

Das Rückgrat eines sozialen Europas



Prof. Dr. Martin Heidenreich

Professur für Sozialwissenschaftliche Europaforschung



Jenny Buchkremer, Andreas Huber und Sascha Zirra

Mitarbeiter

Die offene Methode der Koordinierung als europäisches Instrument zur Modernisierung nationaler Sozial- und Beschäftigungsordnungen

von Jenny Buchkremer, Martin Heidenreich, Andreas Huber und Sascha Zirra

Der europäische Binnenmarkt, die gemeinsame Währung, die verschiedenen Erweiterungen und die europaweite Koordinierung der Haushalts- und Wirtschaftspolitik haben erhebliche Auswirkungen auf die soziale Situation der Menschen – und diese Folgen können nicht mehr ausschließlich auf nationalstaatlicher Ebene bewältigt werden. Neue Formen des Sozialschutzes sind nötig geworden. Ein neuartiges Mittel hierfür ist die offene Methode der Koordinierung, die auf eine stärkere Kooperation und ein wechselseitiges Lernen zwischen den Mitgliedstaaten und auf eine stärkere Beteiligung der Zivilgesellschaft setzt.

Der in den 1950er Jahren begonnene Prozess der europäischen Einigung wird vom Vorrang der wirtschaftlichen Integration bestimmt. Dieser Weg war bis in die 1990er Jahre außerordentlich erfolgreich. Die europäische Integration wurde durch Kaufleute, Industrielle und Bürokraten vorangetrieben, nachdem die Pläne der Feldherren und die Visionen der Philosophen und Schriftsteller gescheitert waren. Der Europäischen Union (EU) ist es gelungen, „aus dem ewigen Nachkriegssatz ‚nie wieder Krieg‘ ein politisches Programm, eine Hoffnung für Millionen und ein Gebet für Viele“ zu machen, wie es der luxemburgische Premierminister Jean-Claude Juncker anlässlich der Verleihung des Walter Hallstein Preises im November 2005 ausdrückte.

Diese wirtschaftliche Integrationsstrategie trifft jedoch mit der Währungsunion und der Osterweiterung

auf Grenzen, wie nicht zuletzt die Ablehnung des europäischen Verfassungsvertrags in Frankreich und den Niederlanden (2005), der Widerstand gegen den Beitritt weiterer Länder (etwa der Türkei) und die Skepsis gegen die weitere Liberalisierung der Agrar-, Textil- und Dienstleistungsmärkte zeigen. Eine wichtige Ursache für die Ablehnung des europäischen Verfassungsvertrags war die vermeintlich fehlende sozialpolitische Flankierung der wirtschaftlichen Integrationsprozesse. *Unsere These ist daher, dass die Zustimmung der europäischen Bevölkerung zur Fortführung des europäischen Integrationsprojektes davon abhängt, dass sich die EU stärker als bisher mit den sozial-, beschäftigungs- und gesellschaftspolitischen Voraussetzungen und Folgen ihres Handelns auseinander setzt.* Es sind neue Formen des Sozialschutzes auf europäischer Ebene erforderlich.

Eine Voraussetzung hierfür ist die Entwicklung institutioneller Formen, die den Besonderheiten des europäischen Mehrebenensystems, der Vielfalt der europäischen Wohlfahrtsregime und den Entscheidungsvorhalten der Nationalstaaten („Subsidiarität“) Rechnung tragen.

In den 1990er Jahren hat die Europäische Union (EU) ein Verfahren entwickelt, das systematische Lernprozesse zwischen den Mitgliedstaaten der EU institutionalisiert. Dies könnte die Anpassung der nationalen Sozialschutzsysteme an die zunehmende Öffnung der nationalen Wirtschaftsräume und die Entwicklung neuartiger, eher auf Chancengleichheit beruhender Formen der sozialen Absicherung unterstützen. Im Gegensatz zu verbindlichen Rechtsnormen beruht die so genannte Offene Methode der Koordinierung (OMK) auf der freiwilligen Beteiligung der





Mitgliedstaaten. Dieses Verfahren ist das methodische Rückgrat der Lisbon-Strategie (2000), mit der die EU ihre Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitiken modernisieren möchte. Mit dieser Methode verbindet sich die Hoffnung auf einen neuen Weg zu einem Sozialen Europa – ein Weg, der eher auf Kooperation, wechselseitigem Lernen und Partizipation als auf verbindlichen rechtlichen Normen, Mindeststandards und wirtschaftlichen Sachzwängen beruht. Das am weitesten entwickelte Koordinierungsverfahren ist die Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS): Für alle sozialen Gruppen sollen die Voraussetzungen für eine stärkere Beteiligung am Erwerbsleben verbessert und so Armut und soziale Ausgrenzung wirksam werden.

Um die Wirksamkeit dieser Methode zu beurteilen, muss geklärt werden, wie die OMK-Prozesse auf

der europäischen Ebene institutionalisiert sind (1) und ob es gelingt, die nationalen Arbeitsmarkt- und Sozialreformen zu beeinflussen (2).

Die Institutionalisierung der Europäischen Beschäftigungsstrategie

Eine erste Voraussetzung für die Wirksamkeit der EBS ist ihre Institutionalisierung auf der europäischen Ebene. Durch die Verankerung im EG-Vertrag (Artikel 125-130) ist dies erfolgreich gelungen. Seit 1997 werden jedes Jahr gemeinsame Beschäftigungsleitlinien verabschiedet, Indikatoren definiert, nationale Aktionspläne bzw. Reformprogramme erstellt und gemeinsam bewertet und bewährte Praktiken ausgetauscht. Die Methode lehnt sich an Benchmarking-Verfahren in der Wirtschaft an, bei denen Organisationen ihre Prozesse, Praktiken und Leistungen unterein-

ander vergleichen. Das Ziel einer stärkeren Einbeziehung aller Gruppen ins Erwerbsleben wird auf vielfältige Weise angestrebt: Anstelle einer nachsorgenden soll eine präventive Arbeitsmarktpolitik verfolgt werden; Arbeit soll sich auch für Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger lohnen; die Beschäftigungschancen von Frauen, Jugendlichen, Unqualifizierten und Älteren sollen verbessert werden; eine höhere Flexibilität soll durch neue Formen der sozialen Absicherung flankiert werden; im Sinne eines aktiven Alterns sollen die Weiterqualifizierung älterer Arbeitnehmer verbessert und Frühverrentungen unterbunden werden. Damit sollen die Beschäftigungsquoten in Europa bis 2010 auf insgesamt 70 Prozent erhöht werden. Für Frauen werden 60 Prozent und für Ältere 50 Prozent angestrebt.

Die Ausgestaltung dieses europäischen Koordinierungsprozesses



ist das Ergebnis intensiver Aushandlungsbeziehungen insbesondere zwischen Rat und Kommission. Hierbei versuchen der Rat und die Nationalstaaten, die Vergleichbarkeit nationaler Leistungen und die Beteiligung anderer europäischer und nationaler Akteure (etwa des Europäischen Parlaments, der nationalen Parlamente, der Sozialpartner und der Regionen) möglichst zu begrenzen. Unser Argument ist jedoch, dass sich insbesondere im Umfeld des Beschäftigungsausschusses und seiner Unterausschüsse eine europäisch-nationale Experten-

gemeinschaft konstituiert, welche zu einer Europäisierung der Beschäftigungspolitik beiträgt.

Einer unserer Interviewpartner betonte, dass im Beschäftigungsausschuss intensiv und offen diskutiert werde: „Die Leute kennen sich, es ist ein relativ stabiler Personenkreis, da sind engere persönliche Netze, die da entstehen zwischen den Arbeitsmarktexperten aus verschiedenen Ländern.“ Die Europäisierung der Beschäftigungs- und Sozialpolitik wurde somit durch die rechtliche und politische Verankerung der OMK, durch die Entpolitisierung, Professionalisierung und Bürokratisierung der Verhandlungen und durch den im jährlichen Rhythmus wiederholten Koordinierungsprozess vorangetrieben. Neben Märkten und Gerichten spielen die Abstimmungen zwischen nationalen und europäischen Verwaltungsapparaten somit eine zunehmend wichtigere Rolle für die europäische Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik.

Zwischen Lernen und nationaler Eigenverantwortlichkeit: Die Umsetzung der vereinbarten Ziele

Die Achillesferse der Offenen Methode der Koordinierung ist ihre Wirksamkeit auf der nationalen Ebene, da diese nicht durch rechtliche Sanktionen gewährleistet ist. Bislang ist offen, ob die auf der europäischen Ebene entwickelten Ziele, Vorgaben und Empfehlungen von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Unsere Ergebnisse deuten darauf hin, dass die Wirksamkeit der OMK vor allem auf wechselseitigem Lernen und dem internationalen Austausch von Erfahrungen beruht. Ergänzend wird auf informelle Sanktionen (naming and shaming) und finanzielle Anreize gesetzt. Insbesondere die national-supranationale Expertengemeinschaft, die sich bei den europäischen Koordinierungsprozessen herausgebildet hat, könnte zur Basis für die Umsetzung der Verpflichtungen werden, die im Rahmen der Beschäftigungsstrategie eingegangen wurden.

Fünf Jahre nach dem Start der EBS (2002) wurde in einem europaweiten Evaluierungsprozess herausgearbeitet, dass eine aktive und präventive Arbeitsmarktpolitik, eine beschäftigungsfreundlichere Besteuerung, flexiblere Arbeitszeiten und Arbeitsverträge, eine verbesserte Vereinbarkeit von Familie und Beruf und lebenslanges Lernen an Bedeutung gewonnen haben. Auch wurde nichtstaatliche, regionale und kommunale Akteure stärker beteiligt und die Abstimmung der Arbeitsmarktpolitik zwischen verschiedenen Ministerien verbessert.

In *Deutschland* entsprechen viele der aktuellen Arbeitsmarkt- und Sozialreformen (etwa das Job AQTIV-Gesetz, der erleichterte Zugang zu Teilzeitarbeit, das verbesserte Angebot von Kinderbetreuungseinrichtungen und die Maßnahmen zur Erhöhung des faktischen Renteneintrittsalters) den beschäftigungspolitischen Leitlinien. Auch die Reformen für „moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ („Hartz-Reformen“) im Rahmen der Agenda 2010 (2003) – insbesondere die besonders umstrittene Zusammenlegung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe zu einem einzigen, bedarfsabhängigen Arbeitslosengeld II („Hartz IV“) – wurden durch die Beschäftigungsstrategien von OECD und EU inspiriert. Allerdings waren wirksame Veränderungen der deutschen Beschäftigungs- und Sozialordnungen nur möglich, weil nationale Akteure sich die Vorschläge internationaler Organisationen zu eigen machten und umsetzen. Hierbei wurde die kleine politisch-administrative Elite, die die deutschen Reformprojekte konzipiert hat, durchaus von den transnationalen Lernprozessen, der Arbeit im Beschäftigungsausschuss und den Leitlinien beeinflusst.

Ebenso wie Deutschland steht auch *Frankreich* vor der Herausforderung, mehr Menschen in das Erwerbsleben einzubeziehen. Das wichtigste beschäftigungspolitische Instrument der letzten Jahre war der Plan für sozialen Zusammenhalt (2004). Hier-

bei geht es um die Verbesserung der Arbeitsvermittlung und um eine aktive Arbeitsmarktpolitik, etwa durch die subventionierte Schaffung von befristeten und Teilzeittätigkeiten für gering Qualifizierte oder Jugendliche – manchmal in Verbindung mit Ausbildungsmaßnahmen. Weiterhin wurden die Arbeitgeberanteile der Sozialabgaben insbesondere für Niedriglohntätigkeiten verringert. Hierdurch konnte die starke Segmentierung des französischen Arbeitsmarktes in stabile und prekäre Segmente (etwa: befristete und Teilzeittätigkeiten, Praktika, Selbstständige ohne Mitarbeiter, Subunternehmer, öffentlich subventionierte Tätigkeiten) jedoch nicht überwunden werden. Der Ausschluss jüngerer, eingewanderter, gering qualifizierter und älterer Personen vom Erwerbsleben scheint institutionell tief verankert zu sein. Die beiden wichtigsten Arbeitsmarktpolitiken – die Schaffung befristeter, subventionierter Tätigkeiten insbesondere im öffentlichen Dienst und die Verringerung der Arbeitgeberbeiträge zu den Sozialversicherungen – mögen sogar die exklusive französische Beschäftigungsordnung stabilisiert haben, da sie die Verbesserung der Angebotsbedingungen und eine Absenkung des Mindestlohns weniger dringlich machten. Das institutionalisierte Leitbild der französischen Arbeitsmarktpolitik scheinen qualifizierte, angemessen bezahlte, gesetzlich ge-

schützte Normalarbeitsverhältnisse zu sein. Dieses Leitbild entspricht nicht der EBS, die höhere Beschäftigungsquoten und eine höhere Flexibilität ggfs. auch durch einen geringeren Kündigungsschutz und geringere Leistungen für Arbeitslose – und damit durch den Abbau von Unterbeschäftigungs-, Armuts- und Arbeitslosigkeitsfällen – anstrebt. Anstelle eines begrenzten Lernens wie im deutschen Fall scheint die französische Situation deshalb eher durch eine vorwiegend symbolische oder bürokratische Übereinstimmung mit den europäischen Vorschlägen und Empfehlungen gekennzeichnet zu sein – auch wenn die Abkehr von Frühverrentungsprogrammen und das Ziel höherer Beschäftigungsquoten sicherlich von der EBS inspiriert wurden.

Festgehalten werden kann, dass die Wirksamkeit der OMK-Verfahren vor allem durch die Institutionalisierung von Lernprozessen, durch die Entwicklung attraktiver Leitbilder und durch die Einbeziehung politischer und zivilgesellschaftlicher Akteure sichergestellt wurde. Auch wenn die Koordinierungspolitiken der EU nicht die zentralen Auslöser für nationale Modernisierungsprojekte sind, können sie nationale Reformprojekte beeinflussen. Ein solches Lernen findet allerdings zumeist in den kleinen Zirkeln der nationalen und europäischen Verwaltungseliten statt.

Grenzen und Möglichkeiten einer diskursiven Koordinierung der europäischen Sozial- und Beschäftigungspolitiken

Durch die Osterweiterung und die stärkere Öffnung nationaler Wirtschaftsräume erhöhen sich die Anforderungen an eine abgestimmte Modernisierung der nationalen Systeme sozialer Sicherung. Hierzu könnte die offene Methode der Koordinierung einen Beitrag leisten. Insbesondere die Europäische Beschäftigungsstrategie trägt dazu bei, die Situationsdeutungen, die Problemdefinitionen und die Vorstellungen über die erforderlichen Reformmaßnahmen im Rahmen nationaler und europäischer Verwaltungseliten anzugleichen. Damit könnte sich ein neues Verständnis sozialer Sicherung durchsetzen, das eher an der Verbesserung der Erwerbschancen als an der Umverteilung von Einkommen ansetzt. Allerdings liegt die Verantwortung für die Umsetzung der gemeinsam vereinbarten Ziele ausschließlich bei den Nationalstaaten (*national ownership*). Die damit erklärbaren Umsetzungsdefizite der OMK könnten die gegenwärtige Krise der EU – die auch ein Ergebnis der unzureichenden Wachstumsdynamik und des bedrohten sozialen Zusammenhalts der Mitgliedsstaaten ist – vertiefen.

Weitere Informationen

Dieser Artikel fasst erste Ergebnisse eines von der DFG geförderten Forschungsprojektes zusammen

(<http://web.uni-bamberg.de/sowi/europastudien/omk.htm>).

Siehe auch Heidenreich, Martin (Hg.), 2006: Die Europäisierung sozialer Ungleichheit. Zur transnationalen Klassen- und Sozialstrukturanalyse. Frankfurt a.M.: Campus.