Jean-Michel Bonvin

ENTSPRICHT DIE EUROPÄISCHE BESCHÄFTIGUNGS-STRATEGIE DEM ANSATZ DER VERWIRKLICHUNGS-CHANCEN? EINE VORLÄUFIGE EINSCHÄTZUNG

Aus dem Englischen von Eva Hager und Ursula Filipič

EINLEITUNG

Der Wohlfahrtsstaat ist heute einem dreifachen Wandel unterworfen: hin zur Aktivierung der LeistungsempfängerInnen, zur Individualisierung bzw. Kontraktualisierung von Leistungen („keine Leistung ohne Gegenleistung“) und zu Lokalismus-Ansätzen in Governance-Methoden zur Verlagerung der Governance auf die regionale Ebene. Insgesamt lässt sich feststellen, dass das übergeordnete Ziel von Wohlfahrtsstaaten tendenziell ein anderes geworden ist und nicht länger darin besteht, Lohnersatzleistungen auszubezahlen; es geht nun vielmehr um die (Wieder)Herstellung der Handlungsfähigkeit, insbesondere der Arbeitsfähigkeit und des Produktivpotenzials der/des Einzelnen. Dies erfordert jedoch die Berücksichtigung der jeweils besonderen Situation der/des Einzelnen im Rahmen von wohlfahrtsstaatlichen Programmen, diese sind – im Unterschied zu bisher – nicht mehr primär auf die Bewältigung verschiedener Kategorien von sozialen Risiken ausgerichtet. Es erfordert zudem auch eine Dezentralisierung der Methoden, mittels derer die lokalen Akteure des Wohlfahrtsstaates maßgeschneiderte Strategien entwickeln sollen. Diese Veränderungen gehen einher mit einer Neuformulierung der Kriterien zur Beurteilung dessen, welche Maßnahmen des Wohlfahrtsstaates richtig und angemessen sind (inhaltliche Ebene) und welche Verfahren Anwendung finden sollen (prozedurale Ebene).

Die Debatte um die Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS) findet vor diesem Hintergrund statt, und dieser Artikel versucht eine Verortung der europäischen Beschäftigungsstrategie in diesem Veränderungsprozess.

Bisherige Methoden der Analyse von Wohlfahrtsstaaten (die sich v.a. auf statistische Indikatoren und Power-Resource-Theorien stützen), sind m.E. nur wenig geeignet, den aktuellen Wandel in seinem vollen Ausmaß zu erfassen und zu beurteilen. Denn der reflexiven und prozeduralen Wende in den Sozialpolitiken kann mit diesen Analyseinstrumenten nur unzureichend Rechnung getragen werden: Indikatoren sind zu statisch, und Power-Resource-Theorien orientieren sich oft zu stark an nationalstaatlichen Daten zur politischen Repräsentation im Parlament. Der zunehmende Einfluss lokaler Akteure auf politische Prozesse bleibt dabei weitgehend ausgeblendet.

Als alternativer Analyseraster soll daher der von Amartya Sen (1992, 1999a) entwickelte „Ansatz der Verwirklichungschancen“[1] (Capabilities-Approach) dienen, in dessen Mittelpunkt

[1] Wir haben uns hier für die Übersetzung von Sen’s Begriff „capabilities“ mit „Verwirklichungschancen“ entschieden, da dieser umfassender ist, als die Begriffe „Kompetenz“ oder „Fähigkeiten“. Denn „‚capability‘ steht für dreierlei: ➔

Sozialpolitik in Diskussion, Band 3/0: Seiten 12–27

drei Dimensionen stehen: a) Ressourcen (resources) bzw. Güter und Dienstleistungen, über die eine Person verfügt, b) Verwirklichungschancen, d.h. das Spektrum an Wahlmöglichkeiten, die eine Person hat bzw. das Ausmaß, in dem diese wirklich frei ist, ihr Leben so zu gestalten, wie sie es für richtig hält[2] und c) ihre Funktionen (functionings) bzw. das Leben, das die Person tatsächlich führt.

Die Frage, welcher Maßstab an Wohlfahrtsstaaten angelegt und worin deren Hauptaufgabe gesehen wird, ist dabei von großer Relevanz: Liegt die Bestimmung von Sozialschutzsystemen darin, Geld oder ähnlich geartete Ressourcen zu verteilen? Oder ist es ihre Aufgabe, den SozialleistungsempfängerInnen ein bestimmtes Verhalten oder eine bestimmte Funktion aufzuzwingen? Oder sollen Sozialschutzsysteme vielmehr die Voraussetzung dafür schaffen, dass die/der Einzelne in allen Lebensbereichen frei über ihr/sein Tun entscheiden kann?

In diesem Artikel wird der Versuch unternommen, diese brandaktuellen Fragen in zweierlei Hinsicht zu beantworten:

Inwieweit erhöhen Wohlfahrtsprogramme die tatsächliche Freiheit der/des Leistungsempfängerin/s, einer Beschäftigung nachzugehen, die diese/r als sinnvoll erachtet (bzw. seine „Fähigkeit zu sinnstiftender Arbeit“[3])? Dem liegt die Grundannahme zugrunde, dass sinnstiftende Arbeit für die Identität der/des Einzelnen wesentlich ist und maßgeblich zu ihrer/seiner persönlichen Entfaltung beiträgt.

Inwieweit ist es LeistungsempfängerInnen gestattet, aktiv Einfluss auf Maßnahmen des Wohlfahrtsstaates zu nehmen? In Anlehnung an Amartya Sen wird diese Dimension als „Fähigkeit zur Mitsprache“[4] bezeichnet, d.h. die Möglichkeit, die eigene Meinung zum Ausdruck zu bringen (im Gegensatz zu adaptiven Präferenzen), und diese in die öffentliche Diskussion einfließen zu lassen. Eine solche Auffassung der „Fähigkeit zur Mitsprache“ erfasst m.E. die Versprechen aktueller Lokalismus-Ansätze in der Wohlfahrtspolitik gut.

Diese beiden Dimensionen – „Fähigkeit zu sinnstiftender Arbeit“ und „Fähigkeit zur Mitsprache“ – bilden den Maßstab, anhand dessen die europäische Beschäftigungsstrategie bewertet werden soll.

Der vorliegende Artikel ist folgendermaßen gegliedert: Im ersten Abschnitt werden die wichtigsten Elemente des Ansatzes der Verwirklichungschancen erläutert. Die Abschnitte 2 und 3 erläutern die beiden Schlüsselkonzepte „Fähigkeit zu sinnstiftender Arbeit“ und „Fähigkeit zur Mitsprache“ und behandeln die wichtigsten Fragen im Bezug auf die aktivierende Arbeitsmarktpolitik. Die Abschnitte 4 und 5 untersuchen die EBS aus der Perspektive der „Fähigkeit zu sinnstiftender Arbeit“ und der „Fähigkeit zur Mitsprache“. Im Abschnitt 6 wird schließlich

---

Befähigungen, Infrastruktur und Berechtigungen (‚entitlements‘), sei es in Form von Kaufkraft oder sei es in Form des Zugangs zu Ressourcen und Infrastruktur“ (Thomas Kesselring [2005], Entwicklungshilfe und Entwicklungspolitik aus ethischer Perspektive, download (26.6.2006): http://www.philosophie.de/default.asp?page=127&id=17 (Anmerkung U.F).

[2] Der Ansatz der Verwirklichungschancen beinhaltet nicht, dass jeder Mensch Anspruch auf unbegrenzte Wahlmöglichkeiten bzw. auf völlige Befreiung von Zwängen und Einschränkungen hat. Er fordert vielmehr eine gerechte Verteilung von Verwirklichungschancen. In anderen Worten: Jedes Mitglied der Gesellschaft sollte über das gleiche Spektrum an Wahlmöglichkeiten verfügen. Das übergeordnete Ziel ist nicht völlige Freiheit, sondern gleiche Wahlmöglichkeiten.

[3] Wir übersetzen den Begriff „capability for work“ mit „Fähigkeit zu sinnstiftender Arbeit“ (Anmerkung U.F.).

[4] Wir übersetzen den Begriff „capability for voice“ mit „Fähigkeit zur Mitsprache“ (Anmerkung U.F.).

der Versuch unternommen, einige Schlussfolgerungen hinsichtlich der grundsätzlichen Orientierung der EBS und des europäischen Sozialmodells zu formulieren: Inwiefern stellt es Ressourcen, Verwirklichungschancen oder Funktionen in den Vordergrund?

1. DER ANSATZ DER VERWIRKLICHUNGSCHANCEN

Der „Ansatz der Verwirklichungschancen" (capability approach) gründet auf zwei grundsätzlichen Unterscheidungen:

Zum einen wird eine klare Trennlinie zwischen Funktionen – das, was ein Mensch ist oder tut – und Verwirklichungschancen – das, was ein Mensch sein oder tun kann – gezogen. So sind etwa zwei Menschen, die sich identisch verhalten, nicht notwendigerweise mit denselben Verwirklichungschancen ausgestattet. Dies lässt sich anhand des Beispiels einer nicht essenden Person veranschaulichen: diese kann entweder unter Hunger leiden oder aber fasten. Im ersten Fall ist sie dazu gezwungen, nicht zu essen; im zweiten ist es ihre freie Wahl. Nach Sen sollte sich staatliches Handeln nicht an Funktionen, sondern an Verwirklichungschancen orientieren. Dadurch wird das Bemühen um die (Wahl)Freiheit der Individuen ins Zentrum staatlichen Handelns gerückt.

Zum anderen unterscheidet Sen zwischen Waren[5] und Verwirklichungschancen. Werden einem Menschen Ressourcen und Waren zur Verfügung gestellt – sei es in Form von Geld oder Sachleistungen – wird dadurch nicht automatisch deren Spektrum an Wahlmöglichkeiten bzw. deren tatsächliche Handlungsfreiheit erweitert. Dafür sollte auch die Frage der „Konvertierungsfaktoren" aufgeworfen werden: Ist ein Mensch nicht dazu imstande, ihre/seine Ressourcen oder Güter in tatsächliche Freiheit zu übersetzen, erlangt sie/er keine Verwirklichungschancen. Das klassische Beispiel des Fahrrads veranschaulicht dies sehr deutlich: Besitzt eine Person ein Fahrrad, weiß jedoch nicht, wie man damit fährt, oder darf nicht damit fahren (aufgrund soziokultureller, religiöser oder anderer Gründe), oder kann nicht damit fahren, da es keine geeigneten Straßen gibt oder keine andere Infrastruktur besteht, so lässt sich der Besitz eines Fahrrades nicht in tatsächliche Freiheit oder die Fähigkeit zur Fortbewegung übersetzen.

Aus genau diesem Grund übt Sen scharfe Kritik an Theorien, die ausschließlich auf der Ebene der Ressourcen ansetzen.[6] Folglich, so Sen, sei das Ziel staatlicher Politik nicht nur ein Ausgleich in Bezug auf Geld- und Sachleistungen, sondern, staatliche Politik müsse auf eine entsprechende Kombination von Ressourcen sowie von individuellen und sozialen Konvertierungsfaktoren abzielen; denn nur durch ein Zusammenspiel aller Faktoren kann Entwicklung

[5] Im Sinne von „commodities" (Anmerkung U.F.).

[6] Sen und seine Kollegin Martha C. Nussbaum (die wesentlich an der Entwicklung des Ansatzes der Verwirklichungschancen beteiligt war) kritisieren beispielsweise ökonomische Ansätze, die die „Lebensqualität" eines Landes ausschließlich am Pro-Kopf-Bruttosozialprodukt messen, „sodass ein Land natürlich auf der Basis einer solchen Messung sehr gut abschneiden kann, selbst wenn es gewaltige Ungleichheiten beinhaltet" (Martha C. Nussbaum [2004]), Die Verteidigung universaler Werte in einer pluralistischen Welt. Programm für eine aristotelische Sozialdemokratie; download (26.6.2006): http://www.frankfurter-hefte.de/ausschnitt/thema_02_04.html. Es geht also nicht nur um die Frage, ob Ressourcen vorhanden sind oder nicht, sondern ganz wesentlich darum, ob, von wem und wie sie genützt werden können (Anmerkung U.F.).

als Freiheit[7] gefördert werden (vgl. Sen, 1982, 1999a). Ohne ein solches Zusammenspiel können Ressourcen alleine unzureichend sein um auch in Verwirklichungschancen umgesetzt zu werden (Bonvin, Farvaque 2006).

Der Ansatz der Verwirklichungschancen erfordert eine Verzahnung der (Lehr)Inhalte dieser beiden Unterscheidungen: Im Hinblick auf Kapazitäten müssen Ressourcen mit entsprechenden individuellen und sozialen Konvertierungsfaktoren einhergehen. In anderen Worten: staatliches Handeln wird nur dann zu einer höheren Befähigung und Selbstbestimmung (Empowerment) von Individuen führen, wenn die Angleichung von Ressourcen durch entsprechende Maßnahmen vervollständigt wird, die darauf abzielen zum einen die individuelle Fähigkeit zur Nutzung derselben zu erhöhen und zum anderen das soziale Umfeld im Sinne einer Erweiterung der Verwirklichungschancen zu gestalten. Im Hinblick auf die Freiheit, soll staatliches Handeln nicht darauf abzielen, den Individuen ein bestimmtes Verhalten oder bestimmte Funktionen aufzuzwingen, sondern vielmehr versuchen, die Verwirklichungschancen bzw. die tatsächliche Freiheit zu stärken. Folglich sind im Rahmen des Ansatzes der Verwirklichungschancen für die Entwicklung und Bewertung von staatlich-öffentlichen Maßnahmen zwei Aspekte zentral: die starke Förderung von Konvertierungsfaktoren zum einen und die möglichst geringe Beschränkung der individuellen Wahlmöglichkeiten zum anderen.

Dazu müssen zwei Dimensionen von Freiheit Beachtung finden: die prozessuale Freiheit[8] sowie die Gestaltungsfreiheit[9]. Auf der einen Seite sollen betroffene Individuen wirksam am Entwurf, an der Umsetzung sowie an der Beurteilung von staatlichen politischen Maßnahmen mitwirken können. D.h., dass sie nicht zu passiven LeistungsempfängerInnen degradiert sondern, so weit als möglich, zu MitgestalterInnen von Politiken werden. Auf der anderen Seite muss öffentliche Politik das Spektrum an vorhandenen (Wahl)Möglichkeiten für alle betroffenen Personen erweitern. Der Ansatz der Verwirklichungschancen impliziert, dass es jedem Mitglied der Gesellschaft gleichermaßen möglich sein sollte, zwischen geeigneten Alternativen bzw. Möglichkeiten zu wählen. Dies steht im krassen Gegensatz zur Auffassung von den „adaptiven Präferenzen", wonach sich der/die Einzelne nicht frei entscheidet, sondern ihre/seine Präferenzen am jeweiligen sozial-gesellschaftlichen Umfeld ausrichtet.

M.E. ist die Voraussetzung für beide Dimensionen von Freiheit – die Freiheit, an Verfahren mitzuwirken sowie die Freiheit, zwischen Alternativen zu wählen –, dass jede Person die Möglichkeit hat, zwischen folgenden drei Optionen zu wählen (Hirschmann, 1970):

a) Loyalität bzw. Gefolgschaft gegenüber kollektiven Vorschriften oder Normen; oder

---

[7] Für Sen sind Entwicklung und individuelle Freiheit auf engste miteinander verknüpft: „Individuelles Handeln und soziale Einrichtungen sind zwei Seiten einer Medaille. Es ist sehr wichtig, gleichzeitig die zentrale Bedeutung der individuellen Freiheit *und* die Macht gesellschaftlicher Einflüsse auf Ausmaß und Reichweite der individuellen Freiheit zu erkennen [...] Die Erweiterung der Freiheit wird dabei sowohl als Zweck an sich wie auch als oberstes Mittel für die Entwicklung betrachtet. Entwicklung besteht darin, die verschiedenen Arten von Unfreiheit aufzuheben, die den Menschen nur wenig Entscheidungsspielraum und wenig Gelegenheit lassen, wohldurchdachten Gründen gemäß zu handeln. Meine These lautet, daß die Beseitigung gewichtiger Unfreiheit eine grundlegende Voraussetzung für die Entwicklung ist" (Sen [3]2005, 9f). In dem Sinne wird Entwicklung immer als Erweiterung von Freiheit verstanden (Anmerkung U.F.)

[8] In Sen's Terminologie: processual freedom; wobei der Terminus „processual" auf die Ebene der Umsetzung und Implementierung von Entscheidungen, Maßnahmen, Politiken etc. abzielt (Anmerkung U.F.).

[9] Wir übersetzen den Begriff „opportunity freedom" mit „Gestaltungsfreiheit", da er sich auf die freie (Aus)Wahl zwischen allen substanziellen Lebensmöglichkeiten, -chancen und -freiheiten bezieht, so etwa im Hinblick auf Arbeitsplätze, das familiale Leben, die Freizeit etc. (Anmerkung U.F.).

b) Mitspracherechte (voice), um Kritik an Vorschriften üben oder diese ändern zu können, ohne dadurch Nachteile in Kauf nehmen zu müssen; oder
c) die Möglichkeit des Ausstiegs (exit), um der Last dieser kollektiven Normen zu zumutbaren Kosten entkommen zu können (zum Beispiel durch die Kündigung eines Jobs mit unangemessenen Arbeitsbedingungen).

Die wirksame Gewährleistung dieser drei Alternativen ist eine Voraussetzung für die Erweiterung des individuellen Spektrums an Verwirklichungschancen: Denn solange ein/e ArbeitnehmerIn keinerlei Möglichkeiten hat, gegen Arbeitszeiten, Lohn oder Arbeitsbedingungen zu protestieren, oder das Arbeitsverhältnis nicht unter zumutbaren Bedingungen beenden kann (beispielsweise aufgrund einer, den Unterhalt ausreichend sichernden Arbeitslosenleistung), ist er/sie zur Gefolgschaft gezwungen, was auch in den Begrifflichkeiten der „adaptiven Präferenzen“ interpretiert werden kann. Folglich erfordert die Freiheit zur Mitgestaltung die wirkliche Möglichkeit zwischen geeigneten Alternativen zu wählen. Fehlen geeignete Alternativen, existiert die Freiheit zur Mitgestaltung lediglich auf formaler Ebene.

Im ersten Teil dieses Artikels wurde der Ansatz der Verwirklichungschancen unter dem Gesichtspunkt von Hirschmans Unterscheidung zwischen Ausstieg (exit), Mitspracherechten (voice) und Gefolgschaft (loyalty) untersucht. Dies stellt m.E. ein adäquates Instrument zur Analyse des gegenwärtigen Wandels in der öffentlichen Wohlfahrts- und Beschäftigungspolitik dar. Eine solche Operationalisierung des Ansatzes der Verwirklichungschancen beruht auf zwei Schlüsselkonzepten, nämlich der „Fähigkeit zu sinnstiftender Arbeit“ (capability for work[10]) und der „Fähigkeit zur Mitsprache“ (capability for voice). Im Folgenden sollen die beiden Konzepte näher erläutert werden.

2. „FÄHIGKEIT ZU SINNSTIFTENDER ARBEIT“ UND GESTALTUNGSFREIHEIT (OPPORTUNITY FREEDOM)

Die Fähigkeit zu sinnstiftender Arbeit ist – um es mit Sen’s Worten zu umschreiben – „die wahre Freiheit, jene Arbeit zu wählen, die man begründet als sinnvoll erachtet“. Somit beinhaltet die Fähigkeit zu sinnstiftender Arbeit zum einen die Möglichkeit, eine Arbeit abzulehnen, die man als sinnlos erachtet (bei annehmbarer Exit-Option) und zum anderen die Möglichkeit, effektiv an der Festlegung der konkreten Arbeitsaufgaben, der Arbeitsorganisation und -bedingungen, der Entlohnung etc. mitzuwirken (Mitbestimmungs-Option).

Die Fähigkeit zu sinnstiftender Arbeit setzt somit voraus, dass allen Mitgliedern der Gesellschaft geeignete Möglichkeiten bzw. Chancen eröffnet werden. Um es zu präzisieren: Die Stärkung der Fähigkeit zu sinnstiftender Arbeit beruht auf der Gewährleistung eines angemessenen Mixes aus Ressourcen (= Löhne/Gehälter oder Geldleistungen für Arbeitslose und Nichterwerbstätige), individuellen Konvertierungsfaktoren (z.B. Kompetenzen oder Qualifikationen) sowie sozialen Konvertierungsfaktoren (Verfügbarkeit einer ausreichenden Anzahl von

[10] Weil es dabei nicht um irgendeine Arbeit geht, sondern um eine, die Freiheit und Entwicklung im Sen’schen Sinne ermöglicht, übersetzen wir dies mit „Fähigkeit zu sinnstiftender Arbeit“.

hochwertigen Arbeitsplätzen) für alle AkteurInnen des Arbeitsmarktes. Um eine solche Gestaltungsfreiheit (opportunity freedom) – also die Freiheit, zwischen verschiedenen Alternativen oder Chancen wählen zu können – gewährleisten zu können, ist öffentliche Politik beträchtlich gefordert. Eine geeignete Exit-Option – in Form von angemessenen Arbeitslosenleistungen oder der Verfügbarkeit von hochwertigen Arbeitsplätzen – ist die unabdingliche Voraussetzung für die Fähigkeit zur Mitgestaltung von Arbeitsbedingungen; ohne diese Option ist der/die ArbeitnehmerIn gezwungen, die vom Arbeitgeber vorgegebenen Bedingungen zu akzeptieren.

In einer solchen Konzeption sind Arbeitsrecht und Sozialschutz mehr als bloß Mechanismen zum Schutz der Arbeitenden und Arbeitslosen (in Sinne ihrer materiellen Absicherung); sie sind die Conditio sine qua non ihrer tatsächlichen Fähigkeit zu sinnstiftender Arbeit (also ihrer Fähigkeit, auf dem Arbeitsmarkt als selbst bestimmt Agierende aufzutreten). In der Tat reichen Marktmechanismen allein nicht aus, um die Fähigkeit zu sinnstiftender Arbeit für alle AkteurInnen auf dem Arbeitsmarkt zu gewährleisten. Vielmehr obliegt es dem Staat bzw. den Sozialpartnern, die Bedingungen kollektiv festzulegen, unter denen der/die Einzelne beschäftigt werden darf. Nimmt der Staat diese Aufgabe nicht wahr, wird die Mitsprache-Option für die ArbeitnehmerInnen (und insbesondere die Schwächsten unter ihnen) auf eine rein formale Möglichkeit reduziert.

Folglich ist die Fähigkeit zu sinnstiftender Arbeit unvereinbar mit einer eingeschränkten Auffassung von Beschäftigungspolitik, bei der lediglich individuelle Konvertierungsfaktoren (im Hinblick auf die Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitssuchenden) im Mittelpunkt stehen; die Fähigkeit zu sinnstiftender Arbeit zielt vielmehr auf eine Neugestaltung des sozialen Umfelds ab, mit dem Ziel eine verbesserte Eingliederung der/s Einzelnen zu ermöglichen. In anderen Worten: Beschäftigungsfähigkeit ohne entsprechendes Beschäftigungsangebot entbehrt unter dem Blickwinkel der Verwirklichungschancen jedweden Sinns. Darin unterscheidet sich der Ansatz der Verwirklichungschancen grundlegend von dominierenden Humankapital-Ansätzen oder der Rhetorik des aktivierenden Wohlfahrtsstaates. In diesen beiden Konzeptionen werden individuelle Möglichkeiten/Chancen (opportunities)[11] mit Beschäftigungsfähigkeit gleichgesetzt, gleichzeitig wird jedoch die Frage nach den Ressourcen und den sozialen Konvertierungsfaktoren ausgeblendet.

Zweifelsohne bestehen Unterschiede zwischen neoliberalen Sichtweisen und Dritte-Weg-Ansätzen im Hinblick auf die Frage von Möglichkeiten/Chancen sowie deren Ausbau und Erweiterung. Erstere betrachten die Flexibilisierung von Arbeitskosten als wichtigste Voraussetzung für eine Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und favorisieren die Schaffung von Arbeitsplätzen (egal mit welchen Bedingungen). Ein klassisches Beispiel dafür ist das Insider-Outsider-Dilemma (Lindbeck/Snower, 1998) in welchem Arbeitslosigkeit auf das zu geringe Gefälle zwischen Erwerbseinkommen und Lohnersatzleistungen zurückgeführt wird. Dies wiederum ziehe Abhängigkeitsfallen für Arbeitslose und Nichterwerbstätige nach sich. Im Unterschied dazu sehen VerfechterInnen des Dritten Weges die Entwicklung von Kompetenzen als Voraussetzung für die Steigerung sowohl der Beschäftigungsfähigkeit als auch der Beschäftigung selbst. Durch eine Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der arbeitsfähigen Bevölkerung entstünde, nach Auffassung von Layard und Nickell (1991), eine dynamischere

[11] Wir übersetzen „opportunities“ mit „Möglichkeiten/Chancen“ weil sich der Terminus auf alle substanziellen Lebensmöglichkeiten, -chancen und -freiheiten bezieht (Anmerkung U.F.).

Wirtschaft, an der sämtliche Bevölkerungsgruppen stärker teilhätten. Ungeachtet dieser Unterschiede findet die Frage der Möglichkeiten/Chancen in all diesen Ansätzen nur beschränkt Beachtung; dessen Bedeutung wird den Erfordernissen des Marktes untergeordnet und Beschäftigungspolitik darauf ausgerichtet, eine attraktive und leicht einsetzbare Ware[12] für den Arbeitsmarkt zu schaffen. Dies soll durch eine stärkere Anpassung der/s Einzelnen an die Anforderungen des Arbeitsmarktes erfolgen. In Übereinstimmung mit „angebotsseitigem Egalitarismus“ (Streeck, 1999) werden individuelle Konvertierungsfaktoren in den Mittelpunkt gestellt; das Ziel von angebotsseitigem Egalitarismus besteht jedoch weniger darin, alle mit den gleichen Verwirklichungschancen oder der gleichen Freiheit auszustatten, selbst zu entscheiden, wie sie leben und arbeiten möchten, als darin, die Marktfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit der/s Einzelnen am Arbeitsmarkt zu stärken. Diesbezüglich gibt es Übereinstimmungen zwischen neoliberalen Politiken und Politiken des Dritten-Weges. Beide Richtungen stehen jedoch in starkem Kontrast zum Ansatz der Verwirklichungschancen, der die Gewährleistung adäquater Ressourcen bei gleichzeitiger Stärkung individueller und sozialer Konvertierungsfaktoren fordert und dessen Auffassung von Möglichkeiten/Chancen (opportunities) somit viel umfassender ist. Im Ansatz der Verwirklichungschancen wird die Verbesserung der Arbeitsplatzqualität als zentrale politische Herausforderung angesehen, während im Gegensatz dazu die Logik der „Beschäftigungs- und Marktfähigkeit“ im Zentrum von neoliberalen und Dritte-Weg-Ansätzen steht.

3. „FÄHIGKEIT ZUR MITSPRACHE“ UND PROZESSUALE FREIHEIT (PROCESSUAL FREEDOM)

Nach Sen beinhaltet die „Fähigkeit zur Mitsprache“ (capability for voice) die tatsächliche Freiheit, seine Meinung in öffentlichen politischen Prozessen zum Ausdruck und zur Geltung zu bringen. Für Sen (1999b) hat Demokratie drei konstitutive Dimensionen:

> Erstens hat Demokratie einen intrinsischen Wert, da politische Freiheit ein wesentliches Element menschlichen Wohlergehens ist.
>
> Zweitens ist Demokratie insofern instrumentell, als Individuen ihre Interessen in einem demokratischen Umfeld wirksamer verteidigen können.
>
> Drittens hat Demokratie – und das ist am wichtigsten – eine konstruktive Dimension, sind doch sämtliche Aspekte des gesellschaftlichen Lebens (soziale Normen, individuelle Wünsche und Grundannahmen etc.) nicht naturgegeben und werden nicht ein für alle Mal fixiert, sondern durch soziale Interaktion geschaffen und ständig neu geschaffen bzw. geändert.

Nach Sen erfordert Demokratie die Möglichkeit für alle, aktiv an diesem Schaffensprozess mitzuwirken und dessen Ergebnisse zu beeinflussen; diese Auffassung von Demokratie unterscheidet sich grundlegend von der wohlbekannten Auffassung einer Trennung der Gesell-

[12] Im Sinne von „commodity“ (Anmerkung U.F.).

schaft in politische EntscheidungsträgerInnen bzw. ExpertInnen einerseits und passive LeistungsempfängerInnen andererseits. M.E. beruht diese Vision von Demokratie auf folgenden Voraussetzungen (Bonvin, 2005):

Ausstattung der Bevölkerung mit politischen Ressourcen, also der Möglichkeit, ihre Meinung wirksam zu vertreten (was nicht bedeutet, dass sich diese letztendlich durchsetzen muss; doch sie sollte in Entscheidungsprozessen zumindest Beachtung finden). Dies erfordert zum einen die Entwicklung entsprechender Konvertierungsfaktoren auf Seiten der Individuen, wie zum Beispiel argumentative oder kognitive Fähigkeiten (dieses Ziel kann auch von repräsentativen Körperschaften verfolgt werden, deren Aufgabe es ist, die Standpunkte von Individuen gegenüber der öffentlichen Administration zu verteidigen) und zum anderen – auf institutioneller Ebene – die Fähigkeit Interessen, Wünsche und Erwartungen der/s Einzelnen zu berücksichtigen und ihr/ihm nicht die institutionellen Standpunkte aufzuzwingen. Gemäß dem Ansatz der Verwirklichungschancen sind die zentralen Ergebnisse staatlich-öffentlichen Handelns nicht bereits im Vorhinein fixiert, sondern werden – im Verlauf der jeweiligen Maßnahmen – situations- und kontextabhängig formuliert. Dabei soll allen Betroffenen die Möglichkeit offen stehen, sich wirksam einzubringen. Folglich müssen nicht nur die Inhalte staatlichen Handelns, sondern auch die Parameter für die Entscheidungsfindung unter Einbindung aller betroffenen AkteurInnen festgelegt werden. Werden, im Gegensatz dazu, auf lokaler Ebene getroffene Entscheidungen rigoros einer Kosten-Nutzen-Analyse oder Leistungszielen unterworfen, bedeutet dies eine beträchtliche Einschränkung der Fähigkeit zur Mitsprache von lokalen AkteurInnen. Nach Sen sollten alle Entscheidungen Gegenstand öffentlicher Auseinandersetzung sein (Sen, 2004), um so eine wahrhafte Reflexivität zwischen der/dem Einzelnen und den Institutionen sowie auch zwischen öffentlichen und privaten Institutionen (zu diesen werden neben öffentlichen Verwaltungen auch Akteure des Marktes und des Dritten Sektors gezählt) zu fördern. Unter solchen Voraussetzungen wird sich keine Liste mit eingeforderten Verhaltensweisen oder Funktionen lange halten können und die Frage der Festlegung von adäquaten Funktionen und der Förderung des gleichberechtigten Zugangs zu diesen muss je nach Situation neu beantwortet werden.

Freiheit, sich an politischen Entscheidungsprozessen zu beteiligen: Das Konzept der „Fähigkeit zur Mitsprache“ ist keineswegs gleichbedeutend mit einer Verpflichtung, sich aktiv an politischen Entscheidungsprozessen zu beteiligen, es geht im Gegenteil vielmehr darum, die Freiheit zur Mitwirkung an öffentlichen Angelegenheiten sicherzustellen. Insofern ist die „Fähigkeit zur Mitsprache“ nicht mit einer „athletischen“ Auffassung von Demokratie (Cohen, 1993) gleichzusetzen, wonach alle AkteurInnen ständig beratend an normativen Entscheidungsprozessen mitwirken müssten. Wäre dies der Fall, würde eine neue elitäre Konzeption entstehen, welche die Gesellschaft spalten würde, jedoch nicht in soziale Klassen (basierend auf Einkommensunterschieden), sondern entlang von unterschiedlichen Fähigkeiten, sich aktiv in politischen Entscheidungsfindungsprozessen einzubringen. Folglich umfasst die „Fähigkeit zur Mitsprache“ die Möglichkeit, öffentlichen Debatten fern zu bleiben, ohne einen zu hohen Preis dafür bezahlen zu müssen. Nach Sen wird dies durch die Idee des „passiven Empowerment“ unterstützt, bei der allen Mitgliedern der Gesellschaft – ob sie sich nun aktiv in öffentliche Debatten einbringen oder nicht – der uneingeschränkte Zugang zu adäquaten Ressourcen sowie zu individuellen und sozialen Konvertierungsfaktoren garantiert wird.

Der aktuelle Trend, zentralisierte Regierungsformen zu kritisieren und auf der Notwendigkeit

einer Modernisierung öffentlicher Verwaltungen zu beharren, sollte nach den Maßstäben des Konzepts der „Fähigkeit zur Mitsprache“ beurteilt werden. Die neuen Formen von Governance gehen nicht mit einem Rückzug des Zentralstaates einher (wie neoliberale Denker es gerne hätten, um den Weg für marktorientierte Lösungen zu ebnen), sondern mit der Entwicklung neuer Modelle staatlichen Handelns, die den Grundsätzen des so genannten New Public Management (NPM) entsprechen: Aus dieser Perspektive betrachtet, behält der Staat eine Schlüsselrolle im öffentlichen Handeln insofern, als er die Verantwortung für die Überwachung sämtlicher Prozesse trägt und deren Effizienz mittels Managementwerkzeugen wie Leistungsindikatoren, Benchmarking, budgetärer Rahmensetzung u.a überprüft. Unter dem Blickwinkel der „Fähigkeit zur Mitsprache“ verursacht dies zahlreiche Probleme, insbesondere wenn die, auf zentraler Ebene, formulierten Richtlinien lokale Akteure in bestimmte Vorgehensweisen zwingen und die Entwicklung und Umsetzung maßgeschneiderter Programme auf lokaler Ebene unmöglich machen. In solchen Fällen wirkt NPM eher als „Verfeinerung“ althergebrachter technokratischer Logiken denn als neue Form von Verwaltungsführung, welche ihr Handeln an reale Gegebenheiten anzupassen vermag.

Zahlreiche empirische Studien bescheinigen eine bedenkliche Diskrepanz zwischen NPM-Diskursen (in denen zu Eigeninitiative ermutigt wird) und der tatsächlichen Praxis in lokalen Arbeitsämtern: Während die Rhetorik des NPM mehr Autonomie für lokale Akteure verspricht, ist deren Handlungsspielraum in Wahrheit durch die strikte Vorgabe von Leistungszielen und deren budgettechnische Abhängigkeit (lokale Arbeitsämter, die das festgelegte Soll nicht erfüllen, laufen Gefahr, einen Teil der ihnen zugewiesenen Mittel zu verlieren) stark eingeschränkt. Dies gilt umso mehr, als derartige Reformen der Governance zumeist primär von der Absicht getragen sind, öffentliche Gelder einzusparen (Giauque, 2004). In vielen Fällen wirkt der zunehmende Trend der Einführung von Leistungszielen, anhand derer die Leistung von lokalen Arbeitsämtern kontrolliert wird, als Hemmschuh, welcher ihre Fähigkeit zur Mitsprache stark beeinträchtigt. In der Tat führen, durch zentrale Stellen festgelegte Ziele, die lokalen Akteuren bestimmte Verhaltensweisen aufzwingen, nicht unbedingt zu einer besseren Serviceleistung insofern, als sie „schöne Zahlenergebnisse zum Selbstzweck“ erheben (Blau, 1963, in Wright, 2001: 247). Sind diese Leistungsziele einmal von allen AkteurInnen der sozialen Integrationspolitik – LeistungsempfängerInnen und MitarbeiterInnen in Arbeitsämtern und Behörden – verinnerlicht, verwandeln diese Leistungsziele Wünsche, Erwartungen etc. in adaptive Präferenzen. Selbst wenn lokale AkteurInnen ihr Bestes tun, um den Bedürftigsten zu helfen, wirken die auf nationaler Ebene festgelegten Zielvorgaben in vielen Fällen kontraproduktiv, da sie die Fähigkeit der/des Beamtin/en erheblich einschränken, ihrem/seinem Gegenüber tatsächlich zuzuhören und ihren/seinen Wünschen und Erwartungen Beachtung zu schenken. In der Erfüllung der täglichen Aufgaben ist die/der Beamt/in/e mit der Schwierigkeit konfrontiert, ihre/seine quantitativen Zielvorgaben mit ihrer/seiner tatsächlichen Arbeit in Einklang zu bringen. Für die Zielgruppe beschäftigungspolitischer Maßnahmen – und insbesondere für die am schlechtesten Qualifizierten und am schwersten Vermittelbaren – bedeutet dies oft eine Dienst- und Beratungsleistung von sehr geringer Qualität.

Wie empirische Belege zeigen, stehen solche NPM-Ansätze oft im Einklang mit klassischen Top-down-Verfahren: Die wesentliche Veränderung besteht hauptsächlich darin, Verantwortung auf lokale AkteurInnen zu übertragen und sie stärker zur Erfüllung zentral festgelegter Leistungsziele anzuhalten. In dieser Ausgestaltung werden NPM-Ansätze dem Versprechen situationsangepasster öffentlicher Politik nicht gerecht. Und, wie bei Top-down-Prozessen üblich, rufen sie auf lokaler Ebene oft Widerstand gegen die von zentraler Ebene vorgegebe-

nen Richtlinien hervor (z.B. in dem Indikatoren „frisiert“ werden) oder erhalten nur Pro-forma-Zustimmung. Tatsächlich tendieren diese neuen Formen der Governance dazu, die selbe Kluft zwischen zentralen Richtlinien und lokaler Praxis zu reproduzieren, wie sie in autoritären Systemen beobachtet werden kann – so etwa Max Weber’s bürokratischem eisernen Käfig oder dem Tayloristischen Produktionssystem.

In den folgenden zwei Abschnitten wird die Europäische Beschäftigungsstrategie nach Maßstäben des Ansatzes der Verwirklichungschancen untersucht.

4. DIE EUROPÄISCHE BESCHÄFTIGUNGSSTRATEGIE UND DIE „FÄHIGKEIT ZU SINNSTIFTENDER ARBEIT“

Die Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS) wurde als eine mögliche Form der Reform des keynesianischen Wohlfahrtsstaates entwickelt. Auf der gleichen Linie argumentieren VerfechterInnen des Dritten Weges, wonach das wichtigste Ziel von Sozialpolitik sei, „auf jede erdenkliche Weise in Humankapital zu investieren, anstelle direkte materielle Sicherung zu gewähren. Der Wohlfahrtsstaat soll durch den Sozialinvestitionsstaat ersetzt werden“[13] (Giddens, 1998: 117). Staatliche sozialpolitische Intervention wird nur dann als legitim erachtet, wenn es eine produktive Investition ist, und die Umverteilung von Ressourcen ist nur dort zulässig, wo sie zur Schaffung neuen Produktivpotenzials beiträgt. In anderen Worten: Die Logik der finanziellen Ersatzleistung muss von der Logik der Investition durchdrungen, nicht aber – wie von neoliberaler Politik gewünscht – ersetzt werden.

Folglich soll die „tax and spend“-Haltung des keynesianischen Wohlfahrtsstaates dem Diskurs der Sozialinvestition, und insbesondere der Investition in Human- und Sozialkapital, weichen. So präsentiert sich der Dritte Weg als goldene Mitte zwischen den alten sozialdemokratischen Modellen (in deren Mittelpunkt ausschließlich Ressourcen stehen) und den neoliberalen Patentrezepten (deren Fokus ausschließlich auf Möglichkeiten/Chancen liegt) und behauptet, das einzige politische Programm zu sein, welches Ressourcen und Möglichkeiten erfolgreich miteinander verbindet. Aus diesem Blickwinkel wird der auf finanzielle Ersatzleistungen fokussierende Wohlfahrtsstaat als eine der Hauptursachen für Passivität bzw. Abhängigkeit der/des Einzelnen und die aktuellen niedrigen Beschäftigungsquoten verantwortlich gemacht.

Dies ist indes eine falsche Interpretation des keynesianischen Wohlfahrtsstaates: dessen Ziel war es wohl, Einkommen umzuverteilen (um jenen, die vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen waren, eine adäquate materielle Sicherung zu gewährleisten), die Schaffung von Arbeitsplätzen für LeistungsempfängerInnen lag jedoch nicht im Aufgabenbereich des Wohlfahrtsstaates, sondern wurde hauptsächlich durch makroökonomische Wirtschaftspolitik gewährleistet. Wird diese Teilung von Kompetenzen innerhalb des keynesianischen Wohlfahrtsstaates beachtet, erscheint das Phänomen der so genannten „Abhängigkeitsfallen“ (dependency traps) in einem anderen Licht: Die zentrale Ursache für die aktuell hohe Arbeitslosigkeit und

[13] „Investment in human capital wherever possible, rather than direct provision of economic maintenance. In place of the welfare state we should put the social investment state“ (Originalzitat, Anmerkung U.F.).

Nicht-Erwerbstätigkeit liegt nicht in der (angeblich) durch den Wohlfahrtsstaat geförderten Passivität, sondern vielmehr im Abgang von früheren Mechanismen der keynesianischen nachfrageseitigen Politik, welche für die Schaffung von (Job)Möglichkeiten Sorge trug. Anders ausgedrückt: Wenn Individuen nicht erwerbstätig sind, liegt die Ursache dafür nicht darin, dass sie lieber von Sozialleistungen leben, sondern darin, dass Vollbeschäftigung als Ziel makroökonomischer Wirtschaftspolitik weitgehend aufgegeben wurde.

Diese Konzeption führt zu einer grundlegend unterschiedlichen Diagnose hinsichtlich der Ursachen von Arbeitslosigkeit und Nichterwerbstätigkeit und empfiehlt andere Maßnahmen: die zentrale Frage ist nicht, wie angeblich „arbeitsunwillige" Personen in einen Job gebracht werden können, sondern vielmehr, wie die Voraussetzungen für Vollbeschäftigung und qualitativ hochwertige Arbeitsplätze (wieder)hergestellt werden können. Denn, Arbeitslosigkeit kann entweder als ein Zustand betrachtet werden, für den die/der Einzelne selbst die Verantwortung trägt, oder aber als soziales Problem, für deren Bewältigung Politiken mobilisiert werden können, die auf Vollbeschäftigung abzielen. Demgegenüber bevorzugen sowohl neoliberale Ansätze wie auch Konzeptionen des Dritten Weges die erste Option und betonen die Notwendigkeit, arbeitslose und nichterwerbstätige Menschen stärker in die Pflicht zu nehmen.

Die Europäische Beschäftigungsstrategie geht von den gleichen Grundannahmen aus: a) die Schaffung von Arbeitsplätzen obliegt in erster Linie dem Markt (vgl. die jüngste Fassung der Leitlinie 2); b) das Problem von Arbeitslosigkeit bzw. Nichterwerbstätigkeit ist durch eine Revision des wohlfahrtsstaatlichen Leistungssystems sowie durch die Förderung aktiver Arbeitsmarktprogramme zu bewältigen (Leitlinie 8). Ebenso wird, mit dem Ziel der Beseitigung von Wohlfahrts- bzw. Abhängigkeitsfallen, der Abgang von keynesianisch geprägter nachfrageorientierter Politik sowie die Neujustierung von Sozialleistungssystemen befürwortet. Die EBS fordert zudem die Einrichtung von Dienstleistungsinstitutionen (servicing state); durch diese soll die/der Einzelne Zugang zu maßgeschneiderten Programmen erhalten, die auf die Erhöhung ihrer/seiner Beschäftigungsfähigkeit abzielen. In einer solchen Perspektive wird Sozialpolitik eher als Instrument erachtet, mit dem die Fähigkeit der/des Einzelnen, sich in den Arbeitsmarkt zu integrieren, verbessert wird und weniger als Mittel, sie/ihn vor dem Markt zu schützen (vgl. dazu die Verschiebung des wohlfahrtsstaatlichen Grundprinzips von der Dekommodifizierung zur Rekommodifizierung – Unternehmen Esping-Andersen, 1999). In der Sozialpolitik wird zurzeit danach gestrebt, allen BürgerInnen die gleiche Startposition am Markt zu sichern. Dazu werden öffentliche Investitionen in Bildung und Ausbildung sowie in Dienstleistungen für Familien verstärkt. Die Europäische Beschäftigungsstrategie heftet sich dementsprechend, wie die meisten nationalstaatlichen Sozialsysteme, den Grundsatz der Chancengleichheit auf ihre Fahnen. Im Rahmen des Ansatzes der Verwirklichungschancen kommt der Frage eine Schlüsselbedeutung zu, wie geeignete Möglichkeiten/Chancen definiert werden: Was haben die EBS und andere VerfechterInnen des aktivierenden Wohlfahrtsstaates im Blick, wenn sie von Chancengleichheit sprechen?

Trotz ihrer großzügigen Intentionen in Bezug auf soziale Kohäsion enthält die europäische Beschäftigungsstrategie eine restriktive Auffassung von Möglichkeiten/Chancen: Indem die EBS dazu auffordert, Sozialleistungssysteme dahingehend zu reformieren, dass deren angeblicher Tendenz entgegengewirkt wird, Faulheit und Abhängigkeit herzurufen (Leitlinie 8), übernimmt sie explizit die Auffassung vom Wohlfahrtsstaat als einen Passivität steigernden Faktor; und indem sie den Schwerpunkt auf die Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit und des

lebensbegleitenden Lernens für Arbeitslose und Nichterwerbstätige legt (Leitlinien 1 und 4), vertritt sie eindeutig eine Strategie, die sich mit angebotsseitigem Egalitarismus deckt.[14]

Im Kontrast zum früheren, stark an Ressourcen orientierten Modell des Ersatzleistungswohlfahrtsstaates, ist die Europäische Beschäftigungsstrategie – ebenso wie neoliberale und Dritte-Weg-Modelle – auf die Entwicklung von Möglichkeiten auf der Mikro-Ebene ausgerichtet.[15] Gleichzeitig wird die Aufgabe, Möglichkeiten auf makroökonomischer Ebene zu schaffen, den Marktakteuren übertragen. Im Gegensatz zu Sen's Konzeption, nach der ein entsprechendes Gleichgewicht zwischen Programmen auf der Mikro- und auf der Makro-Ebene (oder, wie Sen es ausdrückt, zwischen individuellen und sozialen Konvertierungsfaktoren) hergestellt werden muss, liegt das Hauptgewicht der EBS auf der Transformation der Individuen und nicht des Arbeitsmarktes.

Aus diesem Blickwinkel betrachtet kommt der Investition in Humankapital Priorität zu, will die EU der wettbewerbsfähigste wissensbasierte Wirtschaftsraum der Welt werden. Die Leitlinie 1 streicht die Bedeutung von „aktiven und präventiven Maßnahmen für Arbeitslose und Nichterwerbspersonen" hervor. Dabei wird als besonders wichtig angesehen, „den Arbeitssuchenden die Möglichkeit [zu] bieten, an wirksamen und effizienten Maßnahmen zur Verbesserung ihrer Beschäftigungsfähigkeit und ihrer Eingliederungschancen teilzunehmen, wobei besonderes Augenmerk denjenigen gelten sollte, die auf dem Arbeitsmarkt mit den größten Schwierigkeiten konfrontiert sind". Die Leitlinien 3 und 4 stellen auf die „Bewältigung des Wandels und Förderung der Anpassungsfähigkeit und Mobilität am Arbeitsmarkt" und die „Förderung des Aufbaus von Humankapital und des lebensbegleitenden Lernens" ab. In einem von globalem Wandel geprägten Umfeld ist die Wettbewerbsfähigkeit der Beschäftigten das oberste Ziel der EBS. Ihr Herzstück ist produktive Arbeit, und alle Formen von Nicht-Erwerbsarbeit (d.h., alle Aktivitäten außerhalb des Arbeitsmarktes) werden als minderwertige Funktionen angesehen. Folglich birgt der Diskurs „von der Gleichheit der Chancen" in der EBS eine sehr einseitige Auffassung von Möglichkeiten/Chancen: Ihr Wert besteht allein darin, ein Instrument zur Erreichung wirtschaftlicher Produktivität auf dem Arbeitsmarkt zu sein.

In diesem Zusammenhang wird eine Bedrohung durch Negativanreize innerhalb der sozialen Sicherungssysteme zunehmend stärker postuliert, was tief greifende und ständige Reformen von Sozialleistungssystemen nach sich zieht. Das Ziel dieser Reformen besteht darin, potenzielle Arbeitslosigkeits- und Nichterwerbstätigkeitsfallen zu orten und die Systeme beschäftigungsfreundlicher zu gestalten. Der erste Kok-Bericht bestätigt diesen Trend: Indem die Notwendigkeit in den Vordergrund gestellt wird, Erwerbsarbeit in finanzieller Hinsicht lohnend zu machen[16] (durch eine Senkung des Niveaus von Sozialleistungen im Verhältnis zu den Löhnen), aktivierende arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zu stärken, aktives Altern zu fördern und die Frauenbeschäftigungsquote zu erhöhen, wird ein neues Verhältnis zwischen Belangen von Dekommodifizierung und Rekommodifizierung geschaffen. Oder anders ausge-

[14] In angebotsseitig orientierten Programmen werden präzise quantitative Zielvorgaben festgelegt und Überprüfungsverfahren entwickelt. Gleichzeitig wird die Regulierung des Arbeitsmarktes den Marktakteuren und Unternehmern (vgl. Leitlinie 2 zur Schaffung von Arbeitsplätzen und Unternehmergeist) sowie den Sozialpartnern (sofern es um Fragen der Sicherheit und Arbeitsplatzqualität geht) überlassen. Dadurch werden diese Fragen stark vom guten Willen dieser Akteure abhängig gemacht.

[15] Indem es die Notwendigkeit unterstreicht, sowohl den Willen wie auch die Fähigkeiten der Arbeitssuchenden zu verbessern.

[16] Konzept des „making work pay" (Anmerkung U.F.).

drückt: Dekommodifizierung wird nur insoweit als legitim angesehen, als sie aktiv zur Rekommodifizierung beiträgt.

Dementsprechend ist die schnelle Eingliederung in den Arbeitsmarkt oberste Priorität, mit der dezidierten Begründung, dass ein schlechter Job immerhin besser als gar keine Arbeit sei; ein mieser Job könne ja, so wird argumentiert, bessere berufliche Aussichten eröffnen. Dieses Postulat, wonach Jobs von minderer Qualität allen Formen von Nichterwerbsarbeit vorzuziehen wären, untergräbt Bestrebungen zur Regulierung von Arbeitsmärkten. Im Diskurs der EBS wird Arbeitskraft als Ware erachtet, deren Marktfähigkeit durch finanzielle Anreize und Ausbildungsprogramme erhöht werden muss, damit so die Beschäftigungsquoten gesteigert werden können. Aus diesem Blickwinkel wird die Frage nach der Qualität der Möglichkeiten, die der/dem Einzelnen geboten werden, der Ambition zur Verfolgung quantitativer makroökonomischer Zielvorgaben untergeordnet.[17] In solchen Politikansätzen wird der Mensch als Instrument zur Erreichung übergeordneter (Makro-)Ziele betrachtet, während im Ansatz der Verwirklichungschancen makroökonomische Stabilität und Wohlstand als Instrument für die persönliche Entfaltung der/des Einzelnen gelten.

In allen diesen Aspekten geht die EBS konform mit Modellen, die auf Kapitalvermehrung ausgerichtet sind und steht im Gegensatz zum Ansatz der Verwirklichungschancen. Was in der EBS letztendlich zählt, ist nicht die tatsächliche Freiheit der/des Einzelnen, sondern vielmehr ihre/seine Fähigkeit, Kapital zu verarbeiten, um wiederum neues Kapital zu produzieren. Als solche zeigt sich die Rhetorik um die EBS als kapitalistischer Diskurs, in welchem die Sorge um die Stärkung der menschlichen Freiheit eine untergeordnete Rolle spielt. In dem Bericht, den Esping-Andersen und seine Kollegen der belgischen Ratspräsidentschaft (2. Halbjahr 2001) übermittelten, wurde dieser auf Wachstum ausgerichtete Ansatz explizit begrüßt und die Entwicklung einer Strategie der Sozialinvestition empfohlen, die darauf abzielt, die Anpassungsfähigkeit der/des Einzelnen und der Gesellschaft zu fördern und sie so für die neue wissensbasierte Wirtschaft zu wappnen und die Wettbewerbsfähigkeit zu steigern. Nach Finlayson geht es dabei darum, eine ideale Vorstellung von der/dem AkteurIn als „reflexives Individuum, welches sich selbst als eine Form von Kapital betrachtet, das bearbeitet, veredelt und investiert werden muss, und dies auf Grundlage einer Verpflichtung zur Produktivität, die es gegenüber der Gemeinschaft zu erfüllen hat“, zu fördern (Finlayson, 2003: 166; in Lister, 2004).

Ungeachtet der unterschiedlichen Rhythmen bei der Umsetzung der EBS durch die einzelnen Mitgliedsstaaten, hat der Ruf nach einer investiven sozialen Strategie eine Art allgemeinen normativen Rahmen geschaffen, der eine starke Wirkung auf den Entwurf und die Entwicklung sozialpolitischer Maßnahmen ausübt. Die EU ist mit der Rhetorik von der Europäischen Beschäftigungsstrategie maßgeblich an der Verbreitung dieses normativen Rahmens beteiligt. Wenn man jedoch die EBS selbst anhand dieses normativen Rahmens bewertet, lässt sich die Einseitigkeit des Modells in mindestens dreifacher Hinsicht feststellen: a) sobald Sozialschutz über ein bestimmtes Niveau (die Armutsschwelle) hinausgeht, wird er als Faktor interpretiert, der Abhängigkeit verursacht; b) die Verbesserung von Möglichkeiten/Chancen wird als Verbesserung der Markttauglichkeit der/des Einzelnen bewertet; c) die Frage der Verwirklichungschancen und der tatsächlichen Freiheit von Individuen wird dem Anliegen untergeordnet, Pro-Kopf-Output sowie Human- und Sozialkapital zu steigern.

[17] Gemäß der EBS soll bis 2010 eine Gesamtbeschäftigungsquote von 70%, eine Frauenbeschäftigungsquote von 60% und eine Beschäftigungsquote von 50% bei den älteren ArbeitnehmerInnen erreicht werden.

5. DIE EUROPÄISCHE BESCHÄFTIGUNGSSTRATEGIE UND DIE FÄHIGKEIT ZUR MITSPRACHE (CAPABILITY FOR VOICE)[18]

Der konventionelle Wohlfahrtsstaat gründet sich auf einen zentralistischen Modus von staatlichem Handeln. Zentrale politische Gremien definieren mit der Unterstützung zentraler Verwaltungen verschiedene Kategorien von sozialen Risiken und lokal tätige BeamtInnen zeichnen für die Umsetzung dieser Richtlinien verantwortlich. Das System ist so angelegt, dass die Umverteilung finanzieller Ressourcen automatisch erfolgt und menschlichem Gutdünken wenig Raum lässt; der Handlungsspielraum lokaler AkteurInnen wird beschränkt, um willkürliche Entscheidungen zu verhindern. Es verwundert wenig, dass innerhalb solcher Systeme Reformen hauptsächlich durch Lobbying und Druck auf die zentralen politischen Gremien und Verwaltungen herbeigeführt werden, um Veränderungen im Hinblick auf Höhe und Bezugsdauer von Geldleistungen des Wohlfahrtsstaates zu erzielen. Derart gestaltete Systeme wurden in der Ära des Neo-Korporatismus geschaffen, als Gewerkschaften und die politische Linke ihre Kräfte bündelten, um ihre Überzeugungen in den parlamentarischen Entscheidungsfindungsprozessen durchzusetzen. In akademischen Kreisen war dies das goldene Zeitalter von „Macht-Ressourcen-Theorien“, welche die Unterschiede zwischen den Wohlfahrtsstaaten mit dem ungleichen Vermögen der Gewerkschaften und linken Entscheidungsträger erklärten, die Ausgestaltung des Wohlfahrtsstaates zu beeinflussen (vgl. zum Beispiel Korpi, 1983).

Die EBS wird demgegenüber nach Grundsätzen umgesetzt, die sich stark an NPM anlehnen (vgl. weiter oben). Die Weiterentwicklung der EBS erfolgt durch die so genannte offene Methode der Koordinierung (OMK), mittels der Elemente von Managementdoktrinen in die EU-Governance einfließen (Clarke/Newman, 1997): dies beinhaltet genau festgelegte Zeitschienen, Indikatoren zur Messung von Erfolg, die Ermittlung bewährter Praktiken (best practices), Planziele, deren regelmäßige und institutionalisierte Überprüfung und Evaluierung usw. Unter diesen Bedingungen können sich lokale und einzelstaatliche Initiativen gut entwickeln, sofern sie sich in diesen allgemeinen Rahmen einfügen. Auf nationalstaatlicher Ebene lassen sich Einstellungen von Pro-forma-Gefolgschaft in der Form feststellen, dass die Nationalen Aktionspläne für Beschäftigung (NAP) zwar einer Demonstration guten Willens gleichkommen, den Indikatoren zu entsprechen, jedoch wenig Aufschluss über tatsächliche Praktiken geben. In der aktuellen Ausgestaltung der OMK trägt die Anwendung von Managementgrundsätzen zu dieser Kluft zwischen europäischer, nationaler und lokaler Ebene bei und verhindert reflexives öffentliches Vorgehen. Das Demokratiedefizit, das in Bereichen beobachtet werden kann, in denen Ziele und quantitative Zielvorgaben im Vorhinein festgelegt werden, kommt nicht von ungefähr.[19]

Die technokratischen Modi, mit denen Zielvorgaben und Indikatoren festgelegt werden, sind zu weiten Teilen für die unzureichende Einbindung von AkteurInnen des Sozialbereichs und der Zivilgesellschaft in der OMK verantwortlich: ziehen ExpertInnengruppen die Entwicklung von Verfahren an sich, wird der Handlungsspielraum und die Fähigkeit zur Mitsprache lokaler AkteurInnen durch den Zwang beträchtlich beschnitten, ohne ihr Zutun fixierte Vorgaben

[18] Für detaillierte Informationen vgl. dazu den Beitrag von Jean-Michel Bonvin zu den diversen Strategien der Beschäftigungsförderung in diesem Band, 61-82.
[19] Im Bezug auf die EU ist dies sehr gut dokumentiert, vgl. zum Beispiel Salais u.a., 2002 oder Zeitlin, 2004.

erfüllen zu müssen. Demgemäß ist es äußerst fraglich, ob EU-Schlagwörter wie „Subsidiaritätsprinzip“ und „offene Methode der Koordinierung“ tatsächlich ausreichend sind, den Weg für eine wahrhaft reflexive Ausgestaltung politischer Entscheidungsfindung zu ebnen. Zum Zeitpunkt der Verfassung dieses Artikels kann die Wirkung der Europäischen Beschäftigungsstrategie auf die Fähigkeit zur Mitsprache bestenfalls als ambivalent eingeschätzt werden. Noch ist nicht absehbar, ob sich der Governance-Ansatz der OMK, der zurzeit sehr en vogue ist, tatsächlich von konventionellen Regierungsmethoden abhebt und die Handlungsfähigkeit (capability for action) lokaler AkteurInnen erweitert, oder ob dadurch erneut und auf subtile Weise die Vorherrschaft von Technokratie und konventioneller Regierungsführung bestätigt wird.

6. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Das europäische Sozialmodell stellt sich selbst als vom US-Modell unterschiedlich dar, und dies in dreifacher Hinsicht: 1) der Verbindung zwischen wirtschaftlichem Wohlstand und sozialer Kohäsion, 2) der Fokussierung auf sozialen Dialog und koordinierte Kollektivverhandlungen und 3) der Sorge um eine gerechtere Lohn- und Einkommensverteilung (Ferrera u.a., 2001). In inhaltlicher Hinsicht plädiert das europäische Sozialmodell für ein ausgewogenes Verhältnis zwischen wirtschaftlichen und sozialen Zielen und fordert auf prozeduraler Ebene die aktive Einbindung sowohl von sozialen AkteurInnen als auch von VertreterInnen der Zivilgesellschaft. Im Hinblick auf seine Grundsätze bzw. Ziele entsprechen daher sowohl die EBS wie auch das europäische Sozialmodell weitgehend dem Ansatz der Verwirklichungschancen. Doch welcher politischen Maßnahmen und Vorgehensweisen bedienen sie sich, um ihre hehren Versprechen zu erfüllen? In diesem Beitrag konnten folgende schwere Mängel festgestellt werden:

Im Bezug auf die Fähigkeit zu sinnstiftender Arbeit verbinden die EBS und das europäische Sozialmodell eine starke Fokussierung auf die Anhebung der allgemeinen Beschäftigungsquote[20] mit einer klaren Präferenz für angebotsseitige Programme, mit dem prioritären Ziel, das Humankapital zu steigern und so genannte Abhängigkeitsfallen zu beseitigen. Diese Sichtweise kontrastiert stark mit dem Ansatz der Verwirklichungschancen und dessen Eintreten für die tatsächliche Freiheit zu arbeiten.[21]

Im Bezug auf die Fähigkeit zur Mitsprache gehen technokratische Governance-Methoden mit Maßnahmen zur Förderung lokaler Initiativen einher: Während diese Governance-Methoden regelmäßige Überprüfungen implizieren, sind die lokalen Initiativen sehr stark vom guten Willen und der Initiativfähigkeit der betroffenen AkteurInnen anhängig. Zurzeit stellt die von Managementansätzen geprägte offene Methode der Koordinierung (OMK) eher eine Verfeinerung althergebrachter technokratischer Modi Procedendi dar denn eine neue Form situationsangepasster öffentlicher Politik.

Trotz deren großzügigen Intentionen weisen die EBS und das europäische Sozialmodell aus

[20] Wodurch Erwerbsarbeit – ungeachtet der Frage der Arbeitsplatzqualität – zur wichtigsten Funktion erklärt wird.
[21] Dieser Ansatz gründet auf einer Auffassung von sinnstiftender Arbeit als wichtiges Element für persönliche Entfaltung.

der Perspektive des Ansatzes der Verwirklichungschancen große Mängel auf. Die Umsetzung der in der EBS und im europäischen Sozialmodell vorhandenen Intentionen erfordert eine Infragestellung von deren dreifacher normativer Bias zugunsten a) angebotsseitiger Programme (versus nachfrageseitiger politischer Maßnahmen); b) deren sehr restriktiven Auffassung von Möglichkeiten/Chancen als produktiver Arbeit (versus Verwirklichungschancen); c) seiner technokratischen Governance-Methoden (versus situationsangepasstem und reflexivem staatlichem Vorgehen).

BIBLIOGRAPHIE

Bonvin, J.-M. (2005), La démocratie dans l'approche d'Amartya Sen, in: L'économie politique, 2005, Nr. 27, 24-37.

Bonvin, J.-M. and N. *Farvaque* (2006), Promoting Capability for Work: the Role of Local Actors, in: S. *Deneulin* et al. (eds.), The Capability Approach, Towards Structural Transformations, Dordrecht, 121-43.

Clarke, J. and J. *Newman* (1997), The managerialist state, London.

Cohen, G. (1993), Equality of what? On welfare, goods and capabilities, in: *Nussbaum,* M. und A. *Sen* (eds.), The quality of life, Oxford, 9-29.

Esping-Andersen, G. (1999), Social foundations of post-industrial economies, Oxford.

Ferrera, M. et al. (2001), The future of social Europe, Lisbon.

Giddens, A. (1998), The third way, Bristol.

Hirschman, A. O. (1970), Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States, Cambridge.

Korpi, W. (1983), Democratic class struggle, London.

Layard, R. and S. *Nickell* (1991), Unemployment, macroeconomic performance and the labour market, Oxford.

Lindbeck, A. and D. *Snower* (1988), The insider-outsider theory of employment and unemployment, Cambridge Mass.

Lister, R. (2004), Towards a social investment state?, RC19 annual conference, Paris, 2-4 September.

Salais, R. et al. (2002), L'évaluation de la politique européenne de l'emploi, Etude pour la DARES, Paris : IDHE.

Sen, A. (1982), Equality of What?, in: *Sen* A. (ed.), Choice, Welfare and Measurement, Cambridge Ma: The MIT Press, 353-69.

Sen, A. (1992), Inequality reexamined, Oxford.

Sen, A. (1999a), Development as freedom, Oxford.

Sen, A. (1999b), Democracy as a universal value, in: Journal of Democracy, 10/3, 3-17.

Sen, A. (2004), Elements of a human rights theory, in: Philosophy and public affairs, 32/4, 315-56.

Streeck, W. (1999), Competitive solidarity: rethinking the European social model, annual meeting of the SASE, 8-11 June, Madison.

Wright, S. (2001), Activating the unemployed: the street-level implementation of UK policy, in: *Clasen* J. (ed), What future for social security?, Dordrecht, 235-50.

Zeitlin, J. (2004), The open method of coordination in action: The European employment and social inclusion strategies, conference The EES: discussion and institutionalisation, Brussels, 30-31 August.