

Eine Veröffentlichung der Deutsch-Britischen Stiftung

Europäisierung von Beschäftigungspolitik in Deutschland und Großbritannien

Brian Ardy, Gaby Umbach

Zusammenfassung der Projektergebnisse

Einleitung

Die Notwendigkeit, auf die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit im immer stärker integrierten Gemeinsamen Markt der EU zu reagieren, führte zur Entwicklung der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS). Sie wurde im Dezember 1997 mit dem übergeordneten Ziel der Schaffung neuer Arbeitsplätze in der EU verabschiedet, um die Qualität und die Koordination der nationalen Beschäftigungspolitiken der EU-Mitgliedstaaten zu verbessern. Aufgrund der großen Bandbreite beschäftigungspolitischer Leistungsfähigkeit und unterschiedlicher Arbeitsmarktpolitiken der EU-Mitgliedstaaten erschien die Anwendung der klassischen Gemeinschaftsmethode hier jedoch nicht praktikabel. Daher kam mit der EBS der neue Ansatz der ‚offenen Methode der Koordinierung‘ (OMK) zum Tragen, in der gemeinsame Ziele festgelegt und der Tenor der gewünschten Politiken aufgezeigt wurde, die konkrete Ausformulierung der Maßnahmen zur Implementation der Politiken jedoch den einzelnen Mitgliedstaaten überlassen wurde.

Mit der EBS wurde ein jährlicher Zyklus von Richtlinien, Nationalen Aktionsplänen, Berichten, Evaluationen und Einsatz von öffentlichem sowie Gruppendruck geschaffen, mit dem die Mitgliedstaaten dazu angeregt werden sollten, von den Erfolgen bzw. Fehlern der anderen EU-Mitgliedstaaten zu lernen. Die Umsetzung der EBS sowie ihrer Empfehlungen und Richtlinien in den Mitgliedstaaten sollte durch gegenseitiges ‚Politiklernen‘, ‚Benchmarking‘ (Erfolgskontrolle anhand festgesetzter Ziele) sowie ‚Naming and Shaming‘ (Benennung von Fehlverhalten oder Nichtumsetzung in den Mitgliedstaaten) erfolgen. Strafen für die Nichtumsetzung waren und sind nicht vorgesehen. Die OMK kann daher als Antwort auf die Entwicklung im Politikbereich gesehen werden, mit der die europäische Ebene versucht, auf die zunehmende Diversität in der erweiterten EU und auf die Ausdehnung des Politikbereichs auf immer sensiblere Themengebiete einzugehen.

Das vorliegende Forschungsprojekt widmet sich der Analyse des Einflusses dieses neuen beschäftigungspolitischen Koordinierungsprozesses auf Deutschland und Großbritannien als Beispiele für sehr unterschiedliche politische und wirtschaftliche Systeme. Es untersucht dabei die Effekte der EBS in diesen beiden Ländern und versucht auf der Basis der Ergebnisse darüber hinausreichende Aussagen über die Funktionsweise der EBS zu treffen. Im Rahmen dieser Fokussierung konzentriert sich die Analyse auf die Beantwortung von vier Untersuchungsfragen. Erstens, würde die EBS eine Anpassung nationaler Politikgestaltungsprozesse bewirken und würde sie dabei Einfluss auf nationale politische Institutionen und das Netzwerk der in der nationalen Beschäftigungspolitikentwicklung beteiligten Akteure haben? Zweitens, sind Auswirkungen auf den nationalen veröffentlichten und öffentlichen Diskurs über Beschäftigungspolitik festzustellen, d.h. hat die nationale Berichterstattung und politische Deliberation über die EBS dazu beigetragen, dass die beschäftigungspolitische Koordinierung auf europäischer Ebene als erfolgreich angesehen wurde? Drittens, hat die EBS zu einer Konvergenz nationaler Politiken geführt? Und viertens, ist die beschäftigungspolitische Leistungsfähigkeit Großbritanniens, aufgrund der größeren Flexibilität des britischen Arbeitsmarktes, der Deutschlands überlegen? Die positive Beantwortung der letzten Frage würde die in der EBS verankerten flexiblen beschäftigungspolitischen Elemente unterstützen.

Die EBS und der Politikgestaltungs- und -entscheidungsprozess

- Die EBS verursachte keine grundlegenden Änderungen der vorhandenen nationalen Institutionen und Akteursnetzwerke der Beschäftigungspolitik. Bestehende Institutionen und Verfahren wurden in beiden Ländern genutzt und die vorhandenen institutionellen und prozeduralen Aspekte wurden weiterentwickelt, um den Anforderungen der EBS gerecht zu werden.
- Die nationalen EBS-bezogenen Entscheidungsprozesse beanspruchen ein hohes Maß an Koordinierung und sind durch einen hohen Grad an Komplexität mit Kontakten zwischen den verschiedenen Ministerien, zwischen diesen und den Ländern (in Deutschland) sowie zwischen den politischen Akteuren und den Sozialpartnern charakterisiert. Im Gegensatz hierzu verfügt Großbritannien über eine zentralisierte Struktur mit weniger Akteuren und mit der Zugangsstrukturierung der Sozialpartnerkontakte durch ein einziges Ministerium.
- Die direkte Beteiligung der Sozialpartner in einem sehr frühen Stadium der Formulierung von Beschäftigungspolitiken ist sowohl in Deutschland als auch in Großbritannien als relativ neu anzusehen. Das Ausmaß der tatsächlichen Berücksichtigung der Sozialpartner ist jedoch – aufgrund des engen Zeithorizonts des jährlichen EBS-Zyklus, des damit verbundenen Zeitdrucks und der limitierten Ressourcen der Sozialpartner als unzureichend einzustufen.
- Die Politiknetzwerke sind generell durch eine hohe Komplexität und die Vielzahl ihrer Interaktionsstrukturen charakterisiert, obwohl insgesamt der Kreis der involvierten Akteure klein ist und auf nationaler Ebene daher als ‚geschlossener

Expertenkreis' bezeichnet werden kann. Die Reform der EBS im Jahr 2003 könnte jedoch – durch die Einführung mehrjährigen Bewertungszyklen – eine stärkere Involvierung der Sozialpartner unterstützen.

Die nationale öffentliche Debatte über die Europäische Beschäftigungsstrategie

- Die EBS konnte sowohl in Deutschland als auch in Großbritannien nur ein sehr geringes Medienprofil entwickeln. Das Interesse an der Berichterstattung ging zudem im Laufe der EBS zurück.
- Nationale Probleme und Politikansätze überwiegen weitestgehend in der öffentlichen Debatte und Wahrnehmung. Im Durchschnitt erschienen im Zeitraum von 1998 bis 2002 nur ca. 3 Artikel pro Jahr in jeder der insgesamt untersuchten 12 Zeitungen.
- Nationale Parlamentsdebatten waren begrenzt und fanden keinen Eingang in die öffentliche Debatte und Medienberichterstattung.
- Die fehlende öffentliche Aufmerksamkeit für die EBS begrenzt zudem die effektive Umsetzung der Empfehlungen, die sich auf nationale Beschäftigungspolitiken beziehen.
- Bemerkenswertweise wurde die EBS in Deutschland nicht zur Rechtfertigung der Agenda 2010 herangezogen.

Die EBS und nationale Beschäftigungspolitiken

- Obwohl Deutschland seine Beschäftigungspolitik analog zu den beschäftigungspolitischen Richtlinien der EBS entwickelte, war die Veränderung deutscher Beschäftigungspolitik bis 2003 eher gering. Grundlegendere Reformen wurden mit der Agenda 2010 eingeführt, die jedoch stärker von Haushaltsaspekten und der steigenden Arbeitslosigkeit als von der Anpassung an die EBS beeinflusst waren.
- Die britische Beschäftigungspolitik stimmt im allgemeinen mehr mit der EBS überein als die deutsche, war jedoch bereits bei der Einführung der EBS sehr nahe an deren Grundsätzen. Neue beschäftigungspolitische Maßnahmen waren zudem eher das Ergebnis nationaler Problemlagen und Präferenzen.
- Die EBS beeinflusst nationale Beschäftigungspolitik auf eine subtile Art und Weise, indem sie die Einstellungen und Ansichten von beteiligten Politikexperten mitprägt. Eine solche Wirkungsweise hat jedoch eher langfristig Einfluss auf Politikinhalte. Somit ist es schwierig, den Einfluss der EBS klar vom Einfluss genereller Prozesse der Präferenzbildung.

Die EBS und die Leistungsfähigkeit nationaler Beschäftigungspolitiken

- Die EBS ist erst seit sechs Jahren in Kraft und ihr Einfluss sowie ihre Effekte auf die Beschäftigungspolitiken Deutschlands und Großbritanniens sind in dieser kurzfristigen Perspektive schwer zu beurteilen. Aufgrund dieser zeitlichen Verzögerung und anderer genereller makroökonomischer Faktoren ist es darüber hinaus schwer, den eigentlichen Effekt der EBS zu isolieren und hervorzuheben.
- Generell unterstützt die EBS die Einführung flexibler Arbeitsmarktpolitiken. Großbritannien verfügt über den flexibelsten Arbeitsmarkt innerhalb der EU, während Deutschland einen der inflexibleren aufweist. Daher ermöglicht ein Langzeitvergleich zwischen beiden Ländern Aussagen über die Fähigkeit der Steigerung des beschäftigungspolitischen Leistungsvermögens durch erhöhte Flexibilisierung, wie sie in der EBS vertreten wird.
- Im Hinblick auf die Ziele der EBS übersteigt die beschäftigungspolitische Performanz Großbritanniens die Deutschlands in den meisten Bereichen:
 - Großbritanniens Gesamtbeschäftigungsrate, die Beschäftigungsrate von Frauen sowie die älterer Arbeitnehmer übersteigt die Deutschlands,
 - Arbeitslosenquote und Langzeitarbeitslosenquote sind niedriger als in Deutschland,
 - die strukturelle Arbeitslosigkeit ist in Großbritannien stärker zurückgegangen als in Deutschland.
- Eine tiefer gehende Analyse lässt jedoch den Eindruck entstehen, dass die relative beschäftigungsbezogene Leistungsfähigkeit Großbritanniens weniger zufrieden stellend ist:
 - Die deutsche Wiedervereinigung hat die beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitische Leistungsfähigkeit Deutschlands eingeschränkt: Auch wenn die direkten Effekte der Inklusion ostdeutscher Arbeitnehmer auf die Beschäftigungsraten erstaunlich gering blieben, verhinderte dieser historische Schritt jedoch das generelle Wachstum der deutschen Wirtschaft.
 - Einige strukturelle Unterschiede, wie z.B. der der Frauen-Beschäftigungsquote sind historisch geprägt und ändern sich nur langsam.
 - Arbeitslosigkeit in Großbritannien könnte insofern unterschätzt werden, als dass hier der Aspekt der versteckten Arbeitslosigkeit die tatsächlichen Arbeitslosenzahlen verfälscht und daher leicht über das Problem der hohen Untätigkeitsquote unter britischen Männern hinwegtäuscht.
 - Einige Aspekte der beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitische Leistungsfähigkeit Deutschlands sind positiv zu bewerten, wie z.B. die niedrige Jugendarbeitslosigkeit oder eine geringe Variation in den regionalen Beschäftigungsquoten.

Fazit

- Der Einfluss der EBS auf nationale beschäftigungspolitische Entscheidungsprozesse war eher gering.
- Die EBS hatte keinen Einfluss auf die nationale öffentliche Debatte oder politische Deliberation.
- Die EBS führte nicht zu einem großen und grundlegenden Strukturwandel nationaler Beschäftigungspolitiken. Trotzdem stimmte die Themensetzung in diesem Bereich in beiden Ländern mit den übergeordneten Zielen der EBS überein.
- Großbritannien kann – aufgrund seiner größeren Konformität mit der EBS und seiner besseren wirtschaftlichen Situation – eine höhere beschäftigungsbezogene Leistungsfähigkeit vorweisen als Deutschland. Jedoch sind die Ergebnisse nicht so befriedigend, wie der erste Eindruck vermittelt. Zudem haben hier die einigungsbezogenen Probleme in Deutschland immer noch einen Einfluss.
- Die EBS ist relative neu und ihr Einfluss könnte mit längerer Lebensdauer noch ansteigen. Nichtsdestoweniger hat sie bedauernswerterweise bislang nur einen geringen sichtbaren Einfluss auf nationale Beschäftigungspolitikgestaltung, -politiken und -leitungsfähigkeit.

Weitere Information:

Annette Birkholz
Anglo-German Foundation/Deutsch-Britische Stiftung
34 Belgrave Square, London SW1X 8DZ
Tel +44 (0)20 7823 1123, Fax +44 (0)20 7823 2324
E-mail ab@agf.org.uk, Website www.agf.org.uk

Brian Ardy
European Institute, London South Bank University
Borough Road, London SE1 0AA
Tel +44 (0)20 7815 8129, E-mail ardybm@lsbu.ac.uk

Gaby Umbach
Jean-Monnet Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Forschungsinstitut für Politische Wissenschaft und Europaeische Fragen, Universität zu Köln
Gottfried-Keller-Str. 6, D-50931 Köln
Tel +49 (0)221 9402541, E-mail gaby.umbach@uni-koeln.de

Anmerkungen:

Deutsch-Britische Stiftung: Seit dreißig Jahren trägt die Stiftung zu Entscheidungsfindungen bei, indem sie bi-nationale Forschung und Diskussionen unterstützt sowie deren Ergebnisse Verantwortungsträgern in Wirtschaft, Politik und Verwaltung zugänglich macht. Themen dabei sind wirtschaftliche und soziale Herausforderungen, die beiden Ländern gemeinsam sind. Rezensionskopien des Berichtes können Sie bei der Deutsch-Britischen Stiftung anfordern.

Es besteht auch die Möglichkeit, den Bericht unentgeltlich direkt von der Website der Stiftung herunter zu laden www.agf.org.uk

Der Autoren des Berichtes sind:

Brian Ardy, European Institute, South Bank University, London; Gaby Umbach, Jean-Monnet Lehrstuhl für Politikwissenschaft Forschungsinstitut für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen, Universität zu Köln