der Untersuchung. Anhand wesentlicher Quellen werden die beschäftigungspolitischen Positionen der Regierungen, der Verhandlungsverlauf und die Herausbildung des politischen Kompromisses rekonstruiert. Die dritte Phase umfaßt den kurzen Zeitraum zwischen dem Gipfel in Amsterdam (Juni 1997) und dem Sondergipfel zur Beschäftigung in Luxemburg (November 1997).

Die Analyse ist akteurszentriert, da die Intentionen und Strategien der verschiedenen Akteure - insbesondere der Kommission und der nationalen Regierungen - im Vordergrund stehen. Es wird gefragt, inwieweit deren Vorstellungen sich in den Ergebnissen niederschlagen und für die Herausbildung des Politikfeldes von Bedeutung waren. Eine reine Rückbindung an Akteurstrategien vermag jedoch die Dynamik nur unzureichend erklären. Die Spezifik der Beschäftigungspolitik läßt sich nur erschließen, wenn sie vor dem Hintergrund ihrer Anbindung an das Integrationsprojekt thematisiert wird und dabei auch die institutionelle Struktur des europäischen Mehrebenensystems in Rechnung gestellt wird. In Anlehnung an Antonio Gramsci wird die Herausbildung des Politikfeldes hier als "passive Revolution" interpretiert, deren Verlauf sich weniger einer gezielten und politisch erfolgreichen Strategie verdankt, als vielmehr einem anhaltenden Prozeß "molekularer Veränderungen". Diese tragen schließlich dazu bei, daß sich der Charakter des Integrationsprojektes von innen heraus tatsächlich partiell verändert.

2. DER NEUE VERTRAGSTEXT

2.1 Bisherige Regelungen

Die Beschäftigungspolitik war bisher kein originäres europäisches Politikfeld. Dies heißt freilich nicht, daß es keine europäischen beschäftigungspolitischen Kompetenzen gab, denn schon seit den Anfängen der Integration fallen einzelne Aspekte des Arbeitsmarktes in den Geltungsbereich der Gemeinschaft. Seither sind weitere Kompetenzen hinzugekommen. Im wesentlichen wurden diese Bestimmungen bisher

allerdings unter die Sozialpolitik subsumiert.³ Wenn man die Existenz eines Politikfeldes an eine Reihe von Kriterien knüpft - an rechtliche Grundlagen, eigene finanzielle Mittel und zum Handeln legitimierte Akteure -, läßt sich mit der Vertragsrevision von Amsterdam nunmehr ein eigenständiger Status der Beschäftigungspolitik konzederen. Wichtiger als diese eher formalen Kriterien ist freilich, daß die Beschäftigungspolitik künftig eine eigene Dynamik entfalten wird, die sich von der Logik und dem Entwicklungsmuster der Sozialpolitik - soweit man von einem solchen sprechen kann⁴ - in gewisser Hinsicht unterscheidet. Bevor im folgenden diese Dynamik untersucht wird, sollen zunächst die bisherigen vertraglichen Grundlagen rekapituliert und die Änderungen vorgestellt werden.

Schon im Maastrichter Vertrag gehört die Förderung eines "hohen Beschäftigungsniveaus" zu den Aufgaben der Europäischen Gemeinschaft (Artikel 2 EG-Vertrag). Selbst die Wirtschaftspolitik und die Währungspolitik sind diesem Ziel indirekt verpflichtet, denn einerseits sollen die Mitgliedstaaten ihre Wirtschaftspolitik so ausrichten, daß sie "zur Verwirklichung der Ziele der Gemeinschaft im Sinne des Artikel 2 beitragen" (Art 102a EG-Vertrag). Andererseits dient der Artikel 2 auch als Maßgabe für das gemeinsame Koordinationsverfahren der Wirtschaftspolitik und damit für die wirtschaftspolitischen Grundzügen nach Artikel 103 EG-Vertrag. Selbst die Europäischen Zentralbanken sollen die Verwirklichung der Zielbestimmung des Artikel 2 fördern (Artikel 105 EG-Vertrag) - freilich nur "soweit dies ohne Beeinträchtigung des Ziels der Preisstabilität möglich ist."

Direkt genannt wird die Beschäftigung in den Bestimmungen zur Sozialpolitik. Artikel 118 EG-Vertrag beauftragt die Kommission, durch Untersuchungen, Stellungnahmen und die Vorbereitung von Beratungen "eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in sozialen Fragen zu fördern, insbesondere auf dem Gebiet der Beschäftigung (...)". Der Europäische Sozialfonds hat die Aufgabe, die "Beschäftigungsmöglichkeiten der Arbeitskräfte im Binnenmarkt" zu verbessern (Artikel 123), und die Vorschriften zur beruflichen Bildung zielen auf die "berufliche Verwendbarkeit" der ArbeitnehmerInnen (Artikel 128 EG-V). Im Abkommen über die Sozialpolitik bekräftigten die 14 Unterzeichnerstaaten erneut das Ziel der Beschäftigungsförderung und eines hohen Beschäftigungsniveaus. Es ist sogar vorgesehen, daß der Rat dazu einstimmig "finanzielle Beiträge" beschließen kann - unbeschadet der Bestimmungen über den Sozialfonds (Artikel 2 Abkommen über die Sozialpolitik).

Diese Vertragsbestimmungen, die direkt auf die Beschäftigung Bezug nehmen, lassen sich um weitere ergänzen, die zumindest implizit beschäftigungsrelevante

3 Nach Bernd Schulte bilden Fragen des Arbeitsmarktes sogar den Kern sozialpolitischer Bestimmungen. Vgl. Schulte, Bernd: Von der Wirtschafts- und Rechtsgemeinschaft zur Sozialunion?, in: Döring, Diether; Hauser, Richard, Soziale Sicherheit in Gefahr. Zur Zukunft der Sozialpolitik, Frankfurt/M. 1995, S. 222-246.

4 Vgl. Pierson, Paul; Leibfried, Stephan: Zur Dynamik sozialpolitischer Integration: Der Wohlfahrtsstaat in der europäischen Mehrebenen-Politik, in: Leibfried, Stephan; Pierson, Paul (Hg.), Standort Europa, Sozialpolitik zwischen Nationalstaat und Europäischer Integration, Frankfurt/M. 1998, S. 422-463.

Aspekte betreffen, wie z.B. die sozialen Mindeststandards (Artikel 118 a). Gemeinsam bildeten sie die Grundlage für zahlreiche Richtlinien und Verordnungen.⁵

Die wichtigsten beschäftigungspolitischen Instrumente sind unbestritten die Fonds, namentlich der Europäische Sozialfonds. Mit der letzten Reform sind deren Mittel noch einmal deutlich aufgestockt worden. Ihr Volumen beträgt für die Jahre 1994-1999 knapp 160 Mrd. ECU. Wenngleich ihr primäres Ziel der Ausgleich regionaler Disparitäten ist, haben sowohl die "Ziel 1-", als auch die "Ziel 2-Bestimmungen" eine beschäftigungsfördernde Wirkung. Explizit auf die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit, auf die berufliche Eingliederung und auf die Anpassung der Arbeitskräfte an den industriellen Wandel bezogen sind die vom ESF finanzierten Ziele 3 und 4.⁶ Der tatsächliche Einfluß der Fonds auf die nationalen Beschäftigungslagen ist allerdings nur schwer zu qualifizieren. Daher werden ihre Bedeutung wie auch die bereits angeführten beschäftigungspolitischen Regelungen des Vertrages insgesamt höchst unterschiedlich eingeschätzt. Falkner macht z.B. auf die Instrumentalisierung des Sozialfonds für den nationalen Interessenausgleich aufmerksam und sieht in ihm von daher weniger ein Instrument effektiver Arbeitsmarktpolitik. Schulte erblickt im ESF demgegenüber "ein gemeinschaftliches Finanzierungsinstrument der Arbeitsmarktpolitik (so daß die Bezeichnung 'Europäischer Beschäftigungsfonds' an sich angemessener wäre [...])"⁷

Trotz unterschiedlicher Einschätzungen über die Wirkung, lassen sich einige generelle Charakteristika der bisherigen Regelungen festhalten. Da ist zunächst ihre fragmentierter Charakter, der noch dadurch verstärkt wird, daß Maßnahmen und Regelungen auf unterschiedlichen Ebenen ansetzen und auf verschiedenartigste Instrumente zurückgreifen.⁸ Festzuhalten ist auch, daß die Kommission trotz weniger rechtlicher Grundlagen in sogenannten "treaty-based games"⁹ ihren sozialpolitischen Spielraum bereits beachtlich ausgeweitet und die spärlichen Anknüpfungspunkte für

5 So z.B. die Richtlinien zur Massenentlassung, zum Elternurlaub oder zur Gleichstellung. Der Begriff der Beschäftigungspolitik ist nur schwer einzugrenzen. Hier wird ein weites Verständnis zugrunde gelegt, das sowohl arbeitsmarktpolitische und eher mikro-ökonomische Aspekte umfaßt, als auch makro-ökonomische Parameter. Streng genommen ist natürlich jede Art von Wirtschafts- und Finanzpolitik Beschäftigungspolitik, als sie mittel- und unmittelbar auf den Arbeitsmarkt einwirkt. Für die europäische Ebene scheint die Unschärfe des Begriffs sogar konstitutiv für den Charakter der politischen Auseinandersetzung zu sein. Im folgenden ist für die Zuordnung zur Beschäftigungspolitik entscheidend, ob und inwieweit die policy explizit und unmittelbar auf eine Verbesserung der Beschäftigungslage zielt bzw. zielen soll.

6 Vgl. als Überblick Schoneweg, Egon: Regionalpolitik, in: Röttlinger, Moritz; Weyringer, Claudia (Hrsg.), Handbuch der europäischen Integration. Strategie - Struktur - Politik der Europäischen Union, Wien 1996, S. 809-845.

7 Schulte, Bernd: Von der Wirtschafts- und Rechtsgemeinschaft zur Sozialunion?, a.a.O., S. 234; Vgl. auch Falkner, Gerda, Supranationalität trotz Einstimmigkeit: Entscheidungsmuster der EU am Beispiel Sozialpolitik, Bonn 1994.

8 Vgl. Roth, Christian: Beschäftigung, a.a.O.

9 Rhodes, Martin: Das Verwirrspiel der »Regulierung«: Industrielle Beziehungen und »soziale Dimension«, in: Leibfried, Stephan; Pierson, Paul, Standort Europa, a.a.O., S. 100-154.

teils weiterreichende Regulierungen genutzt hat.¹⁰ Charakteristisch ist für die beschäftigungsrelevanten Regulierungen darüber hinaus, daß vor allem marktschaffende Politiken im gemeinschaftlichen Kompetenzbereich liegen. Neben der räumlichen Mobilität soll durch Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen auch die betriebliche Mobilität gefördert werden, um die interne und externe Flexibilität des europäischen Arbeitsmarktes zu erhöhen.¹¹

2.2 Neue Regelungen

Mit der Vertragsreform von Amsterdam besteht nunmehr eine "stärkere primärrechtliche Normierung beschäftigungspolitischer Ziele und Mittel auf europäischer Ebene"¹². Die Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus ist jetzt nicht mehr nur Ziel der Gemeinschafts- sondern auch der Unionspolitiken. Eine entsprechende Formulierung wurde in die Zielbestimmungen des Artikel 2 EU-Vertrag (ehemals Artikel B) aufgenommen. Zudem wurde der Tätigkeitsbereich der Gemeinschaft erweitert und umfaßt jetzt auch "die Förderung der Koordinierung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Verstärkung ihrer Wirksamkeit durch die Entwicklung einer koordinierten Beschäftigungsstrategie" (neuer Artikel 3i EG-Vertrag).¹³

Die Modalitäten dieser "koordinierten Beschäftigungsstrategie" sind das Kernstück eines neuen Titels VIII "Beschäftigung". Der Europäische Rat prüft jährlich auf Grundlage eines Berichts von Kommission und Ministerrat die Beschäftigungslage in der Gemeinschaft und verabschiedet Schlußfolgerungen. Diese dienen dem Ministerrat auf Vorschlag der Kommission dazu, mit qualifizierter Mehrheit sogenannte beschäftigungspolitische Leitlinien zu erlassen. Die Mitgliedstaaten berücksichtigen diese Leitlinien in ihren nationalen Beschäftigungspolitiken und erstatten dem Rat und der Kommission jährlich Bericht. Nach einer Prüfung und Evaluation der eingeleiteten Schritte kann der Rat, wenn er es für angezeigt hält, dann auf Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit Empfehlungen an die Mitgliedstaaten richten.

10 Falkner, Gerda, Supranationalität trotz Einstimmigkeit, a.a.O.; Leibfried, Stephan; Pierson, Paul (Hrsg.), Standort Europa, a.a.O.

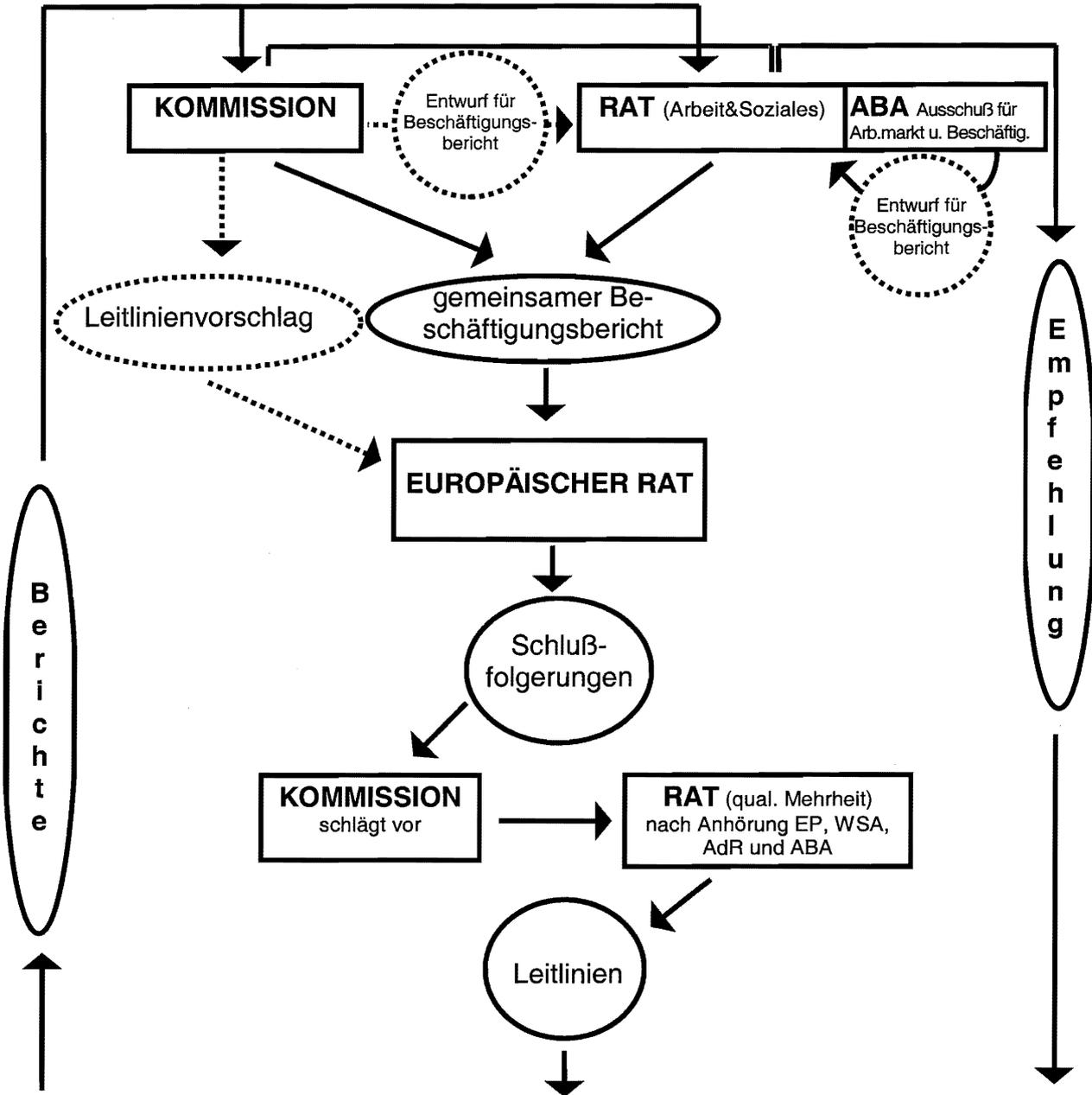
11 Vgl. Streeck, Wolfgang: Vom Binnenmarkt zum Bundesstaat? Überlegungen zur politischen Ökonomie der europäischen Sozialpolitik, in: Leibfried, Stephan; Pierson, Paul (Hrsg.), Standort Europa, a.a.O., S. 369-421.

12 Roth, Christian: Beschäftigung, a.a.O., S. 49.

13 Die Angaben beziehen sich auf den konsolidierten und völlig neu nummerierten Vertrag.

Schaubild 1

Beschäftigungspolitische Koordination Artikel 128 EU-Vertrag



MITGLIEDSTAATEN

Maßnahmen bzw. Aktionsprogramm				
Maßnahmen bzw. Aktionsprogramm				
Maßnahmen bzw. Aktionsprogramm				

→ Nach Amsterdamer Vertrag

⋯→ (ergänzende) Praxis im Vorfeld von Luxemburg

Die Prüfung und Evaluierung der nationalen Aktionen dient vor allem aber dazu, dem Europäischen Rat erneut einen (Jahres-)Bericht über die Beschäftigungslage und die Umsetzung der Leitlinien zukommen zu lassen und damit einen neuen Zyklus einzuleiten (vgl. Schaubild 1). Formal ist dieses Monitoring-Verfahren in weiten Teilen an die bekannte Koordination der Wirtschaftspolitik angelehnt. Im Gegensatz zu dieser fehlt freilich ein (abgestuftes) Sanktionsinstrumentarium.¹⁴

Zur Förderung der Koordinierung wird mit beratender Funktion ein Ausschuß eingesetzt, der sich aus je zwei VertreterInnen pro Mitgliedstaat und Kommission zusammensetzt (Artikel 130). Ähnlich wie der wirtschaftspolitische Ausschuß soll er die Entscheidung des Rates vorbereiten und - im wesentlichen den Arbeits- und Sozialministern zugeordnet - den Kontakt zum ECOFIN gewährleisten.

Die primäre Zuständigkeit für die Beschäftigungspolitik verbleibt damit bei den Mitgliedstaaten, was im Vertragstext an mehreren Stellen klar betont wird. Die Gemeinschaft aber "trägt zu einem hohen Beschäftigungsniveau bei, indem sie die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten unterstützt und erforderlichenfalls ergänzt" (Artikel 127 (1)). Wie diese Ergänzung aussehen kann, ist vorerst noch offen. Der Spielraum eines entsprechenden Vertragsartikels, der Artikel 129 - das zweite Kernstück der neuen Bestimmungen - ist bei restriktiver Lesart stark begrenzt:

"Der Rat kann gemäß dem Verfahren des Artikel 151 [ehemals 189 b, S.T.] und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie des Ausschusses der Regionen Anreizmaßnahmen zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsstaaten und zur Unterstützung ihrer Beschäftigungsmaßnahmen durch Initiativen beschließen, die darauf abzielen, den Austausch von Informationen und bewährten Verfahren zu entwickeln, vergleichende Analysen und Gutachten bereitzustellen sowie innovative Ansätze zu fördern und Erfahrungen zu bewerten, und zwar insbesondere durch den Rückgriff auf Pilotprojekte.

Diese Maßnahmen schließen keinerlei Harmonisierung der Rechtsvorschriften und sonstigen Regelungen der Mitgliedstaaten ein."

Auch die Bedeutung des neuen Artikel 127 (2) muß sich erst erweisen. Dort heißt es: "Das Ziel eines hohen Beschäftigungsniveaus wird bei der Festlegung und Durchführung der Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen berücksichtigt."

2.3 Anything goes

Die Zielbestimmungen des alten EG-Vertrages hätten - den politischen Willen vorausgesetzt - ausgereicht, sämtliche Gemeinschaftspolitiken auf ein "hohes Beschäftigungsniveau" auszurichten. Auch im Rahmen des Sozialprotokolls wäre eine Aus-

14 Vgl. Artikel 99 EG-Vertrag. Gegenüber den noch strikteren Bestimmungen zur Haushaltspolitik (Artikel 104 EG-V), die durch den Stabilitätspakt noch einmal verschärft worden sind, ist bei der wirtschaftspolitischen Koordination als "weiches" Druckmittel zumindest noch die Veröffentlichung der Empfehlungen vorgesehen, die der Ministerrat einzelnen Mitgliedstaaten gibt. Bereits diese milde Sanktionsform fehlt in der beschäftigungspolitischen Koordination. Zudem ist unklar, ob es sich um Empfehlungen an ein bestimmtes Mitgliedsland oder um generelle Empfehlungen an alle Staaten handelt (vgl. den unterschiedlichen Wortlaut der entsprechenden Bestimmungen).

weitung oder Umschichtung finanzieller Mittel und Maßnahmen möglich gewesen. In diesem Sinn bringt die Vertragsreform substantiell wenig Neues. Denn selbst das Koordinationsverfahren - nun stringenter formuliert -, war bereits Jahre vorher auf den Tagungen des Europäischen Rates in Essen 1994, Cannes und Madrid - beide 1995 - im Sinne eines "soft-law" als sogenanntes "Essen-Follow-up" längst formuliert und gängige Praxis (s.u.). Auch der neue Ausschuß für Beschäftigung und Arbeitsmarkt ist so neu nicht. Bereits vor Abschluß der Regierungskonferenz wurde er durch einen Ratsbeschluß ins Leben gerufen. Damit ist nur eine ebenfalls seit 1994 arbeitende Ad-hoc-Gruppe persönlicher Beauftragter stärker institutionalisiert worden.¹⁵ Wirklich neu ist daher zunächst nur die Einführung der qualifizierten Mehrheit. Deren Bedeutung bleibt allerdings abzuwarten, denn - obwohl die beschäftigungspolitischen Bestimmungen bereits gelten - wird dieses Entscheidungsverfahren erst nach der Ratifikation des Amsterdam-Vertrages zur Anwendung kommen. Hier zeigt sich einmal mehr, daß die großen Vertragsrevisionen eher den Vertrag an die bisherige - wenngleich nicht immer unumstrittene - Alltagspraxis anpassen, als daß sie neue Kompetenzen generieren.¹⁶ Deutlich wird auch die "Pfadabhängigkeit" europäischer Politik und die Tatsache, "wie sehr die vorhandenen politischen Rahmenbedingungen 'Inseln der Ordnung' geschaffen haben, die für die Akteure mögliche strategische Alternativen einschränken oder ausschließen."¹⁷

Auf der anderen Seite freilich haben sich die Anknüpfungspunkte für diejenigen politischen Kräfte, die die europäische Ebene stärker beanspruchen wollen, deutlich vergrößert. Gerade die Kommission, die z.B. die Vergabe der Strukturfondsmittel schon seit langem stärker als bisher an die Bedingung der Beschäftigungswirkung knüpfen will, kann sich nun explizit auf den Artikel 127 berufen. Mit dem neuen Titel scheint somit eine weitere Grundlage für "treaty-based games" gelegt zu sein. Diese sind jedoch durch Erklärungen im Anhang des EG-Vertrages in mehrfacher Hinsicht eingeschränkt: Die Anreizmaßnahmen werden dort an die Existenz einer "objektiven Beurteilung ihrer Notwendigkeit" geknüpft. Betont wird auch, daß die Finanzierung den Anreizcharakter widerspiegeln sollte und auf fünf Jahre begrenzt ist. Ferner wird geregelt, daß die Anreizmaßnahmen unter die Rubrik 3 der finanziellen Vorschau fallen und damit nur durch Umschichtungen innerhalb der Binnenmarktpolitiken finanziert werden können. Indirekt eingeschränkt ist auch das zukünftige Policy-Profil, da die Mitgliedstaaten und die Gemeinschaft

"auf die Entwicklung einer koordinierten Beschäftigungsstrategie und insbesondere auf die Förderung der Qualifizierung, Ausbildung und Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer sowie der Fähigkeit der Arbeitsmärkte hin [arbeiten], auf die Erfordernisse des wirtschaftlichen Wandels zu reagieren (...)" (Artikel 125 EG-V).

15 Vgl. ABl. Nr. L 6 vom 10. Januar 1997, S. 32 f.

16 Peterson, John: Decision-making in the European Union: Towards a Framework for Analysis, in: Journal of European Public Policy, 1/1995, S. 69-93.

17 Anderson, Jeffrey J.: Die »soziale Dimension« der Strukturfonds: Sprungbrett oder Stolperstein?, in: Leibfried, Stephan; Pierson, Paul, Standort Europa, a.a.O., S. 155-195.

Ein ausdrücklicher Hinweis auf makro-ökonomische Politiken fehlt in den neuen Bestimmungen. Symptomatisch ist schon, daß zwar die Auseinandersetzungen unter dem Titel "europäische Beschäftigungspolitik" geführt wurden, der Begriff selber jedoch an keiner Stelle des Vertrages auftaucht.

Der Kompromiß über die künftige Rechtsgrundlage kann nicht darüber hinwegtäuschen, daß ein Konsens über konkrete Ziele und Mittel noch nicht gefunden ist. Und da sich alle politischen Kräfte als "Sieger" der Konferenzverhandlungen ansehen, ist es auch kaum verwunderlich, daß die politischen und wissenschaftlichen Urteile ganz unterschiedlich ausfallen.

Die einen halten die beschäftigungspolitischen Bestimmungen für eine gute Grundlage dafür, daß die Union künftig ihren Teil zur Minderung des Problems der Massenarbeitslosigkeit erbringen kann. Einige sehen sogar die soziale Balance in der EU wieder hergestellt.¹⁸ Andere erfüllt die Furcht vor einem Brüsseler "Moloch". Dieser könnte den (nationalen) Arbeitsmarktakteuren regulative Handschellen anlegen und damit die Krise am Arbeitsmarkt erst richtig anheizen.¹⁹

Ähnlich geringschätzig, freilich aus entgegengesetzten Gründen, ist ein weiteres Urteil: Über Lippenbekenntnisse hinaus hätte sich substantiell nichts geändert.²⁰ Diese Art von symbolischer Politik sei nicht in der Lage, die unter der "Globalisierungsknute" aufgegebenen nationalen beschäftigungspolitischen Instrumente zu ersetzen bzw. neue Handlungsspielräume zu schaffen.

Die unterschiedlichen Einschätzungen könnten sich künftig auch im dominanten integrationstheoretischen Diskurs wiederfinden: Eine am Leitbild des "innovativen Regierens im dynamischen Mehrebenensystem" orientierte Position würde eine Erfolgsgeschichte der europäischen Beschäftigungspolitik schreiben können; aber auch eine intergouvernementalistische Erzählung ihres Scheiterns ist vorstellbar.²¹

Für ein abschließendes Urteil ist es noch zu früh, denn es gibt kaum Erfahrungen mit den neuen Bestimmungen. Der Charakter und der Stellenwert dieses neuen Politikfeldes erschließt sich jedoch nicht allein und nicht einmal primär aus den neuen Vertragsbestimmungen. Neben der (künftigen) Auswertung der beschäftigungspolitischen Praxis bilden der Prozeß der Entstehung des neuen Politikfeldes, die diesem

18 Vgl. Aust, Andreas: Der Amsterdamer Vertrag: "Vertrag der sozialen Balance"? Sozial- und Beschäftigungspolitik in der Regierungskonferenz 1996/1997, in: Zeitschrift für Sozialreform, 10/1997, S. 748-777.

19 Feldmann, Horst: Die neue gemeinschaftliche Beschäftigungspolitik, in: Integration, 1/1998, S. 43-49.

20 Huffs Schmid, Jörg: Altes Denken in Amsterdam. Ohne Kurskorrektur kommt die europäische Einigung nicht voran, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 9/1997, S. 1083-1093.

21 Vgl. etwa die (klassische) Auseinandersetzung um die EEA von Moravcsik einerseits und Sandholtz/Zysman andererseits. Sandholtz, Wayne; Zysman, John: 1992: Recasting the European Bargain, in: World Politics, 1/1989, S. 95-128; Moravcsik, Andrew: Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach, in: Bulmer, Simon; Scott, Andrew (Hrsg.), Economic and Political Integration in Europe: Internal Dynamics and Global Context, Oxford, Cambridge 1994. S. 29-80; überblicksartig auch Marks, Gary; Hooghe, Liesbet; Blank, Kermit: European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-Level Governance, in: Journal of Common Market Studies, 3/1996, S. 341-378.

zugrundeliegenden Problemanalysen und die ihn prägenden sozialen und politischen Konflikte eine wichtige Analyseperspektive. Schon die Tatsache, daß es sich bei der Beschäftigungspolitik um ein eigenständiges Politikfeld handelt, resultiert weniger aus formalen Kriterien - die nunmehr erfüllt zu sein scheinen -, als aus ihrem Stellenwert im herrschenden Integrationsprojekt. Im folgenden soll daher die europäische beschäftigungspolitische Diskussion rekonstruiert und in bezug auf die damit verbundenen Erwartungen und Entwicklungen analysiert werden. Dies geht einher mit einem Perspektivenwechsel: Die Beschäftigungspolitik wird hinsichtlich ihrer Anbindung an das neoliberale Integrationsprojekt thematisiert.

3. EUROPÄISCHE BESCHÄFTIGUNGSPOLITIK: DIE HERAUSBILDUNG EINES POLITIKFELDES

3.1 Der sozio-ökonomische und politische Kontext

Die Diskussion um die europäische Dimension der Beschäftigungspolitik ist nicht neu. Bereits seit dem Anstieg der Arbeitslosigkeit Anfang der siebziger Jahre fehlte es "nicht an verbalen Kraftakten, die, von verzweifelt Bemühungen der Kommission ausgehend, zu zahlreichen Entschlüssen, Empfehlungen und Schlußfolgerungen des Rates (von solchen des Europäischen Parlaments ganz zu schweigen) zu arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Fragen führten, ohne daß sie eine nachhaltige Wirkung zeigten."²² Im Zuge der neuerlichen Integrationsdynamik in der Folge des Binnenmarktprojekts verschwanden die sozialpolitischen Fragen vorerst ganz von der Tagesordnung. Erst mit der Sozialcharta Ende der 80er Jahre wurden sie wieder zum Gegenstand einer Diskussion. Auch beschäftigungspolitisch läßt sich seit Beginn der neunziger Jahre eine neuerliche Thematisierung feststellen. Seither verdichtete sich die Debatte und fand mit den Entscheidungen von Amsterdam und Luxemburg einen (vorläufigen) Höhepunkt. Hintergrund dieser Entwicklung war die Krise des Integrationsprojektes zu Beginn der 90er Jahre, die sich nicht nur in den ansteigenden Arbeitslosenzahlen ausdrückte,²³ sondern auch in den Ratifikationschwierigkeiten des Maastrichter Vertrages.

Mit dem Binnenmarktprojekt reagierten die europäischen Staaten auf die weltweite Restrukturierung der globalen ökonomischen Austauschbeziehungen, die seit Mitte der siebziger Jahre die politische Regulation zunehmend unter Anpassungsdruck setzte. Die Vollendung des gemeinsamen Marktes sollte zudem eine Wachstumsdy-

22 Berié, Hermann: Europäische Sozialpolitik. Von Messina bis Maastricht, in: Kleinhenz, Gerhard (Hrsg.), Soziale Integration in Europa I. Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 222/I, Berlin 1993, S. 31-107, hier S. 55 f.

23 Nachdem sie ab Mitte der achtziger Jahre zurückgegangen war, steigt die durchschnittliche Arbeitslosenquote in Europa auf über 11% im Jahre 1994. Vgl. Eurostat: Statistische Grundzahlen der Europäischen Union. Vergleich der wichtigsten Partner der Union. 33. Ausgabe/1996, Luxemburg 1997, S. 154 ff.

namik induzieren, die sich - so hoffte man - auch unmittelbar positiv auf die Beschäftigungssituation auswirken würde.²⁴ Das Binnenmarktprojekt war Teil eines neoliberalen Transformationsprozesses, dessen Ausgangspunkt der bereits Ende der siebziger Jahre in führenden OECD-Staaten eingeleitete Politikwechsel war, der sich schließlich in den achtziger Jahren verallgemeinerte. Im "nationalen Wettbewerbsstaat" (Hirsch) bzw. "Schumpeterianischen Leistungs-Staat" (Jessop) zielte seither die staatliche Regulierung in erster Linie auf innovations- und wettbewerbsorientierte soziale und politische Bedingungen. Durch Deregulierung und Flexibilisierung sollten hohe Produktivitätsfortschritte auf der Basis systemischer Rationalisierung erleichtert werden, um dem heimischen und ausländischen Kapital im weltweiten Konkurrenzkampf günstige Verwertungsbedingungen bereit zu stellen. Sozial- und beschäftigungspolitische Maßnahmen wurden diesem Interesse funktional und selektiv-flexibel eingepaßt.²⁵ Mit der Neuvermessung des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft, von Staat und Markt ging ein tiefgreifender und anhaltender Transformationsprozeß von Staatlichkeit einher.²⁶ In Europa wurde mit dem Binnenmarktprojekt der Rahmen geschaffen, in dem die (zwar national nach wie vor unterschiedlichen, aber von der eingeschlagenen Entwicklungsrichtung her gesehen gleichgerichteten) Anpassungsstrategien vollzogen wurden.²⁷

Bereits durch die Errichtung des Europäischen Währungssystems 1979 wurde nicht auf eine keynesianische Binnenorientierung, sondern auf die Internationalisierung und Exportorientierung als übergreifende Krisenstrategie gesetzt. Dieser Weg ließ den Regierungen zwar genügend Spielraum für nationale Anpassungsszenarien, setzte aber bereits einen Zwangsmechanismus zur Konvergenz der Wirtschaftspolitiken in Gang, bei dem der stabilsten Währung die Funktion der wirtschaftspolitischen Führungsrolle zukam. Mit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) wurde dieser Integrationspfad, "der die Souveränität von Nationalstaaten und Marktkräften unangetastet läßt und Markteinrichtung von Staatenbildung trennt",²⁸ fortgesetzt und akzentuiert. Über den Primat der "negativen Integration" und der Marktschaffung wurde eine neue Dynamik induziert, ohne über eine "positive Integration" zu versuchen, dem schwindenden nationalen Handlungsspielraum europapolitisch entgegen-

24 Vgl. Cecchini, Paolo: Europa '92 - Der Vorteil des Binnenmarktes, Baden-Baden 1985.

25 Vgl. Hirsch, Joachim: Der nationale Wettbewerbsstaat, Amsterdam 1996; Jessop, Bob: Die Zukunft des Nationalstaates: Erosion oder Reorganisation? Grundsätzliche Überlegungen zu Westeuropa, in: Europäische Integration und politische Regulierung - Aspekte, Dimensionen, Perspektiven, FEG-Studie Nr. 5, Marburg 1995, S. 9-47.

26 Vgl. Jessop, Bob: Veränderte Staatlichkeit. Veränderungen von Staatlichkeit und Staatsprojekten, in: Grimm, Dieter (Hrsg.), Staatsaufgaben, Baden-Baden, 1994, S. 43-73.

27 Vgl. Bieling, Hans-Jürgen; Deppe, Frank (Hrsg.): Arbeitslosigkeit und Wohlfahrtsstaat in Westeuropa. Neun Länder im Vergleich, Opladen 1997.

28 Streeck, Wolfgang: Vom Binnenmarkt zum Bundesstaat?, a.a.O., hier S. 375.

zuwirken.²⁹ Mit dem Beschluß über die Einführung einer einheitlichen europäischen Währung, vor allem aber dem vertraglich festgeschriebenen Primat monetärer Stabilität wurde dieser Kurs weiter forciert.³⁰

Eine Voraussetzung für den Erfolg der EEA und die Überwindung der "Eurosklerose" war, daß das alte sozialpolitische Paradigma fallengelassen und die Sozialpolitik weitgehend aus dem Binnenmarktprogramm ausgeklammert wurde.³¹ Schon gegen Ende der achtziger Jahre wurden jedoch die Schattenseiten und die (sozialen) Kosten der neoliberalen Restrukturierung immer offensichtlicher. Die arbeitsmarkt- und sozialpolitische Regulierung der Nationalstaaten wurde erheblichem Handlungsdruck ausgesetzt, während die dafür erforderlichen Instrumente und Mittel unter der wirtschafts- und währungspolitischen Beschränkung weitestgehend stumpf geworden waren. Der Handlungsdruck erhöhte sich noch einmal dadurch, daß trotz aller Versprechungen des "Binnenmarktes", Europa in die Rezession schlitterte und in fast allen Ländern die Arbeitslosenraten auf Nachkriegsrekorde emporschnellten. Dieses geschah auch deshalb, weil die Geldpolitik der deutschen Bundesbank im Zuge der Vereinigung den einsetzenden konjunkturellen Aufschwung der Nachbarländer leerlaufen ließ. Diese zuvorderst ökonomische Krise, wurde durch das anschließende Ratifizierungsdebakel des Maastrichter Vertrages gleichsam legitimatorisch verdoppelt.³² Der "permissive Konsens", die unausgesprochene, bisher aber voraussetzende Zustimmung der BürgerInnen zum Einigungsprozeß, begann zu bröckeln. Die europäischen und nationalen Krisenprozesse standen hierbei zum Teil in direktem Zusammenhang und verstärkten sich gegenseitig. Die Integrationsstrategie der Marktliberalisierung und einer an Konvergenzkriterien orientierten Geldpolitik stieß an erste Grenzen und erzeugte für die öffentliche Akzeptanz der europäischen Integration zusätzlichen Legitimationsbedarf. Ausgehend vom Dänischen Referendum entwickelte sich eine intensive Debatte über den Vertrag von Maastricht.

"Die einzelnen Rückschläge für den Integrationsprozeß - wie der knappe Ausgang des französischen Referendums, die Krise des EWS, der Ausstieg der Schweiz aus dem EWR, die außenpolitische Lähmung der EG im Jugoslawienkonflikt, die handelspolitischen Spannungen zwischen Frankreich und der Bundesrepublik sowie die Debatte um die Konformität des Unionsvertrages mit dem Grundgesetz in der Bundesrepublik - schufen erst in ihrer Gesamtheit

29 Scharpf, Fritz W.: Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts, in: PVS 4/1991, S. 621-634.

30 Vgl. dazu: Bieling, Hans-Jürgen; Deppe, Frank: Internationalisierung, Integration und politische Regulierung, in: Jachtenfuchs, Markus; Kohler-Koch, Beate (Hrsg.), Europäische Integration, Opladen 1996, S. 481-511; Röttger, Bernd: Neoliberale Globalisierung und eurokapitalistische Regulation. Die politische Konstitution des Marktes, Münster 1997.

31 Vgl. Streeck, Wolfgang: Vom Binnenmarkt zum Bundesstaat?, a.a.O.

32 Vgl. Deppe, Frank; Felder, Michael: Zur Post-Maastricht-Krise der Europäischen Gemeinschaft, FEG-Arbeitspapier Nr. 10, Marburg 1993.

und in Verbindung mit der mangelnden Akzeptanz europäischer Politik jenen explosiven Sprengsatz, der seitdem den Integrationsprozeß bedroht.“³³.

Obwohl diese Europadiskussion grundsätzlich die Krise der Politik unter den globalisierten Wirtschaftsbeziehungen zum Ausdruck brachte, wurde sie vor allem am Prozeß der europäischen Integration “dingfest” gemacht.³⁴ Neben einer verbesserten Öffentlichkeitsarbeit - die allerdings mehr den Charakter von Hochglanzbroschüren aufwies, als daß sie substantielle Änderungen zur Folge hatte - waren nun insbesondere seitens der Kommission auch vorsichtige Versuche erkennbar, das Integrationsprojekt zu modifizieren, um die Voraussetzungen für die Überwindung der Massenarbeitslosigkeit zu stärken.

Nur vor dem Hintergrund dieser “doppelten Post-Maastricht-Krise” läßt sich die Debatte über die europäische Beschäftigungspolitik sinnvoll verorten. Denn während die Bedeutung der Beschäftigungssituation für die Akzeptanz der Integration schnell deutlich wurde - und sich seither durch die Verlautbarungen aller europäischen Institutionen zieht -³⁵, herrschte kaum Konsens darüber, ob die stärkere Betonung dieses Anliegens auch mit substantiellen Veränderungen des bisherigen Policy-Profiles einher gehen sollte. Vielen schien lediglich eine proklamatorische Aufwertung auszureichen. Seither jedenfalls stand die Beschäftigungspolitik auf der europäischen Agenda.

33 Felder, Michael: Die Krise des EG-Systems und Perspektiven seiner Weiterentwicklung in den neunziger Jahren, in: Deppe, Frank; Felder, Michael: Zur Post-Maastricht-Krise der Europäischen Gemeinschaft, a.a.O., S. 63-82, hier S. 64.

34 Obwohl die Regierungen grundsätzlich an den Integrationszielen festhielten, forcierten sie die Sündenbockfunktion der EU um nicht in den Strudel des Legitimationsverlustes zu geraten durch den Rekurs auf den Nationalstaat und den Verweis auf die Regulierungswut der Euro-Bürokratie. Die zunehmende Beanspruchung des “Subsidiaritätsprinzips” verdeckt dabei, daß an den Zielen des neoliberalen Kurses gerade nicht gerüttelt werden sollte und an ein europäisches Auffangen des Souveränitäts- und Autonomieverlustes im Bereich der Sozial- und Wirtschaftspolitik nicht gedacht wurde.

35 Deutlich wird dies vor allem bei den Schlußfolgerungen des Europäischen Rates, in dem das Thema seit Herbst 1992 zumindest vordergründig einen wachsenden Stellenwert einnimmt. Aufschlußreich ist bereits der Vergleich zweier Schlußfolgerungen. Die Situation des europäischen Arbeitsmarktes wird Anfang der neunziger Jahre mit keinem Wort erwähnt. Die “Fragen, die für den einzelnen Bürger von besonderer Bedeutung sind” und vom Europäischen Rat angesprochen werden sind “Freizügigkeit, Umweltschutz, Drogen, einschließlich deren Zusammenhänge mit dem organisierten Verbrechen und Antisemitismus”. Dies ändert sich schlagartig, als der Ratifikationsprozeß des EU-Vertrages ins Stocken kommt. Seit der Sondertagung in Birmingham im Herbst 1992 sind sich die Staats- und Regierungschefs regelmäßig “darin einig, daß die Mitgliedstaaten vor gemeinsamen wirtschaftlichen Herausforderungen stehen, und äußerten ihre Besorgnis über das geringe Wachstum und die zunehmende Arbeitslosigkeit”. Zur Einschätzung der tatsächlichen - eher geringen - Präsenz des Themas bei den Europäischen Ratstreffen vgl. die jährliche Einschätzung von Christian Engel in: Weidenfeld, Werner; Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration, Bonn (fortlaufend).

3.2 Die Weißbuch-Strategie

3.2.1 Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung

Das Weißbuch "Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung" spielte für den Prozeß des Agendasettings und der Politikformulierung eine entscheidende Rolle. Rein formal handelte es sich hierbei um eine Auftragsarbeit des Europäischen Rates von Kopenhagen 1993, um auf die Legitimationskrise zu reagieren. Die Kommission betonte bereits seit Ende der achtziger Jahre, daß die gesellschaftliche Akzeptanz des Integrationsprozesses nicht von einer "sozialen Dimension" des Binnenmarktes zu trennen sei. Insbesondere mit der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte wollte sie der Skepsis der europäischen Gewerkschaftsbewegung begegnen und diese in das Binnenmarktprojekt dauerhaft einbinden.³⁶

"Die Wiederauferstehung der Sozialpolitik auf dem Vehikel des Binnenmarktes signalisierte den Beginn eines Versuchs, die europäische Integration aus dem Würgegriff der nationalistisch-neoliberalen Koalition zu befreien, indem vermeintlich aus der Marktintegration erwachsende funktionale Bedürfnisse für institutionelles Wachstum über den Nationalstaat und eine deregulierte Marktwirtschaft hinaus ausgebeutet werden sollten."³⁷

Neben diesem allgemeinen (sozial-)politischen Interesse gewann aber speziell das Beschäftigungsproblem für die Kommission an Bedeutung. Bereits im Frühjahr 1993 stellte sie den Rahmen einer konzertierten Beschäftigungsstrategie vor, auf den sie bei ihren anschließenden Arbeiten zum Weißbuch zurückgreifen konnte. Im Sinne von George Ross läßt sich dies als Teil einer Strategie der "Verschachtelung" interpretieren, in der auch das institutionelle Eigeninteresse der Kommission an einer schrittweisen Supranationalisierung von Politikbereichen zum Tragen kommt.³⁸ Daß gerade die Kommission das Thema für sich entdeckte, ist aber auch darauf zurückzuführen, daß diese Institution sehr sensibel auf die Entwicklung des Binnenmarkts reagierte, da sie von einem Legitimationsverlust stärker als die nationalen Akteure betroffen ist. Mit dem Beginn der "doppelten Post-Maastricht-Krise" verfügte die Europäische Kommission jedenfalls intern schon über wichtige Anknüpfungspunkte, um eine integrierte Strategie zur Beschäftigungspolitik zu formulieren und in ihrem "Weißbuch" im Jahr 1993 niederzulegen.

Dessen zentrale Botschaft lautete, daß weder der Binnenmarkt eine hinreichende Wachstumsdynamik herstelle, noch allein Wachstum ausreiche, die Beschäftigungsverluste der vergangenen Rezessionen zu kompensieren.³⁹ Das grundlegende Problem nationaler Politik, stabilitätsorientiert zu handeln, ohne aber kompensatorisch

36 Vgl. Ross, George: Jacques Delors and the European Integration, Oxford 1995.

37 Streeck, Wolfgang: Vom Binnenmarkt zum Bundesstaat?, a.a.O., S. 384.

38 Vgl. Ross, George: Das "soziale Europa" des Jacques Delors: Verschachtelung als politische Strategie, in: Leibfried, Stephan; Pierson, Paul (Hrsg.), Standort Europa, S. 327-368.

39 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung. Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert, Weißbuch, Brüssel 1993.

makro-ökonomische Instrumente beschäftigungspolitisch nutzen zu können, versuchte die Kommission - ohne dieses Dilemma allerdings beim Namen zu nennen - dadurch zu überwinden, daß Geld-, Lohn- und Fiskalpolitik eine Stabilisierungsfunktion übernehmen und arbeitsmarktpolitische Reformen und eine allgemeine Strukturpolitik Wachstum und Beschäftigung stimulieren sollten.⁴⁰ Nicht die empfohlenen Strategieelemente als solche waren dabei qualitativ neu, sondern ihre integrale Verknüpfung. Nach Auffassung der Kommission bedeutete dies

„einschneidende Veränderungen, aber nicht bloß die Deregulierung der europäischen Arbeitsmärkte. Vielmehr ist ein neues, vernünftiges und vereinfachtes Regulierungs- und Anreizsystem nötig (...),“⁴¹ das vor allem auch der betrieblichen Ebene neue Handlungsspielräume verschaffen müsse.

Als Ansatzpunkte wurden zunächst die Flexibilisierung der Arbeitszeit, einschließlich der Ausweitung der Teilzeitarbeit wie auch eine Veränderungen der Anreizstrukturen benannt, um sowohl den „Arbeitszwang“ als auch die Beschäftigungsintensität des Wachstums zu erhöhen. Dazu wurden - besonders für das untere Qualifikationssegment - die Entlastung des Faktors Arbeit und eine beschäftigungsfördernde Umgestaltung des Steuer- und Sozialversicherungssystems gefordert. Gefördert werden sollte sowohl das Arbeitsplatzpotential der kleinen- und mittleren Unternehmen (KMU), öffentliche/private Partnerschaften und beschäftigungsintensive Bereiche, insbesondere im Pflegesektor und die hauswirtschaftlichen Dienstleistungen. Durch vermehrte Investitionen in die schulische und die Aus- und Weiterbildung sollten darüber hinaus die Humanressourcen entwickelt werden. Generell gelte es, so die Kommission, von passiven, einkommensstützenden Maßnahmen zu aktiven Maßnahmen überzugehen. Dies erfordere auch eine erhöhte Investitionstätigkeit der nationalen Regierungen. Die Gemeinschaft, so schlug die Kommission vor, muß das Forum bieten, in dem „eine gemeinsame breit angelegte Rahmenstrategie vereinbart werden kann“ und

„einzelstaatliche Maßnahmen durch ergänzende Gemeinschaftsmaßnahmen abgestützt [werden], z.B. in Form einer finanziellen Beteiligung des Europäischen Sozialfonds oder durch Umschulungs- und sonstige Maßnahmen, um die Weitergabe erprobter Praktiken und einschlägiger Erfahrungen sicherzustellen.“⁴²

„Generell müßte die Gemeinschaft, um leichter zu einem neuen Modell für Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung zu gelangen, in dem Bildung und Ausbildung eine zentrale Rolle spielen, und um die unerläßliche Chancengleichheit und die kohärente Entwicklung der drei Dimensionen - Bildung, Ausbildung und Kultur - des europäischen Bildungs- und Ausbildungssystem sicherzustellen, die wesentlichen Anforderungen und die langfristigen Ziele für die

40 Vgl. Schröder, Wolfgang: Wege aus der Beschäftigungskrise. Beschäftigungspolitische Ansätze in der EU, in: WSI-Mitteilungen, 6/1994, S. 390-400.

41 Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung, a.a.O., S. 150.

42 Ebd., S. 164.

in diesem Bereich durchzuführenden Aktionen und Politiken klar und unmißverständlich festlegen.“⁴³

Während also arbeitsmarktpolitisch die “Beschäftigungsfähigkeit” der ArbeitnehmerInnen und die Beschäftigungsintensität des Wachstums gesteigert werden sollte, sollten strukturpolitische Maßnahmen die Wettbewerbsfähigkeit fördern und damit das Wachstum ankurbeln. Ansatzpunkte sah die Kommission in der gezielten Förderung von Forschung und Entwicklung, insbesondere bei den KMU und beim Ausbau der Transeuropäischen Netze (TEN).

Vielfach wurde auf den Kompromißcharakter des “Weißbuches” hingewiesen, einen Weg zwischen einer stärkeren Europäisierung notwendiger Strategien und der Anerkennung der nationalen Heterogenität und Souveränität zu finden. Gleiches scheint für das Verhältnis von marktschaffenden und (vereinzelt) interventionistischen bzw. marktkorregierenden Elementen zu gelten. Die überwiegend angebotspolitischen Maßnahmen wurden in der Tat mit nachfrageorientierten Ansätzen verbunden. Als “keynesianisch anmutende Infrastrukturprojekte”⁴⁴ dominierten insbesondere die TEN die sich anschließende öffentliche Diskussion.⁴⁵ Vom Grundsatz her aber war die Weißbuch-Strategie alles andere als eine alternative wirtschaftspolitische Konzeption. Der primäre Bezugspunkt lag auf der Angebotsseite. Wichtiger als die z.T. ordnungspolitisch dogmatisierte Kontroverse - die in gewisser Hinsicht nur die Debatte um die europäische Industriepolitik verlängerte und das alte, bereits in der EEA eingelagerte Spannungsverhältnis von deutschen und französischen Politikinteressen fortschrieb - scheint im hier behandelten Zusammenhang etwas anderes zu sein. Die Kommission stellte mit ihrem Weißbuch die existierende Arbeitsteilung zwischen Mitgliedstaaten und europäischen Institutionen in Frage und versuchte, die europäische Ebene stärker konzeptiv in die Formulierung allgemeiner Rahmenbedingungen einzubinden. Damit wollte sie - und hier liegt die inhaltliche Akzentverschiebung - einen *angeleiteten* Übergang der alten “keynesianischen Wohlfahrtsstaaten” in innovationsorientierte, wettbewerbsfähige “schumpeterianische Leistungsstaaten” (Jessop) forcieren. Im Bereich der ökonomischen Struktur griff die Kommission das Bild des innovativen Staates auf, der sich nicht allein darauf beschränkt, günstige Rahmenbedingungen zu schaffen, sondern den Wandel gestaltend vorantreibt; insbesondere durch die Bereitstellung umfassender infrastruktureller Vorleistungen, die Ankurbelung der Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen und ein Human-Ressource Management, in dem Bildung- und Ausbildung die Schlüsselrolle spielen. Die beschäftigungspolitische Konzeption verhält sich hierzu

43 Ebd., S. 149.

44 Schmid, Günther: Europas Arbeitsmärkte im Wandel. Institutionelle Integration oder Vielfalt?, in: Bentele, Karlheinz; Reissert, Bernd; Schettkat, Ronald (Hrsg.), Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften, Fritz. W. Scharpf: Festschrift zu seinem 60. Geburtstag, Frankfurt a.M./New York 1995, S. 250-276.

45 Vgl. z.B. König, Heinz (Hrsg.): Bringt die EU-Beschäftigungsoffensive den Aufschwung? Die deutsche Wirtschaftsforschung nimmt Stellung zum Delors-Weißbuch, ZEW Sonderband, 1994.

komplementär: Zentraler Bezugspunkt war auch bei ihr der Beitrag zur Innovationsfähigkeit durch Qualifizierung und Flexibilität des Arbeitskräfteangebots.

Die veränderte Arbeitsteilung sollte der Kommission die Gewähr dafür bieten, künftig auch politisch stärker auf den Umgestaltungsprozeß Einfluß nehmen zu können und die Bedingungen für eine strukturpolitisch angeleitete, beschäftigungsintensivere Transformation zum europäischen Workfare-Regime mit zu formulieren.

Damit hob sich diese Konzeption deutlich von einem reinen Deregulierungsansatz ab, der auf den unregulierten ökonomischen und politischen Wettbewerb vertraute und für den mit der ausschließlichen Fixierung auf Wettbewerbspolitik auch die Beschäftigungspolitik hinreichend beschrieben war. Gewissermaßen von oben und über den Weg einer "passiven Revolution" wollte die Europäische Kommission mit ihrem Weißbuch das neoliberale Projekt modifizieren, einzelne Strategieelemente neu justieren und in ein anderes Mischungsverhältnis setzen.

3.2.2 "Passive Revolution"

Als "Passive Revolution" beschrieb Gramsci die Einführung von Veränderungen, die nicht von einer politischen Basis getragen werden und damit auch nicht Ausdruck einer Neuformierung politischer Kräfte sind. Veränderungen also, bei denen eine unterstützende und weit verbreitete Beteiligung des Volkes fehlt, und bei denen die zentralen Leitvorstellungen eher "exogen" herangezogen werden, als daß sie sich endogen im Prozeß einer politischen Bewegung entwickeln. Es ist die Veränderung von oben, bei der sich "ein Staat bei der Führung in einem Kampf um Erneuerung an die Stelle der lokalen gesellschaftlichen Gruppen setzt."⁴⁶ Analog zu dieser Überlegung läßt sich das Anliegen der Kommission als Versuch interpretieren "vermittels des gesetzgeberischen Eingriffes [...] und über die korporative Organisation mehr oder weniger tiefe Veränderungen in der ökonomischen Struktur des Landes" einzuführen. Allgemein läßt sich dieser Prozeß, so Gramsci, genauer charakterisieren durch das "Interpretationskriterium der molekularen Veränderungen, die in Wirklichkeit die vorhergehende Zusammensetzung der Kräfte zunehmend verändern und folglich zur Matrix neuer Veränderungen werden"⁴⁷. Hiervon ausgehend kann man nun auch den Vorstoß der Kommission und ihr "beschäftigungspolitisches Leitbild"

46 Gramsci, Antonio: Gefängnishefte, Hamburg 1991 ff, hier S. 1778.

Nun ist diese Art Übertragung immer mit Schwierigkeiten verbunden. Sie ergeben sich bereits daraus, daß Gramsci sein Konzept auf den Nationalstaat bezog und es aus ihm entwickelte. Da aber Gramsci den Staat immer als "erweiterten Staat" verstand, läßt sich eine solche Übertragung rechtfertigen, bildet doch gerade das europäische Mehrebenensystem als Terrain und Verschränkung von nationaler und europäischer Regulation "das Instrument zur Anpassung der Zivilgesellschaft an die ökonomische Struktur". Eine zweite Schwierigkeit ergibt sich aus der Zuspitzung der Rolle der Kommission und dadurch, daß die "passiven Revolution" hier einseitig einem Akteur innerhalb des "Staatsapparates" zugeordnet und damit analytisch verengt wird. Die Charakteristik allerdings, die Gramsci mit der passiven Revolution verbindet, legt diese Übertragung nahe, zumal hier zunächst eine Strategie und kein abgeschlossener Prozeß ex-post charakterisiert werden soll.

47 Ebd., S. 1727 f.

jenseits eines reinen ordnungspolitischen Verständnisses besser in Augenschein nehmen und das zunächst widersprüchliche Verhältnis von alten Strategieelementen und neuer Gesamtstrategie präziser bestimmen, in der es gerade nicht um eine völlige Ablösung des alten Integrationsprojektes geht, wohl aber um eine partielle Modifikation.⁴⁸

Es zeigte sich allerdings, daß der integrierte Ansatz der Kommission nicht konsensfähig war. Die einzelnen Strategieelemente wurden beim Europäischen Rat in Essen 1994 auseinandergerissen. Zur Verbesserung der Beschäftigungslage wurden zwar die zentralen arbeitsmarktpolitischen Ansatzpunkte der Kommission in fünf Schwerpunktbereichen den Mitgliedstaaten empfohlen, die Rolle der Union aber primär auf den Bereich der einheitlichen Währung und die Vollendung des Binnenmarktes reduziert. Die Mitgliedstaaten sowie die Sozialpartner wurden aufgefordert, in Mehrjahresprogrammen den Mismatch von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage zu beheben. Insbesondere durch die Förderung der Berufsbildung, eine maßvolle Lohnpolitik sowie die Veränderung der Anreizstrukturen. Besondere Aufmerksamkeit sollten dabei die Langzeitarbeitslosen, die arbeitslosen Jugendlichen, Frauen und ältere ArbeitnehmerInnen erfahren.⁴⁹ Solche Empfehlungen waren bereits Gegenstand vorangegangener Schlußfolgerungen. Eine wirkliche "Innovation" bildete ein Berichtswesen von Mitgliedstaaten, Kommission und Rat, über das künftig die Fortschritte der nationalen Arbeitsmärkte geprüft und Aufschlüsse über spezifische Fragestellungen gewonnen werden sollen. Die Ausgestaltung dieses Koordinationsverfahren blieb streng intergouvernemental und unverbindlich (s.o.), die nationalen Arbeitsmarktregime waren davon zunächst nicht berührt. Die Unverbindlichkeit des Verfahrens wurde durch den allgemein gehaltenen Charakter der Empfehlungen, die einen weiten Interpretationsspielraum zulassen und überdies mit den herrschenden arbeitsmarktpolitischen Ansätzen der meisten Mitgliedstaaten koinzidieren, noch gesteigert. Von einem Policy-Wechsel konnte keine Rede sein und auch das zentrale Ziel der Kommission, die Zuständigkeiten von nationaler und europäischer Ebene zu verändern, scheiterte. Die europapolitischen Anknüpfungspunkte, auf die neuen gesellschaftlichen Herausforderungen und Umbruchprozesse im Rahmen des eingeschlagenen Integrationspfades zu reagieren, hatten sich mit dem in Essen formu-

48 Hierin liegt der erkenntnistheoretische Nutzen, der es rechtfertigt von "passiver Revolution" und nicht von "Inkrementalismus" zu sprechen. Zweifelsohne trägt auch die passive Revolution inkrementalistische Züge; im Unterschied zum Inkrementalismus, der stärker den Ad-hoc-Charakter politischer Entscheidungen und Reformen betont und zumeist auf eine Bewahrung des Status-Quo orientiert ist, hebt die passive Revolution auf den strategischen Umbau ab, und umfaßt zumindest einen mittelfristigen Zeithorizont. Die Optionen der Veränderung sind dabei nicht dem freien Ermessen zentraler Akteure anheimgestellt und in ihrer politischen Stoßrichtung beliebig, sondern ihrerseits Ausdruck bestimmter ökonomischer und politisch-ideologischer Leitvorstellungen. Vgl. zum Inkrementalismus: Lindblom, Charles E.: Inkrementalismus: die Lehre vom "Sich-Durchwursteln", in: Narr, Wolf-Dieter; Offe, Claus (Hrsg.), Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität, Köln 1975, S. 161-177.

49 Europäischer Rat: Tagung der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union am 9. und 10. Dezember 1994 in Essen, Schlußfolgerungen des Vorsitzes, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin Nr. 118, Bonn 1994, S. 1069-1085.

lierten Verfahren erschöpft. Damit war das Thema zunächst politisch eingeehgt. Allerdings wurde das Spannungsverhältnis, wie sich bereits ein Jahr später bei der Vorbereitung zur Regierungskonferenz zeigte, nicht dauerhaft aufgelöst.

3.2.3 Molekulare Veränderungen

Bevor auf die Vertragsrevision ausführlicher eingegangen wird, sollen die im Zuge des Weißbuchs mit dem Essener Gipfel gefaßten Beschlüsse, die als sogenanntes "Essen-Follow-up" während der folgenden Gipfeltreffen ausgebaut wurden, daraufhin befragt werden, inwiefern mit ihnen "molekulare Veränderungen" verbunden waren, die ihrerseits "Matrix" und Ausgangspunkt für weitere Veränderungen wurden. Das wichtigste Ergebnis von Essen ist in diesem Sinn zunächst nicht substantieller sondern prozessuraler Art. Indem nämlich nunmehr auch formell die Beschäftigungsproblematik ganz oben auf der europäischen Agenda stand und Grundelemente eines Koordinationsverfahrens formuliert wurden, boten die Schlußfolgerungen nicht nur den nationalen Akteuren, sondern natürlich vor allem der Kommission einen wichtigen Anknüpfungspunkt für weitere Vorstöße auf der europäischen Ebene.

Nachdem sich die Europäische Kommission durch ihr "Weißbuch" gewissermaßen selbst programmiert hatte und in den Schlußfolgerungen von Essen formale Anknüpfungspunkte sah, brachte sie unter Ausnutzung ihres Initiativrechts ihre Beschäftigungsstrategie immer wieder auf die Tagesordnung. Einerseits wurden die Strategieelemente in den Bereichen, in denen ihre Zuständigkeit unbestritten ist, ausgebaut und akzentuiert. Andererseits wurde auch der integrierte Ansatz und die Vorstellung eines sozialverträglichen, beschäftigungsfördernden Umbaus der politischen Ökonomie Europas konzeptionell vorangetrieben und als "Europäisches Sozial- bzw. Gesellschaftsmodell" verdichtet. Umfassendere politische Ordnungsentwürfe wie das Weißbuch zur Sozialpolitik und das Grünbuch über die Arbeitsorganisation lassen sich ebenso nennen wie einzelne Mitteilungen und Beschlußvorlagen, so zur "Gemeinschaftsinitiative ESSEN", zu lokalen Beschäftigungsinitiativen oder zur Neuausrichtung der Strukturfonds.⁵⁰ An zwei Punkten trafen diese Vorstöße freilich weiterhin auf den entschiedenen Widerstand des Rates: bei Fragen der Kommissionskompetenz und in Fragen der Finanzierung bzw. der Mittelumschichtung.

Immer umfassender versuchte die Kommission nun auch, unterschiedliche Akteure in ihre Strategieformulierung von oben mit einzubinden. Deutlich wird dies insbesondere im "Vertrauenspakt für Beschäftigung" des neuen Kommissionspräsidenten

50 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Europäische Sozialpolitik. Ein zukunftsweisender Weg für die Union. Weißbuch, Luxemburg 1994; Dies.: Eine neue Arbeitsorganisation. Grünbuch, Luxemburg 1997; Dies.: Mitteilung der Kommission. Die Strukturintervention der Gemeinschaft und die Beschäftigung, KOM (96) 109 endg., Brüssel, 20 März 1996; Dies.: A European Strategy for Encouraging local Development and Employment Initiatives, KOM 273 (95) endg., Brüssel 13. Juni 1995; Dies.: Bericht über lokale Entwicklungs- und Beschäftigungsinitiativen, SEK (96) 2061, 7. November 1996.

Jacques Santer.⁵¹ Der "Vertrauenspakt" ist der sichtbarste Ausdruck für das neuerliche Bemühen der Kommission, eine integrierte Strategie zu formulieren, sie gegenüber dem Trend zur Zerfaserung zu retten und nunmehr alle relevanten Akteure - Gemeinschaftsorgane, Regierungen, Gebietskörperschaften, Sozialpartner und Nicht-Regierungsorganisationen - zu involvieren.

"Aus diesem Grund schlägt die Kommission vor, sie alle konkret zum Handeln zu verpflichten, indem klare Ziele und Termine gesetzt werden. *Der Pakt enthält daher konkrete Verpflichtungen, wie sie in dieser Mitteilung beschrieben sind.* Ihre kumulierte Wirkung bietet die besten Chancen für eine Tendenzwende bei der Arbeitslosigkeit."⁵²

Der Widerstand der nationalen Ebene im Rat dürfte nicht zuletzt auch dafür verantwortlich gewesen sein, daß die Kommission sowohl den europäischen Korporatismus zu stärken und bei den europäischen Sozialpartnern Verbündete für ihre Strategie zu finden versuchte⁵³ als auch zunehmend die regionale bzw. lokale Ebene zum Aktionsfeld erhob.⁵⁴ Die intergouvernementalen Institutionen Rat und Europäischer Rat blieben im Grundsatz bewegungslos und hielten an ihrer bisherigen Position fest. Konzessionen wurden allenfalls im kleinen Rahmen mit deutlich reduzierten Mitteln gemacht. So nahmen die Staats- und Regierungschefs in Florenz 1996 zwar den "Vertrauenspakt" zur Kenntnis, strichen aber kurzerhand den im ersten Entwurf der Schlußfolgerungen noch vorgesehenen Verweis auf 13

51 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Für Beschäftigung in Europa: Ein Vertrauenspakt, CSE (96) 1 endg., Brüssel, 5. Juni 1996.

52 Ebd., S. 31 (Hervorh. im Original).

53 Vgl. Agence Europe vom 27. April 1996 und vom 17./18. Juni 1996.

Die Kommission organisierte vermehrt Treffen der Sozialpartner zu beschäftigungsrelevanten Fragen. Eine besondere Bedeutung nahm für sie seit längerem eine freiwillige Vereinbarung von EGB und UNICE zur Arbeitszeitflexibilisierung ein, die schließlich Gegenstand des sozialen Dialogs und einvernehmlich geregelt wurde. Vgl. Agence Europe vom 27. April 1996 und vom 17./18. Juni 1996. Mehrere Zusammentreffen fanden zu Fragen der Aus- und Weiterbildung statt, die sich weit weniger konfliktorisch gestalten. Auf diesem Feld ist die Schnittmenge zwischen den unterschiedlichen Interessen verhältnismäßig groß.

54 Bis Ende 1997 sind rund 90 Pilotprojekte genehmigt worden, die zwischen Arbeitgebern, Arbeitnehmern, staatlichen Stellen und gemeinnützigen Einrichtungen auf lokaler bzw. regionaler Ebene zu territorialen Beschäftigungspakten ausgebaut werden sollen. Diesen lokalen Beschäftigungspakten, so scheint es, wird auf der Programmebene der Gemeinschaft ein wachsender Stellenwert eingeräumt. Dies konvergiert mit dem Bedeutungszuwachs, dem die "innovativen Praktiken" zukommen. Der Versuch, den "lokalen -Tripartismus" zu stärken, ist schon deshalb bemerkenswert, da in der Bundesrepublik das "Bündnis für Arbeit" zu diesem Zeitpunkt gerade gescheitert war. In anderen Mitgliedstaaten freilich ließ sich mit der Entstehung lokaler Produktivitätspakte gerade das genaue Gegenteil feststellen. Vgl. zu den lokalen Beschäftigungspakten: Kommission der Europäischen Gemeinschaften: A European Strategy for Encouraging local Development and Employment Initiatives, a.a.O.; Dies.: Bericht über lokale Entwicklungs- und Beschäftigungsinitiativen, SEK (96) 2061, 7. November 1996; Dies.: Zweiter Bericht über lokale Entwicklungs- und Beschäftigungsinitiativen. Das Zeitalter der Arbeitsplätze nach Maß, SEK (98), 25. Januar 1998; Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen: Lokale Partnerschaften: Eine erfolgreiche Strategie für den sozialen Zusammenhalt? Europäischer Forschungsbericht, Luxemburg 1998; Ziegler, Astrid: Lokale und regionale Beschäftigungspakte in Europa, in: WSI-Mitteilungen 9/1997, S. 617-623.

Milliarden ECU aus den Strukturfonds für beschäftigungsfördernde Maßnahmen.⁵⁵ Fragen der Finanzierung - vor allem der lokalen Beschäftigungsinitiativen und der Transeuropäischen Netze - waren es auch, die zunehmend den Konflikt zwischen Europäischem Parlament und Rat eskalieren ließen. Im Gegensatz zur Kommission, die ihre Auffassung zwar subtil ventilierte, insgesamt aber den politischen Konflikt zu scheuen scheinte, schlugen die ParlamentarierInnen schärfere Töne an und gingen auch zur Kommissionsstrategie auf Distanz. Sie setzten stärker auf eine makroökonomische Politikstrategie, die Fragen der einheitlichen Besteuerung ebenso wie eine generelle Arbeitszeitverkürzung mit einschloß.⁵⁶

Während also einerseits der Konflikt latent blieb, entwickelte andererseits der in Essen eingeschlagene Weg eine gewisse Dynamik. Es ergaben sich nämlich Probleme bei der Frage, wie die arbeitsmarktpolitische "Performance" der Mitgliedstaaten zu bewerten sei. Funktional notwendig war ein gemeinsames Set von Indikatoren, das die arbeitsmarktpolitischen Regimes und ihre Ergebnisse vergleichbar macht. Zur Unterstützung des Rates für Arbeits- und Sozialfragen wurde deshalb ein Ad-hoc-Ausschuß persönlicher Beauftragter der Minister eingerichtet, der - dem Wirtschaftspolitischen Ausschuß des Ecofin-Rates ähnlich -, die Entscheidungen vorbereiten und die Zusammenarbeit der Räte koordinieren soll. Diese Struktur wurde durch einen "Ausschuß für Beschäftigung und Arbeitsmarkt" nach dem Madrider Gipfeltreffen institutionalisiert⁵⁷ und im Zusammenspiel mit der Kommission wurde die Suche nach gemeinsamen Indikatoren intensiviert.

Diese Verlagerung des politischen Konfliktpotentials in die Ausschußebene und dessen partielle Neutralisierung durch eine "Verwissenschaftlichung" hat für die arbeitsmarktpolitische Regulation weitreichende Folgen. "Benchmarking" wird so zum regulativen Leitbild. Es soll die nationalen Arbeitsmarktregime vergleichbar machen sowie Aufschluß über die jeweilige ökonomische "Gesamtpformance" geben.⁵⁸

55 Vgl. Europäischer Rat: Tagung der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union am 21. und 22. Juni 1996 in Florenz. Schlußfolgerungen des Vorsitzes, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin Nr. 64, Bonn, 5. Juni 1996; Agence Europe vom 23. Juni 1996.

56 Vgl. z.B. Europäisches Parlament: Bericht über den Jahresbericht der Kommission "Beschäftigung in Europa 1996" und über die Mitteilung der Kommission "Für Beschäftigung in Europa - ein Vertrauenspakt", PE 219.490/end. (A4-0369/96), 13. November 1996.

57 Vgl. ABI. Nr. L 6 vom 10. Januar 1997, S. 32 f.

58 Über "Benchmarking" versuchen seit geraumer Zeit vor allem Industrieunternehmen ihren wirtschaftlichen Erfolg und ihre "Performance" zu steigern. Im (permanenten) unternehmensübergreifenden - oder aber auch unternehmensinternen, Standort-übergreifenden - Vergleich, soll Aufschluß über eine Vielzahl von Variablen und ihr komplexes Zusammenspiel gewonnen werden. Eingeschlossen sind dabei Zielsetzungen und Wertesysteme. Dem Vergleich über Kennziffern (Benchmarks) schließt sich die Analyse des Erfolgs des "Klassenprimus" an. "Benchmarking means scanning the world to see what is the very best that anybody else anywhere is achieving, and than finding a way to do as well or better." European Round Table of Industrialists: Benchmarking for Policy-Makers. The Way to Competitiveness, Growth and Job Creation, Brüssel, Oktober 1996, S. 5. Teilweise läuft der Vergleich freilich auf einen reinen Kennziffernvergleich hinaus und unterbleibt die Ursachenanalyse. Eine weitere Schwäche liegt in einer unterkomplexen Analyse, zumal qualitative Elemente häufig in den Hintergrund geraten. Zudem stellt sich das Problem, wie diese zu

Unmittelbar damit verbunden ist die Suche nach sogenannten innovativen "Best-Practises". Einmal mehr bestätigt sich eine scheinbar generelle Tendenz europäischer Politikformulierung, in der der "Steuerung durch Empfehlung, Expertise, Explikation und Konsultation"⁵⁹ eine wichtige Rolle zukommt und bei der es - meist unter Einbeziehung von Interessenvertretern und Experten - den Ausschüssen obliegt, entsprechende Vorgaben zu machen.⁶⁰ Ob dieses Verfahren schon als ein freier Wettbewerb der Ideen und Lösungen bezeichnet werden kann,⁶¹ scheint problematisch, denn die jeweiligen Problemlösungsperspektiven sind natürlich durch die (neoliberale) Hegemonie vorstrukturiert und die Teilnahme an diesem "Ideenwettbewerb" ist nur beschränkt möglich. Gerade das "Benchmarking" ist in diesem Sinne bereits deutlicher Ausdruck einer spezifischen Problemsicht.⁶² Aber gerade deshalb werden mit dieser vermeintlichen Entpolitisierung der Beschäftigungspolitik wichtige Referenzpunkte für die Regulierung und Moderation der Regimekonkurrenz gesetzt, bei der sich neben den nationalen Experten gerade auch für die Kommission neue Möglichkeiten der indirekten Steuerung über die Moderation dieses Prozesses ergeben. Nicht zuletzt werden hier - wie im weiteren gezeigt werden soll - die "molekularen Veränderungen" erkennbar, die zur Matrix neuer Veränderungen werden.

3.3 Die Regierungskonferenz 1996/97

3.3.1 Die Reflexionsgruppe und die Ausweitung der Agenda

Die Revision des EU-Vertrages 1996 wurde bereits in Maastricht vertraglich fixiert. Das damalige Verhandlungsergebnis blieb weit hinter den Erwartungen und Notwendigkeiten zurück, die Gemeinschaft den Herausforderungen der Neunziger Jahre anzupassen, die sich mit der deutschen Vereinigung, dem weltpolitischen Umbruch und der Triade-Konkurrenz ergaben. Die Agenda der Regierungskonferenz war insofern vorstrukturiert. Sie bezog sich vor allem auf institutionelle Fragen und die Reform des zweiten und dritten Pfeilers der EU (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Justiz- und Innenpolitik). Die anfängliche Hoffnung, daß eine künftige

gewichten sind. Ein Problem, das sich um so stärker bei einer Übertragung auf die Politik in modernen komplexen Gesellschaften stellen dürfte. Gerade hierin liegt jedoch der politische Gehalt dieses "verobjektivierten" Vergleichs. Vgl. kritisch zum Benchmarking in der Industrie: Eller-Braatz, Elke; Klebe, Thomas: Benchmarking in der Automobilindustrie. Folgen für Betriebs- und Tarifpolitik am Beispiel General Motors Europe, in: WSI-Mitteilungen, 7/1988, S. 442-450.

59 Streeck, Wolfgang: Vom Binnenmarkt zum Bundesstaat?, a.a.O., S. 410.

60 Vgl. z.B. Eichener, Volker; Voelzkow, Helmut: Ko-Evolution politisch-administrativer und verbandlicher Strukturen: Am Beispiel der technischen Harmonisierung des europäischen Arbeits-, Verbraucher- und Umweltschutzes, in: Streeck, Wolfgang (Hrsg.), Staat und Verbände, PVS-Sonderheft 25/1994, S. 256-290.

61 Dies scheint wenigsten zum Teil bei Eichener und Voelzkow so zu sein.

62 Allerdings ist damit auch das Eingeständnis verbunden, daß das Verhältnis von Staat und Markt komplexer ist, als die reine Marktideologie unterstellt. Der European Round Table of Industrialists ist bemüht, diesen Ansatz für die europäische Politikformulierung zu stärken. Vgl. European Round Table of Industrialists: Benchmarking for Policy-Makers, a.a.O.

Revision auch die politische gegenüber der wirtschaftlichen Union - jenseits einer inneren und äußeren Sicherheitspolitik - stärken würde, schwand in den folgenden Jahren, nachdem vor allem von deutscher Seite immer weniger Interesse signalisiert wurde.

Die Beschäftigungspolitik stand daher nicht auf der Tagesordnung. Aber bereits in der 1995 in Turin eingesetzten "Reflexionsgruppe", die die Agenda und den Verhandlungsprozeß vorstrukturieren sollte, wurde schnell deutlich, daß sie zum Gegenstand der Verhandlungen werden würde. Obwohl die Meinung vorherrschte, daß die Gemeinschaft ihren Tätigkeitsbereich nicht ausdehnen soll, vertrat die Mehrheit der Mitglieder schon zu Anfang

"die Auffassung, daß die Union die sozialen Bestandteile des Vertrages ausbauen muß. Zwar verfügt sie nicht über Wundermittel zur Behebung der Arbeitslosigkeit, doch darf sie angesichts dieses schwerwiegenden Problems auch nicht tatenlos zusehen, sondern muß ihre Bemühungen koordinieren und in eine gemeinsame Richtung lenken. In diesem Sinne müßten in den Vertrag zum einen neben der Aufnahme der wirtschaftlichen und sozialen Rechte auch konkrete Bestimmungen hinsichtlich des Ziels der Beibehaltung eines hohen Beschäftigungsniveaus in der Union einbezogen werden."⁶³

Außerdem wurde von der Mehrheit vorgeschlagen, die Beschäftigung als vorrangiges Ziel der koordinierten Wirtschaftspolitik aufzunehmen und einen Ausschuß für Beschäftigungsfragen einzusetzen. Dieser müßte die Auswirkung der Gemeinschaftspolitiken auf die Beschäftigung ständig überwachen. Über die dahinter stehenden Motive bemerkt der Zwischenbericht der Reflexionsgruppe:

"Die zunehmende Unzufriedenheit der Bürger gegenüber der Politik im allgemeinen und gegenüber dem Aufbau Europas im besonderen hat wirtschaftliche, politische und institutionelle Ursachen: die hohe Arbeitslosigkeit, die vor allem bei Jugendlichen und Langzeitarbeitslosen ernste Ausmaße angenommen hat; die Marginalisierung und die soziale Ausgrenzung (...)."⁶⁴

Im Abschlußbericht der Gruppe verdichtete sich der allgemeine Rahmen, innerhalb dessen die Beschäftigungsproblematik auf der Konferenz zu behandeln wäre:

"Unseres Erachtens liegt in der Europäischen Union die Hauptverantwortung für das wirtschaftliche und soziale Wohlergehen der Bürger bei den Mitgliedstaaten. In einem integrierten Wirtschaftsraum wie dem unseren ist aber die Union mit dafür zuständig, für die richtigen Bedingungen zur Schaffung von Arbeitsplätzen zu sorgen. Sie tut dies bereits durch Vollendung des Binnenmarktes und die Entwicklung anderer gemeinsamer Politiken mit einer gemeinsamen Strategie für Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung, bei der positive Ergebnisse zu verzeichnen sind, sowie mit ihrem Plan der Wirtschafts- und Währungsunion.

Wir stimmen alle darin überein, daß die Bestimmungen über die einheitliche Währung, die in Maastricht vereinbart und von unseren Parlamenten ratifiziert wurden, unverändert bleiben müssen.

Auch wenn uns allen bewußt ist, daß Arbeitsplätze nicht durch bloße Vertragsänderungen entstehen, so wünschen viele doch, daß der Vertrag eine eindeutigere Verpflichtung seitens der

63 Reflexionsgruppe: Zwischenbericht des Vorsitzenden der Reflexionsgruppe zur Regierungskonferenz 1996, SN 509/95 (Reflex 10), 24. August 1995.

64 Ebd.

Union zur Erreichung einer auf die Schaffung von Arbeitsplätzen ausgerichteten wirtschaftlichen und sozialen Integration und Kohäsion enthält und vorsieht, daß die Union koordinierte Maßnahmen zur Schaffung von Arbeitsplätzen ergreifen kann. Einige von uns raten davon ab, in den Vertrag Bestimmungen aufzunehmen, die Erwartungen wecken, deren Umsetzung jedoch hauptsächlich von Entscheidungen abhängt, die in der Wirtschaft und auf einzelstaatlicher Ebene getroffen werden. Auf jeden Fall betonen die meisten von uns, daß eine engere Koordination der Wirtschaftspolitik erforderlich ist.“⁶⁵

Es wäre falsch, das politische Gewicht der Reflexionsgruppe zu überschätzen. Sie setzte sich zwar aus persönlichen Beauftragten der Regierungen zusammen; diese hatten aber kein echtes Verhandlungsmandat. Dennoch lassen sich aus den Berichten zwei Akzentverschiebungen herausarbeiten, die für die Behandlung des Themas während der anschließenden Konferenz aufschlußreich sind. Zunächst ging es nur um die stärkere Zielverankerung, bevor dann im Abschlußbericht - freilich nur von "einigen Mitgliedern" - auch Mittel und Instrumente in Betracht gezogen wurden: Da verschiedene Politiken besonders zum Ziel eines hohen Beschäftigungsniveaus beitragen, "insbesondere die Wettbewerbspolitik, die Umweltpolitik, die Strukturfonds und die Bildungs- und Forschungspolitik",⁶⁶ könnte daher das Ziel der Arbeitsplatzbeschaffung in deren sektoriellen Rechtsgrundlagen verankert werden. Eine breite Mehrheit schien diese Position zu tragen. Einige gingen noch weiter und forderten, ein eigenes Beschäftigungskapitel in den Vertrag aufzunehmen. In diesem sollten Aufgabe und Stellung eines dem Währungspolitischen Ausschuß vergleichbaren Beschäftigungsausschusses geregelt sein.

Entsprechend dieser schon relativ konkreten Vorschläge hatte sich die Reflexionsgruppe polarisiert. War es im Juni nur "ein Mitglied", das den gesamten Ansatz ablehnte - und man kann hier den britischen Vertreter vermuten - vertraten nun bereits "einige Mitglieder" die Auffassung, daß keine Aufnahme neuer beschäftigungspolitischer Bestimmungen in den Vertrag erforderlich sei oder zur Schaffung von Arbeitsplätzen beitragen könne.

"Sie betonen, daß größere Wettbewerbsfähigkeit, Flexibilität der Wirtschaft sowie eine Reduzierung des bürokratischen Aufwandes Arbeitsplätze schaffen, und halten ferner die Beschäftigungspolitik für eine Angelegenheit, über die die Mitgliedstaaten im Lichte ihrer jeweiligen Lage entscheiden sollten.“⁶⁷

Die zweite Akzentverlagerung bezieht sich darauf, daß die Verknüpfung zwischen Beschäftigungs- und Wirtschaftspolitik jetzt deutlich schwächer war. Weder fand sich die im Zwischenbericht noch erwähnte vertragliche Festlegung der Wirtschaftspolitik auf das vorrangige Ziel der Beschäftigung, noch tauchte die Wirtschaftspolitik in der

65 Reflexionsgruppe: Bericht der Reflexionsgruppe, SN 520/1/95 REV 1 (Reflex 21), Brüssel, 5. Dezember 1995, S. V. Mit Ausnahme Großbritanniens wollten alle Akteure das Sozialprotokoll in den EG-Vertrag überführen. Da dieses kaum umstritten war, wird im folgenden auf entsprechende Hinweise verzichtet obwohl diese Forderung unmittelbar zusammen mit der Beschäftigungspolitik verhandelt wurde.

66 Ebd., S. 18.

67 Ebd., S. 19.

oben angeführten Liste derjenigen Politiken auf, die als geeignet hervorgehoben wurden, um Arbeitsplätze zu schaffen.

Die Behandlung des Themas in der Reflexionsgruppe läßt bereits erkennen, daß die auf dem europäischen Rat in Essen formulierte Koordinierung der nationalen Beschäftigungspolitiken im Rahmen des "soft law" der Mehrheit der Mitgliedstaaten nicht weit genug ging. Einigen ging es zwar zunächst nur darum, die Beschäftigungsdimension innerhalb des Primärrechtes der Union stärker zum Ausdruck zu bringen und die bereits existierende Zielformulierung im EG-Vertrag im Unionsvertrag erneut zu nennen. Gegenüber dieser eher symbolischen Politik⁶⁸ zielten andere Vorschläge aber tatsächlich auf eine Ausweitung und Intensivierung der in Essen beschlossenen Strategie.

Hintergrund dieser politischen Entgrenzung des Themas waren zunächst die anhaltende Krise auf dem Arbeitsmarkt und die zunehmenden sozialen und institutionellen Konflikte, die in vielen Mitgliedstaaten - wenn auch in unterschiedlicher Gestalt - im Zuge der wohlfahrtsstaatlichen Reorganisation auftraten. Zudem hatten mit Schweden und Österreich zwei neue Akteure das europäische Parkett betreten, die beide eine starke beschäftigungspolitische Tradition kannten, aber seit Beginn der neunziger Jahre erstmals seit langer Zeit wieder mit dem Problem der Massenarbeitslosigkeit konfrontiert wurden. In der politischen Debatte dieser Länder wurde dies sowohl auf die Vorbereitungen zum EU-Beitritt als auch auf die damit entstandene neue Konkurrenzsituation zurückgeführt.⁶⁹ Daher überrascht es nicht, daß gerade diese beiden Staaten bereits in der Reflexionsgruppe aktiv die Ausweitung der Agenda betrieben. Die schwedische Regierung hatte schon früh den Vorschlag für ein eigenes Beschäftigungskapitel eingereicht.⁷⁰

Regierungskonferenzen lassen sich in einzelne Phasen unterteilen. Zunächst informieren sich die Mitgliedstaaten in mehreren Verhandlungsrunden über ihre Auffassungen zu den verschiedenen Themen und stecken ihre Positionen gegeneinander ab. In einer zweiten Phase werden dann erste Annäherungen sondiert. Um die Konflikte kleinzuarbeiten und schrittweise einen Kompromiß zu suchen, legt die Präsidentschaft Synopsen und konkrete Textvorschläge vor, zu denen die Mitgliedstaaten schriftlich und/oder mündlich Stellung nehmen. Das Prinzip der Einstimmigkeit aber läßt auch bei weitgehender Annäherung der meisten oder gar aller Delegationen das endgültige Ergebnis bis zuletzt offen. Die dritte und entscheidende Verhandlungsphase findet daher zumeist unmittelbar vor und während des Abschlußgipfels statt.

68 Mit der Einbeziehung der Justiz- und Innenpolitik sowie der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik in das Ziel eines "hohen Beschäftigungsniveaus" wäre allein nicht viel erreicht, zumal die Außenwirtschaftspolitik bereits in die Zuständigkeit der Gemeinschaft und damit in die erste Säule fällt.

69 Vgl. Michelsen, Kai: Die gescheiterte Transformation des schwedischen Modells, FEG-Studie Nr. 9, Marburg 1997; Tidow, Stefan: Zur Krise des "Modell Österreich". Korporatistische Regulierung im Umbruch, FEG-Studie Nr. 8, Marburg 1996.

70 Vgl. Schweden: Strengthening the fight against unemployment - an issue for the Intergovernmental Conference, o.O., 1. September 1995.

Pakage-Deals und Issue-Linkage - also die Bündelung unterschiedlicher Materien, um einen Kompromiß herzustellen - machen ihre Dynamik aus und können dazu führen, daß bereits erzielte Kompromisse wieder zur Disposition stehen.

Auf der Regierungskonferenz, die am 29. März 1996 ihre Arbeit aufnahm und mit dem Amsterdamer Gipfel im Juni 1997 endete, wurde das Thema Beschäftigung unter der Rubrik "Die Union und die Bürger" mehrfach behandelt. Die eigentlichen Verhandlungen begannen, nachdem unter italienischer Präsidentschaft zunächst die jeweiligen Positionen vorgestellt wurden, erst nach einer Sommerpause unter der irischen Präsidentschaft im Herbst 1996. Erste Annäherungen wurden ausgelotet und ein Kompromiß gesucht. Im Dezember 1996 legte die irische Präsidentschaft dann einen allgemeinen Rahmen für einen Vertragsentwurf vor, der bereits konkrete Textvorschläge zur Beschäftigung enthielt. Nachdem in den folgenden Monaten vor allem institutionelle Fragen und insbesondere ein deutsch-französischer Vorstoß zur Flexibilität verhandelt wurden, stand die Beschäftigung erst wieder ab April auf der Tagesordnung und prägte die Schlußrunde der Konferenz. Formal geführt wurden die Verhandlungen von den Außenministern, deren regelmäßige Treffen (zumeist monatlich) jedoch von persönlichen Beauftragten vorbereitet wurden, die in fast wöchentlichem Turnus zusammenkamen und die eigentliche Verhandlungsarbeit leisteten.⁷¹

3.3.2 Positionen der Mitgliedstaaten

Im folgenden werden der Verlauf der Verhandlungen und die Positionen der Regierungen rekonstruiert.⁷² Dabei soll herausgearbeitet werden, welchen Stellenwert die einzelnen Verhandlungspartner der Beschäftigungspolitik zusprachen, inwiefern sie diese primär unter legitimatorischen Gesichtspunkten thematisierten und inwiefern sie auf ein - gegenüber den bisherigen Vertragsbestimmungen und der bisherigen Praxis - neues Policy-Profil drängten. Von besonderer Bedeutung ist dabei die Frage, in welches Verhältnis die Beschäftigungspolitik zu anderen Politikfeldern, ins-

71 Vgl. Metz, Wolfgang: Kommentierte Chronologie zur Regierungskonferenz 1996/1997, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.), Amsterdam in der Analyse. Strategien für Europa, Gütersloh 1998, S. 219-272.

72 Zurückgegriffen wird dabei soweit wie möglich auf Primärquellen. Die vorliegende Analyse erhebt nicht den Anspruch, umfassend alle Quellen berücksichtigt zu haben, zumal diese z.T. nur schwer zugänglich sind. Die vielfach beklagte mangelnde Transparenz der Europäischen Union gilt in weit höherem Maße noch für die Regierungskonferenz(en). Gleichwohl zeigt das Bemühen, die Legitimationskrise der EU auch über eine verbesserte Öffentlichkeitsarbeit abzubauen, erste Früchte. Vor allem das Internet wird genutzt, Dokumente der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Nach dem Abschluß der Konferenz nimmt zudem die Bereitschaft vieler Akteure zu, ihre Verhandlungspositionen offenzulegen. Inzwischen liegen einige Dokumentensammlungen vor. Vgl. Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Amsterdam in der Analyse. Strategien für Europa, Gütersloh 1998 (auf CD-ROM); Jopp, Mathias; Schmuck, Otto (Hrsg.): Die Reform der Europäischen Union Analysen - Positionen - Dokumente zur Regierungskonferenz 1996/97, Bonn 1996; Europäisches Parlament, Arbeitsgruppe Regierungskonferenz: Weißbuch zur Regierungskonferenz 1996, Band II. Aufzeichnungen über die Positionen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Hinblick auf die Regierungskonferenz 1996, Luxemburg 1996 (bei den Aufzeichnungen handelt es sich allerdings nicht um eine "echte" Dokumentensammlung, statt dessen werden die teils sehr umfangreichen Quellen zusammengefaßt und paraphrasiert).

besondere der Wirtschafts- und Währungspolitik, gesetzt wurde. Nachdem die Intention der Kommission im Zuge ihrer Weißbuch-Initiative als Versuch einer passiven Revolution zur Modifikation des erweiterten Binnenmarktprojektes interpretiert wurde, steht nun die Frage im Vordergrund, ob und inwiefern einzelne Regierungen und die Befürworter eines Beschäftigungskapitels das herrschende Integrationsprojekt neu vermessen wollten. In einem zweiten Schritt wird dann der Verhandlungsverlauf sowie teilweise die Revision der einzelnen Positionen analysiert. Erst vor diesem Hintergrund kann die Bedeutung und der Stellenwert des Verhandlungsergebnisses eingeschätzt werden. Die konkreten Verhandlungsergebnisse können nicht einfach aus der relativen Bargaining-Power der beteiligten Akteure erklärt bzw. auf diese zurückgeführt werden. Es müssen auch prozessurale und institutionelle Variablen in Rechnung gestellt werden.

3.3.2.1 Die Befürworter

Schweden

Bereits im Juli 1995 hatte die schwedische Regierung vorgeschlagen, zur Bekämpfung der steigenden Arbeitslosigkeit in Europa die Themen Beschäftigung und Sozialpolitik in einem eigenständigen Kapitel in den Vertrag aufzunehmen.⁷³ Zwei Monate später legte sie ihre Auffassung detailliert nieder und forderte,

“that the Intergovernmental Conference consider the introduction into the treaty of a new chapter, entitled Employment Policy, to follow the present treaty’s chapter on Economic Policy.”⁷⁴

Schon formal wollte sie damit die Beschäftigungsproblematik von der Sozialpolitik abkoppeln und stärker als wirtschaftspolitische Materie akzentuieren. Dem entsprach die einleitende Analyse des Papiers, in der die Arbeitslosigkeit nicht nur als Gefahr für die soziale und ökonomische Stabilität der EU und ihrer Mitgliedstaaten gesehen wurde, sondern generell für “our democratic system of government”⁷⁵:

“The Introduction of the Economic and Monetary Union foreseen in the present treaty is intended to improve conditions for achieving strong, non-inflationary growth by fostering monetary stability and an increased convergence of economic performance. Unless the Economic and Monetary Union is supplemented by amendments elsewhere in the treaty, however, an imbalance will arise in ambitions, objectives and policy instruments at the european level when it comes to fostering monetary stability on the one hand and actively promoting growth and employment on the other.”⁷⁶

In einem neuen Artikel sollen daher gemeinsame Ziele, Verfahren und Verpflichtungen für die Beschäftigungspolitik niedergelegt werden. Überlegt wird auch, wie die

73 Vgl. Schweden: Aufzeichnung vom Juli 1995 über die fundamentalen Interessen Schwedens im Hinblick auf die Regierungskonferenz 1996, in: Europäisches Parlament, Arbeitsgruppe Regierungskonferenz, Weißbuch, a.a.O., S. 168-170.

74 Schweden: Strengthening the fight against unemployment, a.a.O.

75 Ebd.

76 Ebd., S. 1.

einzelnen Artikel eines solchen Kapitels aussehen können: Die Mitgliedstaaten betrachten die Verwirklichung eines hohen Beschäftigungsniveaus als Angelegenheit von gemeinsamen Interesse und erkennen an, daß das Ziel ihrer Politiken sowie der gemeinsamen Kooperation eine ausreichend hohe Beschäftigungs- und ausreichend niedrige Arbeitslosenquote ist. Dies dient sowohl den Zielen des Artikel 2 EGV, wie auch einer verbesserten Balance der öffentlichen Finanzen.

Ausgehend vom "Essen-Follow-up" sollen in weiteren Artikeln das Verfahren der Formulierung, Implementierung und Überwachung der Beschäftigungspolitik beschrieben werden: Rat und Kommission entwerfen jährlich Leitlinien für die europäische und nationale Beschäftigungspolitik und übermitteln sie dem Europäischen Rat. Die Mitgliedstaaten sind aufgefordert, in Übereinstimmung mit diesen Leitlinien Mehrjahresprogramme aufzulegen. Für die Überwachung und Evaluation der Fortschritte der nationalen und europäischen Politiken ist der Rat (Arbeit und Soziales und ECOFIN) verantwortlich, der hierzu von einem Ausschuß unterstützt wird.⁷⁷

Zusätzliche Artikel sollen einige allgemeine und wesentliche Prinzipien der gemeinsamen Beschäftigungsstrategie festlegen; z.B., daß die Beschäftigungspolitik auf nationaler und europäischer Ebene

- beabsichtigt, das Ziel der Vollbeschäftigung zu unterstützen und alle Männer und Frauen in die Lage zu versetzen, zu einem sicheren und dauerhaften Lebensunterhalt durch frei gewählte produktive Beschäftigung und Arbeit zu gelangen.
- beabsichtigt, zu Produktivitätssteigerungen beizutragen, um Wirtschaftswachstum, steigende Reallohne und Profite zu ermöglichen.
- die Flexibilität fördert, indem sie die Bürger mit Mitteln ausstattet, um Fähigkeiten und Kompetenz zu erwerben und sich an eine verändernde Wirtschaft durch Erziehung, Bildung und Aktive Arbeitsmarktpolitik anzupassen.
- danach trachtet, den Mismatch von Angebot und Nachfrage in den lokalen Arbeitsmärkten zu überwinden.⁷⁸

Da auch die Sozialpartner Verantwortung tragen, soll der soziale Dialog entsprechend aufgewertet werden. Die schwedische Regierung regt an, dem Vertrag ein Protokoll beizufügen, in dem Inhalt und Reichweite politischer Leitlinien definiert werden und sowohl Ziele und Zeitpläne als auch gemeinsame Indikatoren und prioritäre Aktionsfelder benannt sind.

Besondere Aufmerksamkeit verdient der folgende Vorschlag:

"By amending article 103 of the treaty, the European Council would be charged with the task of adopting recommendations on the broad economic guidelines and the employment policy guide-

77 Vgl. ebd.

78 Vgl. ebd. S.2

lines, ensuring a balanced and consistent approach in these two closely related areas of policy.”⁷⁹

Zumindest auf der formellen Ebene wären die beschäftigungs- den allgemeinen wirtschaftspolitischen Zielsetzungen gleichgesetzt. Implizit spricht die schwedische Regierung damit deren bisheriges Spannungsverhältnis an und will explizit eine Vertragsbestimmung verändern, die das “ordnungsgemäße Funktionieren der Wirtschafts- und Währungsunion”⁸⁰ gewährleistet.

Die schwedische Regierung formulierte nicht nur sehr früh relativ konkrete Vorstellungen, sondern - wie im folgenden deutlich wird – tat auch einen entscheidenden Schritt, um das Terrain der Debatte abzustecken. Gegenüber diesem ersten für das Policy-Framing so wichtigen Vorstoß enthielt jedoch ein späteres Papier bereits erste Einschränkungen; sei dies nun aufgrund der Erfahrungen und Diskussionen innerhalb der Reflexionsgruppe bzw. auf den ersten Konferenztreffen oder aufgrund innenpolitischer und regierungsinterner Auseinandersetzungen. Auf jeden Fall blieb das zweite Positionspapier, das die schwedische Regierung der Regierungskonferenz im Juli 1996 vorlegte, merklich hinter den ursprünglich formulierten Auffassungen zurück, wenngleich zentrale Passagen nach wie vor nahezu identisch waren.⁸¹

Die wichtigsten Änderungen lassen sich wie folgt zusammenfassen: Zunächst einmal taucht der Begriff der Beschäftigungspolitik mit unmittelbarem Bezug auf die Union nicht mehr auf, während vorher immer noch von der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten *und* der EU die Rede ist. Neben der Koordinierung der nationalen Politiken sollen bei der Festlegung und Durchführung der Unionspolitiken in anderen Bereichen nun lediglich “die Auswirkungen auf den Beschäftigungsstand und den Stand der Arbeitslosigkeit” berücksichtigt werden. (Vorher war noch vom Ziel eines hohen Beschäftigungsniveaus die Rede.) Ferner taucht die Überlegung, den Artikel 103 zu ändern, nicht mehr auf. Jetzt heißt es nur noch, daß in dem neuen Titel zur Beschäftigungspolitik

“gemeinsame Zielvorstellungen zu nennen und [...] klarzustellen [wäre], daß die Beschäftigungspolitik im Rahmen der Grundzüge der Wirtschaftspolitik gemäß Artikel 103 Absatz 2 [...] betrieben werden soll.”⁸²

Statt Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik gleichzustellen oder gar die Wirtschaftspolitik explizit auf das Beschäftigungsziel zu verpflichten, wird dieses den wirtschaftspolitischen Grundzügen untergeordnet. Scheint das europäische Koordinationsverfahren der nationalen Politiken - Kernstück des Vorschlages - auf den ersten Blick unverändert, läßt der zweite Blick eine deutliche Revision erkennen: Die mehrjährigen Beschäftigungsprogramme der Mitgliedstaaten sollen nun nämlich vom Rat

79 Ebd., S. 3

80 Artikel 103 (4) EGV.

81 Vgl. im folgenden Schweden: Aufzeichnung der schwedischen Delegation, Beschäftigung, CONF 3859/1/96, 16. Juli 1996.

82 Ebd.

daraufhin überwacht werden, "ob sie mit den grundlegenden *Wirtschaftsleitlinien* in Einklang stehen".⁸³ Die beschäftigungspolitischen Leitlinien tauchen nicht mehr auf.

Sehr deutlich ist jetzt auch formuliert, was mit den Änderungen nicht bezweckt werden soll:

- "eine Änderung der im Vertrag über die Europäische Union enthaltenen Bestimmungen über die Wirtschafts- und Währungsunion;
- neue oder erhöhte Transfers über den Gemeinschaftshaushalt;
- eine Änderung der bestehenden Aufteilung der Zuständigkeit zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten. Die Verantwortung für die Beschäftigungspolitik sollte weiterhin hauptsächlich auf einzelstaatlicher Ebene liegen."⁸⁴

Festzuhalten bleibt, daß die schwedische Regierung, die die Ausweitung der Agenda um dieses Thema initiierte, bereits in dieser frühen Phase der Regierungskonferenz ihre Forderungen deutlich zurücknahm. Die eigentlichen Verhandlungen und damit auch die Kompromißsuche hatten noch nicht einmal begonnen. Angesichts des grundsätzlichen Widerstandes nicht nur der britischen Regierung war noch nicht einmal klar, ob sich die Protagonisten überhaupt im Ansatz durchsetzen konnten. Vor diesem Hintergrund scheint die "verfrühte" Reduktion des Forderungskataloges ein strategischer Nachteil gewesen zu sein.

Österreich

Der umgekehrte Fall läßt sich für die österreichische Verhandlungsposition feststellen, denn die Vorstellungen der österreichischen Regierung scheinen anfänglich nicht besonders konkret und ihre Ambitionen auch nicht besonders hoch gewesen zu sein. In einem ersten Papier wurden im Mai 1995 die österreichischen Leitlinien zu den voraussichtlichen Themen der Regierungskonferenz rechtzeitig zu Beginn der Arbeit der Reflexionsgruppe niedergelegt. Dort wurde zwar der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in Europa (gemeinsam mit dem Umweltschutz) ein hoher Stellenwert zugemessen, den auch die Regierungskonferenz "nicht außer acht lassen" könne, und damit die thematische Ausweitung der Konferenz anvisiert⁸⁵. Auch wenn sie noch keine konkreten Forderungen formulierte, sprach die österreichische Regierung deutlich an, weshalb sie die Agenda erweitert haben wollte:

"Aus österreichischer Sicht ergeben sich in Hinblick auf die Perspektive der WWU sowie angesichts der in Artikel 2 EGV bereits verankerten Aufgabe, ein hohes Beschäftigungsniveau zu gewährleisten, eine noch *erhöhte Notwendigkeit der Verwirklichung gemeinsamer Ziele und der*

83 Ebd., Hervorhebung von mir. Auch in einem konkreten Formulierungsvorschlag für ein neues Kapitel, den Schweden dann im September 1996 vorlegte, tauchten die beschäftigungspolitischen Leitlinien nicht auf und bildeten zuvorderst die Grundzüge der Wirtschaftspolitik den Beurteilungsmaßstab. Vgl. Schweden: Übermittlungsvermerk der schwedischen Regierung, Vorschlag für Vertragsveränderungen betreffend die Beschäftigung, CONF 3921/96, Brüssel, 23. September 1996.

84 Ebd.

85 Österreich: Leitlinien zu den voraussichtlichen Themen der Regierungskonferenz 1996, o.O., o.J., S. 9.

Stärkung der Koordination auf dem Gebiet der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik in den EU-Mitgliedstaaten.“⁸⁶

Zu Beginn der Verhandlungen wurden diese Leitlinien dann als Grundsatzpositionen zur Regierungskonferenz klarer formuliert. Das Europäische Parlament faßte die Auffassungen Österreichs wie folgt zusammen:

“Hinsichtlich der Beschäftigung und Sozialpolitik tritt Österreich dafür ein, das Ziel der Schaffung eines hohen Beschäftigungsniveaus als eines der grundlegenden Ziele der Europäischen Union im Vertrag zu verankern. Außerdem sollte seiner Ansicht nach im Hinblick auf die Koordinierung und Überwachung der nationalen Beschäftigungspolitiken der einzelnen Mitgliedstaaten ein Kontrollmechanismus geschaffen werden. Es [das Papier, S.T.] fordert ferner, daß Bestimmungen geschaffen werden, die die Koordinierung der Konsultation im Bereich der Beschäftigungspolitik zwischen dem Rat “Arbeit und Sozialfragen” und dem Rat “Wirtschafts- und Finanzfragen” in wirksamer Form gewährleisten. Österreich zieht im übrigen die Übernahme der Sozialcharta in Titel VII des EG-Vertrages in Betracht. Es fordert zudem, daß alle künftigen Initiativen von der Kommission auf ihre sozial- und beschäftigungspolitischen Auswirkungen hin überprüft werden.“⁸⁷

Bereits wenige Wochen später wurde diese Grundsatzposition abermals konkretisiert und politisch zugespitzt. Statt eines hohen Beschäftigungsniveaus wollte Österreich nun die “Erreichung der Vollbeschäftigung” als Zielsetzung des EG-Vertrages und ausdrücklich auch als Zielsetzung aller Gemeinschaftspolitiken.⁸⁸ Durch eine Ergänzung des Artikel 3 sollte die Beschäftigungspolitik in den Tätigkeitsbereich der EG aufgenommen und in einem eigenen Kapitel - als neuer Titel VII - detailliert geregelt werden. Im Zentrum der Vorschläge stand ein Verfahren zur Formulierung, Implementierung und Überwachung einer koordinierten Beschäftigungsstrategie. Dieses ging in einigen Punkten deutlich über die bloße Festschreibung des “Essen-Follow-Up’s” hinaus:

Wird im Rahmen des Monitoringverfahrens festgestellt, daß die nationale Politik nicht mit den beschäftigungspolitischen Leitlinien zu vereinbaren ist, soll der Rat auf Empfehlung der Kommission Empfehlungen an die betreffenden Mitgliedstaaten richten und diese gegebenenfalls auch veröffentlichen können. Damit wird die beschäftigungspolitische Koordination der wirtschaftspolitischen zumindest formal gleichgestellt. Österreich geht aber noch einen Schritt weiter. Auch die Sozialpartner und das Europäische Parlament sollen in das Überwachungsverfahren einbezogen werden. Wichtiger aber noch ist der Vorschlag, ein abgestuftes Sanktionssystem einzuführen. Er bezieht sich ausdrücklich auf ein Verfahren in Anlehnung an Artikel 104c EG-Vertrag. Um die nationalen Haushaltspolitiken zu überwachen und zu disziplinieren, sieht dieses die Möglichkeit von Geldstrafen vor.

86 Ebd., S. 16, Hervorhebung im Original.

87 Österreich: Grundsatzpositionen Österreichs zur Regierungskonferenz - Dokument der österreichischen Regierung vom 26. März 1996, in: Europäisches Parlament, Arbeitsgruppe Regierungskonferenz, Weißbuch, a.a.O., S. 143-148, hier S. 145.

88 Vgl. im folgenden Österreich: Arbeitspapier der österreichischen Delegation, Beschäftigungspolitik - österreichische Vorschläge, o.O., o.J.

Mit den Forderungen nach Vollbeschäftigung und nach einem abgestuften Sanktionssystem, die beide schon zu diesem frühen Zeitpunkt illusorisch waren, versuchte Österreich zu Beginn der Konferenz, eine starke Verhandlungsposition aufzubauen.

Belgien

Auch die belgische Regierung sprach sich bereits früh für die Stärkung europäischer beschäftigungspolitischer Kompetenzen und die Aufnahme der Vollbeschäftigung als Zielbestimmung aus.

“Zu diesem Zweck schlägt sie vor, daß Maßnahmen ergriffen werden, die darauf abzielen, die transeuropäischen Netze für Verkehr, Energie und Telekommunikation zu entwickeln, eine bessere Verteilung der vorhandenen Arbeit zu fördern und die Sozialpolitik zu stützen.”⁸⁹

In einem konkreten Textvorschlag, mit dem die belgische Delegation im Juli 1996 an die Konferenz heran trat, ist schon der Problemaufriß aufschlußreich. Dort hieß es:

“Es sei vorausgeschickt, daß die Aufnahme eines Kapitels über die Beschäftigung in den Rom-Vertrag keine Arbeitsplätze schafft. Der Anstieg der Arbeitslosigkeit in Europa ist über einen längeren Zeitraum hinweg erfolgt; er hat unterschiedliche und vielschichtige Ursachen (Verbreitung neuer Technologien, Globalisierung der Wirtschaft, Deregulierung). Andere entwickelte Länder kämpfen mit Armutsproblemen, die auf dieselben Ursachen zurückzuführen sind. Es handelt sich um ein sehr weit verbreitetes Problem.”⁹⁰

Weder der Binnenmarkt, die Handelspolitik, die Strukturfonds noch die Währungsunion, die alle bereits positiv auf die Beschäftigungslage gewirkt haben, reichen aus. Die Europäische Union muß weitere Initiativen ergreifen.

“In der Öffentlichkeit, insbesondere bei denjenigen, die unter der Arbeitslosigkeit zu leiden haben, findet der Gedanke, daß die Aussichten auf die Schaffung von Arbeitsplätzen sich nur mittelfristig verbessern können - dann nämlich, wenn die Maßnahmen zur Haushaltssanierung und die Wirtschaftsreformen greifen -, nur sehr schwer Akzeptanz.”⁹¹

Erforderlich scheint der belgischen Regierung, alle Vorschläge der Kommission in ihren Auswirkungen auf die Beschäftigung zu evaluieren, wie es hinsichtlich des Haushaltes bereits üblich ist. “Die Beschäftigung verdient mindestens dieselbe Aufmerksamkeit wie der Haushalt.”⁹²

Zudem soll die Konvergenz der nationalen Beschäftigungspolitiken durch die Gemeinschaftspolitik verstärkt und gewährleistet werden. Hierzu wird ebenfalls ein Koordinationsverfahren umrissen. Im Unterschied zu den bisherigen Vorschlägen lassen sich gegenüber der Praxis von Essen aber einige signifikante Unterschiede

89 Belgien: Aufzeichnung für das belgische Parlament über die Politik der Regierung im Hinblick auf die Regierungskonferenz im Jahr 1996, in: Europäisches Parlament, Arbeitsgruppe Regierungskonferenz, Weißbuch, a.a.O., S. 37.

90 Belgien, Regierungskonferenz - Beitrag Belgiens zur Frage der Beschäftigung, CONF 3873/96, 15. Juli 1996.

91 Ebd.

92 Ebd.

festhalten: Die Ziele der nationalen "Beschäftigungsprogramme" (bisher hieß es immer Aktionspläne bzw. Maßnahmen) werden explizit aufgeführt,⁹³ interessant sind aber vor allem die institutionellen Innovationen. Die Rolle des Europäischen Rates wird mit keiner Silbe erwähnt, statt dessen soll dem Ministerrat die jährliche Gesamtbewertung und die Festlegung der beschäftigungspolitischen Grundzüge und Leitlinien obliegen. Die belgische Regierung meint damit ausdrücklich die Arbeits- und Sozialminister. Sowohl die genauen Ziele der Beschäftigungsprogramme als auch die Modalitäten der multilateralen Überwachung sollen nach dem (alten) Artikel 189b festgelegt werden, womit eine potentielle Dynamik des Politikfeldes institutionell verankert ist.

Bemerkenswert ist auch die belgische Forderung, daß die Gemeinschaft diejenigen Länder, die Mehrjahresprogramme auflegen, finanziell unterstützen soll, "um insbesondere Versuchsvorhaben zur Reform des Arbeitsmarktes durchzuführen"⁹⁴. Die konkreten Bedingungen und Verfahren sollen abermals durch die qualifizierte Mehrheit im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens festgelegt werden können. Daß diese Versuchsvorhaben ein Ergebnis des Sozialen Dialogs in den Mitgliedstaaten sind, wird dabei vorausgesetzt. Diesem Vorschlag liegt die Überlegung zugrunde, daß es sich empfiehlt,

"ohne Änderung des Gemeinschaftsrahmens der Eigenmittel der Europäischen Union zusätzliche Mittel im Gemeinschaftshaushalt bereitzustellen, um Anreize etwa für Versuche zur Umstrukturierung des Arbeitsmarktes (einschließlich der Umverteilung der Arbeit, der Verkürzung der Arbeitszeit und einer flexibleren Organisation der Arbeit) zu bieten."⁹⁵

Der belgische Ansatz unterscheidet sich also von den bisher behandelten dadurch, daß er sich nicht auf eine wie auch immer geartete Koordination nationaler Politiken beschränkt, sondern stärker auch die finanzielle (europäische) Dimension berücksichtigt. Dies wird auch daran deutlich, daß auf nationaler Ebene von Beschäftigungsprogrammen, auf europäischer Ebene von Maßnahmen gesprochen wird. Erwähnenswert ist weiter, daß insbesondere die Arbeitszeitverkürzung mehrfach eine wichtige Rolle zur Überwindung der Arbeitslosigkeit zugemessen wird.

Dänemark

Die dänische Regierung konkretisierte ebenfalls im Frühsommer 1996 ihre beschäftigungspolitischen Vorschläge, nachdem sie bereits im Dezember 1995 in einem Grundlagenpapier grundsätzlich für die Aufnahme beschäftigungspolitischer Bestimmungen votiert hatte:

93 Z.B. Steigerung der Beschäftigungsintensität des Wachstums, insbesondere durch Umverteilung der Arbeit, Verkürzung der Arbeitszeit und eine flexiblere Organisation der Arbeit; Förderung der Ausbildungsinvestitionen; Senkung der Lohnnebenkosten, Steigerung der Effizienz der Arbeitsmarktpolitik etc. (vgl. ebd.).

94 Ebd.

95 Ebd.

Die Stabilitätspolitik ist zwar eine notwendige aber - für sich genommen - nur eine unzureichende Vorbedingung zur Lösung der Beschäftigungsprobleme. Auch wenn die Verantwortung auf nationaler Ebene liegen muß, sind Bestimmungen notwendig, "which reinforces the objective of a high level of employment and emphasises that employment is a common task requiring a coordinated approach."⁹⁶ Im Juli 1996 wurde dies erneut bekräftigt.

"Zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit bedarf es einer stabilitätsorientierten Wirtschaftspolitik, größerer Wettbewerbsfähigkeit und eines gesunden Wachstums. Dies setzt die Vollendung des Binnenmarktes sowie ein Handeln der Mitgliedstaaten voraus, das sich an folgenden Grundsätzen ausrichtet: stabile Preise, gesunde öffentliche Finanzen und stabile monetäre Rahmenbedingungen im Hinblick auf die Erfüllung der Konvergenzkriterien. Zur Lösung des Problems der Arbeitslosigkeit reichen diese Voraussetzungen jedoch nicht aus. Es müssen weitere, aufeinander abgestimmte Maßnahmen hinzukommen.

Dabei wird der wesentliche Teil dieser Maßnahmen weiterhin auf nationaler Ebene durchzuführen sein. Es bedarf jedoch verstärkter Bemühungen seitens der EU, um die nationalen Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigung zu unterstützen und damit deren Wirkung zu erhöhen."⁹⁷

Damit sind bereits zwei Charakteristika der dänischen Vorstellungen angedeutet. Die Gemeinschaft soll zwar - vor allem durch die Förderung der Zusammenarbeit (Koordination über Leitlinien) - zur Verwirklichung eines hohen Beschäftigungsniveaus beitragen. Hierzu soll auch eine verbindliche Koordinierung der gemeinschaftlichen Wirtschafts- und Strukturpolitik im EG- und EU-Vertrag fixiert werden. Die dänische Regierung besteht jedoch ausdrücklich darauf, daß die Beschäftigungspolitik weiterhin Sache der Mitgliedstaaten ist, und daß der Rat "daher in seinen Empfehlungen den Mitgliedstaaten keine Verpflichtungen auferlegen noch auch Maßnahmen treffen [kann], um die Befolgung der Leitlinien zu erreichen."⁹⁸ Dafür aber - ein weiteres Charakteristikum - trägt die Gemeinschaft - falls erforderlich - "durch die Unterstützung von deren [den nationalen, S.T.] Maßnahmen" zur Verwirklichung eines hohen Beschäftigungsniveaus bei.⁹⁹ Entsprechend soll der Rat nach Artikel 189b mit qualifizierter Mehrheit Unterstützungsleistungen erlassen können.

Im Gegensatz zur belgischen Regierung, die unter dem Rat ausdrücklich die Arbeits- und Sozialminister verstanden, wollten die Dänen in einer angehängten Erklärung zum Vertrag festlegen, daß die Wirtschafts- und Finanzminister einzubeziehen sind.

96 Vgl. Dänemark: Basis for Negotiations. Open Europe: The 1996 International Conference, o.O., 11. Dezember 1995.

97 Dänemark: Regierungskonferenz. Vorschlag zur Änderung des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft. Beschäftigung, Juli 1996, CONF 3864/96.

98 Ebd.

99 Ebd.

Italien

Spätestens mit Beginn der eigentlichen Konferenz gehörte auch die italienische Regierung zu den Befürwortern eines eigenen Kapitels, ohne allerdings ihre Vorstellungen zu präzisieren. Nachdem die Beschäftigungsproblematik in vorhergehenden Positionspapieren nicht erwähnt wurde,¹⁰⁰ zählte ein Beschäftigungskapitel zu den Kernelementen des Forderungskatalogs vom 18. März 1996:

“Beschäftigung wird eines der zentralen Themen der Konferenz sein müssen. Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit können ernste zerstörerische Effekte auf politischer und sozialer Ebene haben, indem ganze Generationen von der Arbeitswelt ausgeschlossen sind. Italien ist deshalb der Überzeugung, daß der nächste Vertrag ein Kapitel über “Beschäftigung” beinhalten sollte, das die Mitgliedstaaten in die Pflicht nimmt, ihre Arbeitsmarktpolitiken auf der Basis bestimmter strategischer Vorgaben besser zu koordinieren, die bereits auf den Sitzungen des Europäischen Rates von Essen und Cannes verabschiedet worden sind. Diese Position steht in voller Übereinstimmung mit der Gültigkeit der Vertragsbestimmungen über die Wirtschafts- und Währungsunion, die nicht Gegenstand der Überprüfung der nächsten Konferenz sein werden.”¹⁰¹

Griechenland

Demgegenüber hatte die griechische Regierung bereits im Januar 1995 in ihrer ersten Standortbestimmung angemerkt, daß die Beschäftigung als ein makroökonomisches Phänomen betrachtet werden muß, das einer stärkeren Integration auf europäischer Ebene bedarf.¹⁰² Ein Jahr später wurde die Regierung konkreter. Sie betonte die Notwendigkeit, die währungspolitischen und sozioökonomischen Aspekte der Union in ein neues Gleichgewicht zu bringen, um den sozialen Zusammenhalt zwischen den Mitgliedstaaten zu gewährleisten. Aus diesem Grunde unterstützte sie die Aufnahme eines eigenen Beschäftigungs-Titels.¹⁰³

Griechenland thematisierte damit explizit den Zusammenhang von makro-ökonomischer Dimension, WWU und Fragen der Beschäftigung, Hintergrund der Problemanalyse bildete jedoch vor allem die regionale Disparität. Deutlicher noch wird dies in einem weiteren Dokument, in dem die Legitimationskrise angesprochen wurde:

“European Union, therefore, can only win the support of European society if it develops the policies, means and actions that will make contribution to the achievement of basic economic and social objectives visible, credible and effective. Such objectives are indispensable to the con-

100 Soweit sich dies anhand der Aufzeichnungen des Europäischen Parlaments rekonstruieren läßt, die die Dokumente nicht im Wortlaut dokumentieren

101 Italien: Position of the Italian Government on the Intergovernmental Conference for the Revision of the treaties, 18. März 1996, dokumentiert in: Jopp, Mathias; Schmuck, Otto (Hrsg.), Die Reform der Europäischen Union, a.a.O., 156-162, hier S. 158.

102 Vgl. Griechenland: Auf dem Weg zu einem Europa der Bürger, Demokratie und Entwicklung. Memorandum für die Regierungskonferenz 1996, in: Europäisches Parlament, Arbeitsgruppe Regierungskonferenz, Weißbuch, a.a.O., S. 54-57.

103 Griechenland: Standpunkte und Überlegungen Griechenlands. Memorandum der griechischen Regierung vom 24. Januar 1996 über die Regierungskonferenz, in: Europäisches Parlament, Arbeitsgruppe Regierungskonferenz, Weißbuch, a.a.O., S. 59-61.

struction of a society of justice, solidarity, cohesion, prosperity and tolerance, as well as of respect for cultural and environmental values.

On this basis, it is imperative to achieve a better balance in the revised Treaty between the promotion of full Monetary Union and the goals of economic and social development and cohesion, promotion of a high level of employment and social protection and improved living standard, as provided for by Art. 2 of the Treaty.¹⁰⁴

Deshalb wurde ein Beschäftigungskapitel gefordert, in dem gemeinsame Ziele und Verfahren festgelegt sind, ein institutioneller Unterbau und die Möglichkeit geschaffen wird, die Strukturfonds zur Finanzierung heranzuziehen. "However, national employment policies should also be kept sufficiently flexible, as the problem of unemployment differs from country to country."¹⁰⁵

3.3.2.2 Die Zögerlichen

Finnland

Die finnische Regierung legte ihre Standpunkte im September 1995 vor und äußerte sich dabei auch zum Thema Beschäftigung. Das Europäische Parlament faßte diese erste Stellungnahme wie folgt zusammen:

"Zum Thema Beschäftigung weist die finnische Regierung darauf hin, daß jegliche Änderung der Verträge der Union darauf ausgerichtet sein sollte festzustellen, wie die Beschäftigungspolitik und ihre Beziehung zur Wirtschaftspolitik angemessen im Rahmen der Europäischen Union organisiert werden können, und daß die Schlußfolgerungen der verschiedenen europäischen Ratstagungen zum Thema Beschäftigung eine gute Ausgangslage darstellen könnten. Gleichzeitig spricht sich die finnische Regierung dafür aus, die einzelnen eingereichten Vorschläge zur Errichtung separater Beschäftigungsfonds gründlich zu prüfen und eventuell eine Dienststelle "Beschäftigung" auf Gemeinschaftsebene zu errichten, die mit einem eigenen Budget ausgestattet ist, und daß Mechanismen für paneuropäische Finanzinvestitionen ausgearbeitet werden. Dabei bittet sie darum, größeren Gebrauch von den bereits bestehenden Mitteln zu machen, um die Beschäftigungspolitiken zu unterstützen."¹⁰⁶

Zu Beginn der Regierungskonferenz war diese Position leicht modifiziert. Unter der Überschrift Beschäftigung wurden die Ziele einer Vertragsreform umrissen.

"Ziel der Regierung ist es, in den Zielbestimmungen des EU-Vertrages die Bedeutung der Wettbewerbsfähigkeit und eines höchstmöglichen unionsweiten Beschäftigungsgrades stärker zu betonen als es in der Vergangenheit der Fall gewesen ist. Die Union sollte verpflichtet werden, Beschäftigungsaspekte in ihren unterschiedlichen Politiksegmenten horizontal zu berücksichtigen. Mit Blick auf die zunehmende Interdependenz sollte die Entwicklung einer europäischen Beschäftigungsstrategie auf Unionsebene parallel zur Implementierung der Wirtschafts- und

104 Griechenland: For a democratic European Union with Political and Social Content. Greece Contribution to the 1996 Intergovernmental Conference, Athen, 22. März 1996., S. 14f.

105 Ebd., S. 15.

106 Finnland: Memorandum des Außenministeriums vom 18. September 1995 mit den Standpunkten der finnischen Regierung betreffend die Regierungskonferenz 1996, in: Europäisches Parlament, Arbeitsgruppe Regierungskonferenz, Weißbuch, a.a.O., S. 156-163, hier S. 161.

Währungsunion aktiv gefördert werden. Dieses Ziel sollte in die Verträge der Union übernommen werden.“¹⁰⁷

Diese Auffassung blieb deutlich hinter den bisher referierten Forderungen zurück. Die finnische Regierung gehörte damit zwar nicht zu den Gegnern, zumal sie eine Stärkung der Beschäftigungsstrategie forderte. Im Vordergrund standen bei ihr aber vor allem die Aufwertung und Änderung der Zielbestimmungen.

Irland

Ohne einen eigenen Vorschlag zu unterbreiten, signalisierte auch die irische Regierung zu Beginn der Verhandlungen ihre grundsätzlich Aufgeschlossenheit und Bereitschaft, "sich aktiv daran [zu] beteiligen, die Spielräume für konstruktive Vertragsveränderungen auszuloten"¹⁰⁸. Genau dies hat sie im Rahmen ihrer Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 1996 getan.

Portugal

Ähnlich unverbindlich, aber auch nicht explizit abwehrend äußerte sich die portugiesische Regierung und vertrat die Ansicht, "daß der geänderte Vertrag eine Bezugnahme auf die Arbeitslosigkeit enthalten müsse. Ferner müßten die Fortschritte im Wirtschafts- und Währungsbereich an ein Instrumentarium gekoppelt werden, daß die Beschäftigung global und unionsweit und nicht nur punktuell, wie dies bislang der Fall sei, fördere."¹⁰⁹ Offen blieb aber die Frage, wie dies zu geschehen habe.

Niederlande und Luxemburg

Zurückhaltend waren die Regierungen von Luxemburg und den Niederlanden.

In ihrem im März 1996 vorgelegten Memorandum sprach sich die niederländische Regierung für die Aufnahme von Bestimmungen im Bereich Beschäftigung aus, allerdings unter bestimmten, nicht näher genannten Bedingungen.¹¹⁰ Dies scheint bereits eine Konzession an den Verhandlungsstand der Reflexionsgruppe gewesen zu sein, denn die Niederlande hatten schon in den Jahren 1994 und 1995 ihre Positionen zur Regierungskonferenz in vier umfangreichen Memoranden dargelegt. Das

107 Finnland: Finland's Point of Departure at the Intergovernmental Conference - Report to the Parliament, Helsinki 27.2.1996, dokumentiert in: Jopp, Mathias; Schmuck, Otto (Hrsg.), Die Reform der Europäischen Union, a.a.O., S.216-221.

108 Vgl. Irland; Department of Foreign Affairs: Challenges and Opportunities Abroad - White Paper on Foreign Policy, Dublin März 1996, dokumentiert in Jopp, Mathias; Schmuck, Otto (Hrsg.), Die Reform der Europäischen Union, a.a.O., S. 181-187.

109 Portugal: Portugal und die Regierungskonferenz zur Revision des Vertrages über die Europäische Union - Dokument des Außenministeriums vom März 1996, in: Europäisches Parlament, Arbeitsgruppe Regierungskonferenz, Weißbuch, a.a.O., S. 149-155, hier: S. 152.

110 Vgl. Niederlande: Zwischen Madrid und Turin: Die Prioritäten der Niederlande für die Regierungskonferenz 1996, März 1996, in: Europäisches Parlament, Arbeitsgruppe Regierungskonferenz, Weißbuch, a.a.O., S. 136-137.

Thema Beschäftigung fand sich dort nicht. Noch in ihrem vierten Memorandum, das zeitlich bereits in die Arbeit der Reflexionsgruppe fiel, wurde die Sorge geäußert, daß es zu einer Erweiterung der Agenda der Regierungskonferenz kommen könnte:

“Die Regierung ist der Ansicht, daß die Tagesordnung der Regierungskonferenz neben der Anpassung der GASP und der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres auf einige wesentliche Fragen beschränkt werden muß, die mit der konstitutionelle Qualität der Europäischen Union einerseits und mit ihrer neuerlichen Erweiterung andererseits in Zusammenhang stehen.”¹¹¹

In einem gemeinsamen Memorandum der Benelux-Länder wurden die erwähnten Bedingungen zu Beginn der Konferenz konkretisiert. Vorgeschlagen wurde nun, daß die Koordination zwischen den Mitgliedstaaten im Bereich der Beschäftigungspolitik durch jährliche - vom Rat zu billigende - Kommissionsempfehlungen sichergestellt wird. Deren inhaltliches Profil erinnert stark an die Schwerpunktbereiche des Europäischen Rats in Essen:

“Wobei den Maßnahmen zur Verbesserung der Funktionsweise des Arbeitsmarktes und der Mobilität, den Ausbildungsmaßnahmen, den Hindernissen, die der Auswirkung des Wachstums auf die Beschäftigung entgegenstehen, den Maßnahmen, die auf die Arbeitskosten Einfluß nehmen und den Maßnahmen zur Erleichterung des Zugangs benachteiligter Personen zum Arbeitsmarkt besondere Bedeutung eingeräumt werden sollte.”¹¹²

Bereits vor diesem gemeinsamen Memorandum hatte sich die luxemburgische Regierung dafür ausgesprochen, die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und der sozialen Ausgrenzung sowie die Erhaltung des europäischen Sozialmodells als wichtige Themen in der Konferenz zu behandeln.¹¹³

Spanien

Spanien hatte schon frühzeitig - bereits am 2. März 1995 - ein vom späteren Vorsitzenden der Reflexionsgruppe Carlos Westendorp erarbeitetes Grundsatzpapier vorgelegt. Angesprochen wurden in diesem Dokument

“auch die Mechanismen der Solidarität und der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt [...] und für den Fall, daß diese Themen, obwohl sie im Prinzip nicht auf der Tagesordnung der Konferenz stehen, im Fall einer umfassenden Reform und der Prüfung von sich aus der Erweiterung ergebenden finanziellen Problemen angesprochen werden, wird vorgeschlagen, folgende Themen zu berücksichtigen: Vollständige Beseitigung der degressiven Effekte der dritten Einnahmequelle, der MwSt., Aufstockung der Struktur- und Kohäsionsfonds, Einführung einer pro-

111 Niederlande: Bericht. Institutionelle Reformen der Europäischen Union, 12. Juli 1995., S. 6.

112 Benelux: Memorandum der Regierungen Belgiens, Luxemburgs und der Niederlande vom 7. März 1996 im Hinblick auf die Regierungskonferenz, in: Europäisches Parlament, Arbeitsgruppe Regierungskonferenz, Weißbuch, a.a.O., S. 27-31, hier S. 28f.

113 Luxemburg: Memorandum der luxemburgischen Regierung vom 30. Juni 1995 über die Regierungskonferenz, in: Europäisches Parlament, Arbeitsgruppe Regierungskonferenz, Weißbuch, a.a.O., S. 115-119.

gressiven gestaffelten fünften Einnahmequelle und ggf. die Prüfung anderer Alternativen wie die Einführung eines steuerlichen 'Ausgleichsmechanismus'.¹¹⁴

Mit Blick auf kostenträchtige Politikbereiche deutete Spanien an, daß es besonderen Wert auf die zugunsten der Einstimmigkeit beizubehaltenden Ausnahmen legt. Zur Beschäftigung äußerte es sich zu diesem frühen Zeitpunkt noch nicht. Ein gutes Jahr später aber hieß es, daß die Beschäftigung ein wesentliches Thema der Konferenz ist, und daß es darum geht, einen Rahmen für gemeinsame Strategien und zur Stärkung der wirtschaftlichen und sozialen Elemente der Union zu schaffen. Die Zunahme der Beschäftigung sollte daher in den Zielbestimmungen des EU-Vertrages einen sichtbaren Ausdruck erhalten, und auch besondere Bestimmungen zur Beschäftigungspolitik sollten aufgenommen werden. In diesem Sinn schlug Spanien die Institutionalisierung der "Essen-follow-up's" vor.¹¹⁵

Die spanischen Ausführungen legen nahe, daß die Regierung kaum bereit war, über die Fixierung des Status Quo hinauszugehen. Zu vermuten ist, daß die zögerliche Bereitschaft einer Vertragsänderung zuzustimmen, nicht nur durch den Regierungswechsel 1996 beeinflußt wurde, sondern - parteiübergreifend - vor allem auch von der Frage der Finanzierung etwaiger Maßnahmen abhing. Insbesondere von der Frage, ob und in welchem Maße vorhandene Mittel umgeschichtet werden würden. Denn angesichts der zitierten Position scheint es wahrscheinlich, daß die spanische Regierung sich jedem Vorschlag widersetzt, den bestehenden Verteilungsschlüssel zugunsten der Beschäftigungspolitik ohne eine gleichzeitige Ausweitung des gesamten Finanzrahmens der EU zu ändern.

3.3.2.3 Die Gegner: Großbritannien, Deutschland und Frankreich

Die Regierung von Großbritannien äußerte sich unmißverständlich und legte ihre Auffassungen in einem Weißbuch vom 12. März 1996 nieder. Das Papier mit dem programmatischen Titel "A Partnership of Nations" erteilte jedweder Ausweitung der Gemeinschaftskompetenz - nicht nur im Bereich der Beschäftigung - eine Absage. Dort hieß es, die Schaffung von Arbeitsplätzen habe höchste Priorität.

"But the Government will oppose extending Community competence over employment, as some are advocating. It is business which make jobs. Creating the right conditions for employment is primly a national responsibility, as successive European Councils have confirmed. No-one should pretend that jobs can be wished into being simply by legislating for them in the treaty. The key to create new employment in Europe is to improve competitiveness and productivity. The European Union nevertheless has a part to play, and it was the United Kingdom that put employment at the top of the European agenda. The Essen framework for Employment, for example, drew on a number of British ideas"¹¹⁶

114 Spanien: Die Regierungskonferenz 1996 - Grundlagen für weitergehende Überlegungen, 2. März 1995", in: Europäisches Parlament, Arbeitsgruppe Regierungskonferenz, Weißbuch, a.a.O., S. 62-71, hier S. 64.

115 Vgl. Spanien: Beitrag zu einem spanischen Standpunkt auf der Regierungskonferenz 1996, 28. März 1996, in: Europäisches Parlament, Arbeitsgruppe Regierungskonferenz, Weißbuch, a.a.O., S. 79-91.

116 Großbritannien: A Partnership of Nations, o.O., o.J. (12. März 1996).

Dies belegt auch noch einmal eindrucksvoll, daß mit dem Gipfel von Essen gerade kein wirtschaftspolitischer Kurswechsel eingeläutet wurde und die dort festgelegten Schwerpunktbereiche zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit der Geist neoliberaler Wirtschaftsdoktrinen durchzog. Mit ihrem kategorischen "Nein" bot die britische Regierung anderen Akteuren genügend Raum, sich vorerst hinter ihr verstecken zu können, ohne in ähnlicher Schärfe argumentieren zu müssen.¹¹⁷

Tatsächlich äußerte sich die deutsche Bundesregierung auch weniger apodiktisch - sie schieg sich zunächst ganz aus. Als Grundlage der deutschen Prioritäten und Positionen diene die Koalitionsvereinbarung vom 11. November 1994. Unter Punkt VIII "Europa" hieß es dort zwar, daß die Europapolitik Beiträge für die Bewältigung folgender Aufgaben leisten müsse: Sicherung des Standortes Europa in einem schärfer werdenden weltweiten Wettbewerb durch Verbesserung der Rahmenbedingungen für Wachstum und Beschäftigung. Doch Beschäftigungspolitik war damit nicht gemeint, sondern Wirtschaftspolitik. Der Bundesregierung schien vor allem die stärkere Förderung von Innovations- und Zukunftstechnologien nötig. Der Begriff "Beschäftigung" blieb jenseits dieser allgemeinen Ausführungen unerwähnt. Im unmittelbar zu Konferenzbeginn vorgelegten Papier "Deutsche Ziele für die Regierungskonferenz" wurde am 26. März 1996 gefordert, daß unbedingt vermieden werden müsse, die Konferenz zu überlasten.¹¹⁸ Auf der deutschen Prioritätenliste standen die Stärkung der GASP, die Zusammenarbeit in der Justiz- und Innenpolitik, institutionelle Reformen und später auch die Flexibilität.

Mit Verweis auf die beschäftigungspolitische Debatte, wies die Bundesregierung immer wieder darauf hin, daß es kontraproduktiv ist, Dinge zu versprechen, die Europa nicht halten kann, der Legitimationsverlust wird nur größer. Dieses richtige Argument verbarg aber nur schlecht, daß es ihr gerade darum ging, zu verhindern, die europäische Dimension der Beschäftigungsproblematik zu thematisieren und Rahmenbedingungen zu verändern.¹¹⁹

Unklar bleibt die französische Position. Lediglich im letzten Satz des Memorandums über die Leitlinien für die Regierungskonferenz tauchte der Begriff "Beschäftigung"

117 Das kategorische "Nein" wurde im November 1996 noch einmal sehr anschaulich. Großbritannien hatte vor dem EuGH dagegen geklagt, daß ein Richtlinienvorschlag der Kommission zur Arbeitszeit auf Grundlage des Artikels 118a vom Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit verabschiedet wurde und nicht im Rahmen des Sozialprotokolls. Der Gerichtshof entschied, daß auch weiterhin in einzelnen Fällen beschäftigungspolitische und sozialpolitische Materien in den gemeinsamen Kompetenzbereich fallen. Die britische Regierung versuchte daraufhin auf der Regierungskonferenz durchzusetzen, daß diese Fragen künftig ausschließlich im Rahmen des Abkommens zur Sozialpolitik verhandelt werden. Vgl. Handelsblatt vom 13. November 1996; Großbritannien: Vorschläge der britischen Delegation zur Änderung der Artikel 54, 57 und 118a sowie für ein Protokoll zur Richtlinie 93/104/EG (Arbeitszeit), CONF 3978/96, Brüssel, 12. November 1996.

118 Vgl. Deutschland: Deutsche Ziele für die Regierungskonferenz, 26. März 1996, in: Europäisches Parlament, Arbeitsgruppe Regierungskonferenz, Weißbuch, a.a.O., S. 43-46.

119 Vgl. auch Kotzias, Nicos: Beschäftigungspolitik - Kern der Verhandlungen über die Sozialpolitik zur Intergovernmental Conference (IGC) 1996, in: Labour Markets and Employment Policy in the European Union, FEG-Studie Nr. 10, Marburg 1997, S. 193-205.

auf. Europa muß, so hieß es dort, auf die prinzipiellen Fragen der Europäer Antworten finden: "Beschäftigung, Frieden, Umwelt und Sicherheit."¹²⁰ Dies verwundert zunächst insofern, als Präsident Chirac mit dem Vorstoß für ein "europäisches Sozialmodell" kurz zuvor einen Vorstoß zur Überwindung der Arbeitslosigkeit unternommen hatte. Wenngleich die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit auch auf der europäischen Ebene stärker geführt werden sollte, hielt sich die französische Regierung hinsichtlich einer Vertragsrevision zurück und sah kein Erfordernis für ein eigenes Beschäftigungskapitel.¹²¹

3.3.2.4 Europäischen Institutionen und die Sozialpartner

Sowohl das Europäische Parlament und die Kommission als auch die Sozialpartner haben auf Regierungskonferenzen kein Verhandlungsmandat. Sie waren daher auch an der Beschlußfassung nicht beteiligt. Bei der Entscheidungsfindung wirkten sie hingegen unterschiedlich mit. Die Unternehmerverbände und Gewerkschaften konnten ihre Stellungnahmen zwar der Konferenz zuleiten, der wesentliche Einflußkanal blieb aber das Lobbying über nationale Regierungen. Die dabei vertretenen, jeweiligen Positionen waren nicht immer identisch. Es muß zwischen den europäischen Dachverbänden und ihren nationalen Mitgliedsverbänden unterschieden werden. Während im Fall des Unternehmerlagers noch eine Kongruenz der Forderungen festzustellen war, galt dies für die Gewerkschaften weit weniger.¹²²

Auch Kommission und Parlament stand es frei, ihre Stellungnahmen zu einzelnen Themen der Konferenz schriftlich zu unterbreiten. Darüber hinaus waren sie jedoch direkt in den Verhandlungsprozeß einbezogen. Der Präsident der Kommission bzw. ein Vertreter nahm sowohl an den Verhandlungen der Minister als auch an denen der Beauftragten teil. Die Beteiligung des Parlamentes beruhte im wesentlichen auf der Pflicht, es umfassend über den Konferenzverlauf und Beratungsstand in Kenntnis zu setzen und regelmäßig zu konsultieren. Sowohl den Europäischen Ratstagungen wie auch den Ministertreffen ging deshalb ein Meinungs austausch mit dem Parlamentspräsidenten unmittelbar voraus. Auf Ministerebene nahmen an diesen Gesprächen auch zwei weitere VertreterInnen des Parlamentes teil, die darüber hinaus mindestens einmal monatlich am Rande der Beauftragten-Treffen im Rahmen von Arbeitssitzungen konsultiert wurden und ihre Vorstellungen in die Konferenz einbringen konnten.¹²³

120 Frankreich: Le texte confidentiel qui fixe les grandes orientations françaises, in: Le Figaro vom 20. Februar 1996 (Das Papier datiert vermutlich vom 13.11.1995).

121 Vgl. die Synopse in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.), Amsterdam in der Analyse. Strategien für Europa, Gütersloh 1998 (auf CD-ROM).

122 Vgl. Streeck, Wolfgang: Politikverflechtung und Entscheidungslücke: Zum Verhältnis von zwischenstaatlichen Beziehungen und sozialen Interessen im Europäischen Binnenmarkt, in: Bentele, Karlheinz; Reissert, Bernd; Schettkat, Ronald (Hrsg.), Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften, S. 101-128.

123 Italienische Präsidentschaft: Gestaltung der Arbeit der Regierungskonferenz CONF 3835/96, Brüssel, 29. März 1996.

Das Europäische Parlament

Für das europäische Parlament zählte die Beschäftigung zu den Prioritäten der Verhandlungen. Bereits in seiner obligatorischen Stellungnahme zur Einberufung der Regierungskonferenz wurde eine "entschlossene Beschäftigungspolitik" eingefordert, um das notwendige Gleichgewicht zwischen der Wirtschafts- und Währungspolitik und dem Ziel eines hohen Beschäftigungsniveaus herzustellen. Dazu wurde ein neues Kapitel mit dem Titel "Eine Union für die Beschäftigung" vorgeschlagen. Dort sollten Grundsätze auf dem Gebiet der Beschäftigung, vom Europäischen Rat festzulegende Grundzüge (auch für die Wirtschafts- und Währungspolitik) und ein Ausschuß für Beschäftigungsfragen "mit ähnlichem Status wie dem Währungsausschuß" verankert werden.¹²⁴

Präzisiert wurde diese Vorstellung in einem Papier, das sich ausschließlich auf die Beschäftigung bezog.¹²⁵ Wie von anderen Delegationen auch, wurde ein doppelter Ansatz gewählt: Einerseits sollte ein eigenes Kapitel eingefügt werden, andererseits sollten in den bestehenden Bestimmungen spezifische Änderungen vorgenommen werden. Allein die Liste der spezifischen Änderungen machte deutlich, daß es dem EP um einen integrierten Ansatz ging. Schon in dieser Hinsicht unterscheidet sich der Vorschlag von den bisher behandelten. Nicht nur die Zielbestimmungen und der Tätigkeitsbereich der Gemeinschaft sollten geändert werden, sondern in einer Reihe von beschäftigungsrelevanten Politiken sollte zu Mehrheitsentscheidungen übergegangen werden - namentlich bei Teilen der Sozialpolitik, in der Besteuerung (Artikel 99 EG-Vertrag), in der Industrie- und Forschungspolitik und in der Strukturpolitik. Auch den Artikel 103a, der den finanziellen Beistand regelt und Maßnahmen im Falle außergewöhnlicher Schwierigkeiten eines Mitgliedstaates vorsieht, wollte das EP in die Mehrheitsentscheidung überführt sehen, um besser asymmetrischen, makroökonomischen Schocks begegnen zu können.

Die Gemeinschaft sollte eine Politik verfolgen können, die gewährleistet, daß die Nachfrage auf Mehrjahresbasis angemessen wächst, zu einem Anstieg der Produktivität im Hinblick auf Wirtschaftswachstum, höhere Reallöhne und Gewinne beiträgt und das Mißverhältnis zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt beseitigt. Zwei Artikel im Vorschlag des Parlaments für ein Beschäftigungskapitel scheinen besonders erwähnenswert:

"Die Grundzüge für die Wirtschaftspolitik nach Artikel 103 Absatz 2 tragen ihren Auswirkungen auf die Beschäftigung Rechnung und stellen sicher, daß dem Erreichen oder der Aufrechterhaltung eines hohen Beschäftigungsniveaus in angemessener Weise Vorrang eingeräumt wird.

124 Vgl. Europäisches Parlament: Entschließung (i) mit der Stellungnahme des Europäischen Parlaments zur Einberufung der Regierungskonferenz und (ii) zur Bewertung der Arbeiten der Reflexionsgruppe und Festlegung der politischen Prioritäten des EP im Hinblick auf die Regierungskonferenz vom 13. März 1996, A4-00688/96, S. 13 f.

125 Vgl. Europäisches Parlament: Das Kapitel "Beschäftigung" im Vertrag: Überlegungen und ein Vorschlag, CONF 3891/96, 29. Juli 1996

Diese Grundzüge stehen mit den Artikeln A und B [Ziele und Grundsätze der Beschäftigungspolitik, S.T.] in Einklang¹²⁶

Mit einer solchen Formulierung ist die Beschäftigungspolitik der Wirtschaftspolitik nicht mehr nachgeordnet, sondern muß integraler Bestandteil und wesentlicher Bezugspunkt der wirtschaftspolitischen Grundzüge sein. An anderer Stelle hieß es:

“Sofern die Arbeitslosigkeit in einem oder mehreren Mitgliedstaaten zunimmt oder andauert, prüft der Rat auf Vorschlag der Kommission, welche Maßnahmen die Gemeinschaft gemäß diesem Vertrag, insbesondere den Artikeln 103, 103 a, 118, 123, 127 sowie den Artikeln 1 und 2 des Sozialabkommens, entweder im Wege der Darlehens- und Anleihefazilitäten wie denen der Europäischen Investitionsbank und des Europäischen Investitionsfonds oder mit Hilfe der Strukturfonds treffen könnte. Der Rat kann auch gegenüber dem/den betreffenden Mitgliedstaat(en) Empfehlungen aussprechen.¹²⁷

Damit hat das EP seine alte Forderung aufgegriffen, den Europäischen Investitionsfonds besser für beschäftigungspolitische Maßnahmen zu nutzen und die Kreditfazilitäten entsprechend auszuweiten.¹²⁸

Der Ansatzpunkt des Europäischen Parlamentes unterscheidet sich deutlich von allen bisherigen Vorschlägen. Während bei diesen das Verfahren der Koordination nationaler Beschäftigungspolitiken im Vordergrund stand, und implizit oder explizit arbeitsmarktpolitische Reformen über Leitlinien forciert werden sollten, wollte das EP zwar ebenfalls Strukturreformen, ging aber darüber hinaus. Als weitere generelle Grundsätze der Politik sollte festgelegt werden, das Mißverhältnis zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt zu beseitigen und das Wachstum der Nachfrage sicherzustellen. Ganz eindeutig zielten die Vorschläge auf die makro-ökonomische Politikebene und neben den Mitgliedstaaten sollte auch die Gemeinschaft in die Pflicht genommen werden.

Die Europäische Kommission

Inhaltlich und auch in der Klarheit gehen diese Vorschläge damit weit über das hinaus, was die Kommission in ihrer allgemeinen Stellungnahme zur Regierungskonferenz “Stärkung der Politischen Union und Vorbereitung der Erweiterung” verlautbaren ließ. Bezugnehmend auf ihr Weißbuch forderte sie

“spezifische Bestimmungen über die Beschäftigung in den Vertrag aufzunehmen. Diese müssen auf der Grundlage der gemeinschaftlichen Errungenschaften und Erfahrungen die Beschäftigung als Frage von gemeinsamen Interesse anerkennen und auf folgendes abzielen:

- Schaffung der Voraussetzungen für eine gemeinsame Beschäftigungsstrategie,
- Förderung der Zusammenarbeit zwischen den betreffenden Akteuren,
- Verstärkung der Maßnahmen zur multilateralen Überwachung der Mehrjahresprogramme der Mitgliedstaaten,

126 Ebd.

127 Ebd.

128 Vgl. z.B. Europäisches Parlament: Entschließung zu einer kohärenten Beschäftigungsstrategie für die Europäische Union, A4-0166/95, 13. Juli 1995

- Berücksichtigung bei den übrigen Gemeinschaftspolitiken.“¹²⁹

Hinsichtlich der Frage, wie das konkret zu geschehen hat, äußerte sich die Kommission nicht weiter schriftlich. Offensichtlich aber präferierte auch sie die Form eines eigenen Kapitel bzw. Titels.

Arbeitgeber

Der europäische Dachverband der Unternehmerverbände, UNICE, äußerte sich im März 1996 zur Regierungskonferenz und bekräftigte die Prinzipien seines sozial- und beschäftigungspolitischen Grundverständnisses:

- “That national traditions and practises are respected and preserved, while being allowed to evolve and develop naturally in the European context.
- That the autonomy of the social partners at all levels is preserved and their freedom to conduct a social dialogue, or collective and individual bargaining is unrestricted.
- That all social policy measures serve to enhance the competitiveness of companies, and therefore social process and employment. This is especially vital as concerns small and medium-sized enterprises (SMEs).“¹³⁰

Das Ziel eines hohen Beschäftigungsniveaus sei schon im Vertrag verankert, die nationalen und europäischen Politiken müßten dem bereits Rechnung tragen. Beschäftigung dürfe nicht isoliert von Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit betrachtet werden. Gerade deshalb begrüßte UNICE auch das “Follow-up” von Essen und stellte fest:

“This follow-up should be ensured via a Council decision, which can be updated as required. UNICE does not support introducing Treaty changes for this purpose, since that would lead to inflexibility.

While the reduction of unemployment will assist the smooth functioning of economic and monetary union, UNICE believes the pursuit of employment objectives must not be allowed to dilute the convergence criteria.“¹³¹

Mit einem Brief an den Ratsvorsitzenden schaltete sich UNICE dann noch einmal im Herbst 1996 direkt in die Verhandlungen ein und äußerte seine Bedenken hinsichtlich des Verhandlungsverlaufes und der sich abzeichnenden Entwicklung. Apodiktisch hieß es nun “Employers are opposed to this. UNICE considers that employment is primarily a Member State responsibility.“¹³² Der Verband befürchtete eine sozialpolitische Schiefelage:

“Yet UNICE has no evidence that the IGC negotiators are paying any attention whatsoever to the urgent need to improve European competitiveness.

129 Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Stellungnahme der Kommission. “Stärkung der Politischen Union und Vorbereitung der Erweiterung”, KOM (96)90 endg., Brüssel, 28 Februar 1996, S. 5.

130 UNICE: UNICE Contribution to the Intergovernmental Conference, o.O.[Brüssel], März 1996, S. 11

131 Ebd, S. 12

132 UNICE: Brief UNICEs an den Vorsitzenden der IGC, <http://www.europa.eu.int/en/agenda/igc-home/whatsnew.htm> (<http://www.europa.eu.int/en/agenda/igc-home/instdoc/social/unice6.htm>).

It is extremely disappointing that, up to now, UNICEs principal policy recommendation to include competitiveness among the objectives of the European Union appears to have been ignored. As a result, the balance between economic and social objectives in the Treaty risks being upset. Since competitiveness and employment are to sides of the same coin, the Treaty cannot ignore the former while giving preference to the later. Appropriate references to Europe's competitiveness imperative must therefore be written into any draft chapter on employment."¹³³

Diese Standortbestimmung dürfte innerhalb des europäischen Dachverbandes kaum kontrovers gewesen sein und sich im wesentlichen mit den Auffassungen der Mitgliedsverbände gedeckt haben. Mit der hier exemplarisch angeführten Position der deutschen Unternehmerverbände ist sie nahezu identisch. Denn auch der Bundesverband der Deutschen Industrie und die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeber nahmen im Frühjahr 1996 zum Bericht der Reflexionsgruppe Stellung. Sie äußerten sich nicht nur ablehnend zur Aufnahme eines Beschäftigungskapitels und der damit verbundenen Absicht, den Zuständigkeitsbereich der Gemeinschaft zu erweitern.¹³⁴ Auch die Überlegung, die Schaffung von Arbeitsplätzen in die Zielbestimmungen des Vertrages aufzunehmen, stieß auf entschiedenen Widerstand, da dort bereits die Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus genannt sei.

“Hier steht sie - und dies ist das entscheidende - in einem Gleichgewicht zu den weiteren, dort aufgeführten Gemeinschaftsaufgaben, wie sie vor allem Förderung von Wachstum, Geldwertstabilität, Umwelt und wirtschaftlicher und sozialer Kohäsion. Eine einseitige Verstärkung eines dieser Ziele würde dieses Gleichgewicht, das im Sinn einer Gesamtstrategie zu beachten ist, zerstören und damit alle anderen Ziele relativ entwerten“¹³⁵

Statt Ausbau europäischer Kompetenzen, Institutionen und Programme wurde darauf hingewiesen, daß neue Arbeitsplätze das Ergebnis von größerer Wettbewerbsfähigkeit, Flexibilität und Reduzierung bürokratischer Lasten sind. “Die Mitgliedstaaten sollen endlich entsprechende Maßnahmen ergreifen.”¹³⁶ Statt Beschäftigung sollte daher vor allem das Ziel der Wettbewerbsfähigkeit in den EU-Vertrag aufgenommen werden. Daß diese Forderung mehr als nur eine spontane Reaktion auf den sich entwickelnden Verhandlungsverlauf war, verdeutlicht die Tatsache, daß sie bereits zum Forderungskatalog der Unternehmer gehörte, als die Frage der Beschäftigung noch gar nicht auf der Agenda der Regierungskonferenz stand.¹³⁷

Gewerkschaften

Gegenüber diesen klaren Worten und der in sich kohärenten Position der Arbeitgeber, präsentierten sich die europäischen Gewerkschaften vielschichtiger und unbestimmter. Bereits ein Blick in das Beschäftigungsmanifest des Europäischen Gewerkschaftsbundes (EGB) ist aufschlußreich. In einem Zehn-Punkte-Katalog wurden

133 Ebd.

134 BDI; BDA: Stellungnahme zum Bericht der Reflexionsgruppe “Eine Strategie für Europa”, Köln, März 1996.

135 Ebd., S. 7f.

136 Ebd., S. 9.

137 Vgl. Dies.: Erste Überlegungen zur Regierungskonferenz, Köln, Mai 1995.

unterschiedliche Politiken umrissen, um sich dem Ziel der Vollbeschäftigung zu nähern. Angesprochen wurden u.a. die Strukturpolitik, die aktive Arbeitsmarktpolitik, die Arbeitszeitpolitik, der öffentliche Dienst. Ein besonderes Augenmerk lag freilich auf der makro-ökonomischen Ebene und der herrschenden Diskrepanz zwischen wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Zielen, die sich im Primat der Geldwertstabilität ausdrückt. Europäische Regelungen, um das "Steuer-Dumping" einzuschränken, wie auch die Einführung einer einheitlichen Kapitalzinssteuer wurden ebenso gefordert wie der Primat monetärer bzw. nominaler Konvergenzziele kritisiert wurde. Anstatt aber nun diesen Forderungskatalog im Hinblick auf die anstehende Vertragsrevision zu konkretisieren, hieß es unter der Rubrik Regierungskonferenz in dem Manifest lediglich:

"Ohne erneut die Debatte über die WWU eröffnen zu wollen: die EU muß nach Meinung des EGB die notwendigen Zuständigkeiten und Instrumente erhalten, um eine echte europäische Wirtschaftspolitik verfolgen zu können, die wiederum einen effektiven Beitrag zur Verwirklichung der Vollbeschäftigung und zum sozialen Zusammenhalt leisten kann.

Dementsprechend sollten im Vertrag Bestimmungen für verbindliche Mechanismen zur Arbeitsplatzbeschaffung verankert werden. Die beschäftigungspolitischen Beschlüsse des Europäischen Gipfels von Essen müssen erweitert und zusammen mit den multilateralen Überwachungsmechanismen in den Vertrag aufgenommen werden. Die Möglichkeit eines Rückgriffs auf das europäische Steuerwesen zur Finanzierung der Beschäftigungspolitiken sollte weiter untersucht und keinesfalls ausgeschlossen werden."¹³⁸

Um der Beschäftigung die gleiche Bedeutung wie der Währungspolitik beizumessen, wurde auch gefordert, einen Ausschuß einzurichten, der dem Währungsausschuß gleichgestellt ist. Wie aber die Mechanismen aussehen, welche europäischen Kompetenzen und Instrumente konkret hinzukommen sollten, blieb un spezifiziert. Ein Diskussionspapier des EGB, das allerdings keinen offiziellen Status hatte, widmete sich zwar ausführlich den Möglichkeiten, wie eine Vertragsveränderung konkret aussehen könnte, allerdings nur in Form eines offenen Fragenkataloges. Unbestimmt war auch die Haltung zum schwedischen Vorschlag: er leiste einen konstruktiven Beitrag und rege Antworten an, "mit denen der EGB je nach Fall übereinstimmt oder nicht"¹³⁹.

Es war vermutlich ein doppeltes Spannungsverhältnis, das den Hintergrund dieser vorsichtigen Haltung bildete. Die Analyse, die sich durch fast alle Publikationen des EGB zog, machte auf die sozial- und beschäftigungspolitische Schieflage der gelten-

138 EGB: EGB-Beschäftigungsmanifest, Brüssel, Februar 1996, S. 10.

139 EGB: EGB-Diskussionspapier von Peter Coldrick. Beschäftigung und Regierungskonferenz, Oktober 1995, dokumentiert in: Europäisches Gewerkschaftsinstitut (Hg.) Die Zukunft der Europäischen Union. Gewerkschaftliche Anforderungen und Erwartungen an die Regierungskonferenz 1996, Münster 1996, S. 142-149, hier S. 149.

Später hat dann der EGB sich positiv auf den laufenden Verhandlungsstand bezogen, seine beschäftigungspolitischen Prioritäten konkretisiert und die Niederländische Präsidentschaft aufgerufen, sich für sie einzusetzen. Vgl. EGB: Memorandum from the European Trade Union Confederation to the Dutch Presidency, o.O, 8. Januar 1997.

den europäischen Bestimmungen aufmerksam. Zurückgeführt wurde dies auf die Stabilitätsfixierung der Wirtschafts- und Währungspolitik. Dementsprechend wurde die Frage, wie die Massenarbeitslosigkeit zu bekämpfen sei, konsequent immer auch auf makro-ökonomischer Ebene angesiedelt. Gleichwohl aber stand der EGB im Dilemma, seinerzeit der WWU zugestimmt zu haben. Unter diesen Bedingungen eine kohärente Beschäftigungsstrategie zu formulieren, die einen Bruch mit dem bisherigen Politik-Profil implizieren würde, fiel schwer. In den Vordergrund rückte so die Kritik der restriktiven und überzogenen Interpretation der nominalen Konvergenzkriterien.¹⁴⁰

Ein zweiter Ursachenkomplex für die widersprüchliche Haltung des EGB kann im Verhältnis zu den Mitgliedsgewerkschaften vermutet werden. Denn problematisch scheint auch die Forderung einer Neuvermessung der Arbeitsteilung zwischen der europäischen und nationalen Ebene zu sein. Dieses um so mehr, wenn damit implizit Fragen des Arbeitsmarktes, seiner Organisation und seine Regimearchitektur zur Diskussion stehen. Trotz des signifikanten Macht- und Gestaltungsverlustes, den die nationalen Gewerkschaften in diesem Bereich in den vergangenen Jahren hinnehmen mußten, bleibt die nationale Zuständigkeit eine erhebliche Machtressource der jeweiligen Organisation.

Sowohl die makro- wie auch die eher mikro-ökonomischen Dimensionen einer europäischen Beschäftigungspolitik bergen daher für die Gewerkschaften ein erhebliches internes Konfliktpotential. Exemplarisch läßt sich dies - am Beispiel des deutschen Gewerkschaftsbundes - zeigen. In seinem - bereits auffallend spät - vorgestellten Positionspapier zur Europäischen Beschäftigungspolitik forderte der DGB zwar eine klare Verankerung der Beschäftigungspolitik im EG-Vertrag, den Hinweis auf ein Beschäftigungskapitel sucht man aber vergebens, obwohl die Diskussion auf der Regierungskonferenz längst in diese Richtung eingeschwenkt war. Der Tätigkeitskatalog der Gemeinschaft sollte nach Vorstellung des DGB um "eine koordinierte Politik zur Beschäftigungsförderung" erweitert werden (Artikel 3 EGV) und in alle beschäftigungsrelevanten Politikbereiche sollte das Ziel eines hohen Beschäftigungsstandes aufgenommen werden. Außerdem wurden "verbindliche Koordinierungsmechanismen und Zielsetzungen für die Beschäftigungspolitik eingefordert, damit die Beschäftigungspolitik das gleiche Gewicht und die gleiche Bedeutung wie die Währungspolitik erhält".¹⁴¹ Das eigentliche Koordinationsverfahren ging kaum über das "Essener-Follow-up" hinaus.¹⁴² Es sollte "an geeigneter Stelle" in den Vertrag aufgenommen werden; zusammen mit dem Hinweis, daß die Förderung eines qualitativen, nicht-inflationären Wachstums, der Ausbau aktiver Arbeitsmarktpolitiken und verstärkte Maßnahmen zum Abbau von Langzeitarbeitslosigkeit, unterwertiger Beschäf-

140 Vgl. dazu auch die Beiträge in Europäisches Gewerkschaftsinstitut (Hg.): Die Zukunft der Europäischen Union, a.a.O.

141 DGB: DGB-Positionspapier zur europäischen Beschäftigungspolitik, Informationen zur Wirtschafts- und Strukturpolitik 8/1996 vom 14. Oktober 1996, hier S. 4.

142 Es sollen EP, Kommission und WSA in der Formulierung der Leitlinien aufgewertet werden.

tigung und sozialer Ausgrenzung geeignete Ansatzpunkte wären, die Arbeitsmarktkrise zu überwinden.

“Nicht Kompetenzerweiterung für die Europäische Union ist erforderlich, sondern eine stärkere Orientierung bestehender Kompetenzen auf das beschäftigungspolitische Ziel.”¹⁴³

Während in den bisherigen Positionspapieren die Trennung zwischen Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik unbestimmt blieb, zog der DGB scharfe Grenzen und stellte unmißverständlich klar: “Arbeitsmarktpolitik sollte nicht in die Kompetenz der Europäischen Union übergehen.”¹⁴⁴ Aber auch beschäftigungspolitisch wurden der geforderten Weichenstellung enge Grenzen gesetzt. Während eine Verschiebung der Währungsunion abgelehnt wurde, forderte der DGB statt dessen “eine Vertrauen schaffende Politik der stabilen Rahmenbedingungen für Wachstum und Beschäftigung”. Im Unterschied zur vorherrschenden monetaristischen Philosophie sollte aber im Bereich der Finanzpolitik die Möglichkeit vorgesehen werden, daß die automatischen Stabilisatoren zur Wirkung gelangen könnten. Eine antizyklische Finanz- und Geldpolitik wurde freilich explizit ausgeschlossen. Gemeint war damit, daß die Maastrichter Kriterien nicht absolut zu setzen sind, sondern konjunkturbedingte Überschreitungsmöglichkeiten zugelassen werden müßten. Auch die europäische Geldpolitik sollte ihren Beitrag zur Realisierung eines hohen Beschäftigungsstandes leisten, freilich nur sofern die Geldwertstabilität nicht gefährdet wird.¹⁴⁵

3.3.2.5 Die WWU - eine heilige Kuh

Bevor nun der Verhandlungsverlauf in groben Zügen rekonstruiert wird, sollen die bisherigen Ergebnisse kurz rekapituliert werden. Zunächst einmal ist deutlich geworden, daß eine überwiegende Mehrheit der Akteure an einer Stärkung und Ausweitung der beschäftigungspolitischen Bestimmungen interessiert war. Hintergrund ist vor allem ein wachsendes Legitimationsproblem, das mit der anhaltenden Massenarbeitslosigkeit verbunden ist. Einigen Regierungen ging es zunächst nur darum, dem europäischen Projekt ein klareres beschäftigungspolitisches Gesicht zu geben, andere Regierungen aber vertrauen nicht mehr auf Proklamationen und forderten eine Kurskorrektur, da die Ursachen für das anhaltende Problem in der Wirtschafts- und Währungspolitik gesehen wurden. Wie scharf dabei die Kritik im Einzelfall auch immer aussah, die Prämisse aller unterbreiteten Änderungsvorschläge war, daß die Bestimmungen über die Wirtschafts- und Währungsunion nicht angerührt werden dürfen. Ebenso unkontrovers war, daß vorrangig die Mitgliedstaaten für die Beschäftigung zuständig sein sollen. Selbst wenn sich bei der konkreten Ausgestaltung Differenzen feststellen ließen, sollte die bisherige Aufgabenteilung zwischen nationaler und europäischer Ebene nicht grundsätzlich verändert werden. Ein weiteres Einvernehmen bestand in der Haushalts- und Finanzpolitik. Denn auch wenn wieder im

143 Ebd., S. 5.

144 Geuenich, Michael: Europäische Beschäftigungspolitik! Handlungsmöglichkeiten auf EU-Ebene aus gewerkschaftlicher Sicht. Diskussionsbeitrag, http://www.hessen.dgb.de/wut/Wipo/eu_besch.htm

145 Vgl. ebd.

Detail Unterschiede deutlich wurden, war grundsätzlich klar, daß es keine neuen Mittel geben sollte. Die meisten Akteure sparten die finanzielle Dimension ganz aus, einige andere plädieren allenfalls für gewisse Umschichtungen innerhalb des Haushaltes. Auf der einen Seite kann man also von einer großen Gruppe der "Befürworter" sprechen. Auf der anderen Seite zeigt die Analyse aber doch sehr deutlich, daß die konkreten Vorstellungen und Vorschläge keineswegs alle in die gleiche Richtung gingen und im Einzelnen signifikante Unterschiede festzustellen sind. Gemeinsam war den hier betrachteten Vorschlägen, daß es eine Art Koordinierung und ein Monitoring geben müsse. Aber selbst hier stießen ganz unterschiedliche Vorstellungen in der Frage aufeinander, ob und inwiefern diese sich auf das "Essen-Follow-up" beschränken oder aber darüber hinaus gehen sollen. Entgegen vielen Übersichts-Synopsen, die den Eindruck nahelegen, in der Frage des Beschäftigungskapitels verlaufe die Konfliktformation zwischen den Gegnern (Deutschland, Frankreich, Großbritannien sowie ev. den Niederlanden) und den Befürwortern (der Rest, besonders aber Österreich und Schweden),¹⁴⁶ bringt eine genauere Analyse diese klare Ordnung der "Lager-Theorie" durcheinander, wenn beispielsweise auf die Konfliktpotentiale zwischen den Befürwortern verwiesen wird. Besonders umstritten sind vor allem die Fragen nach dem Verhältnis von Beschäftigungs- und Wirtschaftspolitik, die Fragen nach (originär) europäischen Maßnahmen und Instrumenten und nach der Verbindlichkeit einer europäischen Koordinierung.

Gerade zwischen Schweden und Österreich, die beide als herausragende Protagonisten neuer Bestimmungen gelten, wurden die Unterschiede deutlich, und es zeigte sich, daß die "Lager-Theorie" die Wirklichkeit nur unzureichend beschreibt. Die Österreicher wollten die wirtschaftspolitische Koordinierung explizit dem Ziel eines hohen Beschäftigungsniveaus und sogar der Vollbeschäftigung verpflichten. Sie gingen deswegen von einer Gleichwertigkeit - wenn nicht gar Priorität - der beschäftigungspolitischen Leitlinien gegenüber den Grundzügen der Wirtschaftspolitik aus. Die Schweden plädierten demgegenüber für einen Einklang von Beschäftigungs- und Wirtschaftspolitik. Diese Harmonie basierte jedoch auf der unhinterfragten Akzeptanz der bisherigen wirtschaftspolitischen Zielstellung.

Institutionelle Vorschläge, das Spannungsverhältnis von Beschäftigungs- und Wirtschaftspolitik zu lösen, fanden sich kaum und sie beschränken sich auf die Frage der Koordination der nationalen Politiken und die Institutionalisierung eines neuen Ausschusses. Aber selbst bei letzterem zeigten sich bedeutende konzeptionelle Unterschiede. Während die einen, ein politisch so einflußreiches Gremium wie den Währungsausschuß wollten (Österreich, EP), plädierten die meisten für ein reines Koordinationsgremium, vergleichbar dem Wirtschaftspolitischen Ausschuß. Obwohl das Spannungsverhältnis von nahezu allen Akteuren angesprochen wurde, gingen

146 Vgl. z.B. die Synopsen in: Jopp, Mathias; Schmuck, Otto (Hrsg.): Die Reform der Europäischen Union, S. 248; Europäisches Parlament, Arbeitsgruppe Regierungskonferenz: Summary of the Positions of the Member States and the European Parliament on the 1996 Intergovernmental Conference, Luxemburg, 30. September 1996, S. 6.

die meisten Vorschläge kaum über eine Veränderung der Zielbestimmungen des Vertrages hinaus. Selbst bei den Gewerkschaften, die es am offensivsten ansprachen, blieben die konstitutionellen Anknüpfungspunkte verschwommen. Noch entschiedener als die Regierungen erteilten sie im Bereich der Arbeitsmarktregulierung einer gestärkten europäischen Ebene eine Absage. Die in sich stimmigste und kohärenteste Position wurde unter diesen Bedingungen vom Europäischen Parlament vertreten.¹⁴⁷ Das EP wollte die Beschäftigungspolitik nicht allein auf die Koordination nationaler Politiken und Programme beschränken, sondern der makro-ökonomischen Politik und damit der europäischen Ebene eine zentrale Rolle zumessen. Es schlug entsprechende politische und institutionelle Veränderungen vor. Vor dem Hintergrund seiner Stellung und des institutionellen Eigeninteresses ist das freilich kaum verwunderlich.

Das Verdienst Schwedens bestand darin, durch die frühe Intervention die Debatte und insbesondere die Diskussion über ein eigenes Kapitel in Schwung gebracht zu haben. Für den Prozeß des Policy-Framing war dies bedeutend, da damit anderen Akteuren Anknüpfungspunkte für eigene Vorstellungen geboten wurden, die sich unübersehbar an der schwedischen Vorgabe orientierten. Eine weitere wichtige Determinante im Policy-Framing, die sich bereits im schwedischen Vorstoß zeigte, war jedoch der bereits in Essen formulierte Weg einer koordinierten Beschäftigungsstrategie. Bei allen hier behandelten Vorschläge stand er im Mittelpunkt.

3.3.3 Der Verhandlungsprozeß

Schon zu Beginn der Konferenz legte die italienische Präsidentschaft eine Synopse vor, die die möglichen Optionen, wie sie bereits in der Reflexionsgruppe deutlich geworden waren, auflistete.¹⁴⁸ So wäre ein Verweis auf die Beschäftigung im Artikel 103 (Koordination der Wirtschaftspolitik) möglich, innerhalb einzelner sektorieller Politiken oder aber in einem eigenen Artikel, der für alle Gemeinschaftspolitiken gelten würde. Ebenso wurde ein spezielles Beschäftigungskapitel als Option aufgeführt, das entweder eine einfache Verpflichtung zur Abstimmung der nationalen Politiken enthalten könne, eine durchgestaltete aber unverbindliche Koordination oder aber eine verbindliche Koordination mit quantitativen Zielvorgaben und einem Verfahren der Überwachung. Institutionell wurden eine Beobachtungsstelle für die Beschäftigungslage, ein Ausschuß für Beschäftigungsfragen, die Förderung des sozialen Dialogs und eine stärkere Verzahnung der Beratungen von ECOFIN und dem Rat für Arbeit- und Soziales angesprochen.

Bereits im Juli 1996 aber schien die Richtung für die Behandlung des Themas festzustehen. Denn die neue irische Präsidentschaft unterbreitete den Konferenzteilnehmern einen ersten konkreten Textvorschlag für die Aufnahme spezifischer Bestimmungen zur Beschäftigung in den EG/EU-Vertrag und resümierte, daß "eines

147 Vgl. auch Europäisches Parlament: Beschäftigung, CONF 3884/97, Brüssel, 21. April 1997.

148 Vgl. Italienische Präsidentschaft: Beschäftigung, CONF 3806/96, Brüssel, 2. April 1996.

der Hauptthemen für die Regierungskonferenz die Einarbeitung eines speziellen Kapitels über Beschäftigung in den EGV [ist]".¹⁴⁹ Damit trug sie dem in den ersten Verhandlungsrunden vorgebrachten Wünschen der Mehrheit Rechnung, wenngleich der Verhandlungsverlauf damit weder präjustiziert noch konkurrierende Optionen ausgeschlossen waren. Im Gegenteil: immer noch waren Alternativen aufgelistet und die besonders strittigen Fragen kenntlich gemacht. Umstritten schien auch die Stelle gewesen zu sein, an der diese Bestimmungen im Vertrag stehen könnten. Vorgeschlagen wurde vom Vorsitz ein neuer Titel VIII "Sozialpolitik, Beschäftigung und berufliche Bildung". In ihm sollten zunächst die Bestimmungen des Abkommens zur Sozialpolitik übernommen werden und dann das neue Beschäftigungskapitel stehen, gefolgt von den bereits existenten Artikeln zum Sozialfonds und zur beruflichen Bildung.

Der Vorschlag sah ferner vor, in die Zielbestimmungen des Unionsvertrages (Artikel B EU-Vertrag) ein "hohes Beschäftigungsniveau" aufzunehmen, den Tätigkeitsbereich der Gemeinschaft (Artikel 3 EG-Vertrag) zu erweitern und ergänzend einzufügen, daß sich dieser entweder auf die Errichtung "einer Koordinierung zwischen den Beschäftigungspolitiken der Mitgliedstaaten" oder aber die Entwicklung "einer gemeinsamen Beschäftigungsstrategie" erstreckt.

Das Beschäftigungskapitel selber war wie folgt konzipiert: In einem ersten Artikel wird festgehalten, daß die Mitgliedstaaten ihre Beschäftigungspolitik im Hinblick auf die Zielbestimmungen der Gemeinschaft und im Rahmen der wirtschaftspolitischen Grundzüge ausrichten, und daß die Gemeinschaft ihren Beitrag für ein hohes Maß an Beschäftigung durch Unterstützung und Ergänzung der nationalen Maßnahmen leistet, ohne aber die Hauptzuständigkeit der Staaten zu mißachten. In einem zweiten Artikel wird dann das beschäftigungspolitische Profil konkretisiert:

"Zur Erreichung des höchstmöglichen Niveaus dauerhafter Beschäftigung bei gleichzeitiger Förderung des Wachstums und Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft zielen die Maßnahmen der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft auf die Entwicklung einer gemeinsamen Beschäftigungsstrategie ab, und sie umfassen unter anderem

- die Förderung der Entwicklung der Anpassung des Humankapitals durch allgemeine Bildung, berufliche Qualifizierung und ständige Weiterbildung;
- die Förderung der Anpassung der Arbeitsorganisation an Veränderungen mit dem Ziel, sowohl den Interessen der Arbeitnehmer als auch den Anforderungen in Bezug auf die Wettbewerbsfähigkeit gerecht zu werden;
- die Sicherstellung der Wirksamkeit der Arbeitsmarktpolitik;
- verstärkte Maßnahmen zur Unterstützung der Personengruppen, die am meisten von Arbeitslosigkeit betroffen sind, einschließlich der vom Arbeitsmarkt ausgeschlossenen Personen."¹⁵⁰

149 Irische Präsidentschaft: Einleitender Vermerk des Vorsitz. Beschäftigung, CONF 3865/96, Brüssel 9. Juli 1996.

150 Ebd.

Der dritte Artikel legt einerseits fest, daß die Mitgliedstaaten die Beschäftigungspolitik als Angelegenheit gemeinsamen Interesses ansehen und ihre Tätigkeiten im Rat aufeinander abstimmen. Andererseits soll das Ziel eines hohen Beschäftigungsniveaus auch bei der Festlegung und Durchführung anderer Gemeinschaftspolitiken berücksichtigt werden.

Im Anschluß wird dann ein Berichts- und Koordinationsverfahren in den Vertrag aufgenommen, das über das "Essen-Follow-up" insofern hinaus geht, als die Möglichkeit von konkreten Empfehlungen an einzelne Mitgliedstaaten vorgesehen ist. Bei diesem Punkt wurde jedoch vermerkt, daß er weiterhin sehr umstritten ist. Zur Unterstützung der Koordination ist ein Beschäftigungsausschuß vorgesehen.

Abgesehen von der Tatsache, daß tatsächlich spätestens dieser Vorschlag der irischen Präsidentschaft dokumentiert, daß die Beschäftigungspolitik nun fest auf der Agenda verankert war und sich die Befürworter erfolgreich durchgesetzt hatten, ist das konkrete inhaltliche Profil kaum überraschend. Eine Ausnahme bildete allenfalls ein letzter Artikel, der europäische Fördermaßnahmen betraf.

"Der Rat", heißt es da, "erläßt nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen nach dem Verfahren des Artikel 189 b Fördermaßnahmen, die zur Erreichung der in Artikel B des Vertrages über die Europäische Union und in Artikel 3 Buchstabe i des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft genannten Ziele beitragen sollen, wobei jegliche Harmonisierung der Rechtsvorschriften und sonstigen Regelungen der Mitgliedstaaten ausgeschlossen ist. Mit diesen Maßnahmen wird unter anderem bezweckt, den Kenntnisstand über die Lage auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern, eine bessere Evaluierung einschlägiger Maßnahmen zu ermöglichen und einen Beitrag zur Förderung innovativer Versuchsprojekte zu leisten."¹⁵¹

Diesen Vorschlag können wir als ersten Rahmen betrachten, der die weitere Behandlung des Themas innerhalb der Konferenz vorstrukturierte. Die Auseinandersetzung wurde in eine konkrete Richtung gelenkt (Beschäftigungskapitel) und einige Optionen ausgeschlossen. Weitergehende Vorstellungen wie sie von Österreich und Belgien gefordert wurden, blieben außen vor. Dies betraf die Vollbeschäftigung, aber auch die Möglichkeit der Anreizmaßnahmen blieb hinter der belgischen Forderung zurück. Nichtsdestoweniger war sie - wie eine entsprechende Markierung der Präsidentschaft kenntlich macht - auch in der abgeschwächten Form umstritten. Insbesondere die spanische Regierung hatte signalisiert, wenig Interesse an einer Änderung der Verteilungsschlüssels der EG-Mittel zu haben. Kaum verwunderlich also, daß sich ihr konkreter, nach der Sommerpause vorgelegter Textvorschlag für ein Beschäftigungskapitel - das sie explizit vom Titel VI (Wirtschafts- und Währungsunion) abgetrennt sehen wollte -, nur mehr auf die prozedurale und institutionelle Ausgestaltung der Koordination nationaler Beschäftigungspolitiken beschränkte.¹⁵²

Aber nicht nur die Spanier, auch andere Delegationen unterbreiteten nun erneute Textvorschläge, die sich auf die Vorlage des Vorsitzes bezogen und die bereits im

151 Ebd.

152 Vgl. Spanien: Entwurf eines Neuen Titels über die Beschäftigung, CONF 3927/96, 25. September 1996.

vorangegangenen Abschnitt referiert wurden. Diese Vorschläge und die Beratungen im Verlauf im Juli 1996 schlugen sich in einem neuerlichen Papier der irischen Präsidentschaft nieder, das die nächste Beratungsrunde strukturieren sollte. Vor allem folgende Überlegungen wurden in ihm berücksichtigt: daß die Hauptzuständigkeit der Mitgliedstaaten klarer anzuerkennen ist; daß sicherzustellen ist, daß die Beschäftigungspolitik mit den Grundzügen der Wirtschaftspolitik vereinbar ist; daß das Koordinationsverfahren genau den bestehenden Essen-Prozeß widerspiegelt; daß das Verfahren nationaler ausgestaltet und auf einige Einzelheiten verzichtet wird.

Die Veränderungen, die sich gegenüber dem ersten Vorschlag der Präsidentschaft ergaben, weisen zunächst in unterschiedliche Richtungen. Deutlich wird der Versuch, zwischen den Delegationen einen Kompromiß zu finden.

Im Vergleich zum ersten Vorschlag war das Koordinationsverfahren nun klarer gegliedert, inhaltliche Änderungen haben sich hier kaum ergeben. Ein offensichtliches Beispiel für den Kompromißcharakter bietet die Ergänzung des Tätigkeitsbereiches. Standen hier vormals noch zwei alternative Formulierungen zur Diskussion, waren beide jetzt miteinander verschmolzen. Die Tätigkeit der Gemeinschaft umfaßt u.a.

“die Einrichtung einer Koordinierung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Verstärkung ihrer Wirksamkeit durch die Entwicklung einer gemeinsamen Beschäftigungsstrategie.”¹⁵³

Die auffälligsten inhaltlichen Änderungen lagen jedoch an anderer Stelle. In Artikel 2 EG-Vertrag, also den Zielbestimmungen der Gemeinschaft, sollte im Hinblick auf die Beschäftigung nun ein “hoher Grad an Wettbewerbsfähigkeit” verankert werden. Bereits der finnische Vorschlag hatte auf die Verknüpfung von Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit gezielt. Rechnung getragen wurde damit auch der Forderung des Unternehmerlagers. Als Zielbestimmung mag dies insbesondere auch den Vorstellungen der deutschen und britischen Delegation entgegengekommen sein, wird damit doch indirekt das bereits vorhandene Ziel des hohen Beschäftigungsniveaus relativiert; zumindest dann, wenn man von einem Spannungsverhältnis zwischen beiden im Rahmen der herrschenden Wirtschaftspolitik ausgeht. Daß hierdurch ihr grundsätzlicher Widerstand gegen das Beschäftigungskapitel gemildert worden wäre, ist jedoch höchst unwahrscheinlich.

Eine zweite - in gewisser Hinsicht in die entgegengesetzte Richtung weisende - Änderung war, daß im Zuge einer Neustrukturierung der beiden ersten Artikel des vorangegangenen Vorschlags die nähere Bestimmung des Policy-Profiles und damit die eher arbeitsmarktpolitischen Ansatzpunkte und Einschränkungen der gemeinsamen Beschäftigungsstrategie herausgefallen sind.

Eine weitere Relativierung lag in der Neufassung des Artikels über die Fördermaßnahmen. Denn nun

153 Irische Präsidentschaft: Vorschlag des Vorsitizes: Beschäftigung, CONF 3906/96, Brüssel 17. September 1996.

“kann der Rat “nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen nach dem Verfahren des Artikel 189 b gegebenenfalls Fördermaßnahmen erlassen, die bezüglich der Beschäftigung zur Erreichung der in Artikel 2 genannten Ziele und zur Erfüllung der Aufgaben nach Artikel 3 beitragen sollen, wobei jegliche Harmonisierung der Rechtsvorschriften und sonstigen Regelungen der Mitgliedstaaten ausgeschlossen ist.”¹⁵⁴

Auch hier fiel eine Spezifizierung weg, die sich aus dem Verweis auf besondere Gebiete bzw. Ansätze für die Maßnahmen ergab und schuf damit einen größeren Interpretationsspielraum. Auf der anderen Seite fand sich aber eine doppelte Einschränkung: Der Rat erläßt diese nicht mehr, sondern *kann* es jetzt *gegebenenfalls* tun.

Auch wenn in dem Entwurf vermerkt wurde, daß im Detail weiterhin Auffassungsunterschiede bestanden, hat er nun bereits die Form erhalten, die diejenigen Delegationen, die grundsätzlich für die Aufnahme neuer beschäftigungspolitischer Bestimmungen waren, im wesentlichen zufrieden stellte. Darauf deutet jedenfalls die Tatsache hin, daß sich trotz einer weiteren Verhandlungsrunde im Oktober, die entscheidenden Formulierungen bis zum Ende des Jahres kaum geändert hatten. Vor allem die österreichische Delegation schien verhindern zu wollen, daß sich die gemeinsame Verhandlungsgrundlage noch weiter ausdünnte. Im November unterbreitete sie erneut ihre Vorstellungen. Auch wenn diese jetzt hinter der ursprünglichen Forderung nach einem automatischen Sanktionsverfahren bei der Überwachung der nationalen Beschäftigungspolitiken zurückblieben, waren sie klar von der Vorstellung geprägt, die Mitgliedstaaten verbindlich zu verpflichten, die beschäftigungspolitischen Leitlinien umzusetzen. Beharrlich hielten die Österreicher auch am Ziel der “Erreichung der Vollbeschäftigung” fest.¹⁵⁵

Kurz vor dem Europäischen Rat in Dublin (Dublin II) im Dezember 1996 präsentierte die irische Präsidentschaft einen allgemeinen Rahmenentwurf zur Revision der Verträge. In ihm fand sich auch ein konkreter Textvorschlag für ein Beschäftigungskapitel. War bisher allerdings noch vorgesehen, das neue Kapitel in den Titel VIII zu integrieren, sollte es nun direkt im Anschluß an die Bestimmungen zur Wirtschafts- und Währungsunion als eigener Titel eingefügt werden. Damit wurde insbesondere der von Österreich und Schweden vorgebrachten Forderung Rechnung getragen, den inhaltlichen Zusammenhang beider Bereiche zum Ausdruck zu bringen. Redaktionelle Umstellungen - gerade auch im Koordinationsverfahren - verdeutlichten noch einmal, daß hauptsächlich die Mitgliedstaaten für die Beschäftigung zuständig und verantwortlich sind. Inhaltliche Änderungen haben sich indes kaum ergeben. Die vermutlich einzige gravierende Veränderung befand sich im Artikel zu den einstigen “Fördermaßnahmen”, die nun “beschäftigungsfördernde Maßnahmen” genannt wurden.

Schon jetzt signalisierte die Bundesregierung, die auch weiterhin offiziell ein eigenständiges Beschäftigungskapitel ablehnte und der insbesondere jede Art von För-

154 Ebd.

155 Vgl. Österreich: Österreichische Vorschläge für Vertragsänderungen im Bereich Beschäftigung, CONF 3975/96, Brüssel, 8. November 1996.

dermaßnahmen ein Dorn im Auge blieb, daß sie mit einer "pragmatischen Lösung" durchaus leben könne.¹⁵⁶

In den folgenden Monaten stand die Beschäftigung vorerst nicht mehr auf der Tagesordnung der Verhandlungen, die sich den Themenbereichen Flexibilität, institutionelle Reformen und der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik widmete.¹⁵⁷ Erst im Frühjahr rückte die Thematik wieder nach vorne und dominierte, oberflächlich betrachtet, die Konferenz. Ursächlich hierfür war auch, daß mit dem Wahlsieg der britischen Labour-Regierung das Lager der prinzipiellen Gegner kleiner geworden war. Die deutsche Bundesregierung rutschte immer stärker in die Rolle des "Blockiers" und wurde innenpolitisch von der Opposition zunehmend heftiger kritisiert. Die Angriffe ließen es allerdings an inhaltlicher Präzision fehlen. Der Vehemenz, mit der die SPD ein Beschäftigungskapitel einforderte und von dessen Existenz sie sogar ihre Zustimmung im Ratifikationsverfahren abhängig machte, stand in einem Mißverhältnis zu dem eher vage formulierten Gehalt, den das Kapitel haben sollte.¹⁵⁸ Vollends isoliert war die Bundesregierung dann nach dem Wahlsieg der französischen Sozialisten am 1. Juni 1997, zwei Wochen vor dem geplanten Abschluß der Konferenz in Amsterdam.

Der Linksruck in Frankreich war es, der zu einer erneuten und nun auch schärferen Politisierung des Themas innerhalb und außerhalb der Verhandlungen führte. Der französische Wahlkampf war unverkennbar europapolitisch eingefärbt gewesen.¹⁵⁹ Die Sozialisten schärften ihr Profil, indem sie sich explizit für eine europäische Wirtschaftsregierung aussprachen und die politische Einhegung der Währungsunion einforderten. Bereits das Ergebnis des ersten Wahlgangs warf einen Schatten auf die Konferenz. Nur einen Tag später, am 26. Mai 1997, klinkte sich die deutsche Regierung in die Debatte um das Beschäftigungskapitel ein, indem sie erstmals konkrete Änderungsvorschläge in bezug auf den bisherigen Debattenstand unterbreitete. Hatte sie bisher immer noch grundsätzlich daran festgehalten, gegen ein Kapitel zu votieren, wechselte sie nun ihre Strategie. Sie ließ sich auf den aktuellen Verhandlungsstand ein und knüpfte formal am bereits sondierten Kompromiß an. Allerdings ist der "Dubliner Entwurf" auch rudimentär kaum noch im deutschen Vorschlag für ein Beschäftigungskapitel zu erkennen; nicht nur, weil es wieder in den

156 Vgl. Agence Europe vom 7. Oktober 1996.

157 Vgl. Metz, Wolfgang: Kommentierte Chronologie zur Regierungskonferenz 1996/1997, a.a.O.

158 Vgl. Handelsblatt vom 27. Mai 1997. Die bereits im Hinblick auf die hier behandelten Protagonisten beschäftigungspolitischer Bestimmungen festgestellte Inkohärenz des Forderungskatalogs, findet sich auch bei der SPD. Etwa dann, wenn festgestellt wird, daß eine Europäische Wirtschaftsregierung heute unerlässlich sei und der irische Vertragsentwurf hierzu eine gute Grundlage bilde. Was das eine mit dem anderen zu tun hat, ist nicht ganz nachzuvollziehen (vgl. SPD: Mitteilung für die Presse. SPD-Präsidium: Forderungen an die Regierungskonferenz zur Überprüfung des Maastricht-Vertrages, Presseservice der SPD, Bonn, 27. Februar 1997).

159 Vgl. Steinhilber, Jochen: Die Europadebatte in Frankreich, FEG-Studie Nr. 11, Marburg 1998 (im Erscheinen).

Kontext der allgemeinen sozialpolitischen Bestimmungen des Vertrages gestellt wurde, sondern wegen der gravierenden inhaltlichen Veränderungen.

Der deutsche Vorschlag lief im wesentlichen darauf hinaus, die exklusive Zuständigkeit der Mitgliedstaaten im Bereich der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik zu sichern. Statt auf eine koordinierte Beschäftigungsstrategie sollten Mitgliedstaaten und Gemeinschaft allenfalls auf deren Grundzüge hinarbeiten. Verweise auf die Gemeinschaft finden sich nicht mehr. Weder sollten die Gemeinschaftspolitiken auf das Ziel eines hohen Beschäftigungsniveaus ausgerichtet werden, noch waren irgendwelche Maßnahmen vorgesehen. Betont wurde statt dessen die Verantwortung der Tarifparteien für ein hohes Beschäftigungsniveau. Selbst das Koordinationsverfahren sollte so geregelt werden, daß es weit hinter dem "soft-law" des "Essen-Follow-up's" zurückgeblieben wäre. Statt Leitlinien der Beschäftigungspolitik waren nun "Empfehlungen der Grundzüge einer Beschäftigungsstrategie" vorgesehen, statt geprüft sollte lediglich erörtert werden. Das jährliche Verfahren der Koordinierung wurde darüber hinaus zur einmaligen bzw. zeitlich nicht spezifizierten Prozedur herabgestuft. Die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten sollte sich überdies nur auf dem Gebiet der Arbeitsmarktpolitik bewegen, während die Koordinierung der Beschäftigungspolitik im Rahmen der Wirtschaftspolitik zu erfolgen habe.¹⁶⁰

Es fällt schwer zu glauben, daß diese Vorschläge, die konsequent die Opposition gegen ein Beschäftigungskapitel widerspiegeln, von der deutschen Regierung wirklich ernst gemeint waren. Sie bewegten sich so außerhalb des zwar prinzipiell noch offenen, gleichwohl aber doch fortgeschrittenen Verhandlungsstandes, daß sich eher der Eindruck eines taktischen Manövers aufdrängt.

Vor dem Hintergrund des sich abzeichnenden "ungeplanten" Wahlsieges der französischen Sozialisten sollte über die Ausweitung der konkreten Verhandlungsoptionen der Spielraum, innerhalb dessen sich ein Kompromiß bilden mußte, zu Gunsten der deutschen Regierung verschoben werden. Ein Manöver, das durchaus Wirkung zeigte, wie bereits ein "Konsolidierter Vertragsentwurf", den die niederländische Präsidentschaft zwei Wochen vor dem Gipfel in Amsterdam vorlegte, zu erkennen gab.

Hieß es im ersten Artikel des neuen Kapitels in Dublin noch ganz allgemein: "Die Mitgliedstaaten und die Gemeinschaft arbeiten auf die Entwicklung einer gemeinsamen Beschäftigungsstrategie entsprechend diesem Titel hin (...)"¹⁶¹, hat sich dort die Akzentsetzung verändert.

"Die Mitgliedstaaten und die Gemeinschaft arbeiten auf die Entwicklung einer koordinierten [!] Beschäftigungsstrategie und insbesondere die Förderung der Qualifizierung und Flexibilisierung

160 Deutschland: Änderungswünsche zu Kapitel 3 Beschäftigung, o.O., 26. Mai 1997.

161 Irische Präsidentschaft (Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten): Die Europäische Union heute und morgen. Anpassung der Europäischen Union zum Nutzen ihrer Bürger und Vorbereitung der Europäischen Union auf die Zukunft. Allgemeiner Rahmen für einen Entwurf zur Revision der Verträge (Dublin II), CONF 2500/96, Brüssel, 5. Dezember 1996, S. 44.

der Arbeitnehmer sowie der Anpassung der Arbeitsmärkte an die Erfordernisse des wirtschaftlichen Wandels hin (...).“¹⁶²

Der Begriff der Beschäftigungsstrategie wurde damit zweifach präzisiert. Erstens impliziert Koordination weniger nationalen Anpassungsdruck als eine “gemeinsame” Strategie und zweitens ordnet die “Anpassung der Arbeitsmärkte an den wirtschaftlichen Wandel” die Beschäftigungspolitik implizit den Imperativen der Wirtschaft unter. Auch der Artikel 2, der die Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten auf die in Artikel 1 genannten Ziele verpflichtet, war vor dem Hintergrund dieser Veränderung nun anders konnotiert. Neu war auch ein Verweis auf die einzelstaatlichen Geflogenheiten in bezug auf die Verantwortung der Sozialpartner, die es bei der Abstimmung der mitgliedstaatlichen Politiken zu beachten gelte. Daß das Ziel eines hohen Beschäftigungsniveaus nun nicht nur bei der Durchführung und Festlegung der Gemeinschaftspolitik, sondern auch bei gemeinsamen Maßnahmen berücksichtigt werden sollte, dürfte demgegenüber weniger in deutschem Interesse gelegen haben, ebensowenig wie die weiterhin vorhandenen “beschäftigungsfördernden Maßnahmen”. Dies änderte sich in den darauffolgenden zwei Wochen gründlich. Die Bundesregierung hatte wiederholt darauf aufmerksam gemacht, daß sie hier vehement opponieren würde. Zwar wurde der Artikel nicht gestrichen, was deutlich macht, daß andere Delegationen hartnäckig daran festhielten. Der neuerliche Kompromiß zeigte aber eine deutliche Abschwächung gegenüber den älteren Fassungen:

“Der Rat”, heißt es da, “kann sofern er dies für angezeigt hält, nach Anhörung [... unverändert] Anreize beschließen zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und zur Unterstützung ihrer Beschäftigungsmaßnahmen durch Initiativen, die darauf abzielen, den Austausch von Informationen und bewährten Praktiken zu entwickeln, vergleichende Analysen und Gutachten bereitzustellen sowie innovative Ansätze zu fördern und Erfahrungen zu evaluieren, und zwar insbesondere durch den Rückgriff auf Pilotprojekte.

Diese Maßnahmen schließen keinerlei Harmonisierung der Rechtsvorschriften und sonstigen Regelungen der Mitgliedstaaten ein.“¹⁶³

Es ging also um Anreize durch Initiativen, die darauf abzielen, Informationen auszutauschen. Von beschäftigungsfördernden Maßnahmen konnte damit kaum die Rede sein. Lediglich der vage Begriff der “innovativen Ansätze” und der “Rückgriff auf Pilotprojekte” erinnerten an die ursprüngliche Intention. Angeknüpft wurde damit an eine bereits anfänglich in der Konferenz diskutierte Fassung, die über eine Spezifizierung den potentiellen Handlungs- und Anwendungsspielraum einschränkte. Um auch den letzten Rest an Interpretationsmöglichkeit einzuschränken, sah der neue Kompromiß vor, dem Artikel eine Erklärung in der Schlußakte anzuhängen:

“Die Konferenz stimmt darin überein, daß die Beschlüsse über Anreize gemäß Artikel (5) stets folgende Angaben enthalten sollten:

- die Gründe für diese Anreize auf der Grundlage einer objektiven Beurteilung ihrer Notwendigkeit und des Vorhandenseins eines zusätzlichen Nutzens auf Gemeinschaftsebene:

162 Niederländische Präsidentschaft: Konsolidierter Vertragsentwurf, SN 600/97 (C 101), Brüssel, 30. Mai 1997.

163 Niederländische Präsidentschaft: Entwurf des Vertrags von Amsterdam, CONF 4000/96, Brüssel, 12. Juni 1997, S. 61.

- ihre Geltungsdauer, die fünf Jahre nicht überschreiten sollte;
- die Obergrenze für ihre Finanzierung, die den Anreizcharakter widerspiegeln sollte.“¹⁶⁴

3.3.4 Der Gipfel von Amsterdam

Dermaßen zurechtgestutzt waren die Chancen gut, daß in Amsterdam eine Einigung über diese Regelungen erzielt werden konnte. Unter diesen Bedingungen konnte auch die deutsche Regierung dem Vorschlag zustimmen, während für die Befürworter eines Beschäftigungskapitels bereits die bloße Existenz einen Erfolg darstellte. So stimmt es zwar, daß auf dem Gipfel in Amsterdam die Thematik noch einmal grundsätzlich aufgerollt wurde und unter dem Druck der französischen Forderungen einerseits und der deutschen Haltung andererseits die Aufnahme beschäftigungspolitischer Bestimmungen wohl wahrscheinlich, nicht aber völlig sicher war. In der Substanz jedoch war der Kompromiß bereits Tage vorher gefunden. Die einzige Änderung, die die deutsche Bundesregierung noch durchsetzte, war eine weitere Erklärung für die Schlußakte, in der vereinbart wurde, daß Ausgaben im Rahmen von Maßnahmen unter die Rubrik 3 der finanziellen Vorschau fallen. Diese umfaßt die Haushaltsmittel für die internen Politikbereiche (z.B. Forschung, TENs, Binnenmarkt, Kultur etc). Entsprechende Mittel müssen also innerhalb der Binnenmarktpolitiken umgeschichtet werden, was die potentiellen Maßnahmen schon wegen anstehender Verteilungskämpfe einschränkt.

Es gehörte zur Ironie der Verhandlungen, daß wider allen Bestrebungen, das Thema außen vor zu lassen, der Gipfel in Amsterdam und damit der Abschluß der Regierungskonferenz doch unmittelbar unter dem Vorzeichen der Wirtschafts- und Währungsunion stand und es sogar zu einem direkten "issue-linkage" kam. Besiegelt werden sollte nämlich nicht nur die Vertragsrevision, sondern ebenfalls der Stabilitätspakt. Der Stabilitäts- und Wachstumspakt ging auf eine deutsche Initiative zurück, die gewährleisten sollte, daß auch nach Einführung der gemeinsamen Währung die Haushaltsdisziplin gewahrt wird. Die rechtlich bereits vorhandenen Sanktionssysteme für die Wirtschafts- und Haushaltspolitik sollten daher ausgeweitet und verschärft werden.¹⁶⁵ Im Grundsatz wurde der Stabilitätspakt bereits auf dem Europäischen Rat in Dublin im Dezember 1996 beschlossen. Dem Amsterdamer Gipfeltreffen oblag es, ihn in eine verbindliche, endgültige Form zu gießen. Nach dem Wahlsieg der französischen Sozialisten verweigerte jedoch die neue Regierung ihre politische Unterstützung, sollte nicht eine Korrektur der gemeinschaftlichen Wirtschaftspolitik erfolgen. Eine europäische Wirtschaftsregierung, so hatte bereits im Vorjahr Jacques Delors gefordert, muß der Europäischen Zentralbank zur Seite gestellt werden, um den Primat der Politik zurückzugewinnen. Die Sozialisten machten sich diese Idee zu eigen und brachten darüber hinaus auch europäische Beschäftigungsprogramme ins Gespräch. Angesichts des fortgeschrittenen Diskussionsstandes und der Kürze der Zeit wurde allerdings schnell deutlich, daß sie der Intention

164 Ebd.

165 Vgl. Handelsblatt vom 12. Dezember 1996.

des Stabilitätspaktes im wesentlichen zu folgen bereit waren. Nichtsdestotrotz standen sie unter erheblichem innenpolitischen Druck, ihre beschäftigungspolitischen Prioritäten zumindest symbolisch durchzusetzen.

In hektischen Bemühungen wurde im Vorfeld des Gipfels versucht, einen Interessenausgleich zu finden. Auf dem deutsch-französischen Gipfel in Poitiers entschied man sich, dem unveränderten Stabilitätspakt einfach eine Erklärung über Wachstum und Beschäftigung anzuhängen. Unter der Vermittlung des niederländischen Finanzministers zeichneten sich dann am Abend vor dem Gipfel bereits die konkreten Kompromißlinien ab.¹⁶⁶ Wirklich neue Ansatzpunkte fanden sich in der Erklärung kaum. Fast rituell wurde betont, daß die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit weiterhin oberste Priorität auf der europäischen Agenda genießen muß, und daß Wettbewerbsfähigkeit und Stabilität für die Verbesserung der Arbeitsmarktlage entscheidend sind. Interessant ist jedoch, daß der Rat aufgefordert wurde, die mehrjährigen Beschäftigungsprogramme gemäß des Essener Verfahrens "bei der Formulierung der Grundzüge zu berücksichtigen, um die beschäftigungspolitische Ausrichtung dieser Grundzüge zu verstärken".¹⁶⁷ Vorgesehen war nun auch, daß die Europäische Investitionsbank und der Europäische Investitionsfonds ihre Tätigkeiten weiterentwickeln sollen. Insbesondere sollte eine Fazilität für die Finanzierung von Hochtechnologieprojekten kleiner und mittlerer Unternehmen eingerichtet werden und Investitionsmöglichkeiten in den Bereichen Bildung, Gesundheit, städtische Umwelt und Umweltschutz sowie die Gewährung langfristiger und vermehrter Darlehen für die großen Infrastrukturprojekte geprüft werden. Völlig überraschend kam dieser Ansatz allerdings nicht, denn bereits zu Beginn des Monats hatten die Finanzminister beschlossen, daß die Investitionsbank durch Rücklagen ihr Kapital aufstocken soll. Darüber hinaus, so sieht es die Erklärung vor, sollen die rund 600 Millionen ECU Rücklagen der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl nach Auslaufen des EGKS-Vertrags im Jahr 2002 dazu genutzt werden, einen Fonds für industrielle Forschung zu gründen - freilich nur für den Kohle- und Stahlsektor.¹⁶⁸

Gegenüber dem bissigen Stabilitätspakt, der durch zwei Verordnungen des Rates abgestützt ist, nimmt sich die Erklärung zu Wachstum und Beschäftigung relativ zahnlos aus. Auch wenn der Eindruck entstanden sein mag, daß das französische Einschwenken auf die Stabilitätsentschließung mit einem deutschen Einlenken in der Frage des Beschäftigungskapitels erkaufte wurde, kann von einem "package-deal", wie er typisch für die finalen Verhandlungsrunden von Vertragsrevisionen ist, nicht

166 Vgl. Agence Europe vom 16./17. Juni 1997.

167 Europäischer Rat: Entschließung des Europäischen Rates über Stabilität, Wachstum und Beschäftigung, Anlage zu: Ders. Tagung der Regierungschefs der Europäischen Union am 16. und 17. Juni 1997 in Amsterdam. Schlußfolgerungen des Vorsitz, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin, Nr. 66, Bonn, 6. August 1997, S. 785-797, hier: S. 794.

168 Ungeklärt sind allerdings die Eigentumsverhältnisse bei diesen Mitteln und die Frage, ob sie nach Auflösung des Vertrages in den Händen der Gemeinschaft bleiben oder aber in die Länder zurückfließen müssen.

die Rede sein. Der "Kompromiß" ist asymmetrisch. Über den Abschluß der Regierungskonferenz hinaus war das entscheidende Ergebnis in Amsterdam daher weniger substantieller Art, sondern vielmehr prozessuraler Natur. Beschlossen wurde auch, die neuen beschäftigungspolitischen Bestimmungen sofort anzuwenden und noch im laufenden Jahr einen Sondergipfel zur Beschäftigung abzuhalten.

3.3.5 Bargaining?

Angesichts des Verhandlungsausganges ließe sich das Ergebnis von Amsterdam als klares Indiz für den Bargainig-Charakter intergouvernementaler Verhandlungen interpretieren: Die Bundesregierung beugt sich dem Druck der überwiegenden Mehrheit, die Befürworter stimmen dagegen einer substantiellen Aushöhlung ihrer ursprünglichen Positionen zu - ein Ergebnis auf dem "kleinsten gemeinsamen Nenner". Während eine solche Auffassung zwar nicht gänzlich falsch ist, bleibt sie dennoch zu allgemein und wenig erklärungskräftig. Die Ausführungen zu den Positionen der Akteure und dem Verhandlungsverlauf legen demgegenüber eine andere Interpretation des Ergebnisses und seiner Determinanten nahe. Zunächst ist auf die Verhandlungsführung insbesondere der irischen Präsidentschaft zu verweisen, die die Auseinandersetzung konsequent in die Richtung des Beschäftigungskapitels getrieben hat. Wenngleich damit zwar den Intentionen einer Mehrheit der Delegationen Rechnung getragen wurde, hätten alternative Optionen jenseits dieser Lösungsmöglichkeit bestanden. Es wäre ebenso denkbar gewesen, den Kompromiß zwischen den Gegnern und Befürwortern dort zu suchen. Ein für das Ergebnis ebenso entscheidender Punkt ist, daß zunächst die divergierenden Interessen der Befürworter zum Ausgleich gebracht wurden. Deren Positionen waren alles andere als identisch. Der vorgelagerte Interessenausgleich zwischen ihnen führte dazu, daß die Verhandlungsgrundlage bereits deutlich nach unten korrigiert worden war, bevor die eigentliche Auseinandersetzung mit den Gegnern, insbesondere der deutschen Bundesregierung, überhaupt begann. Anstatt mit "Maximalforderungen" in die Auseinandersetzung zu treten und von diesen dann stückweise abzugehen, stellte der Forderungskatalog kaum mehr dar, als der kleinste gemeinsame Nenner innerhalb des Lagers der Protagonisten. Er ging kaum noch über das Niveau der Essener Beschlüsse hinaus, deren Kodifizierung bereits von Beginn an im Mittelpunkt stand. Anstatt also aktiv ein "coalition-building" um zugespitzte, hohe Forderungen zu betreiben, agierten die Akteure vereinzelt und wenig strategisch und fanden sich erst nach Ausgleich ihrer Positionen mit relativ niedrig gesteckten Zielen in einem Lager zusammen.

Die mangelnde Homogenität der Positionen ging einher mit der überwiegend inkonsistenten nationalen Ausgangspositionen. Die konkreten Vorschläge wurden den eigenen Anforderungen nach einer stärkeren Akzentuierung der europäischen Beschäftigungsdimension im Sinne einer Kurskorrektur nicht gerecht. Ursächlich hierfür war, wie bereits beschrieben, der Basiskonsens, weder die Bestimmungen zur Wirtschafts- und Währungsunion zu verändern, noch neue Kompetenzen auf europäischer Ebene zuzulassen. Die Neuvermessung des Verhältnisses von europäischer und nationaler Ebene konnte unter diesen Bedingungen ebensowenig gelingen, wie eine veränderte Arbeitsteilung von gemeinschaftlichen und nationalstaatlichen Insti-

tutionen. So war es fast unvermeidlich, daß am eingeschlagenen Integrationspfad festgehalten wurde. Es ist daher auch kaum verwunderlich, daß die Protagonisten kein (neues) beschäftigungspolitisches Leitbild entwickelten, um daß sie sich hätten formieren können. Die Entwicklung eines solchen Leitbildes bleibt unmittelbar vom Entwurf eines politischen Projektes abhängig, das der herrschenden Integrationslogik eine eigene europapolitische Konzeption gegenüberstellt. Dieser Strategie wurden die Vorschläge jedoch nicht einmal im Ansatz gerecht. "Beschäftigungspolitik" wurde zu einem Kristallisations- und Sammlungspunkt für die Kräfte, die auf eine Kurskorrektur setzen, ohne das damit bereits konkrete alternative Konzeptionen verbunden waren.

Erst in der Schlußrunde stellte die neue französische Regierung das alte Integrationsprojekt erstmals offen in Frage. Doch auch ihr gelang es nicht, ein ausstrahlungsfähiges Leitbild zu generieren, das von einer Vielzahl der Akteure hätte übernommen werden können. Im Gegenteil, ihre Forderung nach einer europäischen Wirtschaftsregierung - ein wichtiger potentieller Kristallisationspunkt eines alternativen europapolitischen Projektes - schwächte sie selbst merklich ab, indem sie es in das bestehende Politikmodell eingliederte und einen potentiellen Konflikt in die Zukunft verlagerte.

3.4 Der Gipfel in Luxemburg

Das Ergebnis der Regierungskonferenz wurde weitgehend ernüchert zur Kenntnis genommen. Viele sahen in ihm kaum mehr als symbolische Politik. Dieses Urteil scheint jedoch in zweifacher Hinsicht überzogen. Zunächst wird damit die tatsächliche Konfliktdimension ignoriert, die hinter der Auseinandersetzung stand. Die Verhandlungen waren keine "Cheap-Talks"¹⁶⁹, bei denen die Akteure gerade wegen der absehbaren Erfolglosigkeit ihres Anliegens - eingedenk der beharrlichen Gegnerschaft der konservativen britischen und deutschen Regierung - große Worte riskiert haben. Noch wichtiger scheint aber, daß das Ergebnis der Regierungskonferenz im Zusammenspiel mit dem durch das "Weißbuch" angestoßenen Prozeß nun doch zu einer Modifikation des Integrationsprojektes führt. Diese Modifikation rührt allerdings weniger vom konstitutionellen "Durchbruch" her, sondern vielmehr von den bereits beschriebenen "molekularen Veränderungen", die zur Matrix neuer Veränderungen wurden. Auch das Beschäftigungskapitel ist in diesem Sinn Ausdruck der durch Essen veränderten Matrix. Gemeinsam mit dem "Essen-Follow-up" setzt es seinerseits eine Entwicklung in Gang, die vielleicht von einigen Akteuren ersehnt, so aber weder intendiert noch abzusehen war. Im Hinblick auf die Ergebnisse des Sondergipfels zur Beschäftigung, vor allem aber in den vorhergehenden Auseinandersetzungen, werden die "molekularen Veränderungen" greifbar.

Vor allem zwei Dinge standen in Luxemburg auf der Tagesordnung. Einmal mußte die in der Erklärung zu Wachstum und Beschäftigung angesprochene Finanzierung

169 Vgl. Lange, Peter: The Politics of the Social Dimension, in: Sbragia, Alberta (Hrsg.), Euro-Politics. Institutions and policymaking in the "New European Community", Washington 1992, S. 225-256.

von Initiativen über die Europäische Investitionsbank konkretisiert werden; zum anderen galt es, den Amsterdamer Rahmen mit *konkreten* Inhalten zu füllen. Schien Ersteres relativ unproblematisch zu sein,¹⁷⁰ spitzte sich an der Frage der nun zu formulierenden Leitlinien der Konflikt über die Beschäftigungspolitik erneut zu. Anfang Oktober 1997 legte die Kommission ihren Vorschlag für die beschäftigungspolitischen Leitlinien vor und strukturierte damit die weitere Entwicklung. Entscheidend war, daß sie die in Amsterdam erneut besiegelte hauptsächliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten respektierte und weder die Arbeitsteilung von EU und Mitgliedstaat thematisierte, noch direkt in das institutionelle Gefüge der nationalen Arbeitsmärkte zu intervenieren gedachte. Ansonsten aber knüpfte sie an die alte Weißbuchstrategie an. Der Vorschlag sah eine Reihe von Politikempfehlungen vor, die einen gezielten Umbau der Arbeitsmärkte und ihrer Regulierung nahelegten, ohne aber detaillierte, qualitative, verbindlich Vorgaben zu machen. Die Politikempfehlungen an sich waren wenig neu, sie wurden aber nun teilweise mit quantifizierten Zielen versehen: Innerhalb von fünf Jahren soll es gelingen, die Erwerbsquote von 60,4 auf 65 Prozent zu steigern und die Arbeitslosenquote auf 7 Prozent zu senken.¹⁷¹ Neben diesen Globalzielen, die sich bereits im Weißbuch fanden, wurden nun aber auch einzelne Leitlinien mit konkreten Zielvorgaben verbunden. Die Leitlinien gliederten sich in vier thematische Schwerpunkte (Unternehmergeist, Beschäftigungsfähigkeit, Anpassungsfähigkeit, Chancengleichheit) und wiederholten die bekannten Politikempfehlungen (Senkung der Lohnnebenkosten, Flexibilisierung der Arbeitsverträge, Ausbau von Risikokapitalmärkten). Sie spiegelten aber auch die Überlegungen wider, die die Kommission bereits in ihrer Forderung nach einem neuen Partnerschaftskonzept und nach einem Vertrauenspakt vorgebracht hatte. Neben örtlichen Beschäftigungsinitiativen und regionalen Beschäftigungspakten wird den Mitgliedstaaten empfohlen, innerhalb der Sozialwirtschaft arbeitsplatzschaffende Möglichkeiten entschlossener auszuschöpfen. Umfassend einbezogen wurden auch die Sozialpartner. Sie sollten nicht nur eine Rahmenvereinbarung über die unionsweite Bereitstellung von Ausbildungsplätzen und Praktika schließen und sich um eine maßvolle Lohnpolitik bemühen, sondern "insbesondere in Wirtschaftszweigen, in denen ein tiefgreifender Strukturwandel stattfindet, Vereinbarungen über die Arbeitsorganisation und flexible Arbeitsregelungen gegebenenfalls mit Arbeitszeitverkürzung aushandeln (...)." ¹⁷²

Dadurch, daß sich die Kommission auf weitgehend akzeptierte Prinzipien beschränkte - statt von beschäftigungspolitischen müßte eher von arbeitsmarkt- und strukturpolitischen Leitlinien gesprochen werden -, fiel es den Akteuren schwer, sie

170 Lediglich im Zuge der letztlich erfolgreichen Forderung des EP, eine neue Haushaltslinie für die Beschäftigung einzurichten, kam es zu einer Auseinandersetzung mit dem Rat.

171 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Mitteilung der Kommission. Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten in 1998, KOM (97) 497 endg., Brüssel 1. Oktober 1997.

172 Ebd.

inhaltlich zurückzuweisen. Gleichzeitig aber verlieh die teilweise konkrete Quantifizierung den allgemein gehaltenen Vorschlägen den nötigen Biß:

“Bekämpfung der Langzeit- und Jugendarbeitslosigkeit. Die Mitgliedstaaten sollten vorbeugende und beschäftigungsorientierte Strategien entwickeln, die auf einer frühzeitigen Feststellung dessen, was die Arbeitslosen brauchen, und auf einem frühzeitigen Handeln beruhen, damit

- allen arbeitslosen Erwachsenen ein Neuanfang in Form eines Arbeitsplatzes, einer Ausbildung, einer Umschulung, einer Berufserfahrung oder einer anderen die Beschäftigungsfähigkeit fördernden Maßnahme ermöglicht wird, ehe sie zwölf Monate arbeitslos sind.
- allen arbeitslosen Jugendlichen ein solcher Neuanfang ermöglicht wird, ehe sie sechs Monate arbeitslos sind.

Das Zusammenwirken von Vorbeuge- und Wiedereingliederungsmaßnahmen soll dafür sorgen, daß die Langzeit- und Jugendarbeitslosigkeit in den Mitgliedstaaten innerhalb von fünf Jahren halbiert wird.”¹⁷³

Auch die Zahl der Schulabbrecher soll innerhalb von fünf Jahren halbiert werden. Die Mitgliedstaaten sollen überdies Zielvorgaben für den Übergang von passiven zu aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen festlegen und

- “die Zahl der Arbeitslosen, denen eine Ausbildung vermittelt wird, innerhalb von fünf Jahren vom derzeitigen EG-Durchschnitt von 10% auf den Durchschnitt der drei Erfolgreichsten Mitgliedstaaten, d.h. auf über 25% steigern.”¹⁷⁴

In den folgenden Wochen entzündeten sich daher vor allem an der Frage der Verbindlichkeit dieser Ziele deutliche Konflikte. Die Konfliktkonstellation lief aber nun quer zu der, die noch die Regierungskonferenz geprägt hatte. Symptomatisch war bereits, daß das insgesamt aufgeschlossene Parlament sich an dieser Frage entzweite und nach über siebzig Änderungsanträgen der Konservativen am sogenannten Veltzen-Bericht vom eigentlichen Entwurf kaum etwas erhalten blieb. Vor allem aber nahm der Konflikt zwischen den Mitgliedstaaten einen veränderten Verlauf. So sprachen sich neben Deutschland nun auch die Niederlande und Finnland sowie Spanien, Portugal und Griechenland gegen quantifizierte Ziele aus, während sich Schweden, Österreich und Belgien weiterhin für strikte Vorgaben einsetzten.¹⁷⁵ Vor allem die Länder mit hoher Arbeitslosenquote gerieten mit dem nun eingeschlagene Pfad unter erheblichen Druck. Die Spannungen zeigten sich aber auch deutlich innerhalb der einzelnen Regierungen, und selbst das deutsche Arbeitsministerium nahm eine andere, weit wohlwollendere Haltung als das Finanzministerium ein. Die Frage der Arbeitszeitverkürzung, die nicht explizit vom Kommissionsvorschlag ausgenommen wurde, schlug sich ebenfalls als Konflikt zwischen den Generaldirektionen bzw. den zuständigen Kommissaren nieder.¹⁷⁶

Zum Tragen kamen nun auch die bereits angesprochenen Evaluationsinstrumentarien. Um die nationalen Arbeitsmarktregime und ihre Leistungen vergleichbar zu ma-

173 Ebd., S. 5.

174 Ebd., S. 6

175 Vgl. Frankfurter Rundschau vom 7. November 1997.

176 Vgl. Agence Europe vom 22. Oktober 1997

chen, hatte der Ausschuß für Arbeitsmarkt und Beschäftigung in Zusammenarbeit mit der Kommission begonnen, an einem geeigneten Indikatorenset zu arbeiten, das es ermöglicht, "Gesamtp performances" zu messen. Das "Benchmarking" und die Evaluierung von "Best-Practises" schlugen sich zunächst im Beschäftigungsbericht der Kommission 1997 nieder, der wiederum den Hintergrund für die Formulierung der Leitlinien bildete.¹⁷⁷ Erstmals wurden im Beschäftigungsbericht unterschiedliche Praktiken vorgestellt und zur Nachahmung empfohlen. Obwohl es zunächst so aussieht, als ob die Kommission um nationale Ausgeglichenheit bemüht wäre und eher ein "Regime Patchwork" nahelegt als ein nationales Modell präferiert, wird doch bereits dort die Bedeutung dieser "verobjektivierten" Leitvorstellungen für die europäische Beschäftigungspolitik deutlich.

Eine weitere molekulare Veränderung scheint vordergründig eher semantischer Natur zu sein. Aber bereits die Tatsache, daß im Vorfeld des Luxemburger Gipfels erstmalig - und seither immer häufiger - auf die "Konvergenzmethode" rekurriert wurde, um die europäische Beschäftigungspolitik zu charakterisieren, verdeutlicht, daß viele Akteure weiterhin an einer Modifikation des alten Integrationsprojektes festhalten. Allen voran natürlich die Kommission, die bereits in den vorhergehenden Jahren unter Ausnutzung ihres Initiativrechts, ihre einmal formulierte Strategie immer wieder auf die Tagesordnung setzte (vgl. 3.2.3) und über die lokalen Beschäftigungspakte, - in gewisser Hinsicht unter Umgehung der nationalen Ebene - ihre Vorstellungen auf lokaler und regionaler Ebene "implementierte". Der Wunsch nach einer Modifikation treibt aber auch weiterhin nationale Regierungen an, die zunehmend eine beschäftigungs(-politische) Konvergenz einfordern.

Die semantische Verschiebung hin zur "Konvergenzmethode" macht allerdings auch deutlich, daß es den Akteuren nun leichter fiel, ihre Forderungen offensiver vorzutragen. Im Unterschied zur offenen Verhandlungssituation der Regierungskonferenz schien die Gefahr gebannt zu sein, mit dem Begriff der Konvergenz implizit die Bestimmungen der Währungsunion in Frage zu stellen.

Hinter diesem Begriff und bei der Frage der Verbindlichkeit von quantifizierten Zielvorgaben ließ sich erstmals so etwas wie die Formierung einer breiteren Advocacy-Koalition¹⁷⁸ beobachten, in der vor allem die GD V und ihr Kommissar Flynn, aber auch Kommissionspräsident Santer und der Luxemburger Ratsvorsitzende Juncker als Advokaten auftraten, um einen neuerlichen "Deregulierungsgipfel" zu verhindern. Statt des "großen Schreis, des Rufs nach mehr Flexibilität", gelte es, den "hemmungslosen Wettlauf um eine übermäßige Liberalisierung" zu bremsen.¹⁷⁹ Aktiv versuchten sie den Konsens nicht nur zwischen möglichst vielen Regierungen, son-

177 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Entwurf der Kommission. Gemeinsamer Bericht zur Beschäftigung 1997 (Rev.8), Brüssel, 30. September 1997.

178 Vgl. Sabatier, Paul A.: Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik, in: Heritiér, Adrienne Hrsg.), Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. PVS-Sonderheft 24, Opladen 1993, S. 116-148.

179 Juncker, zitiert nach Agence Europe vom 4. September, S. 8 f.

dern auch innerhalb und zwischen den zivilgesellschaftlichen Akteuren zu organisieren.¹⁸⁰ Immer deutlicher formierte sich jetzt auch der gesellschaftliche Protest. Bereits in Amsterdam kam es erstmals zu einem größeren Gegengipfel. Zeitgleich mit den Staats- und Regierungschefs versammelten sich verschiedene europäischen Initiativen auch in Luxemburg. Die nationalen Arbeitslosenbewegungen vernetzten sich ebenso wie alternative Ökonomen. Sie wollten einem "Europäischen Aufruf für Vollbeschäftigung" Nachdruck verleihen und forderten einen europäischen Politikwechsel.¹⁸¹ Ihre Forderungen gingen freilich noch deutlich über den gemeinsamen Nenner der sich formierenden Koalition hinaus (Verbindlichkeit und Konvergenzmethode). Dies gilt auch für den französischen Wunsch nach einer europäischen Wirtschaftsregierung.¹⁸² Dieser wurde allerdings im Vorfeld des Gipfels bilateral beim deutsch-französischen Gipfeltreffen in Münster entschärft und ins herrschende Politikmodell eingepaßt: Künftig treffen sich die Finanzminister und die Zentralbankchefs informell vor den ECOFIN-Sitzungen.

Das "Coalition-building" bedeutet freilich nicht, daß es den "Advokaten" gelungen wäre, ihre Vorstellungen ungebrochen zu realisieren. Aber es gelang ihnen Widersachern nicht mehr, den gesamten Ansatz zu boykottieren. "Nobody really likes the Commission's targets, but there is a feeling that they now have a life of their own and we cannot get rid of them", said one national official."¹⁸³ In mehreren, teils gemeinsamen Sitzungen von ECOFIN und dem Rat für Arbeits- und Sozialfragen zeichnete sich schließlich der Kompromiß ab, der dann in Luxemburg beschlossen wurde:¹⁸⁴ Die (globalen) Ziele der Kommission werden zwar anerkannt, den Mitgliedstaaten aber obliegt es, sie entsprechend ihrer besonderen Situation und finanziellen Möglichkeiten auf die nationale Ebene "runterzuberechnen".¹⁸⁵ In seinen Schlußfolgerungen hielt der Europäische Rat daher fest:

"Die Leitlinien können je nach ihrer Art, ihren Auswirkungen für die Mitgliedstaaten und ihren Adressaten in unterschiedlicher Weise durchgeführt werden. Die Leitlinien müssen das Subsidiaritätsprinzip sowie die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten, einschließlich der ihrer Gebietskörperschaften, im Bereich der Beschäftigung wahren und mit den Grundzügen der Wirtschaftspolitik vereinbar sein."

Die Mitgliedstaaten wurden aufgefordert, die Leitlinien in Nationale Aktionspläne einzufügen.

180 Vgl. z.B. Agence Europe vom 4. Juli 1997; 5. Juli 1997; 7./8. Juli 1997; 29/30. September 1997.

181 Vgl. dazu Wolf, Frieder Otto: Rundbrief Beschäftigungspolitik, Brüssel, 6. Juni 1998; Coates, Ken; Holland, Stuart: Full Employment for Europe, Nottingham 1995.

182 Ansätze dieser französischen Position finden sich aber auch bei anderen Akteuren. Vgl. z.B. Österreich: Beschäftigungsgipfel. Österreichisches Positionspapier, o.O., 14. November 1997.

183 Zitiert nach European Voice, 30 October-5 November 1997.

184 Ebd.

185 Vgl. Europäischen Rat: Tagung der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union am 20. und 21. November 1997 in Luxemburg. Schlußfolgerungen des Vorsitz, Bulletin, 24.11.1997, PE 167.073.

“Auf diese Weise werden die Leitlinien jedes Mal, *wenn es sich als möglich und angemessen erweist, als einzelstaatliche und in Zahlen ausgedrückte Ziele konkretisiert* und anschließend in einzelstaatliche Rechts- und Verwaltungsvorschriften oder andere Regelungen umgesetzt. [...] Die Mitgliedstaaten legen die Fristen fest, die zur Erreichung des gewünschten Ergebnisses unter anderem angesichts der verfügbaren administrativen und finanziellen Mittel erforderlich sind. Für die Kohärenz und Wirksamkeit des gesamten Ansatzes ist es jedoch entscheidend, daß alle Mitgliedstaaten bei der Analyse ihrer eigenen Situation und der Festlegung ihrer Politik auf die Leitlinien zurückgreifen und in ihrem jeweiligen nationalen beschäftigungspolitischen Aktionsplan zu jeder einzelnen dieser Leitlinien Stellung nehmen.”¹⁸⁶

Auch die Leitlinien, die als Empfehlung den Schlußfolgerungen angehängt wurden, waren in entscheidenden Teilen deutlich verändert.¹⁸⁷ So wurde zwar weiterhin daran festgehalten, allen Jugendlichen eine Förderungsmaßnahme angedeihen zu lassen, ehe sie sechs Monate arbeitslos sind, bei den Langzeitarbeitslosen wurde der Kanon der zulässigen “Förderungen” aber um die “individuelle Betreuung in Form von Berufsberatung”¹⁸⁸ erweitert. Bereits ein - ansonsten folgenloser - “Besuch” beim Arbeitsamt gilt somit als Förderung.¹⁸⁹

Deutlich abgeschwächt wurden beide Leitlinien durch den einleitenden Hinweis, daß die festzulegende Frist, innerhalb derer das Ziel zu erreichen sei, fünf Jahre nicht überschreiten dürfe, “in Mitgliedstaaten mit besonders hoher Arbeitslosigkeit aber länger sein kann”.¹⁹⁰

Auch das Ziel einer stärkeren Umschichtung zugunsten der aktiven Maßnahmen wurde nach unten revidiert. Statt mindestens 25 Prozent sollen es nur noch mindestens 20 Prozent sein und auch dies nur nach “Maßgabe der Ausgangssituation”. Sah der Kommissionsvorschlag noch vor, daß jeder Mitgliedstaat eine Zielvorgabe für die haushaltsneutrale Senkung der steuerlichen Belastung der Arbeit festlegen sollte, war jetzt von einer “schrittweisen Senkung der Steuer- und Abgabenbelastung *insgesamt* und - *wo angemessen* - der Steuerbelastung der Arbeit und der Lohnnebenkosten *insbesondere hinsichtlich der niedrig qualifizierten und schlecht bezahlten Arbeit*” die Rede.¹⁹¹ Diese “verstümmelten” Leitlinien wurden schließlich im Dezember 1997 vom Ministerrat formal beschlossen.¹⁹²

Von den Mitgliedstaaten wurden die Leitlinien bis April 1998 in sogenannte Nationale Aktionsprogramme übersetzt. Auf dem Dezembertreffen in Wien werden die Staats-

186 Vgl. ebd.

187 Diese Leitlinien sind nicht unmittelbar bindend. Sie dienen der Kommission als Vorgabe um dem Rat einen entsprechend geänderten Vorschlag zu unterbreiten, den dieser dann mit (qualifizierter) Mehrheit verabschiedet.

188 Europäischer Rat in Luxemburg: a.a.O.

189 Die Bundesrepublik Deutschland hat z.B. diese Leitlinie damit bereits erfüllt.

190 Ebd.

191 Ebd. Hervorhebungen von mir.

192 Ministerrat: Entschließung des Rates vom 15. Dezember 1997. Die beschäftigungspolitischen Leitlinien für 1998, <http://www.europa.eu.int.comm.dg5/empl&esf/docs/guidede.htm>.

und Regierungschefs dann anhand der Evaluation der bisher eingeleiteten Maßnahmen und vor dem Hintergrund eines gemeinsamen Beschäftigungsberichts von Rat und Kommission neuerliche Leitlinien beschließen. Inwieweit über die nun formulierte und in Luxemburg konkretisierte Strategie tatsächlich ein deutlicher Druck auf die nationalen Arbeitsmarktpolitiken aufgebaut wird, muß zunächst offen bleiben. Noch scheint es zu früh, dies umfassend zu prüfen. In einem Zwischenbericht wies die Kommission darauf hin, daß auch weiterhin viele der Mitgliedstaaten sich hinsichtlich der Ziele und Mittel unverbindlich äußerten.¹⁹³ Für die hier im Vordergrund stehende Frage nach Kontinuität und Diskontinuität und die Frage nach einer alternativen beschäftigungspolitischen Konzeption ist es allerdings interessant, daß der französische Weg mehrfach positiv hervorgehoben wurde. Bereits formal sei Frankreich - neben Spanien - das Land - das die Anforderung einer verbindlichen Ziel-Mittel Aufschlüsselung weitestgehenden erfüllt hat. Die Kommission hebt aber auch die französische Politikstrategie heraus, wenn sie deren Programm zur Reduzierung der Jugendarbeitslosigkeit als "innovative Praxis" empfiehlt.¹⁹⁴ Für einen Politikwechsel ist dies weder ein großer Schritt, geschweige denn ein Durchbruch. Für die französischen Bemühungen um Hegemoniegewinnung ist es aber allemal förderlich, wenn ihr arbeitsmarktpolitischer Strategiewechsel auch auf diese Weise abgestützt wird.

4. DAS EUROPÄISCHE MEHREBENENSYSTEM UND DIE REGULIERUNG DER ARBEITSMARKTKRISE

Mit der "doppelten Post-Maastricht-Krise" wurde das Thema "Beschäftigung" zu einem zentralen Konfliktfeld auf der europäischen Agenda. Durch die Dynamik dieses Prozesses haben sich die Konturen eines eigenen Politikfeldes herausgebildet. Die Beschäftigungspolitik hat sich aus dem bisherigen Korsett der Sozialpolitik herausgelöst. Auf den ersten Blick stehen die neuen Bestimmungen zwar in klarer Kontinuität zu bereits vorhandenen vertraglichen Anknüpfungspunkten und der seit längerem etablierten Praxis. Dennoch zeigt die Entwicklung, daß es sich hierbei um mehr als symbolische Politik handelt.

Die Entwicklung war kein Produkt funktionalistischer Notwendigkeit (im Sinne eines politischen spill-over), sondern das Ergebnis der Auseinandersetzung zwischen den nationalen und "europäischen" Eliten um die Modifikation des Integrationsprojektes. Alle Versuche, das Projekt im Sinne einer "passiven Revolution" "von oben" zu verändern, sind gescheitert. Gleichwohl haben die Akteure, allen voran die Kommission, in allen drei hier untersuchten Phasen den Boden für eine transformistische Entwicklung vorbereitet, in der "molekulare Veränderungen" zur Matrix weiterer Dynamik wurden. Daß die Ergebnisse hinter den weitergehenden Forderungen, insbesondere

193 Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Von Leitlinien zu Maßnahmen: Die nationalen Aktionsprogramme für Beschäftigung. Hintergrundbericht, Brüssel 1998.

194 Ebd.

des Europäischen Parlaments lagen, ist nicht erstaunlich. Aber auch dies lag nicht an "funktionalistischen Abseitsfallen"¹⁹⁵, sondern vor allem daran, daß die Konturen einer kohärenten alternativen Beschäftigungspolitik nicht deutlich wurden. Die hegemoniale Stellung des Neoliberalismus besteht vor allem darin, daß er das politische, ideologische und ökonomische Terrain strukturiert und damit erfolgreich die Herausbildung eines alternativen gesellschaftlichen Projektes verhindert. Aber gerade diese Position der Stärke kann die Hegemoniekrise nicht verdecken, die sich bereits in der Aufnahme beschäftigungspolitischer Bestimmungen in den EU-Vertrag widerspiegelt. Den Kräften, die am alten Integrationspfad unverändert festhalten wollten, gelang es letztlich nur, den politischen Konflikt einzudämmen und in eine für sie akzeptable Form zu gießen. Immer wieder gab es Phasen, in denen diese politische Eindämmung entglitt. Schaubild 2 faßt die Entwicklung der Herausbildung des neuen Politikfeldes sowie den Wechsel von politischer Ent- und Begrenzung zusammen.

Wirtschafts- und währungspolitisch hat sich durch den jetzt gefundenen Kompromiß zunächst nichts geändert. Eine innovationsorientierte Beschäftigungspolitik ist integraler Bestandteil der herrschenden wirtschaftspolitischen Philosophie. Sie dient der Produktivitätssteigerung und stimmt mit der Erkenntnis überein, daß sowohl im Bereich der Strukturpolitik als auch im Bereich der Aus- und Weiterbildung ein regulatives Engagement staatlicher Institutionen standortpolitisch instrumentalisierbar ist.¹⁹⁶

Das Amsterdamer Verfahren in seiner Luxemburger Ausgestaltung setzt die nationalen Arbeitsmarktregime nun allerdings stärker unter Erfolgsdruck. Über die Vergleichbarkeit und die "Evaluation" von "Best Practises" treten sie noch direkter in Konkurrenz zueinander. Ob das dazu führt, daß sich "Modelle" wie das "niederländische", "britische" oder "dänische" durchsetzen und - wie bisher - ideologische Referenzfolien für nationale Umbaustrategien abgeben, oder aber ob sich differenzierte Konturen eines sozialverträglichen "europäischen" Regime-Patchworks abzeichnen, bleibt abzuwarten. Augenblicklich scheint die Kommission um die "nationale Ausgewogenheit" der arbeitsmarktpolitischen Erfolgskomponenten bemüht zu sein.¹⁹⁷

Auch im Bereich der Beschäftigung scheinen sich die Konturen eines neuen Regimes abzuzeichnen, das Wolfgang Streeck für die Sozialpolitik insgesamt als "Neovoluntarismus" bestimmt. Dabei handelt es sich um einen neuen Typus von Sozialpolitik,

"der mit den Imperativen intergouvernementaler Marktherstellung übereinstimmt und der mit dem zersplitterten politischen System vereinbar ist, in dem er gemacht wird, insbesondere mit minimaler supranationaler Regulierung und hoher horizontaler Interdependenz. Obwohl das sich abzeichnende alternative sozialpolitische Regime von der Union ausgeht, scheint es im übrigen

195 Streeck, Wolfgang: Vom Binnenmarkt zum Bundesstaat?, a.a.O.

196 Vgl. z.B. Porter, Michael E.: Nationale Wettbewerbsvorteile. Erfolgreich konkurrieren auf dem Weltmarkt, Wien 1993.

197 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Entwurf der Kommission. Gemeinsamer Bericht zur Beschäftigung 1997 a.a.O.

langfristig doch das Potential zu haben, in die nationalen Systeme einzudringen, indem es gleichgerichtete Tendenzen in diesen verstärkt".¹⁹⁸

Die Gipfel von Amsterdam und Luxemburg deuten in diese Richtung. Aus der Perspektive der Prozeßdynamik des Entstehungskontextes zeichnen sich die Konturen des neuen Regimes allerdings weniger deutlich ab. Es bleibt zu bezweifeln, daß der nun formulierte Konsens tatsächlich die unterschiedlichen Interessen zusammenhalten kann und das Spannungsverhältnis von monetärer Integration und sozialer Kohärenz dauerhaft neutralisiert. Die Auseinandersetzungen verlagern sich nun von der konstitutionellen Ebene in die Mehrebenenarena. Im Vordergrund stehen dabei einerseits Fragen der alltäglichen Moderation und Koordination der nationalen Arbeitsmarktpolitiken und andererseits die Formulierung und Ausrichtung der beschäftigungspolitischen Zielsetzung bestehender und neu geschaffener regional-, struktur- und beschäftigungspolitischer Programme. Schon der Europäische Rat in Luxemburg hat die Bedeutung dieser Ebene deutlich gemacht. Entgegen dem ursprünglichen Anliegen der nationalstaatlichen Akteure, könnte sich die Arbeitsteilung von europäischer und nationaler Ebene im Bereich der (im engeren Sinne) arbeitsmarktpolitischen Regulierung neu ausrichten. Über die Leitlinien, die Nationalen Aktionsprogramme und ihre Überwachung scheint ein stärkerer europäischer Bias im arbeitsmarktpolitischen Profil der nationalen Maßnahmen nicht unwahrscheinlich. Ob und inwiefern sich hier eine "neue" Form politischer Regulierung abzeichnet bleibt freilich abzuwarten. Dies wird nicht zuletzt vom Implementationsprozeß abhängen. Über Benchmarking, Koordination und Monitoring auf der einen Seite und die in der vorliegenden Arbeit weitgehend ausgeblendete Programmebene auf der anderen Seite könnte aber die europäische Ebene eine deutlich strukturierende Wirkung entfalten.¹⁹⁹ Von besonderem Interesse ist dabei die Frage, ob und inwiefern die Kommission im Sinne einer Doppelstrategie beide Ansatzpunkt aufeinander bezieht und ihre inhaltlichen Vorstellungen einer europäischen Beschäftigungspolitik konkretisiert und auch "programmtechnisch" übersetzt. In jedem Fall liegt hier für die Kommission ein nicht zu unterschätzender Gestaltungsspielraum.

Für die Zukunft der europäischen Beschäftigungspolitik bleiben aber letztlich die politischen Kräfteverhältnisse entscheidend, die die Bedingungen der Moderation für einen sozialverträglichen Wandel und für einen politischen Handlungsraum insgesamt schaffen. Ein solcher läßt sich freilich nur herstellen, wenn die Diskussion nicht einseitig auf Fragen des Arbeitsmarktes reduziert, sondern mit makro-ökonomischen und allgemein wirtschaftspolitischen Fragen - z.B. nach einer europäischen Arbeitszeitverkürzung, Steuerharmonisierung und einer politisch geleiteten Geldpolitik -

198 Streeck, Wolfgang: Vom Binnenmarkt zum Bundesstaat?, a.a.O., S. 407; In der Stoßrichtung ähnlich: Bieling, Hans-Jürgen: Neoliberalism and Communitarianism - towards a new type of employment policy in Western Europe?, Paper presented at the ECPR Workshop on "The Political Economy of European Unemployment, 23-28. March, University of Warwick.

199 Vgl. z.B. Natter, Ehrenfried: Der Europäische Sozialfonds - Versuch einer Europäischen Arbeitsmarktpolitik?, in: Slupetzky, Walter (Hrsg.), Europa ohne Arbeit? Beiträge zur Zukunft der Arbeitsmarktpolitik, Stuttgart; Berlin; Köln 1997, S. 43-70.

verbunden wird. Eine neue Qualität kann die Europäische Beschäftigungspolitik nur entfalten, wenn das Thema erneut auf die verfassungspolitische Ebene gehoben wird. Dies setzt freilich einen radikalen Paradigmenwechsel voraus, der darauf abzielt, die entfesselten Kräfte der neoliberalen Globalisierung politisch wieder einzufangen.

Angesichts der krisenhaften Verschärfung der Arbeitsmarktlage beobachtet das Handelsblatt bereits "die Rückkehr der Nachfrageritter"²⁰⁰. Immer deutlicher zeichnen sich auch allgemeine steuerpolitische Fragen auf der europäischen Agenda ab, um der "Dumping"-Gefahr zu begegnen. Die Sorge der einen und die Hoffnung der anderen wird vor dem Hintergrund der vorliegenden Untersuchung insofern bestätigt, daß sich erst allmählich der politische und gesellschaftliche Widerstand für einen Politikwechsel formiert. Die Konturen eines neuen integrationspolitischen Leitbildes bleiben aber verschwommen. Noch dient vor allem das alte "keynesianische Projekt" als Orientierungs- und Sammelpunkt für die Koalition der "Nachfrageritter".

Die Entstehung eines handlungsleitenden europäischen beschäftigungspolitischen Leitbildes bleibt davon abhängig, ob und inwieweit es in ein europa- und gesellschaftspolitisches Projekt eingebettet wird. Ob es greifbar wird, hängt nicht zuletzt von der französischen Entwicklung ab. Der Erfolg der arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Reformen und Initiativen der Regierung Jospin bleibt auch daran gebunden, daß sie im europäischen Mehrebenensystem abgestützt werden.²⁰¹ Sonst, so ist zu befürchten, wird der "französische Sonderweg" ein zweites Mal scheitern - mit kaum absehbaren Folgen für die Zukunft des Integrationsprozesses.

Auch deshalb ist es wichtig, daß durch das neue Beschäftigungskapitel Dynamik institutionalisiert wurde. Immer noch ist die Beschäftigungspolitik ein Politikfeld im Schwebezustand. Über das Koordinations- und Monitoringverfahren bleibt sie auf der Agenda und jederzeit politisierbar. Daß beschäftigungspolitische Leitlinien künftig mit qualifizierter Mehrheit verabschiedet werden müssen, kann die Dynamik zusätzlich verstärken.

200 Handelsblatt vom 7./8. November 1997.

201 Vgl. Bode, Ingo: Aus alt mach neu? Arbeitsmarktpolitik und Gewerkschaftsstrategien in Frankreich, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 11/98, 6. März 1988, S. 22-31.

Europäische Beschäftigungspolitik: Phasen der Herausbildung

Post-Maastricht-Krise

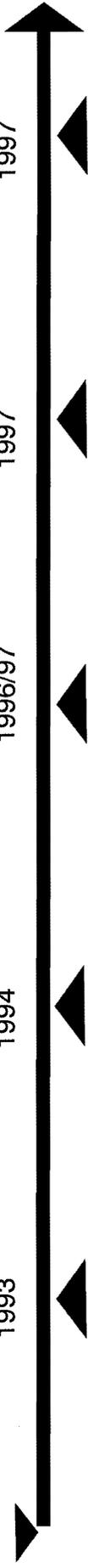
1993

1994

1996/97

1997

1997



Weißbuch

ER Essen

Regierungs-konferenz

ER Amsterdam

ER Luxemburg

Policy-Profil

- keynesianisch
- schumpeterianisch
- neoliberal
- (schumpeterianisch)
- neoliberal
- schumpeterianisch
- (neoliberal)
- schumpeterianisch
- neoliberal
- schumpeterianisch
- neoliberal

Beschäftigungs-politisches Leitbild

- Maßnahmen
- Intervention
- verbindliche Koordination
- unverbändliche Koordination
- Maßnahmen
- sonst unbestimmt

Arbeitsmarkt-politisches Leitbild

- Human-Ressource-Management
- Flexibilisierung
- umstritten bzw. indifferent
- ohne spez. Profil
- Benchmarking
- aktive Arbeitsmarktpolitik/Employability

Arbeitsteilung

- neu
- Unverändert
- teilweise neu
- teilweise neu
- ?

makro-ökon.

EU

EU

EU

EU

EU

EU

EU

EU

EU

Beschäf.Pol

EU

EU

MS

Advocacy

Kommission

Regierungen

vs. Kommission

S ≠ A ≠ B ≠ Dk

vs. D, (Fr), (GB): -

Fr

vs. D

AS-Rat vs. Ecofin

GD V vs. GD II

SPE vs. EVP

Fr vs D

Konflikt-konstellation

Teile des „Kern“ vs. Teile d. südl. Periph.

inhaltl. Breite d. polit. Agenda

Ausweitung

Eingrenzung

Ausweitung

Eingrenzung

im Vorfeld Ausweitung, dann Eingrenzung

Abkürzungen:

MS - Mitgliedstaaten

AS-Rat - Ministerrat für Arbeit- und Soziales

EVP: Europäische Volksparteien

SPE: Sozialistischen Fraktion des EP

5. LITERATUR

ABl. Nr. L 6 vom 10. Januar 1997, S. 32 f.

Anderson, Jeffrey J.: Die »soziale Dimension« der Strukturfonds: Sprungbrett oder Stolperstein?, in: Leibfried, Stephan; Pierson, Paul, Standort Europa, Sozialpolitik zwischen Nationalstaat und Europäischer Integration, Frankfurt/M. 1998, S. 155-195.

Aust, Andreas: Der Amsterdamer Vertrag: "Vertrag der sozialen Balance"? Sozial- und Beschäftigungspolitik in der Regierungskonferenz 1996/1997, in: Zeitschrift für Sozialreform, 10/1997, S. 748-777.

BDI; BDA: Erste Überlegungen zur Regierungskonferenz, Köln, Mai 1995.

BDI; BDA: Stellungnahme zum Bericht der Reflexionsgruppe "Eine Strategie für Europa", Köln, März 1996.

Belgien: Aufzeichnung für das belgische Parlament über die Politik der Regierung im Hinblick auf die Regierungskonferenz im Jahr 1996, in: Europäisches Parlament, Arbeitsgruppe Regierungskonferenz 1996, Band II. Aufzeichnungen über die Positionen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Hinblick auf die Regierungskonferenz 1996, Luxemburg 1996, S. 27-37.

Belgien: Regierungskonferenz - Beitrag Belgiens zur Frage der Beschäftigung, CONF 3873/96, 15. Juli 1996.

Benelux: Memorandum der Regierungen Belgiens, Luxemburgs und der Niederlande vom 7. März 1996 im Hinblick auf die Regierungskonferenz, in: Europäisches Parlament, Arbeitsgruppe Regierungskonferenz 1996, Band II. Aufzeichnungen über die Positionen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Hinblick auf die Regierungskonferenz 1996, Luxemburg 1996, S. 27-31.

Berié, Hermann: Europäische Sozialpolitik. Von Messina bis Maastricht, in: Kleinhenz, Gerhard (Hrsg.), Soziale Integration in Europa I. Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 222/I, Berlin 1993, S. 31-107.

Bieling, Hans-Jürgen: Neoliberalism and Communitarianism - towards a new type of employment policy in Western Europe?, Paper presented at the ECPR Workshop on "The Political Economy of European Unemployment, 23-28. March, University of Warwick.

Bieling, Hans-Jürgen; Deppe, Frank: Internationalisierung, Integration und politische Regulierung, in: Jachtenfuchs, Markus; Kohler-Koch, Beate (Hrsg.), Europäische Integration, Opladen 1996, S. 481-511.

Bieling, Hans-Jürgen; Deppe, Frank (Hrsg.): Arbeitslosigkeit und Wohlfahrtsstaat in Westeuropa. Neun Länder im Vergleich, Opladen 1997.

Bode, Ingo: Aus alt mach neu? Arbeitsmarktpolitik und Gewerkschaftsstrategien in Frankreich, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 11/98, 6. März 1988, S. 22-31.

Cecchini, Paolo: Europa '92 - Der Vorteil des Binnenmarktes, Baden-Baden 1985.

Coates, Ken; Holland, Stuart: Full Employment for Europe, Nottingham 1995.

- Dänemark: Basis for Negotiations. Open Europe: The 1996 International Conference, o.O., 11. Dezember 1995.
- Dänemark: Regierungskonferenz. Vorschlag zur Änderung des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft. Beschäftigung, Juli 1996, CONF 3864/96.
- Deppe, Frank; Felder, Michael: Zur Post-Maastricht-Krise der Europäischen Gemeinschaft (EG), FEG-Arbeitspapier Nr. 10, Marburg 1993.
- Deutschland: Deutsche Ziele für die Regierungskonferenz, 26. März 1996, in: Europäisches Parlament, Arbeitsgruppe Regierungskonferenz 1996, Band II. Aufzeichnungen über die Positionen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Hinblick auf die Regierungskonferenz 1996, Luxemburg 1996, S. 43-46.
- Deutschland: Änderungswünsche zu Kapitel 3 Beschäftigung, o.O., 26. Mai 1997.
- DGB: DGB-Positionspapier zur europäischen Beschäftigungspolitik, in: Informationen zur Wirtschafts- und Strukturpolitik, 8/1996, 14. Oktober 1996.
- EGB: EGB-Beschäftigungsmanifest, Brüssel, Februar 1996.
- EGB: EGB-Diskussionspapier von Peter Coldrick. Beschäftigung und Regierungskonferenz, Oktober 1995, dokumentiert in: Europäisches Gewerkschaftsinstitut (Hg.), Die Zukunft der Europäischen Union. Gewerkschaftliche Anforderungen und Erwartungen an die Regierungskonferenz 1996, Münster 1996, S. 142-149.
- EGB: Memorandum from the European Trade Union Confederation to the Dutch Presidency, o.O., 8. Januar 1997.
- Eichener, Volker; Voelzkow, Helmut: Ko-Evolution politisch-administrativer und verbandlicher Strukturen: Am Beispiel der technischen Harmonisierung des europäischen Arbeits-, Verbraucher- und Umweltschutzes, in: Streeck, Wolfgang (Hrsg.), Staat und Verbände, PVS-Sonderheft 25/1994, S. 256-290.
- Engel, Christian: Der Europäische Rat, in: Weidenfeld, Werner; Wessels, Wolfgang (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration, Bonn (fortlaufend).
- Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen: Lokale Partnerschaften: Eine erfolgreiche Strategie für den sozialen Zusammenhalt? Europäischer Forschungsbericht, Luxemburg 1998.
- Europäischer Rat: Tagung der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union am 9. und 10. Dezember 1994 in Essen, Schlußfolgerungen des Vorsitzes, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin Nr. 118, Bonn 1994, S. 1069-1085.
- Europäischer Rat: Tagung der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union am 21. und 22. Juni 1996 in Florenz. Schlußfolgerungen des Vorsitzes, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin Nr. 64, Bonn, 5. Juni 1996.
- Europäischer Rat: Entschließung des Europäischen Rates über Stabilität, Wachstum und Beschäftigung, Anlage zu: Ders. Tagung der Regierungschefs der Europäischen Union am 16. und 17. Juni 1997 in Amsterdam. Schlußfolgerungen des Vorsitzes, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin Nr. 66, Bonn, 6. August 1997, S. 785-797.

- Europäischer Rat: Tagung der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union am 20. und 21. November 1997 in Luxemburg. Schlußfolgerungen des Vorsitz, Bulletin, 24.11.1997, PE 167.073.
- Europäisches Gewerkschaftsinstitut (Hg.): Die Zukunft der Europäischen Union. Gewerkschaftliche Anforderungen und Erwartungen an die Regierungskonferenz 1996, Münster 1996.
- Europäisches Parlament - Arbeitsgruppe Regierungskonferenz: Weißbuch zur Regierungskonferenz 1996, Band II. Aufzeichnungen über die Positionen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Hinblick auf die Regierungskonferenz 1996, Luxemburg 1996.
- Europäisches Parlament: Entschließung zu einer kohärenten Beschäftigungsstrategie für die Europäische Union, A4-0166/95, 13. Juli 1995.
- Europäisches Parlament: Entschließung (i) mit der Stellungnahme des Europäischen Parlaments zur Einberufung der Regierungskonferenz und (ii) zur Bewertung der Arbeiten der Reflexionsgruppe und Festlegung der politischen Prioritäten des EP im Hinblick auf die Regierungskonferenz vom 13. März 1996, A4-00688/96.
- Europäisches Parlament: Das Kapitel "Beschäftigung" im Vertrag: Überlegungen und ein Vorschlag, CONF 3891/96, 29. Juli 1996.
- Europäisches Parlament: Bericht über den Jahresbericht der Kommission "Beschäftigung in Europa 1996" und über die Mitteilung der Kommission "Für Beschäftigung in Europa - ein Vertrauenspakt", PE 219.490/end. (A4-0369/96), 13. November 1996.
- Europäisches Parlament: Beschäftigung, CONF 3884/97, Brüssel, 21. April 1997.
- European Round Table of Industrialists: Benchmarking for Policy-Makers. The Way to Competitiveness, Growth and Job Creation, Brüssel, Oktober 1996.
- Eurostat: Statistische Grundzahlen der Europäischen Union. Vergleich der wichtigsten Partner der Union. 33. Ausgabe/1996, Luxemburg 1997.
- Falkner, Gerda, Supranationalität trotz Einstimmigkeit: Entscheidungsmuster der EU am Beispiel Sozialpolitik, Bonn 1994.
- Felder, Michael: Die Krise des EG-Systems und Perspektiven seiner Weiterentwicklung in den neunziger Jahren, in: Deppe, Frank; Felder, Michael, Zur Post-Maastricht-Krise der Europäischen Gemeinschaft (EG), FEG-Arbeitspapier Nr. 10, Marburg 1993, S. 63-82.
- Feldmann, Horst: Die neue gemeinschaftliche Beschäftigungspolitik, in: Integration, 1/1998, S. 43-49.
- Finnland: Memorandum des Außenministeriums vom 18. September 1995 mit den Standpunkten der finnischen Regierung betreffend die Regierungskonferenz 1996, in: Europäisches Parlament, Arbeitsgruppe Regierungskonferenz 1996, Band II. Aufzeichnungen über die Positionen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Hinblick auf die Regierungskonferenz 1996, Luxemburg 1996, S. 156-163.
- Finnland: Finland's Point of Departure at the Intergovernmental Conference - Report to the Parliament, Helsinki 27.2.1996, dokumentiert in: Jopp, Mathias; Schmuck, Otto (Hrsg.), Die Reform der Europäischen Union. Analysen - Positionen - Dokumente zur Regierungskonferenz 1996/97, Bonn 1996, S.216-221.

Frankreich: Le texte confidentiel qui fixe les grandes orientations françaises, in: Le Figaro vom 20. Februar 1996.

Geuenich, Michael: Europäische Beschäftigungspolitik! Handlungsmöglichkeiten auf EU-Ebene aus gewerkschaftlicher Sicht. Diskussionsbeitrag, http://www.hessen.dgb.de/wut/Wipo/eu_besch.htm.

Gramsci, Antonio: Gefängnishefte, Hamburg 1991 ff.

Griechenland: Standpunkte und Überlegungen Griechenlands. Memorandum der griechischen Regierung vom 24. Januar 1996 über die Regierungskonferenz, in: Europäisches Parlament, Arbeitsgruppe Regierungskonferenz 1996, Band II. Aufzeichnungen über die Positionen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Hinblick auf die Regierungskonferenz 1996, Luxemburg 1996, S. 59-61.

Griechenland: For a democratic European Union with Political and Social Content. Greece Contribution to the 1996 Intergovernmental Conference, Athen, 22. März 1996.

Griechenland: Auf dem Weg zu einem Europa der Bürger, Demokratie und Entwicklung. Memorandum für die Regierungskonferenz 1996, in: Europäisches Parlament, Arbeitsgruppe Regierungskonferenz 1996, Band II. Aufzeichnungen über die Positionen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Hinblick auf die Regierungskonferenz 1996, Luxemburg 1996, S. 54-57.

Großbritannien: A Partnership of Nations, o.O., o.J. (12. März 1996).

Großbritannien: Vorschläge der britischen Delegation zur Änderung der Artikel 54, 57 und 118a sowie für ein Protokoll zur Richtlinie 93/104/EG (Arbeitszeit), CONF 3978/96, Brüssel, 12. November 1996.

Hirsch, Joachim: Der nationale Wettbewerbsstaat, Amsterdam 1996.

Huffschmid, Jörg: Altes Denken in Amsterdam. Ohne Kurskorrektur kommt die europäische Einigung nicht voran, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 1997, H. 9, S. 1083-1093.

Huffschmid, Jörg: Licht am Ende des Tunnels? Anfänge einer europäischen Beschäftigungspolitik, in: Dreßler, Rudolf; Negt, Oskar; Wolter, Henner (Hrsg.), Jenseits falscher Sachzwänge. Streiten für eine zukunftsfähige Politik. Detlef Hensche zum 60. Geburtstag, Hamburg 1998, S. 43-53.

Irische Präsidentschaft: Einleitender Vermerk des Vorsitz. Beschäftigung, CONF 3865/96, Brüssel 9. Juli 1996.

Irische Präsidentschaft: Vorschlag des Vorsitzes: Beschäftigung, CONF 3906/96, Brüssel 17. September 1996.

Irische Präsidentschaft (Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten): Die Europäische Union heute und morgen. Anpassung der Europäischen Union zum Nutzen ihrer Bürger und Vorbereitung der Europäischen Union auf die Zukunft. Allgemeiner Rahmen für einen Entwurf zur Revision der Verträge (Dublin II), CONF 2500/96, Brüssel, 5. Dezember 1996.

Irland - Department of Foreign Affairs: Challenges and Opportunities Abroad - White Paper on Foreign Policy, Dublin März 1996, dokumentiert in Jopp, Mathias; Schmuck, Otto (Hrsg.), Die Reform der Europäischen Union. Analysen - Positionen - Dokumente zur Regierungskonferenz 1996/97, Bonn 1996, S. 181-187.

Italien: Position of the Italian Government on the Intergovernmental Conference for the Revision of the Treaties, 18. März 1996, dokumentiert in: Jopp, Mathias; Schmuck, Otto (Hrsg.), Die Reform der Europäischen Union. Analysen - Positionen - Dokumente zur Regierungskonferenz 1996/97, Bonn 1996, S. 156-162.

Italienische Präsidentschaft: Beschäftigung, CONF 3806/96, Brüssel, 2. April 1996.

Italienische Präsidentschaft: Gestaltung der Arbeit der Regierungskonferenz, CONF/3835/96, Brüssel, 29. März 1996.

Jessop, Bob: Veränderte Staatlichkeit. Veränderungen von Staatlichkeit und Staatsprojekten, in: Grimm, Dieter (Hrsg.), Staatsaufgaben, Baden-Baden, 1994, S. 43-73.

Jessop, Bob: Die Zukunft des Nationalstaates: Erosion oder Reorganisation? Grundsätzliche Überlegungen zu Westeuropa, in: Europäische Integration und politische Regulierung - Aspekte, Dimensionen, Perspektiven, FEG-Studie Nr. 5, Marburg 1995, S. 9-47.

Jopp, Mathias; Schmuck, Otto (Hrsg.): Die Reform der Europäischen Union. Analysen - Positionen - Dokumente zur Regierungskonferenz 1996/97, Bonn 1996.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung. Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert, Weißbuch, Brüssel 1993.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Europäische Sozialpolitik. Ein zukunftsweisender Weg für die Union. Weißbuch, Luxemburg 1994.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften: A European Strategy for Encouraging local Development and Employment Initiatives, KOM 273 (95) endg., Brüssel 13. Juni 1995.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Stellungnahme der Kommission. "Stärkung der Politischen Union und Vorbereitung der Erweiterung", KOM (96)90 endg., Brüssel, 28 Februar 1996, S. 5.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Mitteilung der Kommission. Die Strukturintervention der Gemeinschaft und die Beschäftigung, KOM (96) 109 endg., Brüssel, 20 März 1996.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Für Beschäftigung in Europa: Ein Vertrauenspakt, CSE (96) 1 endg., Brüssel, 5. Juni 1996.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Bericht über lokale Entwicklungs- und Beschäftigungsinitiativen, SEK (96) 2061, 7. November 1996.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Eine neue Arbeitsorganisation. Grünbuch, Luxemburg 1997.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Entwurf der Kommission. Gemeinsamer Bericht zur Beschäftigung 1997 (Rev.8), Brüssel, 30. September 1997.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Mitteilung der Kommission. Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten in 1998, KOM (97) 497 endg., Brüssel 1. Oktober 1997.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Von Leitlinien zu Maßnahmen: Die nationalen Aktionsprogramme für Beschäftigung. Hintergrundbericht, Brüssel 1998.

- Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Zweiter Bericht über lokale Entwicklungs- und Beschäftigungsinitiativen. Das Zeitalter der Arbeitsplätze nach Maß, SEK (98), 25. Januar 1998.
- König, Heinz (Hrsg.): Bringt die EU-Beschäftigungsoffensive den Aufschwung? Die deutsche Wirtschaftsforschung nimmt Stellung zum Delors-Weißbuch, ZEW Sonderband, 1994.
- Kotzias, Nicos: Beschäftigungspolitik - Kern der Verhandlungen über die Sozialpolitik zur Intergovernmental Conference (IGC) 1996, in: Labour Markets and Employment Policy in the European Union, FEG-Studie Nr. 10, Marburg 1997, S. 193-205.
- Lange, Peter: The Politics of the Social Dimension, in: Sbragia, Alberta (Hrsg.), Euro-Politics. Institutions and policymaking in the "New European Community", Washington 1992, S. 225-256.
- Lindblom, Carles E.: Inkrementalismus: die Lehre vom "Sich-Durchwursteln", in: Narr, Wolf-Dieter; Offe, Claus (Hrsg.), Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität, Köln 1975, S. 161-177.
- Luxemburg: Memorandum der luxemburgischen Regierung vom 30. Juni 1995 über die Regierungskonferenz, in: Europäisches Parlament, Arbeitsgruppe Regierungskonferenz 1996, Band II. Aufzeichnungen über die Positionen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Hinblick auf die Regierungskonferenz 1996, Luxemburg 1996, S. 115-119.
- Marks, Gary; Hooghe, Liesbet; Blank, Kermit: European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-Level Governance, in: Journal of Common Market Studies, 3/1996, S. 341-378.
- Metz, Wolfgang: Kommentierte Chronologie zur Regierungskonferenz 1996/1997, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.) Amsterdam in der Analyse. Strategien für Europa, Gütersloh 1998, S. 219-272.
- Michelsen, Kai: Die gescheiterte Transformation des schwedischen Modells, FEG-Studie Nr. 9, Marburg 1997.
- Ministerrat: Entschließung des Rates vom 15. Dezember 1997. Die beschäftigungspolitischen Leitlinien für 1998, <http://www.europa.eu.int.comm.dg5/empl&esf/docs/guidede.htm>.
- Moravcsik, Andrew: Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach, in: Bulmer, Simon; Scott, Andrew (Hrsg.), Economic and Political Integration in Europe: Internal Dynamics and Global Context, Oxford, Cambridge 1994. S. 29-80.
- Natter, Ehrenfried: Der Europäische Sozialfonds - Versuch einer Europäischen Arbeitsmarktpolitik?, in: Slupetzky, Walter (Hrsg.), Europa ohne Arbeit? Beiträge zur Zukunft der Arbeitsmarktpolitik, Stuttgart; Berlin; Köln 1997, S. 43-70.
- Niederlande: Bericht. Institutionelle Reformen der Europäischen Union, 12. Juli 1995.
- Niederlande: Zwischen Madrid und Turin: Die Prioritäten der Niederlande für die Regierungskonferenz 1996, März 1996, in: Europäisches Parlament, Arbeitsgruppe Regierungskonferenz 1996, Band II. Aufzeichnungen über die Positionen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Hinblick auf die Regierungskonferenz 1996, Luxemburg 1996, S. 136-137.
- Niederländische Präsidentschaft: Konsolidierter Vertragsentwurf, SN 600/97 (C 101), Brüssel, 30. Mai 1997.
- Niederländische Präsidentschaft (Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten): Entwurf des Vertrags von Amsterdam, CONF 4000/96, Brüssel, 12. Juni 1997.

Österreich: Leitlinien zu den voraussichtlichen Themen der Regierungskonferenz 1996, o.O., Juni 1995.

Österreich: Arbeitspapier der österreichischen Delegation, Beschäftigungspolitik - österreichische Vorschläge, o.O., o.J. (1996)

Österreich: Grundsatzpositionen Österreichs zur Regierungskonferenz - Dokument der österreichischen Regierung vom 26. März 1996, in: Europäisches Parlament, Arbeitsgruppe Regierungskonferenz 1996, Band II. Aufzeichnungen über die Positionen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Hinblick auf die Regierungskonferenz 1996, Luxemburg 1996, S. 143-148.

Österreich: Österreichische Vorschläge für Vertragsänderungen im Bereich Beschäftigung, CONF 3975/96, Brüssel, 8. November 1996.

Österreich: Beschäftigungsgipfel. Österreichisches Positionspapier, o.O, 14. November 1997.

Peterson, John: Decision-making in the European Union: Towards a Framework for Analysis, in: Journal of European Public Policy, 1/1995, S. 69-93.

Pierson, Paul; Leibfried, Stephan: Zur Dynamik sozialpolitischer Integration: Der Wohlfahrtsstaat in der europäischen Mehrebenen-Politik, in: Leibfried, Stephan; Pierson, Paul (Hg.), Standort Europa, Sozialpolitik zwischen Nationalstaat und Europäischer Integration, Frankfurt/M. 1998, S. 422-463.

Porter, Michael E.: Nationale Wettbewerbsvorteile. Erfolgreich konkurrieren auf dem Weltmarkt, Wien 1993.

Portugal: Portugal und die Regierungskonferenz zur Revision des Vertrages über die Europäische Union - Dokument des Außenministeriums vom März 1996, in: Europäisches Parlament, Arbeitsgruppe Regierungskonferenz 1996, Band II. Aufzeichnungen über die Positionen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Hinblick auf die Regierungskonferenz 1996, Luxemburg 1996, S. 149-155.

Reflexionsgruppe: Zwischenbericht des Vorsitzenden der Reflexionsgruppe zur Regierungskonferenz 1996, SN 509/95 (Reflex 10), 24. August 1995.

Reflexionsgruppe: Bericht der Reflexionsgruppe, SN 520/1/95 REV 1 (Reflex 21), Brüssel 5. Dezember 1995

Rhodes, Martin: Das Verwirrspiel der »Regulierung«: Industrielle Beziehungen und »soziale Dimension«, in: Leibfried, Stephan; Pierson, Paul, Standort Europa, Sozialpolitik zwischen Nationalstaat und Europäischer Integration, Frankfurt/M. 1998, S. 100-154.

Ross, George: Jacques Delors and the European Integration, Oxford 1995.

Ross, George: Das "soziale Europa" des Jacques Delors: Verschachtelung als politische Strategie, in: Leibfried, Stephan; Pierson, Paul (Hrsg.), Standort Europa, S. 327-368.

Roth, Christian: Beschäftigung, in: Bergmann, Jan; Lenz, Christofer (Hrsg.), Kommentar zum Vertrag von Amsterdam vom 2. Oktober 1997. Eine Besprechung der Amsterdamer Änderungen des Vertrages über die Europäische Union sowie des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Köln 1998, S. 33-51.

Röttger, Bernd: Neoliberale Globalisierung und eurokapitalistische Regulation. Die politische Konstitution des Marktes, Münster 1997.

- Sabatier, Paul A.: Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik, in: Heritiér, Adrienne (Hrsg.), Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. PVS-Sonderheft 24, Opladen 1993, S. 116-148.
- Sandholtz, Wayne; Zysman, John: 1992: Recasting the European Bargain, in: World Politics, 1/1989, S. 95-128.
- Scharpf, Fritz W.: Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts, in: PVS 4/1991, S. 621-634.
- Schmid, Günther: Europas Arbeitsmärkte im Wandel. Institutionelle Integration oder Vielfalt?, in: Bentele, Karlheinz; Reissert, Bernd; Schettkat, Ronald (Hrsg.), Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften, Fritz. W. Scharpf: Festschrift zu seinem 60. Geburtstag, Frankfurt a.M./New York 1995, S. 250-276.
- Schoneweg, Egon: Regionalpolitik, in: Röttinger, Moritz; Weyringer, Claudia (Hrsg.), Handbuch der europäischen Integration. Strategie - Struktur - Politik der Europäischen Union, Wien 1996, S. 809-845.
- Schröder, Wolfgang: Wege aus der Beschäftigungskrise. Beschäftigungspolitische Ansätze in der EU, in: WSI-Mitteilungen, 6/1994, S. 390-400.
- Schulte, Bernd: Von der Wirtschafts- und Rechtsgemeinschaft zur Sozialunion?, in: Döring, Diether; Hauser, Richard, Soziale Sicherheit in Gefahr. Zur Zukunft der Sozialpolitik, Frankfurt/M. 1995, S. 222-246.
- Schweden: Aufzeichnung vom Juli 1995 über die fundamentalen Interessen Schwedens im Hinblick auf die Regierungskonferenz 1996, in: Europäisches Parlament, Arbeitsgruppe Regierungskonferenz 1996, Band II. Aufzeichnungen über die Positionen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Hinblick auf die Regierungskonferenz 1996, Luxemburg 1996, S. 168-170.
- Schweden: Strengthening the fight against unemployment - an issue for the Intergovernmental Conference, o.O, 1. September 1995.
- Schweden: Aufzeichnung der schwedischen Delegation, Beschäftigung, CONF 3859/1/96, 16. Juli 1996.
- Schweden: Übermittlungsvermerk der schwedischen Regierung, Vorschlag für Vertragsveränderungen betreffend die Beschäftigung, CONF 3921/96, Brüssel, 23. September 1996.
- Spanien: Die Regierungskonferenz 1996 - Grundlagen für weitergehende Überlegungen, 2. März 1995", in: Europäisches Parlament, Arbeitsgruppe Regierungskonferenz 1996, Band II. Aufzeichnungen über die Positionen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Hinblick auf die Regierungskonferenz 1996, Luxemburg 1996, S. 62-71.
- Spanien: Beitrag zu einem spanischen Standpunkt auf der Regierungskonferenz 1996, 28. März 1996, in: Europäisches Parlament, Arbeitsgruppe Regierungskonferenz 1996, Band II. Aufzeichnungen über die Positionen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union im Hinblick auf die Regierungskonferenz 1996, Luxemburg 1996, S. 79-91.
- Spanien: Entwurf eines Neuen Titels über die Beschäftigung, CONF 3927/96, 25. September 1996.

SPD: Mitteilung für die Presse. SPD-Präsidium: Forderungen an die Regierungskonferenz zur Überprüfung des Maastricht-Vertrages, Presseservice der SPD, Bonn, 27. Februar 1997

Steinhilber, Jochen: Die Europadebatte in Frankreich, FEG-Studie Nr. 11, Marburg 1998 (im Erscheinen).

Streeck, Wolfgang: Politikverflechtung und Entscheidungslücke: Zum Verhältnis von zwischenstaatlichen Beziehungen und sozialen Interessen im Europäischen Binnenmarkt, in: Bentele, Karlheinz; Reissert, Bernd; Schettkat, Ronald (Hrsg.), Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften, S. 101-128.

Streeck, Wolfgang: Vom Binnenmarkt zum Bundesstaat?, Überlegungen zur politischen Ökonomie der europäischen Sozialpolitik, in: Leibfried, Stephan; Pierson, Paul (Hrsg.), Standort Europa, Sozialpolitik zwischen Nationalstaat und Europäischer Integration, Frankfurt/M. 1998, S. 369-421.

Tidow, Stefan: Zur Krise des "Modell Österreich". Korporatistische Regulierung im Umbruch, FEG-Studie Nr. 8, Marburg 1996.

UNICE: UNICE Contribution to the Intergovernmental Conference, o.O. (Brüssel), März 1996, S. 11.

UNICE: Brief UNICEs an den Vorsitzenden der IGC, <http://www.europa.eu.int/en/agenda/igc-home/whatsnew.htm>.

Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Amsterdam in der Analyse. Strategien für Europa, Gütersloh 1998.

Wolf, Frieder Otto: Rundbrief Beschäftigungspolitik, Brüssel, 6. Juni 1998.

Ziegler, Astrid: Lokale und regionale Beschäftigungspakte in Europa, in: WSI-Mitteilungen 9/1997, S. 617-623.

Verwendete Zeitungen

Agence Europe, agence internationale d'information pour la presse, Brüssel

European Voice

Frankfurter Rundschau

Handelsblatt

FEG Studien

Nr. 1: Michael Felder, Forschungs- und Technologiepolitik zwischen Internationalisierung und Regionalisierung,
(September 1992) UKB 20 DM (vergriffen)

Nr. 2: Hans-Jürgen Bieling, Nationalstaat und Migration im "Postfordismus" - Gewerkschaften vor der Zerreißprobe,
(September 1993) UKB 25 DM

Nr. 3: Eva Lavon, Das Nordamerikanische Freihandelsabkommen (NAFTA): Weltmarktorientierte Entwicklung gegen die Gewerkschaften?,
(Juni 1994) UKB 20 DM

Nr. 4: Hans-Jürgen Bieling/Frank Deppe (Hrsg.), Entwicklungsprobleme des europäischen Kapitalismus,
(August 1994) UKB 25 DM

Nr. 5: Europäische Integration und politische Regulierung - Aspekte, Dimensionen, Perspektiven. Mit Beiträgen von Bob Jessop, Ingeborg Tömmel, Bernd Röttger, Anja Bultemeier/Frank Deppe, Thorsten Schulten, Nikos Kotzias und Hans-Jürgen Bieling,
(April 1995) UKB 25 DM

Nr. 6: Robin Jacobitz, Der Niedergang institutionalisierter Kooperation. Die Auswirkungen von Machtveränderungen zwischen den USA, Japan und Deutschland 1945 bis 1990 auf das GATT- und das IWF-Regime,
(Juli 1995) UKB 30 DM

Nr. 7: Hans-Jürgen Bieling (Hrsg.), Arbeitslosigkeit und Wohlfahrtsstaat in Westeuropa. Neun Länder im Vergleich,
(November 1995) UKB 40 DM (vergriffen)

Nr. 8: Stefan Tidow, Das "Modell Österreich". Korporatistische Regulierung im Umbruch,
(November 1996) UKB 25 DM

Nr. 9: Kai Michelsen, Die gescheiterte Transformation des "schwedischen Modells",
(Februar 1997) UKB 25 DM

Nr. 10: Labour Markets and Employment Policy in the European Union. Contributions by Alain Lipietz, Martin Seeleib-Kaiser, Hans-Wolfgang Platzer, Gerda Falkner, Andreas Aust/Hans-Jürgen Bieling/Jochen Steinhilber/Stefan Tidow, Michael Barrat Brown, Frieder Otto Wolf, Joachim Denking, Europäischer Metallgewerkschaftsbund and Nikos Kotzias,
(März 1997) UKB 30 DM

FEG Arbeitspapiere

Nr. 1: Frank Deppe, Zur Diskussion über die Entwicklung der Arbeitgeber-Arbeitnehmerbeziehungen in der EG unter dem Einfluß des "Binnenmarktes '92". Vorläufige Informationen und Überlegungen,
(Februar 1990) UKB 10 DM (vergriffen)

Nr. 2: Hans-Ulrich Deppe/Uwe Lehnhardt, Gesundheitswesen zwischen supranationalen Politikstrukturen und einzelstaatlicher Regelungskompetenz. Zu einigen gesundheitspolitischen Aspekten der westeuropäischen Integration, (Mai 1990) UKB 6 DM (vergriffen)

Nr. 3: Peter Imbusch, 1992. Die Folgen der Vollendung des EG-Binnenmarktes für europäische und außereuropäische Migranten, (Januar 1991) UKB 7 DM (vergriffen)

- Nr. 4:** Frank Deppe/Klaus-Peter Weiner (Hrsg.), Die Perspektive der Arbeitsbeziehungen in der EG und die soziale Dimension des Binnenmarktes '92, (März 1991) UKB 10 DM
- Nr. 5:** Robin Jacobitz, Antonio Gramsci - Hegemonie, historischer Block und intellektuelle Führung in der internationalen Politik, (August 1991) UKB 7 DM (vergriffen)
- Nr. 6:** Europa im Umbruch - Neue Dimensionen der Politik, (März 1992) UKB 12 DM (vergriffen)
- Nr. 7:** Hans-Jürgen Bieling, Brita Bock, Frank Deppe, Karen Schönwälder, Migration, Arbeitsmarkt, Regulation - unter besonderer Berücksichtigung des Arbeitsmarktes in Hessen, (Januar 1993) UKB 15 DM
- Nr. 8:** Michael Felder, Die Problematik europäischer Industriepolitik am Beispiel JESSI, (Januar 1993) UKB 13 DM
- Nr. 9:** Frank Deppe/Klaus Peter Weiner, The "1992 Single Market" - National Labour Relations and Trade Unions in Western Europe, (Marburg/Lahn 1992)
- Nr. 10:** Frank Deppe/Michael Felder, Zur Post-Maastricht-Krise der Europäischen Gemeinschaft (EG), (September 1993) UKB 15 DM
- Nr. 11:** Ho Geun Lee, Regulationstheoretische Überlegungen zur Krise der EG, (Januar 1994) UKB 13 DM (vergriffen)
- Nr. 12:** Gudrun Hentges/Karen Schönwälder (Hrsg.), Zukunftsprojekt Europa: Die abgeschottete Union?, (Januar 1994) UKB 15 DM (vergriffen)
- Nr. 13:** Dorothee Bohle, Europäische Integration und Frauenforschung in Deutschland. Eine kommentierte Literaturübersicht, (September 1994) UKB 10 DM (vergriffen)
- Nr. 14:** Thorsten Schulten, "European Works Councils" - New Forms of European Labour Relations Regulation?, (März 1996) UKB 10 DM
- Nr. 15:** Hans-Jürgen Bieling, Frank Deppe, Bernd Röttger, Weltmarkt, Hegemonie und europäische Integration - Kritische Beiträge zur Theorie der internationalen Beziehungen, (April 1996) UKB 15 DM
- Nr. 16:** Dieter Boris, Kristine Hirschhorn, North Atlantic Free Trade Association (NAFTA) - Consequences of Neoliberal Market Strategies for Mexico and Canada, (August 1996), UKB 10 DM
- Nr. 17:** Hajo Holst, Das EU-Referendum in Norwegen 1994 – Modernisierung des Wohlfahrtsstaates, Sozialdemokratie und neoliberale Hegemonie, (September 1998), UKB 8 DM
- Nr. 18:** Stefan Tidow, Europäische Beschäftigungspolitik. Die Entstehung eines neuen Politikfeldes: Ursachen, Hintergründe und Verlauf des politischen Prozesses (Oktober 1998) UKB 15 DM