

Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG)

Studie Nr. 15

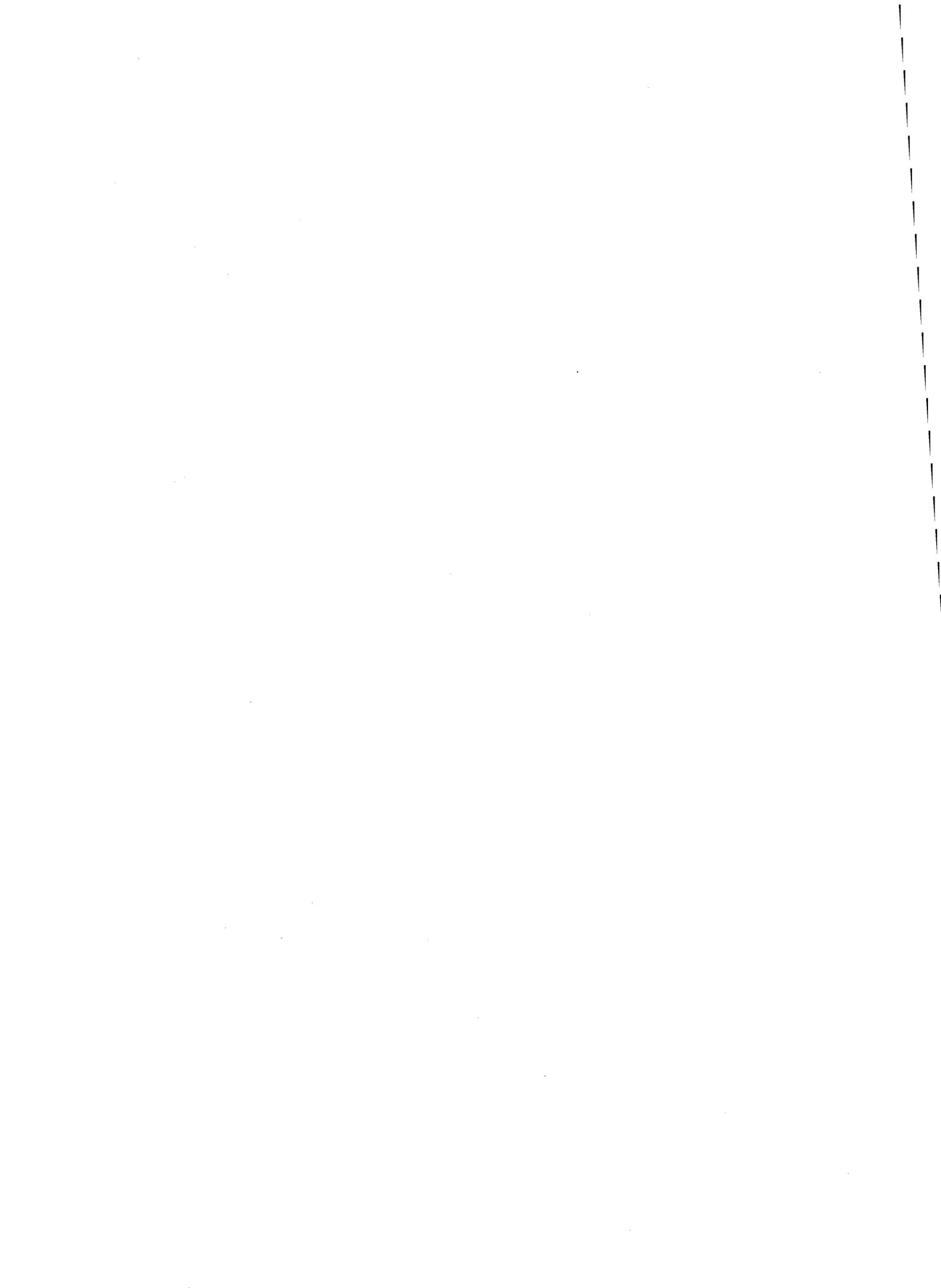
Frank Deppe / Stefan Tidow (Hg.)

Europäische Beschäftigungspolitik

Mit Beiträgen von: Martin Beckmann; Alvaro Berriel Díaz; Frank Deppe; Patrick Dold; Michael Felder; Gabriele Gilbert; Sven Gronau; Christina Jung; Jochen Steinhilber und Stefan Tidow



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



Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG)

Studien
der Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG)

Nr. 15

Frank Deppe / Stefan Tidow (Hg.)

Europäische Beschäftigungspolitik

Mit Beiträgen von: Martin Beckmann; Alvaro Berriel Díaz; Frank Deppe; Patrick Dold; Michael Felder; Gabriele Gilbert; Sven Gronau; Christina Jung; Jochen Steinhilber und Stefan Tidow

Marburg 2000

ISBN 3-8185-0328-1

Redaktionelle Bearbeitung: Martin Beckmann, Sven Gronau

FEG am Institut für Politikwissenschaft

Fachbereich Gesellschaftswissenschaften und Philosophie der

Philipps-Universität Marburg

Wilhelm-Röpke-Str. 6

35032 Marburg

Vorwort

Die Beiträge zu dieser Studie sind im Rahmen eines von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (Schwerpunktprogramm: „Regieren in der Europäischen Union“) zwischen 1997 und 1999 geförderten Projektes („Beschäftigungspolitik in der EU“) entstanden. Der erste Text von Stefan Tidow („Europäische Beschäftigungspolitik im Wandel der Integrationsprojekte“) ist bereits in dem von Hans-Wolfgang Platzer herausgegebenen Band „Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in der EU. Nationale und europäische Perspektiven“ (Baden-Baden 1999/2000) erschienen. Wir danken dem Nomos Verlag und dem Herausgeber für die Genehmigung zum Nachdruck. Der Beitrag von Frank Deppe / Michael Felder / Stefan Tidow („Strukturierung des Staates. Das Beispiel europäischer Beschäftigungspolitik“) lag in einer gekürzten, englischen Version der internationalen Konferenz „Linking EU and National Governance“ (Mannheim 1.-3. Juni 2000) vor.

Die weiteren Beiträge wurden von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG) beim Institut für Politikwissenschaft der Philipps-Universität Marburg sowie von Studierenden im Kontext eines Seminars zur „Beschäftigungspolitik in der Europäischen Union“ konzipiert, das die Herausgeber gemeinsam im Wintersemester 1998/1999 durchführten.

Diese Studie führt frühere Projekte und Publikationen der FEG fort – Studie Nr. 7: H. J. Bieling (Hrsg.), Arbeitslosigkeit und Wohlfahrtsstaat in Westeuropa. Neun Länder im Vergleich (1995); Studie Nr. 10: A. Lipietz u.a., Labour Markets and Employment Policy in the European Union (1997); Studie Nr. 14: Ho-Geun Lee, Die Europäische Sozialpolitik im System der Mehrebenenregulation (2000); Arbeitspapier Nr. 18: Stefan Tidow, Europäische Beschäftigungspolitik. Die Entstehung eines neuen Politikfeldes (1998) sowie H. J. Bieling, Sozialdemokratische Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik in der neoliberalen Konstellation (2000).

Wir danken allen, die zur schließlichen Vollendung dieser Studie beigetragen haben und die Arbeit der FEG unterstützen.

Frank Deppe (Marburg) / Stefan Tidow (Berlin)

Die Autoren

Martin Beckmann; Student der Politikwissenschaft und Volkswirtschaftslehre an der Philipps-Universität Marburg.

Alvaro Berriel Díaz; Student der Politikwissenschaft und Soziologie an der Philipps-Universität Marburg.

Dr. Frank Deppe; Professor für Politikwissenschaft an der Philipps-Universität und Leiter der Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (FEG).

Patrik Dold; Student der Politikwissenschaft und Geographie an der Philipps-Universität Marburg.

Dr. Michael Felder; Diplom-Politologe; Studium der Politikwissenschaft an der Philipps-Universität Marburg; wiss. Mitarbeiter an der GMU/GH Duisburg.

Gabriele Gilbert; Studentin der Politikwissenschaft an der Philipps-Universität Marburg.

Sven Gronau; Student der Politikwissenschaft, Rechtswissenschaften und Soziologie an der Philipps-Universität Marburg.

Christina Jung M.A., Studium der Germanistik und Politikwissenschaft an der Philipps-Universität Marburg.

Jochen Steinhilber; Diplom-Politologe; Studium der Politikwissenschaft, Volkswirtschaftslehre und Soziologie an der Philipps-Universität Marburg; Doktorand; Lehrbeauftragter an der FU Berlin.

Stefan Tidow; Diplom-Politologe; Studium der Politikwissenschaft und Volkswirtschaftslehre an der Philipps-Universität Marburg; wiss. Mitarbeiter für europ. und Außenpolitik der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/ Die Grünen.

Inhalt

Stefan Tidow

Europäische Beschäftigungspolitik im Wandel der Integrationsprojekte..... 9

Frank Deppe / Michael Felder / Stefan Tidow

Strukturierung des Staates. Das Beispiel europäischer Beschäftigungspolitik 31

Gabriele Gilbert

Aktive Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in Dänemark..... 59

Jochen Steinhilber

Vision oder Illusion? Frankreichs Sozialisten auf der Suche nach einem neuen Entwicklungsmodell 79

Patrick Dold

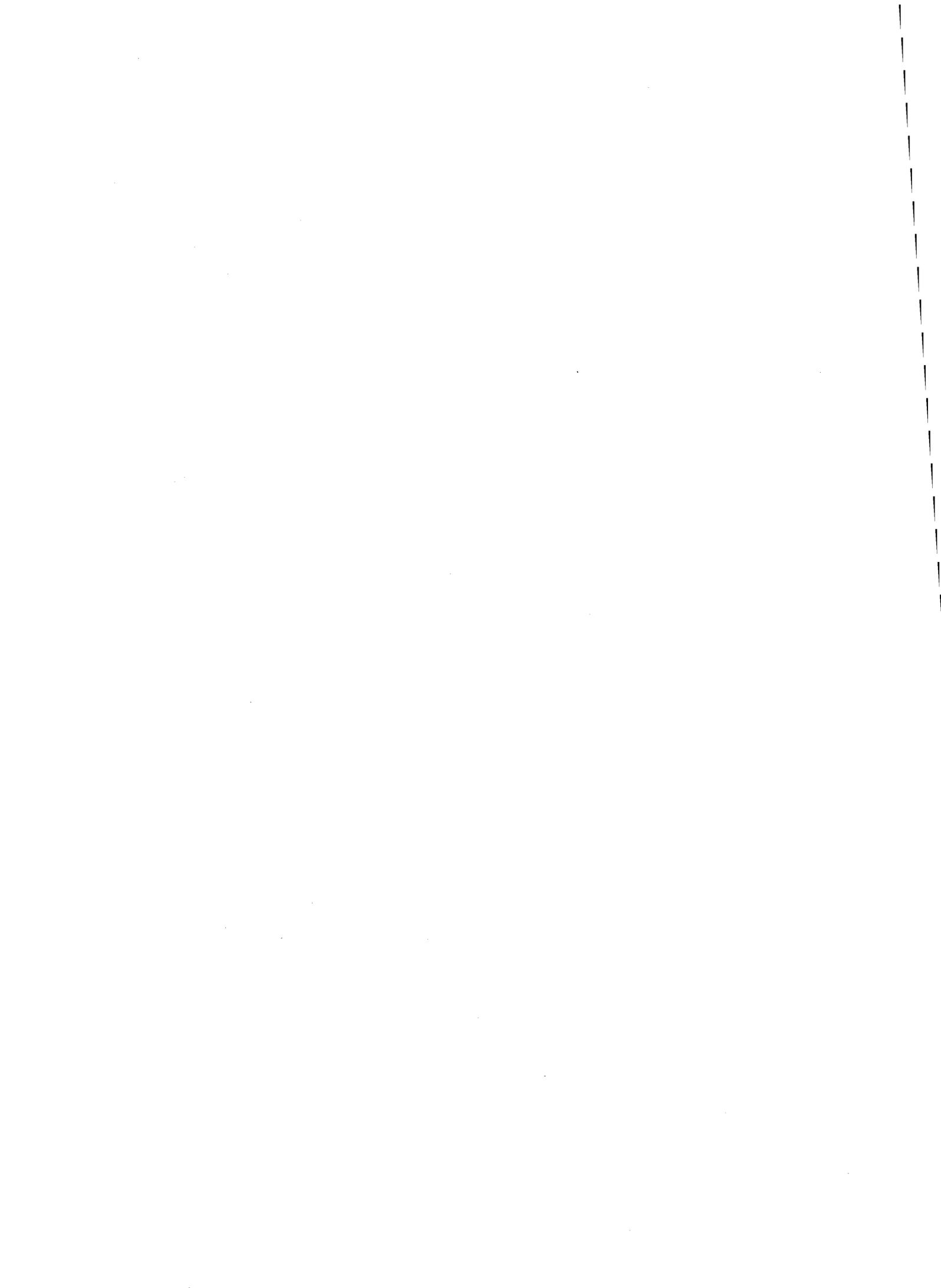
Das holländische „Beschäftigungswunder“: Deregulierung im Konsens? 111

Sven Gronau / Christina Jung

Vereinigtes Königreich: Vom nationalen Sonderweg zum europäischen Vorbild? 129

Martin Beckmann / Alvaro Berriel Díaz

„Neue soziale Pakte“ und europäische Integration 155



Stefan Tidow

Europäische Beschäftigungspolitik im Wandel der Integrationsprojekte¹

1. Einleitung

Die Beschäftigungspolitik gehört inzwischen zu den vertraglich festgelegten und institutionell stabilisierten Politikfeldern der Europäischen Union. Ausgehend vom Weißbuch „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung“ (Kommission 1993), markieren die Tagungen des Europäischen Rates in Essen (1994), Amsterdam (1997), Luxemburg (1997), Cardiff (1998) und Köln (1999) wichtige Wegmarken der Herausbildung einer „europäischen Beschäftigungsstrategie“. Nicht minder prägend für die dynamische Entwicklung zeigte sich die Europäische Kommission, als es nach der Amsterdamer Vertragsrevision um die Unterfütterung der juristischen Bestimmungen ging. Galt skeptischen Beobachtern anfangs der neue Beschäftigungstitel noch als symbolische Politik, die kaum über das sogenannte „Essen-follow-up“ als Inbegriff einer unverbindlichen intergouvernementalen „Koordination“ nationaler Beschäftigungspolitiken hinausging, modifizierten selbst sie ihr Urteil vor dem Hintergrund der ersten Eindrücke des sogenannten „Luxemburg-Prozesses“ (vgl. Huffs Schmid 1997; 1998). Woher kam dieser plötzliche Umschwung? Wird sich die (unerwartete) Dynamik, die von den Kompromißformeln des Amsterdamer Vertrages ausging, weiter fortsetzen? Oder sind mit dem „Kölner Beschäftigungspakt“ die Entwicklungsmöglichkeiten einer von Anfang an umstrittenen Politik erreicht, der Zenit des beschäftigungspolitischen Engagements überschritten und folgt der Abstieg in die Niederungen eines europäischen muddling-through?

Eine Erklärungsvariante dieser plötzlichen Aktivitäten verweist auf die grundlegend veränderte intergouvernementale Machtkonstellation innerhalb des politischen EU-Systems: Durch den Regierungswechsel in Großbritannien wurde eine hartnäckige Blockiererin ambitionierterer Vergemeinschaftungswünsche vom europäischen Parkett abgerufen, während mit der sozialistischen Regierung Frankreichs ein stimmgewaltiger Advokat beschäftigungspolitischer Bestimmungen die Bühne betrat. Auch die notorischen „Miesmacher“ europäischer Beschäftigungspolitik wurden – so die Selbstbeschreibung – durch „Macher“ mit neuen beschäftigungspolitischen Ambitionen ersetzt. Der Hinweis auf das politische Revival der euro-

¹ Ich danke Michael Felder für seine kritischen und hilfreichen Anmerkungen.

päischen Sozialdemokratie mag zwar den Zeitpunkt der beschäftigungspolitischen Aufwertung erklären, nicht aber das Profil der neuen Beschäftigungsstrategie, welches Nuancierungen aufweist, die sich simplen Kategorisierungen entziehen und erst durch das Gestaltungsgeschick der Europäischen Kommission spezifische Konturen gewannen. Wenig vorhersagbar ist aus dieser Perspektive auch die weitere Entwicklung. Gerade europapolitisch läßt sich angesichts der Verschränkung unterschiedlicher Handlungsebenen aus der formalen, parteipolitischen links-rechts-Vermessung schwerlich auf die politische Ausrichtung des gesamten Integrationsprojekts und seine Zukunft schließen. Vorsicht scheint daher auch gegenüber Interpretationen angebracht, die bereits aus der Existenz des „Beschäftigungstitels“ auf emergente Konturen eines „regulierten Kapitalismus“ schließen (vgl. Pollack 1998).

Eine andere Perspektive würde die beschäftigungspolitische Entwicklung daher weniger auf eine veränderte Interessen- und Präferenzkonstellation zurückführen. Sie würde vielmehr auf den Prozeßcharakter der Herausbildung sowie auf europäische Pfadabhängigkeiten hinweisen (Pierson/ Leibfried 1998; Roth 1998). Die Geschichte der Beschäftigungspolitik stellt sich so als zwar recht langsame (und auch gebrochene) aber doch kontinuierliche Entwicklung dar. Ausgehend von den Bestimmungen der Gründungsverträge gab es im historischen Prozeß immer wieder „windows of opportunities“, die den Akteuren die Möglichkeit boten, das Verhältnis von europäischen und nationalen Kompetenzen neu auszutarieren und damit Anknüpfungspunkte für einen weiteren institutionellen, finanziellen und rechtlichen Ausbau zu schaffen. Selbst dem Scheitern ambitionierter Vorstöße kommt aus dieser Perspektive als „interne Programmierung“ der handlungsleitenden Orientierung maßgeblicher Akteure – allen voran der Kommission – entwicklungsgeschichtlicher Stellenwert zu. Warum aber, so wäre hier zu fragen, kam diese Dynamik erst Mitte der neunziger Jahre? Zwar läßt sich dem beschäftigungspolitische Profil der jetzigen Bestimmungen beikommen, nicht aber den „Sprüngen“ und „Brüchen“ im politischen Prozeß.

Da die unterschiedlichen Bewertungen in divergierenden historischen Betrachtungen wurzeln, soll auch im folgenden zunächst der Entwicklungsgeschichte des Politikfeldes nachgegangen werden. Gemäß des angesprochenen Problems verschiebt sich dabei aber der analytische Fokus. Im Mittelpunkt steht einerseits die Frage, welches Profil und welchen Stellenwert die Beschäftigungspolitik im Integrationsprozeß bisher einnahm; andererseits die Frage, was (notwendige) Kontextbedingungen für die dynamische Entwicklung und Herausbildung des Politikfeldes gewesen sein könnten. Aus der Analyse des Scheiterns beschäftigungspolitischer Vorstöße in der Vergangenheit soll auf die Bedingungen für den gegenwärtigen Erfolg geschlossen werden.

In meiner integrationstheoretischen und -politischen Analyse gehe ich davon aus, daß der Prozeß der Integration vor allem von der jeweiligen Verarbeitung seiner inneren Widersprüche bestimmt wird (vgl. Deppe 1993). Diese Widersprüche resultieren im wesentlichen aus:

- den inneren Konflikten des politischen und administrativen EG-Systems;
- den Entwicklungskonflikten eines europäischen Kapitalismus, der in seiner Geschichte immer auch von unterschiedlichen nationalen Projekten geprägt war, die auf das Verhältnis von europäischer und nationaler „Arbeitsteilung“ zurückwirkten;

- und der Einbettung Europas in die globalen ökonomischen und politischen Konfliktkonstellationen.

Mit Blick auf die Verarbeitung dieser Widersprüche lassen sich einzelne Integrationsphasen unterscheiden (vgl. Statz/ Weiner 1996). Was im folgenden gezeigt werden soll, ist, daß die je spezifische Verarbeitung der Konfliktdimensionen und ihre partielle Lösung eine eigenständigen Bedeutung der Beschäftigungspolitik auf europäischer Ebene verhinderten. D.h. es war die jeweils phasenspezifische Kohärenz des Integrationsprojekts, die die Entstehung des Politikfeldes nicht zuließ. Erst mit der Krise des Integrationsprojekts Anfang der 90er Jahre, die nicht über eine kohärente Neuausrichtung aufgefangen wurde, waren die Voraussetzungen für die dynamische Herausbildung der Beschäftigungspolitik gegeben. Gerade weil mit der Vertragsrevision von Maastricht keine Neuvermessung verbunden war, entstand politischer Spielraum für die Kommission, die durch die Verknüpfung der Beschäftigungspolitik mit den übrigen policies eine inkrementalistische Weiterentwicklung des Politikfeldes vorantreiben konnte.

Vor dem Hintergrund der hier gewählten Analyseperspektive interessieren in der Geschichte der Beschäftigungspolitik daher weniger die juristischen, institutionellen und finanziellen Ressourcen und Detailregelungen, als vielmehr die Frage ihrer hegemonialen Einbettung. Über sie erschließt sich einerseits der Stellenwert der Beschäftigungspolitik, andererseits ist damit ein Maßstab verbunden um die Gleichzeitigkeit von Erfolg und Mißerfolg zu erklären und die Perspektiven des Politikfeldes abschätzen zu können.

2. Beschäftigungspolitik im historischen Rückblick

2.1. Die Gründungsphase: Marktschaffende policies

Bereits im EWG-Vertrag² fanden sich Anknüpfungspunkte für eine europäische Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik³. Die Kommission war aufgerufen, eine

enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in sozialen Fragen zu fördern, insbesondere auf dem Gebiet der Beschäftigung, des Arbeitsrechts und der Arbeitsbedingungen, der beruflichen Ausbildung und Fortbildung [...] (Art. 118 EWG-V; Rom).

² Auch der EGKS-Vertrag umfaßt beschäftigungspolitische Bestimmungen. Sie betreffen insbesondere Beihilfen zur Wiedereingliederung und Umschulung von Arbeitskräften, die im Zuge der Strukturanpassungen im Montan-Bereich ihren Arbeitsplatz verloren haben bzw. von Arbeitslosigkeit bedroht sind (Art. 56 EGKS-V). Die Entwicklung dieser „sektoriellen“ Beschäftigungspolitik bleibt ebenso wie die gemeinsamen Agrarpolitik im folgenden unberücksichtigt.

³ Die Unterscheidung von (mikroökonomisch-orientierter) Arbeitsmarktpolitik und (makroökonomischer) Beschäftigungspolitik dient im folgenden der besseren Charakterisierung „europäischer Beschäftigungspolitik“.

Supranationale Regulierungskompetenzen waren damit allerdings nicht verbunden, es ging vielmehr um „Untersuchungen, Stellungnahmen und die Vorbereitung von Beratungen“ (ebd.). Weitergehende Kompetenzen schienen den Regierungen nicht nötig. Die „Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen“ (Art. 117 EWG-V; Rom) sollte sich gleichsam automatisch aus dem die Abstimmung der Sozialordnungen begünstigenden Gemeinsamen Markt ergeben. Regelungskompetenz gab es daher nur im Bereich der Freizügigkeit, um rechtliche und sozialpolitische Hindernisse, die einer Beschäftigungsaufnahme im europäischen Ausland und damit der Herausbildung eines gemeinsamen Arbeitsmarktes entgegenstanden, auszuräumen. (vgl. Art. 48-51 EWG-V; Rom). Die Regulierungstätigkeit beschränkte sich in dieser Phase im wesentlichen auf drei Freizügigkeitsverordnungen sowie eine Verordnung über die soziale Sicherheit der WanderarbeitnehmerInnen (vgl. Egger 1991: 756ff.). Dieser marktschaffende Ansatz mischte sich mit wettbewerbspolitischen Motiven. So hatte z.B. auf Druck der französischen Regierung auch der Grundsatz des gleichen Entgelts für Männer und Frauen Eingang in den EWG-Vertrag gefunden, um Kosten- und damit Wettbewerbsverzerrungen zu unterbinden. Um die Mobilität der Arbeitskräfte zu fördern stand mit dem Europäischen Sozialfonds (ESF) bereits sehr früh auch ein arbeitsmarktpolitisches Instrument zur Verfügung. Mobilitätshilfen, (Um-) Schulungsmaßnahmen und Lohnkosten-Zuschüsse sollten der „beruflichen Verwendbarkeit“ der ArbeitnehmerInnen dienen. Eine *europäische* Arbeitsmarktpolitik war damit allerdings nicht verbunden: Der ESF war in dieser Phase als reines Refinanzierungsinstrument nationaler Maßnahmen konzipiert (vgl. Kaluza 1998).

Gegenüber dem Gütermarkt blieb der Stellenwert des gemeinsamen Arbeitsmarktes im Integrationsprozeß jedoch nachrangig. Die Freizügigkeit hatte zwar für Italien von Anfang an eine besondere Bedeutung und im Verlauf der sechziger Jahre gewann die Zuwanderung (v.a. aus Drittstaaten) für die meisten westeuropäischen Volkswirtschaften an Gewicht, von einem europäisierten Arbeitsmarkt konnte freilich nie die Rede sein (Ambrosius 1996: 45ff.).⁴ Aus dem Wirken der „Marktkräfte“ ergab sich daher kein Druck für europäische policies. Auch die (im engeren Sinne) beschäftigungspolitischen Anknüpfungspunkte des EWG-Vertrages entfalteten keine Dynamik. Vor dem Hintergrund der (außen-) politischen Motive des Integrationsprozesses – die Einbindung Deutschlands und eine dauerhafte Stabilisierung der westeuropäischen Friedensordnung – hatte zwar anfänglich eine supranationale Integrationskonzeption dominiert, die sich auch im Ziel der „schrittweisen Annäherung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten“ vertraglich niederschlug. Insbesondere galt hier die Konjunkturpolitik „als eine Angelegenheit von gemeinsamen Interesse“, so daß die „unter den jeweiligen Umständen zu ergreifenden Maßnahmen“ auf Vorschlag der Kommission einstimmig vom Rat hätten beschlossen werden können. (Art. 103 EWG-V; Rom). Aber diese supranationalen Vorstellungen verloren schnell an Gewicht (Statz/ Weiner 1996). Gesamtwirtschaftliche Steuerungskonzepte, die noch die Mitteilung der Kommission für den Übergang in die zweite Stufe des gemeinsamen Marktes durchzogen, blieben bereits folgenlos.

⁴ Einen europäisierten Arbeitsmarkt gibt es, von wenigen sektoralen Ausnahmen abgesehen (z.B. der Bauwirtschaft), bis heute nicht.

Die Errichtung des Gemeinsamen Marktes wurde als Strategie nationaler Wirtschaftspolitik verstanden und nicht als Verwirklichung eines gemeinsamen wirtschaftspolitischen Konzepts (Ambrosius 1996: 110).

Gegenüber weitverbreiteten Überlegungen, die in der Nachkriegszeit von einer historischen Überlebtheit des Nationalstaates ausgingen, entwickelte sich im Gegenteil der Primat nationalstaatlicher Politik – abgestützt durch die europäische Integration (Milward et. al. 1993) – zum Kennzeichen der fordistischen Ära. Der Nationalstaat wurde (wieder) zum zentralen Ort beschäftigungspolitischer Regulierung. Die unter der „wohlwollenden Hegemonie“ der USA errichtete Weltwirtschaftsordnung garantierte mit dem Währungssystem von Bretton Woods und dem IWF stabile internationale Rahmenbedingungen. Und die europäischen Volkswirtschaften konnten sich innerhalb des „embedded liberalism“ (Ruggie 1982) entwickeln, während ihre Regulierungssysteme davon weitgehend unberührt blieben. So war die Konvergenz freihändlerischer wirtschaftspolitischer Vorstellungen möglich, weil gleichzeitig unterschiedliche nationale Prioritäten und Projekte koexistieren konnten. In der Blütezeit des Fordismus waren es daher weniger politische Interessendivergenzen, die eine beschäftigungspolitische Dimension des gemeinsamen Marktes verhinderten. Es bestand in den "golden ages of capitalism“ schlichtweg kein Bedarf an einer supranationalen Regulierungsinstanz.

Zusammenfassend läßt sich daher für diese erste Phase festhalten, daß es zwar rechtliche Anknüpfungspunkte für arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Aktivitäten gegeben hätte, diese aber keine eigenständige Wirkung entfalteten und dem Ziel der Herstellung des Gemeinsamen Marktes untergeordnet waren. Die „Verbesserung der Beschäftigungsbedingungen“ und die „Hebung der Lebenshaltung“ (Art. 2 EWG-V; Rom) sollten „automatisch“ folgen. Europäische Beschäftigungspolitik reduzierte sich in dieser Phase auf einige marktschaffende policies. Sie wurde ergänzt um eine nationale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, die dann marktkorrigierend sein konnte und über den ESF im Rahmen seiner spärlichen Mittel rückerstattet wurde.

2.2. Die 70er Jahre: Re-Nationalisierung statt Europäisierung

Die zweite Phase begann Ende der 60er/ Anfang der 70er Jahre mit dem Zerfall einer (nach innen und außen) stabilen integrationspolitischen Konstellation, wo hohe Wachstumsraten und eine auf Vollbeschäftigung orientierte Arbeitsmarktpolitik Hand in Hand griffen. Die Hinwendung zu einer aktiveren, marktkorrigierenden Politik und der Beginn einer ersten großen sozialpolitischen Debatte, die schließlich im *Sozialpolitischen Aktionsprogramm* (1974) gipfelte, verweist auf ein ganze Bündel veränderter (welt-) wirtschaftlicher und politischer Faktoren.

Bereits im ersten rezessiven Abschwung Mitte der 60er Jahre zeigte sich, daß die Koexistenz nationaler Wirtschaftspolitiken nur unter günstigen ökonomischen Bedingungen mit dem Gemeinsamen Markt harmonisierte. Die jetzt einsetzenden nationalen Krisenregulierungen „gerieten zunehmend in Widerspruch zur Internationalisierung der Produktion und der Märkte“ (Ambrosius 1996: 112). Den Hintergrund bildeten freilich die sich drastisch verändernden internationalen politökonomischen Rahmenbedingungen: Die zunehmende Interna-

tionalisierung der Produktion – insbesondere durch das Vordringen der US-amerikanischen Konzerne (vgl. Servan-Schreiber 1970) – führte zur Herausbildung der Eurodollarmärkte. Die Verschlechterung der amerikanischen Zahlungsbilanz und der Wechsel zu einer Überbewertung des Dollars destabilisierten nicht nur das internationale Geld- und Währungsregime von Bretton Woods, sondern schlugen unmittelbar auf das innereuropäische Währungs- und Handelsgefüge durch (vgl. Helleiner 1994). Mit den ökonomischen Disparitäten verschärften sich auch die politischen Differenzen: Nationale Importquoten, Exporthilfen, Kontingentierungen und Kontrollen kollidierten zunehmend mit dem Gemeinsamen Markt und stellten sogar die erreichten Fortschritte in Frage. Aber auch innenpolitisch wuchs der Druck auf die europäischen Wohlfahrtsstaaten. Unter der fordistischen Prosperitätskonstellation hatte die Verteilungsfrage an Schärfe gewonnen und schlug sich nun in heftigen Arbeitskämpfen nieder. Mit den gesellschaftlichen und politischen Kräfteverschiebungen sowie insbesondere dem bundesdeutschen Regierungswechsel veränderte sich schließlich die intergouvernementale Konstellation des EG-Systems und wurden sozialdemokratische und an der Verbesserung politischer Planung orientierte Vorstellungen einflußreicher.

Unter diesen Bedingungen gewann die europapolitische Debatte zunächst an Schwung. Mit der Einführung einer Wirtschafts- und Währungsunion wollte man die währungs- und geldpolitischen Konflikte der Mitgliedstaaten mildern und das Funktionieren des Marktes sicherstellen (vgl. Hellmann 1972). Zudem sollte dieser nun sozialpolitisch komplementiert werden.

Es verstärkten sich die Bestrebungen, nationale Reformüberlegungen vom Ansatz her, aber auch in ihren Konsequenzen, verstärkt auf europäischer Ebene einzubringen (Weinstock 1989: 20).

Ausgehend von den Gipfelkonferenzen der Staats- und Regierungschefs in Den Haag und Paris wurde schließlich 1974 das *Sozialpolitische Aktionsprogramm* beschlossen, das

einem energischen Vorgehen im sozialpolitischen Bereich die gleiche Bedeutung [beimaß] wie der Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion (Bulletin der EG 1994: 7).

Ganz oben auf der Tagesordnung standen damit beschäftigungspolitische Maßnahmen, als Voraussetzung einer wirksamen Sozialpolitik (vgl. ebd.).⁵ Die „Aufbruchsstimmung“ zu Beginn dieser Phase spiegelte sich auch im 1970 gegründeten *Ständigen Ausschuß für Beschäftigungsfragen* wider, einem tripartistischen Gremium beschäftigungspolitischer Koordination.

Realpolitisch war das Aktionsprogrammes freilich bereits bei seiner Verabschiedung Makulatur und infolge dessen blieb auch der Ausschuß ohne nennenswerte Bedeutung. Eine aktive Neuvermessung des europäischen Projekts unterblieb. Genau jene Strukturverschiebungen,

⁵ Die lange Liste der beschäftigungspolitisch angemahnten Maßnahmen umfaßt u.a. die „Einführung einer geeigneten Abstimmung der Beschäftigungspolitiken der Mitgliedstaaten und die Förderung einer besseren Zusammenarbeit der einzelstaatlichen Arbeitsverwaltungen“, eine gemeinsame Politik auf dem Gebiet der beruflichen Bildung, den gleichen Zugang von Frauen zur Beschäftigung, eine Aktionsprogramm für WanderarbeitnehmerInnen, Lösungen für Problemgruppen (Jugendliche, ältere Arbeitnehmer und Behinderte).

die das Thema auf die Tagesordnung brachten, verhinderten letztlich die politische Bearbeitung. Die Weltwirtschaftskrise Mitte der 70er Jahre brachte alle vertiefenden Projekte zu Fall. Die sich auftürmenden Widersprüche wurden nicht europäisch sondern durch nationale Rückzüge aufgefangen. Dies verhinderte nicht nur eine (beschäftigungspolitische) Aufwertung Europas, auch die bereits vorhandenen wirtschafts- und handelspolitischen Instrumente der Gemeinschaft verloren an Durchsetzungskraft, da das gesamte Spektrum nationalstaatlicher Schutz- und Interventionsinstrumente beschäftigungspolitisch an Bedeutung gewann.

Die Analyse der in dieser Phase geschaffenen europäischen Steuerungsressourcen paßt ins Bild (vgl. dazu Berié 1993). Statt Verordnungen wurden nurmehr Richtlinien verabschiedet. Ihr Charakter war zudem weniger arbeitsmarkt- als vielmehr sozialpolitisch bzw. arbeitsrechtlich geprägt.⁶ Der Regulierungszuwachs dieser Phase ist zuvorderst auf den EuGH zurückzuführen, der sich als Stabilisator europäischer Integration profilierte (vgl. Pierson/ Leibfried 1998a). Grundlegendere arbeitsmarktpolitische Vorstöße scheiterten am Einstimmigkeitserfordernis im Rat. Im Hinblick auf die Entwicklung der arbeitsmarktpolitischen Infrastruktur scheint daher die Reform des ESF noch am bedeutendsten. Durch sie sollten ursprünglich die geplanten Maßnahmen des Aktionsprogramms teils abgestützt, teils ermöglicht werden. Der bisherige Refinanzierungscharakter verhinderte ja nicht nur eine originär europäische Einflußnahme, sondern bevorzugte auch strukturell jene Staaten, die bereits eine ausgebaute und relativ erfolgreiche Arbeitsmarktverwaltung hatten (insbesondere Deutschland und Frankreich). Nun sollte er von einem eher passiven zu einem aktiven Politikinstrument umgestaltet werden und den ökonomischen Strukturveränderungen durch sein Maßnahmenprofil Rechnung tragen (vgl. Kaluza 1998: 26ff.).

Im Ergebnis führte die Reformdiskussion dazu, daß die Gemeinschaftsorgane gegenüber den nationalen Arbeitsmarktverwaltungen gestärkt wurden, die Mitgliedstaaten aber ihren Einfluß auf die Vergabe des ESF-Gelder „durch die Verankerung ihrer spezifischen Anliegen in der Förderstruktur“ (ebd.: 26) auszugleichen versuchten. Vor allem Italien kämpfte für eine Intervention nach regionalen Gesichtspunkten, während andere sich unter dem Eindruck der krisenhaften Arbeitsmarktentwicklung um eine spezifische Ziel- und Problemgruppenförderung bemühten. Der Kompromiß, beide Interventionslinien nebeneinander laufen zu lassen, bildete die Grundlage einer bis heute charakteristischen, verschachtelten und aufgefächerten Förderstruktur. Durch die weiterhin bestehende marginale Mittelausstattung blieb aber die Bedeutung des ESF – wie auch der neuen Gemeinschaftsinitiativen – für eine europäische Beschäftigungspolitik (mit eigenem Profil) gering.

Im Ergebnis läßt sich für diese zweite Phase daher festhalten, daß die „Beschäftigung“ auf der Agenda als eigenständige Zielstellung aufgewertet und die Infrastruktur des Politikfeldes insbesondere durch die Reform des ESF erweitert wurde. Im Mittelpunkt der Regulie-

⁶ Sie betrafen die Gleichbehandlung der Geschlechter beim Zugang zur Beschäftigung und im Bereich sozialer Sicherheit, den Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz sowie die Rechte der ArbeitnehmerInnen bei Massenentlassungen, bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers sowie ihre Ansprüche beim unternehmensinternen bzw. externen Arbeitsplatzwechsel. Wie in anderen Bereichen auch, griff die Kommission hier auf einen „Kunstgriff“, den Artikel 235 (EWG-V, Rom) zurück. Er ermächtigt zu Vorschriften, wenn dies zur Erreichung der Ziele im Rahmen des Gemeinsamen Marktes erforderlich wird. Die Zielstellung des EWG-Vertrages geht über die unmittelbare Herstellung des gemeinsamen Marktes und die Gewährleistung seiner Funktionsfähigkeit hinaus (hierin liegt der Unterschied zu Artikel 100 EWG-V).

lungstätigkeit standen arbeitsrechtliche und sozialpolitische policies, die v.a. der zunehmenden Internationalisierung der Produktion Rechnung trugen und in dieser Hinsicht partiell auch marktkorrigierend waren. Eine beschäftigungspolitische Dynamik wurde aber durch die spezifische Verarbeitung der weltwirtschaftlichen Krisenkonstellation verhindert, die primär nationalstaatlich und durch innereuropäische Konkurrenz geprägt war. Die in dieser Phase artikulierten Zweifel am fortschrittlichen Wirken des gemeinsamen Marktes führten gerade nicht zu einer europäischen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Mit der krisenhaften Verschärfung Mitte der 70er Jahre und dem Scheitern des Werner-Plans erhielt die nationale Ebene sogar einen Bedeutungszuwachs für die beschäftigungspolitische Regulierung, und die nationalen Interventions- und Schutzfunktionen wurden aufgewertet (vgl. z. B. für die Bundesrepublik: Esser/ Fach/ Väh 1983).

2.3. Das Binnenmarktprojekt: Regionalpolitisches Ausgleichsinstrument

Der Zerfall der fordistischen Akkumulationsstrukturen konnte freilich durch eine Intensivierung der alten Regulationsweise nur kurzfristig aufgefangen werden. Die Restrukturierung der Ökonomie Europas und ihre weltwirtschaftliche Einbettung waren so grundlegend, daß die nationalen Regulierungen zumindest in ihrer Hilflosigkeit gegenüber der veränderten Konstellation Gemeinsamkeiten zeigten. Spätestens mit der Errichtung des EWS, das zwar eine Stabilisierung der Finanz- und Währungsbeziehungen brachte, wurde offensichtlich, daß der Arbeitslosigkeit nicht mehr mit der beschäftigungspolitischen Instrumentalisierung der Geld- und Devisenpolitik begegnet werden konnte (vgl. Scharpf 1987). Mit der Hinwendung zu einer angebotsorientierten, monetaristischen Wirtschaftspolitik und einem neoliberalen, gesellschaftspolitischen Politikwechsel wurde ausgehend von Großbritannien der Übergang zum Postfordismus politisch nachvollzogen (Hirsch/ Roth 1986) und die Grundlagen nicht nur für eine neue integrationspolitische Dynamik sondern auch für eine weitere Phase europäischer Beschäftigungspolitik gelegt.

Ausschlaggebend war, daß mit dem Binnenmarktprojekt Mitte der 80er Jahre im Gleichklang

- eine Anpassung wirtschaftspolitischer Strategien an die veränderten Bedingungen der globalen Ökonomie erfolgte,
- eine Modernisierung und Effizienzsteigerung des EG-Systems gelang und
- ein innereuropäischer Interessenausgleich gefunden wurde.

Das Scheitern des „französischen Experiments“ schaffte dafür günstige Bedingungen, weil es zu einer Konvergenz liberalistischer und wirtschaftspolitischer Zielstellungen und Ansätze führte, die den Konsens über Ziele und Instrumente der europäischen Wirtschafts- und Währungspolitik und damit die Markt- und Politikintegration erleichterten (vgl. Steinhilber 1998). Nachdem auch einige der schwelenden internen politischen EG-Konflikte (Fragen der Eigenmittel, des britischen Finanzbeitrages, sowie die Beitrittsverhandlungen mit Spanien und Portugal) überwunden waren, wurden mit der Einheitlichen Europäischen Akte die Wei-

chen für eine weltmarktorientierte Modernisierung der nationalen Volkswirtschaften gestellt. Damit wurde zugleich eine Grundlage geschaffen, die der europäischen Industrie und insbesondere den TNK eine operative Basis zur Verfügung stellte, um selbst aktiv den Globalisierungsprozeß voranzutreiben (Bieling/ Deppe 1996). Als gewaltiges Deregulierungsprogramm setzte das Binnenmarktprojekt zunächst den Verzicht auf alle europäischen sozial- und arbeitsmarktpolitischen Ambitionen voraus. Beschäftigungspolitik schien auch gar nicht notwendig, versprach man sich doch durch den Binnenmarkt nicht nur ein gesteigertes Maß an Wettbewerbsfähigkeit, sondern vor allem Wachstum, das zu mehr Arbeitsplätzen führen sollte (Cecchini 1985). Das beschäftigungspolitische Profil dieser Phase wurde daher kaum durch die erweiterten sozialpolitischen Kompetenzen der EEA geprägt, denn diese waren ihrerseits kaum mehr als ein Ausgleichsinstrument der Marktintegration.

Mit dem Beitritt von Griechenland, Portugal, Spanien und Irland hatte sich das regionale Gefälle der Gemeinschaft erheblich vergrößert. Mit der Neufassung des Art. 118 (EWG-V; EEA) begegnete man den Befürchtungen eines „sozialen Dumpings“, während man die Sorge der südlichen Mitgliedstaaten, einer ökonomischen Integrationsdynamik schutzlos ausgeliefert zu sein, über die Aufstockung regionalpolitischer Mittel zu mindern trachtete und mit dem neuen Titel V (EWG-V; EEA) das Ziel „den Abstand zwischen den verschiedenen Regionen und den Rückstand der am wenigsten begünstigten Gebiete zu verringern“, vertraglich fixierte (Art. 130a EWG-V; EEA). Im Rahmen der Strukturfondsreform von 1988 wurden erstmalig die operativen Mittel der Gemeinschaft in diesem Bereich signifikant aufgestockt (von sieben Mrd. ECU 1987 auf 14 Mrd. Ecu 1993) und damit auch der ESF aufgewertet. Die Folgen waren ambivalent:

Einerseits gewann die ergänzende europäische Arbeitsmarktpolitik an Eigenständigkeit und Identität [...] Andererseits geriet der ESF als Folge der Reform in ein noch breiteres Interessengeflecht (Kaluza 1998: 61).

Ausschlaggebend hierfür war, daß der ESF im Rahmen der Delors-I-Verhandlungen den Regierungen eine willkommene Möglichkeit des finanziellen Interessenausgleichs bot, da er zwar einerseits Teil der nun integrierten (regionalen) Strukturpolitik war, andererseits aber gegenüber den rein regionalen Zielsetzungen des Regionalfonds auch für die wohlhabenderen Mitgliedstaaten Kompensationsmöglichkeiten zur Verfügung stellte (vgl. Falkner 1994: 123ff.). Die Kommissionsvorstellungen, nach denen sich der ESF auf eine vorbildliche und innovative Schulungspolitik konzentrieren sollte und keinerlei regionale Gesichtspunkte mehr zu berücksichtigen habe, waren nicht durchsetzungsfähig. Weiterhin kamen regionale und horizontale Ziele zum tragen. Eine regionalpolitische Aufwertung konterkarierte somit die institutionelle und finanzielle Ausweitung der europäischen Arbeitsmarktpolitik und verhinderte eine Profilbildung als Beschäftigungspolitik. Die Zielstellung des Fonds wurde zudem durch eine inhaltliche Akzentverschiebung relativiert. Die arbeitsmarkt- und strukturpolitische Zielsetzungen des ESF paßten nicht zu einer neoliberalen Philosophie, bei der allein der freie Markt durch die optimale Faktorallokation Disparitäten langfristig zum Ausgleich bringt.

Dieses Manko wurde dadurch zu beheben versucht, daß seine Funktion mit dem Begriff der ‚Humankapitalförderung‘ gefaßt und inhaltlich dahingehend umrissen wurde, daß

über die Aktivitäten des ESF geeignete Arbeitskräfte für die Wirtschaft bereitgestellt werden sollten. Die arbeitsmarktpolitische Argumentation ordnete sich somit – zumindest verbal – der wirtschaftspolitischen Diktion unter. Der ESF wurde somit weitgehend seiner sozialen Begründung entkleidet und als Instrument der Wirtschaftsförderung eingeführt (Kaluza 1998: 109f.).

2.4. Der Vertrag von Maastricht: Integrationspolitische Kontinuität

An der politischen Ausgrenzung beschäftigungspolitischer Zielstellungen und am Stellenwert europäischer Arbeitsmarktpolitik als Ausgleichsinstrument der Marktintegration änderte auch die erneute Revision des EU-Vertrages kaum etwas. Dennoch sollen die Entwicklungen seit Ende der 80er Jahre hier als eigene Phase konturiert werden, denn mit Maastricht wurde die beschäftigungspolitische Infrastruktur der EG formal weiter ausgebaut. Dieser Ausbau war Folge einer zunehmenden Thematisierung der „sozialen Dimension“ gegen Ende des Jahrzehnts; die Vollendung des Binnenmarktes schien „europapolitisch nicht mehr losgelöst von ihren sozialen Folgen zu betreiben“ zu sein (Weidenfeld 1989: 9). Von zwei Seiten drängten sozialpolitische Themen und somit ebenfalls Beschäftigungsfragen auf die europäische Agenda. Einerseits war es die Kommission, die die sozialpolitische Leerstelle füllen wollte und „die europäische Integration aus dem Würgegriff der nationalistisch-neoliberalen Koalition zu befreien“ (Streeck 1998: 384) versuchte. Mit dem Marin-Bericht setzte sie das Thema auf die Tagesordnung (Kommission 1988). Zum anderen klinkten sich zunehmend auch die Gewerkschaften in den Diskurs über das Profil europäischer Politik ein. Deren Interventionen

zeichneten sich in der zweiten Hälfte der 80er Jahre u.a. dadurch aus, daß Meinungsverschiedenheiten über die Integration selbst, aber auch über strategische Zielsetzungen, die noch in den 70er Jahren vorgeherrscht hatten, durch einen relativ breiten pragmatischen Grundkonsens überbrückt wurden (Deppe 1991).

Aber auch ihnen ging es vor allem darum, eine „Leerstelle“ zu füllen, das Binnenmarktprojekt zu ergänzen, nicht aber dessen strategische Ausrichtung und die unterlegte Integrationslogik zu hinterfragen. Die Ergebnisse waren enttäuschend. Die als rechtsverbindlich geplante Charta sozialer Grundrechte der ArbeitnehmerInnen kam nicht über den Status einer „feierlichen Erklärung“ hinaus und auch die Initiativen im Zuge des *Sozialpolitischen Aktionsprogrammes* von 1989 blieben – insbesondere im Hinblick auf die arbeitsmarktpolitisch relevanten policies – ernüchternd (vgl. Streeck 1998).

Der Maastricht-Vertrag brachte zwar sozialpolitische Fortschritte, den vollmundigen Bekundungen, die Integration auch sozialpolitisch auf eine höhere Stufe zu stellen, wurde das *Abkommen über die Sozialpolitik* jedoch kaum gerecht. „Die Förderung der Beschäftigung“ wurde dort zwar als Ziel bekräftigt, arbeitsmarktpolitisch relevante Bereiche verblieben aber im Bereich der Einstimmigkeit oder waren explizit aus dem Geltungsbereich ausgenommen. Auch in den allgemeine Zielbestimmungen des EG-Vertrages stand jetzt „ein hohes Beschäftigungsniveau“ und ein „hohes Maß an sozialem Schutz“, eine eigene policy war damit jedoch

nicht verbunden, ein wirtschaftspolitischer Wechsel weder intendiert, noch angemahnt. Mit dem Eintritt in die Währungsunion wurde die makro-ökonomische Politikebene aufgewertet, aber beschäftigungspolitische Zielsetzungen blieben ausdrücklich nachgeordnet. Im Gegenteil schien nun klar zu sein, daß sich Beschäftigungspolitik im wesentlichen auf den ESF reduzieren sollte. Explizit wurde im Tätigkeitskatalog des Maastricht-Vertrages auf eine „Sozialpolitik mit einem europäischen Sozialfonds“ hingewiesen (Art. 3 EG-V, Maastricht) und dessen angebotspolitische Zielrichtung erneut gestärkt.⁷ Eine klare arbeitsmarktpolitische Profilierung verhinderte aber weiterhin die bestehende Zielüberfrachtung des ESF. Die Strukturfondsreform von 1993 bestätigte mit der Verdoppelung der finanziellen Ressourcen erneut den Charakter des Fonds als regionalpolitisches Ausgleichsinstrument des – nun um die Währungsunion erweiterten – Binnenmarktprojekts. Abermals wurde die regionale Komponente des ESF aufgewertet (vgl. Kaluza 1998: 115ff). Immerhin verstärkten sich nun aber die Bemühungen der Kommission, ihren inhaltlichen Einfluß auf arbeitsmarktpolitische Programme zu festigen, auszubauen und – insbesondere über die Gemeinschaftsinitiativen und Pilotprojekte – „innovative Wege“ jenseits der gängigen nationalen Förderstrukturen aufzuzeigen (vgl. Heinelt 1996).

Woran lag es, daß entgegen den optimistischen Hoffnungen Ende der 80er Jahre und trotz des wachsenden Problemdrucks, der aus der ansteigenden Massenarbeitslosigkeit rührte, keine beschäftigungspolitische Dynamik erwuchs und die soziale Frage die Regierungskonferenz so wenig prägte? Neben der weiterhin bestehenden intergouvernementalen Verhandlungsblockade, dem Primat nationaler Regulierungsinteressen sowie der neoliberalen Hegemonie war es vor allem der weltpolitische Umbruch von 1989, der sich ins Zentrum der Verhandlungen schob und die politische Aufwertung der Beschäftigungspolitik verhinderte. Mit der erforderlichen kompletten Neuvermessung der politischen, ökonomischen und institutionellen Architektur Europas waren die Verhandlungspartner gründlich überfordert. Man trat die Flucht nach vorne an, hielt an der alten Integrationslogik fest und konzentrierte sich auf die drängende „deutsche Frage“. Bereits in den vergangenen Jahren war der wirtschaftspolitische Handlungsspielraum der meisten Mitgliedstaaten von zwei Seiten eingeeengt: Vom Liberalisierungsdruck des Binnenmarktes und von der deutschen Geldpolitik. Nun drohte die deutsche Dominanz politisch gedoppelt zu werden. In der bruchstückhaften Vergemeinschaftung der Innen-, Justiz- und Außenpolitik spiegelte sich das Bemühen wider, eine Antwort auf die neue politische Konstellation Westeuropas zu finden. Der eigentliche Vergemeinschaftungsschub aber lag in der „ersten Säule“. Er ergab sich einerseits aus der erneuten Interessensynthese, die nationalen Modernisierungsprojekte in Einklang zu bringen mit dem Erfordernis, die Funktionsbedingungen des Binnenmarktes zu optimieren, andererseits aus dem politischen Bemühen, Deutschland einzubinden und die D-Mark-Hegemonie partiell abzumildern (Moravcsik 1998: 349ff.). Im Kern beschränkte sich die strategische Neuausrichtung des europäischen Projekts auf die stufenweise Einführung der Wirtschafts- und Währungsunion.

⁷ Das Ziel des ESF, die „beruflichen Verwendbarkeit“ der Arbeitskräfte zu fördern wurde um die „Anpassung an die industriellen Wandlungsprozesse und an Veränderungen der Produktionssysteme insbesondere durch berufliche Bildung und Umschulung“ (Art. 123 EG-V, Maastricht) ergänzt. Die Forderung der Kommission, die Integration ausgegrenzter Personen als Aufgabe der Sozialfonds vertraglich zu fixieren, scheiterte zwar zunächst, wurde von ihr aber in der Durchführungsverordnung wieder aufgegriffen (vgl. Aust 1997: 751).

Zusammenfassend läßt sich für diese Phase festhalten, daß zwar im sozialpolitischen Bereich einige Fortschritte erzielt und auch die Beschäftigungsdimension im Vertrag aufgewertet wurden, eine dynamische Entwicklung damit aber weder intendiert, geschweige denn institutionell verankert war. Makro-ökonomisch wurden diese „Fortschritte“ dadurch konterkariert, daß mit der Festschreibung einer restriktiven Geld- und Fiskalpolitik eine primär beschäftigungsorientierte Ausrichtung dieser policies unterbunden wurde. Mikro-ökonomisch war die Beschäftigungspolitik weiterhin wesentlich als strukturorientierte Angebotspolitik konzipiert, die der regionalpolitischen Zielstellung flexibel eingepaßt war.

3. Dynamischer Ausbau des Politikfeldes – Die 90er Jahre

Im historischen Rückblick werden zwei Dinge deutlich: Erstens drängten Fragen der Beschäftigungspolitik und der Arbeitslosigkeit schon immer zyklisch auf die politische Agenda der Gemeinschaft. Im Ergebnis wurde die Infrastruktur des Politikfeldes in den vergangenen Jahrzehnten erheblich ausgeweitet. Sowohl finanziell, institutionell als auch rechtlich war bereits mit Maastricht ein Stand erreicht, daß es – den politischen Willen vorausgesetzt - eigentlich keine weiteren Vertragsbestimmungen mehr bedurft hätte, um beschäftigungspolitische Fortschritte zu erreichen und jene Aktivität zu demonstrieren, die die Entwicklung der zweiten Hälfte der neunziger Jahre prägte (vgl. Mäder 1997; 1997a).

Zweitens aber entwickelte sich in der Vergangenheit trotz jeweils mehr oder weniger günstiger Anknüpfungspunkte und auch der immer wiederkehrenden Politisierung der Arbeitslosigkeit nie eine Dynamik, die das Schattendasein der Beschäftigungspolitik hätte beenden können. Die je spezifisch strategische Ausrichtung des Integrationsprojektes und die phasenspezifischen Lösungen der in die Integration eingelagerten Widerspruchskomplexe verhinderten die Herausbildung des Politikfeldes, mit einer eigenen beschäftigungsorientierten Ausrichtung und einem eigenständigen beschäftigungspolitischen Instrumentarium. Die Beschäftigungspolitik blieb statt dessen unterentwickelt und anderen politischen Zielstellungen funktional unter- bzw. eingeordnet. Daß dabei das konkrete Profil der policies je nach Phase selber variierte unterstreicht nicht nur den „fremdbestimmten“ Charakter europäischer Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, sondern ebenso, daß das Integrationsprojekt selbst beständig einer Neuausrichtung unterworfen war, um die Konflikte zum Ausgleich zubringen, die sich aus den Veränderungen der ökonomischen Binnenstruktur Europas und ihrer globalen politökonomischen Anbindung sowie der Koexistenz nationaler Politikprojekte und ihrer übergreifenden politischen Regulierung ergaben.

3.1. Die Post-Maastricht-Krise als Entstehungskontext

Erst die Krise des Integrationsprojektes Anfang der 90er Jahre bzw. das Fehlen eines relativ kohärenten Projekts zu ihrer Überwindung schufen die Voraussetzungen für den qualitativen Sprung der europäischen Beschäftigungspolitik. In der Entwicklungsgeschichte der europäischen Integration unterscheidet sich die Post-Maastricht-Krise in mehrfacher Hinsicht

von den Krisen „alter“ Art. Es war weniger eine Krise zwischen europäischen Regierungen und ihren nationalen Politikprojekten, sondern eine Krise, die sich als tiefgreifender Konflikt zwischen Regierenden und Regierten quer durch Europa äußerte und sich erst von hier aus europapolitisch rückübersetzte (vgl. insbes. Deppe/ Felder 1993). Jetzt zeigte sich der tiefgreifende Wandel von Staatlichkeit, der sich aus einer veränderten Funktionsbestimmung des Nationalstaates ergab und aus einer neuen Form der ökonomischen Verknüpfung regionaler, nationaler, europäischer und globaler Ebene.

Einerseits muß er [der Nationalstaat, S.T.] die eigene Gesellschaft vor den erheblichen negativen Auswirkungen des Globalisierungsprozesses schützen, zugleich aber alles tun, sie für diesen Prozeß zu öffnen, sie ‚fit‘ zu machen und damit ihr Überleben in einem sich ständig verschärfenden Wettbewerbskampf garantieren, da Rückzug, Abschließung gleichbedeutend mit Niedergang sind. Mit dieser ‚Spagatposition‘ ist er sichtlich überfordert (Ziebura 1992. 469).

Die Regierungen gerieten im Zuge ihrer nationalen Modernisierungsmaßnahmen, den damit verbundenen sozialen Fragmentierungs- und Desintegrationsprozessen und dem hieraus resultierenden zunehmenden gesellschaftlichen Widerstand unter Druck von innen. Die globale Standortkonkurrenz sowie das Maastrichter Korsett legten von außen die Daumenschrauben an und blockierten damit noch zusätzlich die Bearbeitung jener innergesellschaftlichen Konfliktdimensionen, die zu überwinden nötig gewesen wäre, um im Gegenzug die nationalen Modernisierungs- und Umbauprozesse voranzutreiben und eine neue Akkumulationsdynamik zu entfalten. Die Krise der (nationalen) Politik und die Krise der Integration verstärkten sich wechselseitig. Immer tiefer gerieten die nationalen Regierungen und das politisch-administrative EU-System in den Strudel eines Legitimationsdefizits. Während der erreichte Zustand ökonomischer und politischer Verflechtung die selbstbestimmte Reorganisation der nationalen Politikprojekte verhinderte, scheiterte eine weitere Vertiefung der Integration als möglicher Ausweg gerade an der politischen Schwächung des Nationalstaates, der sich unter den zunehmenden Legitimationsproblemen zusehends auf sich selbst zurück besann (vgl. Felder 1993).

Vor diesem Hintergrund gewann die Frage der europäischen Beschäftigungspolitik an politischer Brisanz. Ihr Stellenwert ergab sich in dieser Phase dadurch, daß sich in ihr implizit die zwei Problemdimensionen verdichteten: Massenarbeitslosigkeit und soziale Desintegration, die den ohnehin knappen finanziellen Spielraum des Staates einschnürten und das europäische Framing, das problemverschärfend hinzu trat.

Zunächst war es die Kommission, die von der Legitimationskrise des europäischen Projektes am unmittelbarsten betroffen war, und mit ihrem Weißbuch „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung“ (vgl. 1993) eine vorsichtige Modifizierung der Integrationslogik vorschlug. Implizit stellte sie den herrschenden arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Konsens in Frage, daß Wettbewerbsfähigkeit alleine für die nötige Wachstums- und Beschäftigungsdynamik Sorge. In der Feinargumentation fanden sich nun verstärkt schumpeterianische Politikelemente und in feiner Dosierung selbst keynesianische Spurenelemente, deren aktiver Einsatz, das Integrationsprojekt stärker auf die Beschäftigungsfrage ausrichten sollte.

Aber erst als sich Mitte der neunziger Jahre das soziale und intellektuelle Klima zuungunsten der standortfixierten monetaristischen Angebotskonzeption veränderte und die Rückkehr der sozialen Frage sich auch im Erstarken der europäischen Sozialdemokratien niederschlug, gelang der konstitutionelle „Durchbruch“. „Durchbruch“ scheint freilich relativ, denn zunächst war damit vor allem die Grundlage für ein weiteres Prozessieren des Themas auf der europäischen Agenda gelegt. Rein formal gesehen war mit den neuen Vertragsbestimmungen weder ein Politikwechsel programmiert, noch der europäischen Ebene wirklich qualitativ neue Kompetenzen erwachsen. Faktisch fixierten die beschäftigungspolitischen Bestimmungen ein arbeitsmarktpolitisches policy-Profil, in das sich zudem weitestgehend eine angebots- und strukturpolitische Ausrichtung eingeschrieben hatte. Dieses widersprüchliche Verhältnis von verstärkter Europäisierung und weitgehender integrationspolitischer Kontinuität war weniger der intergouvernementalen Pattsituation konservativer und sozialdemokratischer Kräfte der finalen Verhandlungsrunde geschuldet, als vielmehr der Unfähigkeit „beschäftigungspolitischer Protagonisten“, eine ausstrahlungsfähige Alternative zum „Angebotseuropa“ (Dahrendorf) zu formulieren und damit den Begriff, das Instrumentarium und den Stellenwert von „Beschäftigungspolitik“ inhaltlich benennen zu können. Wenngleich eine integrationspolitische Umorientierung von ihnen intendiert war, und in den Verhandlungen ordnungspolitische, institutionelle und prozedurale Konfliktkonstellationen voll zum tragen kamen, blieb unklar, wie eine *europäische* Beschäftigungspolitik eigentlich aussehen müßte (vgl. Platzer 1996; Tidow 1998). Klar schienen nur die restriktiven Rahmenbedingungen, die weitgehend integrationspolitische Kontinuität gewährleisten sollten: Keine neuen finanziellen Ressourcen, keine originär europäischen Kompetenzen, kein Bruch mit der WWU. Insofern öffnete sich in der Regierungskonferenz gerade kein „window of opportunity“, über das eine klare policy-alternative auf der Agenda verankert wurde (vgl. zum Konzept des policy-window: Kingdon 1995). Eine aktive Neuvermessung des Integrationsprojektes unterblieb abermals.

Die Dynamik, die sich in den Beschlüssen der Gipfeltreffen in Luxemburg, Cardiff, Wien und Köln spiegelte, rührte gerade daher, daß die Widersprüche zwischen integrationspolitischer Kontinuität und sozialer Desintegration in Amsterdam ungelöst blieben. Anpassungen vollzogen sich eher nach dem Muster einer negativen Koordination, wobei einerseits die Dominanz neoliberaler Ordnungsvorstellungen unangetastet blieb, diese aber andererseits nicht mehr genügend hegemoniale Ausstrahlungskraft hatten, um das Thema Beschäftigungspolitik von der Tagesordnung zu verdrängen. Integrationsprojekt und Beschäftigungspolitik mußten nun inkrementalistisch in Einklang gebracht werden.

Einerseits prägte dabei die Kommission den Prozeß der Einpassung und sorgte für den dynamischen Weiterbau des Politikfeldes, indem sie dem wenig verbindlichen Koordinationsverfahren der nationalen Arbeitsmarktpolitiken einen stärker europäischen bias verlieh und die „neue“ Zielbestimmung mit den übrigen Gemeinschaftspolitiken integral zu verbinden suchte.

Andererseits waren es vor allem – aber nicht nur – die französische Regierung (die innenpolitisch den signifikantesten Politikwechsel vollzogen hatte) sowie die Gewerkschaften, die die arbeitsmarktpolitische Verkürzung der „Beschäftigungspolitik“ kritisierten und in der beschäftigungspolitischen Debatte das restriktive wirtschaftspolitische Profil des Integrati-

onsprojekts partiell politisierten. Im Kern ging es ihnen darum, den Druck der von der vergemeinschafteten Geld- und der quasi-vergemeinschafteten Fiskalpolitik kam, zu mildern und über eine stärkere Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, einen schmalen Korridor zu schaffen, innerhalb dessen „selbstbestimmte“ nationale Politik und Prioritätensetzungen überhaupt noch möglich sein konnte. In diesem Sinne sollte die „europäische Option“ das Integrationsprojekt kompatibel zur Koexistenz weiterhin bestehender, unterschiedlicher nationaler Politikprojekte machen und eine Voraussetzung bilden, für eine nationale (expansivere) Beschäftigungspolitik.

Demgegenüber standen jene Regierungen und gesellschaftlichen Kräfte, die den „Neuen Konstitutionalismus“ (Gill) akzeptierten und die „Sachzwänge“ als externe Ressource instrumentalisierten, um den Umbau des alten „keynesianischen Wohlfahrtsstaates“ zum „nationalen Wettbewerbsstaat“ voranzutreiben. Diese „nationale Option“ ist durch die Existenz der unterschiedlichen nationalen Regulationssysteme strukturell bevorzugt. Denn da alle verfügbaren nationalen politischen und institutionellen Ressourcen im Rahmen der europäischen Regimekonkurrenz auf die Wettbewerbsfähigkeit und optimale Verwertungsbedingungen für anlagesuchendes Kapital ausgerichtet werden müssen, bedeutet eine stärkere europäische Koordinierung die „relative“ Beschneidung von je spezifischen Wettbewerbsvorteilen, so daß ein Konsens über entsprechende (verbindliche) Absprachen strukturell erschwert wird.

Diese weiterhin bestehenden Interessendivergenzen und das Fehlen eines politischen Projektes zu ihrer Überwindung, das zugleich eine strategische Neuausrichtung der Integration hätte nach sich ziehen können, führen zum dynamischen (institutionellen) Weiterbau der Beschäftigungspolitik im Wege einer inkrementalistischen Einpassung. Dies erklärt ebenfalls das widersprüchliche Profil des neuen Politikfeldes.

3.2. Inkrementalistische Einpassung

Schon die Verhandlungen des Luxemburger Gipfels, der ersten Etappe eines inkrementellen Weiterbaus, hatte die Kommission durch einen Leitlinienvorschlag erfolgreich kanalisiert und der neuen Beschäftigungsstrategie dadurch Kontur gegeben, daß sie einerseits am angebots- und arbeitsmarktpolitischen Profil festhielt, nun aber vor allem die aktiven Elemente hervorhob. Besonders aber dadurch, daß sie einzelne Leitlinien – in Anlehnung an ihr Weißbuch – mit quantifizierten Zielvorgaben versah. Dieses „Management by objectives“ ließ einerseits den nationalen Regierungen genug Spielraum für die eigene Ausgestaltung ihrer Arbeitsmarktpolitik, wertete aber andererseits die europäische Dimension auf. Die weiche Konvergenzmethode kam insbesondere denjenigen Akteuren entgegen, denen die Amsterdamer Ergebnisse zu unverbindlich blieben. Daß es die Kommission mit der neuen Strategie ernst meinte, stellte sie in der Folge auch dadurch unter Beweis, daß sie die Nationalen Aktionspläne (NAP), mit denen die Regierung auf die Leitlinien reagieren mußten, in ungewöhnlich scharfer Form bewertete (vgl. Tömmel 2000). Künftig, so deutete sie an, will sie durch Empfehlungen an einzelne Mitgliedstaaten den sanften Druck zusätzlich erhöhen.

Bereits vor und parallel zu den Verhandlungen der Regierungskonferenz hatte die Kommission im Sinne ihres Weißbuches versucht, nationale, regionale und lokale Akteure in ihren

Strategieentwurf einzubinden und insbesondere mit den lokalen Beschäftigungspakten ihre Vorstellungen auf der lokalen Ebene zu implementieren. Gestärkt durch die neuen Vertragsbestimmungen intensivierte sie ihre Bemühungen, das Beschäftigungsziel mit den übrigen Gemeinschaftspolitiken zu verknüpfen und die eigene Rolle auszubauen (vgl. Kommission 1999). Insbesondere den Strukturfonds kommt eine zentrale Bedeutung für die Implementation der Kommissionsvorstellungen zu. Zumindest programmatisch deutet sich inzwischen nicht nur beim ESF eine stärkere Zuspitzung auf die Beschäftigungsfrage an, sondern auch bei den übrigen Fonds (vgl. Kommission 1998). Der Erfolg dieser Umprogrammierung sowie ihre Wirkungen bleiben freilich abzuwarten. Die Kommission wird sich zumindest

bemühen, sicherzustellen, daß sich die Programmplanung und die Durchführung der Programme [...] am Ziel einer nachhaltigen Beschäftigungsentwicklung ausrichten (ebd.: 13).

Ein weiteres Element der europäischen Beschäftigungspolitik verbindet sich mit einem arbeitsmarktpolitischen) Benchmarking, das von der Kommission in den vergangenen Jahren ebenfalls massiv vorangetrieben wurde (vgl. Tidow 1999). Dieses zielt auf eine Konvergenz nationaler Arbeitsmarktpolitiken jenseits klassischer Steuerungsvorgaben durch regulative Politik. Die formale Zuständigkeit der nationalen Ebene wird anerkannt, der Druck auf die Reorganisation des Arbeitsmarktes aber politisch gedoppelt, indem der Wettbewerbsgedanke in die politischen Systeme *hinein* getragen wird und dadurch Referenzfolien für den nationalen Umbau generiert werden. Ihrer polit-ökonomischen Einbettung entkleidet sollen somit einzelne "Strategieelemente" als „best practises“, die eine scheinbar unpolitische, aber "professionelle" Lösung gesellschaftlicher Problemlagen versprechen, verallgemeinert werden. Als innovative Form von governance läßt sich das Benchmarking weder in die Logik "positiver" noch "negativer Integration" pressen. Es zielt auf eine "Harmonisierung von unten", durch europäisch moderierte Konkurrenz nationaler Arbeitsmarktpolitiken.

Dieser dynamische Ausbau der Beschäftigungsstrategie kann freilich die europapolitischen Kontinuitäten nicht überdecken. Entgegen einer reinen Deregulierungsstrategie wird zwar aktiver Politik und staatlicher Gestaltung programmatisch ein größerer Stellenwert zugesprochen. Andererseits aber fokussiert die grundsätzliche Interpretation der Arbeitslosigkeit weiterhin die mangelnde Beschäftigungsintensität des Wachstums, die aus institutionelle Rigiditäten des Arbeitsmarktes resultiert. Arbeitslosigkeit wird darüber hinaus primär als (individuelles) Qualifikationsproblem interpretiert. Das europäisch gestützte Verständnis von Arbeitslosigkeit korrespondiert in diesem Sinne mit einer workfaristischen Arbeitsmarktpolitik, die sich – befreit vom bitteren Nachgeschmack des Thatcherismus – zunehmend in Europa durchsetzt und von der "neuen Sozialdemokratie" um Aspekte der Employability ergänzt wird. Insofern spiegelt die Entwicklung der vergangenen Jahre auch den übergreifenden Trend nationaler Arbeitsmarktpolitik wider und deren Reorganisationsbemühungen im Sinne eines „Schumpeterianischen-Leistungs-Regimes“ (vgl. Bieling/ Deppe 1997; Jessop 1995). Brach sich der nationale Umbau bisher noch vielfach an gesellschaftlichen Widerständen, wird mit der neuen arbeitsmarktpolitischen Verknüpfung von europäischer und nationaler Ebene nun eine zusätzliche Ressource der Reorganisation erschlossen. Mit diesem Stellenwert der europäischen Beschäftigungspolitik ist auch die Kompatibilität zu jenen Politikprojekten

gewährleistet, die zuvorderst auf eine „nationale Option“ beschäftigungspolitischer Dynamik setzen.⁸

Aber wie steht es mit der makro-ökonomischen Politikebene und der beschäftigungspolitischen Regulierung im engeren Sinne? Insbesondere die sozialistische Regierung Frankreichs verband mit der Forderung nach einer „Wirtschaftsregierung“ neuen Spielraum für ihr Politikprojekt. Und auch die Gewerkschaften reflektierten mit ihrem Ruf nach einem beschäftigungsorientierten europäischen „Policy-Mix“ den zunehmenden Druck, der mit der Einführung des *Euro* auf die Tarifpolitik entsteht (Gabaglio 1999). Mit dem Kölner „Beschäftigungspakt“ wurde diesem Anliegen, das von den Protagonisten immer wieder auf die Tagesordnung gebracht wurde, zunächst Rechnung getragen und als weiteres Element der Beschäftigungsstrategie in das Integrationsprojekt eingepaßt. Künftig sollen im makro-ökonomischen Dialog Geld-, Finanz- und Lohnpolitik besprochen werden. Arbeits- und Sozialminister, der ECOFIN-Rat, die europäischen Sozialpartner und die Notenbankchefs werden sich unter Beteiligung der Kommission regelmäßig zu „Gesprächen“ zusammenfinden. Auch hier zeigt sich die inkrementalistische Einpassung dieser Forderungen, die zwar die Währungsunion nicht in Frage stellten aber den neoliberalen Charakter des Integrationsprojektes am offensivsten politisierten. Der Begriff des „Policy-Mix“ stellt in den Kölner Beschlüssen eher eine semantische Reminiszenz an keynesianische Wirtschaftssteuerung dar, als das durch ihn bereits ein Politikwechsel markiert wäre. Nicht nur wurde für die Finanz- und Geldpolitik die Priorität stabilitätsorientierter Ziele abermals betont, auch auf die Unabhängigkeit der Akteure und der von ihnen verantworteten policies wurde streng geachtet. Als neues Element bleibt jedoch die „verantwortliche“ Einbeziehung von Gewerkschaften und Arbeitgebern und die Berücksichtigung der Lohnpolitik. Dieser Aufwertung steht aber weiterhin das fehlende tarifpolitische Verhandlungsmandat der europäischen Verbände gegenüber. Insbesondere für die Gewerkschaften könnten sich neue Probleme stellen, da weder das verhandlungsstrukturelle Defizit gegenüber der Unternehmerorganisation abgebaut wurde, noch Voraussetzungen eines tripartistischen Tauschgeschäft geschaffen wurden (vgl. dazu Streeck 1995). Im Gegenteil sehen sich die Gewerkschaften nun damit konfrontiert, daß – nachdem die politische Ausrichtung der Fiskal- und Geldpolitik weitgehend bestätigt wurde und auch in der öffentlichen Meinung ein „hohes Gut“ darstellt –, die beschäftigungspolitische Misere unmittelbarer noch als bisher auf die Lohnpolitik zurückschlagen könnte, der als strategischer Variable eine letztlich entscheidende Rolle im Ringen um Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung zugesprochen wird.

3.3. Entwicklungsperspektiven

Die Konturen der Verknüpfung von Beschäftigungspolitik und europäischem Projekt zeichnen sich gegenwärtig weiterhin durch eine starke inhaltliche Kontinuität zum Integrationspfad aus, der mit dem Binnenmarktprojekt eingeleitet und in Maastricht bekräftigt wurde.

⁸ Nicht zuletzt daran sind auch weitergehende Vorstöße der Kommission gescheitert, durch eine teilweise Harmonisierung der Steuerpolitik die innereuropäische Regimekonkurrenz abzumildern. (Vgl. zur „Monti-Initiative“ und dem Versuch, das Integrationsprojekt von innen heraus umzugestalten: Dyson 1999).

Alle Versuche, über die Beschäftigungspolitik diese primäre Ausrichtung zu politisieren und in diesem Sinne eine partielle Modifikation des Integrationsprojekts zu erreichen, sind gescheitert. Der neue Stellenwert des Politikfeldes ergibt sich dadurch, daß die Beschäftigungspolitik gegenüber früheren Phasen nun als eigenständige Ressource einer angebotsorientierten Restrukturierung der nationalen Arbeitsmarktregime und Politikprojekte aufgewertet wurde und diese durch neue Governance-Formen aktiv vorantreibt.

Die Zukunft der Beschäftigungspolitik wird daher weniger von ihrem institutionellen Weiterbau und ihren rechtlichen und finanziellen Detailregelungen abhängen, sondern davon, ob sie diesen grundsätzlichen Stellenwert behält oder über eine neuerliche Politisierung das policy-Profil revidiert wird. Der Grundwiderspruch, der zur Herausbildung des Politikfeldes führte, ist weiterhin ungelöst. Nach wie vor bergen die gesellschaftlichen Desintegrationsprozesse forciert durch anhaltende Arbeitslosigkeit ein erhebliches Konfliktpotential, das sich europapolitisch rückübersetzen kann. Die europäische Beschäftigungsstrategie hat die institutionellen Anknüpfungspunkte einer Politisierung erheblich ausgeweitet, da mit dem Beschäftigungspakt auch neue, potentielle Konfliktkonstellationen etabliert wurden. Faktisch wurde mit der inkrementalistischen Einpassung der Beschäftigungspolitik das Terrain politischer Auseinandersetzungen neu vermessen und die politischen und administrativen Kräfteverhältnisse partiell umgruppiert. So sind auf europäischer Ebene z.B. die Finanz- und Wirtschaftsminister in die Formulierung der arbeitsmarktpolitischen Leitlinien ebenso einbezogen, wie die Arbeits- und Sozialminister in den makro-ökonomischen Dialog. Im nationalen Rahmen zwingt die jährliche Berichtspflicht, sowie die Formulierung der nationalen Aktionspläne zu verstärkter interministerieller Kooperation. Die hier angelegten Widerspruchskonstellationen scheinen zwar zunächst überbrückt zu sein, abhängig ist dies freilich von gemeinsam geteilten Leitbildern der arbeitsmarktpolitischen Reorganisation und davon, daß Wettbewerbs- und Beschäftigungspolitik weiterhin komplementär konzeptionalisiert sind. Auch deshalb kommt den über Benchmarking generierten „beste Praktiken“ ein wichtiger Stellenwert zu.

Die politischen Kräfteverhältnisse entwickeln sich – sowohl zwischenstaatlich wie auch innergesellschaftlich – gegenwärtig zuungunsten einer Repolitisierung der Beschäftigungspolitik. Für kurze Zeit schienen sich mit dem deutschen Regierungswechsel die Konturen einer Koalition europäischer und nationaler Akteure abzuzeichnen, die die Fesseln der restriktiven Maastricht-Interpretation zumindest lockern wollten (vgl. Dyson 1999). Stand der Beschäftigungspakt mit seinem „Makro-ökonomischen Dialog“ noch im Zeichen eines durch die Achse Bonn-Paris abgestützten Vorstoßes für eine europäische Konfliktbearbeitung (Lafontaine/Strauss-Kahn 1999; SPE-ECOFIN-Gruppe 1998), hat sich mit dem Rücktritt von Oskar Lafontaine nicht nur in der Bundesrepublik der Wind gedreht, sondern scheint selbst Frankreich zunehmend resignierend umzuschwenken (Dräger/ Wolf 1999). Der Kölner Gipfel hat bereits unter neuen Vorzeichen diese (alte) sozialdemokratische Agenda abgearbeitet. Nimmt man das Schröder/ Blair-Papier zumindest als Richtungsmesser, sticht insbesondere das faktische Fehlen der europäischen Dimension ins Auge. Eine Rolle der EU ist jenseits der Liberalisierung des Welthandels und der Vollendung des Binnenmarktes ausgespart (Schröder/ Blair 1999).

Ob seitens der Gewerkschaften neue Impulse ausgehen ist offen. Formal wurde mit dem „Europäischen Beschäftigungspakt“ ihre Hauptforderung erfüllt. Ob dies einer „staatlichen“ Organisationshilfe gleichkommt, um die Schwierigkeiten, die bisher einer Europäisierung der Tarifpolitik entgegenstanden (vgl. Schulten 1998), zu überwinden bleibt abzuwarten. Wahrscheinlicher scheint vorerst, daß es zu einem Bedeutungsgewinn der Lohnpolitik auf nationaler Ebene kommt. Der Trend, mit den um eine moderate Lohnpolitik gestrickten „Sozialen Pakten“ auf die Herausforderungen der Regimekonkurrenz zu reagieren (vgl. Hassel 1998) und damit eine wettbewerbspolitische „Beggarmy-neighbour“-Politik zu perpetuieren, ist offensichtlich. Mildernde Umstände sind durch die Europäisierung der Beschäftigungspolitik augenblicklich nicht abzusehen.

Im Amsterdamer Beschäftigungstitel bereits die Konturen eines „regulierten Kapitalismus“ zu erblicken scheint daher voreilig. Richtig ist, daß sich in den beschäftigungspolitischen Auseinandersetzungen die Hegemoniekrise des Neoliberalismus spiegelt. Dieser hatte sich auf europäischer Ebene freilich nie in Reinform konstitutionell verankert, sondern war durch die Existenz nationaler Politikprojekte sowie der ökonomischen Binnenstruktur der europäischen Kapitalismen schon immer mehrfach gebrochen. Aus der hier gewählten integrationstheoretischen Perspektive ist man – mit Blick auf das inhaltliche Profil – eher geneigt, der europäischen Beschäftigungspolitik weitestgehend integrationspolitische Kontinuität zu bescheinigen und die neuen regulierenden Kapazitäten zu betonen, die über die Beschäftigungspolitik erschlossen wurden. Der Stellenwert des Politikfelds ergibt sich gegenwärtig gerade dadurch, das es als eigenständige Ressource eines „Schumpeterianischen-Leistungs-Regimes“ erschlossen wurde. „Regulierter Kapitalismus“ im Sinne einer Aufwertung des Sozialen gegenüber dem Ökonomischen wäre dann gerade davon abhängig, daß die europäische Beschäftigungspolitik diesen Stellenwert verliert.

Literatur.

- Ambrosius, Gerold (1996): Wirtschaftsraum Europa. Vom Ende der Nationalökonomien. Frankfurt/Main: Fischer.
- Aust, Andreas (1997): Der Amsterdamer Vertrag: „Vertrag der sozialen Balance“? Sozial- und Beschäftigungspolitik in der Regierungskonferenz 1996/1997, in: Zeitschrift für Sozialreform 10/97, 748-777.
- Berié, Hermann (1993): Europäische Sozialpolitik. Von Messina bis Maastricht, in: Kleinhenz, Gerhard (Hrsg.): Soziale Integration in Europa. Berlin 1993, 31-85.
- Bieling, Hans-Jürgen/ Deppe, Frank (1996): Internationalisierung, Integration und politische Regulierung, in: Jachtenfuchs, Markus/ Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Europäische Integration. Opladen, 481-511.
- Bieling, Hans-Jürgen/ Deppe, Frank (Hrsg.) (1997): Arbeitslosigkeit und Wohlfahrtsstaat in Westeuropa. Neun Länder im Vergleich. Opladen.
- Bulletin der EG (1994): Beilage: Sozialpolitisches Aktionsprogramm, 2/1994.
- Cecchini, Paolo (1985): Europa '92 – Der Vorteil des Binnenmarktes. Baden-Baden.
- Däubler, Wolfgang (1989): Sozialstaat EG? Die andere Dimension des Binnenmarktes. Gütersloh.

- Deppe, Frank (1991): Die Dynamik der europäischen Integration und die Arbeitsbeziehungen, in: Ders./ Weiner, Klaus-Peter (Hrsg.), Binnenmarkt '92. Zur Entwicklung der Arbeitsbeziehungen in Europa. Hamburg.
- Deppe, Frank (1993): Von der „Europhorie“ zur Erosion – Anmerkungen zur Post-Maastricht-Krise der EG, in: Ders./ Felder, Michael: a.a.O., 7-62.
- Deppe, Frank/ Felder, Michael (1993): Zur Post-Maastricht-Krise der Europäischen Gemeinschaft (EG), FEG-Arbeitspapier Nr. 10. Marburg.
- Dräger, Klaus/ Wolf, Frieder Otto (1999): Beschäftigungsglamour, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 7/99, 782-787.
- Dyson, Kenneth (1999): Benign or Malevolent Leviathan? Social Democratic Governments in a Neo-Liberal Euro Area, in: Political Quarterly, 2/99, 195-209.
- Egger, Johann (1991): Sozial- und Arbeitspolitik, in: Röttinger, Moritz/ Weyringer, Claudia (Hrsg.): Handbuch der europäischen Integration. Strategie – Struktur – Politik der Europäischen Union, 755-800.
- Esser, Josef/ Fach, Wolfgang/ Väh, Werner (1983): Krisenregulierung. Zur politischen Durchsetzung ökonomischer Sachzwänge. Frankfurt/Main.
- Falkner, Gerda (1994): Supranationalität trotz Einstimmigkeit. Entscheidungsmuster der EU am Beispiel Sozialpolitik. Bonn.
- Felder, Michael (1993): Die Krise des EG-Systems und Perspektiven seiner Weiterentwicklung in den neunziger Jahren, in : Deppe, Frank/ ders.: a.a.O., 63-92.
- Gabaglio, Emilio (1999): Der Euro erfordert eine neue europäische Tarifordnung, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 5/99, 257-262.
- Hassel, Anke (1998): Soziale Pakte in Europa, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 10/98, 626-637.
- Heinelt, Hubert (Hrsg.) (1996): Politiknetzwerke und europäische Strukturfondsförderung. Ein Vergleich zwischen EU-Mitgliedstaaten. Opladen.
- Helleiner, Eric (1994): States an the Reemergence of Global Finance. From Bretton Woods to the 1990s. Ithaca/ London.
- Hellmann, Rainer (1972): Europäische Wirtschafts- und Währungsunion. Eine Dokumentation. Baden-Baden.
- Hirsch, Joachim/ Roth, Roland (1986): Das neue Gesicht des Kapitalismus. Vom Fordismus zum Postfordismus. Hamburg.
- Huffs Schmid, Jörg (1997): Altes Denken in Amsterdam. Ohne Kurskorrektur kommt die europäische Einigung nicht voran, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 9/97, 1083-1093.
- Huffs Schmid, Jörg (1998): 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. Hamburg, 143-153.
- Jessop, Bob (1995): Die Zukunft des Nationalstaats: Erosion oder Reorganisation? Grundsätzliche Überlegungen zu Westeuropa, in: ders. u.a.: Europäische Integration und politische Regulierung, FEG-Studie Nr. 5, Marburg, 9-48.
- Kaluza, Hildegard (1998): Der Europäische Sozialfonds. Seine Entwicklung und Funktion im europäischen Integrationsprozeß mit einem Exkurs zu seiner Bedeutung für die bundesdeutsche Arbeitsförderung. Baden-Baden.
- Kingdon, John W. (1995): Agendas, Alternatives and Public Policies. (2. Auflage) New York.
- Kommission (der EG) (1988): Die soziale Dimension des Binnenmarktes, KOM (88) 1148 endg.

- Kommission (der EG) (1993): Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung. Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert – Weißbuch. Luxemburg.
- Kommission (der EG) (1998): Vorschläge zur Reform der Strukturfonds, KOM (98) 131 endg.
- Kommission (der EG) (1999): Die Gemeinschaftspolitiken zur Förderung der Beschäftigung, KOM (99) 167 endg.
- Lafontaine, Oskar/ Strauss-Kahn, Dominique (1999): Europa – sozial und stark, in: Die Zeit vom 14. Januar 1999, 17f.
- Leibfried, Stephan/ Pierson, Paul (Hrsg.) (1998): Standort Europa. Sozialpolitik zwischen Nationalstaat und Europäischer Integration. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Mäder, Werner (1997): Europäische Arbeitsmarktpolitik – Rechtlicher Rahmen des EG-Vertrages, in: ZFSH/SGB, 1/1997, 3-17.
- Mäder, Werner (1997a): Europäische Arbeitsmarktpolitik – Rechtlicher Rahmen des EG-Vertrages, in: ZFSH/SGB, 2/1997, 71-80.
- Milward, Alan S. et. al. (1993): The Frontier of National Sovereignty: History and Theory, 1945-1992. London.
- Moravcsik, Andrew (1998): The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht. Ithaca/ New York.
- Pierson, Paul/ Leibfried, Stephan (1998): Mehrebenen-Politik und die Entwicklung des „Sozialen Europa“, in: Leibfried, Stephan/ Pierson, Paul (Hrsg.): a.a.O., 11-57.
- Pierson, Paul/ Leibfried, Stephan (1998a): Zur Dynamik sozialpolitischer Integration: Der Wohlfahrtsstaat in der europäischen Mehrebenen-Politik, in: Leibfried, Stephan/ Pierson, Paul (Hrsg.): a.a.O., 422-463.
- Platzer, Hans-Wolfgang (1996): Beschäftigungspolitik als Herausforderung und Aufgabe der EU. Perspektiven der Regierungskonferenz, in: Hrbeck, Rudolf (Hrsg.): Die Reform der Europäischen Union. Positionen und Perspektiven anlässlich der Regierungskonferenz. Baden-Baden, 233-240.
- Pollack, Mark A (1998): Beyond Left and Right. Neoliberalism and Regulated Capitalism in the treaty of Amsterdam, Working Paper Series in European Studies 2/1998 (<http://polyglot.lss.wisc.edu/eur/>).
- Roth, Christian (1998): Beschäftigung, in: Bergmann, Jan/ Lenz, Christofer (Hrsg.): Kommentar zum Vertrag von Amsterdam vom 2. Oktober 1997. Köln.
- Ruggie, John G. (1982) International Regimes, Transactions and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order, in: International Organisation No. 2, 379-415.
- SPE-ECOFIN-Gruppe (1998): Der neue europäische Weg. Die Wirtschaftsreform im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion.
- Scharpf, Fritz W. (1987): Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa, Frankfurt/Main/ New York.
- Schröder, Gerhard/ Blair, Tony (1999): Der Weg nach vorn für Europas Sozialdemokraten, <http://www.spd.de>.
- Schulten, Thorsten (1998): Perspektiven nationaler Kollektivvertragsbeziehungen im integrierten Europa, in: Kohler-Koch, Beate (Hrsg.), Regieren in entgrenzten Räumen, PVS-Sonderheft 29. Opladen, 145-168.
- Servan-Schreiber, Jean-J. (1970): Die amerikanische Herausforderung. Hamburg.

- Statz, Albert/ Weiner, Klaus-Peter (1996): Grundprobleme der westeuropäischen Integration, in: Knapp, Manfred/ Grell, Gerd (Hrsg.): Einführung in die internationale Politik. München u.a. (3. Aufl.), 336-378.
- Steinhilber, Jochen (1998): Die französische Europadebatte der achtziger und neunziger Jahre. Zwischen nationalstaatlicher Konsolidierung und europäischer Integration. FEG-Studie Nr. 12, Marburg.
- Streck, Wolfgang (1995): 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. Frankfurt/Main/ New York, 101-128.
- Streck, Wolfgang (1998): Vom Binnenmarkt zum Bundesstaat? Überlegungen zur politischen Ökonomie der europäischen Sozialpolitik, in: Leibfried, Stephan/ Pierson, Paul (Hrsg.): a.a.O., 369-421.
- Tidow, Stefan (1998): Europäische Beschäftigungspolitik. Die Entstehung eines neuen Politikfeldes: Ursachen, Hintergründe und Verlauf des politischen Prozesses. FEG-Arbeitspapier Nr. 18, Marburg.
- Tidow, Stefan (1999): Benchmarking als Leitidee. Zum Verlust des Politischen in europäischer Perspektive, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 3/99, 301-309.
- Tömmel, Ingeborg (2000): Jenseits von regulativ und distributiv: Policy-Making der EU und die Transformation von Staatlichkeit, in: Grande, Edgar/ Jachtenfuchs, Markus (Hrsg.): Wie problemlösungsfähig ist die EU? (im Erscheinen).
- Weidenfeld, Werner (1989): Einführung: Die soziale Dimension des Binnenmarktes als Aufgabe europäischer Politik, in: Däubler, Wolfgang (Hrsg.): a.a.O., 7-14.
- Weinstock, Ulrich (1989): Europäische Sozialunion – historische Erfahrungen und Perspektiven, in: Däubler, Wolfgang: a.a.O., 15-33.
- Ziebura, Gilbert (1992): Nationalstaat, Nationalismus, supranationale Integration: Der Fall Frankreich, in: Leviathan 4/92, 467-489.

Frank Deppe / Michael Felder / Stefan Tidow

Strukturierung des Staates. Das Beispiel europäischer Beschäftigungspolitik

1. Einleitung

Schon seit Anfang der 90er Jahre stand der Kampf gegen die Massenarbeitslosigkeit auf der europäischen Agenda. Die Dynamik, mit der sich die Herausbildung einer europäischen Beschäftigungspolitik als eigenständiges Politikfeld vollzog und – gegen Ende des Jahrzehnts – intensivierte (vom Essen-Follow-up über den Beschäftigungstitel des Amsterdamer Vertrages bis hin zum Kölner Beschäftigungspakt), überraschte dennoch gleichermaßen wissenschaftliche und politische Beobachter.

Inzwischen ruht die europäische Beschäftigungsstrategie auf drei Säulen (European Council 1999): Die beiden wichtigsten sind einmal die Koordinierung der nationalen Beschäftigungs- bzw. Arbeitsmarktpolitiken (der sogenannte „Luxemburg-Prozeß“). Dazu kommt der „Köln-Prozeß“, mit dem Mitte 1999 ein regelmäßiger Gesprächskontakt zwischen jenen Akteuren institutionalisiert wurde, die entscheidenden Einfluß auf die makroökonomische Variablen der Wirtschaftspolitik haben (Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik): Wirtschafts-, Finanzminister, Arbeits- und Sozialminister sowie Vertreter der Europäischen Zentralbank, der Sozialpartner und der Kommission. Während hiermit europapolitisches Neuland betreten wurde, verweist schließlich der „Cardiff-Prozeß“ – als weitere Säule der Beschäftigungsstrategie – auf die Kontinuität in der Beziehung zum Binnenmarktprojekt. „Durch die Verstärkung der Strukturreformen, um die Wettbewerbsfähigkeit und das Funktionieren der Güter-, Dienstleistungs- und Kapitalmärkte zu verbessern“ soll das „Ziel eines hohen Beschäftigungsniveau“ erreicht werden (Europäischer Rat 1998). Mit der Reform der Strukturfonds von 1999 wurde außerdem eine Verknüpfung von Strukturpolitik und Beschäftigungspolitik hergestellt. Dies kann als weiterer Baustein der Europäischen Beschäftigungsstrategie gelten.

Das Urteil über die neue Policy fällt allerdings sehr zwiespältig aus. Auf der einen Seite steht die These, daß es sich hier letztlich nur um symbolische Politik handelt (Keller 1999); auf der anderen Seite wird den neuen Bestimmungen eine substantielle Bedeutung zugemessen – entweder mit der Hoffnung auf einen Durchbruch zum „regulated capitalism“ (Pollack 1999) verbunden oder aber mit der Befürchtung, daß hier ein weiterer Schritt in die Richtung eines Brüsseler Superstaates vollzogen worden sei (Feldmann 1998). Diese Diskrepanzen in

der Bewertung rühren u.a. daher, daß die „klassischen“ Kriterien, mit denen die europäische Politik bislang wissenschaftlich vermessen wurde, zur Beantwortung der Frage nach den Wirkungen und „Funktionsprinzipien“ der neuen Policy wenig tauglich scheinen. Auch die Frage, in welchem Ausmaß nationale und europäische Politiken im Bereich der Beschäftigung miteinander verzahnt sind, läßt sich mit diesem Instrumentarium der Analyse nur schwer beantworten.

Im Bereich der Beschäftigungs- bzw. der Arbeitsmarktpolitik⁹ hat eine Vergemeinschaftung – im Sinne eines Kompetenztransfers auf die europäische Ebene – nicht einmal im Ansatz stattgefunden. Die Rolle der Union ist lediglich ergänzend und unterstützend angelegt. Im Mittelpunkt der Beschäftigungspolitik steht die europäische *Koordination* nationaler Politiken. Der Ministerrat verabschiedet nach Schlußfolgerungen des Europäischen Rates auf Initiative der Kommission *beschäftigungspolitische Leitlinien*. Diese sind von den Mitgliedstaaten in ihren sog. Nationalen Aktionsplänen (NAP) zu berücksichtigen. Ein Sanktionsinstrumentarium, um die Einhaltung der Leitlinien zu kontrollieren, ist jedoch nicht vorgesehen. Allenfalls können Empfehlungen ausgesprochen werden. Seitdem jedoch die Beschäftigungspolitik in Amsterdam 1997 primärrechtlich normiert wurde, läßt sie sich auch nicht mehr als rein intergouvernementale Politik fassen. Die Infrastruktur des Politikfeldes wurde u.a. durch den Ausschuß für Beschäftigung und Arbeitsmarktfragen ausgebaut und Beschäftigungsbelange sollten künftig in allen Gemeinschaftspolitiken berücksichtigt werden. Auch das Koordinationsverfahren selbst hat den Status der völligen Unverbindlichkeit – anders als noch beim sog. Essen-Follow-up - verlassen.

Die neue Policy zeichnet sich vor allem durch neue, „weiche“ Steuerungsformen aus. Management by objectives“ und „Benchmarking“-Strategien sind die Schlagworte (Tömmel 1999). Den Mitgliedstaaten werden mehr oder weniger konkrete Ziele vorgegeben, die sie in ihrer nationalen Politikgestaltung zu beachten haben. Das Benchmarking-Verfahren zielt dabei auf die Diffusion spezifischer Problemlösungsstrategien, um die arbeitsmarktpolitischen Problemlagen „vor Ort“ zu bearbeiten. Der europäischen Ebene sind also keine regulativen Kompetenzen zugefallen (etwa im Hinblick auf die Ausgestaltung des Leistungsniveaus passiver Arbeitsmarktpolitik oder aber des Profils aktiver Maßnahmen); gleichwohl zielen die europäischen Governance-Formen darauf, die nationalen Arbeitsmarktsysteme für pfadfremde Praktiken zu öffnen und damit Strategien der Arbeitsmarktpolitik zu verallgemeinern. Dieses gilt auch für die arbeitsmarktpolitisch relevanten Programme der Strukturfonds. Über sie werden spezifische Problemlösungsstrategien diffundiert, die im Zuge des Implementationsprozesses auf eine Öffnung der nationalen Arbeitsmarktregime hinwirken sollen. Sie sind aber weniger als eine klassische, distributive Politik angelegt, die die Problemlagen des Arbeitsmarktes kompensatorisch bearbeiten sollen. Sie werden vielmehr von der Vorstellung eines umfassenden staatlichen Human-Ressource-Management geleitet. Arbeitsmarktpolitik selber soll durch die Akzentuierung von Strategien eines „lebenslangen Lernens“ die „Employability“ (Beschäftigungsfähigkeit im Sinne der Verfügbarkeit für den ersten Arbeitsmarkt) des

⁹ Charakteristisch für die „europäische Beschäftigungspolitik“ ist, daß es sich im wesentlichen um Arbeitsmarktpolitik handelt. Die Debatte, die zur Herausbildung des Politikfeldes führte, zeichnete sich bereits durch die Ausklammerung der makro-ökonomischen Dimension aus (Tidow 1998). Erst mit dem Kölner Beschäftigungspakt wurde eine Verbindung dieser Dimension zur neuen Beschäftigungsstrategie hergestellt.

Arbeitskräftepotentials im Hinblick auf die ökonomische Wettbewerbsfähigkeit der Region fördern.

Das Nebeneinander von neuen, europäischen Steuerungsformen und fortbestehende nationalen (arbeitsmarkt- und sozialpolitischen) Kompetenzen macht deutlich, daß sich die neue Policy aus den klassischen integrationstheoretischen Perspektiven kaum erschließen läßt. Auch auf einem gedachten Kontinuum zwischen nationalem und supranationalem Governance (Stone Sweet/ Sandholtz 1999) ist sie nicht zu verorten. Um die neue Qualität der Beschäftigungspolitik, ihren Stellenwert im europäischen Projekt und das Ineinandergreifen von europäischer und nationaler Ebene zu verstehen, bedarf es daher anderer integrationstheoretischer Instrumentarien und einer veränderten Steuerungsperspektive, die die neuen Governance-Formen nicht nur in Rechnung stellt, sondern ebenfalls ihren politischen Kern herausarbeitet.

Neben dem Bedeutungszuwachs der Beschäftigungsdimension auf der europäischen Agenda ist es daher vor allem eine neue Qualität der europäischen Beschäftigungspolitik, die das Politikfeld kennzeichnet und die im folgenden herausgearbeitet werden soll. Diese neue Qualität ist dabei Ausdruck einer neuen Qualität der Integration, die sich mit dem Binnenmarktprojekt und dem Übergang zur Währungsunion durchsetzte. Die Herausbildung und der Stellenwert der neuen policy lassen sich nur im Kontext der "Post-Maastricht-Krise" (Deppe/Felder 1993) erschließen. Diese unterscheidet sich deutlich von den Krisen „alter Art“ zwischen europäischen Regierungen und ihren nationalen Politikprojekten. Sie artikuliert sich vielmehr als ein tiefgreifender Konflikt zwischen Regierenden und Regierten quer durch Europa - und wirkt so auf die Ebene der Europapolitik zurück. Sie markiert den tiefgreifenden Wandel von Staatlichkeit, der aus einer veränderten Funktionsbestimmung des Nationalstaates und aus einer neuen Form der ökonomischen Verknüpfung von regionaler, nationaler, europäischer und globaler Ebene resultiert.

Die nationalen Regierungen gerieten Anfang der neunziger Jahre durch den zunehmenden innergesellschaftlichen Widerstand gegen die sozialen Folgen der Modernisierungspolitiken unter Druck. Die Bearbeitung dieser Konfliktdimensionen wurde aber nicht allein durch den Zwang zur globalen Wettbewerbsfähigkeit, sondern insbesondere durch die Verkopplung von nationaler und europäischer Politik im Übergang zur Währungsunion beschränkt. Eine weitere Vertiefung der Integration als möglicher Ausweg scheiterte wiederum daran, daß sich die politisch geschwächten Nationalstaaten unter Legitimationsdruck zunehmend auf sich selbst zurückzogen (Deppe/Felder 1993). Immer tiefer gerieten daher die nationalen Regierungen *und* das politisch-administrative System der EU in den Strudel eines wechselseitigen Legitimationsdefizits. Das Weißbuch der Kommission über Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung (1993) markierte den ersten Versuch, aus diesem Dilemma auszubrechen.

Im folgenden werden zunächst – ausgehend vom sozioökonomischen Umbruch vom Fordismus zum Postfordismus – unsere integrationstheoretischen Perspektiven entwickelt und historisch verortet (2. Abschnitt). Im folgenden Schritt werden die veränderten Formen der Steuerung und das Zusammenspiel von europäischer und nationaler Ebene am Beispiel der europäischen Beschäftigungspolitik analysiert (3. und 4. Abschnitt). Zum Schluß werden die Ergebnisse integrationstheoretisch reflektiert (5. Abschnitt).

2. Gesellschaftliche Umbrüche und eine neue integrationspolitische Realität

Der veränderte Stellenwert der Beschäftigungspolitik in der europäischen Politik ist Resultat eines tiefgreifenden sozialökonomischen und politischen Transformationsprozesses, den Eric Hobsbawm in seiner Jahrhundertbilanz (1994: 403 ff.) als "Erdrutsch" charakterisiert hat. Seit Mitte der 70er Jahre zeichnete sich immer deutlicher das Ende der Prosperitätskonstellation des Nachkriegskapitalismus ("Golden Age") ab: sinkende Wachstumsraten, inflationärer Druck, steigende Staatsverschuldung und ein deutlicher Anstieg der Streiktätigkeit (vgl. u.a. Glyn u.a. 1991; Lipietz 1992; Therborn 1995: 304 ff.). Gleichzeitig signalisierte der kontinuierliche Anstieg der Massenarbeitslosigkeit seit der ersten Weltwirtschaftskrise (1974/5) das "Ende der Vollbeschäftigung". Der Erfolg bzw. der Mißerfolg nationaler Regierungspolitik wurde fortan auch an der Entwicklung der Arbeitslosenquote und der damit verbundenen sozialen Probleme der Fragmentierung und Marginalisierung sowie der chronischen Ausbreitung von Armut gemessen.

In der Reaktion auf die Widersprüche und in der Folge von Niederlagen der politischen und gewerkschaftlichen Linken in fast allen Ländern Westeuropas (Sassoon 1996: 445 ff.) vollzog sich ein politischer, vor allem aber ein wirtschaftspolitischer Paradigmenwechsel zugunsten des "Neoliberalismus"¹⁰. Wirtschaftliche Stagnation, Inflation und Arbeitslosigkeit wurden dabei einerseits als Fehlorientierung der Wirtschaftspolitik interpretiert, andererseits auf eine extrem gesteigerten Durchsetzungsmacht der Gewerkschaften bei Lohnverhandlungen, bei staatlichen Entscheidungen über wohlfahrtsstaatliche Leistungen sowie in der Arbeitsmarktpolitik zurückgeführt. Der Wohlfahrtsstaat der "Golden-Age"-Periode habe bei der Bewältigung der ökonomischen und sozialen Krise der 70er Jahre nicht nur versagt, sondern sei selbst die Ursache des Problems, da er ökonomische Leistungsbereitschaft und Innovation blockiere. Er sei - kurz gesagt - zu wenig flexibel und zu teuer. Die Aufgabe der Politik – so die Programmatik der von konservativen und liberalen Parteien geführten Regierungen in Europa seit dem Wahlsieg der britischen Konservativen unter Margaret Thatcher im Jahre 1978 – bestehe nicht im sozialen Ausgleich durch Umverteilung des materiellen Reichtums, sondern darin, die Effizienz und Flexibilität der Arbeitsmärkte wie der Sozialsysteme zu steigern.

Im Ergebnis dieser Politik, die in den 80er Jahren in unterschiedlichen nationalen Kontexten und mit Unterschieden in der Radikalität ihrer Mittel durchgeführt wurde, "traditional Keynesianism has been effectively eclipsed as the macro-economic foundations to labour market regimes in the region" (Teague 1999: 34). Gleichwohl ließ die Verdoppelung der Quote der Erwerbslosigkeit in der EU (zwischen 1979 und 1993, Bieling/Deppe 1997: 355)

¹⁰ Als "Neoliberalismus" bezeichnen wir eine Konzeption der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, die ideengeschichtlich auf Adam Smith und die Neoklassik zurückgeht (und in der Auseinandersetzung mit sozialistischen und keynesianischen Positionen vor allem von Friedrich von Hayek und seiner Schule vertreten wurde). Er geht vom Primat der Wettbewerbsfähigkeit des Einzelunternehmens aus und will eine Dynamisierung des Wirtschaftswachstums und des individuellen Wohlstands durch Deregulierung, Flexibilisierung und Privatisierung erreichen (zur neoliberalen Schulen- und Strategiebildung vgl. Cockett 1996; Plehwe/Walpen 1999).

deutlich erkennen, daß der wirtschaftspolitische Paradigmenwechsel in den Mitgliedstaaten zwar zur Dynamisierung der Marktkräfte, zur Verbesserung der einzelwirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit und auch zur Entlastung der Staatstätigkeit, nicht aber zur Lösung der mit der Massenarbeitslosigkeit verbundenen “sozialen Probleme” geführt hatte. Anthony Giddens (1995: 73) stellte fest: “Full employment is a distant memory of most western countries, and the welfare systems they took to be firmly established look distinctly fragile”.

Die Analyse der nationalen Arbeitsmarktregime und -politiken in den 80er Jahren läßt – auf den ersten Blick – eine erstaunliche Vielfalt institutioneller Muster und Pfade erkennen, obwohl sich der Druck zu einer Reform nationaler Systeme vor allem über die transnationale Wettbewerbsfähigkeit und – für die Teilnehmerstaaten des Europäischen Währungssystems (EMS) seit 1978 – auch über die monetäre Disziplin, die von der Deutschen Mark und der Politik der Deutschen Bundesbank ausging, vermittelte. In den unterschiedlichen Regimen artikulierten sich nicht allein spezifische nationale Traditionen (z.B. des Rechtssystems bzw. der Konstruktionsprinzipien der wohlfahrtsstaatlichen Systeme (vgl. Esping-Anderson 1990; Deppe/Weiner 1991), sondern auch spezifische Konstellationen der politischen und sozialen Kräfte. Zu Beginn der 80er Jahre standen sich daher neoliberale Politikmuster (z.B. in Großbritannien) und Politiken gegenüber, die auf eine Nachfragesteuerung sowie auf einen Ausbau des “keynesianischen, nationalen Wohlfahrtsstaates” (Jessop 1995) setzten (in Frankreich bis 1983, die skandinavischen Ländern und Österreich). Erst mit dem Binnenmarktprojekt der Europäischen Kommission unter Jacques Delors (seit 1985) begann ein tiefgreifender Wandel, der nicht allein die Qualität der Verbindung von Nationalstaat und Europäischer Union, sondern auch einzelne Policy-Projekte – und hier insbesondere die Beschäftigungspolitik, die nach Maastricht (1991) auf die Tagesordnung europäischer Politik geriet – neu definierte.

Bis zum Binnenmarktprojekt ließ sich das Verhältnis von nationaler und europäischer Ebene noch im Begriff der Komplementarität fassen. Die Integration war “Reaktion auf die Erfahrung des Ungenügens nationaler Räume und Ressourcen, um den ökonomischen und politisch-militärischen Herausforderungen im Weltsystem zu begegnen und um, damit zusammenhängend, die nationalen Gesellschaften zu modernisieren”. Als eine die “nationale Staatlichkeit komplementierende Ebene (stärkte) die europäische Ebene den Nationalstaat, sie schwächte ihn nicht” (Ziltener 1999: 124). Unter den Bedingungen des “embedded liberalism” (Ruggie 1992) war eine (nationale) keynesianische Beschäftigungspolitik grundsätzlich möglich. Unterschiedliche Politikprojekte und Arbeitsmarktregime konnten koexistieren und “pfadabhängig” auf ökonomische und politische Veränderungen reagieren.

Die Erosion dieser Konstellation vollzog sich letztlich auf der Basis der “zunehmenden Globalisierung der Kapitalmärkte, der Internationalisierung der Gütermärkte und der (mit dem Binnenmarktprojekt, d. Verf.) fortschreitenden europäischen Integration” (Scharpf 1999: 12). Die nationalen Regierungen verloren - vor allem in der Folge der Liberalisierung der Finanzmärkte und der geradezu explodierenden Aktivitäten auf dem Gebiet der Geldgeschäfte - einen wesentlichen Teil ihrer klassischen Souveränitätsansprüche. Der “entbettete Weltmarkt” wirkt als System von “Sachzwängen” – hinsichtlich der Zins- und Fiskalpolitik, aber auch hinsichtlich der Entwicklung der Kosten bei den Löhnen und den Sozialausgaben – auf die nationale Politik zurück (Altwater/Mahnkopf 1996: 112 ff.). “Die politisch-ökonomischen

Ordnungen und die Sozialstaaten der Nachkriegszeit befinden sich auch dort im Belagerungszustand, wo sie noch immer verteidigt werden" (Scharpf 1999: 45; vgl. auch Bieling/Deppe 1999). Die Bedingungen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit diktieren den ökonomischen wie den politischen Akteuren eine Verhaltenslogik, für die es keine Alternative zu geben scheint. Sie müssen sich – zur Verteidigung des jeweiligen "Standortes" (des Unternehmens, der Region, der Gemeinde, der Nation und ihres Staates) – an das jeweils weitest fortgeschrittene Niveau der Modernisierung und Produktivität anpassen und – bei Strafe des Untergang – annähern. Damit verändert sich der Charakter der Politik sowie der Funktionsbestimmung des Staates grundlegend: diese nimmt Abschied von den alten Leitbildern des "Interventionsstaates" (Willke 1992), der durch Umverteilung und Regulation nicht nur für die Stabilität der Nationalökonomie sondern auch für die materielle Fundierung eines "Klassenkompromisses" zu sorgen hat. Als "Wettbewerbsstaat" (Hirsch 1995) bzw. als Moderator einer "regulativen Politik" (Majone 1996) besteht seine Aufgabe wesentlich darin, a) die Angebotsbedingungen zu optimieren, b) die Wettbewerbsposition zu stärken und c) die neuen Verknüpfungsverhältnisse im Mehrebenensystem europäischer Politik zu organisieren.

Für die Analyse des Integrationsprozesses ist dabei von Bedeutung, daß der Zusammenhang zwischen Weltmarktprozessen und der Transformation des Nationalstaates zum "Wettbewerbsstaat" angemessen begriffen wird. Neuere Ansätze aus dem Bereich der International Political Economy (IPE) versuchen das Verständnis von Globalisierung zu repolitisieren (Hay/ Marsh 1999), indem sie neue Brückenschläge zwischen Staatstheorie und IPE vorschlagen.

The predominant theoretical focus of IPE increasingly concerns state theory, and state theory, too, must increasingly concern the international and transnational dimensions of the state that are at the heart of the new IPE. Thus state theory is being reconceptualized through its interaction with International Political Economy, changing our ideas about how the political arena itself is being restructured in its global context (Cerny 1999: 1).

Im Mittelpunkt des Interesses stehen demnach die interaktiven Prozesse zwischen nationaler Restrukturierung, Internationalisierung und Transnationalisierung. Die Europäische Integration bleibt von der neuen Qualität der Globalisierungsprozesse und der Infragestellung dualistischer Konzeptionen des "Globalen" und "Nationalen" (Sassen 1998) nicht unberührt. Als Schnittstelle von ökonomischen Globalisierungsprozessen, transnationaler Vergesellschaftungsdynamik und der wettbewerbsorientierten Reorganisation des Staates bietet sie sich geradezu als Untersuchungsgegenstand für die politisch institutionalisierte Verarbeitung von Globalisierungsprozessen an (Starie 1999).

Insofern korrespondiert die Verunsicherung hinsichtlich der Erklärungskraft der traditionellen integrationstheoretischen Paradigmen mit der Wahrnehmung einer neuen Gestalt der Politik (Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996). Mit der Realisierung des Binnenmarktprojektes und mit den Beschlüssen der Maastricht-Konferenz (1991) – vor allem aber mit der Realisierung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) bis 1999 – ist der Integrationsprozess in eine neue Phase eingetreten. Die politikwissenschaftliche Analyse der Integration – so betonen Risse, Cowles und Caporaso (1999) – konzipiert diese nunmehr

in conjunction with the transformation of the very domestic society and polity which during the first and second phase assumed a dominant casual role affecting integration. Thus, if we were to simply our central idea, we would say that domestic structures and politics influence regional integration, which in turn generate independent European structures (how independent is controversial), which then assume enough casual mass to affect the domestic structures and relationships themselves.

Der darin anklingende Perspektivenwechsel – von der europäischen Ebene hin zur wechselseitigen Strukturierung zwischen nationaler und europäischer Ebene – soll im folgenden in der These einer Strukturierung von Staatlichkeit durch europäische Integration (Felder 1999) zugespitzt werden und am Beispiel der „europäischen Beschäftigungspolitik“ begründet und präzisiert werden. Wenn nationales Regieren zunehmend durch europäische Integration restringiert wird, so bedeutet dies zunächst für die (nationale) Beschäftigungspolitik, daß von der Veränderung der Wettbewerbsbedingungen durch den Binnenmarkt, vor allem aber durch die WWU ein erheblicher Druck auf die nationalen Arbeitsmarktpolitiken ausgeht. Hinzu tritt aber – und dies scheint noch wichtiger –, daß durch die (europäische) Beschäftigungspolitik selber eine Konvergenz der nationalen Arbeitsmarktpolitiken vorangetrieben wird. Das Verhältnis der beiden Ebenen wird also grundlegend neu vermessen. Es sind weniger die passiven als vielmehr die aktiven Elemente der politischen Strukturierung, auf die wir unsere Aufmerksamkeit richten.

Unsere integrationstheoretische Analyse wird von staatsrechtlichen Überlegungen in Anschluß an Bob Jessop (1993 und 1995) geleitet. Die Internationalisierung des Staates gilt demnach als zentrale strukturelle Veränderung im Übergang vom „keynesianischen Wohlfahrtsstaat“ zum „schumpeterianischen Leistungs- (workfare) Regime“. Die Veränderung von Staatlichkeit wird von Jessop anhand unterschiedlicher Dimensionen (Formen der Repräsentation, interne Organisation, Formen der Intervention, soziale Basis der Staatsmacht, Staatsprojekte und hegemonische Projekte) untersucht und hinsichtlich der Herausbildung neuer Formen der Artikulation von Politik und Ökonomie beschrieben. Es sind vor allem die Staatsprojekte und ihre diskursive Reproduktion, die die einzelnen Dimensionen von Staatlichkeit miteinander verbinden und die es ermöglichen vom Staat als einem gesellschaftlichen Verhältnis zu sprechen.

Die Internationalisierung des Staates vollzieht sich für die westeuropäischen Staaten, so unsere These, als eine ungleiche Europäisierung einzelner Dimensionen von Staatlichkeit. Unter Europäisierung verstehen wir dabei weder ein „competitive state building“, bei dem von der europäischen Ebene im Sinne eines Nullsummenspiels Staatsfunktionen übernommen werden, die vormals in nationaler Hand lagen, noch die Herausbildung eines europäischen Bundesstaates. Vielmehr gehen wir von einer Herausbildung partiell gemeinschaftlicher Strukturen von Staatlichkeit aus, die sich einer territorialen Zuweisung entziehen. Konkret sind dies die Interventionsformen des „schumpeterianischen Leistungsregimes“, die als europäisches Governance die Grundlagen für einen entterritorialisierten Policy-Zyklus legen.

Diese neuen Formen der Arbeitsteilung zwischen europäischer und nationaler Ebene können abstrakt an Hand der Beziehungen zwischen Staatsprojekten, hegemonialen Integrationsprojekten und politikfeldspezifischen Integrationsprojekten beschrieben werden. Den nationalen Staatsprojekten setzen wir in unserer integrationstheoretischen Analyse ein hegemo-

niales Integrationsprojekt gegenüber, das die Kohärenz von nationalen Staatsprojekten, internationalem System und Weltmarkt sicherstellt. Es stellt eine Interessensynthese der Mitgliedsstaaten und ihrer jeweils konkreten Staatsprojekte dar und gewinnt seine konkrete Gestalt durch einen intergouvernemental geprägten politischen Prozeß. Die Komplementarität zwischen den nationalen Staatsprojekten und dem hegemonialen Integrationsprojekt bildet dabei eine Bestandsvoraussetzung europäischer Integration. Die auf dieser Grundlage geschaffene strategische Selektivität des hegemonialen Integrationsprojektes prägt – wie im folgenden am Beispiel der Beschäftigungspolitik gezeigt werden soll – auch inhaltlich die Ausgestaltung europäischer Politik und sichert die inhaltliche Kohärenz der konkreten Projekte und Programme europäischer Politik, indem sie die Grundlagen für ein spezifisches Policy-Profil legt (Basis-Philosophien, ordnungspolitische Leitbilder, kulturelle Werte etc.).

Im Gegensatz zu den Staatsprojekten, die immer auch durch ein spezifisches gesellschaftliches Kräfteverhältnis geprägt sind, besitzt das hegemoniale Integrationsprojekt jedoch keine eigenständige zivilgesellschaftliche Verankerung. Es bleibt an die Vermittlung über die nationalen Staatsprojekte und deren intergouvernementale Vereinheitlichung gebunden. Die Möglichkeiten, das hegemoniale Integrationsprojekt von innen zu modifizieren bzw. zu verändern werden dadurch radikal begrenzt. Die Beziehungen zwischen Staatsprojekten und hegemonialen Integrationsprojekt bringen vor allem die disziplinierenden Elemente eines “neuen Konstitutionalismus” (Gill 1998) zum Ausdruck und stärken die Rolle der nationalen Exekutiven im politischen Prozeß (Moravcsik 1997).

Das Ineinandergreifen der strategischen Selektivitäten von Staatsprojekten und hegemonialen Integrationsprojekt muß jedoch immer wieder aktiv hergestellt, konkretisiert und politikfeldspezifisch durchbuchstabiert werden. Zwischen beide treten daher konkrete politikfeldspezifische Integrationsprojekte. Die Politikformulierungs- und Implementationsprozesse vollziehen sich für die in unterschiedlichem Ausmaß vergemeinschafteten policies über europäisches Governance als partiell gemeinschaftliche Strukturen von Staatlichkeit. Damit erst ist die Grundlage gelegt für einen dynamischen Prozeß der Transformation von Staatlichkeit, die Herausbildung neuer Formen der Artikulation von Politik und Ökonomie sowie für das Aufbrechen pfadabhängiger Praktiken.

Es sind also im wesentlichen zwei Prozesse, vor deren Hintergrund die Frage nach der “neuen” Qualität der Beschäftigungspolitik thematisiert werden muß, um zugleich das konkrete Verhältnis von europäischer und nationaler Ebene in diesem Politikfeld zu konkretisieren: 1) eine neue Arbeitsteilung der beiden Ebenen im Sinne einer Strukturierung von Staatlichkeit durch die Herausbildung partiell gemeinschaftlicher Strukturen von Staatlichkeit; 2) neue Formen der Artikulation von Politik und Ökonomie.

3. Neue Formen der Artikulation von Politik und Ökonomie in der Beschäftigungspolitik

Die neue Qualität der Beziehung zwischen nationaler und europäischer Ebene, die in der Herausbildung partiell gemeinschaftlicher Strukturen von Staatlichkeit zum Ausdruck kommt,

verweist nicht nur auf eine veränderte formale Struktur von Staatlichkeit. Ihren substantiellen Gehalt findet sie in neuen Formen der Artikulation von Politik und Ökonomie. Die grundlegenden Verschiebungen zwischen beiden Bereichen zeigten sich in den achtziger Jahren zunächst in den neoliberalen Deregulierungs- und Privatisierungsstrategien. Das neue Gleichgewicht zwischen Staat und Markt wurde im Rahmen des europäischen Binnenmarktprojektes vereinheitlicht. In der integrationstheoretischen Literatur wurde dies als negative Integration bezeichnet und bildete einen weiteren Mosaikstein zur Begründung der These einer prinzipiellen Einschränkung staatlicher Handlungsfähigkeit (Scharpf 1996).

Zunehmend wurde jedoch deutlich, daß dadurch nur die Erosion der alten wohlfahrtsstaatlichen Strukturen erfaßt wird, während die Herausbildung neuer staatlicher Funktionen unterbelichtet blieb. Genauere Analysen der Privatisierungsprozesse ergaben nämlich, daß der Rückzug des Staates zugleich mit neuen Formen der Regulierung verbunden ist (Grande 1998). Privatisierung und Deregulierung führen also nicht zum Abschied vom Staat sondern zur Herausbildung neuer Aufgabenbereiche, die mit dem Begriff des „regulativen Staates“ („regulatory state“) umschrieben werden (Majone 1996). Der Übergang vom Wohlfahrtsstaat zum Regulierungsstaat bringt zwei markante Veränderungen hervor. Einerseits nimmt die Bedeutung regulativer zu Lasten redistributiver Funktionen zu. Gerade bei der regulativen Politik ist die Europäisierung besonders stark ausgeprägt. Andererseits beschränkt sich die Herausbildung neuer Formen der Artikulation von Politik und Ökonomie nicht auf neue Grenzziehungen zwischen Staat und Markt. Staatliches Handeln ist vielmehr selbst einem tiefgreifenden Wandel unterworfen. Der enge Zusammenhang zwischen neuen Mustern der Trennung und des Zusammenwirkens von Politik und Ökonomie und der europäischen Integration zeigt sich besonders deutlich in den Dimensionen des regulativen Staates. Damit sind allerdings noch längst nicht alle Dimensionen der veränderten Formen der Artikulation von Politik und Ökonomie erfaßt.

Regulationstheoretische Arbeiten analysieren diese Zäsur vor allem aus der Perspektive des Zusammenspiels veränderter ökonomischer Bedingungen und deren institutioneller Einbettung. Sie gehen von einem umfassenden Wandel der Beziehungen zwischen Akkumulationsregime und Regulationsweise im Übergang vom Fordismus zum Postfordismus aus (Jessop 1993). Aus diesem Blickwinkel treten die vielschichtigen Aspekte der Veränderung von Staatlichkeit und deren Einbettung in eine neue Form der Vergesellschaftung klarer hervor. Konkret wird die Dynamik der Beziehungen zwischen Akkumulationsregime und Regulationsweise an der veränderten Funktion des Lohnes und der Währung verdeutlicht. Im Mittelpunkt der fordistischen Konstellation stand einerseits die Rolle des Lohnes als Quelle der nationalen Nachfrage und andererseits die Rolle der nationalen Währung als Instrument einer keynesianischen Finanz- und Haushaltspolitik. Im Übergang zum Post-Fordismus wird der Lohn dagegen primär aus der Perspektive internationaler Produktionskosten und das Geld in seiner Funktion als internationale Währung wahrgenommen. Die darin zum Ausdruck kommenden Umkehrung der primären und sekundären Widersprüche entspricht einem Paradig-

menwechsel beim zentralen Staatsprojekt: der auf „Workfare“¹¹ bezogenen Unterordnung der Sozial- unter die Wirtschaftspolitik.

Diese konkreten Formen der Mediation zwischen Politik und Ökonomie lassen sich für den Prozeß der Vergesellschaftung folgendermaßen verallgemeinern (Felder 1999): Die Austauschbeziehungen zwischen der Ordnung des Politischen und der Ordnung des Ökonomischen sind einem umfassenden Wandel unterworfen (Théret 1994). Dieser findet in einer neuen Ideologie des historischen Blocks, "dem liberalen Produktivismus" (Lipietz 1991), seinen Ausdruck. Die bisher bestehende Trennung zwischen Politik und Ökonomie wird durchbrochen. An ihre Stelle tritt der "kategorisch gewordene technisch-ökonomische Imperativ", der im Gegensatz zur wohlfahrtsstaatlichen Inklusionsideologie keiner gesellschaftlichen Rechtfertigung mehr bedarf. Der Markt wird zum allgemeinen regulierenden und organisierenden Prinzip. Die neuen Formen der Artikulation von Politik und Ökonomie reichen also über Grenzverschiebungen zwischen Markt und Staat hinaus. Die Topographie des Sozialen wird vollständig durch neue Formen der Mediation zwischen Politik und Ökonomie geprägt. Ökonomische Abstraktions-, Bedeutungs- und Bewertungsmuster führen zu Entdifferenzierungsprozessen, die gesellschaftliche Problemlagen von ihren kausalen Zusammenhängen trennen und außerdem zu einer neuen strategischen Selektivität von Staatlichkeit führen.

Die neuen Mediationsformen lassen sich auf drei unterschiedlichen Ebenen darstellen (Felder 1999) und durch Beispiele aus dem Bereich der Beschäftigungspolitik illustrieren.

(1) Der Siegeszug des Neoliberalismus und die Verallgemeinerung angebotsorientierter Prämissen schaffen erstens strukturelle Begrenzungen der Reichweite von Politik. Die Umverteilung von Reichtum wird aus dem Spektrum staatlichen Handelns ebenso ausgeschlossen wie makroökonomische Strategien. Bereits mit dem EWS wurde der Weg für eine monetaristisch, angebotsorientierte Stabilisierung der europäischen Volkswirtschaften beschritten und die makro-ökonomischen Politiken einer beschäftigungspolitischen „Verantwortung“ entzogen (Scharpf 1987). Spätestens mit dem Scheitern des "französischen Experiments" war offensichtlich, daß nationale Alleingänge, die einer keynesianischen Wirtschaftspolitik verpflichtet waren, nicht mehr möglich sind (Steinhilber 1999). Mit dem Binnenmarktprojekt, der politisch forcierten Liberalisierung der nationalen und internationalen Kapital- und Finanzmärkte und mit den Konvergenzkriterien von Maastricht (als Vorbedingung für den Eintritt in die WWU) wurde der Gestaltungsspielraum nationaler Politik weiter beschnitten. Aufgrund dieser Verankerung nationaler Politiken im restriktiven Rahmen eines europäischen Hegemonialprojekts, bewegten sich seitdem beschäftigungspolitische Optionen und Alternativen nur innerhalb dieses "neuen Konstitutionalismus" (Gill 1998).

¹¹ „Workfare gewinnt zunehmend den Status eines sozialpolitischen Paradigmas, das die etablierte (neoliberale) Arbeitsmarktpolitik ergänzt und verstärkt. Welfare-to-Workfare-Maßnahmen werden von einer großen Zahl von Ländern ausgiebig eingesetzt. Zugleich werden im Sinne der angebotsorientierten Wirtschaftstheorie die Ursachen von Armut und Unterbeschäftigung in der 'Sozialstaatsabhängigkeit', in der geringen Arbeitsmoral und der unzureichenden 'Erwerbsfähigkeit' verortet. Bisherige Ansätze, die auf die Schaffung von Arbeitsplätzen und auf bessere Sozialleistungen setzten, werden als zu teuer und kontraproduktiv abgelehnt. In einer Welt der flexiblen Arbeitsmärkte, so wird heute argumentiert, müssen alle, die arbeiten können, auch arbeiten. Aktive Welfare-to-Workfare-Maßnahmen müßten dazu dienen, die Option eines 'Lebens auf Staatskosten' auszuschließen" (Peck 1999: 193).

Makroökonomische Politik ist nicht unwichtiger geworden, aber ihre Parameter haben sich grundlegend verschoben. Geld- und Währungspolitik sind dem nationalen Zugriff entzogen und dienen vorrangig dem Ziel der Inflationsbekämpfung. Unter dem Druck fiskalpolitischer Konsolidierung sind expansive Wachstums- und Nachfragestrategien ausgeschlossen. Umverteilung ist nur soweit möglich, wie sie die internationale Konkurrenzfähigkeit des je nationalen Standortes nicht gefährdet. Unter dem Druck der Regimekonkurrenz (und einer Steuerpolitik, die die Unternehmen und die hohen Einkommen entlastet) wirkt sie meist als Umverteilung von unten nach oben. Selbst die Kritiker einer monetaristischen Wirtschaftspolitik, die in den vergangenen Jahren aufgrund der anhaltenden Massenarbeitslosigkeit zunehmend in die Defensive geriet, bleiben mit ihrer Forderung nach einer "neutralen" Fiskal- und Geldpolitik, die möglichst Schocks vermeidet, dem restriktiven Rahmen verhaftet. Die Lohnpolitik bleibt die zentrale beschäftigungspolitische – und daher strategische – Variable. Damit vollendet sich der (bereits erwähnte) Bedeutungswandel des Lohnes von einer Quelle nationaler Nachfrage hin zum Kostenfaktor internationaler Wettbewerbsfähigkeit. Durch die Anbindung der Tarifpolitik an die Konvergenzkriterien wird diese indirekt europäisiert.

Der Kölner Beschäftigungspakt spiegelt genau diesen "neokeynesianischen Konsensus" (Teague 1999): Das Zusammenwirken der einzelnen Policies wird zwar grundsätzlich anerkannt und eine "politische" Abstimmung bejaht; die "kooperative, makroökonomische Policy-Mixtur" läßt jedoch die zentralen strategischen Bezugspunkte der Geld- und Fiskalpolitik unberührt. Statt dessen werden die Sozialpartner aufgefordert, bei der Lohnpolitik das Preisstabilitätsziel der Europäischen Zentralbank zu beachten und damit die eigentliche Grundlage für das Beschäftigungswachstum zu legen. Damit reproduziert sich auf europäischer Ebene lediglich eine Tendenz, die bereits die nationale Tarifpolitik bestimmte: eine Verschiebung zum Angebotskorporatismus (Traxler 1995), bei dem "Sozialpakete" als "credibility pay bargain" zur innerstaatlichen Abstützung des ökonomischen Imperativs beitragen (Hassel 1998; Teague 1999). Zum eigentlichen beschäftigungspolitischen Aktionsfeld des Staates wird so der Arbeitsmarkt selbst erhoben.

(2) Während die Einwirkungsmöglichkeiten der Politik auf die Ökonomie systematisch begrenzt werden, findet in umgekehrter Richtung eine Ausweitung der Definitionsmacht ökonomischer Kriterien auf die Politik statt. Dies läßt sich anhand der Neuausrichtung der Staatsprojekte nachweisen. Zwischen den einzelnen Policies wird eine veränderte Zielhierarchie hergestellt. Durch diese werden die wettbewerbsorientierten Policies gestärkt und die wohlfahrtstaatlichen Aufgabenprofile geschwächt. Dazu werden – und dies ist entscheidend – innerhalb der einzelnen Politikfelder politische und soziale Zielkriterien durch ökonomische ersetzt. Die neuen Formen der Artikulation von Politik und Ökonomie erscheinen aus dieser Perspektive als eine Strategie der Ökonomisierung, die auf die umfassende Ausrichtung aller individuellen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Verhaltensweisen und Handlungen auf ökonomische Kalküle geprägt ist (Pilz 1998: 15). Die dem Staat dabei zufallende Rolle geht weit über die Funktion eines (unabhängigen) Regulierers hinaus. Die Aufgaben des „aktivierenden Staates“ (Heinze 1998) werden zunehmend nicht mehr in politischen sondern in ökonomischen Kategorien beschrieben: als Förderer zur Rentabilitäts-

steigerung, als Auftraggeber und Kunde, als Steuerentlaster zur Kostensenkung sowie als Privatisierer und Deregulierer zur Beseitigung von Investitionshemmnissen (ebd.).

Die Problemdefinition, die Politikformulierung und die Implementation sind gleichermaßen durch die neuen Formen der Mediation zwischen Politik und Ökonomie geprägt. In der Arbeitsmarktpolitik zeigt sich dies besonders deutlich am Siegeszug der „Employability“, die gegenwärtig zum zentralen Bezugspunkt arbeitsmarktpolitischer Debatten und Reformüberlegungen wird (Blancke/ Roth/ Schmidt 1999) und die sich auch in die europäische Beschäftigungsstrategie eingeschrieben hat. Die Europäische Kommission bemüht sich, den Modebegriff zu konturieren und konzeptionell zu festigen (Gazier 1999) „Employability“ verweist – trotz aller weiterbestehenden Unterschiede im Detail – sowohl auf eine veränderte Problemperzeption der Arbeitslosigkeit, wie auch auf ein neues Verständnis von Arbeitsmarktpolitik und – damit einhergehend – auf eine neue Rolle des Staates.

Arbeitslosigkeit wird zunächst ausschließlich von der Angebotsseite erklärt. Es ist die unzureichende Beschäftigungsfähigkeit des einzelnen, die seiner Beschäftigung im Wege stehe, der Mangel an Humanressourcen. Lebenslanges Lernen und die Investition in die eigenen Humanressourcen geraten damit zum individuellen Imperativ, um den ökonomischen Strukturwandel nachzuvollziehen und beschäftigungsfähig zu bleiben. Dementsprechend wird das Verhältnis von Rechten und Pflichten (arbeitsloser) Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer neu definiert. Die Leistungskürzungen bei passiven Transferzahlungen erfolgen nicht nur unter dem Kostendruck staatlicher Sicherungssysteme, sondern vollziehen die Erosion des Normalarbeitsverhältnisses auch ideologisch nach: unter Modernisierungsdruck können keine „Besitzstände“ garantiert werden und muß die Pflicht zur Arbeitsuche intensiviert werden.

Um die „access ability“ (Philpott 1999) der Arbeitslosen zu fördern, ergänzt sich die Ausrichtung auf „Employability“ um eine aktivierende staatliche Arbeitsmarktpolitik. Die Akzentverschiebung von der passiven zu aktiven Arbeitsmarktpolitik verweist insofern auch nicht auf ein „weniger“ an staatlicher Einflußnahme, sondern auf ein qualitativ verändertes Aufgabenprofil. Im Mittelpunkt stehen weniger (kostenintensive) Beschäftigungsmaßnahmen, als vielmehr Qualifikation, Weiterbildung und die Förderung der Selbständigkeit. Rückgekoppelt sind diese aber nun an die tatsächlichen und zukünftigen Bedürfnisse des Arbeitsmarktes (nicht der Arbeitskräfte), sei es durch den Ausbau prospektiver Analysekapazitäten, sei es durch staatlich finanzierte, unternehmensinterne und betriebsnahe Aus- und Weiterbildung.

„Employability“ weist aber über diese Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinne hinaus. Als Träger von Humanressourcen ist das Arbeitskräftepotential selbst eine Ressource von wirtschaftlicher Innovation, des Strukturwandels und der Wettbewerbsfähigkeit. Staatliche Arbeitsmarktpolitik zielt damit nicht nur auf die Arbeitslosen, sondern auf das gesamte Arbeitskräftepotential und die Herstellung und Erhaltung ihrer Beschäftigungsfähigkeit und „performance ability“ (Philpott 1999). Arbeitsmarktpolitik wird damit in doppelter Hinsicht aus sozialpolitischen Begründungszusammenhängen herausgelöst und in wirtschafts-, wettbewerbs- und strukturpolitische Begründungszusammenhänge eingebettet. Politik wird als staatliches Human-Ressource-Management reformuliert.

(3) Neue Formen der Artikulation von Politik und Ökonomie sind schließlich auch bei der Analyse der internen Organisation des Staates und bei den Interventionsformen festzustellen. Der Übergang von primär rechtlich normierten, hierarchischen Eingriffen, die Ergebnisse formaler demokratischer Prozesse sind, zu den neuen Governance-Formen, die die Grenzen zwischen Politikformulierung und Implementation verschwimmen lassen, eröffnen den Blick auf die konkreten Mechanismen, mit denen die neuen Formen der Artikulation von Politik und Ökonomie hergestellt werden. Die funktional spezialisierten Verhandlungssysteme, die auf „problem-solving“ und nicht auf „bargaining“ ausgerichtet sind, schaffen jene entpolitisierten Räume, in denen – vielfach vermittelt über technokratische Problemlösungsphilosophien – die ökonomische Logik zum Durchbruch kommt und die politische Perspektive verdrängt wird.

Auch dies läßt sich durch die europäische Beschäftigungsstrategie illustrieren. Der „Luxemburg-Prozeß“ wurde in den vergangenen Jahren systematisch von einem Koordinationsverfahren auf ein arbeitsmarktpolitisches Benchmarking ausgerichtet (Tidow 1999). Als betriebswirtschaftliches Managementkonzept zielt Benchmarking auf die kontinuierliche Suche nach und die Anwendung von „best practises“, die die Wettbewerbsfähigkeit wesentlich verbessern (Watson 1993). Dabei werden jene Prozesse, die bislang dem Markt entzogen waren, einem (künstlichen) Wettbewerb ausgesetzt. Über einen Kennziffernvergleich mit den jeweils „Klassenbesten“ verspricht man sich weniger Aufschluß über die eigenen Schwächen, sondern über die Stärken der anderen. Benchmarking zielt unmittelbar darauf, „best practises“ – erstens – zu identifizieren und – zweitens – diese im eigenen Unternehmen zu adaptieren. Auch bei der Übertragung des Konzeptes auf die Politik, soll das Konzept „den Weg zu Wettbewerbsfähigkeit, Wachstum und mehr Beschäftigung“ weisen (ERT 1996). Mit der Übernahme dieses Konzeptes finden zugleich die zugrunde gelegten ökonomischen Rationalitätskriterien Eingang in die Politik und verdrängen gleichsam die politische Rationalität. Der Begriff des „politischen Benchmarking“ führt in die Irre; denn politisch ist nur der zu taxierende Gegenstand.

Ein Vergleich der Beschäftigungsberichte der Europäischen Kommission für die Jahre 1996 bis 1998 läßt deutlich den Ausbau eines europäischen, arbeitsmarktpolitischen Benchmarkings erkennen. Im ersten Bericht steht die europäische Arbeitsmarktsituation, im zweiten stehen bereits die nationalen Arbeitsmarktperformanzen im Vordergrund. Im dritten Bericht findet sich bereits ein Kennziffernvergleich, bei dem die einzelnen Länder in ihrem Verhältnis zum „Europameister“ vermessen werden. Es folgt eine ausführliche Würdigung der nationalen, arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und eine – noch vorsichtige - Empfehlung innovativer Referenzpraktiken (European Commission/ Council of Ministers 1996; European Commission 1997; 1998). Bei diesem Vergleich wurde auf ein umfassendes Indikatorenset zurückgegriffen, um die arbeitsmarktpolitischen Performanzen zu erschließen. Diese wurden vom Ausschuß für Beschäftigung und Arbeitsmarkt ausgewählt (European Commission 1997). Daß dort eine Einigung länger als geplant dauerte, unterstreicht die politische Bedeutung dieses ersten Selektionsprozesses ebenso, wie die damit verbundene dauerhafte Ausgrenzung anderer Bewertungsmaßstäbe, nachdem ein Ergebnis zustande kam. Zurückgegrif-

fen wurde auf ein methodisches Instrument, das ein internationales Expertennetzwerk im Auftrag der Kommission ausgearbeitet hatte (Tronti 1998).

Mit der Empfehlung "innovativer" oder "bester Praktiken" wird der konzeptionelle Unterschied zwischen klassischem Monitoring und Benchmarking offenkundig. Auch das Monitoring zielt auf eine Evaluation arbeitsmarktpolitischer Ergebnisse und soll den Institutionen und Entscheidungsträgern durch die professionalisierte Überwachung Informationen zur Neuprogrammierung bereitstellen. Beim Benchmarking hingegen ist der politische Entscheidungsspielraum verschwunden; die politische Antwort ist deutlich restriktiver: „best practices“. Dies verweist auf eine zweite Ebene der Ökonomisierung. Es geht nicht mehr allein um eine Kategorisierung anhand ökonomischer Indikatoren, sondern über den Mechanismus des Wettbewerbs wird ein „politischer Markt“, der zugleich staatliche Entscheidungen determiniert, erzeugt. Die arbeitsmarktpolitischen Problemlagen selbst stehen nicht länger im Zentrum des Erkenntnisinteresses, sondern die Mittel, die eine scheinbar professionelle Lösung versprechen. Nach der Herstellung eines Konsensus über die Kennziffern geraten die Politikformulierung und die Implementation lediglich zum Appendix. Sie sind ökonomisch legitimiert und scheinen normativ nicht mehr begründungspflichtig.

4. Europäisierung als „Streamlining“ nationaler Beschäftigungspolitiken

Die Herausbildung partiell gemeinschaftlicher Strukturen von Staatlichkeit und die neuen Formen der Artikulation von Politik und Ökonomie prägen gleichermaßen den Prozeß der Europäisierung. Die neuen Formen der Arbeitsteilung von europäischer und nationaler Ebene lassen sich nur vor dem Hintergrund beider Entwicklungsprozesse verstehen. Erst durch ihr Zusammenwirken entsteht ein spezifisches Profil, das mit den klassischen Kategorien Supranationalität und Intergouvernementalität nicht mehr erfaßt werden kann. Das Bild einer hierarchischen Durchsetzung einheitlicher supranationaler Strukturen entspricht ebenso wenig wie die Vorstellung eines "two-level games" den neuen Interaktionsformen zwischen den Ebenen. Traditionelle Vorstellungen von Staatlichkeit und die klassischen Leitbilder europäischer Integration blockieren gleichermaßen ein Verständnis von Europäisierung, als einer „multitude of co-evolving, parallel and not necessarily tightly-coupled processes“, die „a new constellation of change processes“ (Olsen 1996: 271) kennzeichnen und zu einer „convergence in national colours“ (Green Cowles/ Risse 1999: 21) führen. Die Mechanismen mit denen sich die neuen „modes of governance“ durchsetzen, basieren zwar letztendlich meist auf „imposition“, ihre Entstehung und die neue Qualität beruhen jedoch vielfach auf „involvement“ und „attraction“ (Kohler-Koch 1999: 26 ff.). Von daher sind es vor allem die „soft-policies“, die die Vertreter eines Mehrebenenansatzes hervorheben, um die neue Qualität europäischer Integration zu kennzeichnen. Eine isolierte Betrachtung der Interventionsformen sagt jedoch noch nichts über die Qualität und das Ausmaß von Strukturierung durch europäische Integration aus. Erst durch eine umfassende Analyse der Veränderung von Staatlichkeit und europäischer Integration, die 1) die Verknüpfung zwischen einzelnen Politikfeldern im

Kontext des hegemonialen Integrationsprojektes und 2) den Zusammenhang zwischen dem Formwandel der Interventionsformen und der inhaltlichen Neuausrichtung der Policies durch veränderte Formen der Artikulation von Politik und Ökonomie erfaßt, läßt sich eine Bilanz ziehen. Erst vor diesem Hintergrund läßt sich auch die Frage nach dem Wirkungsverhältnis europäischer Beschäftigungspolitik und dem Zusammenspiel der Ebenen klären.

Die Entstehungsgeschichte des Politikfeldes weist auf die Pfadabhängigkeiten europäischer Integration ebenso hin wie auf den restringierenden Charakter des hegemonialen Integrationsprojektes (Tidow 1998). Mit dem Weißbuch über „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ hatte die Europäische Kommission 1993 einen ersten Strategieentwurf vorgelegt, um auf die Beschäftigungsproblematik zu reagieren. Der analytische Bezugspunkt dieser Strategie war die fehlende Beschäftigungsintensität des Wachstums. Damit war das Eingeständnis verbunden, daß der Binnenmarktoptimismus, wie er sich noch im *Cecchini-Bericht* von 1988 niedergeschlagen hatte, falsch war. Nunmehr sollten die Grundlagen für ein beschäftigungsintensives Wachstum politisch hergestellt werden. Die Staats- und Regierungschefs strichen jedoch sofort jene Elemente, die auf eine zwar moderate aber doch EU-weite fiskalische Expansion hinwiesen. Übrig blieb die Empfehlung strukturpolitischer Reformen, die angebotsorientiert ansetzen und insbesondere auf die Flexibilität des Arbeitsmarktes und der Arbeitskräfte abzielen.

Mit dem „Essen-Follow-up“ (1994) wurde die zunächst europäisch angelegte Strategie zudem auf einen intergouvernementalen Informationsaustausch reduziert. Formal wurde ein Koordinierungsverfahren nationaler Politiken akzeptiert; damit waren jedoch weder Sanktionsmechanismen noch präzise politische Vorgaben oder Zielbestimmungen verbunden. Durch die Regierungskonferenz wurde das Verfahren zwar leicht modifiziert, die primärrechtliche Normierung ging aber nur wenig über den eingeschlagenen Pfad hinaus. Mit dem neuen Beschäftigungstitel von Amsterdam (1997) waren keine originären, europäischen Kompetenzen verbunden, was angesichts der unterschiedlichen Verfaßtheit der nationalen Arbeitsmarktregime auch kaum zu erwarten war. Der Begriff *europäische Beschäftigungspolitik* kommt im Vertragstext nicht einmal vor.

Daß die europäische Beschäftigungsstrategie – so die offizielle Beschreibung – dennoch weit mehr als nur symbolische Politik ist, verdankt sie in erster Linie ihrem inkrementalistischen Weiterbau und damit einhergehend der Verlagerung auf neue Interventionsformen. In Vorbereitung auf den Luxemburger Gipfel konkretisierte die Kommission – erstens - ihre arbeitsmarktpolitischen Reformvorschläge in 19 sog. Leitlinien, die sich um vier Säulen gruppieren (*Employability, Entrepreneurship, Adaptability* und *Equal Opportunities*). Den Regierungen wurden damit nur grobe Zielvorgaben vorgegeben, deren Erreichung ausschließlich national erfolgen sollte. Dieses “management by objectives” (Lönnroth 1998) wurde - zweitens - in der Folge von der Kommission zu einem Benchmarking-Prozeß ausgebaut. Und drittens verknüpfte sie die Beschäftigungsstrategie mit der europäischen Strukturpolitik.

Alle drei Interventionsformen zielen auf eine Öffnung nationaler Arbeitsmarktregime für neue, pfadfremde Praktiken. Über die Interventionsformen werden spezifische Inhalte transportiert, die freilich den Rahmen des Hegemonialprojektes nicht sprengen. Dennoch zielen sie

eindeutig auf eine veränderte arbeitsmarktpolitische Regulierung. Sie verstärken Wettbewerbselemente und gemeinsame Problemlösungsphilosophien. Daher brauchen sie keine harten regulativen Vorgaben, sondern zielen auf eine Harmonisierung von unten. Die zentralen strategischen Bezugspunkte werden innerhalb des nationalen institutionellen Rahmens verarbeitet; dieser wird jedoch durch sie modifiziert und neu ausgerichtet.

(1) Mit den Luxemburger Leitlinien schien zunächst nur ein zusätzlicher Arbeitsaufwand für die mitgliedstaatliche Arbeitsmarktadministration verbunden zu sein. Die laufenden und ohnehin geplanten Maßnahmen (Programme und Gesetzgebung) mußten lediglich in den sog. Nationalen Aktionsplänen (NAP) zusammengefaßt werden. Schon am Ende des ersten Berichtszeitraumes kritisierte jedoch die Kommission - in ungewöhnlich scharfer Form - die unterschiedliche Qualität der einzelnen Pläne und korrigierte - über öffentlichen Druck - die Unverbindlichkeit des Verfahrens (Tömmel 1999). Für den zweiten Berichtszeitraum ging die Kommission schon einen Schritt weiter und forderte den Ministerrat - mit Hinweis auf Artikel 128 (EU-V; Amsterdam) - auf, politische Empfehlungen für die Mitgliedstaaten zu verabschieden (European Commission 1999). Nationale und europäische Ebene werden so direkter aneinander gebunden. Die nationalen Behörden müssen auf die Kritik reagieren und sind so gezwungen, sich mit den europäischen Lösungsphilosophien auseinanderzusetzen. Diese Strategie führt nicht zu einer hierarchischen Überwachung der mitgliedstaatlichen Politik und zu einer unmittelbaren Neuausrichtung der nationalen Aktionspläne - dafür gibt es keine Entscheidungskompetenzen der EU. Sie setzt aber einen kommunikativen Prozeß zwischen der europäischen und der nationaler Ebene in Gang, in dem die einzelnen Maßnahmen in ihrer Systematik dargestellt und argumentativ begründet werden müssen.

Europäische Politik beinhaltet demnach nicht allein die Evaluation der nationalen Programme, sondern auch eine Diskussion über unterschiedliche inhaltliche Ausrichtungen der nationalen Beschäftigungspolitik. Die Wirkung dieses „Luxemburger“ Koordinierungsverfahrens besteht vorerst nicht in einer Revision der jeweiligen nationalen Arbeitsmarktpolitik; sie führt aber zu einer veränderten Arbeitsteilung und Zusammenarbeit zwischen den nationalen Ministerien. Erstmals sind durch das breite politische Spektrum der Leitlinien, die Wirtschafts-, Kultur-, Finanz-, Sozial- und Arbeitsministerien gezwungen, einen gemeinsamen Plan vorzulegen und ihre Aktivitäten aufeinander zu beziehen.

(2) Gemeinsame Problemlösungsphilosophien werden vor allem durch das arbeitsmarktpolitische Benchmarking generiert, das vom Luxemburg-Prozeß nicht zu trennen ist. Beschränkt sich die „Luxemburger“ Koordination weitgehend auf die Konvergenz übergreifender Zielvorgaben, so wird mit dem Benchmarking bereits der Weg zur Konvergenz der Instrumente und damit der Politikformulierung und -implementation beschritten. Die jährliche Berichtspflicht, der die Mitgliedstaaten unterliegen, hat bereits zu einer höheren Verbindlichkeit der Evaluation und zur Anerkennung gemeinsamer Indikatoren geführt. Dabei handelt es sich keineswegs um technische Details, denn den jeweiligen Kennziffern liegen spezifische Rationalitätskriterien zugrunde. Trotz ihrer Selektivität beanspruchen sie, die Komplexität der je spezifischen Arbeitsmarktperformanzen und -probleme abbilden zu können.

Die Bedeutung und Betonung „bester Praktiken“ - also des arbeitsmarktpolitischen Benchmarking - zieht sich inzwischen durch sämtliche Publikationen der Generaldirektion V der

Europäischen Kommission. Als Bezugspunkt dienen nicht mehr neoklassisch begründete Programme, sondern die realen Erfahrungen und Politiken der Mitgliedstaaten (womit sich das Interesse auf die historische und institutionelle Ausgestaltung der nationalen Regimearchitekturen richtet). Auch Gewerkschaften sind eher bereit, diese – als pragmatische aber professionelle – Lösungsvarianten zu akzeptieren. Skeptiker betonen den appellativen Charakter der neuen Beschäftigungsstrategie. Sie konstatieren ebenfalls eine Verlagerung auf „soft-policies“, aber sie kritisieren die mangelnde Verbindlichkeit und heben die institutionellen Differenzen der nationalen Arbeitsmarktregime, die divergierenden Problemlagen sowie den Primat nationaler Politik hervor (Keller 1999). Diese Kritik folgt noch der Vorstellung eines „competitive state building“ (Pierson 1998). Europäisches und nationales Regieren wird dabei letztlich als Nullsummenspiel konzipiert. Die hier vertretene These von der Herausbildung partiell gemeinsamer Strukturen von Staatlichkeit kommt – mit Paul Teague (1999: 54) – zu einem anderen Befund:

... the new benchmarking procedure seeks to build fairly close and meaningful connections between national labour regimes without requiring much institutional harmonisation. Balancing policy convergence and institutional diversity is the centrepiece of the new employment strategy.

Konvergenz wird dabei nicht von oben verordnet, sondern soll durch das Prozessieren von Problemlösungsstrategien erreicht werden. Die Erfolgsaussichten dieser Form der Governance werden keineswegs durch ein subversives Agieren der Kommission gewährleistet, sondern durch die neue Form der Artikulation von Politik und Ökonomie, die den Steuerungsmedien inhärent ist. Die Inhalte der Politik sind mit der hegemonialen Ausrichtung des europäischen Projektes ebenso kompatibel wie mit der strategischen Selektivität der nationalen Staatsprojekte und ihrer wettbewerbsstaatlichen Neuausrichtung. Die Imperative der Definitionsmacht des Weltmarktes haben sich in den Formwandel der Interventionen ebenso eingeschrieben wie die Ausgrenzung alternativer politischer Rationalitätskriterien in das „Europe is learning from Europe“ (Teague 1999).

(3) Auch über die Programme der Strukturfonds werden spezifische Inhalte vermittelt, die eine Reorganisation der nationalen, arbeitsmarktpolitischen Regulierung vorantreiben. Sie dienen der Kommission dazu, ihre Handlungsorientierungen und -strategien – insbesondere auf der regionalen Ebene – umzusetzen. Daß es dabei immer auch um die Verteilung materieller Ressourcen geht, steigert den Zwang zur Öffnung nationaler Programme für die pfad-fremden und europäisch gestaltete Praktiken (Knodt 1998). Beschäftigungspolitisch spielt innerhalb der Strukturfondspolitik der Europäische Sozialfonds (ESF) die hervorgehobene Rolle.

Schon mit der Strukturfondsreform im Jahre 1988 wurde der ESF von einem Instrument der Sozialpolitik zu einem Instrument der Wirtschaftsförderung umgebaut (Kaluza 1998). Seither zielt die Arbeitsmarktförderung durch die Kommission auf eine integrierte Arbeitsmarkt-, Struktur- und Wirtschaftspolitik. Freilich handelt es sich dabei nicht um verbindliche Vorgaben für die nationale Arbeitsmarktpolitik. Die nationalen und subnationalen Akteure haben weiterhin eine starke Stellung im Programmierungsprozeß und entscheiden selbst darüber, welche Schwerpunkte sie aus dem europäischen Fördermenü wählen. Die europäische

Dimension hinterläßt jedoch deutliche Spuren; denn sie begünstigt neue Förderlinien und Programme, die wiederum auf die Ausgestaltung nationaler Programme zurückstrahlen (Kaluzza 1998). Über den ESF wird dabei vor allem eine „employability“-orientierte Arbeitsmarktpolitik gefördert. Insbesondere zwei Akzente der ESF-Förderpraxis weisen über eine traditionelle, aktive Arbeitsmarktpolitik hinaus:

Erstens genießt die „Zielgruppenförderung“ für Langzeitarbeitslose, Frauen, Jugendliche und Ausgegrenzte besonderen Stellenwert. Diesen Gruppen ist gemeinsam, daß sie - entgegen der amtlichen Rhetorik - in den nationalen Programmen kaum berücksichtigt werden¹². Unter Erfolgsdruck konzentriert sich die nationale Arbeitsmarktpolitik meist auf die relativ gut vermittelbaren Arbeitslosen (sog. „creaming“). Die Adressaten der ESF-Förderung fallen schon deshalb teilweise aus den traditionellen nationalen Programmen heraus, weil deren Leistungen (z.B. Umschulungs- und Qualifizierungsbeihilfen) als Versicherungsleistungen konzipiert sind und daher Anspruchsvoraussetzungen nicht gegeben sind. Demgegenüber ist die ESF-Förderung umfassender und inklusiver angelegt. Die (Re-) Integration in den Arbeitsmarkt wird jedoch nicht aus sozialpolitischen Gründen unterstützt, sondern als „Humanressourcen“-Förderung deklariert.¹³ Um die „access ability“ der Betroffenen zum ersten Arbeitsmarkt zu verbessern, wird eine anreizorientierte Politik, wie sie vor allem durch die beschäftigungspolitischen Leitlinien gefordert wird, durch die Entwicklung eines innovativen Maßnahmenprofils ergänzt. Dieses soll vor allem den Bedingungen des tatsächlichen Bedarfs Rechnung tragen, neue Beschäftigung erschließen und damit an wirtschafts- und wettbewerbsspolitische Erfordernisse gebunden werden.

Die zweite Akzentsetzung betrifft die Ausweitung der Adressaten auf die (noch) Beschäftigten und bedeutet eine Stärkung präventiver Arbeitsmarktpolitik. Das "Ziel 2" der Strukturfondsförderung und die Gemeinschaftsinitiative ADAPT sind die wichtigsten Transmissionsriemen. Diese Programme sind unmittelbar auf den sozio-ökonomischen Strukturwandel ausgerichtet und sollen - als zentrales Ziel - die regionale Wettbewerbsfähigkeit fördern (European Commission 1994). In vielen Mitgliedstaaten wurde damit diese Form der Arbeitsmarktpolitik zum ersten Mal flächendeckend eingeführt (Natter 1997).

Daß es bei der ESF-Politik weniger um einzelne Maßnahmen geht, sondern um eine grundsätzlich neue arbeitsmarktpolitische Organisation wird Mitte der neunziger Jahre vor allem durch die Implementation lokaler Beschäftigungsinitiativen deutlich, die ins Zentrum der ESF-Aktivitäten rückt. Sie sollen eine „Vorstellung der Arbeitsgesellschaft der Zukunft“ vermitteln (European Commission 1995). Als partnerschaftliches Projekt sollen dabei einerseits neue Beschäftigungsfelder erschlossen werden, die die endogenen Entwicklungspotentiale stärken, andererseits soll eine Trennung von privaten und öffentlichen Maßnahmen überwunden werden. Das innovative Konzept scheitert freilich meist an den fragmentierten staatlichen Verwaltungsstrukturen, an der Dominanz staatlicher Akteure, dem etablierten Rollenverständnis der Arbeitsmarktparteien und an den herrschenden Programmationalitäten.

¹² Eine Ausnahme bilden Programme gegen die Jugendarbeitslosigkeit, die - z.B. in Frankreich oder in der Bundesrepublik - von den sozialdemokratisch geführten Regierungen als sozial- und arbeitsmarktpolitischer Schwerpunkt aufgelegt wurden.

¹³ Vgl. dazu als Beispiel, die Gemeinschaftsinitiative EMPLOYMENT (Kommission 1994).

Seither hat die Kommission mit einer Akzentverschiebung versucht, ihre Vorstellungen von der Arbeitsmarktregulierung noch stärker dezentral umzusetzen. Sie stellt die institutionellen Strukturen und Voraussetzungen selbst ins Zentrum ihrer Förderung. In territorialen Beschäftigungspakten sollen die Akteure zu einer gemeinsamen Problemdefinition und Entwicklungsstrategie finden, die die Bahnen einer traditionellen Arbeitsmarktpolitik bereits verlassen hat (European Commission 1998b).

Schon über die Programme der Strukturfondsförderung wird also ein spezifisches inhaltliches Profil kommuniziert. Dieses zeichnet sich durch eine umfassende „Employability“-Konzeption aus, die eine „workfaristische“ Anreizpolitik durch eine neue staatliche Arbeitsmarkt-Agenda ergänzt.

1999 wurde die Strukturpolitik erneut einer Reform unterzogen. Das bereits erwähnte Profil arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen hat dabei eine deutliche Aufwertung erfahren. Dies zeigt sich z.B. darin, daß die territorialen Beschäftigungspakte als Maßnahmentyp aufgewertet sind und die „klassische“ Differenzierung zwischen zielspezifischen Fördermaßnahmen und Adressatengruppen weitgehend aufgehoben sind: Zielgruppen und (Noch)Beschäftigte sind nunmehr in allen Zielgebieten förderbar (Council Regulation 1260/1999). Vor dem Hintergrund dieses arbeitsmarktpolitischen Profils lassen sich weitere Punkte der Strukturfondsreform benennen, die unsere These von einer veränderten Artikulation von Politik und Ökonomie sowie der Herausbildung partiell gemeinschaftlicher Strukturen von Staatlichkeit erhärten. Genannt werden sollen zunächst die neuen prozeduralen Aspekte der Förderungspraxis (Lang/Reissert 1999), bevor dann das Verhältnis zur europäischen Beschäftigungspolitik charakterisiert wird. Drei Aspekte des reformierten Verfahrens sind hervorzuheben:

- 1) Die Kommission hat sich formal weiter aus dem Programmierungsverfahren zurückgezogen, aber ihre Rolle bei der strategischen Programmierung verstärkt (u.a. durch eine Aufwertung sog. indikativer Leitlinien).
- 2) Die Evaluationsinstrumente wurden ausgebaut und die Mitgliedstaaten müssen die quantitativen und qualitativen Ziele ihrer Maßnahmen benennen.
- 3) In der Mitte des Planungszeitraumes wird eine Effizienzreserve von 4 Prozent auf die leistungsstärksten Maßnahmen (je Mitgliedstaat) verteilt.

Die Konturen dieser veränderten Förderungspraxis unterstützen unsere These von den veränderten Formen der Artikulation von Politik und Ökonomie. Mit der neuen Effizienzreserve steigt der Druck auf eine effiziente Programmverwaltung. Mit der ausgebauten Evaluation steht ein Instrument zur Verfügung, an dem Effizienz gemessen werden kann - sowohl im Hinblick auf die selbstgesteckten Ziele, als auch im Hinblick auf konkurrierende Programme bzw. Maßnahmen. Letztlich bleibt aber ein Ermessensspielraum, um den indikativen Leitlinien der Kommission eine höhere Durchsetzungsfähigkeit zu verleihen. Die (bis 1999) für die Regionalpolitik zuständige EU-Kommissarin Monika Wulf-Matthies faßte die neue Philosophie wie folgt zusammen:

Zumindest ansatzweise werden so die Voraussetzungen für einen echten ‚best practise‘ Wettbewerb geschaffen, bei dem die Europäische Kommission sehr viel stärker als bisher

eine ‚Drehscheibenfunktion‘ für innovative Konzepte wahrnehmen wird (Wulf-Matthies 1999: 371).

Durch die neue neue Strukturfondsverordnung wird schließlich die Arbeitsteilung zwischen der europäischen und der nationalen Ebene dadurch weiter entgrenzt, daß explizit eine Verknüpfung zur europäischen Beschäftigungsstrategie hergestellt wurde. So entsteht eine regelrechte Interventionsbaustelle, die die Kompetenzabgrenzung zwischen EU und Mitgliedstaat zusätzlich aufweicht.

Das neue arbeitsmarktpolitische „Ziel 3“ der Strukturfondsförderung („Unterstützung der Anpassung und Modernisierung von Politiken und Systemen der Erziehung, der Bildung und Weiterbildung sowie der Beschäftigung“) dient zugleich als Bezugsrahmen für alle Maßnahmen, die die Humanressourcen im nationalen Territorium fördern (vgl. Council Regulation 1260/1999). Zugleich bezeichnet der „Bezugsrahmen des Ziel 3 das Dokument, in dem das Umfeld der Interventionen zugunsten der Beschäftigung und der Entwicklung der Humanressourcen im gesamten Hoheitsgebiet jedes Mitgliedstaates beschrieben ist und die Zusammenhänge mit den Schwerpunkten des nationalen beschäftigungspolitischen Aktionsplanes ermittelt sind“ (ebd.: Artikel 9b). Damit wird die gesamte Strukturförderung weiter integriert. Das hat einmal zur Folge, daß die klassische Arbeitsteilung der federführenden Ressorts in der nationalen Strukturpolitik unterlaufen wird. Regionalpolitik, Wirtschaftsförderungspolitik und Arbeitsmarktpolitik müssen strategisch stärker aufeinander abgestimmt werden. Der Zwang zu gemeinsamen Situationsdeutungen und zur Formulierung von Problemlösungsstrategien wird dadurch verstärkt. Zum anderen tritt die Verknüpfung mit dem „Luxemburg-Prozeß“ hinzu. Die Kommission konkretisiert diese wie folgt:

Bei der Beschreibung der nationalen Strategie sind im politischen Bezugsrahmen die für die Gemeinschaftsbeteiligungen ausgewählten Prioritäten im Hinblick auf die Gesamtstrategie, wie sie im Nationalen Aktionsplan für Beschäftigung (NAP) beschrieben und im Rahmen des Überwachungsprozesses für die Europäische Beschäftigungsstrategie beurteilt wurden, zu begründen (European Commission 1999b).

Die Strukturfondsförderung soll einerseits die nationalen Aktionspläne (nur) ergänzen. Im Gegenzug jedoch steigt der Druck, auf eine Kohärenz von nationalen Aktionsplänen und dem europäischem Bezugsrahmen hinzuarbeiten. Als Kriterium für die Beurteilung des Bezugsrahmens und damit für die Gewährung von ESF-Mitteln wird nun auch die Qualität des nationalen Aktionsplanes herangezogen. Damit wird den Empfehlungen der Kommission (resp. des Ministerrates) zusätzliche Durchsetzungsfähigkeit verliehen. Aktionsplan, beschäftigungspolitische Leitlinien, ESF-Verordnung und Strukturfonds-Leitlinien bilden Bezugs- und Orientierungspunkte für die nationale Politik. Für die europäische Ebene ergeben sich damit vielfältige Einflußkanäle für die nationale Politikgestaltung und die Formulierung der nationalen Aktionspläne (NAP). So mahnt die Kommission bereits an:

Es liegt auf der Hand, daß die in den NAP niedergelegte Beschäftigungsstrategie mit den Prioritäten für die Entwicklung der Humanressourcen in Einklang stehen muß, die aus dem ESF gefördert werden (European Commission 1999c).

Insgesamt kann daher von einer Neuvermessung der Arbeitsteilung zwischen der europäischen und der nationalen Ebene und von einer Entterritorialisierung der Zuständigkeitsbereiche gesprochen werden. Arbeitsmarktpolitik wird künftig stärker europäisiert sein, ohne deshalb zwangsläufig eine Harmonisierung der Strukturen voranzutreiben. Gleichwohl entsteht innerhalb der Nationalstaaten ein institutioneller und inhaltlich-konzeptiver Anpassungsdruck. Die gemeinsamen Strukturen von Staatlichkeit verwischen die Grenzen zwischen europäischen Vorgaben und nationaler Implementation ebenso wie die zwischen europäischen Empfehlungen und nationaler Autonomie. Die politikfeldspezifischen Entwicklungen im Rahmen europäischer Governance-Formen werden freilich durch das hegemoniale Integrationsprojekt angeleitet. Gerade dieser Zusammenhang begrenzt die Reformspielräume innerhalb der europäischen Beschäftigungspolitik - und damit auch die Hoffnungen, daß über die Beschäftigungspolitik das Verhältnis von ökonomischer und sozialer Integration neu vermesen werden könnte. Die neue Kultur der nationalen und europäischen Standort- und Wettbewerbspakte (Hassel 1998) dient vor allem dazu, den institutionellen Anschluß an das Projekt der Währungsunion, d.h. an die europäische Geldpolitik, zu gewährleisten und die nationalen Wettbewerbsbedingungen zu verbessern. Das Projekt eines „sozialen Europa“ ist dabei vollständig in den Hintergrund getreten. Leitmotiv der neuen Verhandlungssysteme ist das Gleichgewicht zwischen dem Nationalstaat und der institutionellen Ordnung der neuen Euro-Zone - das Gleichgewicht zwischen ökonomischer Effektivität und sozialer Gerechtigkeit ist dagegen von sekundärer Bedeutung (Teague 1999). Auch in der Arbeitsmarktpolitik haben die ökonomischen Imperative und Rationalitätskriterien insofern die politische Entscheidungsspielräume präformiert und eingeengt, als diese vor allem auf die Förderung eines wettbewerbsorientierten Strukturwandels – und nicht primär auf soziale Integration – zugeschnitten wurde.

5. Die neue Qualität der Verknüpfung: Zwischen Dynamik und Krise

Die am Beispiel der Beschäftigungspolitik dargestellte neue Form der Verknüpfung und Vermittlung zwischen der europäischen und der nationalen Politik verweist auf Grenzen der gängigen integrationstheoretischen Interpretationsschemata. Das Gegensatzpaar von Supranationalität (Sandholtz/Stone Sweet 1998) und Intergouvernementalität (Moravcsik 1998), das auch noch die aktuellen Debatten beherrscht, vermag weder den hier beschriebenen Prozeßcharakter der europäischen Beschäftigungspolitik noch deren Wirkungsweise angemessen zu begreifen. Das Zusammenwirken von nationaler Politik und europäischer Zusammenarbeit bedarf vielmehr der im Rahmen eines Mehrebenenansatzes vorgenommenen Erweiterung der Theorieperspektiven um vergleichende Ansätze und um Policy-Analysen (Hix 1994; Schumann 1996).

Die neue Qualität der Verbindung und Vermittlung zwingt jedoch nicht nur zu einer modifizierten empirischen und theoretischen Forschungsperspektive. Sie reflektiert zugleich den Übergang in eine qualitativ neue Phase der Integration. Die „Post-Maastricht-Krise“ hat deut-

lich werden lassen, daß sich die Beziehungen zwischen europäischer und nationaler Politik nicht mehr länger mit dem Begriff der Komplementarität beschreiben lassen. Der staatliche Charakter europäischer Integration wurde folgerichtig fortan verstärkt hervorgehoben (Wessels 1992; Caporaso 1996; Armstrong/ Bulmer 1998: 49). Die Beschreibungen von europäischem Governance konzentrieren sich in diesem Zusammenhang vor allem auf die dynamischen Aspekte der Herausbildung europäischer Verhandlungssysteme, die als europäische Interventionsformen – im Gegensatz zur These von der „Politikverflechtungsfalle“ (Scharpf) – den Prozeß der Transformation von Staatlichkeit vorantreiben. Die beklagte Ausblendung der damit einhergehenden Legitimationsdefizite (Kohler-Koch 1999) sowie der technokratische und herrschaftliche Charakter europäischer Integration ist jedoch nicht allein die Folge einer auf Problemlösungs- und Leistungsfähigkeit gerichteten Analyse (Greven 1999: 110), sondern zuvorderst der ungleichen Europäisierung von Staatlichkeit geschuldet.

Ein staatstheoretisch fundierter integrationstheoretischer Ansatz vermag daher gleichermaßen die dynamischen und krisenhaften Aspekte zu erfassen. Das Auseinanderfallen von Territorium und Territorialität als Folge der Globalisierung (Sassen 1998) entfaltet sich unter den Bedingungen der regionalen Integration in Europa als eine Herausbildung partiell gemeinschaftlicher Strukturen von Staatlichkeit. Während die staatlichen Interventionsformen auf einem entterritorialisierten, europäischen Politikzyklus basieren, bleiben die Mechanismen der Interessenvermittlung an den nationalstaatlichen Kontext gebunden. Diese ungleiche Europäisierung ist gleichermaßen Ursache für Dynamik und Stagnation, für Stabilität und Krise.

Europäisches Governance forciert die Umsetzung neuer Formen der Artikulation von Politik und Ökonomie und beschleunigt den Prozeß der Transformation von Staatlichkeit. Die damit verbundenen *gesellschaftlichen* Umbruchprozesse müssen jedoch innerhalb der einzelnen Nationalstaaten verarbeitet werden. Ein gesellschaftlicher Interessenausgleich kann sich nicht über europäische Strukturen von Staatlichkeit vollziehen. Der europäische Interessenausgleich bleibt auf die intergouvernementale Vermittlung zwischen den nationalen Staatsprojekten angewiesen, die sich im hegemonialen Integrationsprojekt verdichten. Die politikfeldspezifischen Integrationsprojekte können so zwar eine Anreicherung und Konkretisierung, aber keine Neuausrichtung des hegemonialen Integrationsprojektes erreichen. Der Dynamik des Mehrebenensystems bei der Transformation von Staatlichkeit steht der institutionell verankerte intergouvernementale Zwang der EG – als Folge fehlender zivilgesellschaftlicher Puffer – gegenüber. Dynamik und Politikblockade sind somit gleichermaßen das Produkt europäischer Integration in der Folge der Post-Maastricht-Krise.

Die europäische Beschäftigungspolitik bleibt somit weiterhin an das Hegemonialprojekt des liberalen Produktivismus (und den damit verbundenen Primat der Wettbewerbsorientierung) gebunden. Qualitativ neu sind dagegen Bemühungen um eine „produktivistische (d.h. wettbewerbsorientierte, d. Verf.) Rekonstruktion von Solidarität“ (Streeck 1999: 12). Die Frage der Marktfähigkeit der Individuen, die der Neoliberalismus bisher stillschweigend vorausgesetzt hat, wird – wenn auch unter Ausklammerung der gesellschaftlichen Dimensionen – zum Thema der Politik. Die Tabuisierung von Umverteilung verweist auf die Dominanz neoliberaler Politik. Zugleich entstehen neue Formen eines „angebotsorientierten Egalitarismus“,

der nicht mehr auf eine „Dekommodifizierung von Individuen“, sondern auf „gleiche Chancen für Kommodifizierung“ (d.h. des Zugangs zum ersten Arbeitsmarkt) zielt (Streeck 1999: 8). Die jüngsten Auseinandersetzungen um die Politik der europäischen Sozialdemokratie – z.B. um das „Schröder-Blair-Papier“ – verweisen jedoch auf die Instabilität dieser neuen Strategien der Vergesellschaftung (Felder/ Tidow/ Wolfswinckler 1999). Trotz aller Tendenzen zur Ökonomisierung ist die Zukunft des europäischen Gesellschaftsmodells noch nicht entschieden.

Literatur

- Altwater, Elmar/ Mahnkopf, Birgit (1996), Grenzen der Globalisierung. Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft, Münster.
- Amstrong; Kenneth/ Bulmer, Simon J. (1998): The Governance of the Single European Market, Manchester; New York.
- Banting, Keith G. (1995): The Welfare State as Statecraft: Territorial Politics and Canadian Social Policy, in: Leibfried, Stephan/Pierson, Paul (Hrsg.): European Social Policy. Between Fragmentation and Integration, Washington, 269-300.
- Bieling, Hans-Jürgen/ Deppe, Frank (1999), Europäische Integration und industrielle Beziehungen. Zur Kritik des Konzeptes des „Wettbewerbskorporatismus“, in: Schmitthener, H./Urban, H. J., (Ed.), Sozialstaat als Reformprojekt, Hamburg, 275-300.
- Bieling, Hans-Jürgen/ Deppe, Frank, (Ed.) (1997), Arbeitslosigkeit und Wohlfahrtsstaat in Westeuropa. Neun Länder im Vergleich, Opladen.
- Blancke, Susanne/ Roth, Christian/ Schmid, Josef (1999): Beschäftigungsfähigkeit – Begriffe, Konzepte, Strategie. Diskussionsgrundlage, <http://www.uni-tuebingen.de>.
- Caporaso, James A. (1996): The European Union and Forms of State. Westphalian, Regulatory or Post-Modern?, in: Journal of Common Market Studies 1/1996, 29-52.
- Caporaso, James/ Green-Cowles, Maria/ Risse, Thomas (1999), Introductory Chapter aus: Dies (Ed.), Europeanization and Domestic Change, (im Erscheinen).
- Cerny, Philip G., Reconstructing the Political in a Globalizing World. States, Institutions and Governance, Paper presented at the ECPR-Workshop "National Models and Transnational Structures: Globalisation and Public Policy" in Mannheim, 26.-31. März 1999.
- Cockett, Richard (1995): Thinking the Unthinkable. Think-Tanks and the Economic Counter-Revolution 1931-1983, London.
- Council Regulation (EC) No 1260/1999 of 21 June 1999 laying down general provisions on the Structural Funds, in: Official Journal of the European Communities L 161, 26.6.1999, 1-42
- Deppe, Frank/ Felder, Michael (1993): Zur Post-Maastricht-Krise der Europäischen Gemeinschaft (EG), FEG-Arbeitspapier Nr. 10, Marburg.
- Deppe, Frank/ Weiner, Klaus-Peter, (Ed.) (1991): Binnenmarkt '92. Zur Entwicklung der Arbeitsbeziehungen in Europa, Hamburg.
- Esping-Anderson, Gøsta (1990): The Three Worlds of Welfare Capitalism, Princeton, New Jersey.
- European Commission (1994): Mitteilung an die Mitgliedstaaten über die Leitlinien für Operationelle Programme oder Globalzuschüsse, die die Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative „Anpassung der Arbeitnehmer an den industriellen Wandel (ADAPT)“ zur Förderung der

- Beschäftigung und der Anpassung der Arbeitnehmer an den industriellen Wandel vorschlagen können, ABl. (Official Journal of the European Communities) C 180, 1.7.1994, 30-35.
- European Commission (1995): Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. A European Strategy for Encouraging Local Development and Employment Initiatives, COM (95) 273 final, Brüssel, 16.6.1995.
- European Commission (1997): Commission Draft for the Joint Employment Report 1997 (Rev. 8), Brüssel, 30.9.1997.
- European Commission (1998): Employment Policies in the EU and in the Member States. Joint Report, Luxemburg
- European Commission (1998b): Second report on Local Development and Employment Initiatives. The era of tailor-made jobs, SEC (98) 25, January 1998.
- European Commission (1999): Commission Recommendation for Council Recommendation on the Implementation of Member States' Employment Policies, o.O; o.J.
- European Commission (1999b): Vademecum : Plans and programming documents for the Structural Funds 2000-2006, http://www.inforegio.cec.eu.int/wbdoc/docoffic/offi_en.htm.
- European Commission (1999c): Communication of the Commission: The Structural Funds and their coordination with the Cohesion Fund. Guidelines for programmes in the period 2000-06. Brüssel, 1.7.1999.
- European Commission/ Council of Ministers (1996): Beschäftigung und Wachstum in Europa. Gesamtbericht zur Beschäftigung (1996) für den Europäischen Rat (Tagung in Dublin), Brüssel.
- European Council (1999) Conclusion of the Presidency (European Council Cologne), 3.-4. June 1999, <http://www.europarl.eu.int/dg7/summits/en/index.htm>.
- European Round Table of Industrialists (1996): Benchmarking for Policy-Makers. The Way to Competitiveness, Growth and Job Creation, o.O.
- Felder, Michael (1993): 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.
- Felder, Michael (1999): Die Veränderung von Staatlichkeit und neue Formen der Bürokratisierung (Dissertation, Gerhard Mercator Universität Gesamthochschule Duisburg).
- Felder, Michael/ Tidow, Stefan/ Wolfswinkler, Günther (1999): Jenseits von Eurooptimismus und -pessimismus. Integrationstheorie und europäische Politik vor neuen Herausforderungen, EU-Krit Discussion Paper No. 4 (Oktober 1999) (<http://staff-www.uni-marburg.de/~feg/>).
- Feldmann, Horst (1998): Die neue gemeinschaftliche Beschäftigungspolitik, in: Integration, 1/1998, 43-49.
- Gazier, Bernard (Ed.) (1999): Employability: Concepts and Policies. Report 1998, Employment Observatory RESEARCH Network, Berlin.
- Giddens, Anthony (1995): Beyond Left and Right. The Future of Radical Politics, Cambridge.
- Gill, Stephen (1998): European Governance and New Constitutionalism: Economic and Monetary Union and Alternatives to Disciplinary Neoliberalism in Europe, in: New Political Economy, 1/98, 5-26.
- Glyn, Andrew et al. (1991): The Rise and Fall of the Golden Age, in: Marglin St. A. and Schor, J. B., Eds., The Golden Age of Capitalism. Reinterpreting the Postwar Experience, Oxford.
- Grande, Edgar (1998): Privatisierung und Regulierung aus politikwissenschaftlicher Sicht, in: Gusy, Christoph (Hg.): Privatisierung von Staatsaufgaben: Kriterien – Grenzen – Folgen, Baden-Baden, 37-56

- Green Cowles, Maria/ Risse, Thomas (1999): Europeanization and Domestic Change: Conclusions, in: Caporaso, James/ Green Cowles, Maria/ Risse, Thomas (Ed.) *Europeanisation 1999 and Domestic Change* (im Erscheinen).
- Greven, Michael Th. (1999): *Die politische Gesellschaft*, Opladen.
- Hassel, Anke (1998): Soziale Pakte in Europa, in: *Gewerkschaftliche Monatshefte* 10/1998, 626-637.
- Hay, Colin/ Marsh, David, Introduction: Towards a New (International) Political Economy, in: *New Political Economy* 1/1999, 5-22.
- Hirsch, Joachim (1995): *Der nationale Wettbewerbsstaat. Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus*, Berlin - Amsterdam.
- Hix, Simon (1994): The Study of the European Community: The Challenge to Comperative Politics, in: *West European Politics* 1/1994, 1-30.
- Hobsbawm, Eric (1994): *Age of Extremes. The Short Twentieth Century. 1914-1991*, London.
- Jachtenfuchs, Markus/ Kohler, Koch, Beate (1996): Regieren im dynamischen Mehrebenensystem, in: dies. (Hg.), *Europäische Integration*, Opladen, 15-44.
- Jessop, Bob (1993): Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy, in: *Studies in Political Economy* 1/1993, 7-39.
- Jessop, Bob (1995): Die Zukunft des Nationalstaats: Erosion oder Reorganisation? Grundsätzliche Überlegungen zu Westeuropa, in: *Europäische Integration und politische Regulierung – Aspekte, Dimensionen, Perspektiven*, FEG-Studie Nr. 5, Marburg, 9-47.
- Kaluza, Hildegard (1998): *Der Europäische Sozialfonds. Seine Entwicklung und Funktion im europäischen Integrationsprozeß mit einem Exkurs zu seiner Bedeutung für die bundesdeutsche Arbeitsförderung*, Baden-Baden.
- Keller, Berndt (1999): Aktuelle Entwicklungen "europäischer" Beschäftigungspolitik: Vom Weißbuch zum Beschäftigungskapitel, in: *Sozialer Fortschritt*, 6/1999, 141-150.
- Knodt, Michèle (1998): Tiefenwirkung europäischer Politik. Eigensinn oder Anpassung regionalen Regierens?, Baden-Baden.
- Kohler-Koch, Beate (1999): The Evolution and Transformation of European Governance, in: Kohler-Koch, Beate/Eising, Rainer (Hrsg.), *The Transformation of Governance in the European Union*, London; New York, 14-35.
- Lang, Jochen/ Reissert, Bernd (1999): Reform des Implementationssystems der Strukturfonds. Die neuen Verordnungen vor dem Hintergrund der Leistungsfähigkeit des bisherigen Systems, in: *WSI-Mitteilungen*, 6/1999, 380-389.
- Liepietz, Alain (1992): *Towards a New Economic Order. Postfordism, Ecology and Democracy*, London.
- Liepietz, Alain (1991): Demokratie nach dem Fordismus, in: *Das Argument* 189, 109-137.
- Lönnroth, Karl-Johan (1998): Die neuesten Entwicklungen in der Europäischen Beschäftigungsstrategie, in: *ESF- InforRevue*, 6/1998, 31-33.
- Majone, Giandomenico (1996): Redistributive und sozialregulative Politik, in: Jachtenfuchs, M./ Kohler-Koch, B., (Hg.), *Europäische Integration* Opladen, 225-247.
- Majone, Giandomenico (Ed.) (1996): *Regulating Europe*, London; New York.
- Moravcsik, Andrew (1997): Warum die Europäische Union die Exekutive stärkt: Innenpolitik und internationale Kooperation, in: Wolf, Klaus-Dieter (Hg.), *Projekt Europa im Übergang? Probleme, Modelle und Strategien des Regierens in der Europäischen Union*, Baden-Baden, 207-223.

- Moravcsik, Andrew (1998): *The Choice for Europe. Social Purposes and State Power from Messina to Maastricht*, New York.
- Natter, Ehrenfried (1997): *Der Europäische Sozialfonds – Versuch einer europäischen Arbeitsmarktpolitik?*, in: Slupetzky, Walter (Hg.) *Europa ohne Arbeit? Beiträge zur Zukunft der Arbeitsmarktpolitik*, Stuttgart, Berlin, Köln 1997, 43-70.
- Olsen, Johan P. (1996): *Europeanization and Nation-State Dynamics*, in: Gustavsson, Sverker/Lewin, Leif (Hrsg.), *The Future of the Nation State*, London, 245-285.
- Panitch, Leo (1994): *Globalisation and the State*, in: Miliband, R. and Panitch, L., Eds., *Socialist Register 1994*, London, 60-93.
- Peck, Jamie (1999), „Help and hassle“: Mittel, Motive und Methoden lokaler Workfare-Strategien, in: Lang, Sabine u.a. (Hg.), *Jobwunder USA - Modell für Deutschland?* Münster 1999, 192-209.
- Philpott, John (1999): *Improving Employability and Welfare tor Work Policies: A U.K. Perspektive*, in: Gazier, Bernard (Ed.) *Employability: Concepts and Policies. Report 1998*, Employment Observatory REASEARCH Network, Berlin, 97-120.
- Pilz, Frank (1998): *Der Steuerungs- und Wohlfahrtsstaat Deutschland. Politikgestaltung versus Fiskalisierung und Ökonomisierung*, Opladen.
- Plehwe, Dieter/ Walpen, Bernhard, *Wissenschaftliche und wissenschaftspolitische Produktionsweisen im Neoliberalismus*, in: *Prokla*, Heft 115, 29. Jg., 1999, 203 - 235.
- Pollack, Mark A (1998): *Beyond Left and Right. Neoliberalism and Regulated Capitalism in the treaty of Amsterdam*, Working Paper Series in European Studies, 2/1998, <http://polyglot.lss.wisc.edu/eur/>.
- Ruggie, John G. (1992): *International Regimes Transactions and Change. Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order*, in: *International Organizations* 2/1982, 379-416.
- Sandholtz, Wayne/ Stone Sweet, Alec (Ed.) (1998): *European Integration and Supranational Governance*, Oxford
- Sassen, Saskia (1998): *Zur Einbettung des Globalisierungsprozesses: Der Nationalstaat vor neuen Aufgaben*, in: *Berliner Journal für Soziologie* 3/1998, 345-357.
- Sassoon, Donald (1997): *One Hundred Years of Socialism. The West European Left in the Twentieth Century*, London.
- Scharpf, Fritz W. (1987): *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa*, Frankfurt/Main; New York.
- Scharpf, Fritz W. (1999): *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?* Frankfurt/New York.
- Schumann, Wolfgang (1996): *Neue Wege in der Integrationstheorie. Ein policy-analytisches Modell zur Interpretation des politischen Systems der EU*, Opladen.
- Starie, Peter (1999): *Globalisation, the State an European Economic Integration*, in: *Journal of European Area Studies* 1/1999, 39-53.
- Steinhilber, Jochen (1999): *Die französische Europadebatte der achtziger und neunziger Jahre. Zwischen nationalstaatlicher Konsolidierung und europäischer Integration*, FEG-Studie Nr. 12, Marburg.
- Streeck, Wolfgang (1999): *Competitive Solidarity: Rethinking the "European Social Model"*, MPIfG Working Paper 99/8, September.
- Teague, Paul (1999): *Reshaping Employment Regimes in Europe: Policy Shifts Alongside Boundary Change*, in: *Journal of Public Policy* 1/1999, 33-62.
- Therborn, Göran (1995): *European Modernity and Beyond. The Trajectory of European Societies 1945-2000*, London.

- Théret, Bruno (1994): To have or to Be: On the Problem of the Interaction between State and Economy and its "Solidaristic" Mode of Regulation, in: *Economy and Society* 1/1994, 1-46.
- Tidow, Stefan (1998): Europäische Beschäftigungspolitik. Die Entstehung eines neuen Politikfeldes: Ursachen, Hintergründe und Verlauf des politischen Prozesses, FEG-Arbeitspapier Nr. 18, Marburg.
- Tidow, Stefan (1999): Benchmarking als Leitidee. Zum Verlust des Politischen in der europäischen Perspektive, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, H. 3, 301-309.
- Tömmel, Ingeborg (1999): Jenseits von regulativ und distributiv: Policy-Making der EU und die Transformation von Staatlichkeit, in: Grande, Edgar/ Jachtenfuchs, Markus (Hg.), *Wie problemlösungsfähig ist die EU ?* (im Erscheinen).
- Traxler, Franz (1995): Vom Nachfrage- zum Angebotskorporatismus? Sozialpartnerschaftliche Stabilitätsbedingungen im Wandel, in: Tálos, Emmerich (Hg.), *Sozialpartnerschaft. Kontinuität und Wandel*, Wien
- Tronti, Leonello (1998): *Benchmarking Employment Performance and Labour Market Policies. Final Report 1997*, Berlin.
- Watson, Gregory H. (1993): *Benchmarking: Vom Besten lernen*, Landsberg/Lech.
- Wessels, Wolfgang (1992): Staat und (westeuropäische) Integration, in: Kreile, Michael (Hg.), *Die Integration Europas*, PVS-Sonderheft 23/1992, 36-61.
- Willke, Helmut (1992): *Ironie des Staates. Grundlinien einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaften*, Frankfurt/Main.
- Wulf-Matthies, Monika (1999): Agenda 2000 und die Reform der Europäischen Struktur- und Regionalpolitik. Die Neuorientierung an beschäftigungs- und Wachstumspolitik macht Deutschland zum Gewinner der Reform, in: *WSI-Mitteilungen* 6/1999, 362-371.
- Ziltener, Patrick (1999): *Strukturwandel der europäischen Integration. Die Europäische Union und die Veränderung von Staatlichkeit*, Münster.

Gabriele Gilbert

Aktive Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in Dänemark

– Die Reform des universalistischen Wohlfahrtsstaates in den neunziger Jahren –

1. Einleitung

Die Entwicklung auf dem dänischen Arbeitsmarkt der 90er Jahre wird zunehmend als eine Erfolgsgeschichte wahrgenommen. Dänemark ist neben den Niederlanden das einzige Land in Europa, das innerhalb einer Legislaturperiode (1994-1998) die international standardisierte Arbeitslosenquote von 8,2 auf 4,2 Prozent zu halbieren vermochte (vgl. Schmid 1999: 31). Damit hat die dänische Regierung nach Jacob Torfing (1999b: 8) „certainly produced a ‘miracle’ as unemployment has diminished while the inflation rate remains low“. Im gleichen Zeitraum hat die Beschäftigung deutlich zugenommen. Die Erwerbsbeteiligung ist mit 79 Prozent ähnlich hoch wie in den USA und Schweden. Diese Erfolge sind allerdings nicht einer einzigen Politik zuzuschreiben, sondern einem umfassenden, gesamtwirtschaftlichen Ansatz: "Kennzeichen des dänischen Weges ist (...) ein konzertiertes Vorgehen von Fiskalpolitik, Lohnpolitik sowie aktiver und passiver Arbeitsmarktpolitik" (Döhrn 1998: 163).

Das dänische Beschäftigungsmodell kann als korporatistisch und konsensual beschrieben werden. Die Gewerkschaften verfügen über einen hohen Organisationsgrad (ca. 80 Prozent), die Lohnspreizung ist gering und die Ausgaben für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, die sich auch in hohen Lohnersatzleistungen widerspiegeln, sind hoch. Aufgrund des gelockerten Kündigungsschutzes sowie der neuen Möglichkeit, Arbeitslose zur Annahme einer angebotenen Beschäftigung oder zur Teilnahme an einer Qualifizierungsmaßnahme zu veranlassen, erreicht Dänemark allerdings ein hohes Maß an Arbeitsmarktflexibilität. Dieser Zwang zur Flexibilisierung findet in der Gesellschaft ein hohes Maß an Akzeptanz; denn die Lohnersatzleistungen sind immer noch relativ hoch. Für diese Verbindung von Flexibilität und sozialer Sicherheit hat sich in Dänemark der Begriff *flexicurity* etabliert.

Die dänische Regierung betreibt eine Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik, die nachfrage- und angebotsorientierte Maßnahmen miteinander kombiniert. So soll z.B. durch eine zeitweise defizitäre Fiskalpolitik und eine expansive Geldpolitik ein günstiger Rahmen für Investitionen und Verbrauch geschaffen werden. Seit 1993 verfolgt das Land eine antizyklische

sche Politik zur Bekämpfung der konjunkturbedingten Arbeitslosigkeit. Zunächst wurde die Nachfrage über öffentliche Investitionen und Steuerentlastungen stimuliert. Daran schloß sich eine Phase der Haushaltskonsolidierung an. Auf der Angebotsseite wird eine moderate Lohnpolitik verfolgt. Außerdem sind wegen der überwiegenden Finanzierung der Sozialleistungen aus Steuern die Lohnnebenkosten niedrig. Das Arbeitsangebot wurde durch Vorruhestandsregelungen und Freistellungsmöglichkeiten deutlich reduziert. Wegen des hohen Sicherungsniveaus (ca. 70 Prozent des letzten Einkommens) wurden diese Maßnahmen weitgehend akzeptiert. Arbeitslose sind verpflichtet, an Bildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen teilzunehmen. Mit den neuen „Aktivierungsprogrammen“ gehen freilich verschärfte Anspruchsvoraussetzungen beim Bezug von Arbeitslosengeld einher.

Diese arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen mit Modellcharakter sind nicht nur wegen der Reduzierung der Arbeitslosigkeit interessant.

Sie sind zugleich intelligente Formen der flexiblen Qualifizierung, der Verbesserung des gesellschaftlichen Humankapitals. Dies korrespondiert mit den hohen öffentlichen Ausgaben für Bildung und Weiterbildung in Dänemark. Damit sichert sich Dänemark zum einen auf der Angebotsseite eine entscheidende Voraussetzung für einen mittelfristig steileren Wachstumspfad. Auf der anderen Seite gibt eine intelligente Qualifizierungspolitik genügend Spielräume für die Stabilisierung der geringen Lohnspreizung: Nicht die Lohndifferenzierung soll flexibilisiert werden, sondern die Qualifikationsstruktur. Niedriglohnstrategien werden zwar diskutiert, haben aber aktuell keine Chance in Dänemark (Scherrer et al. 1998: 26).

Dieser Beitrag will die Erfolgsbedingungen des „dänischen Modells“ genauer analysieren. Dabei wird gefragt, wie Dänemark die Arbeitslosigkeit deutlich reduzieren konnte und ob (und wie) diese Entwicklung – neben günstigen makroökonomischen Rahmenbedingungen – auch auf eine neue, aktive Arbeitsmarktpolitik zurückgeführt werden kann.

2. Vom "sozialen Auffangnetz" zum Trampolin: Der Wandel des dänischen Wohlfahrtsstaates in den 90er Jahren

2.1. Soziale Sicherheit in Dänemark

Die Systeme der sozialen Sicherung in Dänemark sind zum größten Teil durch Steuern – überwiegend durch die Mehrwertsteuer – finanziert. Daher sind die Lohnnebenkosten sehr niedrig. Die Staatsquote liegt bei über 50 Prozent. Das Niveau der Leistungen ist hoch. Arbeitslose erhalten zum Beispiel bis zu vier Jahre lang 90 Prozent des letzten Lohns.

Auch in anderen Bereichen wird bei ohnehin vergleichsweise geringer Lohnspreizung über den Staat deutlich umverteilt. Dies wird von den Dänen offenbar als Preis für eine intakte Gesellschaft akzeptiert (Scherrer et al. 1998: 26).

Der Staat wendet mehr als 20 Prozent des BIP für soziale Leistungen auf. Dieser Anteil hat sich in den letzten 25 Jahren verdoppelt. Darin spiegelt sich auch der Anstieg der Arbeitslosigkeit: Der Anteil an Sozialleistungen hatte 1994 – dem Jahr der höchsten Arbeitslosigkeit – seinen Höhepunkt. (vgl. Döhrn 1998: 165).

Dänemark gehört nach der Typologie Esping-Andersens (1990) zur Gruppe der sozialdemokratischen (universalistischen) Wohlfahrtsstaaten. Diese verfolgen das Ziel, alle Einwohner in das System der sozialen Sicherung einzubinden – unabhängig von der Art und Dauer der Erwerbstätigkeit der Bürger. Die wichtigsten Elemente des dänischen sozialen Sicherungssystems sind die *Volksrente* (eine Grundversorgung für alle Einwohner) bei Invalidität und Alter, Zusatzrentenversicherungen für Arbeitnehmer, ein gut ausgebautes Gesundheitssystem, eine Arbeitsunfallversicherung, eine reichhaltige Palette von Leistungen für Familien mit Kindern und die *freiwillige* Arbeitslosenversicherung (in Dänemark werden die Arbeitslosenkassen im staatlichen Auftrag von der Gewerkschaften verwaltet). Dazu kommt die bedarfsorientierte Sozialhilfe und eine Reihe sozialer Dienste. Obligatorisch ist inzwischen auch eine beitragsfinanzierte Arbeitsmarktzusatzrente, deren Höhe von der Länge der Versicherungszeit abhängt (vgl. Köhler 1997: 25; Klammer 1998: 55).

In den letzten Jahren wurden die Sozialversicherungssysteme in zwei Richtungen reformiert. Auf der einen Seite wurde die Steuerfinanzierung durch eine Mischfinanzierung abgelöst. Das heißt: Arbeitgeberbeiträge und ein höherer Arbeitnehmerbeitrag (Arbeitsmarktbeitrag; eine besondere Form der Lohnsteuer, die seit 1993 einen Teil der regulären Einkommenssteuer ersetzt) wurden eingeführt. Auf der anderen Seite wurden die Voraussetzungen für den Bezug von Sozialleistungen enger gefaßt. Es wurde stärker kontrolliert, ob sich Arbeitslose um die Aufnahme einer Tätigkeit bemühen. So fördert ein „Aktivierungsprogramm“ die Eingliederung von Arbeitslosen, verlangt ihnen jedoch sehr viel stärker als früher Eigeninitiative ab. Außerdem wird mit Leistungszug gedroht, falls ein Arbeitsloser die Teilnahme an den – in einem persönlichen Handlungsplan – festgelegten Maßnahmen verweigert. Dazu wurde die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld auf vier Jahre beschränkt. Die Aufnahme einer subventionierten Arbeit begründet keine neuen Ansprüche. Für jugendliche Arbeitslose wurde der Umfang der Sozialleistungen an den Abschluß einer Berufsausbildung gebunden (vgl. Döhrn 1998: 165 f.).

2.2. Der Weg der dänischen Sozialdemokratie

Im Januar 1993 mußte die konservativ geführte Regierung von Premierminister Poul Schlüter wegen einer Affäre um die gesetzwidrig verweigerte Aufnahme tamilischer Flüchtlinge zurücktreten. Danach regierte eine Koalition aus Sozialdemokraten, Sozialliberalen (*Radikale Venstre*), Zentrumsdemokratischer Partei und Christlicher Volkspartei. Premierminister wurde der Sozialdemokrat Poul Nyrup Rasmussen. Seit den Wahlen zum *Folketing* 1994 setzt sich die Regierung nur noch aus der sozialdemokratischen und der sozialliberalen Partei zusammen.

Als oberste innenpolitische Aufgabe proklamierte die neue Regierung die Bekämpfung und Reduzierung der Arbeitslosigkeit. Bereits im Laufe des Jahres 1993 verabschiedete das

Folketing mehrere Reformen, darunter auch eine Steuer- und eine Arbeitsmarktreform, die mit Beginn des Jahres 1994 in Kraft traten.

Die dänische Regierung will mit ihrer Strategie eine Alternative zu den seit den 80er Jahren weltweit auftretenden neoliberalen Umbrüchen schaffen (vgl. Hirsch 1995, Jessop 1996: 165 ff.). Der dänische Wohlfahrtsstaat wird zwar umgebaut, ohne allerdings die Stabilität der generösen Leistungen anzutasten. Die Arbeitsmarktpolitik setzt besonders auf die Qualifizierung der Erwerbsbevölkerung. Damit unterscheidet sich das dänische Konzept wesentlich von den neoliberalen Strategien anderer Länder, die flexible und prekäre Beschäftigungsverhältnisse schaffen sowie die Sozialleistungen kürzen.

Die dänische Regierung verwendet zwar Elemente einer Workfare-Politik, wie sie aus den USA und Großbritannien bekannt ist (vgl. Jessop 1993: 17f.; Jessop 1994; Torfing 1997 und 1999a). So werden die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik am Paradigma der Arbeitspflicht (*Workfare*), Flexibilität und Kosteneinsparung orientiert.

There is a visibly stronger accent on 'workfare' [...]. It would, however, be a mistake to see this as a neo-liberal strategy of marketization. All providers remain subject to centrally defined, stringent norms and the move appears much more motivated in terms of efficiency criteria and in terms of allowing services to vary more in accordance with differentiated client demands. [...] the drift of these reforms is marginal adjustment, not a paradigmatic shift away from the basic principles of the welfare state (Esping-Andersen 1996: 14).

Die dänische Arbeitsmarktpolitik wird allerdings vom neoliberalen Paradigma gelöst und mit der sozialpolitischen Tradition Dänemarks verknüpft. Die dänische Strategie kombiniert neoetatistische mit neokorporativen Ansätzen. Sie kann daher eher als offensive Strategie der Arbeitsflexibilisierung denn als Niedriglohnoffensive bezeichnet werden. (vgl. Torfing 1997: 224). Die Regierung versucht also, den dänischen Wohlfahrtsstaat zu erneuern, ihn an die Auswirkungen des Neoliberalismus anzupassen, ihn letztendlich aber zu bewahren. Der Erfolg der sozialliberalen Politik ist auch darauf zurückzuführen, daß sie nicht kurzatmig auf die Entwicklung der Konjunktur reagierte, sondern daß sie eine ganzheitliche und gebündelte mittel- und langfristig angelegte Strategie entwickelte.

Noch in der Opposition erarbeiteten die Sozialdemokraten 1989 ein Langzeitkonzept *Gang i 90'erne* (Der Weg in die 90er); die sozialdemokratisch geführte Regierung präsentierte im April 1997 eine neue gebündelte Langzeit-Strategie unter dem Titel *Danmark som foregangsland – Danmark 2005* (Dänemark als Fortschrittsland – Dänemark 2005). Darin wurden ambitionierte langfristige Perspektiven und konkrete Ziele sozialliberaler Regierungspolitik beschrieben. So will man zum Beispiel die Arbeitslosigkeit bis zum Jahr 2005 auf fünf Prozent senken und dabei die Inflationsrate bei zwei Prozent halten.

Die sozialliberale Minderheitskoalition geriet allerdings im Herbst 1998 wegen der öffentlichen Auseinandersetzung um das dänische Modell der "Rente mit 60" in die schwerste Krise ihrer Regierungszeit. Premierminister Poul Nyrup Rasmussen hatte im Wahlkampf zur Folketingwahl (März 1998) eine „persönlichen Garantie“ der generösen Vorruhestandsregelung und der damit verbundenen Vorruhestandsrente in Höhe von umgerechnet etwa 2000 Mark abgegeben. Als er nach der Wahl dieses Versprechen brach, entfachte dies einen öffent-

lichen Sturm der Entrüstung. Er kritisierte nunmehr, daß zu viele Arbeitnehmer die Vorruhestandsrente in Anspruch nähmen. Ursprünglich sollte sie dazu dienen, gesundheitlich geschädigten Arbeitnehmern einen Vorruhestand zu ermöglichen (vgl. Hygum 1999: 15). Die Regierung schob schließlich der kontinuierlichen Zunahme der Frühverrentung ab 60 einen Riegel vor. Sie schloß am 24.11.1998 mit der Opposition einen Haushaltspakt ab. Danach wurde das gesetzliche Rentenalter von 67 auf 65 Jahre abgesenkt, gleichzeitig aber die populäre Vorruhestandszahlungs-Regelung (*efterløn*) einschneidend gekürzt¹⁴.

2.3. Mit Zuckerbrot und Peitsche: Die "aktivierende" Wende in der Sozialpolitik

Schon Ende der 80er Jahre leitete die dänische Sozialdemokratie einen programmatischen Wandel ein. Sie verabschiedete sich von dem Kernprojekt, das sie seit 1945 vertreten hatte, dem „passiven Wohlfahrtsstaat“, und setzte fortan auf „aktivierende“ Strategien in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik. An die Stelle des passiven sozialliberalen Wohlfahrtsstaatsparadigmas trat seit Beginn der 90er Jahre ein aktives Wohlfahrtsstaatsparadigma (vgl. Drøppning, Hvinden, Vik 1999: 133 ff.).

Der passive, sozialliberale Wohlfahrtsstaat beruht nach Robert Henry Cox (1998: 5) auf der Idee der solidarischen Wohlfahrtsorientierung in Gestalt sozialer Sicherungssysteme und einem System der redistributiven, d.h. auf Umverteilung basierenden Finanzierung. An seine Stelle trat seit Beginn der 90er Jahre ein aktives Wohlfahrtsstaatsparadigma. In seiner vergleichenden Studie über die arbeitsmarktpolitischen Aktivierungsstrategien in Dänemark und den Niederlanden bezeichnet Cox (1998: 3) den Wandel von passiven zu aktiven Arbeitsmarktpolitiken als „a dramatic reform of the welfare state project“. Dabei wurde die bis dahin selbstverständliche Mischung aus Passivität (d.h. weitgehende Untätigkeit des Staates bei der Wiedereingliederung von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt), Liberalität (Nichteinmischungsprinzip des Staates in das Leben der Bürger) und Generosität in der Frage der Sozialleistungen (hoher Wohlfahrtsstandard und universalistisches Prinzip der sozialen Rechte) zugunsten des für Dänemark und die dänische Sozialdemokratie neuartigen Paradigmas der Aktivierung aufgegeben. Der Staat mischt sich in das Leben der Bürger ein und fördert ein flexibilisiertes und effizientes Modell des Wohlfahrtsstaates. Mit diesem Schritt reagierte die dänische Sozialdemokratie nicht zuletzt auf eine Explosion der Kosten des Wohlfahrtsstaates.

Concern about the rising costs has encouraged a shift in perceptions about the effectiveness of the welfare state. Now there is a growing perception [...] that the welfare state fails to go far enough if it only places a safety net under those who fall outside of the labour market. The new thinking places greater emphasis on labour participation as an intrinsic good for society as well as the individual, and new policies have been put in place

¹⁴ Seit 1979 hatten Erwerbstätige mit langjähriger Mitgliedschaft in einer Arbeitslosenkasse – unabhängig von ihrem Einkommen – die Möglichkeit, bereits mit 60 Jahren in den vorgezogenen Ruhestand zu gehen. Das Vorruhestandsgeld wurde von den Arbeitslosenkassen in Höhe des Arbeitslosengeldes ausgezahlt. Der Anspruch setzte zehn Mitgliedsjahre in einer Arbeitslosenkasse während der letzten 15 Jahre vor dem Ausscheiden vom Arbeitsmarkt voraus (vgl. Hygum 1999: 15).

designed to 'activate' a large proportion of those dependent on welfare assistance (Cox 1998:3).

Das neue Paradigma beinhaltet die gesetzliche und institutionelle Absicherung des Prinzips von Rechten und Pflichten. In der Folge dieses Umbaus erscheint der Staat nicht mehr als Schutzzone und Regulativ gegenüber dem Markt (vgl. Esping-Andersen 1985), sondern als eine antreibende Kraft seiner Bürger, der nach dem Prinzip "Zuckerbrot und Peitsche" agiert. Der dänische Politologe Jacob Torfing (vgl. 1997; 1999) spricht – mit Hinweis auf die Staatstheorie Bob Jessops – vom vollzogenen Übergang zum „workfare state“. Cox (1998: 3) hingegen vertritt die Auffassung, „the safety net is beeing replaced with a trampoline [...]“

3. Die Wirtschaftspolitik als Motor des Aufschwungs

Dänemark befindet sich seit 1994 in einer soliden Wachstumsphase (vgl. Tabelle 1), in der das reale Bruttoinlandsprodukt pro Jahresdurchschnitt um mehr als drei Prozent zunahm. Der Aufschwung wurde zunächst weitgehend durch Investitionen getragen. Dabei handelte es sich vornehmlich um private Anlageinvestitionen; denn die staatlichen Investitionen stiegen in den Jahren 1996 und 1997 jeweils um weniger als ein Prozent. Der Aufschwung entfaltete sich aber auch „in der Breite“; denn sowohl der private Verbrauch als auch der Außenhandel expandierten (vgl. Weber 1998: 169f.).

Diese positive Entwicklung wird einerseits auf die Ausgestaltung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zurückgeführt. Die Geld- und Währungspolitik ist seit Jahren konsequent auf die Stabilität der dänischen Krone ausgerichtet. Dies wirkte sich auch positiv auf die Geld- und Kapitalmarktzinsen aus, die in den letzten Jahren kontinuierlich gesunken sind. Auch die Haushaltspolitik hat zur Verbesserung des wirtschaftlichen Umfeldes beigetragen. Dabei hat sich die von der dänischen Regierung verfolgte „mittelfristige Strategie“ als wohl durchdacht und erfolgreich herausgestellt.

Der zu Beginn der neunziger Jahre verzeichneten Rezession wurde zunächst mit einer expansiven Politik in den Jahren 1993 und 1994 begegnet. Gemäß der mittelfristigen Finanzplanung wurde jedoch bereits vorab für die darauffolgenden Jahre eine restriktive Haltung festgelegt. Für das Jahr 1997 ergab sich daraus eine dämpfende Wirkung der Fiskalpolitik auf das Wirtschaftswachstum von rund einem halben Prozentpunkt. Nachdem die dänische Regierung also zuvor die Wirtschaft angekurbelt hatte, nutzte sie in jüngster Zeit die günstige Situation, um den Haushalt zu konsolidieren (Weber 1998: 170).

Tabelle 1: Kennziffern ausgewählter Länder

Kennziffer	D	DK	F	GB	NL	USA
Bruttoinlandsprodukt pro Kopf 1996 in US \$	28.738	33.230	26.323	19.621	25.511	27.821
Reales Wachstum des BIP 1997	+ 2,4 %	+ 3,4 %	+ 2,3 %	+ 3,4 %	+ 3,2 %	+ 3,8 %

Reales Wachstum des BIP 1980-1997	+ 2,0 %	+ 2,0 %	+ 1,9 %	+ 2,0 %	+ 2,2 %	+ 2,5 %
Erwerbsquote 1997	70,4 %	79,8 %	67,1 %	76,2 %	71,5 %	77,4 %
Zuwachs der Erwerbstätigkeit 1997	- 1,2 %	+ 2,1 %	+ 0,2 %	+ 1,7 %	+ 2,2 %	+ 2,2 %
Zuwachs der Erwerbstätigkeit 1980-1997	+ 0,2 %	+ 0,3 %	+ 0,1 %	+ 0,4 %	+ 1,2 %	+ 1,5 %
Teilzeitquote 1996	16,3 %	21,5 %	16,0 %	22,1 %	36,5 %	18,3 %
Arbeitslosigkeit 1996	15,0 %	6,9 %	12,4 %	8,2 %	6,3 %	5,4 %
Anteil Langzeitarbeitslose 1996	47,8 %	26,5 %	38,2 %	39,8 %	49,0 %	-
Lohnstückkostenentwicklung 1997 ¹	- 1,7 %	+ 2,3 %	+ 0,5 %	+ 2,9 %	+ 1,7 %	+ 2,3 %
Lohnstückkostenentwicklung 1980-1997 ¹	+ 2,2 %	+ 3,5 %	+ 3,9 %	+ 5,5 %	+ 1,4 %	+ 3,8 %

¹ nationale Währung

Zusammengestellt aus: Bertelsmann Stiftung (Hrsg., 1998): Internationales Beschäftigungs-Ranking 1998. Gütersloh; EUROSTAT (1997): Jahrbuch 1997. Luxemburg; OECD (Hrsg., 1997): OECD Economic Surveys. United States 1997. Paris; OECD (1998): Employment Outlook. Paris.

Quelle: Scherrer et al. 1998, S. 43.

4. Der dänische Arbeitsmarkt

Die dänische Arbeitsmarkt zeichnet sich durch starke Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen sowie durch eine lange Tradition kollektiver Tarifverhandlungen (seit 1899) aus. Der gewerkschaftliche Organisationsgrad ist mit 80 Prozent sehr hoch (Deutschland: ca. 30 Prozent). Weite Bereiche der Arbeitsverhältnisse und der Sozialpolitik sind durch Tarifverträge geregelt. Gesetzliche Regelungen spielen dagegen eine geringere Rolle als in anderen Ländern. Die Sozialpartner haben außerdem einen erheblichen Einfluß auf den Gesetzgebungsprozeß und die Arbeitsmarktpolitik, und sie verfügen über eine hohe Autonomie hinsichtlich der Anwendung und Auslegung der Tarifverträge. Gleichwohl verfügt der Staat über beachtliche Möglichkeiten, sich in die Tarifverhandlungen einzuschalten, wenn die Sozialpartner keine befriedigende Lösung finden. So wurde zum Beispiel im Frühjahr 1998 per Gesetz ein Streik für die Verlängerung des Urlaubs, der zu einem Generalstreik zu eskalieren drohte, beendet. Die Tarifparteien akzeptieren diese Interventionen (vgl. Döhrn 1998: 162).

Die konsensuale Struktur der Arbeitsbeziehungen konnte freilich nicht verhindern, daß sich auch in Dänemark die Probleme auf dem Arbeitsmarkt verschärften. Bis Anfang der 90er Jahre verlief der Anstieg der Arbeitslosigkeit ähnlich wie in den meisten anderen europäischen Ländern. Die Zahl der Erwerbslosen nahm seit Beginn der 70er Jahre mit jedem konjunkturellen Abschwung zu und wurde in den folgenden Aufschwungphasen nur geringfügig abgebaut. Zwar stieg die Gesamtzahl der Erwerbstätigen bis 1987 deutlich an, da die Erwerbsbeteiligung von Frauen zunahm und sich das Erwerbspersonenpotential – demographisch begründet – vergrößerte. In den 70er und 80er Jahren stieg die Zahl der Beschäftigten vor allem im Staatssektor. Um die Mitte der 80er Jahre waren mehr als 30 Prozent der Er-

werbstätigen in Dänemark im Staatsdienst tätig; am Anfang der 70er Jahre lag diese Quote noch bei ca. 16 Prozent. Als Mitte der 80er Jahre der Beschäftigungszuwachs beim Staat an seine Grenzen stieß und die Wirtschaft in eine anhaltende Flaute geriet, verschlechterte sich die Lage auf dem Arbeitsmarkt dramatisch. Insbesondere die Jugendarbeitslosigkeit war besorgniserregend. 1993 betrug die Arbeitslosenquote bei den unter 25jährigen fast 15 Prozent.

Anfang der 90er Jahre war der Problemdruck schließlich so groß geworden, daß dem Abbau der Arbeitslosigkeit von der dänischen Regierung höchste Priorität eingeräumt wurde (vgl. Döhrn 1998: 163). Es gelang, die Zahl der Arbeitslosen von 349.000 im Jahr 1993 innerhalb von sechs Jahren durch eine aktive und aktivierende Arbeitsmarkt-, Beschäftigungs- und Bildungsstrategie auf 165.000 im Dezember 1998 zu senken (vgl. Statsministeriet 1999: 1).

Dänemark verfügt über eine der höchsten Raten der Erwerbsbeteiligung in Europa (vgl. Tabelle 1). Diese schließt eine fortgeschrittene Gleichstellung der Frauen auf dem Arbeitsmarkt ein (vgl. Fuhrmann 1999). Besondere Erfolge wurden beim Kampf gegen die Jugendarbeitslosigkeit erzielt. Sie sank um 70 Prozent von 61.900 arbeitslosen Jugendlichen im Januar 1993 auf 19.000 bis Dezember 1998. Und auch die Zahl der Dauerarbeitslosen, die bis 1994 auf 170.000 gestiegen war, wurde - um 70 Prozent - auf 50.600 im Jahre 1998 reduziert (vgl. Tabelle 1). Die Beschäftigung stieg besonders im privaten Sektor. Von 1993 bis 1998 wurden 174.000 neue Arbeitsplätze geschaffen, davon 75 Prozent im privaten Sektor (vgl. Statsministeriet 1999: 1).

Für die Periode 1999 bis 2002 ist eine gezielte Steuerreform zugunsten von Niedriglohnbeziehern geplant. Die Beschäftigung soll bis 2005 um jährlich 0,5 Prozent anwachsen (vgl. Danmarks nationale handlingsplan for beskøftigelse 1999: 6 f).

Bei der Beschäftigungsentwicklung hat Dänemark für die letzten Jahre eine deutlich bessere Bilanz vorzuweisen als die Bundesrepublik Deutschland. Seit 1994 ist die Zahl der Erwerbstätigen in Dänemark um fast fünf Prozent gestiegen, während sie in der Bundesrepublik um 3,5 Prozent abnahm. Einer der Gründe dafür ist, daß der sektorale Strukturwandel in Dänemark weiter fortgeschritten ist als in der Bundesrepublik. Der Anteil der Dienstleistungen an der Erwerbstätigkeit betrug 1996 in Dänemark 69 Prozent, in der Bundesrepublik dagegen nur 59 Prozent. In Dänemark waren 1995 je 1000 Einwohner bereits 342 Erwerbstätige im Dienstleistungssektor tätig, in Deutschland nur 270. (vgl. Weber 1998: 179f.).

Der Anstieg der Beschäftigung in Dänemark läßt außerdem erkennen, daß die gesunkenen Arbeitslosenzahlen nicht - wie z.B. überwiegend in den Niederlanden - auf einem Rückzug aus dem Erwerbsleben beruhen. Die Erwerbsquote ist zwischen 1994 und 1997 von 79 Prozent auf 82 Prozent gestiegen. Dem steht in Deutschland eine Quote von nur 70,3 Prozent gegenüber. Bei der Langzeitarbeitslosigkeit ist der Anteil der Personen, die über ein Jahr arbeitslos waren, in den letzten Jahren in Dänemark deutlich gesunken, in der BRD dagegen angestiegen. Die Quote der Langzeitarbeitslosen lag in Dänemark 1996 bei 26,5 Prozent - in der BRD betrug sie 47,8 Prozent.

Dieser Befund ist besonders gravierend, weil eine hohe Langzeitarbeitslosenquote auf verfestigte Strukturen und eine geringe Fähigkeit des Arbeitsmarktes hinweist, Arbeitslose nach einer relativ kurzen Suchfrist wieder in den Erwerbsprozeß zu integrieren. Dies

hat sowohl unmittelbare Konsequenzen für die Finanzierung des Sozialsystems, als auch Folgewirkungen für die wirtschaftliche Entwicklung, weil durch lange Zeiten der Arbeitslosigkeit die für den Wirtschaftsprozess nutzbaren Fähigkeiten der entsprechenden Personen immer mehr entwertet werden. Diese Dequalifizierung des Humankapitals bürdet der Volkswirtschaft zusätzliche Belastungen auf (Weber 1998: 180).

4.1. Lohnpolitik und Löhne

Die dänische Lohnpolitik ist traditionell am Konsens zwischen den Tarifparteien orientiert. Tarifverhandlungen finden – üblicherweise alle zwei Jahre – auf Branchenebene, aber auch dezentral auf betrieblicher Ebene statt. Die Verträge im privaten Sektor laufen jeweils zum 1. März, die für den Staatssektor dagegen zum 1. April aus. Der Staat übernimmt also nicht die Tarifführerschaft. Das Prinzip der zentralen Lohnbildung hat allerdings an Bedeutung verloren.

Zwar ist einerseits eine zunehmende Bündelung der Verhandlungen auf der Zentralebene festzustellen, d.h. sie betreffen einen immer größeren Kreis von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen, andererseits haben die dabei ausgehandelten Verträge mehr und mehr den Charakter von Manteltarifverträgen, die auf dezentraler, d.h. betrieblicher Ebene ausgefüllt werden (Döhrn 1998: 164).

Im Ergebnis der Verhandlungen wird entweder ein „Standardlohn“, der normalerweise nur in Bereichen mit relativ gering qualifizierten Arbeitskräften bezahlt wird, oder ein Mindestlohn festgelegt, der in weiteren dezentralen Verhandlungen um Zuschläge ergänzt wird – dies gilt mittlerweile für den größten Teil der Verträge (vgl. Döhrn 1998: 165).

Die Lohnentwicklung hat sich in den letzten Jahren merklich abgeflacht. Während die Lohnzuwächse in den siebziger Jahren (als Reaktion auf die inflationären Prozesse) noch bei durchschnittlich etwa 15 Prozent lagen, sanken sie in den achtziger Jahren auf 6,5 Prozent. Seit 1992 stiegen die Nominallöhne wieder mit Raten zwischen zwei und vier Prozent an.

Auffällig ist, daß der Produktivitätsfortschritt sich relativ gleichmäßig vollzog mit Raten zwischen 1,5 und zwei vH. Beides zusammengenommen, die Abflachung der Lohnentwicklung und wenig veränderte Produktivitätsraten, führten dazu, daß sich der Anstieg der Lohnstückkosten merklich verlangsamte, von durchschnittlichen Raten um die zehn vH in den siebziger Jahren über fünf vH im Durchschnitt der achtziger Jahre auf nunmehr Raten von in der Gesamtwirtschaft um die zwei vH, im Verarbeitenden Gewerbe sogar deutlich darunter. Insofern hat die Entwicklung von Löhnen und Produktivität sicherlich ihren Anteil an der günstigen Beschäftigungsentwicklung der letzten Jahre (Döhrn 1998: 165).

Auch die Lohndifferenzierung hat sich vergrößert. Das dänische Entlohnungssystem war traditionell durch geringe Unterschiede zwischen den Lohngruppen geprägt. In den letzten Jahren wurde jedoch durch die teilweise Verlagerung der Lohnfindung auf die betriebliche Ebene eine höhere Flexibilität und damit eine größere Spreizung der Lohnstruktur erzielt (vgl. ebd.).

4.2. Aktive Arbeitsmarktpolitik

Aktive Arbeitsmarktpolitik hat eine lange Tradition in Dänemark. 1990 wurden 1,3 Prozent des BIP (in der BRD 1 Prozent) für Maßnahmen aufgewendet. Im Zeitraum zwischen 1994 und 1996 stiegen die Finanzmittel auf 2,1 Prozent des BIP (in der BRD etwa 1,4 Prozent). Mit dem Rückgang der Arbeitslosigkeit ging gleichzeitig in Dänemark der Aufwand für passive Maßnahmen – insbesondere für das Arbeitslosengeld – von 5,5 Prozent des BIP im Jahre 1993 auf 4,4 Prozent im Jahre 1996 zurück. Die Aufwertung der aktiven Arbeitsmarktpolitik war einerseits mit der Nutzung traditioneller Instrumente verbunden (vgl. Tabelle 2). Dazu gehörte zum Beispiel eine auf den Zeitraum 1994 bis 1996 befristete Vorruhestandsregelung für ältere Arbeitslose. Neue Wege wurden mit dem Erziehungs-, Bildungs- und Sabbaturlaub gegangen (vgl. Tabelle 2). Diese Instrumente sollen neben der Entlastung des Arbeitsmarktes auch die Einbindung von Arbeitslosen in reguläre Beschäftigungsverhältnisse verbessern. Beide Initiativen erklären nach Döhrn

einen hohen Teil des Rückgangs der Arbeitslosigkeit in den Jahren 1994 bis 1996. 45.000 zusätzliche Vorruheständler und 65.000 vorübergehend Beurlaubte entsprechen ziemlich genau dem Abbau der Zahl der Arbeitslosen in dieser Zeit [...] (Döhrn 1998: 167).

5. Die Arbeitsmarktreform von 1993

Zu Beginn der 90er Jahre wurde die Arbeitsmarktpolitik immer stärker als passiv, überreguliert und inflexibel kritisiert; die Zahlen der Arbeitslosen waren trotz permanent erhöhter Aufwendungen beständig angestiegen. Der aktiven Arbeitsmarktpolitik wurde ihre Regelgebundenheit, d.h. mangelnde Flexibilität vorgeworfen. Jedem und jeder Arbeitslosen mußten in bestimmten zeitlichen Abständen Fort- und Umschulungsmaßnahmen oder Beschäftigungsmöglichkeiten angeboten werden. Die Arbeitsmarktpolitik konnte so nicht ausreichend flexibel auf die Bedürfnisse der Arbeitslosen reagieren; denn Art und Umfang der Aktivierungsmaßnahmen erfolgten entweder unabhängig von individuellen Fähigkeiten und Qualifikationen oder sie entsprachen nicht den Anforderungen des regionalen Arbeitsmarktes. Außerdem wurde eine Überversorgung mit Leistungen kritisiert. Durch die Teilnahme an Arbeitsmarktprogrammen konnten die Arbeitslosen erneut Anspruch auf Unterstützungsleistungen geltend machen. Auf diese Weise konnte der Anspruch auf Arbeitslosengeld bis auf neun Jahre ausgedehnt werden (vgl. Kröger/ Suntum 1999: 145f.).

Die dänische Arbeitsmarktreform trat mit Beginn des Jahres in Kraft. Sie wird von zwei Grundprinzipien geprägt: einerseits von einer starken, regionalen Lenkung und der Anpassung der Maßnahmen auf den Bedarf vor Ort, andererseits durch bedarfsorientierte Angebote, die sowohl die Wünsche und Fähigkeiten des jeweiligen Arbeitslosen als auch den Bedarf des Arbeitsmarktes berücksichtigen. Für jeden Arbeitslosen wird ein individueller Handlungsplan ausgearbeitet. Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenkassen sind nicht mehr zuständig für die bloße Kontrolle der Arbeitslosen, „sondern stellen auch Anforderungen an Eigeninitiative bei

der Arbeitssuche, Ausbildung, beim Job-Training und anderes mehr“ (Hygum 1999: 12; vgl. auch Etherington 1998: 147ff.; Jensen 1999).

Die Reform besteht aus drei Gesetzen: dem Gesetz über eine aktive Arbeitsmarktpolitik, dem Gesetz über Beurlaubung und dem Gesetz über kommunale Aktivierung. Danach wird zwischen zwei Gruppen von Arbeitslosen unterschieden:

1. Arbeitslose, die Mitglied einer Arbeitslosenversicherung sind, und die die Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug von Arbeitslosengeld erfüllen. Ihre Belange werden vom Gesetz für eine aktive Arbeitsmarktpolitik geregelt. Das Arbeitsministerium ist für diese Gruppe zuständig;
2. Arbeitslose, die nicht die Anspruchsvoraussetzungen für Arbeitslosengeld erfüllen oder die überhaupt nicht gegen Arbeitslosigkeit versichert sind. Diese Personen fallen unter das Gesetz über kommunale Aktivierung; für sie ist das Sozialministerium zuständig.

Da keine Pflichtversicherung gegen das Risiko der Arbeitslosigkeit besteht, richtet sich die aktive Arbeitsmarktpolitik in Dänemark viel stärker an die Personengruppe der Sozialhilfeempfänger als etwa in Deutschland (Kröger/ Suntum 1999: 154).

Die Reform enthält eine Reihe von Neuregelungen, die sowohl die stärkere Gewichtung von aktiven Maßnahmen als auch eine stärkere Aufmerksamkeit für Problemgruppen unter den Erwerbslosen beinhalten:

1. Für Arbeitslose wird ein individueller Handlungsplan ausgearbeitet, damit besser auf die jeweiligen Bedürfnisse jedes Arbeitssuchenden eingegangen werden kann.
2. Verschiedene Beurlaubungsmodelle dienen zur Entlastung des Arbeitsmarktes und gewährleisten, daß die Zahl der offenen Stellen kurzfristig erhöht werden kann.
3. Die Verknüpfung von Arbeitslosenunterstützung und der Teilnahme an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik wurde gestrichen. Somit kann man durch die Teilnahme an einer Maßnahme keine Anrechte auf die Verlängerung der Arbeitslosenunterstützung erwerben.
4. Abgeschafft wurde das Frühverrentungsmodell, das Langzeitarbeitslosen über 50 Jahren gestattete, in Frührente zu gehen.
5. Arbeitslose unter 25 Jahren und ohne Berufsausbildung müssen nach einem halben Jahr der Arbeitslosigkeit eine staatliche Ausbildungsmaßnahme beginnen. Sie erhalten dafür eine Ausbildungsvergütung, die rund der Hälfte der Arbeitslosenunterstützung entspricht.
6. Der Zeitpunkt der Aktivierung wurde dreimal vorverlegt. Die 3. Stufe der Arbeitsmarktreform von 1999 sieht die Pflicht zur Aktivierung nach bereits einem Jahr der Arbeitslosigkeit vor.
7. Die Bezugsdauer von Arbeitslosenunterstützung wurde von sieben auf vier Jahre reduziert. Anspruch auf Arbeitslosengeld erhält man nun erst nach 52 Wochen durchgängiger Erwerbsarbeit (vorher 26 Wochen).

8. Die Kriterien für den Bezug von Arbeitslosengeld wurden verschärft. Damit gelten auch Tätigkeiten als zumutbar, die nicht der eigenen Qualifikation entsprechen oder schlechter entlohnt werden.

Tabelle 2: Arbeitskräfte und Arbeitsmarktpolitik 1994-1998 (in 1000 Personen)

	1994	1995	1996	1997	1998
Arbeitskräfte	2864	2843	2833	2866	2880
Beschäftigung	2521	2555	2588	2646	2695
Erwerbslose	343	288	246	220	185
Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik gesamt ¹	256.0	293.0	305.2	294.4	294.0
davon:	–	71.1	74.1	76.2	–
Aktivierung					
subventionierte Beschäftigung	59.8	51.5	48.6	49.0	48.0
Beurlaubung/ Freistellung	50.8	82.1	63.0	46.7	41.3
Weiterbildung/ Qualifizierung	23.4	17.4	23.2	23.9	
Früher Rückzug vom Arbeitsmarkt	8.2	23.4	46.0	41.9	36.1
Frührente	111.1	114.8	120.9	128.7	142.9
andere	2.5	3.7	3.5	4.2	–

¹ Durchschnittliche Zahl von Empfängern und Teilnehmern

Quelle: OECD Economic Surveys: Denmark 1998-1999. Paris 1999: 63.

5.1. Straffung der Arbeitslosenunterstützung

Das Konzept der dänischen Arbeitsmarktpolitik ist in drei Stufen aufgebaut (vgl. Tabelle 3). Mit der Arbeitsmarktreform von 1993 wurde der Bezugszeitraum von Arbeitslosenunterstützung auf sieben Jahre gekürzt (vier Jahre passive Leistungen und eine Aktivierungszeit von drei Jahren). Damit sollten „Problemgruppen“ – zum Beispiel Jugendliche ohne Berufsausbildung oder Immigranten – „aktiviert“ werden. Während der sogenannten „Aktivierungszeit“ ist die Teilnahme an Vollzeitmaßnahmen für alle Arbeitslosen, die länger als vier Jahre ohne Arbeit sind, obligatorisch. Die Bezahlung entspricht der Arbeitslosenunterstützung.

Mit der 2. Stufe wurde das System weiter gestrafft. Die maximale Bezugsdauer für Arbeitslosenunterstützung wurde auf fünf Jahre gesenkt (zwei Jahre Arbeitslosenunterstützung und drei Jahre Aktivierung). 1994 wurde der Automatismus abgeschafft, wonach eine vorübergehende subventionierte Beschäftigung zum weiteren Bezug von Arbeitslosenunterstützung berechtigt. Damit sollte das Pendeln zwischen aktiven und passiven Arbeitsmarktmaßnahmen erschwert werden.

Seit 1999 wird – in der dritten Stufe – nur noch für vier Jahre Arbeitslosengeld gezahlt. Die Pflicht zur „Aktivierung“ besteht nunmehr schon nach einem Jahr (vgl. Goul Andersen 1999: 19ff.). Diese Straffung wurde von den Arbeitgeberorganisationen und von externen

Beobachtern wie der OECD begrüßt. Die Gewerkschaften dagegen befürchteten, daß viele Langzeitarbeitslose in die Sozialhilfe getrieben werden. Der politische Kompromiß besteht allerdings darin, daß nunmehr eine intensive Vollzeit-Aktivierung gefördert wird (vgl. Kongshøj Madsen 1998: 149).

5.2. Job-Rotation und bezahlte Freistellung

Die Job-Rotation bildet ein zentrales Element des dänischen Konzeptes der Arbeitsmarktpolitik.

Es dient dazu, sowohl den Belangen der Erwerbstätigen (z.B. durch Qualifizierung für neue Aufgaben durch die Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen) als auch den Arbeitslosen (durch die Aufrechterhaltung des Kontaktes zum Arbeitsmarkt) zu entsprechen und trägt insofern zur Flexibilisierung des Arbeitsmarktes durch eine höhere Mobilität der Erwerbspersonen bei (Weber 1998: 176).

Die Einführung des bezahlten Bildungsurlaubes und die Förderung der Job-Rotation – z. B. nach dem Erziehungsurlaub oder dem Sabbatjahr – diente sowohl der Aktivierung der Arbeitslosen als auch der Ausbildung der Beschäftigten („lebenslanges Lernen“) (vgl. Weiss-Pedersen 1995).

Gleichzeitig wurde die Erwachsenen- und Berufsausbildung gefördert. Im Jahre 1994 entschieden sich 141.000 Personen für eine bezahlte Freistellungsmöglichkeit, 1996 waren es 121.000 – davon gingen 72.700 in Fortbildungsmaßnahmen, 46.900 nahmen Erziehungsurlaub, und 1.500 wählten ein Sabbatical. Bei einem Sabbatical muß ein Stellvertreter eingestellt werden: rund 50 Prozent davon waren Arbeitslose, allerdings nur wenige Langzeitarbeitslose. Etwa die Hälfte von ihnen wurde nach der Aushilfszeit im Unternehmen weiterbeschäftigt. Die durchschnittliche Dauer einer Freistellung lag bei etwa 200 Tagen (vgl. Weber 1998: 149 f.).

5.3. Rechte und Pflichten der Arbeitslosen

Die dänische Regierung vertritt die Auffassung, daß das Recht der Arbeitslosen auf staatliche Unterstützung mit der Erfüllung von bestimmten Pflichten gegenüber der Gesellschaft einhergehen muß. Mit der Einführung der Aktivierungszeit im Jahr 1994 wurde der weitere Bezug von Leistungen von der aktiven Teilnahme der Arbeitslosen an Aktivierungsmaßnahmen abhängig gemacht. Für junge Arbeitslose gibt es z.B. seit 1996 ein spezielles Programm, das nach sechsmonatiger Arbeitslosigkeit die Teilnahme an einer Aktivierungsmaßnahme bei um 50 Prozent reduzierten Bezügen zur Pflicht macht.

Diese restriktive Praxis scheint insofern ein Erfolg gewesen zu sein, als etwa zwei Drittel der jungen Arbeitslosen in dieser Zielgruppe entweder eine reguläre Arbeitsstelle fanden oder eine Ausbildung begannen (Kongshøj Madsen 1998: 151).

Tabelle 3: Die dänische Arbeitsmarktreform in drei Stufen

Beschluß	in Kraft getreten	
Juni 1993	Januar 1994	Arbeitsmarktreform I
		zeitliche Begrenzung der Gewährung von Arbeitslosengeld auf max. 7 Jahre (4 + 3 Jahre; die letzten 3 Jahre sind „Aktivierungszeit“)
		Anspruch auf Arbeitslosengeld nur möglich, wenn mind. 6 Monate Erwerbstätigkeit geleistet wurden
		Frühe Aktivierung für schwer vermittelbare Arbeitsuchende
		Dezentralisierung der aktiven Arbeitsmarktstrategie auf 14 Regionen
		individuelle Aktivierungspläne für Langzeitarbeitslose
		verbesserte Job-Rotation- und Freistellungsmodelle (Elternurlaub, Weiterbildungsfreistellung, Sabbatjahr)
Nov. 1994	April 1995	Arbeitsmarktreform II
		Recht und Pflicht zur Aktivierung nach 4 Jahren Arbeitslosigkeit
		stärkere Kontrolle, ob Arbeitslose sich bemühen, eine Beschäftigung zu finden bzw. ihren Handlungsplan befolgen; bei Verweigerung droht Leistungsentzug
		Erweiterte Rechte beim Arbeitslosengeld für 50-59 Jahre alte Arbeitslose
		Sabbatjahr wird 1999 wieder abgeschafft
		Erziehungsgeld von 80 auf 60 % des Arbeitslosengeldes gesenkt
Dez. 1995	Jan.-Juli 1996	Arbeitsmarktreform III
		Bezugsdauer von Arbeitslosengeld gesenkt auf max. 5 Jahre
		Recht und Pflicht zur Vollzeit-Aktivierung nach zwei Jahren
		Die Berechtigung zum Bezug von Arbeitslosengeld setzt eine Erwerbstätigkeit von 52 Wochen (die innerhalb von 3 Jahren abgeleistet wurden) voraus
		Arbeitslose unter 25 Jahren müssen nach 26 Wochen an einer Bildungsmaßnahme teilnehmen, andernfalls wird ihr Arbeitslosengeld um 50 % gekürzt
		nach 6 Monaten Arbeitslosigkeit Pflicht, Arbeit anzunehmen, die auch außerhalb des eigenen Berufsfeldes liegen kann
		„Passive Bereithaltung“ während Bildungsmaßnahme
		zumutbare Fahrtzeit zum Arbeitsplatz von 3 auf 4 Stunden täglich erhöht
		subventionierte „Pool Jobs“ für schwer Vermittelbare
		Strengere Sanktionen bei Weigerung an den Aktivierungsmaßnahmen teilzunehmen
Nov. 1998	Jan. 1999ff.	Arbeitsmarktreform III
		Bezugsdauer von Arbeitslosengeld gesenkt auf 4 Jahre
		Recht und Pflicht zur Vollzeit-Aktivierung nach 1 Jahr
		Recht und Pflicht zur Aktivierung für alle jungen Arbeitslosen nach 6 Monaten
		nach 3 Monaten Pflicht, Arbeit außerhalb des eigenen Berufsfeldes anzunehmen
		Recht zur Bildungsfreistellung beschränkt auf Arbeitslose
		mehr ziel- und erfolgsorientierte Weiterbildung für Arbeitslose
		Meldung beim Arbeitsamt am 1. Tag der Arbeitslosigkeit

Quelle: Goul Andersen, Jørgen 1999: 20 f.

5.4. Flexicurity und Benefit generosity

Für die Strategie der dänischen Arbeitsmarktpolitik sind die Begriffe *flexicurity* und *benefit generosity* zentral. Flexicurity (flexibility und security) beschreibt eine Kombination von Maßnahmen, die den Arbeitsmarkt flexibler gestalten, ohne die soziale Absicherung zu vernachlässigen. Arbeitslose, aber auch Arbeitnehmer, sollen Anreize erhalten, sich weiter zu qualifizieren, an Umschulungsmaßnahmen teilzunehmen, um ihre Fähigkeiten den sich wandelnden Anforderungen des Arbeitsmarktes anzupassen.

Eine Periode der Requalifizierung darf jedoch nicht zu einer sozialen Existenzbedrohung werden – sie muß sozial abgesichert sein. Allerdings dürfen die Sozialleistungen nicht zu großzügig ausfallen, um die Bereitschaft zur Rückkehr auf den ersten Arbeitsmarkt zu fördern. Daher ist die *benefit generosity* ein wichtiges Merkmal der Arbeitsmarktpolitik. „Es sollte sich für einen Arbeitslosen immer lohnen, eine geregelte Tätigkeit – möglichst auf dem freien Arbeitsmarkt aufzunehmen [...]“ (Weber 1998: 174). Außerdem sollte eine finanzielle Unterstützung während der Suche nach einem neuen Arbeitsplatz – einschließlich der Zeit für Weiterbildung – nicht unbegrenzt gewährt werden. Dem Arbeitslosen sollte durchaus bewußt gemacht werden, daß er selbst zügig und aktiv bei der Stellensuche mitzuwirken hat.

5.5. Dezentralisation der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Die aktive Arbeitsmarktpolitik wurde dezentralisiert, damit sie zielgerichtet einsetzbar ist. Dafür wurden 14 regionale Arbeitsmarkträte eingerichtet, die in ihrem Zuständigkeitsbereich für die konkrete Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik verantwortlich sind. Diese können festlegen, welche Erwerbslosengruppen eine besondere Förderung erhalten oder unter welchen Voraussetzungen bestimmte Maßnahmen angeboten werden. Die Umsetzung der Konzepte liegt weiterhin bei den lokalen Arbeitsämtern. Mit der Arbeitsmarktreform wurden auch die Mitwirkungsmöglichkeiten der Kommunen und der Sozialpartner in den Arbeitsmarkträten gestärkt.

6. Ausblick: Von Dänemark lernen?

Die Arbeitsmarktpolitik der dänischen Regierung kann als erfolgreich gelten. Die Arbeitslosigkeit – und dabei insbesondere die Zahl der Langzeitarbeitslosen – ist seit 1994 stark gesunken.

Es sind also nicht nur ‚die starken Arbeitslosen‘, die von der positiven Entwicklung profitiert haben. Auch die ‚schwachen Arbeitslosen‘ haben bessere Beschäftigungsmöglichkeiten erhalten (Andresen 1998: 153).

Gleichzeitig erhöhte sich das Wirtschaftswachstum und die Beschäftigungsquote. Diese Erfolge sind das Ergebnis eines konzertierten Vorgehens von Fiskal-, Lohn- sowie einer aktiven und passiven Arbeitsmarktpolitik. Die dänischen Regierungen haben in den 90er Jahren

gezielt auf eine stabilitätsorientierte wirtschaftspolitische Strategie gebaut, um gleichzeitig ein ausbalanciertes Wirtschaftswachstum und mehr Beschäftigung zu erreichen. Diese Strategie wurde durch eine reformorientierte Strukturpolitik in den Bereichen Arbeitsmarkt, Steuern und Bildung ergänzt, um die steigende Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften zu befriedigen (vgl. Danmarks nationale handlingsplan for beskøftigelse 1999: 5 ff.).

Die Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in Dänemark versteht sich zugleich als eine Alternative zum Neoliberalismus, der sich als herrschendes Paradigma der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik vor allem in Großbritannien und den USA durchgesetzt hat. Das System der sozialen Sicherung ist im Ergebnis der Reformen der 90er Jahre flexibler und effizienter gestaltet worden. Allerdings wurde das System der Leistungen insgesamt nicht in Frage gestellt. Nach wie vor wird das Modell des (skandinavischen, sozialdemokratischen) „universalistischen Wohlfahrtsstaates“ von einem breiten Konsens in der eigenen Bevölkerung getragen. Die Arbeitsmarktpolitik setzt vorrangig auf die Qualifizierung der Erwerbsbevölkerung. Damit unterscheidet sie sich von der neoliberalen Strategie, die der Flexibilisierung der Beschäftigungsverhältnisse Priorität einräumt, dabei aber auch das Anwachsen prekärer Beschäftigungsverhältnisse in Kauf nimmt (vgl. Hirsch 1995; Torfing 1997). In Dänemark sind neue Beschäftigungsverhältnisse nicht mit sinkenden Reallöhnen und reduzierten Sozialleistungen verbunden. Regierung und die Mehrheit der Bevölkerung sind offenbar der Meinung, daß der Wohlfahrtsstaat ein notwendiges und wichtiges Element für eine effiziente und wettbewerbsfähige kapitalistische Wirtschaft ist (vgl. Torfing 1996: 7; Torfing 1997: 2).

Das Beispiel Dänemark zeigt also, daß das Festhalten an einem hohen Niveau der sozialen Sicherung einem Abbau der Arbeitslosigkeit nicht zwangsläufig im Wege steht. "Trotz notwendiger Einschnitte in das soziale Netz blieb das Niveau der sozialen Leistungen vergleichsweise hoch. Dies machte möglicherweise den seit 1993 wachsenden Druck, eine Arbeit aufzunehmen, gesellschaftlich akzeptabel" (Döhrn 1998: 168). Die größere Flexibilität sowie das verbesserte Anreizsystem sind eingebunden in eine Gesamtpolitik, die den Anspruch erhebt, die Kontinuität des sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaatsmodells zu gewährleisten.

Die enge Verbindung von Rechten und Pflichten der Arbeitssuchenden, insbesondere die Koppelung von Unterstützungsleistungen an die Bereitschaft der Arbeitslosen, an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilzunehmen, hat sich hierbei als ein wirkungsvolles Rezept zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit erwiesen, welches auch in Deutschland verstärkt angewendet werden könnte und sollte (Weber 1998: 184).

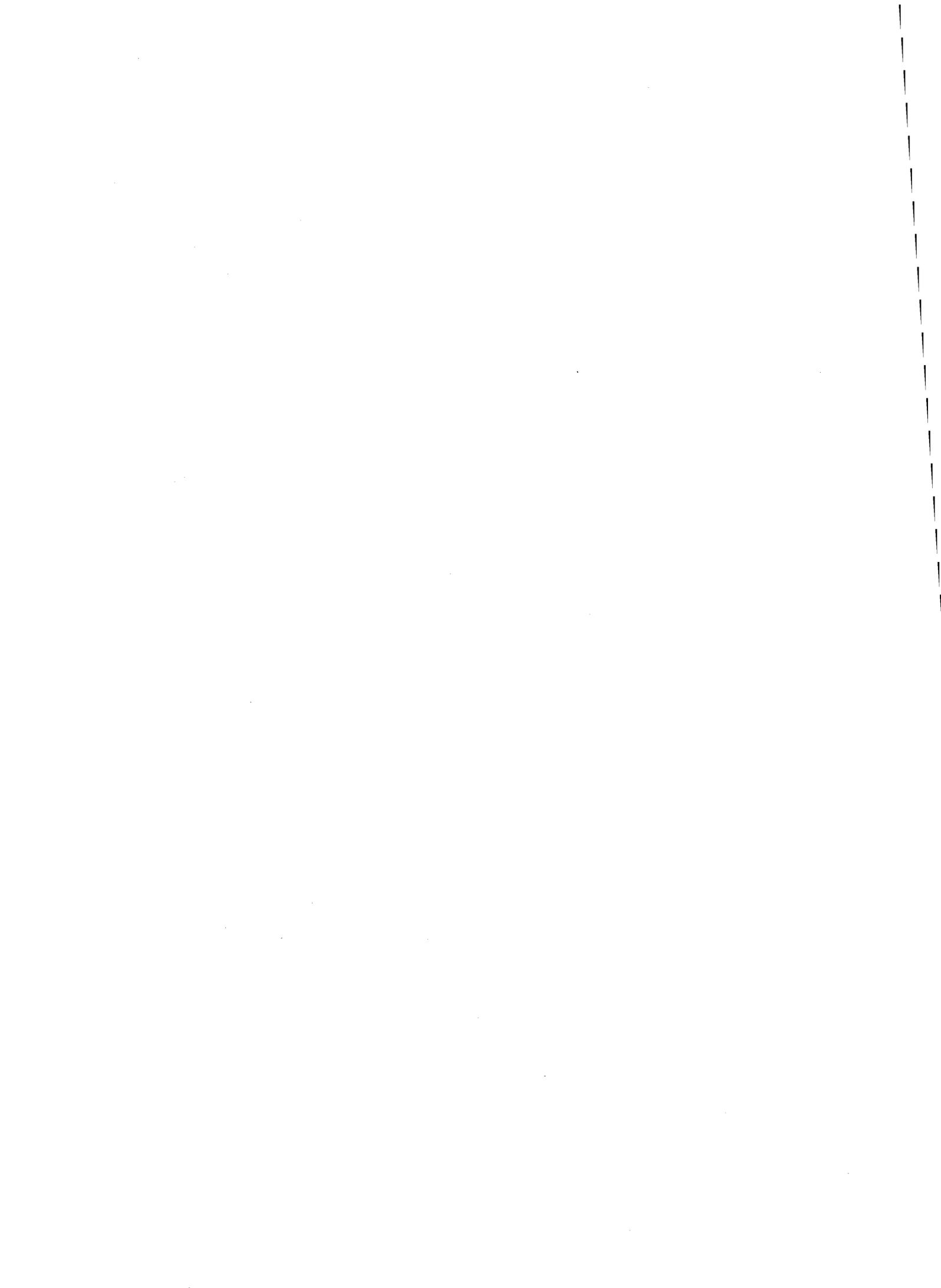
Literatur

- Andresen, Andy (1998): Sinkende Arbeitslosigkeit als Herausforderung, in: Scherrer et al. (Hg.): Von den Nachbarn lernen. Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik in Europa. Marburg, 153-160.
- Becker, Steffen; Sablowski, Thomas; Schumm, Wilhelm (Hg. 1997): Jenseits der Nationalökonomie? Weltwirtschaft und Nationalstaat zwischen Globalisierung und Regionalisierung, Argument-Sonderband Neue Folge AS 249, Berlin, Hamburg.

- Cox, Robert Henry (1998): From Safety Net to Trampoline. Labour Market Activation in the Netherlands and Denmark. Occasional Paper Nr. 2 des Arbeitsbereichs Politische Wirtschaftslehre und Vergleichende Politikfeldanalyse des Instituts für Politikwissenschaft der Universität Tübingen.
- Döhrn, Roland (1998): Dänemark, ein Vorbild für Deutschland?, in: Scherrer, Peter et al. (Hg.): Von den Nachbarn lernen. Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik in Europa. Marburg, S. 161-168.
- Drøppning, Jon Anders; Hvinden, Bjørn; Vik, Kirsten (1999): Activation policies in the Nordic countries, in: Kautto, Mikko; Heikkilä, Matti; Hvinden, Bjørn; Marklund, Staffan; Ploug, Niels (ed.): Nordic Social Policy. Changing Welfare States. London/New York, pp. 133-158.
- Esping-Andersen, Gøsta (1985): Politics Against Markets. The Social Democratic Road to Power. Princeton.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990): The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge.
- Esping-Andersen, Gøsta (1996): After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy, in: ders. (Ed. 1996): Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies. London, pp. 1-31.
- Esping-Andersen, Gøsta (Ed. 1996): Welfare States in Transition. National Adaptations in Global Economies. London.
- Etherington, David (1998): From Welfare to Work in Denmark: An Alternative to free market policies?, in: Policy and Politics, 26 (2) 1998, S. 147-161.
- Fuhrmann, Nora (1997): Zur Entwicklung des Wohlfahrtsstaats in Dänemark. Die Geschichte des universalistischen Systems der sozialen Sicherung im Licht wirtschaftlicher und politischer Umbrüche. Magistraarbeit, Marburg.
- Fuhrmann, Nora (1999): Emanzipation am Arbeitsmarkt: dänische Reformkonzepte, in: Fuhrmann, Nora; Matschke, Ursula; Weckenmann, Ruth: Frauen und Arbeitsmarkt. Occasional Paper Nr. 4 des Arbeitsbereiches Politische Wirtschaftslehre und Vergleichende Politikfeldanalyse des Instituts für Politikwissenschaft der Universität Tübingen.
- Goul Andersen, Jørgen (1999): Work and Citizenship: Unemployment and Unemployment Policies in Denmark, 1980-1999. Paper prepared for Research Symposium on Social Democracy in a Post-Industrial World, Working Group Unemployment, Vedbaek/Denmark, Sept. 23-24, 1999. Aalborg University.
- Greve, Bent (ed., 1996): Comparative Welfare Systems. The Scandinavian Model in a Period of Change. Basingstoke/London.
- Hampsher-Monk, Ian; Stanyer, Jeffrey (1996): Contemporary Political Studies 1996, Vol. 3, Political Studies Association of the United Kingdom, Oxford.
- Hirsch, Joachim (1995): Der nationale Wettbewerbsstaat. Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus, Berlin.
- Höcker, Herrad; Reissert, Bernd (1995): Beschäftigungsbrücken durch Stellvertreterregelung in Dänemark und Schweden. Schriftenreihe der Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen, Band 9, Berlin.
- Hygum, Ove (1999): Beschäftigungswunder Dänemark, ein Modell?, in: Schmid, Günther; Schömann, Klaus (Hg.): Von Dänemark lernen. Learning from Denmark. Discussion paper FS I 99 – 201. Wissenschaftszentrum für Sozialforschung Berlin.
- Jensen, Per H. (1999): Activation of the Unemployed in Denmark since the early 1990s. Welfare or Workfare? Centre for Comparative Welfare State Studies (CCWS), Department of Economics, Politics and Public Administration, Aalborg University.
- Jessop, Bob (1993): Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Postfordist Political Economy, in: Studies in Political Economy 40, Spring 93, pp.7-39.

- Jessop, Bob (1994): The transition to post-Fordism and the Schumpeterian welfare state, in: Burrows, Roger; Loader, Brian: *Towards a Post-Fordist Welfare State?* London/New York, pp. 13-37.
- Jessop, Bob (1996): Post-Fordism and the State, in: Greve, Bent (ed.): *Comparative Welfare Systems. The Scandinavian Model in a Period of Change.* Basingstoke/London, pp. 165-183.
- Kautto, Mikko; Heikkilä, Matti; Hvinden, Bjørn, Marklund, Staffan; Ploug, Niels (ed., 1999): *Nordic Social Policy. Changing welfare states.* London/New York.
- Klammer, Ute (1998): Soziale Sicherung in Europa: Welche Strategien verfolgen unterschiedliche Länder bei vergleichbarer Krisensymptomatik?, in: Scherrer et al. (Hg., 1998): *Von den Nachbarn lernen. Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik in Europa.* Marburg, S. 44-62.
- Köhler, Peter A. (1997): Dänemark und Schweden: Der „skandinavische Wohlfahrtsstaat“ auf Reformkurs, in: *Sozialer Fortschritt* 1-2/1997, S. 25-30.
- Kongshøj Madsen, Per (1996): Labour Market Policy Reform: From rules and regulations to worksharing and decentralization, in: Hampsher-Monk, Ian; Stanyer, Jeffrey: *Contemporary Political Studies* 1996, Vol. 3, Political studies Association of the United Kingdom. Oxford, pp. 1370-1383.
- Kongshøj Madsen, Per (1998): Elemente erfolgreicher Arbeitsmarktpolitik in Dänemark, in: Scherrer, Peter et al. (Hg.): *Von den Nachbarn lernen. Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik in Dänemark.* Marburg, S. 148-152.
- Kröger, Martin; Ulrich von Suntum (1999): Mit aktiver Beschäftigungspolitik aus der Beschäftigungskrise? Ansätze und Erfahrungen in Großbritannien, Dänemark, Schweden und Deutschland, Gütersloh.
- OECD (1999): *OECD Economic Surveys 1998-1999: Denmark.* Paris.
- Regeringen (1999): *Danmarks nationale handlingsplan for beskæftigelse 1999.* København.
- Rold Andersen, Bent (1993): The Nordic Welfare State under Pressure: The Danish Experience, in: *Policy and Politics*, 21 (2) 1993, pp. 109-120.
- Scherrer, Peter; Simons, Rolf; Westermann, Klaus (Hg., 1998): *Von den Nachbarn lernen. Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik in Europa.* Marburg.
- Schmid, Günther; Schönmann, Klaus (Hg., 1999): *Von Dänemark lernen. Learning from Denmark.* Discussion paper FS I 99 – 201. Wissenschaftszentrum für Sozialforschung Berlin.
- Schömann, Klaus; Mytze, Ralf, Gülker, Silke (1998): *Institutional and Financial Framework for Job Rotation in Nine European Countries.* Discussion Paper FS I 98-207, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Berlin.
- Statsministeriet (1999): *Regeringens resultater siden 1993.* København.
- Torfig, Jacob (1997): Die Zukunft des skandinavischen Wohlfahrtskapitalismus: der Fall Dänemark, in: Becker, Steffen; Schabrowski, Thomas; Schumm, Wilhelm (Hg.): *Jenseits der Nationalökonomie? Weltwirtschaft und Nationalstaat zwischen Globalisierung und Regionalisierung, Argument-Sonderband Neue Folge AS 249,* Berlin, Hamburg, S. 214-231.
- Torfig, Jacob (1999a): *Towards a Schumpeterian Workfare Postnational Regime: Reflections on path-shaping and path-dependency in Denmark.* Roskilde University.
- Torfig, Jacob (1999b): *Workfare with Welfare: recent Reforms of the Danish Welfare State,* in: *Journal of European Social Policy*, 9 (1) 1999, pp. 5-28.
- Weber, Alexander (1998): Der dänische Arbeitsmarkt – ein Modell für Deutschland?, in: Scherrer, Peter et al. (Hg.): *Von den Nachbarn lernen. Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik in Europa.* Marburg, S. 169-186.

Weiss-Pedersen, Morten (1995): Das dänische Arbeitsmarkt-Ausbildungssystem und Rotationsregelungen der Arbeitsmarktreform, in: Höcker, Herrad; Reissert, Bernd: Beschäftigungsbrücken durch Stellvertreterregelung in Dänemark und Schweden. Berlin, S. 15-27.



Jochen Steinhilber

Vision oder Illusion? Frankreichs Sozialisten auf der Suche nach einem neuen Entwicklungsmodell

1. Einleitung

Seit dem Ende der sog. "trente glorieuse" (Fourastié 1979) Mitte der siebziger Jahre und der Erosion des etatistisch-nationalstaatlichen Entwicklungsmodells, läßt sich die französische Politik als ein permanenter Versuch begreifen, den europäischen und weltwirtschaftlichen Anpassungsprozeß mit innenpolitischen Kräfteverhältnissen und sozialen Problemlagen zu vereinbaren. Zwar veränderte die ökonomische Integration Europas in allen Mitgliedstaaten grundlegend die gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Regulierungsmodi. Der Umbruchs- und Anpassungsprozeß des französischen Regulierungstyps verlief jedoch – verglichen mit anderen großen EU-Ländern – tiefgreifender und konfliktreicher.¹⁵ Während Großbritannien schon früh seine Märkte deregulierte und flexibilisierte und Deutschland aufgrund seiner ökonomischen Stärke lange Zeit die Anpassung abfedern konnte, sah sich Frankreich – der „Nationalstaat par excellence“ (Ziebur) – in einem Dilemma. Durch den Verlust von mikro- und makroökonomischer Regulierungskapazität schrumpften die Handlungsspielräume für den traditionell mit weitreichenden interventionistischen Mitteln ausgestatteten Staat. Gleichzeitig wurden aufgrund wachsender Arbeitslosigkeit und der Renaissance der sozialen Frage im Bewußtsein weiter Teile der Bevölkerung staatliche Eingriffe geradezu zwingend notwendig. Die Beschäftigungskrise führte nicht nur zu einer sozialen (*fracture sociale*) sondern auch zu einer politischen Spaltung (*fracture politique*), die sich in der Repräsentationskrise des französischen Staates und seiner Eliten widerspiegelt. In Frankreich, wo der Staat die Nation geprägt hat, stellt dieser Zustand einen Teil der weiterhin fest verwurzelten republikanischen Identität in Frage, wonach die öffentlichen Institutionen auf der Grund-

¹⁵ Der ehemalige Wettbewerbskommissar Karel van Miert feiert sich und seine Behörde in der Zeitschrift *L'Expansion* als maßgebliche Protagonisten dieses Umbruchs: "Das was wir mit Frankreich in den letzten zehn Jahren gemacht haben, ist beeindruckend: Wir mußten große Hindernisse und politische Widerstände überwinden, Wir mußten eine dezidierte Wettbewerbspolitik vorantreiben, gegen Monopole kämpfen, gegen die Subventionen, gegen die Kartelle, gegen eine ökonomische Kultur und die Praxen der französischen Politik. Das war eine generelle Entwicklung, der Frankreich nicht entkommen konnte [...] Für mich war das klar" (*L'Expansion* v. 10.06.1999).

lage souveräner Entscheidungen ein Mindestmaß an sozialer Kohäsion durchsetzen und garantieren müssen.

Es geht zum einen um die Frage, ob und inwiefern angesichts der europäischen Integration und der geplanten Währungsunion noch eigenständiger Handlungsspielraum für die Lösung sozialer Probleme bleibt, ob die in Frankreich historisch gewachsenen sozialen Strukturen und Regulierungsformen eine Zukunft haben oder aber im Zuge der Europäisierung zum Verschwinden verurteilt sind. Zum anderen steht viel allgemeiner, viel grundsätzlicher die Gestaltungsfähigkeit der Politik gegenüber (vermeintlichen oder tatsächlichen) ökonomischen Sachzwängen auf dem Prüfstand. Schließlich geht es um die Möglichkeiten, das Gleichgewicht zwischen ökonomischer und sozialer Entwicklung wiederherzustellen und zu verhindern, daß die Modernisierung der Wirtschaft sich auf Kosten des Zusammenhalts der Gesellschaft vollzieht (Uterwedde 1996: 126).

Seit Mitte der achtziger Jahre fiel es weitgehend der Sozialistischen Partei Frankreichs (PS) zu, zum einen den neoliberalen europäischen Modernisierungskurs innenpolitisch abzusichern und zum anderen die französische Position auf der europäischen Ebene – in erster Linie gegenüber Deutschland – zu stärken. Die Paradoxie der Europapolitik wird darin deutlich, daß französische Sozialisten zwar zu den maßgeblichen Architekten der neoliberalen Restrukturierung der europäischen Integration (Binnenmarkt und WWU) zählen. Gleichzeitig untergrub diese Entwicklung aber das Ziel, ein – wenn auch vages – „europäisches Sozialmodell“, das von Mitterrand und Delors vehementer als von anderen europäischen Politikern gefordert wurde, zu bewahren und fortzuentwickeln. Der Versuch, diese Paradoxie aufzulösen, schlug fehl und mit der schwindenden Integrationsfähigkeit der „europäischen Idee“ stürzte auch der PS in eine politische Krise.

Doch nur drei Jahre nach dem die französischen Sozialisten bei den Europawahlen 1994 mit nur 14 Prozent der Stimmen endgültig diskreditiert wurden, stehen sie erneut an der Spitze einer Linksregierung. Die politischen und ökonomischen Handlungsbedingungen für eine klassische sozialdemokratische Politik haben sich mit dem Übergang zur WWU und zu einem „disziplinierenden Neoliberalismus“ in den letzten Jahren noch einmal strukturell verschlechtert. Die Wirtschafts- und Währungsunion „...is not a happy setting for a left government anywhere“ (Ross 1997: 11). Neben diesem verschärften „*contrainte extérieure*“ sieht sich die neue Regierung aber zum ersten mal einer Bevölkerung gegenüber, die der weiteren ökonomischen und monetären Integration prinzipiell skeptisch gegenübersteht. Es ist dieses Dilemma, das die Politik der *gauche plurielle* strukturiert, die mit dem Anspruch angetreten ist, zentrale Elemente des französischen Modells gegen die „neoliberale Invasion“ (Pierre Bourdieu) zu verteidigen.

Der Artikel versucht eine vorläufige Bilanz zu ziehen und einige Hinweise darauf zu geben, ob die Politik Jospins tatsächlich einen neuen politischen Steuerungsansatz verkörpert, der die Prioritäten der Ära Mitterrand neu bewertet; oder ob es sich vielmehr um eine intelligente Form des „compensatory neoliberalism“ (Ryner 1999) handelt, wie er bei den meisten anderen sozialdemokratischen Regierungen auf der Tagesordnung steht. Darüber hinaus lassen sich an den bisherigen Erfahrungen der Linksregierung die *Grenzen* aber auch die *Spielräume* voluntaristischer nationalstaatlicher Politik im Zeichen des EURO genauer benennen.

Um die Ausgangsposition sowie die Handlungsoptionen Jospins besser bewerten zu können, ist es hilfreich, zunächst die widersprüchliche Verknüpfung von französischer Europa-, Wirtschafts- und Sozialpolitik seit Anfang der achtziger Jahre kurz zu skizzieren.

2. Spaltpilz Europa?

2.1. 1981-1983: Der nationale Entwicklungspfad

Bereits in den achtziger Jahren wurden in Frankreich die entscheidenden ökonomischen und sozialpolitischen Weichen gestellt, die bis heute das Spannungsfeld zwischen europäischer (ökonomischer) Integration und nationalstaatlicher (sozialer) Konsolidierung konstituieren. Denn der „Bruch mit dem Kapitalismus“, den die erste Linksregierung der fünften Republik 1981 ankündigte, war nicht von langer Dauer. Unter dem Ministerpräsidenten Pierre Mauroy knüpfte sie an das 1972 zwischen Sozialisten und Kommunisten vereinbarte „programm commun“ an. Die ersten Monate Mitterands standen ganz im Zeichen einer klassischen keynesianischen Politik, die zum Ziel hatte, den Binnenmarkt „zurückzuerobern“ (vgl. Lipietz 1991: 31). Im Gegensatz zu den mittlerweile angebotsorientierten Wirtschaftspolitiken in den wichtigsten Partnerländern, setzte Frankreich im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit (1981: 6,3 Prozent) auf eine spezifische Verbindung von nachfrageinduziertem Wirtschaftswachstum und gezielten arbeitsmarktpolitischen Eingriffen – insbesondere im Bereich der Arbeitszeitpolitik. Der private Konsum wurde in erster Linie durch steigende Mindestlöhne und zusätzliche Transferleistungen (Wohngeld, Familienbeihilfen, Versehrtenzulagen, etc.) angekurbelt. Gleichzeitig senkte die Regierung das Rentenalter auf sechzig Jahre ab, verordnete eine zusätzliche fünfte Woche Urlaub und verkürzte die Wochenarbeitszeit von 40 auf 39 Stunden. Umfassende Verstaatlichungen insbesondere bei den Banken und den großen Industriekonzernen sowie mehr Befugnisse für Gewerkschaften und Arbeitnehmervertreter auf der betrieblichen Ebene sollten die Basis schaffen, um die strukturellen Veränderungen gesamtwirtschaftlich durchsetzen zu können. Massive Beschäftigungsprogramme im öffentlichen Sektor sowie eine aktive Industriepolitik runden das Bild ab (vgl. Cameron 1988).

Doch das „Experiment Mitterand“ stieß schnell an seine Grenzen. Angesichts großer Außenhandelsdefizite, einer Inflationsrate, die mehr als doppelt so hoch wie die deutsche war sowie ständig steigender öffentlicher Schulden, begann die Regierung bereits 1982 mit ersten austeritätspolitischen Maßnahmen. Weitere Schritte bei der Arbeitszeitverkürzung wurden gestoppt und die staatlichen Löhne eingefroren. Der entscheidende Schlag gegen die „exception française“ erfolgte jedoch im März 1983. Zu dieser Zeit kollidierte das französische Wirtschaftsmodell mit *den* beiden europäischen Institutionen, die auf den internationalen Waren- und Finanzmärkten für ein hohes Maß an Kreditibilität standen: das EWS und der gemeinsame Markt (vgl. Deubner 1986: 11).

Der ‚Keynesianismus in einem Lande‘ erwies sich in einem weltwirtschaftlichen Kontext als Illusion, in dem nationale Alleingänge, insbesondere von den aggressiv reagierenden internationalen Finanzmärkten, sofort abgestraft wurden (Ziebura 1997: 314).

Mitterrand stand vor der Entscheidung, entweder den Franc aus dem EWS herauszunehmen und damit zumindest kurzfristig den eingeschlagenen Kurs fortführen zu können oder ihn auf der Grundlage weiterer austeritätspolitischer Maßnahmen im Währungssystem zu belassen. Schließlich setzte sich im Umfeld Mitterrands die Gruppe der „gemäßigten Ökonomen“ um Finanzminister Delors durch, die den Franc unter allen Umständen im EWS halten wollten (vgl. Attali 1993: 406ff). Nach Verhandlungen mit der deutschen Regierung schwenkte Frankreich auf den wirtschaftspolitischen Kurs und die politischen Zielsetzungen (stabile Währung, niedrige Inflationsraten, Haushaltsdisziplin) der anderen Mitgliedstaaten um. Die Politik der „rigueur“ und des „starken Francs“ war damit nicht mehr abzuwenden. Statt weiterhin alternative *nationale* Entwicklungsziele zu verfolgen, stand ab Mitte der achtziger Jahre die Anpassung an die beginnende neoliberale Restrukturierung der Europäischen Integration im Vordergrund.

2.2. 1984-1992: „Frankreich ist unser Vaterland, Europa unsere Zukunft“ (François Mitterrand)

In der Folgezeit trieb Frankreich den gesellschaftlichen und ökonomischen Modernisierungsprozeß vor dem Hintergrund des EWS und des Binnenmarktes erfolgreich voran. Ein harter austeritätspolitischer Kurs und ein am deutschen Vorbild orientierter Monetarismus führten dazu, daß die französische Ökonomie Ende der achtziger Jahre eine weitgehende Konvergenz mit den anderen Mitgliedsländern erzielte. Die Preissteigerungsrate wurde von 14 auf durchschnittlich 2,5 Prozent zurückgeführt und die Finanzlage der öffentlichen Haushalte verbesserte sich. Anfang der neunziger Jahre belief sich die Neuverschuldung auf lediglich 1,6 Prozent des BIP. Die französischen Unternehmen stärkten ihre Weltmarktposition und das Außenhandelsdefizit wurde zurückgeführt (vgl. Eck 1992: 60ff). Gleichzeitig verzichtete die Regierung darauf, den öffentlichen Sektor weiter auszudehnen. Statt dessen konnte sich das französische Kapital als maßgeblicher sozialer Akteur wieder rehabilitieren, und die Unternehmerfunktion wurde - auch in der sozialistischen Partei - in einem völlig anderen Licht gesehen (vgl. Berger 1988: 240; Schmidt 1996). Das Bild des Unternehmens von einem Hort patronaler Ausbeutung wandelte sich zu einer neuen „business confidence“ (Howell 1992: 91), die das Privatunternehmen als die eigentliche Quelle des gesellschaftlichen Reichtums ansah.

Diese Reorientierung der französischen Sozialisten spielte sich nicht bloß vor dem *Hintergrund* der Europäischen Integration ab. Die „europäische Option“ (Ross 1996: 39) bildete auch den wichtigsten machtpolitischen Bestandteil der neuen Strategie Mitterrands. Mit Blick auf seine Wiederwahl 1988 hoffte er, ein breites Bündnis aus Modernisierungs- bzw. Internationalisierungsgewinnern und jenen republikanischen Kräften zu schmieden, die in einem europäischen Weg die einzige Möglichkeit sahen, den Einfluß Frankreichs wieder zu stärken.

Innenpolitisch wurde diese Linie kaum angefochten. Die erste Cohabitations-Regierung (1986) konnte Mitterand nicht gefährden. Während sich der sozialistische Präsident auf dem europäischen Parkett mit seinen Forderungen nach einem „europäischen Sozialmodell“ profilieren konnte, setzte die gaullistische Regierung die neoliberale Linie nach innen durch. Noch weniger Gefahr drohte Mitterand von einer weitgehend konzeptionslosen und unpopulären Sozialistischen Partei. Sie mußte auf einen Erfolg Mitterands bei den Präsidentschaftswahlen 1988 hoffen, um überhaupt noch Chancen auf eine Mehrheit in der Nationalversammlung zu haben. Nachdem der französische Präsident einen überwältigenden Wahlsieg erzielen konnte, und der PS wenige Wochen später dennoch die absolute Mehrheit verfehlte, verfestigte sich die Machtposition Mitterands. Er hatte sich nicht nur erfolgreich von seiner eigenen Partei distanziert, sondern gleichzeitig mit seiner Wählerbasis aus Facharbeitern, aufstrebender Mittelklasse und neuen Dienstleistern das traditionelle linke Lager verlassen. In der Folgezeit konnte sich Mitterand als Garant der Nation *und* als Europäer präsentieren, während die PS-Minderheitsregierung programmatisch an ihren Präsidenten gebunden war und gleichzeitig die undankbare Aufgabe hatte, die europäischen Verpflichtungen innenpolitisch durchzusetzen.

Die neu gewonnene ökonomische Kreditabilität wollte Mitterand nutzen, um die französische Position innerhalb Europas zu stärken. Unter der maßgeblichen Führung Frankreichs wurden Mitte der achtziger Jahre nicht nur einige Integrationshindernisse beseitigt (Ausgleichszahlungen für England, Haushalt der EG) und die Süderweiterung umgesetzt, sondern auch der Binnenmarkt auf den Weg gebracht (vgl. Ambrosius 1996: 148ff).

The Single European Act, with its promise of economic growth and jobs (albeit after a three to five year period of adjustment, according to the Cecchini-report) could be presented simultaneously as a market opportunity (with few risks for national sovereignty) and a regulatory response to economic and social dumping: hence the discourse of social Europe (Drake/Milner 1999: 168).

Während sich die Kernziele des Binnenmarktes mit der neuen Marschrichtung in der französischen Wirtschaftspolitik deckten, hatte Frankreich im Gegensatz zu den meisten anderen Partnerländern eine umfassendere soziale und politische Vision vom Fortgang der europäischen Integration. Protektionistische Maßnahmen an den europäischen Außengrenzen und eine gemeinsame europäische Industriepolitik im Bereich der Hochtechnologie gehörten ebenso zu diesem Konzept, wie eine koordinierte Wirtschaftspolitik und Elemente eines europäischen Wohlfahrtsstaates (vgl. Kassim 1997: 171). Die Erfahrungen von 1981/82, daß die nationalen Ökonomien nicht mehr ohne Einschränkungen gestaltet werden konnten, spiegelten sich nun in dem Versuch wider, *französische* Wirtschaftspolitik auf europäischer Ebene zu konzertieren. Die Logik von 1981 hatte sich damit umgekehrt: Statt außenwirtschaftlichem *laissez-faire* und voluntaristischer Binnenpolitik verfolgte Frankreich nun die binnenorientierte Durchsetzung der Marktlogik und versuchte gleichzeitig, auf europäischer Ebene Reregulierungen durchzusetzen (vgl. Cole 1999: 76). Die Hoffnungen Mitterands, die französische „mission civilisatrice“ auf die europäische Ebene auszudehnen, stützten sich dabei auch auf den Kommissionspräsidenten und ehemaligen Finanzminister Delors.

Während jedoch sowohl die innerfranzösische wirtschaftliche Modernisierung als auch die ökonomische Integration rasch vorangetrieben wurden, blieb das europäische Sozialmodell lediglich in einigen – zumeist symbolischen – Ansätzen stecken. Ende der achtziger Jahre trat zudem die Kehrseite der „Stabilitätsrevolution“ offen zu Tage: ein kontinuierlicher Anstieg der Arbeitslosigkeit, neue Armut sowie eine generelle Verunsicherung weiter Teile der französischen Bevölkerung über ihre materielle und soziale Zukunft (vgl. Steinhilber 1997a: 99f; La Chaise 1996). Die „Zerstreuung des Nationalen“ (Kassim 1997: 179) wurde zu einem Zeitpunkt offensichtlich, als die gravierenden sozialen Verwerfungen massive staatliche Eingriffe erforderten. Denn durch die Einbindung in das EWS und den Binnenmarkt verlor der französische Staat sowohl einen Teil seiner traditionellen makroökonomischen Autonomie (Geldpolitik) als auch mikroökonomische Kompetenzen durch den Abbau des öffentlichen Sektors. Diese Entwicklung schränkte schließlich auch den sozialpolitischen Handlungsspielraum ein (vgl. Schmidt 1997: 39).

Der französische Präsident kam zwar im Zuge der deutschen Wiedervereinigung seinem Ziel näher, wieder ein Teil der Kontrolle über die europäische Geldpolitik zurückzuerlangen. Gegen den erbitterten Widerstand des deutschen Finanzministeriums und der Bundesbank gelang es Mitterand, ein Datum für den Beginn der WWU zu fixieren. Das „petit oui“ im Referendum über den Maastrichter Vertrag zeigte jedoch, daß die weitere ökonomische und monetäre Integration in Frankreich ihre Ausstrahlungsfähigkeit verloren hatte (vgl. Stone 1993). Damit war nicht nur die Europa-Option Mitterands gescheitert. Auch die Rollenverteilung zwischen dem sozialistischen Präsidenten und seiner Partei konnte nicht mehr aufrechterhalten werden. Bislang fiel die Europapolitik in die Domäne des Präsidenten, die dieser ohne Rücksicht auf die innenpolitischen Problemlagen auch zum Zwecke des eigenen Machterhalts instrumentalisierte. Er konnte sich dabei auf einen *permissiven Konsens* stützen, der europapolitisch auf zwei Prämissen basierte: Zum einen garantierte der Integrationsprozeß Frieden in Europa und balancierte die deutschen Interessen aus. Und zum anderen folgten insbesondere die Mittelschichten der Auffassung Mitterands, daß die französischen Interessen lediglich in einem größeren Rahmen verwirklicht werden können. (Europa als Erweiterung der französischen „grandeur“). Der PS jedoch mußte – weitgehend isoliert von der präsidentialen Europapolitik – die sozialen Folgen dieser Strategie „verwalten“ und verlor zunehmend an Legitimität.

2.3. 1993-1997: Anpassungspolitik und sozialer Widerstand

Die Strategie, Europa aus den gesellschaftlichen Debatten durch einen starken Präsidenten quasi zu „exogenisieren“ und damit zu entpolitisieren, konnte in den neunziger Jahren nicht mehr länger aufrechterhalten werden.

Once Mitterand has adopted sound money and replaced socialism with Europe as his talisman, people could not help drawing the causal link between the Exchange Rate Mechanism (ERM) and budgetary austerity and unemployment (Moss 1998: 59).

Das Scheitern der Sozialisten, eine Balance zwischen Europäisierung, ökonomischer Modernisierung und den sozio-ökonomischen Bedürfnissen eines großen Teils der Bevölkerung

zu finden, brachte ein Konfliktpotential hervor, das die französischen Europadebatten zunehmend bestimmte. Der politische und soziale Widerstand gegen den Maastrichter „Spaltungsvertrag“ (Dahrendorf) und ein marktliberales Europa ist seitdem aus den innenpolitischen Diskussionen in Frankreich nicht mehr wegzudenken.

Der „Erdrutsch-Sieg“ der Rechten bei den Parlamentswahlen 1993 verfestigte jedoch zunächst die strategische Orientierung, Europa *nicht* zum Gegenstand innenpolitischer Debatten werden zu lassen. Chirac und Balladur – die beiden potentiellen gaullistischen Anwärter auf das Präsidentenamt – vermieden es, europapolitisch Stellung zu beziehen, da die Spaltung der Gesellschaft in Pro- und Anti-Maastricht-Fraktionen bis ins konservative Lager reichte. Zusammen mit einem sozialistischen Präsidenten, der am Ende seiner Amtszeit stand und einem PS, der nach der vernichtenden Niederlage bei den Europawahlen 1994 endgültig verstummte, verschwand Europa zunächst aus den öffentlichen Debatten.

Premierminister Balladur versuchte zwar mit Blick auf die Wahlen einen zu harten Anpassungskurs zu vermeiden. Doch unter der „Peitsche der Konvergenzkriterien“ (Ziebur 1995: 27) waren nun auch die gesellschaftlichen Bereiche bedroht, die lange Zeit von den Umbaumaßnahmen verschont geblieben sind: der öffentliche Dienst, der Bildungsbereich sowie die Sozialversicherungen. Diese drei Bereiche waren jedoch *konstitutiv* für das Selbstverständnis und die Kohäsion der französischen Mittelklassen, die bisher maßgeblich die Europäische Integration in Frankreich stützten. Der Angriff auf diese Institutionen kündigte den bisher noch brüchig bestehenden Kompromiß zwischen den politischen Eliten und der Mittelklasse von *innen* her auf. Er bestand darin, unter dem Druck der Weltmarktöffnung eine wachsende Ungleichheit zur untersten Schicht der französischen Bevölkerung zuzulassen. Gleichzeitig sollte aber die Homogenität der Mittelklasse weitgehend gewahrt bleiben, ebenso wie die sozialen Schutzrechte für diese Schicht.

Die Gesellschaft akzeptierte also eine doppelte Spaltung: in eine favorisierte Schicht mit ihren success stories [...] und in eine sozial deklassierte, für die man das Konzept der ‚exclusion‘ erfand (Le Duigou 1996: 37).

Die Mittelklasse war bereit, für die Verwaltung dieser Situation zu bezahlen. Sie akzeptierte die erhöhten Sozialabgaben, die Ausweitung der Steuerbegünstigungen für die Privilegierten und die immer umfangreicheren Programme zur Unterstützung der ausgegrenzten Schicht. Der Kompromiß wurde porös, als die Mehrheit der Mittelklasse sich selbst in ihrem Statut und schließlich in ihrer ökonomischen Existenz und Reproduktion bedroht sah. Denn während bis Anfang der neunziger Jahre insbesondere die Flexibilisierung der Arbeitsmärkte durch einen gelockerten Kündigungsschutz und die Ausdehnung prekärer Beschäftigungsverhältnisse im Vordergrund stand, wurden mit der Unterzeichnung der Maastrichter Verträge und spätestens unter dem Druck der Konvergenzkriterien zunehmend die hoch verschuldeten Sozialversicherungssysteme ins Visier genommen (vgl. Lipietz 1997). Das Arbeitslosengeld wurde reduziert und die Rentenregelung auf dem privaten Sektor erheblich verschlechtert. Gleichzeitig konnte eine bessere Ausbildung den Kindern dieser Mittelschicht angesichts der hohen (Jugend)Arbeitslosigkeit keinen Arbeitsplatz mehr garantieren.

Nachdem der neue Staatspräsident Chirac sein Versprechen brach, daß sich zukünftig die Modernisierung von Wirtschaft und Gesellschaft trotz der Sachzwänge der Märkte innerhalb

des Primats der Politik abspielen sollte und auf den klassischen Sparkurs einschwenkte, waren weite Teile der französischen Bevölkerung offensichtlich nicht mehr bereit, diesen erneuten Kurswechsel mitzutragen (vgl. Todd 1997: 659; Ottenheimer 1997). Am „plan Juppé“ zur Reform der Krankenversicherung, der die erste Bewährungsprobe für die verschärfte Austeritätspolitik werden sollte, entzündeten sich die größten sozialen Konflikte in Frankreich seit 1968 (vgl. Groux 1997; Touraine 1996; Caillé/ Le Goff 1996).

Der Massencharakter der Demonstrationen und die Sympathiebekundungen aus dem größten Teil der Bevölkerung zeigten, daß über die sektoriellen Konflikte hinaus die Grundlagen der französischen Wirtschafts-, Sozial- und Europapolitik berührt wurden. Ging es zunächst um die berechtigte Angst vieler abhängig Beschäftigter, daß der öffentliche Dienst als letzte Insel einer geschützten Beschäftigung ebenfalls dereguliert wird, so entwickelte sich gleichzeitig auch ein Bewußtsein, solidarische Institutionen (Sozialversicherung, öffentlicher Dienst, Schule und Universität) zu verteidigen, die in der französischen Tradition für Universalismus und Gleichheit stehen (vgl. Appel des intellectuels en soutien aux grévistes 1995; Bourdieu et al. 1997). Sowohl die Rezeption der Streiks durch die Presse, die Interpretationen der Streikenden selbst als auch die hektischen europapolitischen Aktivitäten¹⁶ des Präsidenten im Anschluß an die Auseinandersetzungen machen deutlich, daß eine – wenn auch diffuse – Verbindung zwischen dem herrschenden Integrationspfad und den sozialen Konflikten erkannt wurde (vgl. Berger 1996: 25f).

Zum Zeitpunkt der Maastricht-Abstimmung wurde vom Gegensatz zwischen Eliten und 'kleinen Leuten' gesprochen, jetzt spricht man vom 'peuple', vom 'Volk' [...]. 50% der Bevölkerung waren gegen Maastricht, den Eliten wurde mißtraut. Zur Zeit schließen sich die Mittelschichten – sozusagen der Rest der Gesellschaft – diesem Mißtrauen gegen die Eliten an. Die Eliten bilden mittlerweile eine wirkliche Aristokratie [...]. Der dritte Stand ist *alles*. Außer den paar zehntausend Personen, die Frankreich regieren (Todd 1996: 176).

Im Zentrum stand die Kritik des „pensée unique“ – des ökonomischen und politischen Einheitsdenkens, das im Präsidentschaftswahlkampf noch die strategische Zielscheibe des Kandidaten Chirac war. Dieses Denken zeichnet sich dadurch aus, daß sich die Wachstums- und Beschäftigungsziele der monetären Stabilitätspolitik unterzuordnen haben. Unbedingte Marktfreiheiten, unabhängige Zentralbanken und der Rückzug des Staates aus der Wirtschaft gelten als Garanten für wachsenden Wohlstand und mehr Arbeitsplätze (vgl. Aeschmann/Riché 1996: 271; Kahn 1995; Schui et al. 1997). Als eine Folge der Streiks wurden in Frankreich wieder die Stimmen lauter, die sich diesem Denkverbot widersetzen und alternative Politikansätze forderten. Die Anhänger einer „anderen Politik“ – Gaullisten wie Séguin oder der Jakobiner Chevènement – sahen in der Rückkehr zu den alten Werten der Republik (Primat der Politik, ausgedehnter öffentlicher Sektor, Behauptung der Nation gegenüber Europa) eine Lösung für die akuten gesellschaftlichen Probleme. Zahlreiche Ökonomen, Sozialwissenschaftler und Journalisten warnten davor, in nationale Muster zurückzufallen und mahnten dagegen einen grundsätzlichen wirtschafts- und sozialpolitischen Wandel auf *europäischer*

¹⁶ Siehe auch Chiracs Memorandum für ein europäisches Sozialmodell (vgl. Ambassade de France 1996)

Ebene an (wie z.B. Alain Lipietz, Pierre Bourdieu, Jean-Paul Fitoussi) (vgl. Steinhilber 2000b: 104ff).

Auch Chiracs Entschluß 1997 die Nationalversammlung vorzeitig aufzulösen, war auf diese Auseinandersetzungen zurückzuführen. Er fürchtete, daß nur ein Monat vor der Entscheidung über die Teilnahme am EURO der reguläre Wahltermin den Konflikt weiter zuspitzen könnte. Das Kalkül des Präsidenten ging bekanntlich nicht auf. Mit dem überraschenden Sieg der Linken ist – zumindest vorläufig – auch die Phase des technokratischen Anpassungskurses und der europapolitischen Abstinenz Frankreichs zu Ende.

3. Eine widersprüchliche Bilanz – die Politik Jospins

In den letzten zwanzig Jahren sind alle drei Versuche, die europäische Integration mit den sozialen und materiellen Bedürfnissen der französischen Gesellschaft in Einklang zu bringen, gescheitert.

For a decade Mitterand had proceeded by stealth, in the process stoking fires of anxiety, which he himself had allowed to burn fiercely, hot in 1992. Balladur had returned to stealth after 1993 to prepare Presidential elections. Chirac had tried to finesse the issue while Juppé had miscommunicated it. By 1997, however, if there was to be an EMU, there seemed no way around convincing the French to accept it (Ross 1998: 21).

Damit gesellt sich zu den europäischen Restriktionen eine innergesellschaftliche Dimension. Die innenpolitische Fundierung der französischen Europapolitik wird in den kommenden Jahren den politischen Handlungsspielraum der Linksregierung ebenso abstecken, wie seit Mitte der achtziger Jahre die europäische Integration den wirtschafts- und sozialpolitischen Rahmen Frankreichs bestimmte. Die schwierigste Aufgabe der neuen Regierung wird darin liegen, eine – sicherlich immer prekäre – Balance zwischen europäischer Einbindung und nationaler Identität, zwischen Markt und Regulierung, zwischen Ökonomie und Politik zu finden.

Neben der Reform des Justizwesens, der Regelung des Aufenthalts der *sans-papiers* sowie den Grundzügen einer ökologischen Politik, die im sogenannten „republikanischen Pakt“ formuliert werden, legte Jospin in seiner Regierungserklärung den Schwerpunkt auf die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit (vgl. Frankreich-Info 1997): Eine demokratische Erneuerung der französischen Gesellschaft kann nur auf der Basis der Überwindung der sozialen Spaltung erfolgen. In einem „Pakt für Entwicklung und Solidarität“ formulierte Jospin seine zentralen Interventionsachsen, die im weitesten Sinne die wirtschafts- und beschäftigungspolitische Ausrichtung der Regierung umreißen: Die erste betrifft die Konjunkturpolitik, die darauf ausgerichtet ist die Binnennachfrage zu stärken. Weiter wird zweitens die Neudefinition der Beziehung zwischen öffentlichem und privaten Sektor in der französischen Wirtschaft die Politik der Regierung in den nächsten Jahren bestimmen. Drittens sprach Jospin die Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinne an, die sich insbesondere auf die Wiedereingliederung von Jugendlichen auf den Arbeitsmarkt und die Einführung der 35h-Woche stützt. Insgesamt soll diese

Strategie viertens durch eine kohärente europäische Politik unterstützt werden (vgl. Ministère de l'économie 1998; Steinhilber 1997b).

3.1. Neoliberale Kontinuität: Die Privatisierungspolitik

Im Bereich der Privatisierungspolitik wird der „strategische Pragmatismus“ der Regierung am deutlichsten. Während sich der PS im Vorfeld der Wahlen dafür aussprach, die Privatisierungen zu stoppen und faktisch zu einer Situation des „ni-ni“ (weder Privatisierung noch Nationalisierung) zurückzukehren, rückte die Regierung sehr schnell von dieser Position ab. Die aktuelle Strategie orientiert sich nun zwar auch an der gesellschaftlichen Bedeutung der Unternehmen, in erster Linie jedoch an den Bedürfnissen der Firmen sowie an den haushaltspolitischen Restriktionen des Staates. Jospin unterscheidet deshalb zwischen einem *öffentlichem Sektor* und einem *öffentlichem Dienst*.

Letzterer soll weiterhin nicht der Profitlogik unterworfen werden. Hierzu zählen neben der öffentlichen Verwaltung die französischen Eisenbahnen (SNCF) sowie die Gas- und Elektrizitätsversorgung (EDF-GDF). Der öffentliche Dienst wird von Jospin als ein entscheidender Faktor der gesellschaftlichen Beziehungen („au coeur du lien social“) angesehen. Er ist ein zentrales Element des republikanischen Staatsverständnisses und ein Instrument, das politische, soziale und geographische Kohäsion anstrebt sowie offenen Zugang zu den wichtigsten Dienstleistungen garantiert.

Die Bereiche des öffentlichen Sektors umfassen dagegen Telekommunikation, Luftfahrt, Elektronik sowie die Rüstungsindustrie. Hier schlägt die Regierung mit Blick auf die europäischen Entwicklungen zwei unterschiedliche „Anpassungsstrategien“ vor. Zunächst sollen die Unternehmen vollständig bzw. mehrheitlich privatisiert werden, die direkt von der EU-Wettbewerbspolitik betroffen sind (z.B. GAN, CIC, Crédit Lyonnais, etc.). In den sensiblen Bereichen strebt Jospin eine partielle Öffnung der fraglichen Unternehmen (wie z.B. France Télécom und Thomson-CSF) für privates französisches wie ausländisches Kapital an. Den französischen Firmen wird damit die Möglichkeit gegeben werden, Allianzen mit anderen europäischen Unternehmen einzugehen und damit die Basis für den Wettbewerb gegen japanische und amerikanische Firmen zu stärken. Gleichzeitig soll eine starke staatliche Beteiligung beibehalten werden.

Daß die Unterscheidung zwischen öffentlichem Dienst und öffentlichem Sektor alles andere als sehr trennscharf ist, zeigt der Streit über die Teilprivatisierung von France Télécom. Die Regierung zählt den Konzern ausdrücklich zum *öffentlichen Sektor*. Der Staat hält hier nur noch 62 Prozent der Anteile, der Rest liegt bei Investoren, der deutschen Telekom (7,5 Prozent) und den Beschäftigten (vier Prozent). Von Seiten der Kommunisten und Teilen der Gewerkschaften wird unter dem Stichwort "Informationsgesellschaft" die integrierende Rolle der Telekommunikation durch gleichberechtigten Zugang zu Informationen bzw. zum Netz und dem Service der Telekommunikation betont. Die Kritiker befürchten, daß die Teilprivatisierung und insbesondere die Überkreuzbeteiligungen auf dem Telekommunikationssektor Initialfunktion für ähnliche Öffnungen etwa im Bereich der Energieversorgung haben könnten (vgl. CGT 1998: 71f).

Trotz dieser Vorbehalte gibt es in Frankreich heute nur noch wenige Anhänger eines hermetischen staatlichen Sektors. Selbst die Kommunistische Partei stimmt mittlerweile partiellen Kapitalöffnungen zu. Während der PS unter der Präsidentschaft Mitterrands die Privatisierungen von der politischen Agenda nahm, ist Jospin der erste sozialistische Ministerpräsident, der dieses Tabu nun durchbricht. Dabei geht die Regierung insgesamt wesentlich rascher und umfassender als ihre gaullistisch-liberalen Vorgänger vor. Der Umfang der Privatisierungen seit 1997 liegt mit 127 Milliarden Francs z.B. deutlich über den 70 Milliarden der Ära Chirac (1986-88). Auch im sensiblen öffentlichen Bereich des industriellen Sektors setzte die Regierung die Politik der gaullistisch-liberalen Regierung fort und reorganisierte die Industriestruktur vor allem in der Elektronikbranche, dem Flugzeugbau sowie der Rüstungsbranche (vgl. Cole 1999: 81). Bezeichnend für diese Bemühungen war die Schaffung eines industriellen „Pols“, der mit Alcatel und Dassault-Aviation zwei bereits privatisierte Unternehmen und mit Aérospatiale sowie Thomson-CSF zwei in Kürze noch zu privatisierende Unternehmen umfaßt. Der „Pol“ besteht damit aus den wichtigsten französischen Unternehmen der drei Industriebereiche.¹⁷

Es liegt die Vermutung nahe, daß neben den industriepolitischen Überlegungen die Strategie Jospins in erster Linie auf eine schleichende Privatisierung durch die „Hintertüre“ hindeutet, mit dem Ziel, den gewerkschaftlichen Widerstand in den ehemals staatlichen Betrieben zu minimieren. Durch die Trennung zwischen öffentlichem Sektor und öffentlichem Dienst wurde der Prozeß nur scheinbar entschleunigt und die bisherige Entwicklung läßt in Zukunft weitere Privatisierungen auch im Kern des öffentlichen Dienstes erwarten.

3.2. Innovative Ansätze und widersprüchliche Ergebnisse: Die Arbeitsmarktpolitik

Die "Stabilitätsrevolution" der achtziger Jahre führte auch in Frankreich zu einem raschen Anstieg der Arbeitslosigkeit. Während das Beschäftigungsprogramm der Linksregierung die Arbeitslosenrate von 6,3 Prozent 1981/82 relativ stabil halten konnte, stieg sie nach dem politischen U-turn bis 1986 auf 10,4 Prozent an. Nach einer Konsolidierungsphase Anfang der neunziger Jahre, führte der restriktive Sparkurs dazu, daß ab Mitte der neunziger Jahre zum ersten mal alle sozioprofessionellen Gruppen deutlich vom Anstieg der Arbeitslosigkeit betroffen waren. 1997 lag die Arbeitslosenrate schließlich bei 12,4 Prozent. Frauen und Jugendliche waren in allen Berufsgruppen überproportional von Arbeitslosigkeit betroffen. Insbesondere die Jugendarbeitslosigkeit lag in den letzten Jahren immer um das zwei- bis zweieinhalbfache höher als die Arbeitslosenrate aller Erwerbspersonen. Das Ausmaß der Arbeitsmarktkrise wird aber erst dann offensichtlich, wenn die rasche Zunahme der prekären Beschäftigungsverhältnisse miteinbezogen wird. Wie in allen Industrieländern wurde das „Normalarbeitsverhältnis“ Schritt für Schritt durch atypische Beschäftigungsformen – Teilzeitarbeit, befristete Beschäftigung und Interimsarbeit – aufgeweicht. Innerhalb von zehn Jahren

¹⁷ Die Privatisierung der beiden Unternehmen wird wahrscheinlich dann vollzogen werden, wenn die Verhandlungen zur Gründung eines europäischen Konsortiums zwischen den französischen Unternehmen, der DASA sowie der British Aerospace abgeschlossen sind.

(1982-1992) verdoppelten sich diese Beschäftigungsverhältnisse, während die unbefristeten Vollzeitarbeitsplätze um zehn Prozent abnahmen (vgl. INSEE 1993: 60). Die Prekarisierung des Arbeitslebens war eine unmittelbare Folge der geänderten Arbeitsmarktstrategie, die sich insbesondere auf die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes konzentrierte. 1987 wurde das administrative Genehmigungsverfahren für Kündigungen aus ökonomischen Gründen abgeschafft. In der Folgezeit lockerten die unterschiedlichen Regierungen die Reglementierung der befristeten Beschäftigungsverhältnisse und führten die Möglichkeit für Zeitkorridore sowie für die Annualisierung der Arbeitszeit ein. Darüber hinaus zeichnete sich die französische Arbeitsmarktpolitik dennoch weiterhin durch eine relativ hohe administrative und politische Regulierungsbereitschaft aus, die sich insbesondere in den Jugendbeschäftigungsprogrammen und den Konzepten zur Frühverrentung widerspiegelt (vgl. Holcblat et al. 1999). Innerhalb des breiten Spektrums französischer Arbeitsmarktpolitik versucht nun die Linksregierung eigene Akzente zu setzen. Sie konzentriert ihre materiellen und politischen Ressourcen insbesondere auf zwei Initiativen, die gleichsam die Symbolprojekte der laufenden Legislaturperiode sind: das Jugendbeschäftigungsprogramm sowie die Einführung der 35-Stunden-Woche.

3.2.1. Das Jugendbeschäftigungsprogramm

Die massive staatliche Förderung neuer Arbeitsplätze für Jugendliche hat eine lange Tradition in der französischen Arbeitsmarktpolitik (vgl. Werquin 1997). Aufgrund der hohen Jugendarbeitslosigkeit sowie des wachsenden Problembewußtseins für die Zusammenhänge von sozialer Desintegration und Arbeitslosigkeit – insbesondere in Verbindung mit den Problemen in den banlieues – wurden in den letzten Jahren eine Fülle von relativ ähnlich angelegten Instrumenten entwickelt, die den Jugendlichen den Einstieg in Ausbildung und Erwerbsleben erleichtern sollen. Insgesamt mehr als fünfzig staatliche Initiativen waren 1997 in diesem Bereich angesiedelt (vgl. CGT 1998: 142/143; Rose 1998). Dennoch unterscheidet sich das neue Jugendbeschäftigungsprogramm in einigen wesentlichen Punkten von seinen Vorgängern¹⁸:

- Die Mittel, die zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit zur Verfügung stehen, werden weitgehend in das neue Programm investiert. Andere, bereits bestehende Programme, werden gestrafft oder ganz aufgegeben. Die Arbeitsmarktpolitik soll damit sowohl für die Jugendlichen als auch für die Arbeitgeber transparenter werden und die Planungssicherheit erhöhen.
- Die neu zu schaffenden 350.000 Arbeitsplätze im öffentlichen Sektor sollen *neue* Dienstleistungsfelder erschließen. Sie sind insbesondere auf den sog. "Dritten Sektor" ausgerichtet (Sozialverbände, Bürgerinitiativen, Vereine). Die Aufgaben betreffen u.a. soziale Aufgaben in „Problemvierteln“, die Verbesserung der Sicherheit in den Bahnhöfen und Stadtvierteln, den Umweltschutz, erziehungs- und schulbegleitende Maßnahmen sowie den Tourismus. Um den Bedarf zu ermitteln, werden regionale Komitees eingesetzt, in denen die potentiellen Arbeitgeber prüfen, an welche

¹⁸ Vgl. zum Gesetzestext Journal officiel v. 17.10.1997.

bestehenden Initiativen angeknüpft werden kann und welche neuen Felder erschlossen werden.

- Das neue Beschäftigungssegment soll dauerhaft in den Arbeitsmarkt integriert werden. Hierfür werden sowohl neue Berufsbilder entwickelt als auch Gelder für spezielle Qualifizierungs- und Weiterbildungsmaßnahmen zur Verfügung gestellt.
- Auch der arbeitsrechtliche Status der neuen Stellen unterscheidet sich deutlich von der alten Logik. Während die ad-hoc Maßnahmen der letzten Jahre zumeist eine kurzfristige Laufzeit der Verträge und Unterbezahlung vorsahen (wie z.B. den SMIC-jeune), werden die Arbeitsverträge nun in der Regel für fünf Jahre abgeschlossen und wenigstens mit dem Mindestlohn bezahlt. Die weitere Prekarisierung der Jugendlichen sowie der Trend zur Niedriglohnbeschäftigung, der in den alten Programmen angelegt war, soll nun vermieden werden. Der Staat übernimmt 80 Prozent des Mindestlohns, d.h. der staatliche Zuschuß beträgt pro Jahr und Arbeitsplatz 92.000 Francs. Insgesamt werden die Kosten des Programms auf ca. elf Milliarden Francs pro Jahr geschätzt (vgl. auch Neumann 1998: 8ff)

Neben dem politisch-symbolischen Erfolg ein materiell gut ausgestattetes und langfristig konzipiertes Programm gegen Jugendarbeitslosigkeit vorweisen zu können, kann die Regierung auch eine vorläufig positive beschäftigungspolitische Bilanz ziehen (vgl. DARES 1999). Bis November 1999 wurden ca. 220.500 neue Stellen geschaffen. Die Kommunen und Departements, das staatliche Bildungssystem sowie die Polizei¹⁹ stellten den Großteil der Jugendlichen ein. Auch die dezentrale Mobilisierung und kooperative Beteiligung unterschiedlichster kommunaler Akteure scheint sich bewährt zu haben, da dadurch die Arbeitsplätze mit den konkreten Problemen und Engpässen in den Kommunen abgestimmt werden können.

Dennoch ist offensichtlich, daß erst mit Ablauf der öffentlichen Förderung die tatsächliche Reichweite des Programms beurteilt werden kann. Dann wird sich herausstellen müssen, ob ein tatsächlicher Bedarf an solchen Dienstleistungen besteht und welche Finanzierungsquellen dafür gefunden werden können.

3.2.2. Mit Zuckerbrot und Peitsche – die 35-Stunden-Woche

In Frankreich waren die institutionellen und politischen Voraussetzungen für eine Arbeitszeitverkürzung (AZV) nicht gerade günstig. Es fehlten zum Amtsantritt der neuen Regierung weitgehend die sozialen Akteure und Träger, die sie durchsetzen könnten. Auf Seiten der Gewerkschaften plädierte in der Vergangenheit lediglich die CFDT für weitere Schritte bei der AZV. Diese skeptische Haltung wird auch von den Beschäftigten geteilt. Da in Frankreich – im Gegensatz zu Deutschland – der Arbeitsmarkt weitgehend ohne weitere Schritte bei der AZV dereguliert und flexibilisiert wurde, war dort der klassische Verhandlungsweg zusätzlich blockiert (vgl. Hamandia 1999: 193). Denn in der Regel beruhen die Abkommen auf einem verhandelten Austausch zwischen Arbeitszeitverkürzung/ Lohnausgleich auf der einen Seite

¹⁹ Die starke Nachfrage bei der Polizei nach Jugendlichen hängt damit zusammen, daß es in Frankreich nun eine Berufsarmee gibt. Bisher hatten viele Jugendliche ihren Militärdienst ersatzweise bei der Polizei abgeleistet.

und flexibleren Arbeitszeiten, längeren Maschinenlaufzeiten und großzügigeren Überstundenkontingenten, etc. auf der anderen Seite. Die Regierung setzte sich deshalb zum Ziel, staatliche Regulierungseingriffe mit kollektiver Verhandlungspraxis zu verbinden und durch einen abgestuften Gesetzgebungsmodus die Tarifparteien an den Verhandlungstisch zurückzuzwingen. Im Juni 1998 wurde ein „Orientierungs- und Anreizgesetz“ verabschiedet, das zum einen festlegte, daß die gesetzliche Arbeitszeit in allen Betrieben mit mehr als 20 Beschäftigten ab dem ersten Januar 2000 von 39 auf 35 Stunden gesenkt wird. Zum anderen gewährte es den Unternehmen finanzielle Anreize, die auf der Grundlage von Kollektivvereinbarungen mit fünfjähriger Laufzeit, vorzeitig die 35-Stunden-Woche einführen. Die Regierung verband mit diesen Verhandlungen die Hoffnung, dem Projekt dadurch eine möglichst breite Legitimationsbasis zu verschaffen. Außerdem sollten durch diesen dezentralen Ansatz Lösungen für die zahlreichen Umsetzungsprobleme gefunden werden. Allerdings behielt sich die Regierung vor, durch das zweite Gesetz, das im Januar 2000 in Kraft trat, die *konkrete Umsetzung* der AZV in die gewünschte Richtung zu lenken (vgl. Gubian 1998; Freyssinet 1998; Steinhilber 2000a).

Die Bilanz dieser Übergangszeit ist gemischt. Insbesondere die beschäftigungswirksamen Effekte blieben bisher deutlich hinter den Erwartungen der Regierung zurück, die von 500.000-700.000 Arbeitsplätzen in den nächsten drei Jahren ausging. Laut der offiziellen Bilanz²⁰ vom März 2000 wurden 26.600 Vereinbarungen über die AZV abgeschlossen. Insgesamt erfaßten die Abkommen knapp drei Millionen Beschäftigte, wobei ca. 175.000 Arbeitsplätze geschaffen bzw. erhalten wurden. Rund 94 Prozent der Abschlüsse sind sogenannte "offensive Verträge", die Arbeitsplätze *geschaffen* haben. Knapp die Hälfte der tatsächlich realisierten neuen Arbeitsplätze wurde mit Arbeitslosen und der Rest mit Beschäftigten besetzt, die bisher nur einen Teilzeit- bzw. befristeten Vertrag hatten. Unter den Neueinstellungen waren ca. 20 Prozent Jugendliche unter 26 Jahren. In den meisten Fällen wurden Arbeitsplätze für Arbeiter und untere Angestellte eingerichtet. Mittlere und höhere Angestellte sind dagegen deutlich unterrepräsentiert. Drei Viertel der Neueinstellungen basieren auf unbefristeten Verträgen. Bei 87 Prozent der betrieblichen Abschlüsse (aber lediglich der Hälfte der Branchenabschlüsse), wurde der Wunsch der Regierung berücksichtigt, die AZV mit vollem Lohnausgleich durchzuführen, um die Binnennachfrage nicht zu beeinträchtigen. Im Gegenzug wurden jedoch die Löhne eingefroren oder zumindest Lohnzurückhaltung für die kommenden Jahre vereinbart. In zehn Branchen besteht nun außerdem die Möglichkeit, die neu eingestellten Beschäftigten geringer zu entlohnen.

Die offiziellen Zahlen sind jedoch keineswegs unumstritten. Es lassen sich – auf Grund der günstigen konjunkturellen Lage – insbesondere die Mitnahmeeffekte schwierig bestimmen. Schließlich bleibt abzuwarten, ob die Beschäftigungszusagen rasch umgesetzt werden, da bisher nur ein geringer Teil der Arbeitsplätze auch tatsächlich realisiert wurden.

Während die konkreten beschäftigungspolitischen Erfolge bisher eher gering sind, hat die Initiative auf anderen arbeitsmarktpolitischen Feldern doch deutliche Spuren hinterlassen. Fast alle Branchenverträge und die Hälfte der betrieblichen Abschlüsse enthalten Regelungen

²⁰ Vgl. die aktuelle Berichterstattung des französischen Arbeitsministeriums: http://www.35h.travail.gouv.fr/point_press.html

zur weiteren Flexibilisierung der Arbeitszeit (wie z.B. über die Einrichtung von Jahresarbeitszeitkonten, größeren Überstundenkontingenten, Feiertagsarbeit, etc.) (vgl. Girard 1999). Während die Unternehmerverbände im Anschluß an die Konferenz zur Einführung der 35-Stunden-Woche Ende 1997 zunächst beschlossen hatten, die Verhandlungen ganz zu boykottieren, dienten die Branchenverhandlungen in der Folgezeit als Instrument einer strategischen Offensive der Arbeitgeber, die sowohl die Absichten des „Gesetz Aubry“ untergraben als auch die neue „entente“ zwischen der CGT und der CFDT auf der betrieblichen Ebene umschiffen soll. Der Erfolg dieser Strategie ist unbestritten, und die Arbeitgeber hatten sich dadurch eine gute Ausgangsposition für das zweite Gesetz geschaffen. Denn im überwiegenden Teil der Branchenabkommen wurden zwar sehr spezifische Schritte zur weiteren Flexibilisierung vereinbart, die Beschäftigungszusagen blieben im Gegenzug jedoch unkonkret. Deshalb ist es keine Überraschung, daß die meisten *betrieblichen* Abkommen günstiger für die Beschäftigten sind.

Insgesamt werden damit vor dem Hintergrund eines bereits weitgehend deregulierten und flexibilisierten Arbeitsmarktes durch das „Gesetz Aubry“ zwar keine neuen Instrumente eingeführt. Die bisherigen Möglichkeiten zur Flexibilisierung der Arbeitszeit werden jedoch optimiert und insbesondere institutionalisiert²¹. Das beste Beispiel hierfür sind die Jahresarbeitszeitkonten, die mit dem „Fünfjahresgesetz“ 1993 eingeführt und von der parlamentarischen und gewerkschaftlichen Linken damals heftig bekämpft wurden. Heute zählen sie zum Standardrepertoire in den Verhandlungen, dem sich auch die CGT nicht mehr verschließt. Im Zuge der 35-Stunden-Woche wird damit die Flexibilisierung in den Betrieben weiter vorangerieben werden – und diesmal mit Zustimmung der Gewerkschaften (vgl. Lemaître 1999).

Das Ziel, die Zusammenarbeit der Tarifparteien sowie der Gewerkschaften zu stärken, hat die Regierung zumindest teilweise erreicht. Dies äußerte sich zunächst darin, daß im Zuge der Auseinandersetzungen über die AZV auch die Verhandlungen über die Frühverrentung (ARPE) wieder aufgenommen wurden, die zur Zeit einen wichtigen Beitrag zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit leistet. Wichtiger für die Zukunft des Reformvorhabens dürften jedoch aus der Sicht der Regierung die Veränderungen im Gewerkschaftslager sein. Bereits seit Ende 1996 nähern sich die beiden größten Verbände CGT und CFDT an und verfestigten ihre Kooperation - trotz weiterhin bestehenden politischen Meinungsverschiedenheiten - im Zuge der Einführung der 35-Stunden-Woche. Insbesondere die CGT scheint nun bereit zu sein, die AZV auf dem Verhandlungswege durchzusetzen und hierfür auch weitere Flexibilisierungsschritte in Kauf zu nehmen.

Knapp eineinhalb Jahre nachdem das erste Gesetz verabschiedet wurde, liegen Zweifel und Hoffnungen, die mit dem Projekt verbunden sind, dicht beieinander. Auch das zweite Gesetz, das im Dezember 1999 verabschiedet wurde, läßt viele dieser Fragen unbeantwortet (vgl. Assemblée Nationale 1999). Es spiegelt vielmehr die schwierige Gratwanderung der Regierung wider, die Zustimmung der Gewerkschaften maximieren und die Ablehnung der Arbeitgeber minimieren zu müssen. Offensichtlich waren Jospin und Aubry darum bemüht,

²¹ Dies belegt auch eine Studie, die die CFDT im Zusammenhang mit dem „Gesetz Robien“ vorlegte: Lediglich 13% der Beschäftigten gaben an, daß sich als Folge der Umsetzung des Gesetzes ihr arbeitsorganisatorisches Umfeld radikal änderte. Dennoch war fast die Hälfte der Befragten der Meinung, daß insgesamt die Flexibilisierung ausgeweitet wurde.

zum einen stärker auf die Arbeitgeber zuzugehen und gleichzeitig die skeptischere der beiden großen Gewerkschaften - die CGT - mit konkreten Zugeständnissen weiter einzubinden.

Zwar erfüllte die Regierung die Maximalforderung der Arbeitgeber nicht, die Einführung der AZV generell zu verschieben. Die AZV trat wie geplant zum ersten Januar 2000 für Betriebe mit mehr als zwanzig Beschäftigten in Kraft. Faktisch führte Arbeitsministerin Aubry aber eine weitere zwölfmonatige Übergangsfrist ein, die den Branchen und Betrieben, die Möglichkeit bieten soll, weiter zu verhandeln. Während dieser Frist beträgt der Überstundenzuschlag von der 36. bis zur 39. Stunde lediglich zehn Prozent. Das endgültige Überstundenregime mit Zuschlägen von 25 Prozent wird erst 2001 wirksam. In Unternehmen, die bei der alten Wochenarbeitszeit geblieben sind, sollen diese Zuschläge an einen Beschäftigungsfond abgeführt werden. Generell wird das Überstundenkontingent auf 130 Stunden pro Jahr und Kopf festgelegt und ebenfalls durch Übergangsfristen gelockert. Die Jahresarbeitszeitkonten dürfen 1.600 Stunden nicht überschreiten, und die Beschäftigten müssen sieben Tage im voraus über eine eventuelle Änderung der Arbeitszeit informiert werden.

Auf die Forderungen der Gewerkschaften geht das neue Gesetz insoweit ein, als es den Schutz für Teilzeitarbeit ausdehnt sowie den gesetzlichen Mindestlohn (SMIC) durch Ausgleichszahlungen auf dem gegenwärtigen Niveau beläßt. Umstritten sind unter den Gewerkschaften dagegen die Überlegungen der Ministerin, die Repräsentativität der Gewerkschaften einzuschränken²². Gegenwärtig ist ein Abkommen bereits gültig, wenn es lediglich von einer der fünf repräsentativen Gewerkschaften unterzeichnet wird. Das Gesetz sieht nun vor, daß nur die Abkommen zuschlußberechtigt sind, die von den Mehrheitsgewerkschaften (mehr als 50 Prozent der Belegschaftsstimmen) unterzeichnet werden. Während dies eine traditionelle Forderung der CGT ist und auch die CFDT sich dagegen nicht sperrt, fürchten die FO, CFTC und CGC, daß die Regelung auf andere Bereiche ausgedehnt wird und Betriebsgewerkschaften entstehen. Dahinter steckt die Furcht, daß die kleineren Gewerkschaften nun bei Abschlüssen immer auf einen größeren Partner angewiesen sind. Ebenfalls umstritten ist die Möglichkeit, ein Referendum unter den Beschäftigten durchzuführen, falls ein Abkommen lediglich von Gewerkschaften unterzeichnet wird, die nicht die erforderliche Mehrheit auf sich vereinen bzw. wenn keine Gewerkschaftsorganisationen im Betrieb vertreten sind. Neben der CGT, die eine stärkere Beteiligung der Beschäftigten fordert, unterstützen dies auch die nicht-repräsentativen Gewerkschaften. Sie hoffen, über diesen Mechanismus die exklusive Vertragskompetenz der repräsentativen Gewerkschaften schwächen zu können.

Schließlich bleibt auch weiter unklar, wie die geschätzten staatlichen Kosten der AZV von 110 Milliarden Francs aufgebracht werden. Durch den gemeinsamen Widerstand von

²² Es handelt sich hier um einen *juristischen* Begriff der Repräsentativität, der seit 1950 im Kollektivvertragsgesetz geregelt ist. Der französische Gewerkschaftspluralismus ist durch das Gesetz abgesichert, da jede repräsentative Gewerkschaft für sich die "Arbeiterklasse" verkörpert. Ob eine Gewerkschaft vom Staat als repräsentativ anerkannt wird, hängt nicht nur von der Zahl ihrer Mitglieder ab, sondern auch von der Unabhängigkeit der Organisation, den Einnahmen, der gewerkschaftspolitischen Erfahrung sowie von der patriotischen Haltung während der Besetzung. Die Repräsentativität berechtigt, Kollektivverträge zu unterzeichnen, uneingeschränkt an Betriebswahlen teilzunehmen sowie zum Erhalt staatlicher Subventionen. Staatlich anerkannt sind die CGT, CFDT, CFTC sowie die FO. Die Angestelltengewerkschaft CGC darf nur die höheren Angestellten vertreten und die FEN lediglich die Lehrer. Alle anderen Gewerkschaften haben keinen repräsentativen Status.

Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden mußte die Regierung von ihren ursprünglichen Plänen abrücken, die Sozialversicherungskassen an den Kosten für die Ausgleichszahlungen für die Unternehmen zu beteiligen, abrücken. Nun hofft die Regierung auf Mehreinnahmen durch die günstige konjunkturelle Lage sowie durch neue Steuerquellen.

Die konkrete Umsetzung der 35-Stunden-Woche ist hart umkämpft. Insbesondere die Auseinandersetzungen bei den höheren Angestellten, die Streiks im öffentlichen Dienst sowie die heftige Gegenwehr der Arbeitgeber auf dem Speditionssektor zeigen, daß die AZV in den letzten Monaten in wachsendem Maße Gegenstand sozialer Proteste war (vgl. Steinhilber 2000a). Gleichzeitig deutet viel darauf hin, daß auch das neue Gesetz kaum etwas an den ambivalenten Ergebnissen ändern wird. So kritisieren die Arbeitgeber, daß sich die erzielten Abschlüsse im neuen Gesetz nicht widerspiegeln und könnten unter diesem Vorwand eine härtere Linie in den anstehenden Branchen- und betrieblichen Verhandlungen anschlagen²³. Gleichzeitig fürchten weite Teile der Gewerkschaften – angesichts des bisherigen Verlaufs der Verhandlungen nicht ohne Grund –, daß die Beschäftigungseffekte weiter verschleppt werden und die Übergangsregelungen einen neuen Flexibilisierungsschub einleiten. Ungeachtet der anderen – ausgesprochenen und unausgesprochenen – Ziele der Regierung (schleichende Flexibilisierung, kollektive Verhandlungsstrukturen) fußt die Legitimität der AZV in weiten Teilen der Bevölkerung allein auf ihrem Beitrag zur Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit.

Die neuen Akzente in der französischen Arbeitsmarktpolitik unterscheiden sich insgesamt zwar von der Logik der letzten Jahre. Insbesondere das Projekt der 35-Stunden-Woche scheint auf den ersten Blick in vielen Punkten den dominierenden Tendenzen in Westeuropa zu widersprechen: staatliche Intervention statt Reduzierung der Staatstätigkeit; globale Arbeitsmarktpolitik statt dezentralen Formen; voller Lohnausgleich statt Kostenreduzierung und Umverteilung von unten nach oben; und schließlich die Demonstration politischer Handlungsfähigkeit statt nationalstaatlicher Ohnmacht, die die Politik dem Primat der Ökonomie unterordnet. Dennoch bleibt der Erfolg dieser Interventionen äußerst prekär und ambivalent. Dies liegt nicht zuletzt an der strukturellen Schwäche der Gewerkschaften und dem energischen Widerstand, den die Arbeitgeber der 35-Stunden-Woche entgegengesetzt. Mit Blick auf die Flexibilisierungsfortschritte scheint die Initiative gerade dort „Erfolge“ zu erzielen, wo es die Gewerkschaften immer befürchtet hatten. Darüber hinaus weisen die hohen staatlichen Kosten sowohl des Jugendbeschäftigungsprogramms als auch der Arbeitszeitverkürzung bereits darauf hin, daß die beschäftigungspolitische Strategie nicht zuletzt davon abhängig ist, wie in einem größeren makroökonomischen Rahmen die politischen Prioritäten gesetzt werden.

²³ Vgl. auch den offenen Brief der Unternehmer an Arbeitsministerin Aubry im Rahmen der Aktion "100.000 Unterschriften" gegen das neue Gesetz, in: *Actualité*, n° 184, 26.06.-25.07. 1999, 3. Der Brief schließt mit den Worten: "Es gibt keine Demokratie, wo die Unternehmer nicht gehört werden [...] Respektieren Sie das Unternehmen!".

3.3. Diskreter Keynesianismus?

Auch die Linksregierung befindet sich bei der Finanzierung der Projekte in einem Zielkonflikt. Denn die Ausgabenprogramme sollen im Rahmen der Stabilitätsverpflichtungen verwirklicht werden, die Chirac auf dem Dubliner Gipfel akzeptierte. Auch Jospin und Strauss-Kahn ließen keinen Zweifel daran, daß die Konvergenzkriterien auch weiterhin die Linie der Budgetpolitik bestimmen werden. Der Finanzminister betonte, daß die Neuverschuldung von 3,7% auf unter 3% zurückgeführt werden müsse (vgl. Ministère de l'économie 1998). Gleichzeitig spiegelt sich in der Finanz- und Budgetpolitik der letzten Jahre die Anstrengung der Regierung wider, eine sanfte Nachfragestimulierung und soziale Ausgewogenheit mit haushaltspolitischen Konsolidierungszwängen zu versöhnen. Trotz der monetären Integration stehen der Linken im begrenzten Umfang noch zwei „Instrumente“ zur Verfügung: Akzentverschiebungen innerhalb der Sparpolitik („Sparpolitik von links“) sowie steuerpolitische Korrekturen.

Während die Ausgaben insgesamt lediglich um 1,3% anstiegen, wurden die Budgets für Bildung und Ausbildung (3,1%), Beschäftigung (4,2%), Justiz (4,1%) und Wohnungsbau (6,7%) kräftig erhöht. Im Gegenzug schrumpfte der – in Frankreich sehr umfangreiche – Verteidigungshaushalt um 2,1%.

Die zusätzlichen Ausgaben wurden jedoch zu zwei Dritteln durch steuerliche Mehreinnahmen finanziert. Die Regierung wollte mit neuen steuerpolitischen Akzenten die Verteilungsgerechtigkeit bei der Abgaben- und Steuerpolitik verbessern (vgl. Ministère de l'économie 1999). Zu Beginn ihrer Regierungszeit führte die pluralistische Linke befristete Steuer- und Abgabenerhöhungen ein. Davon waren insbesondere die französischen Großunternehmen betroffen, deren Gewinne sich zum einen in den letzten Jahren kontinuierlich erhöhten und die zum anderen im internationalen Vergleich durchschnittlich geringer besteuert wurden. Die Regierung hob deshalb die Körperschaftssteuern von 36,6 auf 41,6 Prozent an (vgl. *Alternatives économiques* 1999). Außerdem mußten Unternehmen mit mehr als 50 Millionen Francs Umsatz befristet auf 1998 den doppelten Steuersatz auf ihre Kapitalerträge zahlen. Diese Einnahmen wurden direkt an die Sozialversicherungskassen abgeführt. Weitere – wenn auch geringe – Zuflüsse konnte Jospin durch die Erhöhung der Mineralöl- sowie die CO₂-Steuer verbuchen. Da die Steuereinnahmen 1999/2000 deutlich über den Schätzungen lagen (2000 um ca. 50 Milliarden Francs), begann die Regierung damit, massiv die Steuern zu senken.²⁴ Bis 2003 soll sich das Steuersenkungsvolumen auf rund 120 Milliarden Francs belaufen. Zu den wichtigsten Entscheidungen zählen die Senkung der Mehrwertsteuer (2000), der unteren Einkommenssteuersätze der Einkommenssteuer (2000) sowie der lohnbezogenen Gewerbesteuer (1999).

Die neuen steuerpolitischen Akzente sind eng mit Regulierungsabsichten der Regierung verknüpft. So werden seit Anfang 1999 leerstehende Wohnungen besteuert, um die Immobili-

²⁴ Über die Verwendung der steuerlichen Mehreinnahmen kam es zu heftigen innenpolitischen Auseinandersetzungen. Der Regierung wurde insbesondere von Seiten der Lehrer und der Krankenhausbediensteten vorgeworfen, sie würde die Einnahmen „verheimlichen“. Schließlich einigte man sich darauf, 40 Milliarden Francs für Steuersenkungen zu verwenden und 10 Milliarden für den Krankenhaus- und Bildungssektor sowie zur Beseitigung der Schäden der Ölpest und des Orkans 1999 bereitzustellen.

enspekulation einzudämmen und die Wohnungsnot zu lindern. Außerdem kündigte die Regierung an, die mißbräuchliche Verwendung von prekären Beschäftigungsverhältnissen, d.h. die Umwandlung von unbefristeter Vollzeitarbeit in befristete Beschäftigungsverhältnisse, besteuern zu wollen (vgl. *Le Monde* v. 28.9.1999). Dagegen werden die Pläne, unterschiedliche Steuersätze für investives bzw. spekulatives Kapital einzuführen, zunächst nicht verwirklicht.

Insgesamt wurden die Haushalte seit 1997 um 24,4 Milliarden Francs entlastet, während der Entlastungseffekt für die Unternehmen lediglich 1,7 Milliarden Francs betrug. Die zehn Prozent der Haushalte mit den höchsten Einkommen wurden zusätzlich mit 3,8 Milliarden Francs belastet (vgl. *Ministère de l'économie* 1999: 241ff).

Das „neue Gleichgewicht“ (Strauss-Kahn) der letzten beiden Jahre weist damit insgesamt auffällige redistributive Elemente auf, die darauf hindeuten, daß die Budgetpolitik Jospins trotz der makroökonomischen Zwänge bisher eine klare politische Option verfolgt, die Beschäftigung und wirtschaftliche Aktivität ent- und Gewinne und Kapitaleinkünfte belastet.

Neben den steuerpolitischen Akzentverschiebungen wurde der Haushalt auch durch eine gezielte Nachfragebelebung weiter konsolidiert. Angesichts der stabilen makroökonomischen Rahmendaten (Inflation, Außenhandel, Defizitreduzierung) läßt sich seit Mitte der neunziger Jahre ein schrittweises wirtschaftspolitisches Umdenken in der französischen Öffentlichkeit feststellen. Das Gespenst der Inflation, dessen Bekämpfung seit 1983 auch in Frankreich oberste Priorität hatte, war seit langem gebändigt, so daß nun die Sorge um die Binnennachfrage überwog und von einer Reihe einflußreicher Ökonomen ein Politikwechsel in Richtung eines „diskreten Keynesianismus“ vorgeschlagen wurde (vgl. Fitoussi 1995). Die bisherige Verteilungslogik erreichte ihre Grenzen. Nachdem seit Mitte der achtziger Jahre die Beitragserhöhungen der Sozialversicherungen fast ausschließlich auf die abhängig Beschäftigten abgewälzt und die privaten Haushalte über Steuern zusätzlich belastet wurden, kam die Binnenkonjunktur in Frankreich fast völlig zum Stillstand (vgl. Lourdelle 1993: 22). Der Anstieg der Lohnsumme betrug zwischen 1980 und 1995 20 Prozent. Davon entfielen 4 Prozent auf die Ausdehnung des Arbeitsvolumens, 4,5 Prozent auf Kaufkraftsteigerungen und 10 Prozent auf den Anstieg der Sozialversicherungsbeiträge (vgl. Majoni d'Intignano 1996: 115). Die Politik Jospins setzte an diesem Punkt an. Denn neben dem traditionellen Anstieg des Mindestlohns und der Familienbeihilfen trug insbesondere die Umschichtung der Finanzierung der Sozialversicherung 1998 zu einer kurzfristigen Nettoentlastung der Arbeitnehmer von 18 Milliarden Francs bei. Die allgemeine Sozialabgabe (CSG), die zur Finanzierung der Sozialversicherung dient, wurde auf alle Einkommensarten ausgedehnt (z.B. auf Einkommen aus Vermietung und Verpachtung sowie Kapitaleinkommen) und um 4,1 Prozentpunkte auf 7,5 Prozent erhöht. Damit konnten die Arbeitnehmerbeiträge zur Krankenversicherung von 5,5 Prozent auf 0,75 Prozent gesenkt werden. Da die CSG bei der Lohnsteuer abzugsfähig ist, ergab sich damit ein Entlastungseffekt für die Arbeitnehmer, der direkt der Nachfrage zu Gute kam (vgl. *Ministère de l'économie* 1999: 165ff). Nachdem in den vergangenen Jahren im Einklang mit allen europäischen Ökonomien die Binnennachfrage weitgehend sterilisiert wurde, war das Wirtschaftswachstum 1998 der eigentliche Motor des Rückgangs der Arbeitslosigkeit mit geschätzten 350.000-450.000 neuen Arbeitsplätzen (vgl. *L'Expansion* 1999/Nr. 596: 70). Es darf allerdings nicht verschwiegen werden, daß die bisherige Entwicklung deutlich von der *allge-*

meinen guten konjunkturellen Lage in Europa begünstigt wird. Ein genereller konjunktureller Abschwung könnte nicht durch singuläre französische Maßnahmen abgefangen werden und würde nicht nur die Zielkonflikte der Budgetpolitik verschärfen, sondern auch die Spielräume bei den Verhandlungen über die 35-Stunden-Woche verengen.

Die französische Regierung konnte in den letzten beiden Jahren mit Hilfe der unterschiedlichen arbeitsmarkt-, finanz- und konjunkturpolitischen Maßnahmen ihre widersprüchlichen Ziele zumindest im Ansatz verwirklichen. Der Rückgang der Arbeitslosigkeit um 1,4 Prozentpunkte, die gute konjunkturelle Lage sowie der Versuch, mit einigen zentralen Projekten die Politik zu rehabilitieren, haben sicherlich dazu beigetragen, daß die Popularitätswerte der „pluralistischen Linken“ weiterhin sehr hoch sind. Gleichzeitig „beruhigte“ Jospin mit seinem haushaltspolitischen Konsolidierungskurs die europäischen Partner. Dennoch spielen die wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Vorstöße der französischen Regierung im Gegensatz zum viel zitierten „holländischen Modell“, zum „Dritten Weg“ à la Blair, den „innovativen“ dänischen Arbeitsmarktstrategien oder dem amerikanischen „Jobwunder“ in der sozialdemokratischen Strategiedebatte in Europa bisher noch keine Rolle. Im Gegenteil: Die französische Politik kam – insbesondere beim Nachbarn Deutschland – schnell in den Ruf rückwärtsgewandt und zu teuer zu sein. Der französische Kurs sei unvereinbar mit den Maastrichter Verträgen und den Stabilitätsverpflichtungen sowie ein Anachronismus, der den Modernisierungsanstrengungen der letzten Jahre den Rücken kehrt und statt dessen auf die Begriffe aus der Mottenkiste des wirtschaftspolitischen Arsenal der siebziger Jahre zurückgreife: Staatsinterventionismus, Umverteilung, Stärkung der Binnennachfrage, Dirigismus. Nach Jahren der Anpassung scheint das jakobinische, staatsgläubige Frankreich – zumindest im Spiegel zahlreicher Kommentatoren – wieder fröhliche Urstände zu feiern.²⁵ Abseits dieser Stereotypen ist die politische Realität in Frankreich jedoch – wie oben gezeigt – differenzierter.

Es ist weder passend noch hilfreich, die französische Politik im zur Zeit so beliebten politischen Benchmarking pauschal als „rückschrittlichen Keynesianismus“ abzutun und damit die Debatte zwischen sog. „Modernisierern“ und sog. „Traditionalisten“ auf die europäische Ebene zu heben: Passend deshalb nicht, weil die Facetten der gegenwärtigen Strategie auch jeweils einer unterschiedlichen Logik folgen. Hier mischen sich sowohl neue Ansätze, wie z.B. das Jugendbeschäftigungsprogramm sowie der abgestufte Gesetzgebungsmodus der 35-Stunden-Woche mit traditionellen beschäftigungspolitischen Elementen, wie z.B. die Nachfragebelebung. Auf der anderen Seite wird nicht nur bei der Stabilitätspolitik von französischer Seite sorgfältig darauf geachtet, daß die etablierten neoliberalen Prinzipien – in diesem Fall die Stabilitätsverpflichtungen – eingehalten werden. Insbesondere die Privatisierungspolitik zeichnet sich gegenwärtig durch einen beschleunigten Anpassungskurs und einen raschen Abbau der Staatsquote aus. Während im Bereich der mikroökonomischen Regulierung auf einigen Feldern durchaus ein Kurswechsel zu verzeichnen ist, nutzte die Regierung auf der makroökonomischen Ebene zwar ihren engen Handlungsspielraum, blieb aber darüber hinaus

²⁵ Auch der damalige Kanzlerkandidat Gerhard Schröder machte keine Ausnahme. In einem Interview in der Zeitung *Le Monde* antwortete er auf die Frage, was er von der Arbeitszeitverkürzung halte, daß er sie begrüße, da sie Arbeitsplätze in Deutschland schaffe. (Vgl. auch *The French have their say*; in: *International Herald Tribune* vom 04.06.1997. *Der erste Verrat*; in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 04.07.1997).

der wettbewerbs- und haushaltspolitischen Logik der letzten Jahre verpflichtet. Auch scheint es nur eine Frage der Zeit zu sein, bis die Linksregierung der privaten Vorsorge über Pensionsfonds zustimmt. Die Anstrengungen Jospins, die Verantwortlichkeit der "Sozialpartner" zu stärken und dezentral kommunale Verbände und lokale Netzwerke stärker in den Politikprozeß einzubinden, deuten darauf hin, daß der Zentralstaat im Bereich der sozialen Regulierung weniger interventionistisch als vielmehr „aktivierend“ agieren will.

Frankreich als „antimodernistischen Pappkameraden“ aufzubauen, ist in der gegenwärtigen Debatte wenig hilfreich, weil sich die europäische Sozialdemokratie damit einer zentralen Frage verschließt, die für den zukünftigen (europäischen) Politikrahmen von entscheidender Bedeutung sein wird: die Verantwortlichkeit der europäischen Dimension für die zukünftige Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik bzw. genereller die Frage nach dem Verhältnis von Politik und Ökonomie bzw. von Regulierung und Markt. Beide Aspekte sind eng mit der aktuellen europapolitischen Konzeption der französischen Linken verknüpft.

4. Aufbruch nach Europa?

Die Haltung zur europäischen Integration wird auch für die Politik der pluralistischen Linken die Gretchenfrage in den kommenden Jahren sein. Während die Renaissance Europas in den achtziger Jahren auch das Ergebnis der Politik der französischen Sozialisten war, befindet sich der PS heute in einer anderen Situation.

France is in a particularly difficult phase of transition from leader of European integration, to equal, if not follower; and from the certainties of gaullism and Mitterandism, to the management of the Gaullist and Mitterandist legacies in very different times (Drake/ Milner 1999: 166).

Es deutet viel darauf hin, daß die Regierung Jospin in den letzten beiden Jahren das Erbe Mitterands angenommen hat und den Fortschritt der ökonomischen und monetären Integration Europas auch als eine zentrale Aufgabe ihrer Politik betrachtet. Dennoch mußte sie sich von der politischen Logik der Mitterand-Ära abgrenzen: Während die „einsame Souveränität“ des französischen Präsidenten dazu führte, daß Europapolitik weitgehend durch einen Elitendiskurs bestimmt wurde, waren die Sozialisten seit der Amtsübernahme 1997 gezwungen, die europäische Integration explizit in ihre Politikkonzeption miteinzubeziehen. Die Antwort der Regierung Jospin auf diese Herausforderung bestand bisher darin, an zwei entscheidenden Punkten den Mitterandschen Diskurs zu ändern: Zum einen betont die Regierung, daß es nach wie vor innenpolitische Handlungsspielräume gibt und daß diese auch in einer Zeit vertiefter Integration genutzt werden können, um Teile des „französischen Modells“ zu verteidigen. Zum anderen setzt Jospin darauf, den kritischen Europadiskurs konstruktiv zu wenden, in dem er durch – in erster Linie symbolische – Erfolge auf der europäischen Ebene zumindest den Anschein erweckt, daß die WWU ein verhandelbarer Prozeß sei, dessen Ausgang noch offen ist und der entscheidend von den Interventionen Frankreichs abhängt.

Der Euro ja, aber für was? Die Antwort auf diese Frage wird die Zukunft Europas und Frankreichs bestimmen [...] Wir wollen eine politische und keine technokratische Vision Europas. Wir wollen eine dynamische Herangehensweise und keine buchhalterische [...] Für Sozialisten, die wollen, daß der Euro erfolgreich sein soll, schließt dies ein Europa ein, das auf Wachstum, Beschäftigung und Demokratie ausgerichtet ist (Parti Socialiste 1997: 13).

Jospins Vorstellungen von einer WWU, die „mehr auf das Interesse der Menschen als der Banker“ ausgerichtet ist, stießen bereits auf dem Gipfel von Amsterdam auf den erbitterten Widerstand Deutschlands²⁶. Jospin wollte seine Zustimmung zum Stabilitätspakt, den er als „absurde Konzession“ an die deutsche Regierung bezeichnete, von erheblichen Modifikationen der WWU abhängig machen.

In Wahrheit haben die Europäer in Dublin einem 'Maastricht II' zugestimmt, das drastisch die Möglichkeiten einer antizyklischen Haushaltspolitik einschränkt [...] Ich betrachte die Integristen einer restriktiven Budgetpolitik und der Überbewertung als die hauptsächlichsten Feinde der Europäischen Union [...] Europa verdient einen politischen Kampf und wenn es nötig ist – eine Krise (Moscovici 1997).

Neben der Revision des Stabilitätspaktes forderte Frankreich, als Gegengewicht zur EZB eine „Wirtschaftsregierung“ zu konzipieren, die verbindliche ökonomische Leitlinien vorgibt. Doch die „Mini-Krise“ in Amsterdam reichte nicht aus, um substantielle Veränderungen der WWU durchzusetzen. Eine generelle Blockade war nicht im Interesse Jospins und hätte den „acquis communautaire“ in Frage gestellt, den die französischen Sozialisten in den vergangenen Jahren maßgeblich mitgestaltet und mitgetragen haben (vgl. Trouille 1997: 464). Auch konnte die Stabilitätsdebatte nicht über den Gipfel hinaus verschleppt werden, ohne den französischen Präsidenten zu desavouieren, der in Dublin dem Pakt zugestimmt hatte. Hier wirkte zum ersten Mal die Logik der „cohabitation“. Chirac machte frühzeitig deutlich, daß er sein Veto einlegen würde, falls Jospin plane, zu weit von den Zielen des Maastrichter Vertrages abzuweichen. Gerade zehn Tage im Amt wollte Jospin eine offene Krise mit Chirac vermeiden. Schließlich fand Frankreich auch innerhalb der Gemeinschaft keine Verbündeten und das Abkommen wurde ohne die geringste Veränderung unterzeichnet.

Jospin konnte dennoch das Beschäftigungskapitel, die unverbindliche Resolution über Wachstum und Beschäftigung sowie den Beschäftigungsgipfel in Luxemburg als wichtigen Erfolg verbuchen, dessen symbolische Wirkung weit über die tatsächlichen substantiellen Fortschritte hinausweisen dürften. Dank der Interventionen der Linksregierung verlagerte sich der innerfranzösische Konflikt um den ordnungspolitischen Charakter der WWU nun auf die europäische Ebene. Die technokratische Politikverwaltung über Konvergenzkriterien und Sta-

²⁶ Eine extreme Reaktion auf die kompromißlose Linie Deutschlands in der Europapolitik ist sicherlich die gegenwärtige anti-deutsche publizistische Welle in Frankreich. Bücher wie „La Tentation allemande“ oder „De la prochaine guerre avec l'Allemagne“ sprechen von einer „Neogermanisierung“ Europas, kultivieren die Angst vor deutschem Großmachtstreben und künden die unvermeidliche Konfrontation zwischen Deutschland und Frankreich an. Ähnlich wie in Célines Roman „Reise ans Ende der Nacht“ will das Buch „Die Reise ans Ende Deutschlands“ in die Abgründe der – deutschen – Zivilisation einführen: Berlin als „neues Rom des Heiligen Germanischen Reiches“, „galoppierende Kriminalität“ und eine Politik, die eine „seltsame Mischung aus Pazifismus und Nationalsozialismus“ verkörpert. Europas Integration, so die These, bedeutet die Ausweitung Deutschlands.

Stabilitätspakt wurde im Kreise der Mitgliedsländer zum ersten Mal deutlich hinterfragt. Hinter den Auseinandersetzungen insbesondere zwischen Deutschland und Frankreich um die Unabhängigkeit der europäischen Zentralbank und die Reichweite und Funktion der Geldpolitik standen grundsätzlich unterschiedliche Vorstellungen über das Verhältnis von Politik und Ökonomie. Während die „Idee Tietmeyer“, so Pierre Bourdieu in seiner Polemik gegen den deutschen Zentralbankchef, von einem „neuen Glauben an die historische Unvermeidlichkeit“ (Bourdieu 1997: 174) ausgeht und es als erwiesen ansieht, daß der politische Wille keinen Einfluß mehr auf die (ökonomische) Realität hat, setzt Frankreich dieser Ideologie den „pouvoir politique“ entgegen. Anders ausgedrückt: Während der Ökonomismus eine unabhängige Zentralbank auf die Sicherung der Geldwertstabilität verpflichtet, ohne daß diese die Folgen der Stabilitätspolitik tragen müßte, kennt der „pouvoir politique“, der den Primat der Politik betont, kein „entpolitisiertes Geld“:

Wirtschaftliche Werte sind zugleich moralische Werte. Wer verfügt, daß die Währungsstabilität absolute Priorität genießt, verweist andere Ziele auf den zweiten Rang. Und er erklärt zugleich bestimmte Interessengruppen für wichtiger als andere. Nach dieser Philosophie zählt das Geld mehr als die Arbeit, der Arbeitgeber mehr als der Arbeitnehmer, der Anleger und Spekulant mehr als der Unternehmer (Joffrin 1997: 5).

In Zukunft dürfte es damit auch auf europäischer Ebene zumindest schwieriger werden, ordnungspolitische Fragen zu unterdrücken bzw. zu ignorieren.

Wichtiger noch waren die Auswirkungen auf die innenpolitische Debatte. Hier mußte Jospin zwar eine Niederlage (Stabilitätspakt) eingestehen, konnte aber gleichzeitig darauf verweisen, daß das energische Vorgehen Frankreichs in relativ kurzer Zeit zu Ergebnissen (Beschäftigungskapitel) führte, die im Vorfeld insbesondere von Seiten der deutschen Regierung noch heftig bekämpft wurden (vgl. Tidow 1999). Der Gipfel von Amsterdam sollte nur der Auftakt sein, der WWU eine französische Färbung zu verleihen.

Die Hoffnung, daß sich die unterschiedlichen Positionen schrittweise annähern und die wirtschafts- und beschäftigungspolitische Koordinierung kontinuierlich ausgebaut wird, wurde durch den Regierungswechsel in Deutschland und die enge Zusammenarbeit von Lafontaine und Strauss-Kahn zusätzlich genährt. Sowohl das Strategie-Papier der sozialdemokratischen Wirtschafts- und Finanzminister (vgl. SPE-ECOFIN-Gruppe 1998) als auch die gemeinsame Resolution des deutschen und französischen Finanzministers (vgl. Lafontaine/Strauss-Kahn 1999) stellte in wesentlichen Punkten eine ideale Ergänzung der französischen Politik auf europäischer Ebene dar. So plädierten die Minister angesichts eines Import-Exportanteils von nur etwa 8% des EU-BIP dafür, die verfügbaren Einkommen zu erhöhen, um die makroökonomische Nachfrage zu stärken. Faktisch hätte dies eine produktivitätsorientierte Lohnpolitik erfordert, die durch eine europäische Koordinierung Lohndumping zwischen den Mitgliedstaaten verhindern würde. Weiter sollte die Steuerpolitik (insbesondere die Körperschafts- und die Kapitalertragssteuer) aufeinander abgestimmt werden, um die Einnahmesituation der öffentlichen Haushalte nachhaltig zu verbessern. Schließlich einigten sich die Minister darauf, die Kreditfazilitäten der Europäischen Investitionsbank weiter auszudehnen, um beschäftigungsfördernde Investitionen zu unterstützen. Damit besaß die europäische

Sozialdemokratie durchaus "eine ökonomische und soziale Vision für Europa, die es mit Kohls politischem Projekt aufnehmen konnte" (Birnbaum 1999).

Umgesetzt wurde von den Vorschlägen bisher freilich keiner. Die *konkreteren* Konturen für ein wirtschafts- und beschäftigungspolitisch verantwortliches Europa waren weder innerhalb der neuen deutschen Bundesregierung noch auf europäischer Ebene mehrheitsfähig. Die ad-hoc Vorstöße des deutschen Finanzministers für eine neue internationale Regulierung der Kapitalmärkte stießen zudem auch in Frankreich auf kein positives Echo.

Die Franzosen hielten sich auffällig zurück, die Briten zeigten höfliche Feindschaft, die Vereinigten Staaten offene Verachtung. Jetzt muß Frankreich dafür bezahlen; Paris wird es mit Großbritannien zu tun bekommen, das Jospins *gouvernement économique* ablehnt, und mit einem deutschen Kanzler, der dem nationalen Kapital verpflichtet ist (Birnbaum 1999).

Tatsächlich scheint die Hoffnung auf eine deutsch-französische Motorrolle für ein soziales und politisches Europa bereits wieder passé zu sein²⁷. Die "philosophische Konvergenz" der europäischen Sozialdemokratie hat sich als eine kurze Illusion entpuppt. Neben der Entscheidung über ordnungspolitische Alternativen innerhalb der Bundesregierung symbolisiert der Rücktritt Lafontaines auch eine Neuorientierung Deutschlands gegenüber den wichtigsten Partnern in der EU. Trotz der weiterhin gepflegten deutsch-französischen Rituale deuten einige Entwicklungen darauf hin, daß Deutschland in Zukunft seine bilateralen Allianzen stärker als bisher an Politikfeldern orientieren wird.²⁸ Die "englische Option" dürfte dabei für die Bundesregierung ein strategisch größeres Gewicht bekommen, insbesondere wenn Großbritannien auf absehbare Zeit der gemeinsamen Währung beitrifft. Daß die Regierung Schröder bereits eine „britischere“ Vorgehensweise in der Europapolitik eingeschlagen hat, zeigten nicht zuletzt die Ausführungen zum „Dritten Weg“ und der „Neuen Mitte“ (vgl. „Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten“ 1999). Hier sind es weniger die weitgehend nuancenlosen Äußerungen zur Marktlogik und einer „modernen Angebotspolitik“, die die französischen Sozialisten irritieren. Zwar stößt sich der marktliberale Gesamttenor des Papiers mit der teilweise etatistischen und wohlfahrtstaatlichen Rhetorik des Premierministers. Einige Elemente – wie z.B. die Stärkung zivilgesellschaftlicher Akteure – lassen sich aber auch in der französischen Konzeption wiederfinden. Nicht zuletzt ist sich auch Frankreich bewußt, daß die deutsch-britische Entente keine konsistente ideologische Basis hat. Die Programmatik des Papiers wird bisher lediglich in Großbritannien umgesetzt, während Schröder sowohl in-

²⁷ Siehe auch den Appell Helmut Schmidts, die deutsch-französische Entente wieder zu stärken (H. Schmidt: Patrioten setzen auf Europa, in: Die Zeit v. 12.08. 1999)

²⁸ Neben den Irritationen auf der politischen Ebene trübten auch zahlreiche Konflikte in der wirtschaftlichen Zusammenarbeit die deutsch-französischen Beziehungen. Dazu zählte der Abbruch der Gespräche für eine enge Zusammenarbeit zwischen der Frankfurter und der Pariser Börse und die gleichzeitige Annäherung zwischen Frankfurt und London ebenso wie die einseitige Aufnahme von Verhandlungen mit der British Aerospace durch Jürgen Schrempf. Schließlich sorgten auch die (vorerst gescheiterten) Bestrebungen der Deutschen Telekom, die nach zehn Jahren "wilder Ehe" mit der France Télécom mit Telecom Italia fusionieren wollte. "Für (eine) neue Generation von Unternehmenschefs sind die sozialen (Arbeitsmarkt), strategischen (europäische Verteidigung) oder politischen Elemente (deutsch-französisches Bündnis), die im Leben eines Unternehmers eine Rolle spielen können und auf die ihre Väter noch großen Wert legten, keine Ziele mehr, sondern vielmehr Zwänge" (Israeliwitz 1999, 220).

nerparteilich als auch gesellschaftspolitisch auf größere Widerstände stößt. Beunruhigender für die französischen Sozialisten ist jedoch die europapolitische Lücke. Während das SPE-ECOFIN-Papier vor wenigen Monaten noch konkrete Vorschläge für die Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik enthielt, legt das Blair-Schröder-Papier nun die Vermutung nahe, daß der „Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten“ nicht über Europa führen soll. Außer weiteren Deregulierungs- und Liberalisierungsbestrebungen sowie arbeitsmarktpolitischen Benchmarking-Prozessen entwickelt es keinerlei Vorschläge für ein zukünftiges soziales Europa. Genau in dem Augenblick in dem sich Deutschland von der Option einer vertieften Integration zu verabschieden scheint, „...entdecken die Franzosen den Reiz der politischen Option – eine der zahlreichen Ungleichzeitigkeiten, die die deutsch-französischen Beziehungen begleitet haben“ (Vernet 1998: 5).

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung versuchte Frankreich im Vorfeld des Kölner Gipfels, erneut die lateinische Achse zu stärken. Arbeitsministerin Martine Aubry verfaßte zusammen mit ihrem italienischen Kollegen ein Memorandum, das grosso modo die französischen Vorschläge der letzten Jahre resümiert und gleichzeitig versucht, an den – wenn auch geringen – Erfolgen des Amsterdamer Gipfels anzuknüpfen. Dazu zählt unter anderem

- zusätzliche verbindliche und qualitative Ziele der Beschäftigungspolitik zu definieren;
- die Arbeit der Finanz, Arbeits- und Sozialminister besser zu koordinieren;
- ein dauerhaftes Wachstumsziel von mindestens drei Prozent zu formulieren;
- einen Europäischen Sozialen Dialog einzurichten, der die Lohn-, Geld- und Budgetpolitik aufeinander abstimmt;
- zusätzliche EU-Ressourcen zu mobilisieren, um öffentliche Investitionsprogramme und Unternehmensgründungen zu fördern (vgl. Le Monde v. 27.5.1999)

Doch auch der Kölner Beschäftigungspakt griff die italienisch-französischen Vorschläge – bis auf wenige Ausnahmen – nicht auf. Die drei Säulen des Abkommens fußen neben dem sog. *Cardiff-Prozeß* (weitere Deregulierung und Flexibilisierung der Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalmärkte) und dem *Luxemburg-Prozeß* (Leitlinien im Bereich der koordinierten Beschäftigungspolitik) auf einem makroökonomischen Dialog zwischen Regierungen, Kommission, der EZB, Gewerkschaften sowie Arbeitgebern (*Köln-Prozeß*) (vgl. Platzer 1999). Der Dialog knüpft zwar formal an die Vorschläge der beiden Regierungen an, verbindliche wirtschaftspolitische Leitlinien werden die Gespräche jedoch kaum zum Ergebnis haben.

Die wenigen europapolitischen Erfolge Jospins reichten bisher gerade aus, um dem kritischen Europadiskurs sowohl innerhalb der Bevölkerung als auch in der Koalition die Spitze zu nehmen. Zum einen weckten die ersten Ansätze einer europäischen Beschäftigungspolitik in Frankreich die Hoffnung, daß die WWU doch kein lupenreines neoliberales Unterfangen ist. Zum anderen konnte die Regierung durch die Einrichtung eines makroökonomischen Dialogs zumindest den Anschein vermitteln, daß die weitere Entwicklung durchaus verhandelbar sei. Faktisch hat sich seit der Amtsübernahme Jospins jedoch wenig an der Substanz der WWU geändert. Aufgrund der aktuellen Ausrichtung der ökonomischen und monetären Integration, könnte Jospin schnell „in die unangenehme Lage kommen, sich zwischen den

europäischen, von Frankreich unterzeichneten Selbstverpflichtungen und den binnenwirtschaftlichen Erwartungen bzw. Zielsetzungen entscheiden zu müssen“ (Uterwedde 1997: 3). In der Vergangenheit hat der PS, vor die Wahl gestellt, zwischen europäischer Integration und nationalen wirtschafts- und sozialpolitischen Präferenzen entscheiden zu müssen, sich stets für die Integration entschieden. Es ist zu vermuten, daß Jospin mit der Unterzeichnung des Stabilitätspaktes, diese Entscheidung bereits getroffen hat.

5. Diskurs und Politik

Aufgrund der offensichtlichen Widersprüchlichkeit der französischen Politik fällt es zu diesem Zeitpunkt schwer, den spezifischen Entwicklungspfad zu bewerten und ihn in die sozialdemokratische Strategiedebatte in Europa einzuordnen. Möglicherweise läßt sich der Charakter der Politik besser fassen, wenn neben den realpolitischen Maßnahmen auch die diskursive Ebene der französischen Politik stärker in den Blick genommen wird.

Aus Sicht des Premierministers und seiner Partei lassen sich die politischen Erfolge der letzten beiden Jahre klar benennen: Frankreich muß das politische Benchmarking in Europa nicht scheuen und kann mit einer niedrigen Inflationsrate, hohen Wachstumsraten und Kapitalrenditen, einem signifikanten Rückgang der Arbeitslosigkeit auf elf Prozent und einem ausgeglichenen Haushalt aufwarten. Weiter stellte die Regierung mit einer Reihe von Initiativen (35-Stunden-Woche, Steuerpolitik) unter Beweis, daß es nach wie vor einen gewissen Grad an nationalstaatlicher politischer Autonomie gibt, der genutzt werden muß, um die Politik gegenüber der Ökonomie zu rehabilitieren. Auf der europäischen Ebene mußte Jospin zwar ein paar Niederlagen einstecken, konnte sich aber dennoch als Advokat für eine politische und sozialere Vision Europas profilieren. Auch gelang es Jospin, die in sich sehr heterogene Koalition²⁹ zusammenzuhalten. Die Linksregierung hält sich mittlerweile am längsten von allen bisherigen Cohabitations-Regierungen. Mit der Renaissance des Politischen in Frankreich ist nun der „Aschermittwoch des Neoliberalismus“ angebrochen und die Auseinandersetzungen zwischen dem angelsächsischen und dem rheinischen Modell sind neu entflammt.

Mit einem etwas veränderten Blickwinkel läßt sich aber auch eine andere Lesart der Politik Jospins vertreten:

Auch die Linksregierung entkam in den letzten beiden Jahren nicht der ökonomischen Orthodoxie, die in Frankreich seit fast sechzehn Jahren den Ton angibt. Die entscheidende Schlacht im „siebenjährigen monetären Krieg“ (Aeschmann/ Riché 1996)) hat sie verloren, indem sie den Stabilitätspakt ohne jegliche Modifizierung akzeptierte. Die wettbewerbspolitische Logik der EU wird nun durch die umfassende Privatisierungspolitik Jospins auch in

²⁹ "Liberaler stehen staatsgläubigen Jakobinern gegenüber, Europäer streiten sich mit Nationalrepublikanern, Vertreter einer Law-and Order-Politik mit ihrem rückwärtsgewandten, nostalgischen Republikanismus à la Chevenement liegen mit Vertretern 'liberal-libertärer' Politikvorstellungen einer 'dritten Linken' (Daniel Cohn-Bendit) im Dauerclinch. So mancher Kommunist dürfte sich ins Fäustchen gelacht haben, als Daniel Cohn-Bendit als Europawahl-Spitzenkandidat der französischen Grünen von Arbeitern der atomaren Wiederaufbereitungsanlage in La Hague vermöbelt wurde...." (Schild 1999: 1287).

Frankreich komplettiert, die Budgetvorgaben werden penibel eingehalten und die 35-Stunden-Woche legitimiert die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes. Die Marktfreiheit kommt somit durch die Hintertüre, wie Les Echos (15.6.1999) schreibt.

Die neue Jospinsche Allianz ist wesentlich mehr 'blairiste' als sie scheint. Trotz der roten Fahne der Arbeitszeitverkürzung war die Regierung gegenüber dem Kapital nicht zu grausam [...] Die aggressive Volksfront ist eine Strategie für sechs bis zehn Monate. In einer Strategie über zehn Jahre ist die Volksfront lediglich das leuchtende Gesicht der nationalen Einheit (Julliard 1999: 2).

Tatsächlich setzt die Regierung aller traditionsbewußten Diskurse zum Trotz auf die Verantwortung der „sozialen Partner“, auf den „aktivierenden“ und nicht „administrierenden“ Staat, auf eine dezentrale „Zivilgesellschaft“ und lokale Einheiten, die in den Politikprozeß eingebunden werden sollen. Auf Dauer könnte sich die Politik Jospins als ein „redistributiver und technokratischer Kommunitarismus“ (Ross 1998: 29) entpuppen, der eine spezifisch französische Version des „Dritten Wegs“ darstellt.

Irritierend an dieser Auslegung ist, daß sich zum einen die Politik Jospins größter Beliebtheit bei der Bevölkerung erfreut und zum anderen insbesondere der Premierminister einen Diskurs führt, der auffällig deutlich sowohl die sozialistischen Traditionen als auch die republikanischen Grundlagen Frankreichs bedient. Die Rhetorik Jospins ist etatistischer, weniger liberal und sozialer gefärbt als die seines englischen und deutschen Pendanten. Dieser Diskurs könnte jedoch der Schlüssel dafür sein, Frankreich subtil auf einen politischen – eher angelsächsisch geprägten – Kurs zu führen, den die Bevölkerung heute noch mehrheitlich ablehnt. „(The French) have seen the future and decided, not that it does not work – it is working, for the moment, in Britain and the US – but that they do not like it“ (Walden 1997: 13). Faktische „Privatisierungen“ durch „Kapitalöffnungen“ zu umschreiben, vom Universalismus des Wohlfahrtsstaates zu sprechen und Pensionsfonds einzuführen, die soziale und materielle Sicherheit des Individuums zu betonen und weitere Flexibilisierung zuzulassen sind nur einige Widersprüche eines Diskurses, der der französischen Bevölkerung das Vertrauen in die Handlungsfähigkeit der Politik zurückgeben soll. Das Credo Jospins „Ja zur Marktwirtschaft, nein zur Marktgesellschaft“ ist vor diesem Hintergrund kaum mehr als eine dehnbare Formel. Wie entscheidend dieses diskursive Element für die Politik der Linksregierung ist und wie sensibel die Öffentlichkeit auf Verstöße reagiert, zeigte nicht zuletzt Jospins „verbaler Ausrutscher“ in der Auseinandersetzung um die angekündigten Entlassungen bei Michelin.³⁰

Ausgerechnet in der Europapolitik, die die französische Regierung noch am deutlichsten von anderen sozialdemokratischen Politikansätzen unterscheidet, bewegt sich diese Strategie auf dünnem Eis. Bisher konnte Jospin noch davon profitieren, daß es ihm gelungen ist, den

³⁰ Der Reifenhersteller Michelin kündigte an, daß er trotz einer sehr günstigen Gewinnentwicklung innerhalb von drei Jahren 7.500 Stellen abbauen werde. In einer Ansprache sagte Jospin, daß der Staat nicht mehr wie in der Vergangenheit die Ökonomie administrieren könnte. Unmittelbar im Anschluß kündigten Gewerkschaften, der PCF (und ursprünglich die Grünen) einen Marsch gegen Arbeitslosigkeit an und forderten die Regierung – die Sozialisten – auf, Maßnahmen zu ergreifen. Jospin benötigte eine Woche um seine sozialistische Glaubwürdigkeit zurück zu erlangen und kündigte an, daß Firmen, die Entlassungen vornehmen und nicht in finanziellen Schwierigkeiten sind, künftig keine Subvention mehr erhalten werden. Weiter soll die Umwandlung von stabilen Beschäftigungsverhältnissen in prekäre besteuert werden.

Europaskeptizismus konstruktiv in eine fruchtbare und breite Debatte über Frankreich und Europa zu wenden. Die französische Bevölkerung hat nach dem autokratischen Führungsstil von Mitterand und Juppé zum ersten mal den Eindruck, daß Europapolitik nun als eine innenpolitische Debatte geführt wird und damit auch die Ängste und Unsicherheiten der Franzosen und Französinen berücksichtigt. Dennoch klaffen gerade in der Haltung Jospins zur europäischen Integration Rhetorik und politische Realität weit auseinander. Wenn der erste europapolitische Elan erst einmal verpufft ist, werden sich die Sozialisten nicht nur von den Kommunisten fragen lassen müssen, wodurch sie das letztlich bedingungslose „Ja“ zum Euro weiter legitimieren.

Frankreichs Beitrag zur Sozialistischen Internationalen 1999 in Paris war mit einem Zitat von Jean Jaures überschrieben: „Einer Tradition treu zu sein, heißt der Flamme treu zu sein und nicht der Asche.“ Frankreichs Sozialisten werden in den kommenden Jahren unter Beweis stellen müssen, daß ihr rhetorisches Feuerwerk auch tatsächlich zündet und das Visionäre nicht nur den Pragmatismus verdeckt, sondern auch auf ihn abfährt.

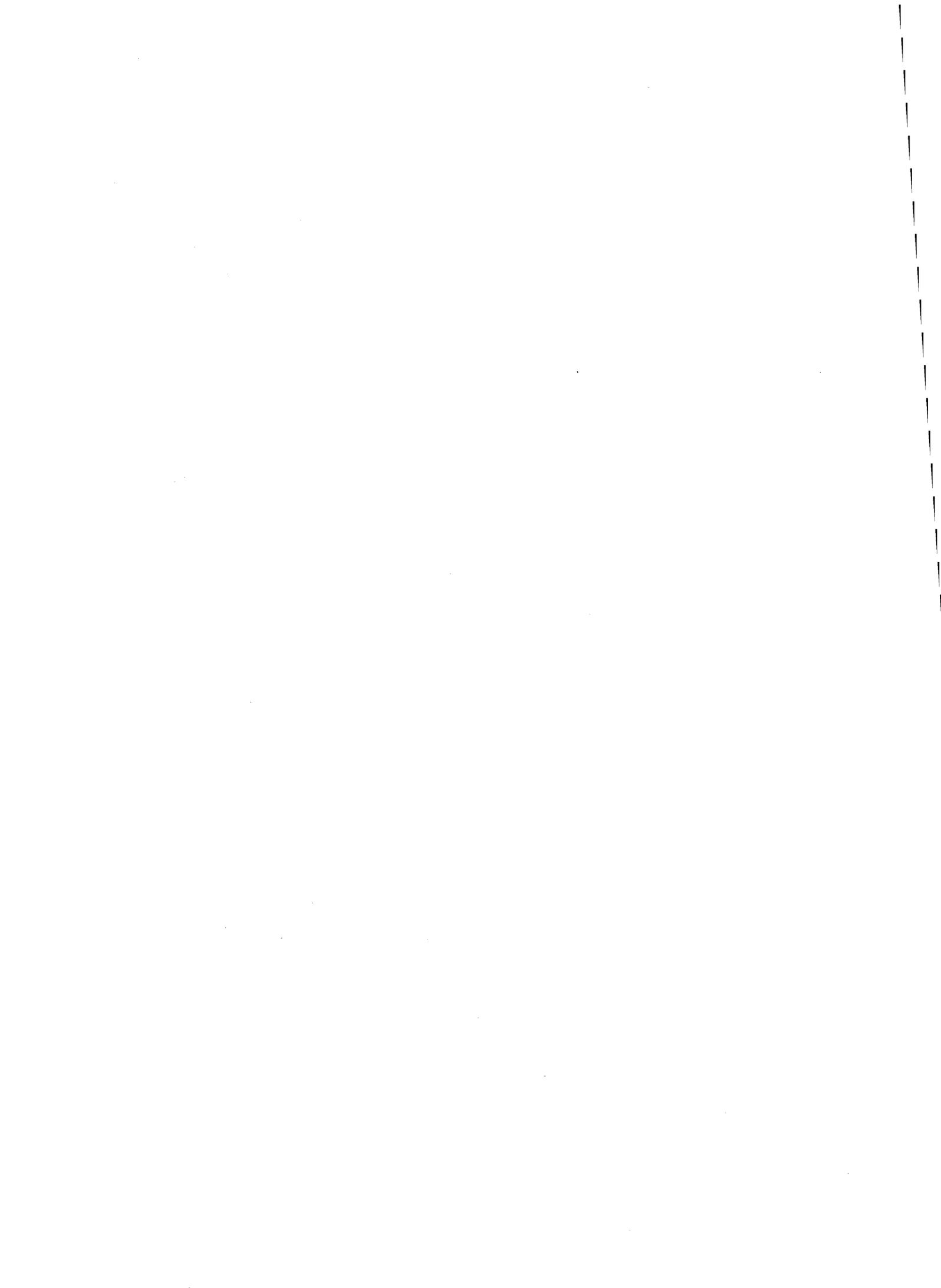
Literatur

- Aeschimann, E./P. Riché (1996): *La guerre de sept ans - Histoire secrète du franc fort 1989-1996*, Paris.
- Alternatives économiques (1999): Dossier "Comment va, la France?", in: *Alternative économique*, Nr. 172, Juli, 14-20.
- Ambassade de France (1996): *Memorandum pour un modèle sociale européen*, in: *Service de presse et d'information, texte Officiels*, Nr. 14, 29. März.
- Ambrosius, G. (1996): *Wirtschaftsraum Europa – vom Ende der Nationalökonomien*, Frankfurt/M..
- Appel des intellectuels en soutien aux grévistes (1995), in: *Le Monde*, 15. Dezember.
- Assemblée Nationale (1999), 35 heures: vers la seconde loi, rapport d'information par Gaeton Gorce vom 22.06.1999.
- Attali, J. (1993): *Verbatim I 1981-1986*, Paris.
- Berger, D. (1996): *Le Futur au Présent - Réflexions sur l'avenir d'un mouvement*, in: *Futur Antérieur*, Nr. 33-34, 7-26.
- Birnbaum, N. (1999): *Europas Unterwerfung*, in: *Die Woche* v. 26.3.1999.
- Bourdieu, P. (1997): *Warnung vor dem Modell Tietmeyer*, in: ders.: *Der Tode packt den Lebenden - Schriften zu Politik und Kultur 2*, Hamburg, 171-177.
- Bourdieu, P. et al. (1997): *Perspektivendes Protests - Initiativen für einen europäischen Wohlfahrtsstaat*, Hamburg.
- Caillé, C./J.P. Le Goff (1996): *Le tournant de décembre*, Paris.
- Cameron, D. (1988): *The Colours of a Rose - On the ambiguous Record of French Socialism*, working paper series 12, Minda de Gunzburg Center for European Studies, Cambridge MA.
- CGT (1998): *Les chantiers du changement - Rapports sur la situation économique et sociale*, Montreuil.

- Cole, A. (1999): French Socialist in office: lessons from Mitterrand and Jospin, in: *Modern and Contemporary France*, 7 (1), 71-87.
- DARES (1999): Les emplois-jeunes d'octobre 1997 à octobre 1998, La Documentation française, Paris.
- Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten (1999): Ein Vorschlag von Gerhard Schröder und Tony Blair vom 8. Juni 1999, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 44. Jg., Heft 7, 887-895.
- Deubner, C. (1986): Mitterrands Reformpolitik in Westeuropa - die Relevanz der 'contrainte extérieure', Stiftung Wissenschaft und Politik, Forschungsinstitut für Internationale Politik und Sicherheit, Ebenhausen.
- Drake, H./S. Milner (1999): Change and resistance to change: the political management of Europeanisation in France, in: *Modern and Contemporary France*, 7. Jg., Heft 2, 165-178.
- Dyson, K. (1999): EMU, political discourse and the Fifth French Republic: historical institutionalism, path dependency and 'craftsmen' of discourse, in: *Modern and Contemporary France*, 7. Jg., Heft 2, 179-196.
- Eck, J.-F. (1992): *Histoire de l'économie française depuis 1945*, 3. Aufl., Paris.
- Fitoussi, J.-P. (1995): *Le débat interdit - Monnaie, Europe, Pauvreté*, Paris.
- Fourastié, J. (1979): *Les trentes glorieuses*, Paris.
- Frankreich-Info (1997): Frankreich-Info der französischen Botschaft: Regierungserklärung des französischen Premierministers Lionel Jospin vor der Nationalversammlung (Paris, 19. Juni 1997, Frankreich-Info, 24. Juni).
- Freyssinet, J. (1998): Das neue Arbeitszeitgesetz und seine Vorgeschichte, in: *WSI-Mitteilungen*, Heft 9, 589-596.
- Girard, D. (1999): Flexibilité et emploi: Le gouvernement doit arbitrer entre deux logiques contradictoires; *La Tribune* vom 16.03.1999.
- Groux, G. (1997): *Le conflit en mouvement*, Paris.
- Gubian, A., Les 35 heures et l'emploi: la loi Aubry de juin 1998, in: *Regards sur l'actualité* 11/1998, 19.
- Hamandia, A. (1999): Ausgestaltung der Arbeitszeit im Wandel: ein deutsch-französischer Vergleich, in: *Industrielle Beziehungen*, Heft 2, 193-209.
- Holcblat, N. et al. (1999): Les politiques d'emploi depuis 1973, in: *Données sociales 1999*, 108-116.
- Howell, C. (1992): The Dilemmas of Post-Fordism - Socialists, Flexibility, and Labor Market - Deregulation in France, in: *Politics and Society*, Vol. 20, Nr. 1, 71-99.
- INSEE (1993): *Tableaux de l'économie française 1993*, Paris.
- Joffrin, L. (1997): Kein Kotau vor der Währungsunion, in: *Die Zeit* v. 31. Januar 1997.
- Kahn, J.-F. (1995): *La pensée unique*, Paris.
- Kassim, H. (1997): French Autonomy and the European Union, in: *Modern and Contemporary France*, Vol. 5, Nr. 2, 167-180.
- La Chaise, G. (1996): *Crise de l'emploi et fractures politiques*, Paris.
- Lafontaine, O./D. Strauss-Kahn (1999): Europa - sozial und stark, in: *Die Zeit* vom 14. Januar 1999.
- Le Duigou, J.-C. (1996): Le réveil de la société, in: *Témoign* 6, April, 35-40.
- Lemaître, F. (1999): Le paravent des 35 heures; in: *Le Monde* vom 02.07.1999.

- Lipietz, A. (1997): Social Europe - the post-Maastricht challenge, in: Labour Markets and Employment Policy in the European Union - Beiträge von A. Lipietz, u.a., Studien der Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften, Nr. 10, Marburg, 165-172.
- Lipietz, A. (1991): Governing the Economy in the Face of International Challenge - From National Developmentalism to National Crisis, in: J.F. Hollifield/G. Ross (Hrsg.): Searching the new France, London/New York, 17-42.
- Majoni d'Intignano, B. (1996): Der Umbau des Sozialstaates in Frankreich, in: J. M. Winterberg et al.: Der Sozialstaat im Umbruch - Erfahrungen mit der Reform des Sozialstaates in Großbritannien, Schweden und Frankreich und ihre Bedeutung für die bundesdeutsche Diskussion, interne Studien Nr. 120/1996, Sankt Augustin, 87-120.
- Ministère de l'économie (1998): Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie – Politique économique 2000, Rapport économique, social et financier, Paris.
- Ministère de l'économie (1999): Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie – La politique économique de la France, Rapport économique, social et financier, Paris.
- Moscovici, P. (1997): Paris veut l'euro à l'heure et une Union réformée avant l'élargissement – interview, in: Le Monde, 10. September.
- Moss, B. H. (1998): France - economic and monetary union and the social divide, in: ders./J. Mitchie (eds.): The Single European Currency in national Perspective. A Community in crisis?, (Macmillan), 58-86.
- Neumann, W. (1998): Neue Wege aus der Beschäftigungskrise? Frankreichs Versuch, die Jugendarbeitslosigkeit zu halbieren, Deutsch-Französisches Institut, Aktuelle Frankreichanalysen, Nr. 13, Ludwigsburg.
- Ottenheimer, G. (1997): Les temps des incertitudes, in: Revue Politique et Parlementaire, Mai/Juni, 38-44.
- Platzer, H. W. (1999): Die EU-Sozial- und Beschäftigungspolitik nach Amsterdam: Koordinierte und verhandelte Europäisierung?, in: Integration, 22. Jg., Heft 3, 176-190.
- Rose, J (1998): Les jeunes face à l'emploi, Paris.
- Ross, G. (1998): French Social Democracy and the EMU, ARENA Working Papers, WP 98/19.
- Ross, G. (1997): Jospin so far, in: French Politics and Society, Vol. 17, Heft 3, 9-19.
- Ross, G. (1996): The Limits of Political Economy - Mitterrand and the Crisis of the French Left, in: A. Daley (Hrsg.): The Mitterrand Era - Policy Alternatives and Political Mobilization in France, Basingstoke, 33-55.
- Ryner, M. (1999): Neoliberal Globalization and the Crisis of Swedish Social Democracy, in: Economic and Industrial Democracy, 20. Jg., Heft 1, 39-79.
- Schild, J. (1999): Frankreichs "plurale Linke" auf Erfolgskurs, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 44. Jg., Heft 11, 1287-1290.
- Schmidt, V. A. (1996b): An end to French exceptionalism? The transformation of business under Mitterrand, in: A. Daley (Hrsg.): The Mitterrand Era - Policy alternatives and political mobilization in France, Basingstoke, 117-140.
- Schmidt, V. A. (1997): Economic policy, political discourse and democracy in France, in: French Politics and Society, Vol. 15, No. 2, 37-48.
- Schui, H. et al. (1997): Wollt ihr den totalen Markt? – Der Neoliberalismus und die extreme Rechte, München.
- Schwok, R. (1999): La France et l'intégration européenne - une évaluation du "paradigme identitariste", in: French Politics and Society, Vol. 17, No. 1, 56-69.

- SPE-ECOFIN-Gruppe (1998): Der neue europäische Weg - Wirtschaftsreform im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion, Oktober.
- Steinhilber, J. (2000a): Im Zeichen der Zeit? - Industrielle Beziehungen, Gewerkschaftspolitik und 35-Stunden-Woche in Frankreich - eine Zwischenbilanz, in: WSI-Mitteilungen, Jg. 53, Heft 4, 2000, 265-275.
- Steinhilber, J. (2000b): Die "Grande Nation" im "Haus Europa" - Frankreichs widersprüchlicher Entwicklungsweg, Hamburg.
- Steinhilber, J. (1997a): Schlanke Marianne? - Arbeitsmarkt und Wohlfahrtsstaat in Frankreich, in: Bieling, H.-J./F. Deppe (Hrsg.): Arbeitslosigkeit und Wohlfahrtsstaat in Westeuropa - Neun Länder im Vergleich, Opladen, 89-120.
- Steinhilber, J. (1997b): Jospins Linksregierung - zwischen sozialer Spaltung und europäischer Integration, in: Widerspruch: Sozialdemokratie oder ökosozialer Umbau, 17. Jg., Heft 34, 69-78.
- Stone, A. (1993): Ratifying Maastricht - France Debates European Union, in: French Politics and Society, Vol. 11, Heft 1, 70-88.
- Todd, E. (1997): Die Wahrheit über Jacques Chirac, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 42. Jg., Heft 6, 659-660.
- Todd, E. (1996): Ein anderes Frankreich - ein Gespräch mit Emmanuel Todd, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 41. Jg., Heft 2, 164-176.
- Touraine, A. et al. (1996): Le grand refus - Réflexions sur la grève de décembre, Paris.
- Uterwedde, H. (1997): Wohin steuert Frankreich? - der wirtschafts- und europapolitische Kurswechsel der Regierung Jospin, in: aktuelle frankreich analysen, Nr. 7, Deutsch-Französisches Institut Ludwigsburg.
- Uterwedde, H. (1996): Die mühsame Suche nach einer "anderen" Wirtschaftspolitik - alte und neue Debatten, in: Lendemains, Nr. 81, 125-135.
- Vernet, D. (1998): Ungewißheiten in der Europapolitik - neue deutsch-französische Entscheidungsträger, in: Internationale Politik, Heft 9, 1-6.
- Walden, G. (1997): France says no, in: Prospect, Oktober, 9-13.
- Werquin, P (1997): 1986-1996: 10 ans d'intervention publique sur le marché du travail des jeunes, in: Economie et statistiques, Nr. 304-305.
- Ziebura, G. (1995): Staat, Wirtschaft und Gesellschaft am Ende der Ära Mitterand: Kontinuitäten, Brüche und Perspektiven, in: Deutsch-Französisches Institut (Hrsg.): Frankreichjahrbuch 1995, Opladen.
- Ziebura, G. (1997): Die deutsch-französischen Beziehungen seit 1945 – Mythen und Realitäten, Stuttgart.



Patrick Dold

Das holländische „Beschäftigungswunder“: Deregulierung im Konsens?

1. Einleitung

Die Niederlande werden seit einiger Zeit als beschäftigungspolitisches Vorbild für andere Länder Europas gepriesen. Auch die politischen Akteure in Deutschland richten ihren Blick auf das kleine Nachbarland. In den politischen und wissenschaftlichen Debatten werden die Vorzüge des sogenannten „Holländischen“- oder „Polder-Modells“ betont. Angesichts der Entwicklung auf dem niederländischen Arbeitsmarkt ist sogar von einem „Wunder“ die Rede – wenn auch mit einem Fragezeichen versehen (z.B. Becker 1998, Visser/ Hemerijck 1998, Schmid 1997). In Anlehnung an die holländische Entwicklung fordern die Mitglieder der einflußreichen benchmarking-Gruppe im „Bündnis für Arbeit“, Rolf Heinze und Wolfgang Streck, einen Abschied vom alten Sozialstaatsdenken und einen Ausbau des Dienstleistungssektors (vgl. Der Spiegel 19/1999). Den Niederländern sei es gelungen, im Konsens den Anforderungen des globalen Wettbewerbs gerecht zu werden. Unter dem Motto „Flexibilität und Sicherheit“ gilt so die niederländische Entwicklung als Beispiel für die Bewahrung sozialer Gerechtigkeit.

Die positive Bewertung der niederländischen Entwicklung in den letzten zwei Jahrzehnten legt den Schluß nahe, daß dort eine ‚best practice‘ zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit gefunden wurde. Zunächst scheinen die Zahlen für sich zu sprechen. Die Arbeitslosigkeit wurde auf einen sehr niedrigen Wert gesenkt. Kernpunkt dieser Politik war die Flexibilisierung der Arbeit. Dies wurde überwiegend durch die Ausweitung der Teilzeitarbeit erreicht. Dem ging eine konsensuale Lohnzurückhaltung voran, wovon man sich positive Effekte für den Arbeitsmarkt versprach. In den 90er Jahren nahm der Staat Einschnitte im niederländischen Sozialsystem vor. Diese wurden zu einem großen Teil von der seit 1994 regierenden sozial-liberalen Koalition durchgesetzt. Ziel dieser Maßnahmen war der Übergang zu einem „aktivierenden“ Sozialstaat.

Zahlreiche Analysen des „Niederländischen Modells“ führen diesen Erfolg auf einen „wiedergewonnen Korporatismus“ (Visser 1998), d.h. auf die Konsensorientierung der Sozialpartner, zurück. Mit dem „*Abkommen von Wassenaar*“ (1982) sei es den Gewerkschaften und den Arbeitgeberverbänden gelungen, im Konsens eine Strategie zu entwickeln, deren

Erfolge heute europaweit anerkannt werden. Mit diesem Abkommen akzeptierten die Gewerkschaften die Argumentation der Arbeitgeber, daß durch Lohnzurückhaltung neue Arbeitsplätze geschaffen werden.

In der folgenden Untersuchung wird der Frage nachgegangen, wie die Deregulierung des niederländischen Wohlfahrtsstaates auf der Basis eines breiten gesellschaftlichen Konsenses umgesetzt wurde. Dabei wird die These vertreten, daß über einen Elitekonsens der Versuch unternommen wurde, die Niederlande im globalisierten Wettbewerb in eine günstigere Position zu führen. Weiter soll gefragt werden, ob die niederländische Entwicklung wirklich von anderen Ländern kopiert werden kann. Ist das Modell als Ganzes übertragbar oder sind nur einzelne seiner Elemente für andere Länder erfolgversprechend?

2. Das „Beschäftigungswunder“

2.1. Die Entwicklung des Arbeitsmarktes

In den ersten Jahrzehnten nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs stieg das industrielle Wachstum in den Niederlanden kräftig an. Boombranchen waren unter anderem die Ölindustrie, die Chemische Industrie und die Elektrotechnik. Die Arbeitslosenquote lag in den 60er Jahren unter einem Prozent. Seit der Weltwirtschaftskrise von 1973/74 geriet diese Entwicklung ins Stocken. Die Krise betraf zu einem großen Teil die energie- und arbeitsintensiven Branchen. In der Metallindustrie kam es zu ersten Massenentlassungen. Während in der industriellen Produktion mehr und mehr Stellen abgebaut wurden, entstanden im Dienstleistungsbereich neue Arbeitsplätze.³¹ Die Verluste aus dem industriellen Bereich konnten dennoch nicht ausgeglichen werden. Bis zum Ende der 70er Jahre stieg die Arbeitslosenrate auf über fünf Prozent (Tab. 1).

Während in den meisten europäischen Ländern die Erwerbsquote sank oder stagnierte, stieg sie in den Niederlanden an. Bis in die 70er Jahre hatte die Erwerbsquote der Frauen auf einem sehr niedrigen Niveau gelegen und war mit der Frauenerwerbsquote in südeuropäischen Ländern vergleichbar. Die niederländischen Frauen waren vom Erwerbsleben nahezu ausgeschlossen.³² Erst im Zuge der Emanzipationsbewegungen der 70er Jahre setzte hier ein Umbruch ein, der sich in den folgenden Jahren im steilen Anstieg der Frauenerwerbsquote manifestierte (vgl. Becker 1998: 14). Diese verdoppelte sich in den Jahren 1979 bis 1996 nahezu (Tab. 3). Darüber hinaus hatten die geburtenstarken Jahrgänge ihre schulische Ausbildung beendet. Das Arbeitskräftepotential wuchs weiter, während die Anzahl der Arbeitsplätze sank. In den Jahren 1981 und 1982 stieg die Arbeitslosigkeit um 10.000 bis 15.000 Zugänge

³¹ In der niederländischen Wirtschaft begann in den 70er Jahren ein Strukturwandel einzusetzen, daher kann man von einem Übergang von der Industrie- zur Dienstleistungsnation Niederlande sprechen. Im Jahre 1977 waren bereits über 60 Prozent der Beschäftigten im Dienstleistungssektor tätig (vgl. Hannemann 1997: 160).

³² Bis in die 60er Jahre wurden weibliche Beamte nach ihrer Heirat aus dem Staatsdienst entlassen. In den Niederlanden herrschte bis dahin die Auffassung vor, daß der Mann die Familie zu ernähren habe.

pro Monat (vgl. Visser 1998: 665), 1983 erreichte sie mit einer Quote von fast 12 Prozent ihren Höchststand (Tab. 1).

Tabelle 1: Entwicklung der Arbeitslosenrate in den Niederlanden und in ausgewählten OECD-Staaten (Angaben in Prozent)

	1979	1983	1990	1993	1996	1999	2000*
Niederlande	5,4	11,9	7,7	6,3	6,4	3,2	2,5
Deutschland	3,2	7,9	6,2	7,9	9,0	9,0	8,5
Frankreich	5,8	8,0	9,2	11,1	12,1	11,1	9,8
Großbritannien	5,0	11,8	6,8	10,3	8,2	5,9	5,7
Schweden	2,1	3,5	1,6	8,1	8,0	5,6	4,8
USA	5,8	9,6	5,6	6,9	5,4	4,2	4,0

Quelle: OECD, Employment Outlook 1996, 1997 und 2000. *Bei den Zahlen für 2000 handelt es sich um Schätzungen.

Tabelle 2: Die Erwerbsquoten in den Niederlanden und Deutschland

	1979	1983	1990	1993	1996	1999
Niederlande	53,4	52,0	61,7	64,1	66,0	70,9
Deutschland	66,2	62,2	64,8	65,8	64,0	64,9

Quelle: OECD, Employment Outlook 1996, 1997 und 2000.

Tabelle 3: Die Erwerbsquoten der Frauen in den Niederlanden und Deutschland

	1979	1983	1990	1993	1996	1999
Niederlande	31,2	34,7	47,0	51,9	55,0	61,3
Deutschland	49,9	47,8	52,8	55,6	54,3	56,5

Quelle: OECD, Employment Outlook 1996, 1997 und 2000.

Die christdemokratisch geführte Regierungskoalition unter Ministerpräsident Lubbers sah es als ihre Hauptaufgabe, eine aktive Arbeitsmarktpolitik zu betreiben und gleichzeitig die niederländische Ökonomie zu konsolidieren. Auch die Arbeitgeber und die Gewerkschaften erkannten einen dringenden Handlungsbedarf an. Dieser führte am 24. November 1982 zum Abkommen von Wassenaar (*het accord van Wassenaar*). Darin vereinbarten der Gewerkschaftsbund FNV (*Federatie Nederland Vakbeweging*) und der Dachverband der zentralen Arbeitgebervereinigung VON (*Vereniging van Nederlandse Ondernemingen*) eine Strategie der Lohnzurückhaltung, von der neue Arbeitsplätze erwartet wurden. Der FNV-Funktionär Hans de Fries sagte dazu:

Wir hätten natürlich weiter höhere Löhne fordern können, aber wenn die Leute keinen Arbeitsplatz mehr haben, dann haben sie davon recht wenig. [...] Absprachen über mehr Beschäftigung zu treffen und nichts zur Lohnentwicklung zu sagen – das geht nicht. (vgl. Hasel/ Hönigsberger 1999: 33).

Das Abkommen kam nicht nur durch die Eigeninitiative der Sozialpartner zustande, sondern durch die Drohung der Regierung, in die Lohnverhandlungen einzugreifen. Die Regierung wollte über Lohnzurückhaltung eine Entlastung der Unternehmen herbeiführen und so die Wettbewerbsfähigkeit der niederländischen Wirtschaft verbessern. Außerdem bereitete die Regierung Steuersenkungen vor, die den Beschäftigten weiterhin ein relativ hohes Nettoeinkommen sicherten. Allerdings kam es zunächst nicht zu der erhofften, großen Wende auf dem Arbeitsmarkt. Erst in den 90er Jahren setzte sich – gleichsam als Summe aller Reformen – eine Wende auf dem Arbeitsmarkt durch. Erst jetzt wurde vom Erfolg des „Poldermodells“³³ gesprochen.

Im Jahre 1997 lag die Zahl der Arbeitslosen etwas höher als fünf Prozent, dies entsprach einer Zahl von etwa 350.000 offiziellen Arbeitslosen. Betrachtet man zusätzlich die Zahl der Bezieher von Arbeitslosengeld, dann ist die Zahl der Arbeitslosen mit 700.000 doppelt so hoch. Werden die Erwerbsunfähigen, Sozialhilfeempfänger und Frührentner mit eingeschlossen, erhält man die sogenannte „breite“ Arbeitslosigkeit. Diese betrug 1997 ca. 27 Prozent (vgl. Schmid 1997: 313).³⁴ Die Ursache hierfür liegt in der Strategie der Frühverrentung sowie dem erleichterten Zugang zur Erwerbsunfähigkeitsrente in den 80er Jahren.³⁵ Auf diesem Wege sollte das Arbeitskräftepotential erheblich reduziert und damit die Zahl der statistisch erfaßten Arbeitslosen gesenkt werden. Diese Entwicklung erreichte 1993 ihren Höhepunkt, als 900.000 Niederländer Arbeits- oder Erwerbsunfähigkeitsrenten bezogen. Von diesen waren 45 Prozent jünger als 50 Jahre (vgl. Stille 1998: 303). Nur noch jeder fünfte niederländische Mann zwischen 55 und 64 Jahren ging einer geregelten Beschäftigung nach. Hinzu kam, daß die Zahl der Langzeitarbeitslosen recht hoch blieb. Ihr Anteil liegt in den Niederlanden bei ca. 50 Prozent.³⁶ Ein weiteres Problem bildet der überproportional hohe Anteil arbeitsloser Jugendlicher und arbeitsloser Ausländer.³⁷ So gilt auch am Ende der 90er Jahre:

Die faktische Arbeitslosigkeit ist seit ihrem Höhepunkt 1983/84 kaum weniger geworden. Sie hat sich nur verlagert von der registrierten zur unregistrierten Form (Becker 2000: 117).

Den Niederlanden ist dennoch ein gewisser Erfolg nicht abzuspüren. Zwischen 1993 und 1997 wurden 500.000 neue Stellen geschaffen.³⁸ 1999 lag die Arbeitslosenquote bei ca. drei Prozent, für die nächsten Jahre sagt die OECD einen weiteren Rückgang voraus (Tab. 1). In den Jahren 1983 bis 1993 erzielten die Niederlande mit jährlich 1,8 Prozent das höchste Beschäftigungswachstum in der EU (vgl. Werner 1997: 4). In der jüngsten Vergangenheit haben sich die Chancen für Jugendliche auf dem Arbeitsmarkt etwas verbessert, denn sie ha-

³³ „Poldermodell“ deshalb, weil der Dambruch der Arbeitslosigkeit gestoppt werden konnte.

³⁴ Zum Vergleich lag dieser Wert 1994 für Deutschland nach OECD-Angaben bei ca. 22 Prozent (vgl. Werner 1997: 5).

³⁵ Für diese Entwicklung ist die Integrationskraft des niederländischen Arbeitsmarktes verantwortlich, was auf den Mangel an beschäftigungsfördernden Maßnahmen zurückgeführt wird (vgl. Schmid 1997: 318).

³⁶ Als langzeitarbeitslos gilt in der Regel, wer länger als ein Jahr ohne Beschäftigung ist.

³⁷ So lag die Jugendarbeitslosigkeit 1996 mit einer Quote von 11,4 Prozent deutlich über der durchschnittlichen Arbeitslosigkeit (vgl. Werner 1997: 4).

³⁸ Die neu geschaffenen Arbeitsplätze finden sich in den 90er Jahren auch im Bereich der finanziellen Dienstleistungen, da auch in den Niederlanden der Anteil der Aktienbesitzer zugenommen hat.

ben von Qualifizierungsmaßnahmen und flexiblen Arbeitsformen profitiert. Zwar stieg die Erwerbsquote in den Niederlanden in den letzten Jahren an, aber dieser Trend wird durch die geringe Erwerbsbeteiligung in der Vergangenheit relativiert. Die Niederlande hatten lange Zeit eine Beschäftigungsquote, die mit der in Südeuropa vergleichbar war.

2.2. Die Deregulierung des Arbeitsmarktes

2.2.1. Teilzeitarbeit als Instrument zur Arbeitsumverteilung

In den 80er und 90er Jahren wurde die Teilzeitarbeit, insbesondere im Dienstleistungsbe- reich, zu einem wichtigen Bestandteil des niederländischen Arbeitsmarktes. Die Teilzeitarbeit wurde zunächst im öffentlichen Dienst eingeführt – vor allem im Gesundheits- und im Erzie- hungswesen. Sie etablierte sich jedoch auch in der privaten Wirtschaft. Gerade Frauen wurden über solche Arbeitsverhältnisse in den Arbeitsmarkt integriert. Ende der 90er Jahre arbeiten ca. zwei Drittel der Frauen in Teilzeit (vgl. Becker 1998: 14). Aber auch der Anteil der Män- ner in Teilzeitarbeitsverhältnissen liegt mit etwa 17 Prozent weit über dem Wert anderer eu- ropäischer Länder.³⁹ Allerdings haben nur etwas mehr als zwei Prozent der Männer diese Be- schäftigungsform freiwillig gewählt. Auch ein großer Teil der weiblichen Teilzeitkräfte möchte mehr arbeiten. Das Angebot an Vollzeitstellen reicht dafür jedoch nicht aus. Teilzeit- stellen, deren Arbeitsvolumen zwischen einer Vollzeit und einer Halbtagsstelle liegen, sind am beliebtesten.

Tabelle 4: Teilzeitquoten 1996 in den Niederlanden, Deutschland und EU 15

	Insgesamt	Männer	Frauen
Niederlande	38,1	17,0	68,3
Deutschland	16,3	3,6	33,8
EU 15	16,3	5,4	31,5

Quelle: Werner (1998), nach Eurostat 1997.

Für einige Arbeitnehmer bietet ein Teilzeitarbeitsverhältnis allerdings die Möglichkeit, das Verhältnis von Arbeits- und freier Zeit besser aufeinander abzustimmen. So wird die ver- bleibende Zeit z.B. zur Umschulung und Weiterbildung genutzt. Auch für Familien bietet Teilzeitarbeit eine bessere Verteilung und Verbindung von Hausarbeit und Erwerbsarbeit. Problematisch ist aber der hohe Anteil geringfügig Beschäftigter. Denn 31,5 Prozent der Teil- zeitkräfte arbeiteten 1997 weniger als 10 Stunden pro Woche. Trotz dieser geringen Stun- denzahl gelten sie nicht als arbeitslos. Desweiteren kommt es durch den Abbau des Kündigung- schutzes bei geringfügig Beschäftigten schneller zu Entlassungen. Die Arbeitnehmer sind somit wesentlich stärker den Nachfrageschwankungen auf dem Arbeitsmarkt ausgesetzt (vgl.

³⁹ Hier ist darauf hinzuweisen, daß Teilzeitkräfte einem schlechteren Stundenlohn beziehen und das weibliche Teilzeitbeschäftigte zusätzlich schlechter bezahlt werden als männliche (vgl. Becker 1998: 19).

Schmid 1997: 313). Positiv hervorzuheben ist die zunehmende Einbindung der Teilzeitbeschäftigten in weite Bereiche der arbeitsrechtlichen Gesetzgebung. 1993 wurde ein Gesetz verabschiedet, das den Mindestlohn (anteilig) auch für Teilzeitbeschäftigte festlegt. Weiter wird den Teilzeitkräften seit 1996 ein Recht auf Gleichbehandlung in bestimmten Tarifverhandlungsbereichen, z.B. bei Urlaubsregelungen garantiert (vgl. Plantenga/ Dur 1998: 609). Im Rahmen der Flexibilisierung der Arbeitszeit durch die Ausdehnung der Teilzeitarbeit wurde die Abend-, Nacht- und Wochenendarbeit ausgebaut. Nur jeder zweite niederländische Arbeitnehmer geht einer Arbeit während der Kernzeit nach. Insbesondere im Dienstleistungsbereich sehen die Arbeitgeber darin einen Wettbewerbsvorteil, denn flexible Arbeitszeiten bilden die Voraussetzung für eine Verlängerung der Ladenöffnungszeiten und der betrieblichen Produktion. In den Niederlanden lag die durchschnittliche Betriebszeit 1994 mit 69 Stunden pro Woche deutlich höher als in Deutschland, wo ein Durchschnittswert von 61 Stunden erreicht wurde (vgl. Stille 1998: 302).

Die Ausweitung der Teilzeitarbeit gilt im allgemeinen als „second best“ Lösung (vgl. Volz 1998), da langfristig durch eine arbeitsmarktpolitische Inklusion, d.h. durch den Teilzeitsektor, die Spaltung der Gesellschaft in Erwerbstätige und Arbeitslose verhindert werden kann. Von dieser Entwicklung profitieren vor allem Familien mit 1^{1/2} Gehältern. Verlierer der Entwicklung sind Menschen mit niedrigen Einkommen und Lebensentwürfen jenseits der 1^{1/2}-Gehälter Familie, z.B. alleinerziehende Mütter und ethnische Minderheiten.

2.2.2. Arbeitszeitverkürzung

Mit der Arbeitszeitverkürzung werden vor allem zwei beschäftigungspolitische Ziele verfolgt. Zum einen soll die vorhandene Arbeit besser verteilt werden. Von einer generellen Verkürzung der Arbeitszeit erhofft man sich ein Zugewinn an Arbeitsplätzen. Zum anderen verspricht man sich, ähnlich wie bei der Teilzeitarbeit, eine bessere Verbindung von bezahlter und unbezahlter Arbeit.

Als Folge der in Wassenaar beschlossenen Reformen kam es zu Verkürzungen der Jahresarbeitszeit durch arbeitsfreie Tage. In manchen Branchen wurde die 38-Stunden Woche eingeführt. In den frühen 90er Jahren kam es im Zuge eines erneuten Anstiegs der Arbeitslosigkeit zur teilweisen Einführung der 36-Stunden Woche, z.B. im öffentlichen Dienst und bei Banken und Versicherungen.⁴⁰ Im Bankensektor wurde 1995 von den Sozialpartnern die Einführung der 36-Stunden-Woche beschlossen. Als Ausgleich für kürzere Arbeitszeiten wurden bis 1998 Gehaltserhöhungen ausgesetzt.

Für Arbeitnehmer aus den höheren Lohngruppen scheint eine mit Lohneinbußen verbundene Arbeitszeitverkürzung ein geringeres Problem darzustellen. Finanzielle Nachteile sind hier leichter zu kompensieren. In den niedrigeren Lohngruppen hingegen wiegen Lohneinbußen durch eine Verkürzung der Arbeitszeit schwerer. Hier ist der Wunsch nach mehr Arbeit und damit mehr Lohn größer als der nach mehr Freizeit (vgl. Pantenga/ Dur 1998: 612).

Die Arbeitszeitverkürzung zog insgesamt weniger beschäftigungspolitische Effekte nach sich als die Teilzeitarbeit. Sie dient eher als Instrument zur Flexibilisierung der Arbeitszeiten.

⁴⁰ Die Banken haben durch die Flexibilisierungsmöglichkeit ihre Öffnungszeiten ausgeweitet. So haben sie an Wochentagen von 7 bis 21 Uhr geöffnet und an Samstagen von 8 bis 17 Uhr (vgl. Pantenga/Dur 1998: 610).

Arbeitnehmer müssen die gleiche Arbeit in weniger Zeit verrichten und dabei zusätzlich Lohn einbußen in Kauf nehmen. Arbeitgeber nützen die kürzere Arbeitswoche für Produktionssteigerungen und weitere Rationalisierungen. Daher konnte mit der Verkürzung der Arbeitswoche nur die Erhaltung bestehender Arbeitsplätze erreicht werden (vgl. Valkenburg 1996: 261).

2.2.3. Ausbau der Zeitarbeit

Die Niederlande haben weltweit einen der größten Zeitarbeitsmärkte. Auch in Zukunft werden nicht tarifvertraglich abgesicherte Beschäftigungsverhältnisse zunehmen. Ein sichtbarer Effekt ist die Entstehung von Zeitarbeitsagenturen, über die Leiharbeiter an Betriebe vermittelt werden. Die Randstad-Gruppe ist dabei mit einem Marktanteil von 40 Prozent führend. Die „Penetrationsquote“, mit der das Verhältnis zwischen Zeitarbeitern und der Summe aller Beschäftigten errechnet wird, lag 1998 bei durchschnittlich 4,5 Prozent (vgl. Zander 1999: 40). Bei Männern stehen Zeitarbeitsverhältnisse meist am Beginn des Arbeitslebens, die Altersgruppen der 15-24 jährigen und der 24-34 jährigen sind mit ca. 80 Prozent am stärksten unter den Zeitarbeitern vertreten. Da die Jobs oft wenig attraktiv und schlechter bezahlt sind sowie kaum Aufstiegschancen bieten, sucht ein großer Teil der Zeitarbeitskräfte ein festes Arbeitsverhältnis.

Zeit- bzw. Leiharbeit wird in den Niederlanden oft bei einer hohen Auftragslage oder zur Überbrückung von Personalengpässen genutzt. Zeitarbeiter sind daher nur schwach abgesichert. Regierung, Gewerkschaften und der größte Arbeitgeberverband der Zeitarbeitsbranche (ABU) wollen daher gemeinsam arbeitsrechtliche Sicherungsmechanismen für Zeitarbeiter einzuführen. Seit 1999 gilt ein Gesetz, welches das Maß der rechtlichen Absicherung der Zeitarbeitskräfte durch die Länge des Arbeitsverhältnisses in einem Betrieb regelt (vgl. ebd.: 41).⁴¹ Die Gewerkschaften scheinen angesichts des Wachstums der Zeitarbeitsbranche gezwungen, an der Gestaltung der Zeitarbeit teilzunehmen. Sie haben die „Dynamik“ dieser Branche erkannt (ebd.: 41), unterliegen dabei aber wohl eher einem „Sachzwang“.

2.3. Die Deregulierung des Wohlfahrtsstaates

Um die Auswirkungen der Krise auf den staatlichen Haushalt gering zu halten, wurden bereits in den frühen 80er Jahren erste finanzielle Einschnitte bei der wohlfahrtsstaatlichen Versorgung vorgenommen. Die Marktkräfte sollten gestärkt, die Abkehr vom Keynesianismus der 70er Jahre eingeläutet werden. Finanzpolitisch wurde das Ziel der Haushaltskonsolidierung zu Beginn der 80er Jahre von einer Abwertung des Guldens und einer Wechselkursanbindung an die Deutsche Mark begleitet. Zusätzliche wurden Steuererleichterungen gewährt. Weiter wurde in den vergangenen Jahren der steuerfreie Grundbetrag angehoben und der Spitzensteuersatz von 72 Prozent auf 60 Prozent abgesenkt.

⁴¹ Für Leiharbeiter gilt die 36-Stunden-Woche, sie erhalten 24 Tage Urlaub pro Jahr und müssen den gleichen Lohn wie die Stammbesetzung in den Entleihbetrieben erhalten, allerdings kann durch tarifvertragliche Regelungen von dem Lohnleichheitsgebot abgewichen werden (vgl. Zander 1999: 41).

Dieser Weg wurde auch nach der Regierungsübernahme durch die Sozialdemokraten unter Wim Kok im Jahre 1994 beibehalten. Die Reform des Sozialstaates wurden zu einem wichtigen Projekt der Sozialdemokratie.

Hauptbestandteile des niederländischen Wohlfahrtsstaates sind die *Grundrente*⁴² für alle Bürger ab dem 65. Lebensjahr und der gesetzliche *Mindestlohn*.⁴³ Dessen Höhe lag 1998 bei ca. 1.750 DM netto. Die sozialstaatlichen Transferzahlungen orientieren sich am Mindestlohn. In einer ersten Reformphase wurde der Mindestlohn von der durchschnittlichen Lohnentwicklung abgekoppelt. Dadurch sank er von ca. 80 Prozent des Durchschnittseinkommens im Jahre 1983 auf etwas unter 70 Prozent 1997 (vgl. Becker 1998: 16). Das Arbeitslosengeld wurde ebenfalls von 80 auf 70 Prozent des zuletzt gezahlten Bruttolohnes gekürzt; die Arbeitslosenhilfe wurde komplett abgeschafft. Trotz dieser Einschnitte war die durchschnittliche Absicherung bei Arbeitslosigkeit im Jahr 1995 besser als in Deutschland. Bei all diesen Maßnahmen stand das Ziel der Haushaltskonsolidierung im Vordergrund. Die Staatsquote in den Niederlanden sank von 60 Prozent zu Beginn der 80er Jahre, auf etwa 50 Prozent am Ende der 90er Jahre. Diese Reformen oder „Anpassungen“ des niederländischen Wohlfahrtsstaates werden von Befürwortern des „Niederländischen Modells“ oft als nachahmenswert beschrieben. Allerdings befindet sich die soziale Absicherung – trotz der Einschnitte – weiterhin auf einem vergleichsweise hohen Niveau.

In einer zweiten Reformphase in den 90er Jahren wurde unter Führung der Sozialdemokratie unter anderem der Zugang zur Arbeitsunfähigkeitsrente erschwert und die Möglichkeit zur Arbeitsverpflichtung für Sozialhilfeempfänger eingeführt. Weitere Maßnahmen waren die Privatisierung der sozialen Dienste und eine intensivere Bedürftigkeitsprüfung potentieller Empfänger staatlicher Transferleistungen (vgl. Becker 1998: 17). Dadurch sollte die Zahl der Empfänger von Transferzahlungen massiv gesenkt werden. Die Beziehenden von Transferleistungen und sozialer Absicherung sollen verstärkt für den Arbeitsmarkt aktiviert werden, um auf diese Weise den Übergang zum aktivierenden Sozialstaat zu realisieren.⁴⁴

2.4. Auf dem Weg zum aktivierenden Sozialstaat

Auf die Krise des niederländischen Arbeitsmarktes wurde zunächst weniger mit Beschäftigungsprogrammen als mit verstärkten Einschnitten in das soziale Netz reagiert. Die hohe Arbeitslosigkeit führt zu großen Belastungen für die Sozialsysteme, da viele Arbeitskräfte durch Frühverrentung und Invalidenrenten dem Arbeitsmarkt nicht mehr zur Verfügung stehen. Die Niederlande mußten daher trotz einer mittlerweile relativ geringen Arbeitslosigkeit 1995 drei Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP) für passive Arbeitsmarktpolitik aufwen-

⁴² Die Rente in den Niederlanden ist dreigliedrig organisiert. Zur staatlich finanzierten Grundrente kommen häufig Berufsrenten, die sich aus betrieblichen Ansprüchen ergeben, hinzu. Die dritte Stufe bildet die private Altersvorsorge.

⁴³ Mindestlohn und Grundrente sind steuerfinanzierte Volksversicherungen, während die Arbeitslosenversicherung und die Krankenversicherung beitragsfinanzierte Volksversicherungen sind.

⁴⁴ Das zeigt sich auch in der institutionellen Verknüpfung von regionalen Arbeitsämtern und der Verwaltung der sozialen Sicherung in „Zentren für Arbeit und Einkommen“. Dadurch ist nur noch eine Anlaufstelle für Arbeitslose zuständig (vgl. van Oorschot 2000: 331).

den, während in Deutschland dieser Wert bei ca. zwei Prozent des BIP lag (vgl. Schmid 1997: 318).⁴⁵ Die hohen Kosten des Sozialstaates führten dazu, daß Wim Kok 1989 – damals sozialdemokratischer Finanzminister einer Koalition aus Christdemokraten und Sozialdemokraten – ein umfangreiches Sparpaket umsetzte.

Seit den 90er Jahren steht die Ausweitung der aktiven Arbeitsmarktpolitik im Zentrum. Damit verbunden ist ein verschärfter Aktivierungsdruck auf Arbeitslose. So lautete das Motto der sozialdemokratisch geführten Regierung Kok im Jahr 1994 „Arbeit, Arbeit, Arbeit“.⁴⁶ Mittelfristig sollen Langzeitarbeitslose, Behinderte und niedrig Qualifizierte verstärkt an den Arbeitsmarkt herangeführt werden.⁴⁷ Der ehemalige Arbeits- und Sozialminister und heutige sozialdemokratische Fraktionsvorsitzende Ad Melkert kommentiert dieses Vorhaben wie folgt:

Heute brauchen wir ein neues Gleichgewicht zwischen Rechten und Pflichten und ein neues Leitbild, das sich am ehesten mit dem Begriff Selbständigkeit umschreiben läßt (zitiert nach Hasel 2000: 42).

Dies zeigt sich in einem verstärkten Druck zur Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen, staatlich subventionierter Beschäftigung und einer engeren Fassung der Zumutbarkeitskriterien zur Aufnahme einer Arbeit. Eine Intensivierung der Beratung und die Einrichtung von Übergangsarbeitsmärkten unterstützen diese Entwicklung. Es wird eine „stick-and-carrot-Politik“ betrieben, die soziale Leistungen mit Beschäftigungswachstum verbinden soll (vgl. Walwei 2000: 28). Die Kombination von Flexibilität und Sicherheit (*flexicurity*), stellt für Melkert eine Verbindung des angelsächsischen Modells mit den „Prinzipien des rheinischen Kapitalismus“ dar (Hasel 2000: 44).

2.5. Die gesellschaftliche Akzeptanz

Die Anpassung des niederländischen Arbeitsmarktes und Wohlfahrtsstaates an veränderte Wettbewerbsbedingungen scheint von der Bevölkerung akzeptiert zu werden. Es gab keine größeren Streiks oder ähnliche Unmutsbekundungen (vgl. Richartz 2000).⁴⁸ Der im Kern noch immer recht gut ausgestattete Sozialstaat und die Entspannung der Situation auf dem Arbeitsmarkt scheinen die Folgen der Flexibilisierung erfolgreich aufzufangen. Der soziokulturelle Wandel fördert zudem das Bedürfnis nach zunehmend individueller Gestaltung der Ar-

⁴⁵ Bei den Mitteln für aktive Arbeitsmarktpolitik ist es folglich umgekehrt: In Deutschland wurden 1995 1,33 Prozent des BIP für aktive Arbeitsmarktpolitik ausgegeben, während die Niederländer dafür 1,06 Prozent aufwendeten. Der Schwerpunkt in den Niederlanden lag bei der Integration von Behinderten in den Arbeitsmarkt, in Deutschland im Bereich der Weiterbildung und Arbeitsbeschaffung (vgl. Schmid 1997: 319).

⁴⁶ Seit 1994 stellt die sozialdemokratische Partij van der Arbeid (PvdA) den niederländischen Ministerpräsidenten. Er steht einer „violetten Koalition“ vor, bestehend aus der PvdA, den Liberalen (VVD) und der Demokratischen Partei (D 66). Nach der Wahl 1998 konnte diese Koalition an der Macht bleiben und die PvdA konnte zusätzliche Sitze im Parlament dazu gewinnen, im Moment stellen sie 45 Abgeordnete.

⁴⁷ Zu den aktivierenden Maßnahmen zählen auch die sogenannten „Melkert Jobs“ für Problemgruppen.

⁴⁸ Zwischen 1980 und 1994 gab es in den Niederlanden im Durchschnitt jährlich 18 Streiktage, in der Bundesrepublik Deutschland 29 Tage pro 1000 abhängig beschäftigte Arbeitnehmer (Bertelsmannstiftung 1996, zitiert nach Schmid 1997: 325).

beitszeit. In Umfragen wünschen sich viele der Arbeitnehmer eine kürzere Arbeitswoche. So betrachten Männer eine 32-Stunden Woche als ideal, Frauen eine 24-Stunden Woche (vgl. Plantenga/ Dur 1998: 612). Im Bereich der Teilzeitarbeit hat nach OECD-Angaben der Anteil unfreiwilliger Beschäftigung abgenommen. Dies kann jedoch darauf zurückzuführen sein, daß sich die Menschen damit abgefunden haben, eher eine Teilzeitstelle zu akzeptieren, als arbeitslos zu sein. Teilzeitarbeit ist für einige Arbeitslose auch eine wichtige Option zur Rückkehr in das Erwerbsleben. Sie ist in den Niederlanden zu einem wichtigen und gesellschaftlich akzeptierten Bestandteil des Berufslebens geworden.

3. Der niederländische Korporatismus

3.1. Die „Versäulung“ der niederländischen Gesellschaft

Im Zusammenhang mit der niederländischen Konsensorientierung, die von vielen Autoren als Garant für den relativen Erfolg bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit angesehen wird, ist häufig vom Begriff der „Versäulung“ die Rede. Diese gilt als fester Bestandteil der niederländischen Gesellschaft, welche der politischen Entwicklung Stabilität verleiht. Darunter wird verstanden, „daß die Gesellschaft eine natürliche hierarchische Ordnung darstellt, deren Teile in Harmonie miteinander leben“ (Becker 1998: 20). Historisch begründet ist die Versäulung in der wichtigen Rolle, die die christlichen Kirchen in den Niederlanden spielten. Durch die späte Industrialisierung wurde eine „Entchristlichung der Arbeiterschaft“ (Ladema-cher 1983: 339) verhindert. Die Versäulung basiert auf der Ablösung der katholischen Kirche von der protestantischen Dominanz, auf einem tief verankerten Widerstand gegen die Folgen der industriellen Entwicklung und auf einer Protesthaltung gegenüber den Revolutionen des 18. und 19. Jahrhunderts (vgl. Becker/ van Kersbergen 1986: 63).

Die Säulen (Zuilen) waren bis in die 60er Jahre das bestimmende Merkmal der niederländischen Gesellschaft. Mit der Zugehörigkeit zu einer der Säulen waren spezifische Verhaltensweisen verbunden, die sich in Kleidung, Sprache und Lebensstil äußerten (vgl. Ladema-cher 1983: 340). Wichtige Bestandteile des öffentlichen und privaten Lebens richteten sich an der Säulenstruktur aus. Die unterschiedlichen politischen Parteien, Gewerkschaften, Unternehmensverbände, Berufsvereinigungen, Krankenhäuser, Massenmedien, Vereine und Schulen orientierten sich an diesem System. Auch die soziale Fürsorge wurde in ihm organisiert. Die wichtigsten Säulen waren die protestantische und die katholische, aber auch bei Sozialisten und Liberalen fanden sich solche Organisationsmuster. Diese klare Strukturierung hatte starke Auswirkungen auf die politische Kultur. Die Eliten innerhalb der einzelnen Säulen unternahmen den Versuch, anstehende Probleme am Parlament vorbei zu lösen. Das Vertrauen in die Kraft der einzelnen Säulen war stärker als das Vertrauen in die Politik.

In der Nachkriegszeit wurde unter Rückgriff auf die christliche Soziallehre an die Säulenstruktur angeknüpft. Politisch führte dies zur Dominanz der Christdemokratie, die selbst die

Arbeiterklasse weitgehend an sich binden konnte. Die Sozialdemokraten erreichten bis weit in die 60er Jahre keine Wahlergebnisse über 30 Prozent.⁴⁹

Mit den Anfängen der Emanzipationsbewegungen in den 60er Jahren setzte ein Säkularisierungsschub ein, der die Säulenstruktur zunehmend aushöhlte. Die konfessionellen Parteien verloren politisch an Bedeutung (vgl. Becker/ van Kersbergen 1986: 64).⁵⁰ Die Niederlande wandelten sich von einer religiös-konservativen zu einer offenen Gesellschaft.

3.2. Grundstrukturen des Beschäftigungskorporatismus

Das Konsensstreben ist ein grundlegendes Merkmal der politischen Kultur der Niederlande. Ein zentraler Begriff in diesem Zusammenhang ist „overleg“, was soviel wie Verhandlung und Kompromißsuche bedeutet. Aus dieser Überzeugung sind korporatistische Institutionen wie die „*Stiftung der Arbeit*“ und der „*Sozialökonomische Rat*“ entstanden. In diesen Institutionen treffen sich Arbeitgeber, Gewerkschaften und die Regierung.

Die „*Stiftung der Arbeit*“ gilt als wichtigste Institution innerhalb dieses Beschäftigungskorporatismus. Sie besteht seit 1945 und dient den Gewerkschafts- und Arbeitnehmervertretern als Diskussionsforum. Arbeitgeber und Gewerkschaften sind im Vorstand der Stiftung mit je acht Sitzen vertreten, der Vorsitz wechselt jährlich zwischen beiden Organisationen (vgl. Visser 1998: 662). Zu den Lohnverhandlungen treffen die Angehörigen der „*Stiftung der Arbeit*“ mit Vertretern des Kabinetts im „*Sozialökonomischen Rat*“ zusammen.⁵¹ Der Rat ist eine öffentlich-rechtliche Institution, die 1950 als Beratungsorgan der Regierung gegründet wurde. Im Auftrag des Kabinetts sind unter anderem der Chef der holländischen Zentralbank sowie Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler vertreten (vgl. ebd.). Dem „*Sozialökonomischen Rat*“ wird für die niederländische Entwicklung eine Schlüsselfunktion zugeschrieben. Er dient als Schnittstelle zwischen Staat und Sozialpartnern, um gemeinsame Problemdiagnosen zu erarbeiten und daraus Strategien abzuleiten. Hier hat sich in den letzten beiden Jahrzehnten zunehmend eine Konzentration auf die Verbesserung der nationalen Wettbewerbsfähigkeit durchgesetzt.⁵²

⁴⁹ Auch die kommunistische CPN spielte in den niederländischen Parlamenten eine eher untergeordnete Rolle.

⁵⁰ Ein Indiz dafür ist der Zusammenschluß der katholischen Gewerkschaften mit den sozialdemokratischen Gewerkschaften im Jahr 1981 (vgl. Becker/van Kersbergen 1986: 64).

⁵¹ Die „*Stiftung der Arbeit*“ nimmt auch eine wichtige Rolle bei den Lohnverhandlungen ein. Findet man ein für beide Seiten tragbares Ergebnis, wird ein *Centraal Akkoord* beschlossen. Dieser bildet die Basis für die tatsächlichen Tarifverhandlungen. Sie finden dezentral auf der Ebene der Provinzen, Wirtschaftszweige und Unternehmen statt. Auf der Basis der Dezentralität bietet sich immer ein bestimmter Spielraum bei den Verhandlungen. Bestandteil der Tarifverträge sind Löhne, Arbeitszeiten, Arbeitsbedingungen, aber auch sogenannte „soziale Ziele“ (vgl. Stille 1998: 300). Auf der Grundlage eines Gesetzes von 1970 kann die Regierung in die Verhandlungen eingreifen, wovon sie bis zu Beginn der 80er Jahre auch Gebrauch machte. Im Fall eines nicht genau definierten „nationalen Notstandes“ kann die Regierung intervenieren, doch im Prinzip herrscht seit 1987 Vertragsfreiheit. Auffällig am niederländischen System der Tarifverhandlungen ist die geringe Streikintensität, was auf die häufigen Konsultationen zwischen den Sozialpartnern zurückgeführt wird.

⁵² Auch räumlich lassen sich die kurzen Wege des niederländischen Korporatismus recht anschaulich nachvollziehen. Die *Stiftung der Arbeit* ist Mieterin im Gebäude des *Sozialökonomischen Rates*, der sich in unmittelbarer Nähe zu den Regierungsgebäuden befindet (vgl. Visser 1998: 662).

Innerhalb dieser Strukturen wurden die Weichen für das Abkommen von Wassenaar aus dem Jahr 1982 gestellt. Damit wurde die Grundlage für über 100 weitere Folgeentscheidungen zur Reform des niederländischen Arbeitsmarktes geschaffen.⁵³ Lohnzurückhaltung und eine am Export orientierte Wachstumspolitik waren die Ergebnisse dieses Abkommens (vgl. Braun/ Kerman 1986: 90). Den Sozialpartnern sollte eine Mitverantwortung bei der Lösung der wirtschaftlichen Probleme zukommen. Trotz der gelobten Kooperationsbereitschaft der Sozialpartner darf nicht vergessen werden, daß die Regierung Lubbers im Hintergrund eine wichtige Rolle gespielt und starken Druck auf diese ausgeübt hat. Vor allem aber umfaßt der vielzitierte niederländische Konsens, der zu dieser Politik führte, lediglich die politischen und gesellschaftlichen Eliten. Die Spitzen von Gewerkschaften, Arbeitgebern und Regierung sind darin eingebunden, während weite Teile der niederländischen Gesellschaft, insbesondere die von der Deregulierungspolitik betroffenen, davon ausgeklammert bleiben. Innerhalb dieser Konstellation verliert der „Sozialökonomische Rat“ an Bedeutung und nimmt nur noch eine „Pro-forma-Funktion“ (vgl. Richartz 2000) ein. Außerdem möchte das seit 1994 amtierende sozial-liberale Kabinett den Einfluß der Konsensrunden einschränken. Dennoch erhielt die „Stiftung der Arbeit“ 1997 den Carl-Bertelsmann-Preis für innovative Konzepte und Lösungen in zentralen gesellschaftlichen Problembereichen (vgl. Becker 2000: 119).

3.3. Perspektiven der Gewerkschaften im niederländischen Korporatismus

Ob sich der niederländische Korporatismus weiterhin als tragfähig erweisen wird, hängt auch von der Bereitschaft der Gewerkschaften ab, den eingeschlagenen Weg beizubehalten. Die Gewerkschaften sind in den Niederlanden weniger stark an einem Dachverband orientiert als z.B. in Deutschland. Sie haben in den Zeiten der hohen Arbeitslosigkeit viele ihrer Mitglieder verloren. Dies schwächt sie gegenüber den gut organisierten Arbeitgeberverbänden. Nach Schätzungen arbeiten 60 bis 70 Prozent aller Arbeitnehmer in Betrieben, die einer Arbeitgebervereinigung angehören (vgl. Visser/ Hemerijck 1998: 120). Der gewerkschaftliche Dachverband FNV hat seit den 80er Jahren verstärkt begonnen, sich für neue Zielgruppen zu öffnen: Angestellte in Dienstleistungsberufen, Frauen, Jugendliche, Beschäftigte in prekären Verhältnissen und auch Arbeitslose (Valkenburg 1996: 255). Eine stärkere Differenzierung der Mitgliedschaft erhöht die Möglichkeit der Einflußnahme auf spezifische Problembereiche.

Die Gewerkschaften fühlen sich in den Niederlanden verstärkt als Interessenvertretung der Arbeitsplatzbesitzer und der Arbeitslosen. Um die Arbeitslosigkeit weiterhin gering zu halten, verfolgen die Gewerkschaften – trotz der verbesserten wirtschaftlichen Entwicklung – weiterhin eine moderate Lohnpolitik. Ad Melkert hat dafür folgende Erklärung:

Auch die Gewerkschaften wissen, daß man vielleicht heute und morgen stärkere Lohnerhöhungen erzielen kann, aber schon übermorgen nicht mehr, wenn die Investitionen aus Holland abwandern (Hasel 2000: 44).

⁵³ Deshalb spricht man im Zusammenhang des Abkommens von Wassenaar auch von einem „Foundation Myth“ (vgl. Jones 1999).

Nach Melkert hat bei diesem „Lernprozeß“ Wim Kok eine wichtige Rolle gespielt. Als ehemaliger Gewerkschaftsführer genießt er ein großes Vertrauen in der Bevölkerung (vgl. ebd: 44). Bei Lohnverhandlungen verlieren die Gewerkschaften in den letzten Jahren deutlich an Einfluß; denn die Arbeitgeber führen auf betrieblicher Ebene direkte Verhandlungen mit ihren Arbeitnehmern. Dieser Entwicklung versuchen die FNV-Gewerkschaften, durch eine engere Zusammenarbeit mit Gewerkschaften außerhalb des Bundes, entgegenzuwirken. Damit soll auch innerhalb der Gewerkschaften der Wandel von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft nachvollzogen werden.

4. Die Grenzen der Übertragbarkeit

Jelle Visser und Anton Hemerijck stellen im Schlußkapitel ihrer Analyse des holländischen „Beschäftigungswunders“ (1998) folgendes fest:

Obwohl die holländischen Erfahrungen der vergangenen 15 Jahre die Möglichkeit einer ‚Positivsummenlösung‘ für die Modernisierung des Wohlfahrtsstaates erhalten, addieren sie sich nicht zu einem Modell, das als Beispiel für andere dienen kann.

Die besondere Ausgangslage und damit die niederländische *Pfadabhängigkeit* – z.B. die Strukturen des niederländischen Elitekonsenses – erschweren eine Übertragung des Modells auf andere europäische Länder. Ohne die Konsenskultur bleiben Kopien der korporatistischen Institutionen „Hülsen“ (vgl. Becker 2000: 123). Deshalb muß das System der Beschäftigungspolitik in den Niederlanden als ein komplexes Gebilde verstanden werden, dessen spezielle Konfiguration aus einer eigenen Tradition erwachsen ist (vgl. Schmid 1997: 307).

Ausländische Befürworter des „Niederländisches Modells“ folgen oftmals einer selektiven Wahrnehmung. Auch in Deutschland orientiert man sich an der Verbindung von arbeitsmarktpolitischen Reformen mit dem Umbau des Steuersystems und des Sozialstaats. Für Streck und Heinze liegt das Problem des deutschen Systems an den zu hohen Löhnen zumal im Bereich niedrigproduktiver Arbeiten. Mit Blick auf das Nachbarland sehen sie die Lösung der Beschäftigungsmisere im Bereich der niedrigproduktiven Dienstleistungen, wodurch in Deutschland bis zu sechs Millionen neuer Stellen geschaffen werden sollen (vgl. Der Spiegel 19/1999). Fraglich bleibt allerdings, ob in Deutschland die Bereitschaft eine Teilzeitstelle anzunehmen ebenso ausgeprägt ist wie in den Niederlanden, denn hier bestehen nach wie vor deutliche Präferenzen für Vollzeitverhältnisse.

Ein weiteres Argument besagt, daß die mit dem Abkommen von Wassenaar (1983) vereinbarte, moderate Lohnpolitik einen Wettbewerbsvorteil der Niederlande in einer globalisierten Ökonomie konstituiert habe. Visser/ Hemerijck (1998: 241) z.B. betrachten die Lohnzurückhaltung als Voraussetzung aller Veränderungen in den Niederlanden.⁵⁴ Die Lage auf dem Arbeitsmarkt hat sich jedoch erst in den neunziger Jahren entspannt. Lohnzurückhaltung

⁵⁴ Die Lohnzurückhaltung gilt in den Niederlanden als wichtiger Bestandteil des Beschäftigungswachstums. So hat das „Centraal Planbureau“ errechnet, daß in den letzten 15 Jahren diese Politik für ca. 50 Prozent des Beschäftigungswachstums verantwortlich sei (vgl. Becker 119: 17).

kann nur als „Nischenstrategie eines kleinen Landes“ (Dörre 1999: 36) eine arbeitsmarktpolitische Wirksamkeit entfalten. Für größere Nationalökonomien ist eine solche Politik eher mit dem Rückgang der Binnennachfrage verbunden. Dieser kann auch nicht durch eine Niedriglohnstrategie kompensiert werden. Ein Ausgleich für eine sinkende Binnennachfrage durch einen Anstieg des Exports würde unmöglich, wenn sich andere europäische Länder diesem Kurs anschließen würden.

Die *Flexibilisierung des Arbeitsmarktes* durch die Förderung von Teilzeitarbeit, den Ausbau der Zeitarbeit und die Verkürzung der Arbeitszeiten gelten als die Garanten für die Entstehung neuer Arbeitsplätze. Diese entstanden aber weniger in der von ausländischer Konkurrenz gefährdeten Industrie, sondern in dem davon gering betroffenen Dienstleistungssektor (vgl. Becker 2000: 124). Das Wachstum beruht im wesentlichen auf einer Strategie der Arbeitsumverteilung.

Die Bewunderung des niederländischen Jobwunders wird auch dadurch gedämpft, daß das Arbeitsvolumen in den achtziger Jahren trotz steigender Beschäftigtenzahl insgesamt zurückging und erst 1993 wieder das Niveau von 1970 erreichte. Steigende Beschäftigungszahlen bei konstantem oder gar sinkendem Arbeitsvolumen können nur so interpretiert werden, daß eine massive Arbeitsumverteilung mit entsprechender Einkommensverteilung stattgefunden hat (Schmid 1997: 313).

Das vorhandene Arbeitsvolumen wurde auf eine größere Zahl von Beschäftigten verteilt. Dadurch verringerte sich die durchschnittliche Jahresarbeitszeit pro Arbeitnehmer drastisch. Während 1973 ein Arbeitnehmer in den Niederlanden durchschnittlich 1.724 Stunden im Jahr arbeitete, lag dieser Wert 1993 bei 1.397 Stunden (vgl. Werner 1997: 6).⁵⁵ „Die Niederlande sind zunehmend im Begriff, eine Teilzeit- und Freizeitgesellschaft zu werden“ (Becker 2000: 114). Bei einer Umrechnung des Arbeitsvolumens in Vollzeitäquivalenzen, lag die Beschäftigungsquote in den Niederlanden 1996 um fünf Prozent unter dem Wert von Deutschland mit 51,5 Prozent (vgl. Stille 1998: 298). Dennoch ist in den Niederlanden ein Aufholprozess zu erkennen, denn 1990 lag dieser Wert noch zehn Prozent unter dem von Deutschland. Auch die Arbeitsproduktivität ist geringer als in anderen europäischen Ländern. Dies ist auf die Teilzeitarbeit zurückzuführen (vgl. ebd.: 306). Allerdings haben sich die Lohnstückkosten, die das Verhältnis von Lohn- und Produktivitätsentwicklung ausdrücken, durch die Lohnzurückhaltung sehr moderat entwickelt. Dies führte zu Exportsteigerungen, die allerdings nicht überbewertet werden sollten. Wenn davon ausgegangen wird, daß Lohnzurückhaltung eine höhere Produktivität zur Folge hat, so hätte die Entwicklung wesentlich steiler verlaufen müssen (vgl. Becker 1998: 18). In Deutschland sinken seit 1996 die Lohnstückkosten, während gleichzeitig die Produktivität steigt. Von wachsender Beschäftigung kann dort jedoch nicht die Rede sein (vgl. Becker 2000: 127).

Das hohe Beschäftigungswachstum der Niederlande ist nicht mit einem besonders hohen Wirtschaftswachstum verbunden. Das durchschnittliche Wirtschaftswachstum der Niederlande lag in den Jahren 1983 bis 1993 mit 2,6 Prozent über dem EU-Durchschnitt (2,3 Prozent).

⁵⁵ Dies führte zu einem Rückgang der durchschnittlichen Wochenarbeitszeit. Diese ist im Jahr 1996 nach Zahlen von Eurostat auf einen Wert von 32,8 Stunden gesunken. In Deutschland liegt die Wochenarbeitszeit bei knapp 38 Stunden (vgl. Stille 1998: 27).

Es lag jedoch unter dem Wachstum Deutschlands, das im gleichen Zeitraum 2,8 Prozent betrug (vgl. Werner 1998: 11). In den Niederlanden wurden demzufolge mit einem geringeren Wirtschaftswachstum mehr Arbeitsplätze geschaffen. In Deutschland sind weniger Beschäftigte nötig, um ein stabiles wirtschaftliches Wachstum zu erarbeiten.

Durch Arbeitsumverteilung in den Niederlanden soll eine größerer Inklusion erreicht werden. Diese Umverteilung der Arbeit sollte auch in anderen Ländern, die ein hohes Niveau an struktureller Arbeitslosigkeit aufweisen, beachtet werden. Eine solche Politik sollte nur dann als wegweisend gelten, wenn – wie z.B. in den USA – keine „working-poor“ erzeugt werden. Es muß den Arbeitnehmern möglich sein, auch durch Teilzeitarbeitsverhältnisse ein ausreichendes Einkommen zu erwirtschaften. Ansonsten könnte die Teilzeitarbeit eine massive Spaltung der Gesellschaft erzeugen. Vor einer Überbewertung der Teilzeitarbeit als „job-Motor“ wird jedoch gewarnt, denn im Falle einer größeren Rezession könnte es in den Niederlanden zum Abbau vieler Teilzeitstellen kommen. Dies würde zu einem erneuten Anstieg der Arbeitslosigkeit führen und das „Wunder“ als „Scheinblüte“ entlarven (vgl. Richartz 2000).

5. Fazit

Die Niederlande haben sich über einen Elitenkonsens den oft beschworenen „Sachzwängen“ des globalen Wettbewerbs angepaßt und den Übergang vom „Beschäftigungskorporatismus“ zu einem „Wettbewerbskorporatismus“ vollzogen (vgl. Jones 1999: 160). Waren die Niederlande noch zu Beginn der achtziger Jahre das europäische Sorgenkind, so gelten sie heute als Vorzeigemodell. Die EWU-Kriterien wurden mühelos erfüllt, die Staatsverschuldung wurde reduziert, der Wohlfahrtsstaat modernisiert und die Arbeitslosigkeit gesenkt. Diese Entwicklung war nur möglich, weil in den 90er Jahren eine Wende auf dem Arbeitsmarkt stattfand und die Gewerkschaften – trotz ihrer strukturellen Schwäche – in einen nationalen Konsens eingebunden waren.

Auch nach dem Regierungswechsel von 1994, als die Koalition von Christ- und Sozialdemokraten durch ein sozial-liberales Bündnis abgelöst wurde, wurde der Weg der Haushaltskonsolidierung nicht verlassen.

Im Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik bewegen sich die Niederlande momentan in Richtung einer Gesellschaft ohne Opposition (Becker 2000: 120).

Literatur

Becker, Uwe/Kees van Kersbergen (1986): Der christliche Wohlfahrtsstaat der Niederlande. Ein kritischer Beitrag zur vergleichenden Politikforschung, in: PVS, Jg. 27, Heft 1, S. 61-77.

Becker, Uwe (1998): Beschäftigungswunderland Niederlande?, in: APuZG, Heft 11, S. 12-21.

- Becker, Uwe (2000): Realität und Mythos der niederländischen Beschäftigungsentwicklung, in: Hans-Wolfgang Platzer (Hrsg.): Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in der EU, Baden-Baden, S. 112-130.
- Bolkenstein, Frits (1999): Herausforderungen für ein liberales Europa, in: Neue Zürcher Zeitung vom 24./25. April 1999.
- Braun, Dietmar/Hans Kerman (1986): Politikstrategien und Konfliktregulierung in den Niederlanden, in: PVS, Jg. 27, Heft 1, S. 78-99.
- Der Spiegel (1999): Schröders Denkfabrik, Jg. 52, Heft 19, S.30-45.
- Dörre, Klaus (1999): Der dritte Weg und die deutsche Sozialdemokratie, in SPW, Heft 106, S. 32-37.
- Hannemann, Nicole (1997): Niederlande: Industrieller Aufstieg und tertiärer Niedergang?, in: Hans-Jürgen Bieling/Frank Deppe (Hrsg.): Arbeitslosigkeit und Wohlfahrtsstaat, S. 155-184, Opladen.
- Hasel, Magarete/Herbert Hönigsberger (1999): Aufbruch im Dreiländereck. Interview mit Hans de Fries, in: Mitbestimmung, Jg. 46, Heft 5, S. 32-34.
- Hasel, Magarete (2000): Flexibilität und Sicherheit. Interview mit Ad Melkert, in: Mitbestimmung, Jg.46, Heft 1+2, S. 42-44.
- Jones, Erik (1999): Is 'Competitive' Corporatism an adequate Response to Globalisation? Evidence from the Low Countries, in: West European Politics, Jg. 22, Heft 3, S. 159-181.
- Lademacher, Horst (1983): Geschichte der Niederlande. Politik – Verfassung- Wirtschaft, Darmstadt.
- OECD (1996): Employment outlook, Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris.
- OECD (1997): Employment outlook, Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris.
- OECD (2000): Employment outlook, Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris.
- Oorschot van, Wim (2000): Soziale Sicherheit, Arbeitsmarkt und Flexibilität in den Niederlanden 1980-2000, in: WSI Mitteilungen, Jg. 53, Heft 5, S. 330-334.
- Plantenga, Jenneke/Robert A.J. Dur (1998): Arbeitszeitverkürzung in den Niederlanden. Entwicklungen in der Vergangenheit und Aussichten für die Zukunft, in: WSI-Mitteilungen, Jg. 51, Heft 9, S. 607-614.
- Polke-Majewski, Karsten (2000): Niederländischer Wasserkreislauf, in Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 2. März 2000.
- Richartz, Ariane (2000): Dammbau gegen die Arbeitslosigkeit, in: Frankfurter Rundschau vom 6. Juni 2000.
- Schmid, Günther (1997): Beschäftigungswunder Niederlande? Ein Vergleich der Beschäftigungssysteme in den Niederlande und Deutschland, in: Leviathan, Heft 3, S. 303-337.
- Stille, Frank (1998): Der niederländische Weg. Durch Konsens zum Erfolg, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 2, S. 294-311.
- Valkenburg, Ben (1996): Die Niederlande: Zurück in die Zukunft?, in: Ulrich Münckenberger et al. (Hrsg.): Die Modernisierung der Gewerkschaften, Münster, S. 252-270.
- Visser, Jelle (1998): Fünfzehn Jahre Bündnis für Arbeit in den Niederlanden, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Heft 10, S. 661-668.
- Visser, Jelle/Anton Hermerijck (1998): Ein holländisches Wunder? Reform des Sozialstaates und Beschäftigungswachstum in den Niederlanden, Frankfurt/New York.

- Volz, Joachim (1998): Können die Niederlande ein beschäftigungspolitisches Vorbild für Deutschland sein? In: Peter Scherrer et al. (Hrsg.): Von den Nachbarn lernen?, Marburg, S. 115-120.
- Walwei, Ulrich (2000): Arbeitslosigkeit und Beschäftigungsprobleme in der Europäischen Union. Nationale Erfolgsstories als Wegweiser?, in: Hans-Wolfgang Platzer (Hrsg.): Arbeitsmarkt und Beschäftigungspolitik in der EU. Nationale und Europäische Perspektiven, Baden-Baden, S.13-33.
- Werner, Heinz (1997): Kann Deutschland von den Niederlanden lernen? In: IAB Kurzbericht Nr. 12.
- Werner, Heinz (1998): Die Arbeitsmarktentwicklung in den Niederlanden – welche Lehren für uns?, in: Arbeit und Sozialpolitik, Heft 1-2, S. 10-14.
- Zander, Ingo (1999): Job-Nomaden auf dem Weg in die geregelte Arbeitswelt, in: Mitbestimmung, Jg. 46, Heft 11, S. 38-41.

Sven Gronau / Christina Jung

Vereinigtes Königreich: Vom nationalen Sonderweg zum europäischen Vorbild?

1. Einleitung

Nach ihrem triumphalen Wahlsieg im Jahre 1997 übernahm die Labour Party unter Tony Blair – nach achtzehn Jahren Opposition – erneut die Regierungsverantwortung im Vereinigten Königreich. Vorausgegangen war jedoch nicht nur eine beispiellose Umgestaltung der britischen Gesellschaft durch die Konservativen, sondern auch eine tiefgreifende Veränderung der Labour Party selbst. Diese fand in dem Sieg von New Labour ihren vorläufigen Abschluß. Im Mittelpunkt der Programmatik und Politik der neuen Regierung steht ein Modernisierungskonzept, das in seinem Kern die *soziale Inklusion*, d. h. die Einbeziehung aller Staatsbürger in einen Rahmen gesellschaftlicher Rechte und Pflichten, bei gleichzeitiger Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft Großbritanniens anstrebt (Sassoon 1996: 730 ff.). Auf diese Weise wird ein *Dritter Weg* zwischen neoliberaler Modernisierung und der herkömmlichen, keynesianischen Politik des welfare state angestrebt. Durch die Verbindung beider Elemente soll ein Modernisierungsprozeß eingeleitet werden, der mehr Beschäftigung schafft und gleichzeitig – über eine Reform der Wohlfahrtspolitik – den Legitimationserfordernissen sozialer Gerechtigkeit bzw. Kohäsion entspricht (vgl. Giddens 1998).

Wachsende Bedeutung gewinnt New Labours Dritter Weg vor dem Hintergrund der europäischen Beschäftigungskrise. Als die Europäische Kommission 1993 ihr Weißbuch *Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung* (Kommission 1993) vorstellte, lag die durchschnittliche Arbeitslosenquote in der Europäischen Union (EU) bei 11 Prozent. Großbritannien lag mit einer Quote von 10,7 Prozent geringfügig darunter. Angesichts der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit in allen EU-Mitgliedstaaten rückte das Thema Beschäftigungspolitik auch nach der Vollendung des Binnenmarktes auf die europäische Tagesordnung (Tidow 1998). Die in Maastricht vereinbarte Wirtschafts- und Währungsunion unterstützte noch diese Tendenz. Einerseits hatten sich die in das Binnenmarktprojekt gesetzten Erwartungen hinsichtlich des Beschäftigungswachstums nicht erfüllt (vgl. dazu Cecchini 1988). Andererseits schränkten die für die Teilnahme an der dritten Stufe der WWU festgelegten Konvergenzkriterien den fiskalischen Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten im Bereich beschäftigungsfördernder Maßnahmen erheblich ein. Die Regierung des Vereinigten Königreiches verzich-

tete in Maastricht auf die Teilnahme an der Währungsunion. Daher ist sie formell nicht an die Konvergenzkriterien und an die Prinzipien einer Politik der Austerität und der Geldwertstabilität gebunden. Gleichwohl vertrat die britische Regierung schon seit dem Regierungsantritt von Margaret Thatcher eben diesen Kurs. Daran will auch New Labour nichts ändern.

In den Artikeln 125 bis 130 des Amsterdamer Vertrages (1997) ist ein „Beschäftigungstitel“ primärrechtlich verankert und somit zum Gegenstand europäischer Politik geworden. Davon sind die Mitgliedstaaten in zweifacher Hinsicht betroffen. Erstens sind die jeweiligen Regierungen aufgefordert, beschäftigungswirksame Maßnahmen in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik gemäß der Leitlinien der Europäischen Beschäftigungsstrategie im nationalen Rahmen zu entwickeln und umzusetzen. Zweitens wird der Erfolg dieser Politiken nicht mehr national, sondern am Maßstab der Beschäftigungsstrategie selbst bewertet. Daher stehen nicht mehr allein die jeweiligen Ergebnisse der nationalen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitiken in Konkurrenz zueinander. Durch das politische „benchmarking“ werden zusätzlich auch die einzelnen institutionellen Arrangements – im Sinne eines „best-practice“-Kapitalismus – in den Wettbewerb einbezogen. Damit wird zugleich ein Anpassungsdruck auf die je nationalen „Pfade“ der Arbeitsmarkt- und der Sozialpolitik ausgeübt.

Vor diesem Hintergrund erklärt sich das gestiegene Interesse am britischen Modell der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik sowie an den ihm zugeschriebenen Erfolgen. Der allgemeine europäischen Trend läßt eher eine mittelfristige Stagnation der Arbeitslosen- wie der Erwerbsquoten seit Anfang der neunziger Jahre erkennen (Bogai 1998: 845). Im Vereinigten Königreich hingegen ist die Arbeitslosenquote zwischen 1993 und 1998 um vier Punkte auf 6,6 Prozent gesunken (Heinze u.a. 1999: 131). Diese Leistung ist jedoch nicht frei von Widersprüchen. Die konservativen Regierungen unter Thatcher und Major verfolgten zwar ein kohärentes Programm der De-Regulierung von Märkten und der Regulierung der Arbeitsbeziehungen⁵⁶. Zugleich scheiterte diese neoliberale Strategie an den negativen Wirkungen massenhafter sozialer Exklusion. Die angestrebte Verringerung der öffentlichen Wohlfahrtsleistungen und der durchschnittlichen Steuerbelastung wurde nicht erreicht (vgl. Hills 1998: 1ff.). Zugleich entfernte sich das Vereinigte Königreich mit diesem Weg weit von den tragenden Prinzipien des kontinentaleuropäischen Sozialmodells. Selbst das Binnenmarktprojekt der EG, das als „größtes Deregulierungsprojekt der modernen Wirtschaftsgeschichte“ (Narjes, zit. n. Platzer 1991: 162) weitgehend dem Leitbild der neoliberalen Reformen im Vereinigten Königreich entsprochen hat, wurde von Margaret Thatcher nur mit erheblichen Vorbehalten akzeptiert, da sie in diesem Zusammenhang zentrale nationalstaatliche Souveränitätsrechte gefährdet sah. Der Konflikt um die politische Verfassung europäischer Staatlichkeit bildet seitdem eine Determinante der britischen Europapolitik, die auch während der Regierungskonferenzen von Maastricht und Amsterdam deutlich wurde.

⁵⁶ Letztere gründen auf insgesamt sechs Gesetzespaketen, die der voluntaristischen Struktur der britischen Arbeitsbeziehungen eine feste, rechtliche Grundlage zu geben. Freilich mit dem Ziel, die Verhandlungsmacht der Gewerkschaften dauerhaft zu schwächen. „Their main concerns were to restrict the freedom to organize industrial action, end the closed shop, provide union members with new rights against their unions, remove legislative support for union recognition, and regulate internal union government, particularly political action (Howell 1999: 34).“

Mit dem Beschäftigungstitel und der Europäischen Beschäftigungsstrategie entwickelte sich eine neue Dynamik im Verhältnis von britischer und europäischer Politik. Der europapolitische Pragmatismus der Regierung Blair impliziert die Bereitschaft, die eigene Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik als Teil der Europäischen Beschäftigungsstrategie zu begreifen. Diese entspricht dabei der Philosophie der beschäftigungspolitischen Leitlinien mit ihren vier strategischen Säulen: *Beschäftigungsfähigkeit, Anpassungsfähigkeit, Unternehmergeist und Chancengleichheit*. Entsprechend der Programmatik des Dritten Weges sollen die sozialen Kohäsionskräfte unter der Ausgangsbedingung eines neoliberalen policy-framing gestärkt werden. Demnach kann man von einer strategischen Konvergenz sprechen: Die Politik des Vereinigten Königreiches ist näher an Europa herangerückt und angesichts ihres relativen politischen Erfolges hat sie auch als „Modell“ von europäischer Reichweite an Attraktivität gewonnen.

Daher ist im folgenden zu fragen, ob sich die britischen Erfahrungen auch auf die Bewältigung der Arbeitsmarktkrise sowie auf die Beschäftigungspolitiken anderer Staaten der EU übertragen lassen. Wir gehen dabei von der These aus, daß der Dritte Weg die neoliberale Restrukturierung der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik über den Primat sozialer Inklusion lediglich modifiziert, ohne mit deren Prämissen zu brechen. Er problematisiert nicht das neoliberale Paradigma selbst, sondern dessen Legitimationsfähigkeit.

Mit den Erfolgsaussichten und der Reichweite des britischen Weges setzen wir uns in drei Schritten auseinander. Zunächst werden die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik und deren Ergebnisse seit der „Konservativen Revolution“ des Thatcherismus dargestellt. Damit wird auch die Ausgangslage der von New Labour angestrebten Modernisierung beschrieben: die industriellen Beziehungen ebenso wie die wichtigsten Prinzipien der wohlfahrtsstaatlichen Distributionsverhältnisse sowie die Entwicklung der Beschäftigung und die konkreten Formen der arbeitsmarktpolitischen Intervention (Kapitel 2). In einem nächsten Schritt wird die Politik der New-Labour-Regierung untersucht. Hierbei interessieren uns vor allem die strategischen Konvergenzpunkte zwischen den vier Säulen der Europäischen Beschäftigungsstrategie und dem Umbau des britischen welfare state zum „workfare state“ (Kapitel 3). Abschließend werden der Stellenwert sowie die Reichweite der Politik des Dritten Weges diskutiert. Dabei wird zugleich nach dem Anteil des „britischen Modells“ an der Formulierung einer gemeinsamen europäischen Beschäftigungspolitik gefragt (Kapitel 4).

2. Das Erbe des Thatcherismus

Auf den ersten Blick hat der britische Arbeitsmarkt in den letzten Jahren eine eindrucksvolle Bilanz vorzuweisen. Die Arbeitslosenquote sank im Zeitraum 1993-1998 von 10,7 auf 6,6 Prozent. Die Beschäftigungsquote erreicht mit über 70 Prozent einen Spitzenwert in der EU. Da die durchschnittliche Arbeitslosenquote in der EU drei Prozentpunkte über der von Großbritannien liegt, wird diese Leistung vielfach als Modell für eine erfolgreiche Bekämpfung der Arbeitslosigkeit gefeiert (vgl. Klodt 1998: 277). Der Gemeinsame Beschäftigungsbericht (Kommission 1999) betont, daß die derzeitige Stagnation der Arbeitslosenquote auf niedrigem Niveau nicht gegen die eingeschlagene Strategie spricht. Vielmehr „ist die Verbesserung der Arbeitsmarktlage nachhaltig, was darauf hinweist, daß in Ergänzung der positiven Auswirkungen des Wirtschaftsaufschwungs strukturelle Reformen greifen“ (21). Umstritten ist jedoch, ob die derzeit relativ niedrige Arbeitslosigkeit im Vereinigten Königreich als ein Erfolg der früheren konservativen Regierungen bezeichnet werden kann, oder ob die aktuelle Entwicklung bereits aus der Politik des Dritten Weges von New Labour resultiert. Außerdem ist zu fragen, ob dem bisherigen Weg der Beschäftigungspolitik und der hohen Arbeitsmarktdynamik zugleich ein wohlfahrtssteigernder Effekt zu bescheinigen ist. Anhand der arbeitsmarktpolitischen Reformen, der Neugestaltung der industriellen Beziehungen und des Umbaus des Wohlfahrtsstaates soll im folgenden gezeigt werden, daß das „Modell“ der konservativen Regierungen von Thatcher und Major beschäftigungspolitisch keineswegs besonders erfolgreich gewesen ist. Diese Politik erzeugte ein Ausmaß an sozialer Ungleichheit und Polarisierung, das für die gegenwärtige britische Politik eher eine Hypothek als einen Vorteil bildet.

2.1. Arbeitsmarktreformen und Beschäftigungspolitik

Von Anfang an war die Arbeitsmarktpolitik der konservativen Regierungen durch eine weitgehende Deregulierung und Flexibilisierung der Arbeitsmärkte bestimmt. Staatliche Interventionen wurden zugunsten des Marktes (Kommodifizierung) zurückgenommen. Der Neokonservatismus orientierte sich dabei an den ökonomischen Theorien des Neoliberalismus. Dieser geht auch hinsichtlich der Arbeitsmärkte von einer optimalen Markträumung aus, sofern die Lohnpreisbildung der Autonomie des Marktes überlassen wird. Er setzt vollständige Elastizität von Angebot und Nachfrage voraus, welche dem Eingriff marktfremder Einflußfaktoren entzogen bleiben muß (vgl. Gregg 1997: 77ff.). Die wirtschaftlichen Schwierigkeiten der 70er Jahre wurden auf die Verletzung dieser Voraussetzung durch die bisherige Regierungspolitik zurückgeführt. Vor dem Hintergrund dieser Krisendiagnose bemühten sich die Konservativen, die Arbeitsmarktprobleme durch eine konsequente Strategie der Marktregulation zu lösen, die sowohl die Preisbildung als auch die Formen der Beschäftigungsverhältnisse umfaßt. Noch vor dem Regierungsantritt der Tories hatte im Jahre 1979 die Streikwelle des „winter of discontent“ gezeigt, daß die noch regierende Labour Party über kein alternatives

und mehrheitsfähiges Konzept gegen die sogenannte Britische Krankheit verfügte. Die von den Konservativen unter Thatcher angekündigte Radikalreform erschien so vielen als ein geeignetes und legitimes Mittel, die angeschlagene Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit der britischen Wirtschaft wiederherzustellen und den notwendigen Strukturwandel in der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik voranzutreiben.

Im Mittelpunkt der Arbeitsmarktreformen stand die Verlagerung von der Nachfragesteuerung hin zu einer arbeitsmarktpolitischen Angebotspolitik, die sich an marktfähiger Lohnpreisbildung, an der Flexibilisierung von Beschäftigungsverhältnissen und der Anpassung des Arbeitskräfteangebotes an die Marktsituation orientierte. Insbesondere durch die Erhöhung der Flexibilität sollten die Dynamik und Leistungsfähigkeit des Arbeitsmarktes wiederhergestellt werden, um so das Vereinigte Königreich in ein Modell mit internationaler Ausstrahlungskraft zu verwandeln (Heise 1998: 196). Die mikroökonomische Deregulierungspolitik zielte hauptsächlich auf die Flexibilisierung der Löhne sowie der rechtlichen Absicherung der Beschäftigungsverhältnisse (Kündigungsschutz). Zunächst wurde die Reichweite der von den tripartistischen Wages Councils ausgehandelten Mindestlohnregelungen im Jahre 1986 eingeschränkt.⁵⁷ Junge ArbeitnehmerInnen unter 21 Jahren wurden per Gesetz aus deren Geltungsbereich herausgenommen. In den darauffolgenden Jahren sank der Mindestlohn in den von den Wages Councils betroffenen Branchen zudem von 80 Prozent des Durchschnittslohnes auf 60 Prozent. Mit der vollständigen Auflösung der Wages Councils im Jahre 1993 hat Großbritannien faktisch jede Form einer Mindestentlohnung abgeschafft (Gregg 1997: 60; vgl. auch Heise 1998: 200).

Parallel dazu wurde die Arbeitslosenversicherung einer grundlegenden Reform unterzogen, um den eingeschlagenen Weg der finanziellen Flexibilisierung des Arbeitsmarktes auch hinsichtlich der Lohnersatzleistungen zu unterstützen. Als Hauptmerkmale dieser Politik bezeichnet Gregg (1997) die Senkung der Lohnersatzleistungen im Zuge einer allgemeinen Lohnspreizung, die Abschaffung der Lohnbezogenheit des Arbeitslosengeldes und die Verschärfung der Anspruchskriterien für das Arbeitslosengeld.

Im Endeffekt haben diese Veränderungen dazu geführt, daß das Verhältnis der Lohnersatzleistungen zum Durchschnittslohn drastisch gesunken ist, daß erheblich mehr Menschen, zumal die mit einem erwerbstätigen Partner, keinen Anspruch auf Sozialleistungen haben und die Auflagen für arbeitssuchende Erwerbslose verschärft worden sind (ebd. 59).

So gelang es der Thatcher-Regierung, einen hohen Grad an finanzieller Arbeitsmarktflexibilität herzustellen. Die damit verbundene qualifikationsbezogene Lohnspreizung erzeugte eine dauerhafte Ungleichheit der Einkommen, die der Polarisierung der Einkommen im ausgehenden 19. Jahrhunderts entspricht (Heise 1998: 204/5).

Auch die Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse wurde durch umfangreiche Deregulierungsmaßnahmen erhöht. Als Folge des verringerten arbeitsrechtlichen Beschäftigungsschut-

⁵⁷ Die aktive Umsetzung dieser Konzeption begann erst mit der zweiten Amtszeit Thatchers. Erstens mußte der Widerstand der Gewerkschaften in langen Arbeitskämpfen zu Beginn der achtziger Jahre gebrochen werden (vgl. 2.2). Zweitens setzte sich die Einsicht in die Notwendigkeit einer aktiven Steuerung des neoliberalen Modernisierungsprogrammes erst allmählich durch.

zes breiteten sich schnell unregelmäßige und nicht-standardisierte Beschäftigungsverhältnisse aus. Diese wurden zusätzlich durch steuerliche Anreize zur Erhöhung der Teilzeitarbeit und der befristeten Beschäftigungsverhältnisse gefördert. Mit der „neokonservativen Revolution“ wurde der Schutz von ArbeitnehmerInnenrechten auf dem britischen Arbeitsmarkt fast vollständig abgeschafft. Der OECD-Index für Arbeitsstandards, der das Niveau des rechtsverbindlichen Beschäftigungsschutzes vergleicht, gibt für das Vereinigte Königreich – als dem einzigem OECD-Staat neben den USA – einen Nullwert an (vgl. Gregg 1997: 61). Lediglich der arbeitsplatzbezogene Gesundheits- und Arbeitssicherheitsschutz blieb von dieser Deregulierungswelle weitgehend verschont (Edmonds 1998: 217).

Der Prozeß zur Vergrößerung der numerischen Arbeitsmarktflexibilität wurde – analog zur angebotspolitischen Reform der sozialen Sicherung – zunächst nicht in die Arbeitsmarktpolitik eingebettet. Erst mit Beginn der zweiten Amtszeit der Regierung Thatcher verlagerte sich das Gewicht von bisher eher nachfrageorientierten Subventionsprogrammen hin zu angebotsorientierten Trainingsprogrammen, durch die die Jobqualifikation der Arbeitskräfte erhöht werden sollte (Atkinson 1998: 193). Obgleich die Höhe der staatlichen Ausgaben für aktive Beschäftigungsprogramme im europäischen Vergleich auf niedrigem Niveau lag, stieg die Zahl der von Weiterbildungsmaßnahmen betroffenen Erwerbspersonen zwischen 1984 und 1989 von 194.000 auf 457.000 an. Dies betraf hauptsächlich arbeitslose Jugendliche und Langzeitarbeitslose (vgl. Schmucker 1997: 67f).

In dieser programmatischen Verlagerung reflektierte sich auch der von der Regierung Thatcher vorangetriebene Strukturwandel der britischen Wirtschaft und des Arbeitsmarktes vom fordistischen Industriekapitalismus und seine „economy of scales“ zum postfordistischen Finanz- und Dienstleistungskapitalismus. Die erste Amtszeit der Regierung Thatcher zeichnete sich durch umfangreiche Privatisierungen (vor allem der staatlichen Monopole in der Infrastruktur und der Energieversorgung) und durch einen rigorosen Subventionsabbau aus. Infolge dieser Maßnahmen hatte sich die Quote der Arbeitslosigkeit mehr als verdoppelt. Die Forcierung des Wettbewerbs auf den Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalmärkten erwies sich in Verbindung mit dem massiven Abbau unrentabler Arbeitsplätze als wahrer „Jobkiller“.

Die neokonservative Arbeitsmarktreform zeichnet sich durch zwei Bausteine einer Doppelstrategie aus. Zum einen sollte durch die Herstellung einer größeren finanziellen Flexibilität (Einkommensspreizung) die Beschäftigungsintensität des wirtschaftlichen Wachstums erhöht werden und durch eine Ausweitung der Arbeitsanreize bzw. -zwänge politisch eingebettet werden. Zum anderen wurde die Anzahl der ungeschützten bzw. prekären Beschäftigungsverhältnisse durch den Abbau beschäftigungshemmender Faktoren erhöht (numerische Flexibilität), um so die Umschlaggeschwindigkeit auf dem Arbeitsmarkt zu steigern. Diesem Ziel wurde politisch durch verstärkte Trainingsprogramme zur Steigerung der Jobqualifikationen Nachdruck verliehen. Dabei setzten die Interventionen zur aktiven Begleitung des Strukturwandels jeweils mit einer Verzögerung von mehreren Jahren ein.

2.2. Industrielle Beziehungen

Eine erfolgreiche Durchsetzung der neokonservativen Arbeitsmarktpolitik verlangte eine Schwächung und Marginalisierung der Gewerkschaften. Die Deregulierung des Arbeitsmarktes wäre ins Leere gelaufen, wenn durch den Rückzug des Staates sozialpartnerschaftliche Verhandlungssysteme zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften und damit neue Arrangements unterhalb der administrativen Ebene aufgewertet worden wären. Bis zur Regierungsübernahme von Margaret Thatcher waren die industriellen Beziehungen im Vereinigten Königreich nur schwach reguliert. Dennoch war es den Gewerkschaften in den siebziger Jahren gelungen, erheblichen Einfluß auf die Gestaltung der Arbeitsbeziehungen und die Entlohnungssysteme zu gewinnen.

Für das britische System ist die herausragende Bedeutung der betrieblichen Ebene für Lohnvereinbarungen (*workplace bargaining*) charakteristisch. Im Gegensatz zu den meisten kontinentaleuropäischen Staaten sind die Gewerkschaftsorganisationen zudem stark fragmentiert. Obwohl mit dem *Trade Union Congress* (TUC) ein einheitlicher Dachverband existiert, gab es beim Regierungswechsel 1979 insgesamt 453 Einzelgewerkschaften, die mit über zwölf Millionen Mitgliedern etwas mehr als die Hälfte aller Beschäftigten organisierten. Besonders im „winter of discontent“ 1978/79 waren die zentralen Schwächen der industriellen Beziehungen offenkundig geworden. Aufgrund der Konkurrenz zwischen Craft Unions (berufsständische Gewerkschaften für Facharbeiter), Industrial Unions (sektorale Gewerkschaften) und General Unions (branchenübergreifende Gewerkschaften für gering Qualifizierte) kam es bis heute nicht „zur Entwicklung monopolistisch organisierter Industriegewerkschaften“ (Dingeldey 1997: 70). Häufig konkurrieren mehrere Gewerkschaften um die Interessenvertretung der Beschäftigten. Eine koordinierte gewerkschaftliche Strategie war daher ebenso wie eine solidarische Lohnpolitik mit institutionellen Hindernissen konfrontiert. Diese wirkten der Herausbildung eines halbwegs homogenen und leistungsfähigen Verhandlungssystems entgegen und besaßen nur einen eingeschränkten Geltungsbereich; denn die Vereinbarungen wurden nur für die organisierten Mitglieder der einzelnen Gewerkschaften getroffen.

Im Vereinigten Königreich sind traditionell gesetzlich kodifizierten Arbeitsbeziehungen weithin unbekannt. Es fehlen sowohl Mitbestimmungsgesetze als auch ein Regime der Unternehmensverfassung, über das die Beziehungen zwischen Arbeit und Kapital vereinheitlicht und institutionalisiert werden. Neben den Lohnvereinbarungen sind daher auch Fragen der Repräsentation, des Arbeitnehmerschutzes oder gar des konkreten Modus der Arbeitsbeziehungen selbst Gegenstand von Verhandlungen zwischen Unternehmensführung und Gewerkschaften. Dieser „Voluntarismus“ wurde sowohl von den Gewerkschaften als auch von der Labour Party als „Besitzstand“ der industriellen Beziehungen in Großbritannien verteidigt. Er bot der gewerkschaftlichen Politik ein umfangreiches „Blackmail-Potential“, schränkte jedoch gleichzeitig die Möglichkeiten einer koordinierten und solidarischen Strategie deutlich ein. Dieser Status Quo der industriellen Beziehungen erwies sich seit den späten siebziger Jahren – angesichts der Stagnation der europäischen Politik („Eurosklерose“) sowie der Zuspitzung der wirtschaftlichen Schwierigkeiten in Großbritannien – als politische Sackgasse.

Vor diesem Hintergrund sind die neokonservativen Reformen in diesem Bereich als Prozeß der Institutionalisierung zu begreifen. Die staatlichen Interventionen richteten sich allerdings nicht auf die Homogenisierung der industriellen Beziehungen im Sinne der Konstituierung leistungsfähiger Verhandlungssysteme für eine solidarische und koordinationsfähige Einkommenspolitik, sondern einseitig auf die Zerstörung der Macht der Gewerkschaften. Durch das Verbot von *closed shops*, durch die Einschränkung der Streikfähigkeit (Abschaffung der Immunität; *secondary picketing*) und durch die Auflösung tripartistischer Arrangements – der *Wages Councils* (Mindestlohnvereinbarungen) und der *Manpower Service Commission* (Arbeitsvermittlung) – verloren die Gewerkschaften zusehends an Einfluß. Sinkende Mitgliederzahlen waren die Folge. Viele Industriearbeitsplätze wurden vernichtet. Im Dienstleistungssektor – wo überwiegend Frauen in prekären Beschäftigungsverhältnissen tätig sind –, blieb das gewerkschaftliche Interesse schwach. Der Organisationsgrad sank im Verlauf der achtziger Jahre um ein Drittel und betrug im Jahre 1995 gerade noch 32 Prozent.

Die Veränderungen der industriellen Beziehungen in Großbritannien seit der „neokonservativen Revolution“ sind also durch einen Widerspruch gekennzeichnet: Die Politik der Deregulierung und Flexibilisierung wurde auf dem Wege einer Institutionalisierung und einer Re-Regulierung der industriellen Beziehungen durchgesetzt.

The pre-1979 period was much less firmly institutionalised as a system than is now often suggested. There was never a single system, for there were marked differences between the public and private sectors in the nature of collective bargaining, and significant groups of employees, notably the low-paid and those in small firms, were never covered by it. It was thus not a matter of a shift from a fully institutionalised system to an equally clearly deregulated one (Edwards et. al. 1998: 1). The governments of the 1980s were 'the first ... since the war to pursue a policy on industrial relations which [was] integrally geared into [their] overall economic policies'. These policies had their intellectual origins in the New Right, with its emphasis on the free markets and the need to minimise state interference. During its period of opposition from 1974 to 1979 the Conservative Party reflected on the lessons of the 1971-4 Heath government, in two ways. Strategically, it developed a more coherent statement of free market principles, and it thus criticised the interventions to rescue failing private sector firms which that government had made. Tactically, rather than seek a once and for all change, it consciously adopted a 'step by step' approach to legal reform. This explains the large number of Acts under Conservative administrations (ebd. 12f.).

Zu Beginn der Regierung Thatcher kam es zu harten und langen Arbeitskämpfen (mit dem Höhepunkt des Bergarbeiterstreiks 1983/84), aus denen die Gewerkschaften erheblich geschwächt hervorgingen. Großbritannien hat daher bis heute eine der niedrigsten Streikraten in der EU. Der TUC vertritt eine kooperative Strategie der Sozialpartnerschaft. Die Forderung nach einer Anerkennungspflicht von Gewerkschaften im Betrieb ist beispielsweise an eine 50-prozentige Zustimmung der Angestellten und an einen Konsens mit den Arbeitgebern gebunden. Auch gegenüber der Europäischen Integration haben die britischen Gewerkschaften inzwischen ihre kritische Haltung aufgegeben (vgl. Rosamond 1998). In diesem Umbruch hat sich jedoch nicht nur ein rapider Verfall der gewerkschaftlichen Macht, sondern zugleich ein Systemwechsel vollzogen. Dieser beinhaltet auch eine Ausschaltung der Gewerkschaften aus der Wirtschaftspolitik sowie aus der Lohn- und Beschäftigungspolitik. Damit hat sich das alte

konfliktorische und wachstumshemmende Verhältnis von Arbeit und Kapital aufgelöst. Gleichwohl wurde es nicht in ein sozialpartnerschaftliches Verhandlungssystem überführt, das Spielräume für eine solidarische Einkommenspolitik eröffnen könnte.

2.3. Die Entwicklung der Beschäftigung und der Abbau des Wohlfahrtsstaates

Neben der Umgestaltung der industriellen Beziehungen und der Herstellung einer hohen (Arbeits-) Marktdynamik wurde der Umbau des britischen welfare state mit dem neokonservativen Modernisierungsprogramm vorangetrieben. Dieser beruhte auf fünf Wohlfahrtsprinzipien, deren Garantie als öffentliche Kollektivgüter als zentrale Aufgabe des Staates angesehen wurde (vgl. Schmucker 1997: 71f.): (1) Die *Social Security*, die sich aus einem Mischsystem zusammensetzt, das redistributive Leistungen umfaßt, die sowohl Elemente der Beitrags- und Bedarfsabhängigkeit als auch solche der Unabhängigkeit beinhalten. (2) Der *National Health Service*, der über eine steuerfinanzierte Gesundheitspolitik die kostenlose Versorgung der Bevölkerung zu einem kollektiven Gut mit hohem öffentlichem Grad gemacht hat. (3) Die *Personal Social Services*, die weitergehende soziale und Pflegeleistungen umfassen, die zwar nicht direkt vom Staat erbracht, von diesem aber wesentlich finanziert wurden. (4) Die öffentliche Wohnungs(bau)politik, die durch staatliche Finanzierung der Bereitstellung günstigen Wohnraumes diente. Und (5) der öffentliche Bildungssektor, welcher über die staatliche Finanzierung der Herstellung von Chancengleichheit und der Garantie einer universellen Ausbildung verpflichtet war. Insgesamt läßt der britische welfare state klassischer Prägung also ein hohes Maß an öffentlich finanzierter Grundversorgung erkennen, die durch beitrags- und bedarfsabhängige Leistungen ergänzt wird. Das Modell basiert konzeptionell auf der Idee des individuellen Staatsbürgers als Träger sozialer Rechte und hat drei Grundannahmen zur Voraussetzung, die eng mit der fordistischen Wachstumskonstellation verknüpft sind: den Primat der Erwerbsarbeit als Einkommensquelle, die Vollbeschäftigung und die geschlechtliche Arbeitsteilung im Rahmen der bürgerlichen Kleinfamilie (vgl. Schmid 1996: 95).

Die Erosion der fordistischen Wachstumskonstellation vollzog sich seit den frühen siebziger Jahren in der gesamten entwickelten, kapitalistischen Welt. Das Vereinigte Königreich wurde allerdings aufgrund seiner wirtschaftlichen und sozialen Struktur in besonderer Weise erschüttert und herausgefordert. Die neokonservative Krisendiagnose identifizierte den Wohlfahrtsstaat mit seinem hohen Anteil öffentlicher Finanzierung als das wichtigste Hindernis der Modernisierung und Krisenüberwindung. Die konservativen Regierungen kürzten daher öffentliche Ausgaben und verfolgten eine Politik der Privatisierung von Leistungen sowie der Verminderung von Leistungsansprüchen (vgl. Hills 1998: 1). Als ideologisches Leitbild fungierte dabei eine Dienstleistungsgesellschaft, in der jedem einzelnen Bürger hinsichtlich seiner sozialer Sicherung und seiner Beschäftigung mehr – gleichsam unternehmerische – Eigenverantwortung zukommt, um so eine neue Dynamik beim wirtschaftlichen Strukturwandel zu entfachen.

Das zentrale politische Projekt der Regierung Thatcher war die Wiederherstellung der britischen Wettbewerbsfähigkeit auf dem Weltmarkt und innerhalb der Europäischen Ge-

meinschaft. Der Schwerpunkt ihrer Wohlfahrtspolitik bestand daher zunächst nicht in dem systemischen Umbau des „nationalen, keynesianischen Wohlfahrtsstaates“ zum „nationalen Wettbewerbsstaat“. Im Vordergrund stand zunächst die Rückführung sozialer – und damit öffentlicher – Leistungen. Erst unter der Regierung Major wurde die Rolle eines aktiven Sozialstaates, der zur Herstellung nationaler Wettbewerbsfähigkeit beitragen kann, als regulatives Instrument begriffen. Claus Offe (1994: 328) hat – in Anlehnung an Titmuss – diesen Prozeß als Übergang vom institutionellen zum residualen Wohlfahrtsstaat beschrieben:

Der institutionelle Wohlfahrtsstaat unterstellt angesichts der typischen Sozialrisiken der Bürger bzw. Arbeitnehmer einer kapitalistischen Industriegesellschaft einen Primat staatlich verbürgter gesellschaftlicher Solidarität: Bestimmte soziale Kategorien und Bedürfniskategorien werden gleichsam dem Zugriff von Marktmechanismen entzogen („dekommodifiziert“) und auf öffentliche Formen der Versorgung und Sicherung verwiesen. Sie erhalten Statusrechte (des Arbeitnehmers, Mieters, Schülers, Patienten usw.). Der residuale Wohlfahrtsstaat unterstellt einen Primat des Marktes, insofern er von der Fähigkeit der Bürger ausgeht, sich durch ökonomisch rationale Erzielung und Verwendung von Markteinkommen zureichend zu versorgen und zu sichern; nur in Fällen, in denen dies nachweislich nicht gelungen ist, setzen – deswegen und ex post – öffentliche Leistungen ein.

Diese marktradikale Wohlfahrtsstrategie wurde zudem durch eine weitreichende Privatisierung von staatlichen Unternehmen und des staatlichen Wohneigentums flankiert. Auf diese Weise sollte die Staatsverschuldung reduziert werden. Dazu kam eine Steuerreform, welche die Progression der direkten Besteuerung zurücknahm (dafür aber früher einsetzte) und insgesamt die Steuerbelastung von direkten auf indirekte Abgaben verlagerte (vgl. Hills 1998: 3f.).

Daß es den Konservativen dennoch nicht gelungen ist, die staatlichen Ausgaben für den welfare state zurückzuführen, liegt an den Rückwirkungen ihrer eigenen – neoliberalen – Modernisierungsstrategie:

The reason why such cuts did not succeed in actually reducing welfare spending in relation to GDP lies in two constraints on the Conservatives. First, demand for welfare services increased rapidly. [...] Unemployment increased hugely in the first years of the Thatcher government, and after a fall in the late-1980s boom, the male unemployment rate again reached 14 per cent in 1993. [...] Other sources of demand grew as well: [...] the proportion of families with children headed by a lone parent rose from 12 to 23 per cent between 1979 and 1995. By the end of the period nearly 80 per cent of lone parents depended on the state's minimum income benefit, Income Support. In essence, the spending total was kept in check by spreading the jam out more thinly between a much larger group of claimants (Hills 1998: 4f.).

Ein Blick auf die Aggregatdaten läßt die britische Beschäftigungsentwicklung dabei zunächst außerordentlich positiv erscheinen. Wie Tabelle 1 zeigt, ist die Arbeitslosenquote im Zehnjahresvergleich deutlich gesunken – bis auf 7,1 Prozent im Jahre 1997 (EU-Vergleich: 10,6 Prozent) – mit weiter fallender Tendenz. Anders als in der EU liegt die Frauenarbeitslosigkeit dabei in allen Vergleichsjahren unter der der Männer. Vorausgegangen ist dieser Entwicklung jedoch ein steiler Anstieg der Erwerbslosigkeit in der ersten Hälfte der achtziger Jahre, in der die Gesamtquote – vor allem aufgrund des Wegfalls industrieller Arbeitsplätze – sich verdoppelte. Die wirtschaftliche Rezession zu Beginn der neunziger Jahre brachte zudem

einen kurzfristigen, aber deutlichen Wiederanstieg der Arbeitslosigkeit mit sich. Weiterhin zeigt Tabelle 1, daß die Langzeit- und Jugendarbeitslosigkeit im Zehnjahresvergleich ebenfalls stetig gesunken sind. Während der Anteil der Langzeitarbeitslosen im Vereinigten Königreich zwischen 1987 und 1997 von 47,9 auf 38,6 Prozent gefallen ist, ging er EU-weit lediglich um etwa zwei Prozentpunkte zurück und verharrt weiterhin über der Fünfzig-Prozent-Marke. Ähnliches gilt für die Jugendarbeitslosigkeit: EU-weit ging lediglich die Erwerbslosigkeit junger Frauen leicht zurück, erreichte mit 22,3 Prozent in 1997 aber einen doppelt so hohen Wert wie im Vereinigten Königreich. Auch die Arbeitslosigkeit junger Männer lag in 1997 EU-weit um drei Prozentpunkte über der Großbritanniens.

Tabelle 4: Zehnjahresvergleich der Arbeitslosenquoten im Vereinigten Königreich (AL = Arbeitslosigkeit).

Jahr	1985	1986	1987	1995	1996	1997
AL-Quote insgesamt	11,1%	11,6%	10,4%	9,6%	8,2%	7,1%
AL-Quote Frauen	8,3%	8,9%	7,6%	7,3%	6,3%	5,8%
AL-Quote Männer	13,0%	13,5%	12,4%	11,4%	9,7%	8,1%
Anteil der Langzeitarbeitslosen	49,8%	48,2%	47,9%	43,5%	39,8%	38,6%
AL-Quote Frauen (U25)	15,9%	16,2%	14,7%	12,2%	11,1%	11,0%
AL-Quote Männer (U25)	19,1%	19,3%	16,7%	17,9%	17,8%	15,6%

Quelle: OECD (1997; 1998a; 1999).

Die *Teilzeitbeschäftigung* im Vereinigten Königreich (vgl. Tabelle 2) hat sich zwischen 1985 und 1997 nur leicht erhöht. Allerdings bewegt sich der Anteil der Teilzeitbeschäftigung in Großbritannien auf hohem Niveau und liegt bei Männern wie bei Frauen deutlich über dem EU-Durchschnitt. Außerdem ist der Anteil der Beschäftigten im Dienstleistungsbereich zu Lasten der Industrie stetig angestiegen. Das Verhältnis von Dienstleistungs- zu industrieller Beschäftigung ist mit 71,3 Prozent zu 26,9 Prozent in 1997 im Vergleich zur EU (65,2 Prozent zu 29,8 Prozent) freilich besonders hoch. Offensichtlich wurde die Vernichtung von ca. 20 Prozent der Arbeitsplätze im produzierenden Gewerbe während der ersten Hälfte der achtziger Jahre (vgl. Lüdemann 1996: 254) zunehmend durch die im tertiären Sektor neu entstandenen Arbeitsplätze kompensiert. Allein in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre stieg die Zahl der Beschäftigten im Dienstleistungssektor um etwa 2 Millionen an und kompensierte numerisch den Rückgang der Industriebeschäftigung (vgl. ebd. 255). Der Gemeinsame Beschäftigungsbericht der Europäischen Union aus dem Jahre 1999 (vgl. Kommission 1999) geht davon aus, daß sich diese Trends auf dem britischen Arbeitsmarkt fortsetzen.

Tabelle 5: Teilzeitarbeit in Relation zur Gesamtarbeit, der weiblichen Erwerbsquote sowie des Verhältnisses von industrieller und Dienstleistungsbeschäftigung.

Jahr	1985	1986	1987	1995	1996	1997
Teilzeit insgesamt	21,2%	21,6%	21,4%	24,1%	24,6%	23,1%
Teilzeit Frauen	44,8%	45,0%	41,5%	44,3%	44,8%	40,1%
Teilzeit Männer	4,4%	4,6%	4,9%	7,7%	8,1%	7,6%
Erwerbsquote Frauen	59,1%	61,3%	62,4%	66,2%	66,4%	66,8%
Beschäftigung Industrie	–	–	32,9%	27,7%	27,4%	26,9%
Beschäftigung Dienstleistungen	–	–	64,8%	70,2%	70,6%	71,3%

Quelle: OECD (1997; 1998a; 1999).

Jenseits der Globaldaten zeigen sich jedoch Widersprüche und ungelöste Probleme der Arbeitsmarktentwicklung und -politik. Die Arbeitslosenquoten sind zwischen 1985 und 1997 erheblichen Schwankungen unterworfen. Beim Antritt der Regierung Thatcher lag die Quote der Arbeitslosigkeit noch bei 5,6 Prozent. Bis 1986 stieg sie auf 11,6 Prozent, um während der Boom-Phase bis 1990 wieder auf 5,5 Prozent zurückzugehen. Die Rezession während der ersten Amtszeit von John Major erhöhte den Anteil der Arbeitslosen bis 1993 sprunghaft auf 10,2 Prozent. Der nachfolgende Rückgang verläuft stetig, aber langsam (vgl. Lüdemann 1996: 260). Im Langzeittrend zeigt sich daher in Großbritannien kein kontinuierlicher Rückgang der Arbeitslosigkeit. Die Deregulierung des Arbeitsmarktes hat vielmehr zu einer verstärkten Konjunkturabhängigkeit der Beschäftigungsentwicklung geführt. Selbst der kontinuierliche Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit, die als Indikator für den „Sockel“ der Arbeitslosigkeit angesehen wird, reflektiert weniger eine grundlegende Lösung von Arbeitsmarktproblemen, als vielmehr die Wirkungen der Deregulierung des Arbeitsmarktes. Die niedrige Quote der Langzeitarbeitslosen ist demnach vor allem auf die höhere Umschlaggeschwindigkeit am Arbeitsmarkt zurückzuführen. Durch den Abbau von sozialen Sicherungen soll der Zwang, dem Arbeitsmarkt auch zu denkbar schlechten Bedingungen zur Verfügung zu stehen, erhöht werden. Dennoch konnte die gestiegene Beschäftigungsvolatilität die Konzentration der Arbeitslosigkeit insbesondere bei Geringqualifizierten nicht verhindern (vgl. Gregg 1997: 69).

Außerdem haben die Strukturveränderungen auf dem Arbeitsmarkt – z.B. die Entstandardisierung der Arbeitsverhältnisse oder die Tertiarisierung der Beschäftigungsstruktur – in Verbindung mit der neoliberalen Modernisierungspolitik zu einer erheblichen sozialen Polarisierung bzw. zu einer Erosion der sozialen Kohäsion geführt. Daher blieben die staatlichen Ausgaben – trotz der massiven Beschränkung wohlfahrtsstaatlicher Anspruchskriterien –

weiterhin hoch. Die realen Nettoeinkommen erhöhten sich im Zeitraum zwischen 1979-1994/95 um 40 Prozent. Dennoch verzeichnete das unterste Zehntel der Einkommensempfänger nur einen Anstieg von 10 Prozent, während sich die Einkommen des obersten Zehntel um 60 Prozent erhöhten. Nach Abzug der Wohnkosten ergibt sich, daß die Einkommen der unteren 10 Prozent um fast 10 Prozent zurückgingen, während die der oberen 10 Prozent um ca. 70 Prozent anstiegen; 30 Prozent der Bevölkerung lagen über dem durchschnittlichen Einkommenszuwachs, 70 Prozent darunter (vgl. Hills 1998: 15). Paul Gregg (1997:82) faßt die Ergebnisse der neokonservativen Beschäftigungspolitik wie folgt zusammen:

Das Vereinigte Königreich demonstriert in einem über 15 Jahre laufenden natürlichen Experiment, welche Konsequenzen ein Dauerprogramm der Arbeitsmarktderegulierung zeitigt. Eine solche Veränderung im Zeitablauf ist per se instruktiver als ein Ländervergleich zu einem bestimmten Zeitpunkt, da es von einem Land zum anderen viele Unterschiede geben kann (z.B. im Bildungs- und Ausbildungssystem). Das Beweismaterial für die mikroökonomische Veränderung der Lohnstruktur ist überwältigend. Das Vereinigte Königreich hat einen Wandel in der Lohn- und Gehaltsungleichheit erlebt, der alles bisherige übertrifft. Dagegen belegt sowohl das gesamtwirtschaftliche wie mikroökonomische Material über Grad und Dynamik von Arbeitslosigkeit und Nichterwerbstätigkeit ganz unabweisbar, daß es zu keiner Veränderung, eher zu einer Verschlechterung der Situation, auch seit der Mitte der 80er Jahre, gekommen ist. [...] Die meisten Nichtökonomien dürfte es wohl kaum überraschen, wenn eine Regierung – wie etwa die britische in den letzten 15 Jahren –, die sich mit ihren unangenehmen Maßnahmen ausgerechnet auf die Schwächsten der Gesellschaft kapriziert, zwar größere Ungleichheit und Armut, aber keine Reduzierung der Arbeitslosigkeit schafft.

Wenn Gewinner und Verlierer des neoliberalen Modernisierungsprogrammes unterschieden werden, lassen sich drei Gruppen⁵⁸ identifizieren, die ihrerseits eng mit der jeweiligen beruflichen Qualifikation verknüpft sind (vgl. Atkinson 1998: 191f.). Am oberen Ende rangiert etwa ein Fünftel der Bevölkerung mit akademischer Ausbildung. Dieses hat vom Strukturwandel der Beschäftigung und der neoliberalen Modernisierung in hohem Maße profitiert. Am unteren Ende rangiert ein weiteres Fünftel der Bevölkerung, welches aufgrund geringer beruflicher Qualifikationen innerhalb der neoliberalen Konstellation zunehmend marginalisiert wird. Dazwischen befinden sich etwa drei Fünftel mit mittlerer Qualifikation, deren Beschäftigung immer stärker von der konjunkturellen Lage und ihrer jeweiligen Beschäftigungsintensität abhängt. Spätestens seit der Rezession der frühen neunziger Jahre untergräbt das Ausmaß der sozialen Polarisierung am Arbeitsmarkt, das nicht einmal annähernd durch die redistributiven Leistungen des residualen Wohlfahrtsstaates ausgeglichen wird, die politische Legitimität der neoliberalen Modernisierung. In der politischen Debatte, die dem Sieg von New Labour voranging, wurde daher diese Entwicklung zunehmend als negativer Wettbewerbsfaktor kritisiert.

⁵⁸ Die gruppenspezifische Klassifikation bezieht sich hier auf das Ergebnis einer empirischen Studie, in der nur junge Menschen unter 26 Jahren erfaßt wurden, um deren zukünftige Perspektiven am Arbeitsmarkt unter der Bedingung einer anhaltenden sozialen Polarisierung zu untersuchen. Es kann aber davon ausgegangen werden, daß die Klassifikation auch auf ältere Erwerbspersonen übertragbar ist (vgl. Foden/ Yuste 1997: 137).

3. New Labour und der Dritte Weg

Tony Blair versprach im Wahlkampf 1997, Großbritannien auf einen *Dritten Weg* zu führen, der sich durch eine Mixtur aus Pragmatismus und sozialdemokratischen Werten, ökonomischem Liberalismus und aktiver Regulierung auszeichnet. In Übereinstimmung mit der konservativen Vorgängerregierung beinhaltete diese Programmatik das klare Bekenntnis zu Unternehmergeist, Wettbewerb und einer modernen Angebotspolitik - erweitert um die Forderung nach sozialer Inklusion. Den Tories gelang es bei diesen Wahlen – trotz der Beschwörung eines boomenden⁵⁹ Britanniens und des Hinweises auf eine Arbeitslosenquote von nur noch 7% und der üblichen Erinnerung an den winter of discontent – nicht mehr, den angeblichen Kompetenzmangel der Labour Party in Sachen Ökonomie als Vorteil zu nutzen. Die gegnerische Partei war aus Sicht der öffentlichen Meinung wieder wählbar geworden, denn Modernisierer wie Tony Blair, Gordon Brown und Peter Mendelson hatten das Parteiprogramm von seiner Klassenkampfrhetorik entrümpelt und ihm ein modernes, mediengerechtes „Corporate Design“ verpaßt. 1974 wurde Old Labour mit einem explizit linken Programm, der *Alternative Economic Strategy* (AES), gewählt. Die Regierung konnte dieses aber nicht umsetzen, was nicht nur auf die weltwirtschaftlichen „Sachzwänge“, sondern auch auf innerparteiliche Macht- und Fraktionskämpfe – vor allem zwischen der *Parliamentary Labour Party* (PLP) und der Parteibasis – zurückzuführen war (Wickham-Jones 1996). Damals scheiterte aber auch die als Rechtsabspaltung neugegründete *Social Democratic Party* (SDP) mit ihrem Programm der politischen „Mitte“. Heute hingegen erscheint dieses Modell, das von New Labour übernommen wurde, als mehrheitsfähig. Sie schaffte unter dem Vorsitz von Tony Blair nach achtzehnjähriger Regierungsabstinenz den Sprung an die Macht.

Unmittelbar nach Amtsantritt wurde die *Bank of England* für unabhängig erklärt. Danach wurden – gemäß dem Wahlspruch „Time for a Change“ – mit der Unterzeichnung der EU-Sozialcharta sowie der Wiedereröffnung der Wages Councils weitere Zeichen gesetzt. 1998 wurden gesetzliche Mindestlöhne⁶⁰ eingeführt. Von ihnen profitieren ca. 2 Millionen Menschen, vor allem Frauen im Niedriglohnbereich (Vereinigtes Königreich 1998). Mit dem *Employment Relations Act* wurde der Arbeitnehmerschutz erhöht und die betriebliche Anerkennung von Gewerkschaften erleichtert.

Allerdings sollten – vor allem hinsichtlich der Arbeitsmarktpolitik – diejenigen Recht behalten, die beim Einzug Blairs in Downing Street No. 10 „kaum mit einem grundlegenden Kurswechsel in der Wirtschaftspolitik“ (Klodt 1998: 285) gerechnet hatten. Da die Arbeitslosenzahlen in Großbritannien seit 1994 zurückgingen (vgl. oben), erkannte die Europäische Kommission die Erfolge der neokonservativen Politik an. Die „Leitlinien“ der EU-Beschäftigungspolitik (Kommission 1999: 16) mit ihren vier Säulen ließen „die Handschrift der britischen Regierung wiedererkennen“ (Meinert: 184; Wolf/ Dräger 1999: 782). Insbesondere die Betonung der Beschäftigungsfähigkeit und die Förderung des Unternehmergeistes

⁵⁹ „Britain booms – don't let Labour bring it down“ so ein Werbeslogan der Konservativen im Wahlkampf zu den Unterhauswahlen 1997, der seinen Erfolg freilich verfehlte.

⁶⁰ Der TUC forderte £ 4,26, tatsächlich wurde der Mindestlohn auf £ 3,60 festgesetzt (vgl. Dingeldey 1999: 333).

sowie der Anpassungsfähigkeit lassen (mehr als die vierte Säule Chancengleichheit) diese Übereinstimmung deutlich erkennen. Die neoliberale Politik der britischen Regierungen seit Thatcher entsprach den Vorstellungen der EU eher als die Beschäftigungsstrategien in Frankreich, Dänemark oder den Niederlanden.

3.1. Welfare to Work

Das erklärte Ziel der Strategie von Tony Blair zur Rückkehr in die Arbeitsgesellschaft und zur Erhöhung der Beschäftigungszahlen lautet: „making work pay“. Sie beruht auf der Prämisse, daß der Sozialstaat Arbeitslosigkeit und Armut verursacht. Der Anreiz, niedrig bezahlte Jobs anzunehmen, ist aufgrund des mangelnden Abstands zur Sozialhilfe zu gering. Politische Maßnahmen müssen also auf die Eingliederung in den Arbeitsprozeß um jeden Preis zielen. Sie betonen die moralische Verpflichtung – kombiniert mit finanziellen Anreizen oder Zwang –, einen auch niedrig bezahlten Job annehmen zu müssen. Nach US-amerikanischem Vorbild⁶¹ bedeutet dieses Konzept die Koppelung der Sozialleistungen an eine aktive Arbeitsuche. Bei mangelnder Eigenaktivität folgen Sanktionen in Form der Reduzierung der Arbeitslosenunterstützung. Diese Politik folgt der bekannten Methode „Zuckerbrot und Peitsche“ (vgl. Dingeldey 1999, Krönig 1999, Fischermann 1999).

Zu diesem Zweck wurden die Arbeitsvermittlung und die Verwaltung der Arbeitslosenunterstützung den *Employment Service Job Centres* übertragen. Seit Oktober 1996 ersetzt die *Job Seeker's Allowance* (JSA) das Arbeitslosengeld (*Unemployment Benefit*) und die Arbeitslosenhilfe (*Income Support*). Die Europäische Kommission hatte sich schon im „Weißbuch“ (Kommission 1993) für einen Übergang von passiven, einkommensunterstützenden Maßnahmen zur aktiven Anreizen bei der Jobsuche sowie bei der Verbesserung der Qualifikation ausgesprochen. In ihrem Nationalen Aktionsplan 1999 geht die britische Regierung allerdings noch einen Schritt weiter:

die Auszahlung der Sozialleistung (könnte) selbst auch als aktive Arbeitsmarktmaßnahme betrachtet werden, [w]eil sie aktiver Bestandteil des Systems des Vereinigten Königreichs zur Förderung von kontinuierlicher und effektiver Arbeitssuche durch Erwerbslose ist (Vereinigtes Königreich 1999: 12).

Die Leistungsempfänger müssen nunmehr arbeitsmarktbezogene Anspruchsvoraussetzungen erfüllen. Damit ist zugleich eine stärkere Individualisierung der Beratung und der zur Verfügung stehenden Maßnahmen verbunden. Vom ersten Tag der Arbeitslosigkeit an sollen sich die Arbeitslosen an einem Programm beteiligen, um dem Abdriften in die Langzeitarbeitslosigkeit vorzubeugen. Zunächst wird ein individueller Plan und Vertrag zur Arbeitsuche

⁶¹ Thomas Gebhardt (1999: 10) beschreibt in seinem Artikel *Wohlfahrt bei Wohlverhalten* die amerikanische *Welfare Reform*. Hinter den angeblichen Erfolgen, die Zahl der Sozialhilfeempfänger von 14 Millionen um 40% auf 8,1 Millionen gesenkt zu haben, sieht er ein „Herausdrängen potentiell Bedürftiger aus der Sozialhilfe“ – derer nämlich, die sich auf diesem Wege dem Arbeitszwang entziehen wollen und erst gar keine Transferleistungen beantragen – wobei man „materielle Not bewußt in Kauf zu nehmen scheint.“ Parallel zur Zunahme der *Welfare Worker* in öffentlichen Einrichtungen (35.000) hat die Zahl der im *Parks Department* gewerkschaftlich organisierten Beschäftigten um 5.600 abgenommen.

(*Jobseeker's Agreement*) unterschrieben. Nach einem *New Job Seeker's*-Gespräch soll sich der Arbeitsuchende alle 14 Tage beim Arbeitsamt melden. Bei ausbleibendem Erfolg wird nach 13 Wochen ein weiteres Gespräch geführt, in dem der Arbeitslose über seine Aktivitäten bei der Arbeitssuche berichten muß. Dieses Interview wiederholt sich noch einmal nach sechs Monaten. Daran schließen Fortbildungsmaßnahmen sowie ein garantiertes Vorstellungsgespräch an, bis ein Job gefunden ist oder die Arbeitslosen in den *New Deal* übergehen. Die Gewährung der Arbeitslosenunterstützung (*Jobseeker's Allowance*, JSA) ist dabei an die Erfüllung der Auflagen gebunden.

Im Jahre 1998 kamen 3,12 Millionen Personen neu auf die Antragsliste für Arbeitslosenunterstützung, darunter waren 1,069 Millionen Jugendlichen (714.000 Männer und 355.000 Frauen). Bei 197.000 Jugendlichen dauerte die Erwerbslosigkeit länger als sechs Monate (140.000 Männer und 57.000 Frauen). Von den 2,053 Millionen Menschen (1,5 Mio. Männer und 568.000 Frauen) im Alter von 25 Jahren und darüber dauerte nur bei 248.000 (200.000 Männer und 48.000 Frauen) die Arbeitslosigkeit länger als 12 Monate (Vereinigtes Königreich 1999: 13). Bei beiden Zielgruppen also lag die Erfolgsquote bei mehr als 80% für den angestrebten Zeitraum von weniger als 12 Monaten. Über diesen Zeitrahmen hinaus verschlechtern sich allerdings deutlich die Chancen, Arbeit zu finden.

Um der sogenannten Armutsfalle zu entgehen, werden zudem staatliche Lohnzuschüsse (*In-Work-Benefits*) gewährt. Diese sollen gerade in den Niedriglohnbereichen den Arbeitsanreiz erhöhen und so den Übergang von der Arbeitslosigkeit in die Erwerbstätigkeit fördern. Damit die Arbeitnehmer in jedem Falle mehr Geld zur Verfügung haben als Arbeitslose, wurde der Eingangssteuersatz, der erst ab einem wöchentlichen Einkommen von über 720,- DM greift, auf 10% gesenkt. Familien, deren Mitglieder zusammen mehr als 35 Stunden pro Woche arbeiten, bekommen seit Oktober 1999 eine Steuergutschrift (*family credit*), um ein wöchentliches Einkommen von mindestens 600 DM zu garantieren. Allerdings muß dieser Betrag bei steigendem Einkommen zurückgezahlt werden.

3.2. Beschäftigungsfähigkeit

Die zentrale Annahme, die schon der Politik der Konservativen, aber auch den Initiativen der EU und von New Labour zugrunde liegt, besagt, daß eine Senkung der Arbeitslosenzahlen vor allem durch eine bessere Qualifikation der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen erreicht werden kann. Da genügend Arbeitsplätze vorhanden sind, besteht lediglich ein Mißverhältnis zwischen dem Ausbildungsniveau der ArbeitnehmerInnen und den nachgefragten Bewerberprofilen. Daraus wiederum folgt, daß die Beschäftigungsfähigkeit (*employability*) erhöht werden muß. Die Qualifikation der Erwerbstätigen soll sich an die ständig wandelnden Bedürfnisse der Wirtschaft flexibel anpassen.

Anhänger des Neoliberalismus argumentieren in diesem Sinn, daß die „Kluft zwischen am Markt angebotenen und nachgefragten Profilen [...] in GB wie in Deutschland die zentrale Ursache für Anstieg der Arbeitslosigkeit“ (Klodt 1998: 292) sei. Außerdem behaupten sie, daß die neu entstehenden Arbeitsplätze im Dienstleistungssektor ein höheres Qualifikationsniveau aufweisen als diejenigen, die im industriellen Sektor weggefallen sind. Großbritannien

habe Erfolge bei der Erhöhung der sektoralen und beruflichen Qualität der Arbeitskräfte vorzuweisen. Demgegenüber charakterisiert Irene Dingeldey (1998: 32) die bisherige britische Strategie als eine „Low-Quality – Low-Wage“-Option. Eine Flexibilisierung der Beschäftigungsformen wird dabei durch Entstandardisierung der Arbeitsverhältnisse und nicht durch Qualifizierung erreicht. Die „High-Quality – High Wage“-Option wurde bewußt nicht verfolgt. Für die konservative Regierung spielte eine aktive Arbeitsmarktpolitik, die auf Qualifizierung setzt, ohnehin eine untergeordnete Rolle. Verschiedene Programme zur Erhöhung der beruflichen Qualifikation wie das *Youth Training Scheme* (YTS), das *Employment Training* (ET) oder das *Youth Training* (YT), dienten vor allem der Aneignung von Berufserfahrung. Das sogenannte skill-deficit wurde damit nicht behoben.

Für die neue britische Regierung ist die Förderung des (Aus-) Bildungsniveaus dagegen besonders wichtig. Auf diesem Wege sollen Qualifikationsdefizite beseitigt und den Arbeitnehmern der Weg zu höheren Einkommen in qualifizierteren Jobs eröffnet werden. Der Nationale Aktionsplan Großbritanniens aus dem Jahr 1999 enthält daher ein klares Bekenntnis zu dieser Strategie, die mit der „ersten Säule“ der EU-Leitlinien zur Beschäftigungspolitik übereinstimmt:

Employability remains at the heart of our employment policies and we are continuing to work to enable people, through education, training, mobility and other help, to find fulfilling employment in an age when no-one can expect to have only one job throughout his or her career. (Vereinigtes Königreich 1999: 9)

Die Ausgaben der konservativen Regierung für aktive Arbeitsmarktpolitik betragen 1995/96 nur 0,27% am BIP. Unter New Labour steigen sie beträchtlich an. Die Programme werden nunmehr durch die *windfall tax* finanziert – eine Sondersteuer auf Privatisierungsprofite, die umgerechnet 10 Mrd. DM einbringt.

Diese Politik, die allein auf die Anpassung der Arbeitskraft an die Anforderungen des Arbeitsmarktes zielt, erkennt allerdings die Tatsache, daß viele Menschen nicht wegen ihrer geringen Qualifikation erwerbslos sind. Vielmehr besteht insgesamt ein Mangel an Arbeitsplätzen, auch im Bereich der höher qualifizierten Tätigkeiten. Außerdem läßt sich vor allem bei den Beschäftigten des Niedriglohnssektors eine beständige Fluktuation zwischen Job und Arbeitslosigkeit beobachten. Von Aufstiegschancen oder gar von sozialer Inklusion kann daher für diese Randsegmente des Arbeitsmarktes keine Rede sein. Auf den ersten Blick scheint es, daß die Lockerung der Kündigungsfristen und die Senkung der Personalkosten die Bereitschaft der Unternehmen, in konjunkturellen Hochphasen Neueinstellungen vorzunehmen, erhöht hat. Beim Übergang in eine konjunkturelle Abschwungphase werden diese Vorteile jedoch sofort für Entlassungen genutzt. Je ungehinderter das Prinzip „hire and fire“ wirkt, um so mehr verkehren sich die Instrumente, die einen Abbau der Arbeitslosigkeit bewirken sollen, in ihr Gegenteil. Es ist daher mit Recht zu vermuten, daß die Erfolgszahlen für den britischen Arbeitsmarkt primär der günstigen konjunkturellen Lage geschuldet sind.

3.3. New Deal

Das Beschäftigungsprogramm wurde in den letzten zwei Jahren ausgebaut. Während zunächst die Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit durch Verbesserung der Employability beseitigt werden sollte, gehören nunmehr auch Alleinerziehende,⁶² Behinderte und – schon seit April 1998 – auch Straftäter zur Zielgruppe des Programms. Neu vereinbart wurden der *New Deal for Musicians* (England), der *New Deal for Creative Artists* (Schottland) sowie – im März 1999 – der *New Deal for the Over-50's*. In der laufenden Legislaturperiode wurden 16 Mrd. DM für diese Beschäftigungsprogramme zur Verfügung gestellt. Davon entfällt allein die Hälfte auf den *New Deal for Young People*, der im Beschäftigungsbericht der EU für das Jahr 1998 insbesondere wegen der guten Mittelausstattung und der Reichweite des Programms als vorbildlich empfohlen wird (Kommission 1998: 36f).

Teilnehmer dieses Programms sind seit April 1998 alle Erwerbspersonen unter 25, die länger als sechs Monate arbeitslos sind, sowie diejenigen, die länger als zwei Jahre nicht beschäftigt waren. Der New Deal sieht zunächst drei Optionen vor:

1. Einen Arbeitsplatz für sechs Monate, wobei der Arbeitgeber eine Subvention von 60 Pfund pro Woche erhält, oder die Möglichkeit, sich selbständig zu machen
2. Eine sechsmonatige Arbeit bei einem Arbeitgeber aus dem Non-Profit-Sektor oder in der sogenannten Umweltprojektgruppe (*Environment Task Force*)
3. Eine Vollzeitbildung oder -ausbildung bis zu 12 Monaten für gering Qualifizierte, wobei die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit im Vordergrund steht.

Alle drei Varianten enthalten Angebote der Berufsbildung, die etwa einem Tag pro Woche entsprechen und die dem Anbieter 750 Pfund einbringen. Ab Oktober 1998 wurden die Sanktionen bzw. die "Arbeitsanreize" verschärft: Teilnehmer (auch Alleinerziehende), die sich weigern, eines dieser „Angebote“ anzunehmen, oder die ein Arbeitsangebot abgelehnt haben, verlieren ihr Anrecht auf Leistungen.

Nach dem neuesten Nationalen Aktionsplan (vgl. Vereinigtes Königreich 1999) haben zwischen Januar 1998 und März 1999 266.000 junge Menschen am *New Deal Gateway* teilgenommen. Bis Ende 1998 wurde demzufolge 55.170 jungen Menschen zu einer dauerhaften Beschäftigung verholfen. 43.760 dieser Arbeitsplätze waren nicht subventioniert. Dennoch unterschreitet die Quote der Jugendarbeitslosigkeit in Großbritannien mit 9,1% den Durchschnittswert der EU (0,3%) nur knapp. Die Arbeitslosenquote bei den jungen Männern (bis 25 Jahre) liegt mit 10,7% deutlich über dem EU-Wert von 9,2 %. Bei den jungen Frauen hingegen liegt sie mit 7,3% unter dem Vergleichswert der EU.

Seit November 1998 gibt es einen *New Deal for People aged 25+*. An diesem nehmen Erwachsene teil, die zwei Jahre und länger arbeitslos sind. Sie können von einem Arbeitgeber, der dafür 75 Pfund pro Woche an Subvention erhält, für 6 Monate angestellt werden. Für Ge-

⁶² Die Tatsache, daß auch Alleinerziehenden zugemutet wird, eine volle Erwerbstätigkeit anzustreben, daß also ihre Erziehungsarbeit nicht anerkannt wird, zeigt ein klares Votum der Labour Party für die bürgerliche Kleinfamilie und gegen alternative Lebensformen. Diese Strategie ist ein klares positives Signal an die Mittelstandsklientel.

ringqualifizierte (es handelt sich dabei um bis zu 10.000 Menschen) besteht zudem die Gelegenheit, bis zu einem Jahr lang – bei Fortzahlung der Arbeitslosenunterstützung – ein Vollzeitstudium zur Weiterbildung aufzunehmen.

3.4. Flexibilisierungsgrad

Der britische Arbeitsmarkt weist in der Europäischen Union das höchste Niveau an Flexibilisierung und Entstandardisierung auf. Die Blair-Regierung bekennt sich weiterhin zu einem flexiblen Arbeitsmarkt mit minimalen arbeitsrechtlichen Standards. Nach einer im März 1999 verabschiedeten Gesetzesvorlage über Beschäftigungsverhältnisse (*Employment Relations Act*; vgl. Vereinigtes Königreich 1999b), die dem Weißbuch *Fairness at work* (vgl. Vereinigtes Königreich 1998a) folgte, sollen nunmehr auch die Rechte der Arbeitnehmer verbessert werden.

Sie sieht zum ersten Mal anständige Mindeststandards für alle Beschäftigten vor und fördert ein neues Klima der Zusammenarbeit zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber, in Anlehnung an die Praktiken der modernsten, konkurrenzfähigsten Unternehmen (Vereinigtes Königreich 1999a: 56).

So ist eine verstärkte Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern – vor allem im Bereich der Ausbildung – vorgesehen. Der Beschäftigungsbericht der EU kritisiert allerdings die mangelnde Ausgestaltung von verpflichtenden Maßnahmen, insbesondere im Hinblick auf Aus- und Weiterbildungsprogramme innerhalb der Unternehmen selbst. Diese sind um so wichtiger, als der New Deal bislang lediglich die Aufgabe hat, weiche Qualifikationen, wie Kommunikationsfähigkeit und Pünktlichkeit zu fördern.

Insbesondere im Bereich der Dienstleistungen werden Großbritannien arbeitsmarktpolitische „Bestleistungen“ zugeschrieben. Die Förderung der Selbständigkeit durch steuerliche Anreize war schon ein Anliegen der Thatcher-Regierung. Bei den „neuen“ Selbständigen beispielsweise handelt es sich allerdings oftmals um ehemals abhängig Beschäftigte, die keinen arbeitsrechtlichen Schutz mehr genießen und deshalb auch dem Arbeitgeber keine „Lohnnebenkosten“ mehr verursachen. Sie tragen damit auch ein erhöhte soziales Risiko.

Arbeitsmarktexperten (verweisen) seit Jahren auf die enormen Insolvenzquoten bei Existenzgründungen. Ein hoher Anteil von Selbständigen (ist daher) weder Bedingung noch Garant für ein hohes Beschäftigungsniveau“ (Wolf/ Dräger 1999: 785).

Die im Vergleich relativ niedrige Arbeitslosenquote im Vereinigten Königreich kann deshalb nicht über die Schattenseiten des britischen „Modells“ hinweg täuschen. Die immense Ungleichheit der Einkommen, minimale Arbeitsschutzbedingungen und eine damit verbundene erhöhte Arbeitsplatzunsicherheit – insbesondere im Niedriglohnbereich – sowie eine Zunahme von beschäftigungsarmen Haushalten, d. h. solchen, deren geringe Erwerbstätigkeit ohne staatliche Beihilfen nicht mehr zur Deckung des notwendigen Lebensunterhaltes ausreicht, sind die negativen Folgen der britischen Beschäftigungspolitik. Die Zahl der gänzlich arbeitslosen Haushalte hat sich zudem seit 1975 auf 17% verdreifacht (Dingeldey 1999:

329f.). Die Beseitigung dieser Schattenseiten steht jedoch nicht auf der Tagesordnung der Regierungspolitik von New Labour.

4. Welfare to Work und die Europäische Beschäftigungsstrategie

Abschließend soll die britische Beschäftigungspolitik in den Kontext der Europäischen Beschäftigungsstrategie gestellt werden. Es wird also nach der wechselseitigen Strukturierung, der Kompatibilität sowie der Konvergenz der beiden Ansätze gefragt. Mit Jessop (1996) wird davon ausgegangen, daß mit dem neokonservativen Modernisierungsprogramm der Thatcher-Regierung eine sukzessive Veränderung des Staatsprojektes vollzogen wurde, die darauf abzielt, die staatliche Politik auf die Herstellung einer strukturellen Wettbewerbsfähigkeit auf dem Weltmarkt auszurichten. Jessop bezeichnet dies als den Übergang vom „nationalen, keynesianischen Wohlfahrtsstaat“ zum „schumpeterianischen Leistungsregime“. Dieses neue Staatsprojekt muß auch die konkreten Interventionsformen der nationalen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik bestimmen. Seine oberstes Ziel ist die strukturelle Wettbewerbsfähigkeit. Das klassische wohlfahrtsstaatliche Projekt der fordistischen Ära war primär binnenfixiert; mit der Orientierung auf das Ziel der Vollbeschäftigung war seine zentrale Funktion die der gesellschaftlichen Integration bzw. der Herstellung sozialer Kohäsion. Das neue Projekt ist auf den Weltmarkt, also „nach außen“ orientiert und wirkt – mit dem Verzicht auf die alten Ziele (z.B. das der Vollbeschäftigung) – sozial desintegrativ, d.h. sie verstärkt soziale Polarisierung und Fragmentierung.

In der Entwicklung dieser Politik und ihrer Wirkungen lassen sich zwei Phasen unterscheiden. Mit der Regierungsübernahme durch Thatcher wurde zunächst ein radikaler Kurswechsel in der Wirtschaftspolitik eingeleitet. Den alten, nicht mehr konkurrenzfähigen Sektoren des industriellen Gewerbes, die ca. 40 Prozent der Gesamtbeschäftigung auf sich vereinten, wurden die staatlichen Subventionen entzogen. In der Folge kam es zu einem drastischen Beschäftigungsabbau. Neue Arbeitsplätze entstanden zunächst nicht. Hier liegt daher auch der Grund für die besonders hohe Arbeitslosigkeit Mitte der achtziger Jahre. Gleichzeitig nutzte die Regierung den Beschäftigungsabbau für eine Neuregelung der industriellen Beziehungen, durch die in erster Linie die Verhandlungsmacht der Gewerkschaften geschwächt werden sollte. Diese waren in den „Altindustrien“ mit einem besonders hohen Beschäftigungsabbau – z. B. in der Stahlindustrie und im Bergbau – besonders stark gewesen. Für die britische Gewerkschaftsbewegung – bis heute durch schwache Dachverbände und dezentrale Organisationschwerpunkte gekennzeichnet – bedeutete dies einen eminenten Machtverlust.

Die Strategie der Regierung war in erster Linie auf eine Umstrukturierung der britischen Ökonomie zu einer *unternehmerischen Dienstleistungsgesellschaft* ausgerichtet. Die Arbeitnehmer sollen sich zunehmend als selbständige Unternehmer begreifen, deren Kapital ihre Arbeitskraft ist. Der weitgehend flexibilisierte und deregulierte Arbeitsmarkt soll dabei die individuelle Eigenverantwortung für die Sicherung des Einkommens gewährleisten und im Bereich der Sozialleistungen die private Vorsorge bzw. Verantwortung gegenüber der staatli-

chen Leistungsgewährung bevorzugen. Durch diese Maßnahmen soll eine neue Wachstums- und Akkumulationsdynamik gefördert werden, die die alte Wohlfahrtsorientierung der Ökonomie zu Gunsten der neuen Wettbewerbsorientierung transformiert.

Das Projekt des „Wettbewerbsstaates“ vollzieht dabei einen Übergang von der Nachfragesteuerung der Marktbeziehungen hin zu einer angebotspolitischen Steuerung. Für die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik bedeutet dies die Konzentration auf eine mikroökonomische Regulation des Arbeitsmarktes zu Lasten einer makroökonomischen Beschäftigungspolitik. Die Vollbeschäftigung ist nicht länger „Staatsziel“; sie wird durch eine Politik der Deregulierung der Arbeitsmärkte ersetzt, die vor allem *externe Flexibilität* gewährleisten soll. Dazu kommt – als Verschärfung in der zweiten Stufe – der Abbau von Wohlfahrtsleistungen. Mit dieser Politik einer angebotspolitischen und marktschaffenden Modernisierung wurde die Thatcher-Regierung zum Vorreiter für eine Entwicklung, die sich seit den achtziger Jahren – vermittelt über den Prozeß der europäischen Integration – allmählich auch in anderen europäischen Ländern durchsetzte.

Angesichts der japanischen und US-amerikanischen Herausforderung setzte sich die Philosophie der *unternehmerischen Dienstleistungsgesellschaft* – als Hinwendung zu einer marktschaffenden Integrationspolitik – auch in der Europäischen Gemeinschaft durch. Damit wurde die gemeinschaftliche Strategie zur Lösung der europaweiten Beschäftigungskrise (seit dem „Weißbuch“ 1993) gleichsam vorstrukturiert (vgl. Tidow 1998; Bieling/ Steinhilber 2000). Nach der weitgehenden Deregulierung der Märkte für Finanzen, Kapital, Waren und Dienstleistungen steht auch die Beschäftigungsstrategie ganz im Zeichen einer national übergreifenden Neustrukturierung der Arbeitsmärkte. Gleichwohl wurde diese Politik einer marktgesteuerten Verbesserung der gesamteuropäischen Wettbewerbsfähigkeit – gegen den Widerstand der konservativen Regierung Großbritanniens – durch Maßnahmen einer sozialregulativen und politisch-institutionellen Einbindung begleitet. Diese sind freilich noch schwach entwickelt. Das Sozialprotokoll und -kapitel, die Einrichtung Europäischer Betriebsräte und die Förderung eines Sozialen Dialoges zwischen Arbeit und Kapital deuten jedoch auf die Bemühungen um eine sozialintegrative Kompensation der marktschaffenden Modernisierung hin.

In den Dokumenten der Kommission herrscht angesichts der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit in der EU zunächst die Krisendiagnose und -therapie vor, daß nur wirtschaftliches Wachstum und strukturelle Wettbewerbsfähigkeit in Verbindung mit optimal funktionierenden, flexiblen Arbeitsmärkten und monetärer Stabilität die Beschäftigung erhöhen und positive Wachstumsimpulse geben kann. Gleichzeitig wird allerdings in der „Europäische Beschäftigungsstrategie“ ein hoher Beschäftigungsstand als eigener Wettbewerbsfaktor bestimmt. Dabei wird von der neoliberalen Vorstellung einer Selbstkonstituierung leistungsfähiger Märkte Abstand genommen. Optimal funktionierende Arbeitsmärkte werden hingegen als Resultat einer beständigen politischen Steuerung angesehen. Diese wiederum hat einen aktivierenden Sozialstaat zur Voraussetzung und ermittelt die je konkreten politischen Steuerungs- und Regulationsformen über den Modus eines (institutionalisierten) politischen „Benchmarking“, d.h. im beständigen Vergleich zwischen den „best practices“, den erfolgreichsten Maßnahmen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in den Mitgliedstaaten der EU.

Die britische Beschäftigungspolitik unter New Labour hat die Politik der konservativen Vorgängerregierungen partiell modifiziert und befindet sich daher in deutlicher Übereinstimmung mit der neuen Europäischen Beschäftigungsstrategie. Der Umbau des residualen Wohlfahrtsstaates im Rahmen des „Welfare-to-Work“-Programms bleibt zwar den wesentlichen Prinzipien des Neoliberalismus und seiner angebotspolitischen Philosophie verhaftet, nimmt aber durch die Betonung der Beschäftigungsfähigkeit und Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsqualifikationen Elemente einer aktiven, staatlich geförderten Arbeitsmarktpolitik auf, die eine beschäftigungspolitische Konvergenz innerhalb der Europäischen Union auch hinsichtlich der Formen ihrer institutionellen Ausgestaltung möglich erscheinen lassen. Die politische Philosophie von New Labour führt die negativen Effekte des Thatcherismus darauf zurück, daß zwar der Umbau vom Industrie- zum Dienstleistungskapitalismus weitgehend gelungen ist, allerdings nur um den Preis einer tiefen sozialen Spaltung am Arbeitsmarkt. Dabei wurden die Spaltung zwischen (konjunkturunabhängigen) Gewinnern und Verlierern verfestigt; gleichzeitig erfuhr die Mittelschicht hinsichtlich ihrer sozialen Chancen eine extreme Abhängigkeit vom Verlauf der Konjunktur. Bereits die Regierung von John Major versuchte, durch Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik – insbesondere durch Qualifikationsprogramme – auf die soziale Spaltung zu reagieren. Zu einer wirklichen – breit angelegten – strategischen Neuvermessung der Beschäftigungspolitik kam es freilich nicht.

Mit der Workfare-Strategie von New Labour scheint sich nun – unter dem Begriff einer „linken Angebotspolitik“ – das Profil einer Arbeitsmarktpolitik herauszukristallisieren, deren zentrales Prinzip – flexible Marktsteuerung mit sozialstaatlich gestütztem Erwerbsarbeitszwang – auch auf der europäischen Ebene über die Formulierung der „beschäftigungspolitischen Leitlinien“ deutlichere Konturen gewinnt. Der strategische Bezugspunkt des Welfare to Work-Programmes ist dabei jedoch nicht die Verringerung der sozialen Ungleichheit mithilfe einer redistributiven Politik, sondern lediglich die (Wieder-) Herstellung sozialer Inklusion:

The new politics defines equality as *inclusion* and inequality as *exclusion*, although these terms need some spelling out. Inclusion refers in its broadest sense to citizenship, to the civil and political rights and obligations that all members of a society should have, not just formally, but as a reality of their lives. It also refers to opportunities and to involvement in public space. In a society where work remains central to self-esteem and standard of living, access to work is one main context of opportunity. Education is another, and would be so even if it weren't so important for the employment possibilities to which it is relevant (Giddens 1998: 102/3).

Angesichts der nach wie vor bestehenden starken Abhängigkeit der Daten des britischen Arbeitsmarktes vom Verlauf der wirtschaftlichen Konjunktur, kann angenommen werden, daß mit einem konjunkturellen Einbruch zugleich die Arbeitslosenzahlen wiederum in die Höhe schnellen werden. Dann könnte sich eine politische Debatte entwickeln, die stärker als in der Vergangenheit – auch im Ergebnis eines politischen Benchmarking über die nationalen Grenzen hinaus – Modelle einer nachfrageorientierten Beschäftigungs- und Fiskalpolitik in den Mittelpunkt des Interesses stellen könnte. Immerhin hat das für Tony Blair „schreckliche Jahr 2000“ – so die ZEIT vom 10. 8. 2000 – Grenzen, Rückschläge und punktuelle Niederlagen für die New-Labour-Regierung deutlich werden lassen, die nicht nur auf die zunehmende Ablehnung einer von Werbefachleuten entworfenen Modernisierungsrhetorik des Premiermi-

nisters, sondern auch auf die ungelösten Probleme zunehmender sozialer Polarisierung in der britischen Gesellschaft bei wachsenden Funktionsdefiziten der staatlichen Infrastruktur (vor allem in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Verkehr) zurückgeführt werden.

Literatur

- Atkinson, John (1998): "New Deal" in Großbritannien?, in: Scherrer, Peter u.a. (Hg.): a.a.O., 188-194.
- Bieling, Hans-Jürgen/ Steinhilber, Jochen (2000): Hegemoniale Projekte im Prozeß der europäischen Integration, in: dies. (Hg.): Die Konfiguration Europas. Dimensionen einer kritischen Integrations- und Integrationstheorie. Münster: Westfälisches Dampfboot, 102-130.
- Bogai, Dieter (1998): Arbeitsmarktpolitik in der Europäischen Union, in: WSI Mitteilungen 12/1998, 845-854.
- Cecchini, Paolo (1988), Europa '92. Der Vorteile des Binnenmarktes, Baden-Baden: Nomos.
- Dingeldey, Irene (1997): Britische Arbeitsbeziehungen. Gewerkschaften zwischen Konflikt, Kooperation und Marginalisierung (Univ.-Diss, Bielefeld 1996). Wiesbaden: DUV.
- Dingeldey, Irene (1998): Arbeitsmarktpolitische Reformen unter New Labour, in: ApuZ B11/98, 32-38.
- Dingeldey, Irene (1999): Zuckerbrot und Peitsche. Arbeitsmarktpolitik unter New Labour, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 3/99, 328-335.
- Edmonds, John (1998): Die Wahrheit des Traumes – Gewerkschaftspolitik im Übergang von Thatcher zu Blair, in: Scherrer, Peter u.a. (Hg.): a.a.O., 216-220.
- Edwards, Paul et. al. (1998): Great Britain: From Partial Collectivism to Neo-liberalism to Where?, in: Ferner, Anthony/ Hyman, Richard (Hg.): Changing Industrial Relations in Europe (second edition). London: Blackwell Publishers, 1-54.
- Fischermann, Thomas (1999): Unerfreulicher Zyklus, in: Die ZEIT Nr. 44 (28.10.99).
- Foden, David/ Yuste, Antonia Ramos (1997): Arbeitsmarkt, Arbeitslosigkeit und Beschäftigungspolitik – Aspekte einer europäischen Debatte, in: Heise, Arne (Hg.): a.a.O., 133-185.
- Gebhardt, Thomas (1999): Wohlfahrt bei Wohlverhalten, in: Freitag Nr. 4 (22.01.99), 10.
- Giddens, Anthony (1998): The Third Way. The Renewal of Social Democracy. Cambridge: Polity Press.
- Gregg, Paul (1997): Was geschah eigentlich auf dem britischen Arbeitsmarkt?, in: Heise, Arne (Hg.): a.a.O., 53-84.
- Grimm, Dieter (1996) (Hg.): Staatsaufgaben. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Heinze, Rolf G./ Schmid, Josef/ Strünck, Christoph (1999): Vom Wohlfahrtsstaat zum Wettbewerbsstaat. Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in den 90er Jahren. Opladen: Leske+Budrich.
- Heise, Arne (1997) (Hg.): Beschäftigungskrise in Europa. Erfahrungsaustausch für eine bessere Politik. Marburg: Metropolis-Verlag.
- Heise, Arne (1998): Großbritannien – wirtschaftlich erfolgreicher als Deutschland?, in: Scherrer, Peter u.a. (Hg.): a.a.O., 195-215.
- Hills, John (1998): Thatcherism, New Labour and the Welfare State. CASEpaper No. 13: London School of Economics.

- Howell, Chris (1999): *Unforgiven: British Trade Unionism in Crisis*, in: Martin, Andrew/ Ross, George (Eds.): *The Brave New World of European Labour. European Trade Unions at the Millennium*. New York/ Oxford: Berghahn Books, 26-74
- Jessop, Bob (1996): *Veränderte Staatlichkeit*, in: Grimm, Dieter (Hg.): a.a.O., 43-74.
- Johnson, Dominique (1998): *Beschäftigungserfolge in Großbritannien*, in: Scherrer, Peter u.a. (Hg.): a.a.O., 221-225.
- Klodt, Henning (1998): *Großbritannien: Die marktwirtschaftliche Strategie*, in: MAB 2/98, 277-293.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1993): *Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung : Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert*. Weißbuch. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1998): *Gemeinsamer Beschäftigungsbericht 1998*; <http://europa.eu.int/>
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1999): *Gemeinsamer Beschäftigungsbericht 1999. Teil 1: Europäische Union*; <http://europa.eu.int/>
- Krönig, Jürgen (1999): *Zuckerbrot und Peitsche*, in: Die ZEIT Nr. 38 (16.09.99), ??
- Lüdemann, Ernst (1996): *Die Weltwirtschaft im 20. Jahrhundert. Eine statistische Übersicht (IMSF Forschung & Diskussion 13)*. Frankfurt/M.: IMSF.
- Major, John (1996): *Die Nation bleibt Basis der Entscheidungen*, in: Die ZEIT Nr. 29 (12.06.96), 8.
- Meinert, Sascha (1998): *Die Europäische Union als Werte- und Sozialgemeinschaft*, in: Weidenfeld, Werner (Hg.): *Amsterdam in der Analyse. Strategien für Europa*. Gütersloh: Bertelsmann, ???
- Morgan, Roger (1997): *Großbritannien und Europa*, in: *ApuZ* B18/97, 22-30.
- OECD (1997): *OECD in Figures – 1997 Edition*, in: *The OECD Observer*, No. 206.
- OECD (1998a): *OECD in Figures – 1998 Edition*, in: *The OECD Observer*, No. 212.
- OECD (1998b): *Economic Surveys....????*
- OECD (1999): *OECD in Figures – 1999 Edition*, in: *The OECD Observer*, No. 217/218.
- Offe, Claus (1996): *Die Aufgabe von staatlichen Aufgaben: "Thatcherismus" und die populistische Kritik der Staatstätigkeit*, in: Grimm, Dieter (Hg.): a.a.O., 317-352.
- Platzer, Hans-Wolfgang (1991): *Gewerkschaftspolitik ohne Grenzen? Die transnationale Zusammenarbeit der Gewerkschaften im Europa der 90er Jahre*. Bonn: J.H.W. Dietz Nachf.
- Platzer, Hans-Wolfgang (1997): *Beschäftigungspolitik als Herausforderung und Aufgabe der EU. Perspektiven der Regierungskonferenz*, in: Hrbek, Rudolf (Hg.): *Die Reform der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos, 233-240.
- Rosamond, Ben (1998): *The Integration of Labour? British Trade Union Attitudes to European Integration*, in: Baker, David/Seawright, David (Eds.): *Britain For and Against Europe. British Politics and the Question of European Integration*. Oxford: Clarendon Press.
- Sassoon, Donald (1996): *One Hundred Years of Socialism. The West European Left in the Twentieth Century*. London: Tauris.
- Scherrer, Peter/Simons, Rolf/Westermann, Klaus (1998) (Hg.): *Von den Nachbarn lernen. Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik in Europa*. Marburg: Schüren.
- Schmid, Josef (1996): *Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Soziale Sicherungssysteme in Europa: Organisation, Finanzierung, Leistungen und Probleme*. Opladen: Leske+Budrich.

- Schmucker, Rolf (1997): Großbritannien: Das Ende der "konservativen Revolution"?, in: Bieling, Hans-Jürgen/Deppe, Frank (Hg.): Arbeitslosigkeit und Wohlfahrtsstaat in Westeuropa. Neun Länder im Vergleich. Opladen: Leske+Budrich, 55-87.
- Tidow, Stefan (1998): Europäische Beschäftigungspolitik. Die Entstehung eines neuen Politikfeldes: Ursachen, Hintergründe und Verlauf des politischen Prozesses. FEG-Arbeitspapier Nr. 18: Philipps-Universität Marburg.
- Tidow, Stefan (1999): Benchmarking als Leitidee. Zum Verlust des Politischen in der europäischen Perspektive, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 3/99, 301-309.
- Vereinigtes Königreich (1998a): Fairness at Work (Research Paper 98/99). London: House of Commons Library, (<http://www.parliament.uk>).
- Vereinigtes Königreich (1998b): Aktionsplan für Beschäftigung (NAP 98). London: Department for Employment and Education; <http://www.open.gov.uk/>
- Vereinigtes Königreich (1999a): Aktionsplan für Beschäftigung (NAP 99). London: Department for Employment and Education, (<http://europa.eu.int>).
- Vereinigtes Königreich (1999b): Employment Relations Bill (Research Paper 99/11). London: House of Commons Library, (<http://www.parliament.uk>).
- Vereinigtes Königreich (1999c): National Minimum Wage (Research Paper 99/18). London: House of Commons Library, (<http://www.parliament.uk>).
- Wickham-Jones, Mark (1996): Economic Strategies and the Labour Party. Politics and Policy Making 1970-83. London.
- Wolf, Frieder O./ Dräger, Klaus (1999): Beschäftigungsglamour, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 7/99, 782-786.

Martin Beckmann / Alvaro Berriel Díaz

„Neue soziale Pakte“ und europäische Integration

– Industrielle Beziehungen zwischen Wettbewerbskorporatismus und europäischer Kooperation –

–

1. Einleitung

Seit dem Ende der fordistischen Prosperitätskonstellation ab Mitte der 70er Jahre haben die industriellen Beziehungen in Europa eine Reihe grundlegender Veränderungen erfahren. Wenngleich sie noch immer vornehmlich im Nationalstaat verankert sind und sich Wandlungsprozesse daher in erster Linie „pfadabhängig“ vollziehen (Traxler 1998), sind sie dennoch gleichgerichteten Anpassungszwängen und zunehmend konvergenten Kontextbedingungen ausgesetzt. Im Zentrum stehen dabei neoliberale Deregulierungs- und Flexibilisierungsstrategien. Diese Modernisierungskonzeptionen stoßen allerdings auf Widerstände und Gegentendenzen, die sowohl aus neuen Formen der Produktionsorganisation als auch aus den Legitimationskrisen des neoliberalen europäischen Entwicklungspfades erwachsen. Diese Legitimationskrisen artikulierten sich sowohl in Streiks und Demonstrationen, als auch in der Rückkehr sozialdemokratischer Parteien an die Regierungsmacht.

Für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung der Mitgliedstaaten wird die europäische Ebene, zunächst über das Binnenmarktprojekt und dann über die Währungsunion, offenkundig immer wichtiger. Die europäische Integration vollzieht sich dabei als eine selektive Supranationalisierung, bei der verschiedene Politikfelder unterschiedlich tief integriert werden. Die auch weiterhin primär nationalstaatlich regulierten Politikbereiche, insbesondere die Sozialpolitik und die industriellen Beziehungen, werden durch die intensiverte ökonomische Integration einem deregulativen Anpassungsdruck ausgesetzt: Der Binnenmarkt und die erhöhte Kapitalmobilität fördern auf der nationalen Ebene die Konkurrenz um Investitionen und eine standortpolitisch motivierte Deregulierung. Durch die Einführung des Stabilitätspaktes bei gleichzeitiger Beibehaltung der nationalstaatlichen Verantwortlichkeit in der Finanzpolitik wird außerdem eine Dynamik der „kompetitiven Austerität“ (Bieling/ Steinhilber 2000) induziert. Das Zusammenwirken

beider Dynamiken setzt die nationalen Systeme der sozialen Regulation unter einen verstärkten kompetitiven Anpassungsdruck.

Inwiefern sich in Zukunft auf der supranationalen Ebene auch sozialpolitische Kompetenzen und „europäisierte“⁶³ industrielle Beziehungen, die die Regime-Konkurrenz eindämmen, herausbilden können, ist Gegenstand kontroverser Debatten. Auf der einen Seite befinden sich Autoren, die eine solche Entwicklung bereits in Ansätzen ausmachen und die als Euro-Optimisten bezeichnet werden. Auf der anderen Seite stehen die Euro-Pessimisten, die eine Supranationalisierung der Arbeitsbeziehungen und der sozialpolitischen Regulierung für unmöglich halten. Letztere befürworten die in einigen Ländern Europas praktizierten wettbewerbskorporatistischen Arrangements und sog. „Sozialpakete“, da diese es erlauben, eine Reihe verkoppelter Problemlagen simultan und konsensual zu bearbeiten. Die tripartistischen Vereinbarungen knüpfen zwar an die (neo-) korporatistischen Strukturen, die bis in die Mitte der 70er Jahre hinein die industriellen Beziehungen in Kontinentaleuropa prägten, an. Allerdings stellen sie, so unsere These, weniger die Reaktivierung einer spezifischen Form der Befriedung des Klassenantagonismus zwischen Kapital und Arbeit dar, als vielmehr den Versuch, die tradierten institutionellen Strukturen der sozialen und industriellen Regulation für das Krisenmanagement im postfordistischen Kapitalismus zu instrumentalisieren. Die zentralen Ziele der tripartistischen Pakte bestehen dabei in der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, der Erfüllung der Konvergenzkriterien und der Einhaltung des Stabilitätspaktes der Europäischen Währungsunion.⁶⁴

Die Beschäftigungsförderung und die Anforderungen des Stabilitätspaktes stellen tendenziell einen Zielkonflikt dar. Wie dieser Konflikt in dem neuen Typus tripartistischer Bündnisse bearbeitet wird, ist unseres Erachtens von entscheidender Bedeutung. Die politische Konstellation erscheint dabei als ambivalent: Zum einen können auch die Bündnisse nicht darüber hinweg täuschen, daß sich die Machtverhältnisse konzeptionell wie auch institutionell zugunsten der Kapitalseite verschoben haben. Zum anderen wird aber auch immer wieder darauf hingewiesen, daß sich die „neuen Sozialpakete“ von neoliberalen Deregulierungskonzepten deutlich unterscheiden, zumal den Prinzipien des Konsenses, der Reziprozität, der Kooperation und der Verhandlung große Bedeutung zugemessen wird. Dies sind offensichtlich die Verfahrenselemente, die die tripartistischen Arrangements für die Gewerkschaften so attraktiv machen. Offen bleibt jedoch,

⁶³ Unter „Europäisierung“ verstehen wir zunächst einen Prozeß, in dem substanzielle Regulierungskompetenzen auf der europäischen Ebene ausgeweitet werden. Dies muß nicht zwangsläufig auf Kosten der nationalen Ebene gehen. Die „Europäisierung“ der industriellen Beziehungen umschließt nicht unbedingt eine Substitution von nationalen Strukturen und Kompetenzen. Oft geht es nur darum, die nationalstaatlich begrenzten Regulationsmöglichkeiten durch deren partielle „Koordinierung, Kooperation und/ oder Vergemeinschaftung“ auf europäischer Ebene zu ergänzen.

⁶⁴ Die Etablierung dieser neuen institutionellen Arrangements ist an eine Reihe von Voraussetzungen geknüpft: Erstens ist ein bestimmtes, national zentralisiertes System der industriellen Beziehungen von Vorteil; in voluntaristischen Systemen der Arbeitsbeziehungen, die auf der betrieblichen Ebene ihren tarifpolitischen Ansatzpunkt haben, wie z.B. in Großbritannien, sind „neue soziale Pakete“ nur schwerlich realisierbar. Zweitens wird auch immer wieder hervorgehoben, daß ein Mindestmaß gegenseitigen Vertrauens zwischen den Tarifparteien notwendig ist. Und drittens schließlich spielt auch eine Rolle, wie die Realisierung der eigenen Interessen und Forderungen – also die relative Gewinnverteilung – von den politischen Akteuren eingeschätzt wird.

inwiefern die Bündnisse nicht nur prozedural und institutionell, sondern auch inhaltlich eine Alternative zum Neoliberalismus darstellen. Konkret geht es vor allem um zwei Fragestellungen:

(1) Wird mit den tripartistischen Arrangements die Regime-Konkurrenz tatsächlich vermieden, d.h. die Dynamik der „kompetitiven Deregulierung“ und die damit verbundenen Gefahr eines „race to the bottom“ aufgehoben, oder wird diese Tendenz durch die neue Wettbewerbsorientierung noch verstärkt?

(2) Blockiert die einseitige Fixierung auf den nationalen Rahmen, der den Wettbewerbspakten immanent ist, eine „Europäisierung“ der industriellen Beziehungen? In diesem Fall würde sich die Basisprämisse der Euro-Pessimisten, daß eine „Europäisierung“ der Arbeitsbeziehungen strukturell nicht möglich ist, als „Self-fulfilling-prophecy“ erweisen.

2. Die industriellen Beziehungen im postfordistischen Kapitalismus

Die Bedeutung, die den industriellen Beziehungen als konstitutivem Element gesellschaftlicher Strukturen zukommt, ist unter anderem abhängig von den staatlichen Funktionsbestimmungen, Leitbildern und Steuerungsformen. In der „Prosperitätskonstellation“ des westeuropäischen Nachkriegskapitalismus sicherte der „Interventionsstaat“ durch eine sozialpolitische Umverteilung und eine weitgehend autonome wirtschaftspolitische Steuerung die Stabilität der nationalen Ökonomien. In diesem Kontext stellte er auch die materiellen Ressourcen für einen spezifischen sozialintegrativen „Klassenkompromiß“ bereit. In der Krise des Fordismus und den Übergang zum Postfordismus (vgl. Hirsch/ Roth 1986, Revelli 1999) erodierten jedoch die tragenden Grundstrukturen dieses Arrangements. Das Ende des Fordismus ist durch eine Verlangsamung der Wachstumsdynamik, steigende Staatsverschuldung, inflationären Druck und zunehmend konfliktträchtige Arbeitsbeziehungen gekennzeichnet. Die auf Vollbeschäftigung, den Ausbau der sozialen Sicherungssysteme und eine „Demokratisierung der Wirtschaft“ beruhende reformpolitische Befriedung des kapitalistischen Klassenantagonismus stieß auf immer größere Realisierungsprobleme. In den achtziger Jahren führte die unzureichende Bewältigung der sozialen und ökonomischen Krisenerscheinungen letztlich zu einem wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Paradigmenwechsel und zur Dominanz neoliberaler Konzeptionen.

Die neoliberale Krisendiagnose lautet: Die wohlfahrtsstaatlichen Formen politischer Steuerung sind nicht nur ineffektiv, sondern selbst Ursache der bestehenden Probleme. Statt die Leistungsbereitschaft der wirtschaftlichen Akteure durch staatliche Steuerungsansprüche zu blockieren, soll sich die Politik vom Anspruch des sozialen Ausgleichs durch Umverteilungsmaßnahmen verabschieden und darauf konzentrieren, bessere Angebotsbedingungen zu schaffen. Hierzu zählt insbesondere die Flexibilisierung der Arbeitsmärkte, die Modernisierung der vermeintlich leistungshemmenden sozialen Sicherungssysteme und die Stärkung der nationalen Wettbewerbsposition.

Mit der allgemeinen Durchsetzung neoliberaler Politikmuster innerhalb Westeuropas während der achtziger Jahre schien das Ende des (Neo-) Korporatismus als Methode der Interessenvermittlung zwischen Arbeit, Kapital und Staat eingeleitet worden zu sein. Die neoliberal/ neokonservativ orientierten Regierungen verfolgten Deregulierungsstrategien, die dem Inhalt und auch der Form sozialkorporatistischer Arrangements mitunter deutlich widersprachen. Die damit vermeintlich verbundene Abkehr von zentralisierten Verhandlungen, d.h. die Dezentralisierung industrieller Beziehungen, läßt sich auf vor allem zwei externe Zwänge zurückführen, die auf die nationalen Systeme der Arbeitsbeziehungen einwirken (Rhodes 1997: 2ff):

(1) Zum einen erhöht sich durch den globalen Wettbewerb der Druck auf die Produktionskosten, insbesondere auf die Lohn- und Arbeitskosten. Die Drohung einzelner Unternehmen, die Produktion innerhalb Europas oder gar weltweit an einen anderen Standort zu verlagern, begünstigt die Forderung nach flexiblen, den Bedingungen des jeweiligen Unternehmens angepaßten Problemlösungsstrategien und fördert so die Verlagerung von Regulierungskompetenzen auf die betriebliche Ebene. Auf der Agenda steht vorrangig die allgemeine Flexibilisierung der Systeme der Erwerbsarbeit. Dabei geht es erstens um die Steigerung der internen Flexibilität im Betrieb, d.h. der Produktions- und Arbeitsorganisation. Zweitens soll die externe Flexibilität der Arbeitsmärkte, also der Ein- und Austritt aus der Erwerbsarbeit erhöht werden. Und drittens soll schließlich das Lohnniveau stärker an die betriebliche und unternehmerische Leistungsfähigkeit angebunden und in diesem Sinne gespreizt werden.

(2) Diese neoliberal inspirierten Deregulierungsstrategien wurden auf europäischer Ebene durch die Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986 bzw. das Binnenmarktprojekt von 1992 und die Einführung der Europäischen Währungsunion 1999 zusätzlich gefördert.

Insbesondere im Vorfeld zur dritten Stufe der Währungsunion kam es in den Mitgliedstaaten zu weitreichenden Anpassungen, um die Anforderungen des Stabilitätspaktes zu erfüllen. Neben Einsparungen in den Haushalten, einer reduzierten öffentlichen (Neu-) Verschuldung und einer restriktiven Geldpolitik standen die Tarifauseinandersetzungen ganz im Schatten der geforderten Preisstabilität. Eine moderate Tarifpolitik, d.h. Lohnabschlüsse unterhalb des Produktivitätswachstums, ist nach weitläufiger Einschätzung zur Wahrung der Preisstabilität unabdingbar. Hohe Tarifabschlüsse gefährden die niedrigen Inflationsraten und sind deshalb auf jeden Fall zu vermeiden. Da die Differenz zwischen den Tarifabschlüssen – immer im Verhältnis zur Produktivitätsentwicklung – überdies nicht mehr über Wechselkursanpassungen zu kompensieren ist, werden die Tarifabschlüsse zu einem zunehmend wichtigeren Wettbewerbsfaktor. Der Zwang zu einer moderaten Lohnentwicklung und einer Dezentralisierung der Verhandlungssysteme wird hierdurch noch verstärkt.

Diesen Tendenzen stehen jedoch auch zwei Gegenbewegungen entgegen, welche die Dezentralisierungsbestrebungen relativieren:

Erstens sind, ebenfalls als Reaktion auf den verschärften Wettbewerb und den gestiegenen Kostendruck, neue Formen der Arbeits- und Produktionsorganisation entstanden. Unter Schlagworten wie „lean production“ oder „human resource management“ werden Strategien entwick-

kelt, die mittels einer stärkeren Nutzung des Humankapitals Produktivität und Profitraten erhöhen sollen. Um diese neuen Strategien – die unter anderem Teamarbeit, die Qualifizierung der Arbeitskräfte und den Abbau innerbetrieblicher Hierarchien mit sich bringen – einführen zu können, bedarf es kooperativer Beziehungen zwischen der Belegschaft und dem Management und einer Unternehmenskultur des Vertrauens. Eine solche partnerschaftliche Strategie, welche die interne Flexibilität steigert, kann jedoch nur dann erfolgreich sein, wenn die Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt begrenzt wird. „Too high a level of external flexibility destroys trust and undermines internal flexibility“ (Rhodes 1997: 180). Um die neuen Produktions- und Managementmethoden abzusichern, müssen die Formen externer Flexibilität auf zentraler Ebene kooperativ, d.h. durch Verhandlungen, begrenzt werden.

Einer konsequenten Dezentralisierung steht zweitens die gewachsene Bedeutung der Arbeitskosten im internationalen Standortwettbewerb ebenso entgegen wie die Auflage, die Inflationsrate im Rahmen des Stabilitätspaktes zu drosseln. Um die Wettbewerbsfähigkeit und die soziale Stabilität zu sichern, bemühen sich die nationalen Regierungen darum, die Gewerkschaften in zentrale Arrangements einzubinden. Eine flächendeckende Einbindung der Gewerkschaften in das Projekt der Währungsunion kann besser gelingen, wenn die Verhandlungssysteme zentralisiert und die Dachorganisationen stark genug sind, um die Einhaltung zentraler Vereinbarungen zu gewährleisten. Wird eine radikale Dezentralisierungs- und Deregulierungskonzeption verfolgt, so besteht stets die Gefahr, daß die Arrangements scheitern. Dies könnte dazu führen, daß die Gewerkschaften hohe Tarifabschlüsse erkämpfen und somit einen inflationären Druck erzeugen, der die Einhaltung des Stabilitätspaktes bedroht. Am britischen Beispiel läßt sich aufzeigen, wie wenig eine weitgehende Dezentralisierung eine moderate Lohnentwicklung garantieren kann.. Die Ursache dafür liegt in dem Druck, den vermachtete Gütermärkte auf die betrieblichen Arbeitsmärkte ausüben und dadurch die Lohnfindung beeinflussen (vgl. Traxler 2000: 417). Die politökonomischen Entwicklungen in Westeuropa während der neunziger Jahren zeigen dennoch keine eindeutige Richtung auf, in die sich die Systeme industrieller Beziehungen weiter entfalten werden: „In sum, there are pressures for both a decentralization and a centralization (in some cases a recentralisation) of industrial relations systems“ (Rhodes 1997: 180).

3. Zur Debatte über die Europäisierung der industriellen Beziehungen: Euro-Optimisten vs. Euro-Pessimisten

Es besteht weitreichender Konsens darüber, daß die industriellen Beziehungen und die Tarifpolitik nicht nur von den strukturellen Umbrüchen in der Produktionssphäre und den damit verbundenen Machtverschiebungen betroffen sind, sondern auch aufgrund der Globalisierung und der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion einem starken Veränderungsdruck unterliegen. Welche Rolle der Prozeß der europäischen Integration beim Wandel der industriellen Beziehungen nun genau spielt, ist allerdings heftig umstritten. Eine wichtige Debatte bezieht sich auf

die Frage, ob es zukünftig zu einer „Europäisierung“ der industriellen Beziehungen kommen kann bzw. ob die Herausbildung supranationaler Arbeitsbeziehungen überhaupt erstrebenswert ist. Grob lassen sich die verschiedenen Positionen zwei Kategorien subsumieren, die sich zumindest implizit auch auf den Charakter der EU beziehen:

Die Euro-Optimisten (Falkner 1997; Leibfried/ Pierson 1995; Dølvik 1998) gehen davon aus, daß sich innerhalb des europäischen Mehrebenensystems zunehmend supranationale Formen sozialer Regulierung herausbilden. Die Verordnungen und Richtlinien in der Einheitlichen Europäischen Akte, die Wiederbelebung des „Sozialen Dialogs“ zwischen den europäischen Dachverbänden und die Aufnahme des Sozialprotokolls in den Vertrag von Amsterdam sind Hinweise auf eine bescheidene, aber beständige Zunahme supranationaler sozialpolitischer Maßnahmen und Kompetenzen. Diese Auffassung korrespondiert mit einer (neo-) funktionalistischen Interpretation der Europäischen Integration, wonach die ökonomische Integration (EWS, Binnenmarkt, Währungsunion) einen – politisch vermittelten – Druck in Richtung einer supranationalen Regulation hervorruft, die eine Ausweitung der sozialen Rechte und auch eine intensivere Koordination in der Wirtschafts- und Fiskalpolitik mit einschließt. Zumindest langfristig ist mit einer „Europäisierung“ der industriellen Beziehungen zu rechnen, was sich bereits in der Aufwertung der europäischen Sozialpartner im Gesetzgebungsverfahren in Bereich des Arbeitsrechts andeutet (vgl. Artikel 138 und 139 des EGV von Amsterdam).

Demgegenüber betonen die Euro-Pessimisten (Streeck 1998a; Ebbinghaus/ Visser 1994; Keller 1993), daß sich auf europäischer Ebene Mechanismen sozialer Regulierung nur äußerst rudimentär herausgebildet haben, und daß die zustande gekommenen Vereinbarungen bestenfalls von symbolischem Wert sind (vgl. Streeck 1998a). Nach ihrer Auffassung wird die Herausbildung einer sozialen Dimension schon strukturell durch das Fehlen kompetenter sozialstaatlicher Akteure auf der EU-Ebene blockiert. Der mangelnde politische Wille zur Schaffung supranationaler institutioneller Strukturen, die einen substantiellen Kompetenztransfer voraussetzen – und zwar sowohl von Seiten der Arbeitgeber- als auch der Arbeitnehmerorganisationen –, macht aus der Perspektive der Euro-Skeptiker eine europäische Re-Regulierung unmöglich. Die Tarifparteien unterscheiden sich allerdings darin, daß die Arbeitgeber kein strategisches Interesse an einer Europäisierung der Kollektivverhandlungen haben, während die Gewerkschaften aufgrund divergierender nationaler Interessen und Präferenzen sowie unterschiedlicher Strategien und Organisationsstrukturen daran gehindert werden, sich transnational zu organisieren. Eine Europäisierung des zentralen Konfliktgegenstandes, d.h. der Lohn- und Tarifstandards, ist schon deshalb nicht möglich, weil diese in spezifischer Weise in das jeweilige nationalstaatliche Wirtschafts- und Sozialsystem integriert sind. Die Unterschiede in den Kompetenzen und Regelungsfunktionen spiegeln sich z.B. im Verhältnis von staatlichen und tarifvertraglichen Regelungsformen oder dem Grad der Tarifautonomie.

Die euro-pessimistische Sicht hält jedoch nicht nur eine supranationale sozialpolitische Re-Regulierung für nicht durchsetzbar. Sie geht überdies von einer prinzipiellen Inkompatibilität zwischen der ökonomischen und der (sozial-) politischen Integration in Europa aus. Der Integrationsprozeß erscheint dann als ein „Liberalisierungsregime“, das darauf ausgerichtet ist, die

„Marktkräfte von politischen Eingriffen zu befreien“ (Streeck 1998). Er folgt dabei dem Muster einer selektiven Supranationalisierung, die sich vor allem über den Mechanismus der „negativen Marktintegration“ (Scharpf 2000) vollzieht. Durch das Binnenmarktprogramm und die Währungsunion ist der europäischen Integration demnach eine Funktionslogik eingelagert, die Tendenzen einer „kompetitiven Deregulierung“ und „kompetitiven Austerität“ hervorruft. Entscheidend ist in diesem Zusammenhang die Annahme, daß sich der europäische Integrationsprozeß als (Markt-) Liberalisierungsregime bereits konsolidiert hat und nunmehr selbst reproduziert. Daher ist es unmöglich, die regulativen und institutionellen Rahmenbedingungen zu modifizieren. Sollen weiterhin wohlfahrtsstaatliche Ziele realisiert werden, so müssen die gewerkschaftlichen Ressourcen auf der nationalen Ebene konzentriert und im Rahmen eines Konzepts der „progressiven Wettbewerbsfähigkeit“ Produktivitätssteigerungen und „wirtschaftliche Effizienz“ mit sozialpolitischen Maßnahmen verbunden werden.

4. Legitimationskrisen des neoliberalen Integrations- und Entwicklungspfades

Die Post-Maastricht-Krise (Deppe/ Felder 1993) hatte bereits die Blockaden des europäischen Entwicklungspfades deutlich gemacht. Die strikt neoliberal ausgerichteten Formen eines möglichen neuen Politikmodells haben sich für die westeuropäischen Formationen als nicht funktional bzw. als gesellschaftlich nicht durchsetzungsfähig erwiesen. Trotz der relativen Schwächung der Gewerkschaften und der Stärkung des transnationalen Kapitals stößt eine neoliberale Strukturanpassung nach angelsächsischem Vorbild in Westeuropa nach wie vor auf erheblichen Widerstand. Zudem kam es zur Rückkehr sozialdemokratischer Parteien an die Regierungsmacht. Die programmatisch erneuerten Sozialdemokratien verfolgen nun allerdings eine Modernisierungsstrategie, die sich von den „klassischen“ sozialdemokratischen Forderungen deutlich absetzt. Im Unterschied zu radikalen neoliberalen Modernisierungskonzepten sind die Vorschläge der „neuen Sozialdemokratie“ (Bieling 2000) langfristiger angelegt und orientieren sich am Leitbild einer „kooperativen Re-Regulierung“. Im Mittelpunkt steht hierbei die Vorstellung, eine neue Balance zwischen den tendenziell widersprüchlichen Forderungen nach gesellschaftlicher Gerechtigkeit und ökonomischer Effizienz herzustellen⁶⁵.

Mit Hilfe dieses Konzeptes, das auf nationalstaatlicher Ebene die Institutionen der korporatistischen Konzertierung wiederbelebt, wird der Versuch unternommen, Strategien der ökonomischen Anpassung an die veränderten globalen Wettbewerbsbedingungen mit Maßnahmen „so-

⁶⁵ Dabei kommt es jedoch zu einer entscheidenden Einschränkung des Verständnisses von sozialer Regulation: Durch die wettbewerbsstrategische Ausrichtung staatlicher Intervention ist allen sozialen Regulationszusammenhängen eine wettbewerbsorientierte Standortlogik eingelagert. Die staatlichen Steuerungsinstrumentarien bleiben auf markt-konforme Interventionsformen beschränkt, während der Anspruch sozialer Gerechtigkeit inhaltlich neu definiert und auf das Ziel „sozialer Inklusion“ reduziert wird. „Employability“ wird zur Determinante für Gerechtigkeit im Sinne von Chancengleichheit.

zialer Inklusion“ zur Sicherung der gesellschaftlichen Kohäsion zu verknüpfen. Die „neuen sozialen Pakte“ spielen dabei eine entscheidende Rolle, weil ein neuer Kontrakt zwischen Gerechtigkeit und Effizienz am besten dann zu erreichen ist, wenn er in korporatistische Strukturen eingebettet wird. Eine wesentliche Voraussetzung dieser Strategie besteht in der Modernisierung der sozialen Strukturen des Wohlfahrtsstaates und der ihn tragenden Akteure, insbesondere der Gewerkschaften. Die Politik der radikalen Deregulierung – z.B. unter Thatcher in Großbritannien – zielte auf eine substantielle Schwächung gewerkschaftlicher Macht. Das nunmehr praktizierte tripartistische Modernisierungskonzept besteht in der Verbindung von Flexibilisierungsmaßnahmen und Zugeständnissen an die Gewerkschaften. Streeck (1998: 15) beobachtet bereits die Umrisse eines postfordistischen Klassenkompromisses:

In the process a new European ‚peace formula‘ between capital and labor seems to be emerging that is gradually taking the place of the postwar formula of full employment and continuous income growth at constant distribution. In its stead it emphasizes the sharing of economic risk and responsibility in a less predictable environment, and the joint search for ‚win-win‘ strategies in competitive markets.

Trotz des oben beschriebenen externen Drucks, der durch die Globalisierung und die Währungsunion auf die Arbeitsbeziehungen ausgeübt wird, vollziehen sich die Veränderungen in Westeuropa noch immer pfadabhängig. Dabei wird versucht, den tradierten institutionellen und regulativen Rahmen für eine wettbewerbsorientierte Anpassungsstrategie nutzbar zu machen. Die Prinzipien des Kollektivvertragssystems und die Formen der wirtschafts- und sozialpolitischen Konzertierung – Grundpfeiler der fordistischen Regulationsweise – werden auch unter den veränderten Bedingungen des Postfordismus beibehalten. Sie unterliegen jedoch einem fundamentalen Funktionswandel. Die aktuelle Entwicklung der industriellen Beziehungen in Westeuropa zielt „weniger auf eine Auflösung als auf eine inhaltliche Transformation der bestehenden nationalen Institutionen im Hinblick auf die neuen Parameter des globalen Wettbewerbs“ (Schulten 1998: 151). Von einer totalen Dezentralisierung, wie sie noch in den 80er Jahren von vielen Sozialwissenschaftlern prognostiziert wurde, kann somit keine Rede sein. Statt dessen werden die Systeme der industriellen Beziehungen vielfach dahingehend umgebaut, daß sie – unter staatlicher Vermittlung – Formen zentraler Konzertierung mit Prozessen geregelter Dezentralisierung verbinden.⁶⁶ Häufig wird in diesem Zusammenhang auch von einer Strategie der „centralized decentralization“ (Rhodes 1997) gesprochen.

⁶⁶ Schulten (1998: 152ff.) unterscheidet zwischen drei Formen der Dezentralisierung:

1. Prozesse geregelter Dezentralisierung: Hierbei findet entweder eine direkte Übertragung von Regulierungskompetenzen von der überbetrieblichen auf die betriebliche Ebene statt, oder es werden Regelungen getroffen, welche die betriebliche Abweichung von der kollektivvertraglich getroffenen Übereinkunft legalisieren (z.B. Öffnungsklauseln in Flächentarifverträgen).
2. Prozesse wilder Dezentralisierung: Einzelne Unternehmen entscheiden sich, die Bindung an die Kollektivverträge zu lösen. Zu differenzieren ist dabei zwischen offizieller und inoffizieller Loslösung von den überbetrieblichen Verpflichtungen. Der offizielle Weg erfolgt zum Beispiel durch Austritt aus dem Arbeitgeberverband. Beim inoffiziellen Weg hingegen bleibt das Unternehmen formal an die überbetrieblich getroffenen Regelungen gebunden. Faktisch jedoch werden sie durch die betriebliche Praxis unterlaufen. Diese Praxis hat

4.1. Wettbewerbskorporatismus und „neue soziale Pakte“

Die neuen Pakte stellen eine von den sozialen Kräfteverhältnissen bestimmte Form der institutionellen Anpassung an gewandelte externe Zwänge dar. Die Ziele des Wettbewerbskorporatismus bestehen vor allem darin, die nationale Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern, die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen, die öffentlichen Haushalte zu sanieren und die sozialen Sicherungssysteme zu reformieren. Innerhalb der Pakte hat die angebotspolitisch ausgerichtete Steigerung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit oberste Priorität. Der neue Korporatismus kann somit auch als „Angebotskorporatismus“ (Traxler 1993) bezeichnet werden. Er stützt sich dabei nicht zuletzt auf eine „moderate“ Lohnpolitik. Überall verpflichten sich die Gewerkschaften, Lohnabschlüsse zu akzeptieren, die unterhalb des Produktivitätszuwachses liegen. In den verschiedenen Ländern, in denen „neue soziale Pakte“ geschlossen werden konnten, wurden bestimmte Leitgrößen definiert (Hassel 1999), die sich an der nationalen Inflationsrate bzw. an der durchschnittlichen Inflationsrate der Mitglieder der EURO-Zone oder auch an den Lohnentwicklungen der Haupthandelspartner orientieren. In der Folge kam es überall zu einer tarifpolitischen Umverteilung zu Lasten der lohnabhängig Beschäftigten.

Neben der Lohnpolitik steht in vielen der neuen Pakte die Flexibilisierung der Arbeitsmärkte in Verbindung mit einer re-regulativen Strategie der Beschäftigungsförderung auf der Agenda. Durch ein ganzes Bündel angebotspolitisch orientierter Beschäftigungspolitiken soll die angespannte Situation auf den westeuropäischen Arbeitsmärkten entschärft werden (Teague 1999: 44ff). Die in den „neuen sozialen Pakten“ angestrebten Reformen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik sind zwar auf das Ziel eines möglichst hohen Beschäftigungsniveaus ausgerichtet, die Instrumentarien sind im Gegensatz zum fordistischen „Sozialkorporatismus“ jedoch angebotsseitig begrenzt. Mit der Entstehung der Beschäftigungspolitik als europäischem Politikfeld (vgl. Tidow 1998a) wird zudem per „benchmarking“-Verfahren (Tidow 1999) eine Identifizierung von sog. „best practices“ angestrebt. Diese Vorgaben sollen langfristig nicht nur eine gewisse arbeitsmarktpolitische Konvergenz fördern, sondern auch auf der nationalen Ebene eine spezifische, wettbewerbspolitisch motivierte Ursachenanalyse und Reformpolitik verankern.

Die in den „neuen sozialen Pakten“ angestrebten Reformen der sozialen Sicherungssysteme zielen vorrangig auf eine finanzielle Entlastung der Sozialversicherungssysteme und der öffentlichen Haushalte. Sie sind zudem mit der strategischen Orientierung auf eine gesteigerte Wettbewerbsfähigkeit verbunden, was sich unter anderem auch in den Bemühungen um reduzierte Sozialbeiträge widerspiegelt. Von der hierdurch induzierten Senkung der Arbeitskosten sollen Beschäftigungsimpulse ausgehen. Die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitiken werden also weiterhin national umgesetzt. Ihre Inhalte werden jedoch verstärkt auf supranationaler Ebene

in den letzten Jahren zunehmend an Bedeutung gewonnen. Erinnerung sei nur an die in Deutschland abgeschlossenen betrieblichen Bündnisse für Arbeit.

3. Prozesse „spontaner Dezentralisierung“: Hiermit werden Formen der Dezentralisierung charakterisiert, die aus neuen Anforderungen an die Regulierung der Arbeitswelt entstehen. Die Modernisierung der Arbeitsorganisation mittels betrieblicher Qualifizierung und Gruppenarbeit verlangt z. B. nach dezentralen Lösungen, die nicht auf der Agenda kollektivvertraglicher Verhandlungen stehen.

definiert und den Mitgliedstaaten als „Leitlinien“ empfohlen. Im Zentrum der Bemühungen steht dabei die Verbesserung der „employability“, d.h. der Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmer. Beschäftigungsprogramme für besonders benachteiligte Gruppen sollen die Integration in den Arbeitsmarkt erleichtern. Weitere Maßnahmen, mit deren Hilfe das Beschäftigungsniveau gesteigert werden soll, sind die beschäftigungsorientierte Modernisierung der sozialen Sicherungssysteme und der öffentlichen Arbeitsverwaltung. Für ungelernete Arbeitskräfte sollen der Niedriglohnssektor ausgebaut und Qualifizierungsprogramme, insbesondere im EDV-Bereich, geschaffen werden. Außerdem wird der Zwang, eine Arbeit bzw. eine staatlich bereitgestellte Fördermaßnahme anzunehmen, durch die Androhung von Sanktionen, z.B. die Kürzung der Sozialhilfe, verstärkt.

Auch wenn sich die „neuen sozialen Pakte“ den jeweiligen nationalstaatlichen Bedingungen und Voraussetzungen anpassen, sind sie durch einige übergreifende Gemeinsamkeiten gekennzeichnet (vgl. Hassel 1998): Sie zielen auf die Vereinbarung von Strategien zur Überwindung der Arbeitsmarktkrise ab, wirken also ressortübergreifend: Nicht nur die Tarif- und Sozialpolitik, sondern auch die Steuer- und Arbeitsmarktpolitik bilden Politikfelder, die in den korporatistischen Pakten verhandelt werden. Zudem beschränken sie sich nicht auf eine kurzfristige Konzentrierung, sondern sind mittel- bis langfristig angelegt. Außerdem können sie als kooperationsfixiert bezeichnet werden, da sie auf einer von allen Akteuren – zumindest partiell – geteilten Problemdefinition beruhen und gemeinsam erzielbare Vorteile in Aussicht stellen.

Die Teilnahme der Gewerkschaften erklärt sich aus der Erwartung, daß ihre Kooperationsbereitschaft belohnt wird. Sie hoffen, durch die Anerkennung einer wettbewerbsorientierten Arbeitskostensenkung, die „Amerikanisierung“ der Arbeitsmärkte zu verhindern. Nach langen Jahren einer rein defensiven Strategie sehen die Gewerkschaften in der Teilnahme an den neuen Sozialpakten außerdem die Möglichkeit, in die neue Modernisierungsstrategie solidarische und progressive Elemente einzubringen. Die Forderungen reichen von erhöhten staatlichen Ausgaben in die Infrastruktur, Aus- und Weiterbildung und die Schaffung eines öffentlich finanzierten „dritten Sektors“ bis hin zum Erhalt von Partizipations- und Mitbestimmungsrechten in den Betrieben. Ebenso wie die Arbeitgeberverbände versuchen auch die Gewerkschaften, durch die Beteiligung an den Sozialpakten ihrer organisatorischen Schwächung, d.h. ihrer schwindenden Mitgliedschaft und der Erosion des Flächentarifvertrags entgegenzuwirken; denn bei weitgehend flexibilisierten und dezentralisierten industriellen Beziehungen würden die gewerkschaftlichen Positionen substantiell geschwächt: „Credibility collective bargaining is as likely to secure trade unions an institutional place in the new Euro-zone as any strategy“ (Teague 1999: 42). Diese Überlegungen zeigen zugleich einen Unterschied zum „sozialen Korporatismus“: Während in diesem die beteiligten Akteure „über das Repräsentationsmonopol der kollektiven Interessen einer bestimmten Gruppe verfügten“ (Schmitter/ Grote 1997: 531), stützt sich der Wettbewerbskorporatismus auf wesentlich schwächere Organisationen.

Die Initiative zu den „neuen sozialen Pakten“ liegt in der Regel beim Staat, genauer: bei der Regierung. Deren Hauptinteresse gilt der Legitimierung der Wirtschafts- und Sozialpolitik. Für sie ist es von besonderer Bedeutung, daß die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände die Krite-

rien des europäischen Stabilitätspaktes und der internationalen Wettbewerbsfähigkeit unterstützen. Die Arbeitgeber scheinen dabei relativ leicht der Teilnahme an den Pakten zustimmen zu können, da der zentrale Ansatzpunkt, eine lohnkostenorientierte Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, ihren Interessen voll entspricht. Im Wettbewerbskorporatismus geht es also nicht so sehr um eine redistributive Politik zur Wohlfahrtssteigerung, sondern in erster Linie um die Anpassung der nationalen Produktionsstandorte an die Anforderungen des globalen Wettbewerbs. Die „neue sozialen Pakte“ sind „selbst ein Produkt der neoliberalen Ära“ (Schauer 1999: 34).

Allerdings unterscheidet sich der Wettbewerbskorporatismus und das mit ihm verbundene Konzept des aktivierenden Sozialstaates, trotz einer gewissen Kontinuität in wichtigen Punkten – z.B. dem übergeordneten Ziel der Wettbewerbsfähigkeit und der Politik der Lohnkostensenkung – von rein neoliberalen Konzeptionen. Die Analyse der Arbeitsmarktproblematik stimmt zwar mit neoliberalen Sichtweisen überein und akzeptiert die Notwendigkeit der externen Flexibilisierung. Dennoch unterscheiden sich die Lösungsansätze: Während die überzeugten Anhänger des Neoliberalismus den Wohlfahrtsstaat schlicht demontieren wollen, plädieren die Befürworter des „Dritten Weges“ für eine Politik der „regulativen Flexibilisierung“, welche nicht nur die externe Flexibilität erhöht, sondern auch für eine gewisse soziale Absicherung und die Qualifizierung der Marktteilnehmer sorgt. Dem Wettbewerbskorporatismus liegt die Idee zugrunde, die Sozialpartner in nationalen Modernisierungskoalitionen zusammenzuführen. Der Zielkonflikt zwischen sozialer Stabilität und Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit ist aus Sicht der Befürworter der „neuen sozialen Pakte“ nur durch eine Strategie zu lösen, die über hohe Produktivitätsgewinne auch hohe Löhne und soziale Sicherheit ermöglicht. Dieser „high skill-high wage“-Pfad setzt jedoch nicht nur entsprechende Investitionen in kollektive Güter (wie Infrastruktur, Ausbildung, Forschungs- und Entwicklungsinvestitionen) voraus, sondern beruht ebenso auf dem Vertrauen und der Kooperationsbereitschaft der Sozialpartner. Nur wenn die Gewerkschaften ihrer Mitverantwortung nachkommen und eine Politik der Standortsicherung unterstützen, sind demnach langfristig ein hohes Beschäftigungsniveau und der Erhalt des Wohlfahrtsstaates zu erreichen. Die Verfechter der neuen Sozialpakete sehen in diesen daher einen institutionell materialisierten „neuen sozialen Konsens“ (Streeck 1998a), der die gemeinsame Verantwortung für die Sicherung der nationalen Wettbewerbsfähigkeit als Voraussetzung der sozialen Wohlfahrt anerkennt.

Alles in allem müssen die Gewerkschaften in den „sozialen Pakten“ zunächst massive Vorleistungen erbringen. Ohne jegliche Garantien läßt sich die Arbeitgeberseite lediglich das Versprechen abringen, zu einem späteren Zeitpunkt – wenn die Voraussetzungen denn stimmen – zu investieren und neue Arbeitsplätze zu schaffen. Auch dieser Mechanismus verdeutlicht den Unterschied zwischen dem neuen Wettbewerbskorporatismus und dem „sozialen Korporatismus“ der fordistischen Ära: Während der „soziale Korporatismus“ nach den Prinzipien des politischen Tausches – Lohnzurückhaltung gegen Ausbau der sozialen Sicherungssysteme und Vollbeschäftigungspolitik – funktionierte, dominiert in den „neuen sozialen Pakten“ das Prinzip des „concession bargaining“. Da im Wettbewerbskorporatismus auch weiterhin die Interessen des transnationalen Kapitals bestimmend sind, stellt er eine nur leicht modifizierte Fortsetzung deregulativer Politik dar. Die Einbindung der Gewerkschaften in die „neuen sozialen Pakte“ kommt in diesem

Sinne der Akzeptanz einer weitgehend von der Arbeitgeberseite definierten Agenda gleich. Mit anderen Worten: Die Gewerkschaften befinden sich innerhalb der „neuen sozialen Pakte“ gegenüber dem Kapital sowohl strategisch als auch politisch-konzeptionell in einer subalternen Position.

4.2. Widersprüche des „Wettbewerbskorporatismus“

In den wettbewerbskorporatistischen Arrangements manifestieren sich in allen Mitgliedstaaten der EU – trotz aller Unterschiede und pfadabhängigen Problemlagen – gemeinsame Bestrebungen: erstens das Bemühen, die nationale Wettbewerbsfähigkeit auf der Grundlage von Produktivitätssteigerungen zu verbessern; zweitens der Versuch, die Massenarbeitslosigkeit zu reduzieren und die soziale Stabilität zu stärken, da dies für die Legitimation der Regierungen ebenso wie für das Projekt der europäischen Integration von unmittelbarer Bedeutung ist. Drittens sollen die „neuen sozialen Pakte“ dazu beitragen, die Konvergenzkriterien der Währungsunion zu erfüllen. Inwiefern diese Ansprüche adäquat formuliert sind und über die konkreten politischen Initiativen tatsächlich realisiert werden, darüber gehen die Meinungen freilich auseinander. Unseres Erachtens lassen sich denn auch mindestens drei Einwände zu formulieren:

Erstens ist es äußerst fraglich, inwieweit die verfolgte Strategie tatsächlich eine angemessene Antwort auf die Anforderungen der Globalisierung darstellt. Schließlich ist der postfordistische Kapitalismus weit weniger auf kooperative Lösungsstrategien angewiesen, als die Befürworter korporatistischer Pakte annehmen:

In vielen Branchen – besonders im Dienstleistungssektor mit Banken und Versicherungen auf der einen und den Fast-Food-Ketten auf der anderen Seite – scheint es für Unternehmer keine Notwendigkeit zu geben, Verhandlungen oder Vereinbarungen mit Gewerkschaften zuzustimmen; zumeist sind sie nämlich in der Lage, die Arbeitsbedingungen zu diktieren, ohne überhaupt Konzessionen machen zu müssen“ (Bieling/ Deppe 1999: 287ff).

Derartige Tendenzen entfalten sich nicht nur im Finanz- und Dienstleistungsbereich, sondern in nicht geringem Ausmaß auch in der industriellen Produktion. 1995 veröffentlichte das Fraunhofer-Institut für Systemtechnik und Innovationforschung (ISI) eine umfangreiche Studie, die den Verbreitungsgrad untersuchte, den die Prinzipien der schlanken Produktion in der Bundesrepublik erreicht hatten (Dreher u.a. 1995). Sie kommt zu dem Ergebnis, daß in der Mehrzahl der Unternehmen im verarbeitenden Gewerbe keines der Elemente der schlanken Produktion eingeführt wurde. Am ehesten werden noch Maßnahmen genutzt, welche die Fertigung umstrukturieren, wie z.B. die Einführung der „just-in-time-Produktion“ (ebd.: 31ff). Konsensorientierte Methoden zur Umgestaltung der Arbeitsorganisation, die häufig zur Rechtfertigung korporatistischer Pakte herangezogen werden, haben hingegen eine geringe Bedeutung. Nur von 30% der Unternehmen wurde eine weitergehende Qualifizierung der Arbeitskräfte betrieben. Gruppenarbeit wurde von 14%, Aufgabenintegration von 8% und Partizipation von lediglich 6% der Unternehmen eingeführt (ebd.: 42 ff). Von einem radikalen, die gesamte Wirtschaft betreffenden Um-

bruch in der Produktionsorganisation hin zur postfordistischen Fabrik kann also keine Rede sein. „Die neuen Produktionskonzepte sind längst nicht in dem Umfang implementiert worden, wie man nach der Vehemenz der Propaganda hätte vermuten können“ (Strutynski 1999: 29).

Zweitens wird in den „neuen sozialen Pakten“ die Fragmentierung der Arbeiterschaft weiter vorangetrieben. In den letzten Jahren hat das Normalarbeitsverhältnis zugunsten „atypischer Beschäftigungsverhältnisse“ an Bedeutung verloren. Zu diesen zählen so unterschiedliche Formen der Lohnarbeit wie Teilzeit- und Leiharbeit, geringfügige Beschäftigung und Scheinselbständigkeit. Diese Ausdifferenzierung läßt sich vor allem auf die Einführung konkurrierender Methoden der Arbeitsorganisation zurückführen. Der Versuch, die Produktivitätskrise der fordistisch-tayloristischen Formation zu überwinden, führt nicht zur Herausbildung eines dominanten postfordistischen Paradigmas. Statt dessen kommen differierende Konzepte der Arbeits- und Produktionsorganisation zur Anwendung:

- *Neotaylorismus*: Durch Automatisierung wird die direkte Kontrolle durch das Management noch verstärkt und die Arbeitsintensität erhöht. Gleichzeitig werden Kompensationsmittel wie höhere Löhne und sozialer Schutz abgebaut. Insbesondere in der Automobilindustrie ist die Renaissance tayloristischer Fließbandarbeit zu beobachten (Vgl. Kern/ Schumann 1996: 715ff).
- *Kalmarismus*⁶⁷: Qualifizierung der Arbeitskraft, Gruppenarbeit und Eigenverantwortung für das herzustellende Produkt charakterisieren diese anspruchsvolle Art der Arbeitsorganisation, die jedoch meistens nur den industriellen Kernbelegschaften zu gute kommt. Im Gegensatz zum Neotaylorismus ist die interne Flexibilität relativ hoch.
- *Toyotismus/ lean production*: Hierbei werden einerseits die Arbeitskräfte qualifiziert und Qualitätszirkel geschaffen, in denen die Belegschaft Verbesserungsvorschläge einbringen kann. Mit Hilfe eines „Human resource managements“ soll der Faktor „Humankapital“ besser verwertet werden können. Andererseits vergrößert sich die Arbeitsbelastung durch einen innerbetrieblichen Wettbewerb (z. B. Bildung von profit-centern), eine strikte Kundenorientierung und das Prinzip der just-in-time Produktion. Im Gegensatz zu den neotayloristischen Formen direkter Kontrolle geht es hier also um eine indirekte Steuerung der Belegschaften (vgl. Pickshaus 2000: 3ff). So wird z.B. in den Branchen Informationstechnologie und Neue Medien die verbindliche Arbeitszeitkontrolle zugunsten einer „Vertrauensarbeitszeit“ aufgehoben. Die innerbetrieblichen Konkurrenz- und Wettbewerbsmechanismen forcieren quasi automatisch „freiwillige Mehrarbeit“, die von den Betroffenen häufig als Autonomiegewinn interpretiert wird.

Letztlich zementiert sich infolge dieser divergierenden Konzepte „in Gestalt neotayloristischer und nach-fordistischer Regulationen eine Spaltung der Gesellschaft, die als doppelte Spaltung der Klasse abhängig Beschäftigter beschrieben werden kann“ (Röttger 1997: 176). Die

⁶⁷ Der Begriff geht zurück auf die Ortschaft Kalmar/ Schweden, wo in den siebziger Jahren in einem Volvo-Werk unter dem Schlagwort der „Humanisierung der Arbeit“ die genannten Methoden eingeführt wurden.

Segmentierung der Arbeiterschaft erfolgt einerseits innerhalb des Betriebes, indem sich um die qualifizierte und abgesicherte Kernbelegschaft periphere Arbeiter unterschiedlicher Ordnung gruppieren. Die Formen der Peripherisierung reichen dabei von Vollzeitbeschäftigten, die nicht die selben qualifizierten Funktionen wie die dem Kern angehörenden „Systemregulierer“ (Schumann 1994: 31) wahrnehmen, über mit befristeten Teilzeitverträgen ausgestatteten Arbeitnehmern bis hin zu Leiharbeitern die zwar im Betrieb arbeiten, rechtlich aber nicht Teil des Betriebes sind. Andererseits prägen sich aber auch die Hierarchien und Fragmentierungslinien zwischen den Betrieben stärker aus, da die Formen der prekären Beschäftigung nicht nur insgesamt zunehmen, sondern innerhalb der Produktionskette auch aus den Kernbetrieben in die Zuliefer- und Vertriebsunternehmen ausgelagert werden.

Diese Segmentierung hat die Bedingungen für gewerkschaftliche Interessenvertretung erschwert. Die Gewerkschaften vertreten primär die schrumpfende Gruppe der Kernbelegschaften. Die neuen sozialen Pakte liefern keine Möglichkeit, das Problem des sinkenden gewerkschaftlichen Einflusses zu lösen. Im Gegenteil: Der Wettbewerbskorporatismus baut auf einen betrieblichen Mikrokorporatismus auf (vgl. Schauer 1999: 35), über den vor dem Hintergrund einer zunehmenden Konkurrenz und Angst um den Arbeitsplatz „Vertrauenspakete“ zwischen der Kernbelegschaft und dem Management geschlossen werden. Ziel ist es, die ideologische Bindung relevanter Teile der Belegschaft an den Betrieb zu sichern. Das Problem der Fragmentierung spielt dabei kaum eine Rolle, denn letztlich konzentrieren sich die Pakte auf die exportorientierten High-Tech-Industrien und deren Kernbelegschaften (Bieling/ Deppe 1999; Schulten 1998). Hier geht es darum, durch die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit die Anteile an der Weltmarktproduktion zu halten bzw. auszubauen. Die marktnahe Zurichtung der Individuen auf die Bedürfnisse der Wirtschaft und die Etablierung eines staatlich subventionierten Niedriglohnsektors sollen lediglich die soziale Inklusion derjenigen sichern, die von nachgeordneter Bedeutung in der Standortkonkurrenz sind. Für die Gewerkschaften erwächst daraus die Schwierigkeit, daß sie die Mehrheit der abhängig Beschäftigten mit ihrer Politik nicht mehr erreichen. wenn sie sich in die Arrangements einbinden lassen.

Drittens steht am Beginn der „neuen sozialen Pakte“ die Institutionalisierung eines „Elitenkartells“ (Zeuner), dem die Aufgabe zukommt, einen nationalen Konsens hinsichtlich der Methoden zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit zu formulieren. Die beträchtliche Gestaltungsmacht der neuen korporatistischen Pakte erklärt sich dabei primär aus dem Bedeutungsverlust liberaldemokratischer Institutionen, d.h. der Parteien und Parlamente.

Die neue korporatistische Institution wird von Zwängen zur Legitimation gegenüber dem Volkswillen befreit und qua Autorität der ‚Wissenschaft‘ und der ‚Praxis‘ zu verbindlichen Entscheidungen ermächtigt (Zeuner zit. n. Schauer 1999: 36).

Die Kompetenzen der Regierung werden aufgewertet, um notfalls Druck auf einzelne Akteure auszuüben, die von den definierten Zielen abweichen. Deshalb benötigen die neuen soziale Pakte auf nationaler Ebene nicht nur einen moderierenden, sondern auch einen starken, durchsetzungsfähigen Staat (vgl. Urban 2000: 35ff). Die Renaissance des Korporatismus stellt somit ein

weiteres Element dar, über das die Entwicklung zum „autoritären Etatismus“ und „nationalen Wettbewerbsstaat“ (Hirsch 1995) vorangetrieben wird. Beispielhaft ist hierfür die Festlegung von Lohnleitlinien, durch die die Tarifautonomie systematisch untergraben wird. An die Stelle der Auseinandersetzungen zwischen den Tarifparteien um Lohnerhöhungen tritt die Bindung an Empfehlungen, die von „Experten“ der neuen institutionalisierten Wettbewerbspakte formuliert werden und die sich vorrangig am „Wohle des Standortes“ orientieren (Schauer 1999).

Die Etablierung „neuer sozialer Pakte“ basiert zwar auf einer Revitalisierung tripartistischer Verhandlungsformen; diese haben jedoch mit den (neo-) korporatistischen Arrangements des keynesianischen Wohlfahrtsstaates kaum noch etwas gemeinsam. Während es im „sozialen Korporatismus“ darum ging, die Arbeiterbewegung durch den Ausbau wohlfahrtsstaatlicher Leistungen und durch Lohnzuwächse politisch einzubinden, stellt der Wettbewerbskorporatismus eine Konzertierung im Dienste der nationalen Wettbewerbsfähigkeit dar. Innerhalb des zunehmend restriktiven Kontextes eines verschärften Wettbewerbs soll die kooperative Neustrukturierung der industriellen Beziehungen die angebotspolitische Modernisierung beschleunigen, durch die Erhöhung des Produktivitätswachstums zugleich aber auch die soziale Kohäsion sichern. Weiterreichende Forderungen, z.B. eine Korrektur der sozialen Polarisierung oder die Wiederherstellung der Vollbeschäftigung, werden freilich nicht aufgegriffen, da umverteilungspolitische und solidarische Maßnahmen dem Ziel einer verbesserten nationalen Wettbewerbsfähigkeit vermeintlich entgegen stehen.

Letztlich führt die Wirkungsmacht neoliberaler Deutungsmuster zu einem ruinösen „race to the bottom“, wenn nämlich das „concession bargaining“ in eine kurzfristige Kostensenkungsstrategie einmündet, die die nationalen Regulationsformen „auf Kosten der Nachbarn“ zu sichern sucht. Eine drohende Abwärtsspirale zu Lasten der Bevölkerungsmehrheit in den europäischen Staaten wird durch die „neuen sozialen Pakte“ keineswegs verhindert. Durch die Festschreibung einer moderaten Lohnentwicklungen ist in ihnen die Tendenz zu einem Unterbietungswettlauf sogar implizit angelegt. Zudem sorgt die Einführung der gemeinsamen Währung dafür, daß keine Wechselkursanpassungen mehr möglich sind und die Anpassungslast auf die Tarifparteien übertragen wird. Die Wahrscheinlichkeit einer Abwärtsspirale nimmt also zu. Mit einer „Europäisierung“ der Tarifauseinandersetzungen könnte man einer solchen Entwicklung entgegenwirken. Unterschiedliche Optionen stehen dabei zur Diskussion. Im folgenden Teil wird die Konzeption des „Koordinierungsansatzes“ vorgestellt, die in der sog. „Erklärung von Doorn“ bereits praktische Relevanz erlangt hat.

5. Perspektiven europäischer Re-Regulierung

Die Debatte um die Perspektiven einer europäischen Re-Regulierung der industriellen Beziehungen ist maßgeblich geprägt von den Auseinandersetzungen zwischen den „Euro-Pessimisten“ und den „Euro-Optimisten“. Die Euro-Optimisten sehen sich durch die Verabschiedung der „Euro-Betriebsräte“-Richtlinie ebenso wie durch die Wiederaufnahme des „Sozialen

Dialogs“ bestätigt, während die Euro-Pessimisten zurecht darauf hinweisen, daß diese Regelungen nur Mindeststandards darstellen und der „harte Kern“ der industriellen Beziehungen – die Tarifaueinandersetzungen – auf europäischer Ebene keine Rolle spielen. Allerdings stellen die verschiedenen Positionen jeweils unterschiedliche Dimensionen der Arbeitsbeziehungen (multi-sektoral/ sektoral/ betrieblich) auf europäischer Ebene in den Mittelpunkt: Während die Euro-Optimisten mit den Hinweisen auf die „Euro-Betriebsräte“-Richtlinie sowie das Wiedererstarken des „sozialen Dialogs“ die betriebliche bzw. multisektorale Dimension auf europäischer Ebene ansprechen, beziehen sich die Euro-Pessimisten vorrangig auf die sektorale Dimension, die auf europäischer Ebene am schwächsten entwickelt ist. Aus diesen unterschiedlichen Fokussierungen resultieren nicht nur divergierende Einschätzungen über den Stand und die Entwicklung der Arbeitsbeziehungen auf supranationaler Ebene, sondern auch konträre Bewertungen der Möglichkeiten und Aussichten einer „Europäisierung der Arbeitsbeziehungen“.

5.1. Der „Koordinierungsansatz“ des Europäischen Metallgewerkschaftsbundes (EMB)

In Analogie zu neueren integrationstheoretischen Ansätzen, die den europäischen Integrationsprozeß als Entwicklung eines Mehr-Ebenen-Systems begreifen, in dem unterschiedliche horizontale und vertikale Ebenen miteinander interagieren, wird ein Perspektivenwechsel vollzogen, der die Frage nach der Zukunft der industriellen Beziehungen, insbesondere aber nach den zukünftigen Tarifverhandlungsformen, grundsätzlich anders stellt. Da die tarifpolitische Regimekonkurrenz bereits heute schon einen erheblichen Einfluß auf die nationalen Tarifverhandlungen ausübt, besteht die strategische Herausforderung darin, einen politischen Ansatz für eine Europäisierung der Tarifpolitik zu entwickeln, „ohne dabei von vornherein auf ein supranationales Tarifvertragssystem bauen zu können“ (Schulten 1999: 204). In diesem Sinne wird von Teilen der Gewerkschaften eine Strategie diskutiert und z.T. bereits verfolgt, die als „Koordinierungsansatz“ bezeichnet wird.

Der bisher umfangreichsten Absprachen wurden vom Europäischen Metallgewerkschaftsbund fixiert. Mit der „Erklärung von Doorn“ vom (4./5. September 1998) zwischen den „Gewerkschaftsbünden“ der BeNeLux-Länder und Deutschlands haben sie erstmals praktische Bedeutung erlangt. Hierbei geht es nicht um den Aufbau supranationaler Tarifverhandlungssysteme, sondern um die sektorale Koordinierung der nationalen tarifpolitischen Ziele auf europäischer Ebene, die jedoch auch weiterhin innerhalb der nationalstaatlichen Tarifvertragsbeziehungen verfolgt und ausgehandelt werden. Supranationale Institutionen sind hierzu nicht unbedingt notwendig. Im Gegensatz zur Etablierung supranationaler Tarifvertragssysteme, bietet dieser Ansatz den entscheidenden Vorteil, daß eine Koordinierung zwischen der Gewerkschaften auf supranationaler Ebene nicht eines Pendantes auf Arbeitgeberseite bedarf, so daß „die Abhängigkeit von einer fehlenden europäischen Tarifvertragspartei auf Arbeitgeberseite“ (Schulten 1999: 205) aufgelöst wird.

Da die nationalen Tarifvertragssysteme und eine europäische Koordinierung der Tarifziele sich zueinander nicht substitutiv, sondern komplementär verhalten, kommt es außerdem zu einer wechselseitigen Stabilisierung. Ein wesentlicher euro-pessimistischer Einwand bezieht sich auf die Schwierigkeit, jenseits der weniger konflikträchtigen Themen (wie z.B. Elternurlaub und Weiterbildung, die in den europäischen Sozialdialogen ausgehandelt wurden), supranationale Regelungen auch bei den sogenannten „harten Themen“ wie Löhnen und Arbeitszeiten zu erzielen. Eine entscheidende Stärke des „Koordinierungsansatzes“ besteht nun darin, die Verhandlungen über diese „harten Themen“ der Regimekonkurrenz zu entziehen und zugleich das Bewußtsein für die europäische Dimension gewerkschaftlicher Gegenmacht zu schärfen. Dieser Ansatz bezieht sich dabei nicht nur auf eine sektorale Koordination auf europäischer Ebene. Er enthält auch einen Modus, um die Volumina nationaler Tarifforderungen festzulegen, ohne die unterschiedlichen Leistungsniveaus und Produktivitätsentwicklungen außer Acht zu lassen. Die „Faustformel“ bezieht sich auf eine paritätische Partizipation der Arbeitnehmer am Produktivitätswachstum plus den Ausgleich der Inflationsrate. Obwohl diese Orientierung auf den sog. kostenneutralen Verteilungsspielraum keine Umkehrung der negativen Umverteilung der letzten zwei Dekaden bedeutet, wäre ihre tarifpolitische Umsetzung dennoch ein relativer Erfolg: Erstens würde damit eine „beggar-my-neighbour“-Strategie verhindert, die durch eine wettbewerbsorientierte Tarifpolitik die nationale Konkurrenzposition auf Kosten der anderen Mitgliedstaaten zu verbessern versucht. Die Gefahr einer Abwärtsspirale könnte somit zumindest verkleinert werden. Zweitens wäre es angesichts der Tatsache, daß es den Gewerkschaften seit Jahren nicht mehr gelingt, den kostenneutralen Verteilungsspielraum auszuschöpfen, durchaus ein relativer Erfolg, wenn dieses Ziel wieder erreicht würde.

Schulten betont, daß dieses Konzept als (umverteilungspolitische) Strategie betrachtet werden müsse, die ein Mindestvolumen definiert, aber „nach oben“ durchaus offen bleibt. Der Einwand, eine produktivitätsorientierte Tarifpolitik laufe auf einen technokratischen Verhandlungsmodus hinaus, bei dem es weniger um politische Auseinandersetzungen als vielmehr um das Feilschen über statistische Meßgrößen ginge, erscheint daher wenig plausibel. Entscheidend ist der Effekt, daß sich die Gewerkschaften von der Wettbewerbslogik der Standortkonkurrenz distanzieren, um „statt dessen eigene politische und ökonomische Kriterien für eine nicht-wettbewerbsorientierte, solidarische Tarifpolitik in Europa zu formulieren“ (Schulten 1999: 205).

5.2. „Koordinierung“ und „neue soziale Pakte“

Die Prämissen der „neuen sozialen Pakte“ stehen einer „Koordinierung“ zwischen den sektoralen Gewerkschaftsorganisationen diametral entgegen.⁶⁸ Der Wettbewerbskorporatismus basiert in erster Linie darauf, daß sich die Gewerkschaften auf eine moderate Lohnpolitik einlassen, die

⁶⁸ Wie sehr die neuen sozialen Pakte einer solidarischen Lohnpolitik widersprechen wird dadurch deutlich, daß die IG Metall in der Tarifrunde 2000 Lohnabschlüsse akzeptiert hat, die sich an dem Abschluß in der Chemieindustrie orientierten. Die Erklärung von Doorn wurde dabei eindeutig unterlaufen. Die Vorgabe einer solchen moderaten Lohnpolitik kam direkt aus dem Bündnis für Arbeit.

ihrerseits dann Zugeständnisse von Seiten der Unternehmensvertreter ermöglicht. Wenn das geforderte Tarifabschlußvolumen zwischen den Gewerkschaftsverbänden auf europäischer Ebene definiert wird und prinzipiell auf die volle Ausschöpfung des kostenneutralen Verteilungsspielraum abzielt, machen „neue soziale Pakte“ aus Sicht des Kapitals so gut wie keinen Sinn mehr. Andererseits ist es durchaus möglich, daß gerade durch eine funktionierende Koordination zwischen den Gewerkschaften die Attraktivität „neuer sozialer Pakte“ zunimmt: Wenn die Gewerkschaften eines Landes aus dem europäisch verabredeten Tarifvolumen ausbrechen und niedrigen Lohnabschlüssen zustimmen, dann sind die damit verbundenen Wettbewerbsvorteile und kurzfristigen positiven Arbeitsmarkteffekte besonders groß.⁶⁹

Doch selbst wenn eine europäische Koordinierung zwischen den Gewerkschaften auf der sektoralen Ebene vorangetrieben würde, laufen sie immer wieder Gefahr, durch das Ausscheren einzelner Gewerkschaften unterwandert zu werden. Das gesamte System bleibt daher permanent gefährdet. Doch tatsächlich beginnen die Schwierigkeiten bereits, bevor das System etabliert ist. Die nationalen Sozialpakete erschweren eine transnationale Kooperation schon im Vorfeld, und das „concession bargaining“ der Gewerkschaften behindert alle Versuche, der transnationalen Organisation oder auch nur Koordination. Die offensiv propagierte Ideologie einer wettbewerbsorientierten Standortlogik, die nicht zuletzt auf der Annahme beruht, daß eine europäische Regulierung oder gar Supranationalisierung der Arbeitsbeziehungen unmöglich ist, könnte sich somit möglicherweise als „self-fulfilling-prophecy“ reproduzieren.

5.3. Wettbewerbskorporatismus und „Makro-Dialog“

Die „neuen sozialen Pakte“ gefährden nun aber nicht nur eine solidarische tarifpolitische Koordination, sondern auch den Übergang in eine neue gesamtwirtschaftliche Wachstumskonstellation. Hiervon hängt maßgeblich ab, ob eine positive Beschäftigungsentwicklung und der Abbau der Arbeitslosigkeit realisiert werden können. Solange die EZB primär auf die Wahrung einer eng definierten monetären Stabilität abzielt, und die streng gefaßten Maastrichtkriterien die Regierungen zu einer restriktiven Haushaltspolitik verpflichten, sind geld- und fiskalpolitische Impulse zur Stimulierung des Wirtschaftswachstums und der Beschäftigungsentwicklung nicht zu erwarten. Die restriktive Fiskal- und Geldpolitik, die dem Primat der Preisstabilität geschuldet ist, stellt eine entscheidende Ursache der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit in Europa dar. Die beschäftigungspolitischen Effekte makroökonomischer Richtungsentscheidungen werden von den Anhängern wettbewerbskorporatistischer Pakte systematisch ausgeblendet und folglich nicht in Frage gestellt. Die neoliberale Konfiguration des europäischen Integrationspfades, der die Prozesse der kompetitiven Deregulierungs- und Austeritätspolitik induziert, wird somit als ein feststehendes Datum akzeptiert. Aus der mikroökonomisch begrenzten Problemwahrnehmung der

⁶⁹ Es kann zu recht bezweifelt werden, daß moderate Lohnabschlüsse tatsächlich zu positiven Arbeitsmarkteffekten führen: Von niedrigen Lohnzuwächsen profitiert in erster Linie die Exportwirtschaft. Durch die Senkung der Kaufkraft und den Rückgang der Nachfrage auf dem Binnenmarkt könnte per Saldo aber langfristig ein Beschäftigungsabbau eintreten.

Arbeitslosigkeit (Arbeitsmarkttrigiditäten, hohe Residualeinkommen, „Mismatch“ zwischen Qualifizierung und Arbeitsnachfrage, hohe Lohnkosten) resultiert die Vorstellung, durch veränderte Marktstrukturen (Deregulierungen), verbesserte Angebotsbedingungen (Infrastruktur, Bildung, etc.) und geringere Arbeitskosten (Löhne, Sozialbeiträge, etc.) die Schieflage auf den Arbeitsmärkten ausbalancieren zu können.

Dieser mikroökonomisch eingegengten Perspektive geraten die makroökonomischen Ursachen der Massenarbeitslosigkeit offenbar vollkommen aus dem Blick. Im Umkehrschluß geht es darum, die geld-, fiskal- und lohnpolitischen Entscheidungen nicht einfach in ein dogmatisches Korsett monetaristischer Zielsetzungen zu pressen, sondern unter Berücksichtigung von beschäftigungs- wie auch sozialpolitischen Kriterien wirklich aufeinander abzustimmen. Kritischere Stimmen sprechen daher von der Notwendigkeit, einen verbindlichen „Makro-Dialog“ (Hein/Heise 1999) zu etablieren, der „eine Kooperation der Politikträger und die Koordination der von ihnen eingesetzten Instrumente“ ermöglicht. Ein erster Vorstoß in diese Richtung durch die französische Regierung, die sich für eine europäische Wirtschaftsregierung aussprach, ist zwar gescheitert. Auf dem Kölner EU-Gipfel ist jedoch ein Koordinationsverfahren beschlossen worden, „in dessen Rahmen sich die europäischen Tarifparteien (als Mitglieder des Sozialdialogs), die nationalen Regierungen und die Kommission (als Mitglieder des Ausschusses für Beschäftigung und Arbeitsmarkt) und die Europäische Zentralbank treffen“ (Hein/Heise 1999) und untereinander verständigen. Zumindest perspektivisch könnte dieses Verfahren die Herausbildung kollektiver Akteure auf der EU-Ebene begünstigen und einen übergreifenden supranationalen „Makro-Dialog“ anstoßen. Dessen Möglichkeiten bleiben jedoch solange eingeschränkt, wie das Design und die Funktionsweise der WWU in ihrer Substanz nicht verändert werden.

Literatur

- Bieling, H.-J. (2000): Sozialdemokratische Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik in der neoliberalen Konstellation, FEG-Arbeitspapier Nr. 20, Marburg
- Bieling, H.-J./Deppe, F. (1996): Internationalisierung, Integration und politische Regulierung, in: M. Jachtenfuchs/B. Kohler-Koch (Hg.): Europäische Integration, Opladen, S. 481-511
- Bieling, H.-J./Deppe, F. (1999): Europäische Integration und industrielle Beziehungen- Zur Kritik des Konzeptes des „Wettbewerbskorporatismus“, in: H. Schmitthenner/H.-J. Urban (Hg.): Sozialstaat als Reformprojekt, Hamburg, S. 275-300
- Bieling, H.-J./Steinhilber, J. (2000): Hegemonic projects in the process of European Integration“, in: dies. (Ed.): Dimensions of a critical theory of European integration, FEG-Studie Nr. 13, Marburg
- Deppe, F./Felder, M. (1993): Zur Post-Maastricht-Krise der Europäischen Gemeinschaft, FEG-Arbeitspapier, Nr. 10, Marburg
- Dølvik, J. E. (1998): Die Spitze des Eisbergs? Der EGB und die Entwicklung eines Euro-Korporatismus, Westfälisches Dampfboot, Münster
- Dreher, C./Fleig, J./Harnischfeger, M./Kliner, M. (1995): Neue Produktionskonzepte in der deutschen Industrie. Bestandsaufnahme, Analysen und wirtschaftspolitische Implikationen, Heidelberg

- Ebbinghaus, B./Visser, J. (1994): Barrieren und Wege „grenzenloser Solidarität“. Gewerkschaften und Europäische Integration, in: Streeck, W. (Hg.): Staat und Verbände. PVS Sonderheft, Opladen, S. 223-289
- Falkner, G. (1997): The Maastricht Social Policy Policy Agreement: Which Lessons to Learn?, in: Lipietz, A. et al: Labour Markets and Employment Policy in the European Union, FEG-Studie Nr. 10, Marburg, S. 91-10
- Gill, S. (1992): The Emerging World Order and European Change: The Political Economy of European Union, in: R. Miliband/L. Panitch (Hg.): New World Order?, Socialist Register, London, S. 157-196
- Hassel, A. (1999): Bündnisse für Arbeit: Nationale Handlungsfähigkeit im europäischen Regimewettbewerb, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Discussion Paper, 99/5
- Hassel, Anke (1998): Soziale Pakte in Europa, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Bd. 49, Nr. 10, S. 626-638
- Hein, E./Heise, A. (1999): Beschäftigungspolitische Möglichkeiten und Beschränkungen des Bündnisses für Arbeit: der fehlende „Makro-Dialog“, in: WSI-Mitteilungen, Heft 12/1999, S.825-838
- Hirsch, J. (1995): Der nationale Wettbewerbsstaat. Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus (Berlin)
- Hirsch, J./Roth, R. (1986): Das neue Gesicht des Kapitalismus, Hamburg
- Keller, B. (1993): Die soziale Dimension des Binnenmarktes. Zur Begründung einer europessimistischen Sicht, in: Politische Vierteljahresschrift, Vol. 34, S. 588-612
- Kern, H./Schumann, M. (1996): Vorwärts in die Vergangenheit? Zustand der Arbeit- Zukunft der Arbeit; in Gewerkschaftliche Monatshefte 11-12, 715- 724
- Leibfried, S./Pierson, P. (1995): The Dynamics of Social Policy Integration, in: Leibfried, S./Pierson, P.: European Social Policy. Between Fragmentation and Integration, Washington D.C., S. 432-465
- Pickshaus, K. (2000): Das Phänomen des „Arbeitens ohne Ende“, in: K. Pickshaus/K. Peters/W. Gleißmann, „Der Arbeit wieder ein Maß geben- Neue Managementkonzepte und Anforderungen an eine gewerkschaftliche Arbeitspolitik, Supplement der Zeitschrift Sozialismus, H. 2/2000
- Revelli, M. (1999): Die gesellschaftliche Linke, Münster
- Rhodes, M. (1997): Globalisation. Labour Markets and Welfare States: A Future of 'Competitive Corporatism'?, in: M. Rhodes/Y. Mény (Hg.): The Future of European Welfare: A New Social Contract?, EUI Working Papers, S. 178-203
- Röttger, B. (1997): Neoliberale Globalisierung und eurokapitalistische Regulation, Münster
- Scharpf, F.(1999). Regieren in Europa, Frankfurt/M, New York
- Schauer, H. (1999): Bündnisaussichten. Die neokorporative Fortsetzung des Neoliberalismus; in: Sozialismus, Heft 6, 33-39
- Schmitter, P.C./Grote, J.R. (1997): Der korporatistische Sisyphus: Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft; in: PVS, Vol. 38, No. 3, 530-554
- Schulten, T. (1998): Perspektiven nationaler Kollektivvertragsbeziehungen im integrierten Europa; in: Kohler-Koch, B. (Hrsg.), Regieren in entgrenzten Räumen, 145-168
- Schulten, T./Bispinck, R. (Hg.)(1999): Tarifpolitik unter dem EURO. Perspektiven einer europäischen Koordinierung: das Beispiel: Metallindustrie, Hamburg

- Schumann, M. et. al. (1994): Der Wandel der Produktionsarbeit im Zugriff neuer Produktionskonzepte; in: N. Beckenbach, N./W. van Treek (Hrsg.), Umbrüche gesellschaftlicher Arbeit, Göttingen
- Streeck, W. (1998a): The Internationalization of Industrial Relations in Europe. Prospects and Problems, MPIfG Discussion Papers No. 2, S. 1-14
- Streeck, W. (1998b): Gewerkschaften zwischen Nationalstaat und Europäischer Union, in: WSI- Mitteilungen, Heft 1, S 1-14
- Strutynski, P. (1999): Arbeitspolitik am Ende des fordistischen Jahrhunderts; in: Z. Zeitschrift marxistische Erneuerung, 10.Jg., Nr. 37, 16-34
- Teague, P. (1999): Reshaping Employment Regimes in Europe: Policy shifts alongside Boundary change; in: Journal of European Public Policy, Vol. 19, 33-62
- Tidow, S. (1998): Europäische Beschäftigungspolitik: Herausbildung eines Politikfeldes und die Vertragsrevision von Amsterdam, FEG-Arbeitspapier Nr. 18, Marburg
- Tidow, S. (1999): Benchmarking als Leitidee. Zum Verlust des Politischen in der europäischen Perspektive, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, H. 3, Jg. 44, S. 301-309
- Traxler, F. (1993); Vom Nachfrage- zum Angebotskorporatismus?, in: Tálos, E. (Hg.): Sozialpartnerschaft: Kontinuität und Wandel eines Modells, Wien, S. 102-116
- Traxler, F.(1998): Der Staat in den Arbeitsbeziehungen. Entwicklungstendenzen und ökonomische Effekte im internationalen Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift, 39. Jg., Heft 2, S. 235-260
- Traxler, F. (2000): Nationale Pakte im internationalen Vergleich; in: WSI- Mitteilungen, 53. Jg., H. 7, S. 411- 418
- Urban, H.- J. (2000): Das Drehbuch zum ‚Bündnis für Arbeit‘ oder: Welche Rolle die Gewerkschaften spielen müssen, um bündnisfähig zu sein, in: H.- J. Urban (Hg.), Beschäftigungsbündnis oder Standortpakt. Das ‚Bündnis für Arbeit‘ auf dem Prüfstand, Hamburg, S. 17- 46

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 (vergriffen)
- Nr. 3:** Eva Lavon, Das Nordamerikanische Freihandelsabkommen (NAFTA): Weltmarktorientierte Entwicklung gegen die Gewerkschaften?, (Juni 1994) UKB 20 DM (vergriffen)
- Nr. 4:** Hans-Jürgen Bieling/Frank Deppe (Hrsg.), Entwicklungsprobleme des europäischen Kapitalismus, (August 1994) UKB 25 DM (vergriffen)
- 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 (vergriffen)
- Nr. 9:** Kai Michelsen, Die gescheiterte Transformation des "schwedischen Modells", (Februar 1997) UKB 25 DM (vergriffen)
- Nr. 10:** Labour Markets and Employment Policy in the European Union. Contributions by Alain Lipietz, Martin Seelb-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
- Nr 11:** Robert W. Cox, Weltordnung und Hegemonie – Grundlagen der „Internationalen Politischen Ökonomie“, mit einem Vorwort von Hans-Jürgen Bieling, Frank Deppe und Stefan Tidow, (Dezember 1998), UKB 25 DM
- Nr. 12:** Jochen Steinhilber, Die französische Europadebatte der achtziger und neunziger Jahre – Zwischen nationalstaatlicher Konsolidierung und Europäischer Integration, (Dezember 1998), UKB 25 DM (vergriffen)
- Nr. 13:** Hans-Jürgen Bieling/Jochen Steinhilber (Eds.), Dimensions of a Critical Theory of European Integration. Contributions by Frank Deppe, Stephen Gill, Hans-Jürgen Bieling/Jochen Steinhilber, Henk Overbeek, Bastiaan van Appeldoorn, Magnus Ryner and Dieter Plehwe, (März 2000) 184 Seiten, UKB 25 DM
- Nr. 14:** Ho-Geun Lee, Die Europäische Sozialpolitik im System der Mehrebenenregulation. Vom nationalen keynesianischen Wohlfahrtsstaat zum „europäischen schumpeterianischen Leistungsregime“, (Juni 2000), UKB 40 DM.
- Nr. 15:** Frank Deppe/Stefan Tidow (Hg.), Europäische Beschäftigungspolitik. Mit Beiträgen von: Martin Beckmann, Alvaro Berriel Díaz, Frank Deppe, Patrick Dold, Michael Felder, Gabriele Gilbert, Sven Gronau, Christina Jung, Jochen Steinhilber und Stefan Tidow (Oktober 2000), UKB 25 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 (vergriffen)
- Nr. 5:** Robin Jacobitz, Antonio Gramsci - Hegemonie, historischer Block und intellektuelle Führung in der internationalen Politik, (August 1991) UKB 7 DM
- 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
- Nr. 19:** Otto Holman, Neoliberale Restrukturierung, transnationale Wirtschaftsbeziehungen und die Erweiterung der EU nach Mitte- und Osteuropa, (Dezember 1999), UKB 13 DM
- Nr. 20:** Hans-Jürgen Bieling, Sozialdemokratische Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik in der neoliberalen Konstellation, (April 2000), UKB 13 DM.