WORKSHOP II:
EUROPÄISCHE BESCHÄFTIGUNGSSTRATEGIE UND ÖSTERREICH

Der Workshop wurde von Jean-Michel Bonvin und Johannes Schweighofer geleitet.

Deren Beiträge folgen hier anstatt einer Zusammenfassung des Workshops. Sie widmen sich zwei Schwerpunktthemen: zum einen der konkreten Umsetzung der EBS und deren Implikationen in Österreich und zum anderen den normativen Konzeptionen der EBS und anderen Strategien der Beschäftigungsförderung.

Johannes Schweighofer

DIE EUROPÄISCHE BESCHÄFTIGUNGSSTRATEGIE UND IHRE UMSETZUNG IN ÖSTERREICH 1997-2005

EINLEITUNG

Viele BürgerInnen in Europa haben keine besonders gute Meinung von „ihrer" Europäischen Union. Dafür gibt es mehrere Gründe. Häufig wird die EU von nationalen PolitikerInnen als Sündenbock für ihre eigenen, verfehlten Politiken namhaft gemacht. Manchmal ist die EU aber auch selbst Schuld an ihrem schlechten Image: bürokratische, undurchsichtige Strukturen und Verfahren; „abgehobene" EU-PolitikerInnen, die sich einer völlig unverständlichen Sprache bedienen; hinzu kommen konkrete Politiken – wie etwa die EU-Verkehrspolitik – die die sprichwörtlichen „Menschen auf der Straße" (etwa im Inntal) einfach nicht verstehen können; wer kann etwa verstehen, wenn Maßnahmen gegen die Verdoppelung des LKW-Transits über den Brenner mit dem Hinweis auf den Binnenmarkt verhindert werden? Und hinzu kommen Politikbereiche, in denen die EU bisher schlicht ihren Beitrag schuldig geblieben ist. Die Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitiken sind ein derartiges Feld. Die Europäischen Bürger und Bürgerinnen haben über die Jahre einfach den Eindruck gewonnen, dass die Gemeinschaft im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit bisher schlicht versagt hat: einerseits, weil sie nichts oder zu wenig für mehr Wachstum und Beschäftigung getan hat; und andererseits, weil sie Maßnahmen, wie die viel zitierten „Strukturreformen auf den Arbeitsmärkten" befürwortet, unterstützt, ja initiiert, die von den Menschen „Opfer" verlangen, ihnen im Austausch aber nichts oder zu wenig als Kompensation dafür anbietet. Dies erzeugt Frust, der zu einem erheblichen Teil berechtigt erscheint.

1. DIE ENTSTEHUNGSGESCHICHTE DES „LUXEMBURG-PROZESSES"

Anfang der 90er Jahre des vergangenen Jahrhunderts war die Wirtschaftspolitik der damaligen EG von zwei politischen Zielsetzungen dominiert: Von der Verwirklichung des Binnen-

Sozialpolitik in Diskussion, Band 3/0: Seiten 47–68

marktes, d.h. nichts weniger als die Durchsetzung des Wettbewerbsprinzips auf den Güter-, Dienstleistungs-, Kapital- und Arbeitsmärkten. Darüber hinaus waren die so genannten Maastricht-Kriterien in aller Munde: die Reduktion der Inflationsraten und der Budgetdefizite bzw. der öffentlichen Schuldenstände; keine kompetitiven Abwertungen, etc. Etwa Mitte der 1990er Jahre kamen die Regelungen des Stabilitätspaktes hinzu. Dies waren alles Maßnahmen und Initiativen, die als „Markt-schaffend" (F. Scharpf) apostrophiert werden können. Die EG wurde in dieser Zeit zum Synonym für Deregulierung und Flexibilisierung aller Märkte. Die genannten Ideen und Politiken bestimmten den Diskurs der so genannten Eliten. Dort bildete sich ein Konsens über die „richtige" Wirtschaftspolitik heraus. Die BürgerInnen in Europa litten inzwischen unter der hohen Arbeitslosigkeit, die im Gefolge des wirtschaftlichen Abschwunges Anfang der 1990er Jahre beinahe alle Länder der EU-15 erfasst hatte.

Ein Politiker wie Jacques Delors war im Stande, diese Diskrepanz zwischen den Diskussionen der politischen Eliten und der konkreten Situation der Bürger und Bürgerinnen wahr zu nehmen. Er führte den Begriff des „Europäischen Sozialmodells" in die Debatte ein; er begann, von Arbeitslosigkeit zu sprechen – ein Begriff, der bis zu diesem Zeitpunkt verpönt war in den wirtschaftspolitischen Diskussionen der EU. So waren in den Jahren 1993-1996 das Weißbuch zu „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung" und der so genannten „Essen-Prozess" die Vorläufer jenes Luxemburg-Prozesses, der im November 1997 bei einem Sondergipfel der Staats- und Regierungschefs aus der Taufe gehoben werden sollte.

Es war dies die Zeit, in der die französische Regierung u.a. die Einsetzung einer Wirtschaftsregierung forderte und Großbritannien unter der neuen Labour-Regierung den Widerstand gegen das Sozialprotokoll in den Maastrichter-Verträgen aufgab. In langwierigen Diskussionen einigte man sich am Europäischen Rat von Amsterdam im Juni 1997 auf die Aufnahme eines Beschäftigungstitels in die Verträge. Mit den Artikeln 125-130 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) und den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Luxemburg wurde die so genannte „Europäische Beschäftigungsstrategie" (auch Luxemburg-Prozess genannt) ins Leben gerufen.

Was waren die Kernelemente dieser Strategie? Folgende Aspekte können angeführt werden: Im Zentrum standen die so genannten „Beschäftigungspolitischen Leitlinien", die allgemeine Orientierungen für die als notwendig erachteten Strukturreformen für die Mitgliedstaaten (MS) vorgaben. Diese Leitlinien konnten als politisch mehr oder minder verbindlich erachtet werden, nicht jedoch in einem rechtlichen Sinn. Inhaltlich wurde der Bogen gespannt von der „employability", über die Förderung des Unternehmertums und der Anpassungsfähigkeit bis hin zur Chancengleichheit.

In einem „management by objectives"-Prozess, der nach dem Europäischen Rat von Lissabon im März 2000 auch als „Methode der offenen Koordinierung" bezeichnet wurde, sollte die Umsetzung dieser Vorgaben durch die MS von der Europäischen Kommission (KOM) und Rat jährlich überprüft werden. Es wurden in der Folge diese Leitlinien mehrfach revidiert, einzelstaatliche Empfehlungen ausgesprochen und ein Monitoring-Verfahren entwickelt, das sich auf eine Vielzahl von Indikatoren und Benchmarks stützen konnte.

Die gesamte Strategie war zum überwiegenden Teil von angebotsseitigen Struktur-Maßnahmen bestimmt. Im Kern ging es um eine sehr vage Koordination von nationalen Arbeitsmarktpolitiken. Die Wettbewerbsregeln des Binnenmarktes und die stabilitätsorientierte Wirt-

schaftspolitik im Allgemeinen wurden durch die Beschäftigungsstrategie zu keinem Zeitpunkt auch nur in Ansätzen in Frage gestellt.

2. WIRKUNGEN DER BESCHÄFTIGUNGSSTRATEGIE AUF DIE EUROPÄISCHEN ARBEITSMÄRKTE

Was waren nun die Auswirkungen dieser Europäischen Beschäftigungsstrategie auf die Entwicklung der nationalen Arbeitsmärkte im Zeitraum 1997-2004? Diese Frage kann auf mehreren Ebenen beantwortet werden.

2.1 Fehlende Unterstützung von makroökonomischen Politiken

Wie bereits erwähnt, stand zu keiner Zeit der Entwicklung und Ausformulierung dieser Strategie zur Diskussion, für die Verbesserung der Lage auf den Arbeitsmärkten auch einen Beitrag der Geld-, Wechselkurs-, Fiskal- und Lohnpolitiken einzufordern. Wettbewerbs- und Stabilitätspolitiken blieben sakrosankt und konnten so keinen entscheidenden Beitrag zur Beschäftigungsentwicklung liefern. Es wäre darum gegangen, beispielsweise eine aktive Geldpolitik zu betreiben, die zwar die Inflation im Auge behält, jedoch keine überambitionierten Inflationsziele verfolgt, und schließlich einen maximal möglichen Beitrag zu Wachstum und Beschäftigung beisteuert. Dies war die Politik der US-Notenbank (FED) im Herbst 2000, als sich der Konjunkturhimmel einzutrüben begann. Die FED regierte mit der Zinspolitik frühzeitig und in großen Schritten Richtung niedrigerem Niveau. Im Gegensatz dazu die Politik der Europäischen Zentralbank (EZB): Ihre Schritte zur Zinssenkung kamen verspätet und zögerlich. Die Auswirkungen waren im BIP-Wachstum zu sehen: Während die EU-Mitgliedsstaaten in einen lang andauernden Abschwung, der immerhin von 2001-2004 dauerte, hineinschlitterten, erholte sich die US-Wirtschaft bereits nach einem Jahr merklich. Diese unterschiedliche Ausrichtung der markoökonomischen Politiken in der EU und den USA bescherten letzteren im längeren Zeitraum von 1991-2004 42,6% Wachstum, der EU jedoch nur 27,2%. Auch das Beschäftigungswachstum lag in den USA meist über dem EU-Niveau (Ausnahme: 2001-2003; siehe dazu die Anmerkung weiter unten).

2.2 Ist die Verbesserung der Lage auf den Arbeitsmärkten zyklischer oder struktureller Natur?

Die Europäische Beschäftigungsstrategie setzt vor allem auf strukturelle Verbesserungen auf den Arbeitsmärkten in der EU. Dies ist ihr erklärtes Ziel. Daher stellt sich die Frage, ob die Verbesserung der Lage auf den Arbeitsmärkten eher von den umgesetzten Reformen herrühren oder von der guten Konjunktur der Jahre 1998-2000.

Es spricht einiges dafür, dass bis zu einem gewissen Grad die Verbesserungen auf den Arbeitsmärkten struktureller Natur sind:

Obwohl das Wachstum in den Jahren 2001-2003 sehr niedrig war, konnten im EU-Durch-

schnitt dennoch Beschäftigungszuwächse erreicht werden; dies im markanten Gegensatz zum Abschwung Anfang der 1990er Jahre.

Auch die Arbeitslosigkeit stieg im gegenwärtigen Abschwung weit weniger als Anfang der 1990er Jahre.

Seit 1997 reduzierte sich auch die inflationsstabile Arbeitslosenquote (NAIRU) deutlich.

Im Vergleich zu den zwei vorangegangenen Jahrzehnten erhöhte sich in den 1990er Jahren die Beschäftigungsintensität des Wachstums.

Wie aber bereits im vorangegangenen Unterkapitel ausgeführt, kommt einer aktiven Wachstumspolitik für die Entwicklung der Arbeitsmärkte jedoch eine zumindest ebenso große Bedeutung zu wie den Strukturpolitiken.

2.3 Umsetzung der Beschäftigungsstrategie in den MS

Über die Jahre hinweg ließen die Anstrengungen der MS zur Umsetzung der vereinbarten Ziele mehr und mehr nach. Die MS schienen ihre eigenen Agenden zu verfolgen. Dabei verstanden sie es aber, die sehr spezifischen, nationalen Politiken unter den vorgegebenen Überschriften der Beschäftigungsstrategie als Umsetzung zu „verkaufen“. Zu diesem Ergebnis gelangt man, wenn man etwa die Entwicklung von so genannten Input-Indikatoren (auch Politik-Indikatoren genannt; diese sind von den MS großteils autonom steuerbar) in den folgenden Bereichen analysiert: Prävention und Aktivierung in der Arbeitsmarktpolitik; Reform des Steuer-/Abgaben- und Transfer-Systems und der Besteuerung des Faktors Arbeit; Aus- und Weiterbildung, Lebensbegleitendes Lernen; Förderung des Unternehmertums; Modernisierung der Arbeitsorganisation; Chancengleichheit zwischen Männern und Frauen.

Ein besonders drastisches Beispiel der Nicht-Umsetzung stellt in diesem Zusammenhang die so genannte „Non-Compliance-Rate“ dar: 1997 verpflichteten sich die MS, jedem jugendlichen Arbeitslosen, bevor er/sie sechs Monate arbeitslos ist und jedem erwachsenen Arbeitslosen, bevor er/sie 12 Monate arbeitslos ist, ein Angebot (in Form einer Schulung, eines Ausbildungsplatzes, einer Lohnsubvention, eines intensiven Beratungsgespräches, etc.) für einen Neustart zu unterbreiten. In etwa der Hälfte der MS wurde diese Vorgabe nicht umgesetzt, sodass etwa 30% der Betroffenen eben kein Angebot solcher Art erhalten hatten.

Dieser über die Jahre stärker werdende „Umsetzungswiderstand“ der MS stand sicherlich mit mehreren Faktoren in Zusammenhang, wahrscheinlich rührt er auch von dem engeren Spielraum in der Wirtschaftspolitik insgesamt her, der durch die Währungsunion und durch den Stabilitätspakt entstanden ist. Auch die Osterweiterung mag ihren Teil dazu beigetragen haben, dass die MS die Bereitschaft zu einem Mehr an Integration verloren haben.

3. UMSETZUNG IN ÖSTERREICH: NAP

Österreich hat, wie die anderen MS auch, seit 1998 Nationale Aktionspläne für Beschäftigung (NAP) vorgelegt. Darin wurden detailreich Maßnahmen, Initiativen und Programme in den verschiedenen Politikbereichen angeführt, die jeweils auf der österreichischen wirtschaftspolitischen Agenda standen. Der kausale Zusammenhang von nationaler Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik mit der EBS war dabei immer ein eher loser. Bestimmte Diskussionen – wie etwa die Aktivierung passiver Mittel, die Schulung von Beschäftigten im Rahmen des ESF, etc. – können allerdings durchaus als „EU-Import" nach Österreich begriffen werden. Manchmal hat der Austausch an Erfahrungen und Praktiken tatsächlich zu dem häufig strapazierten „Voneinander Lernen" geführt.

Bei der Erhöhung des Budgets für aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und Programme hat sich jedoch seit Mitte der 1990er Jahre einiges zum Besseren gewendet: Bildet man einen Index der realen (d.h. mit dem Verbraucherpreisindex [VPI] bereinigten) Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik und lässt ihn 1980 mit dem Wert 100 starten, so steigt dieser Index bis 2004 auf eine Höhe von etwa 850 an, im gleichen Zeitraum steigt der Index für die Arbeitslosigkeit nur auf knapp unter 300. Die Ausweitung des aktiven Budgets (ohne Altersteilzeit gerechnet) fand insbesondere in den Jahren 1996-2000 statt – wenn man so will: in Vorwahlzeiten –, aber auch 2003; besonders erhöht werden die Mittel aber auch nächstes Jahr (also wieder in einem Wahljahr). Diese Aktivierung der bis zu diesem Zeitpunkt doch eher „passiven" Arbeitsmarktpolitik geht zu einem nicht geringen Ausmaß auf internationale Einflüsse zurück.

4. RE-LAUNCH DER LISSABON-STRATEGIE

Im März 2005 ging die bisherige Europäische Beschäftigungsstrategie in der Reform der so genannten Lissabon-Strategie auf. Unter dem Titel der Vereinfachung und Fokussierung auf die übergeordneten Ziele Wachstum und Beschäftigung, der Integration der „Beschäftigungspolitischen Leitlinien" und der „Grundzüge der Wirtschaftspolitik" in ein gemeinsames Leitlinien-Paket und der Verlagerung einer größeren Verantwortung wurde der so genannte „relaunch" der gesamten Strategie verkündet. Ein wenig skeptisch ist der Umstand zu beurteilen, dass die Mitgliedsstaaten einerseits mehr Verantwortung übernehmen sollen, auf der anderen Seite jedoch der Monitoring-Prozess insofern erschwert wurde, als die Leitlinientexte weniger präzise formuliert wurden und weniger quantitative Vorgaben und Benchmarks postuliert wurden. Daher erscheinen Zweifel angebracht, dass die MS ernsthaft an der Umsetzung der neuen Lissabon-Strategie interessiert sind. Diese Zweifel werden bestärkt durch ein kurzes Studium der im Oktober 2005 von den MS vorgelegten „Nationalen Reformprogramme" (NRP), die sich vor allem als eine Ansammlung von Ankündigungen und Absichtserklärung lesen.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Bisher ist die EU ihren Beitrag im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit und für mehr Wachstum und Beschäftigung schuldig geblieben. Man kann die negativen Abstimmungsergebnisse in Frankreich und den Niederlande hinsichtlich einer Europäischen Verfassung auch derart lesen: Die BürgerInnen in Europa möchten von ihrer EU auch etwas haben, sie möchten konkrete Vorteile erkennen können, warum sie sich als EuropäerInnen fühlen sollen. Auch wenn die viel zitierten „kleinen Frauen und Männer" auf der Straße nicht die Details der verschiedenen EU-Prozesse und Verfahren kennen, so ahnen sie doch, dass die EU für sie nur den „Stock" bereit hält, aber keine „Karotte". Es werden viele Opfer verlangt, bei den konkreten Vorteilen werden die Bürger und Bürgerinnen auf die lange Frist vertröstet: Überüberübermorgen wird dann alles besser werden. Die Menschen zweifeln inzwischen diese vagen Versprechungen fundamental an. Dies ist ihnen auch nicht zu verdenken!

„Wirtschaftswissenschaftliche Tagungen der Arbeiterkammer Wien"
Reihe Band 8

„US-amerikanisches und EUropäisches Modell"

hrsg von Michael Mesch und Agnes Streissler

Vorwort

Erich Hödl
Grundzüge eines Europäischen Wirtschaftsmodells

Peter Filzmaier
Vom Wohlfahrtsstaat zur Plutokratie? Geld als Schlüssel des Erfolges im politischen Wettbewerb der USA

Jürgen Hoffmann
Übernimmt EUropa das US-amerikanisches Modell? Varianten des Kapitalismus: Liberale (anglo-amerikanische) und koordinierte (kontinentaleuropäische) Marktwirtschaften unter dem Druck der Globalisierung

Michael Landesmann
Wettbewerbsfähigkeit: USA und EU

Stephan Schulmeister
Das europäische und das amerikanische Modell in der Abfolge von Real- und Finanzkapitalismus

Agnes Streissler
Europa und die USA – Ein Vergleich der Sozialsysteme

Richard Sturn, Franz Prettenthaler
Verteilungskonsequenzen und Effizienzaspekte des Wohlfahrtsstaats: Koordinaten eines Vergleichs alternativer Designs

Wien 2004, 192 Seiten, € 25,–

Bestellungen bei: LexisNexis Verlag ARD Orac, A-1030 Wien, Marxergasse 25
Tel. 01/534 52-0, Fax 01/534 52-140, e-mail: verlag@lexisnexis.at

Jean-Michel Bonvin

INTERNATIONALE ORGANISATIONEN UND IHRE STRATEGIEN DER BESCHÄFTIGUNGSFÖRDERUNG: DIE BESCHÄFTIGUNGS- UND ARBEITSMARKTKRISE AUS DER PERSPEKTIVE VON OECD, EU UND IAO

Aus dem Französischen von Eva Hager

EINLEITUNG

In den letzten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts hat die Arbeitswelt einen tief greifenden Wandel erfahren. Die bisherige Norm der lebenslangen Vollzeitbeschäftigung weicht mehr und mehr flexibleren Beschäftigungsmustern wie Teilzeitarbeit oder befristeten Verträgen, Erwerbsbiographien sind heute zunehmend von Diskontinuitäten geprägt. Auch die Politik gegenüber Arbeitslosen und Nichterwerbstätigen verändert sich im Sinne einer Aktivierung dieser Gruppen: Das Ziel der Dekommodifizierung, welches für keynesianisch geprägte Sozialpolitik charakteristisch ist, liegt heute im Widerstreit mit jenem der Rekommodifizierung bzw. wird vollständig von diesem verdrängt. Menschen ohne Erwerbsarbeit, so die neue Prämisse, sollen nicht nur finanzielle Ersatzleistungen erhalten, sondern es gilt auch, sie verstärkt aktiv bei der (Wieder)Eingliederung ins Berufsleben zu unterstützen. Vor dem Hintergrund der Flexibilisierung von Erwerbsarbeit und der Aktivierung der Nichterwerbstätigen werden, auf staatlicher und supranationaler Ebene, Strategien für die Förderung von Beschäftigung ausgearbeitet, deren vorrangiges Ziel darin besteht, die Beschäftigungsquote sowie die Zahl der Arbeitsplätze zu erhöhen.

Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), die EU und die Internationale Arbeitsorganisation (IAO) stehen hier in vorderster Reihe. Ausgehend von derselben Diagnose – nämlich dem chronischen Mangel an produktiven Arbeitsplätzen – liefern sie divergente Analysen der Ursachen dieses Arbeitsplatzmangels und formulieren unterschiedliche Strategien, um dem entgegenzuwirken. Jede dieser Strategien besteht aus zehn Empfehlungen oder Leitlinien. Das allen Dokumenten zugrunde liegende Ziel – die Schaffung von mehr produktiven Arbeitsplätzen – wird jeweils auf unterschiedliche Weise verfolgt; und dies sowohl im Hinblick auf den Inhalt der empfohlenen Maßnahmen als auch die Verfahren, die der Formulierung und Implementierung der Ziele Umsetzung zugrunde gelegt werden. Der folgende Text besteht aus drei Teilen, in denen versucht wird, auf analytische Weise darzustellen, welche Standpunkte die OECD, die EU und die IAO vertreten und worin sich diese unterscheiden.

Sozialpolitik in Diskussion, Band 3/0: Seiten 47–68

1. DIE STRATEGIE DER OECD: „ARBEIT LOHNEND MACHEN“ (MAKING WORK PAY)

Im Mai 1992 beauftragte der OECD-Ministerrat das Sekretariat der OECD mit der Ausarbeitung einer umfassenden Studie zur Beschäftigungsfrage. Die Ergebnisse der Arbeiten wurde 1994 in der OECD-Beschäftigungsstudie veröffentlicht. In dieser werden die aktuellen Beschäftigungsprobleme auf das Unvermögen der Wirtschaften zurückgeführt, sich dem Wandel schnell anzupassen. Auf Grundlage dieser Studie, hat der Ministerrat der OECD eine Strategie verabschiedet, die im Folgenden in komprimierter Form vorgestellt wird.

Die Beschäftigungsstrategie der OECD

1. Entwicklung einer makroökonomischen Wirtschaftspolitik, die anhaltendes Wachstum begünstigt, d.h., einer antiinflationären Politik
2. Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Entwicklung und Weitergabe von technologischem Know-how
3. Erhöhung der Arbeitszeitflexibilität: diesbezügliche Verträge sollen direkt zwischen der/dem ArbeitnehmerIn und der/dem ArbeitgeberIn abschlossen werden
4. Schaffung eines günstigen Unternehmensklimas durch die Beseitigung von Hindernissen und Hemmnissen für die Gründung und Führung von Unternehmen
5. Flexiblere Gestaltung der Lohnkosten, welche den herrschenden (lokalen) Gegebenheiten sowie dem Qualifikationsniveau jeder/s Einzelnen, und insbesondere junger ArbeitnehmerInnen, anzupassen sind
6. Überprüfung und Modifikation der Bestimmungen betreffend die Arbeitsplatzsicherheit mit dem Ziel, das Beschäftigungswachstum zu fördern
7. Stärkung der aktiven Arbeitsmarktpolitik
8. Verbesserung der Qualifikationen und Fähigkeiten der ArbeitnehmerInnen durch Umgestaltung der Ausbildungssysteme
9. Überprüfung der Arbeitslosenversicherungssysteme und der damit verbundenen Transferleistungen
10. Stärkung des Wettbewerbs auf den Warenmärkten, um die Unterschiede zwischen den Erwerbstätigen und jenen, die aus dem Arbeitsleben ausgeschlossen sind, auszugleichen

Aus OECD, 1997

„Arbeit lohnend machen“ ist der Leitgedanke der OECD-Beschäftigungsstrategie: Arbeit soll unter finanziellen Gesichtspunkten attraktiver werden, und zwar sowohl für jene, die Arbeit schaffen (Nachfrage), als auch für die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (Angebot). Nachfrageseitig gilt es, Anreize zu schaffen, die den Unternehmergeist fördern, indem die Kosten für die Schaffung von Arbeitsplätzen verringert werden. Angebotsseitig sollten Anreizmaßnahmen unmissverständlich aufzeigen, dass es erstrebenswerter ist, irgend einer Erwerbsarbeit nachzugehen, als arbeitslos oder nicht erwerbstätig zu sein. Im Folgenden wird kurz dargestellt, welche Logik den verschiedenen Kategorien von Empfehlungen in der OECD-Beschäftigungsstudie zugrunde liegt.

Die Studie prangert expansive makroökonomische Wirtschaftspolitik an, deren Ziel es sei, den Staat in den Dienst der Arbeitsplatzschaffung zu stellen, und dies im Namen des Inflationsdruckes, den diese Politik selbst verursacht (Leitlinie [im Folgenden LL] 1). Nach Ansicht

Sozialpolitik in Diskussion, Band 3/0: Seiten 47–68

der OECD-ExpertInnen soll der Staat in diesem Bereich vor allem durch die Schaffung finanzieller Anreize für die MarktakteurInnen intervenieren; die Aufgabe, Arbeitsplätze zu schaffen, obliegt in erster Linie dem Markt. Jedwede Form von kollektiver Regulierung, welche den Handlungsspielraum der MarktakteurInnen einschränkt (gesetzliche Bestimmungen bezüglich Mindestlohn und Arbeitszeiten, Beschränkungen betreffend atypische Beschäftigungsformen, Kündigungsschutz etc.) seien im Sinne einer stärkeren Flexibilität zu reformieren, um den MarktakteurInnen mehr Spielraum bei der Ausgestaltung ihrer Humanressourcen-Strategie zu lassen (vgl. LL 3, 4, 5 und 6 der OECD-Strategie). Insbesondere streicht die Studie auch die Vorteile von erhöhter Lohn- und Arbeitszeitflexibilität hervor: diese erweitere die Palette an Möglichkeiten sowohl für die/den Einzelnen als auch für das Unternehmen und ließe Vereinbarungen zu, die für beide Seiten vorteilhaft seien.

Staatliches Eingreifen sei allerdings dort zulässig, wo Funktionsstörungen des Marktes durch eine strenge Regulierung des Wettbewerbs entgegengewirkt und so die Bildung von Oligopolen bzw. Monopolen verhindert wird. Oligopole und Monopole würden dazu tendieren, ihren MitarbeiterInnen zu hohe Löhne zu zahlen, was wiederum einen Hemmschuh für die Einstellung neuer Arbeitskräfte darstelle (vgl. LL 10).

Die Überlegungen der OECD zur Frage der Arbeitskosten orientieren sich grundlegend am Insider-Outsider-Dilemma (Lindbeck/Snower, 1988), wonach die „OutsiderInnen“ mit umso größeren Schwierigkeiten bei der Arbeitsplatzsuche konfrontiert sind, je umfangreicher die Rechte der „InsiderInnen“ sind – also jener, die in die Erwerbsarbeit integriert sind. Jede Flexibilisierung der Arbeitskosten wird als Faktor zur Verbesserung der Performance des Arbeitsmarktes, im Sinne einer Erhöhung der Beschäftigungsquote, gewertet. Öffentliche Politik habe daher einen zweifachen Auftrag: einerseits die Mechanismen des Marktes nicht durch unangemessene Regulierungsmaßnahmen zu behindern und andererseits Marktverzerrungen zu korrigieren, die durch monopolistische oder oligopolistische Konstellationen verursacht werden.

Im Hinblick auf das Arbeitskräfteangebot besteht die in der OECD-Beschäftigungsstudie[1] zum Ausdruck gebrachte Hauptsorge darin, so genannte Arbeitslosigkeitsfallen zu beseitigen, die Arbeitslose und Nichterwerbstätige in einer Abhängigkeitsmentalität festhalten würden. Zu diesem Zweck wird eine restriktive Handhabung der sozialen Sicherungssysteme befürwortet, die den – durch Leistungsansprüche bedingten Negativanreizen – entgegen wirken sollen. So wird etwa vorgeschlagen, eine zufällige Stichprobe von LeistungsempfängerInnen ins Visier zu nehmen und die Legitimität ihrer Leistungsbezüge zu untersuchen, um so auf schnellstem Wege die eindeutigsten Fälle von Missbrauch festzustellen und zu beseitigen. Auch sei es angebracht, die gesetzlich vorgesehenen Leistungsansprüche zu reduzieren und von Arbeitslosen zu verlangen, die (materielle) Unterstützung ihrer Angehörigen in Anspruch zu nehmen. Gleichzeitig müsse der Handlungsspielraum der lokalen AkteurInnen des Wohlfahrtsstaates erweitert werden, damit diese ungerechtfertigte Anträge abweisen und die gesetzlichen Restriktionen effizient zur Anwendung bringen können. Die, in Folge dessen,

[1] Der Frage der Ausbildung kommt in der OECD-Studie nur eine nebensächliche Bedeutung zu: Die einzigen Empfehlungen, die sich damit befassen, beziehen sich auf zu schaffende Anreizmechanismen, durch welche die AkteurInnen des Arbeitsmarktes in die Ausbildung eingebunden werden sollten. Das oberste Ziel besteht eher darin, die Ausbildungssysteme an die Anforderungen des Marktes anzupassen als darin, eine wissensbasierte Wirtschaft zu fördern (OECD, 1994: 168-191).

zwischen den Arbeitssuchenden und den in den Arbeitsämtern Beschäftigen entstehenden Spannungen werden als wünschenswert betrachtet, da sie zu größeren Anstrengungen bei der Wiedereingliederung von Arbeitslosen führen würden (OECD, 1994: 235-6).

Nach Ansicht der OECD, würden ohne Reformen im Sinne einer rigorosen Handhabung der Lohnersatzleistungen gering qualifizierte Arbeitsplätze von der Bildfläche verschwinden und die Vollbeschäftigung kontinuierlich erodieren. In der OECD-Beschäftigungsstudie wird zwar zugegeben, dass es keinen empirischen Beleg für einen kausalen Zusammenhang zwischen großzügig bemessenen Sozialleistungen und der Arbeitslosenquote gibt. Dennoch schreckt die OECD nicht vor der Schlussfolgerung zurück, dass „*es unerlässlich ist,* Leistungsansprüche zu kürzen und sie jenen Arbeitslosen zu verweigern, die keine Arbeitswilligkeit zeigen" (ebd. 237 – Hervorhebung durch den Autor). Auf diese Weise wird die keynesianische Auffassung, wonach die Arbeitslosigkeit ein unfreiwilliges und durch die unzureichende Nachfrage verursachtes, Phänomen ist, abgewertet. Stattdessen wird eine Auffassung vertreten – und dies ungeachtet des anerkannten Fehlens überzeugender empirischer Belege – wonach die Arbeitslosigkeit aufgrund zu hoher sozialer Leistungen freiwillig gewählt werde.

In der OECD-Beschäftigungsstudie wird Arbeit als Ware betrachtet, für die neue Absatzmärkte gefunden werden müssen. Aus diesem Betrachtungswinkel würde eine entsprechende Anpassung der Variablen „Arbeitskosten" und „Niveau des Sozialschutzes" einerseits Anreize für Arbeitergeber schaffen, neue Arbeitsplätze zu schaffen; anderseits brächte dies für Arbeitslose und Nichterwerbstätige Anreize, schnell einen neuen Arbeitsplatz zu finden. Die Essenz der empfohlenen Maßnahmen – Lockerung der Arbeitsmarktregulierung und Senkung der Sozialleistungen – orientiert sich an der heute alles dominierenden Logik des Marktes, wonach Anreize schaffende Mechanismen die politische Auseinandersetzung mit der Frage nach der Gerechtigkeit und Ausgewogenheit des Arbeitsmarktes verzichtbar machen (Eymard-Duvernay u.a., 2003). Die Beschäftigungsstrategie der OECD basiert also auf dem anerkannten Primat der Gesetze des Marktes; diese werden als ausschließlich prozedural und neutral betrachtet (genau wie in den Werken Friedrich Hayek's in denen der Markt lediglich als eine reine Prozedur betrachtet wird). Nur durch das Fehlen einer alles beherrschenden Regulierung werde eine stärkere „Reflexivität" der Institutionen des Arbeitsmarktes gefördert – in anderen Worten, ihre Fähigkeit, sich an den Wandel anzupassen.[2]

Was die prozedurale Ebene betrifft, wurde bei der Entwicklung und Umsetzung der Strategie wenig Wert auf Reflexivität gelegt. Tatsächlich wurden die Schlussfolgerungen der OECD-Beschäftigungsstudie nicht in einem offenen und iterativen Prozess formuliert, in den verschiedene Parteien eingebunden gewesen wären. Sie sind vielmehr das Ergebnis einer Forschungsarbeit, welche durch das OECD-Sekretariat in enger Zusammenarbeit mit den damit befassten Ausschüssen durchgeführt wurde.[3] Der ständige Austausch zwischen den gleichen ExpertInnen aus Wissenschaft und Politik ist wenig geeignet, gegensätzliche Standpunkte kritisch zu diskutieren, sondern zielt vielmehr darauf ab, auf Konsens gegründete Lösungen herbeizuführen, die in weiterer Folge zu Entscheidungen des OECD-Ministerrates führen sol-

[2] Die Auffassung von der Neutralität des Marktes ist selbstverständlich anfechtbar. Ohne regulierendes Eingreifen kommt es in Wahrheit dazu, dass die am besten ausgestatteten AkteurInnen völlige Freiheit in ihrem Streben nach der höchstmöglichen Rentabilität erhalten. Der aktuelle Trend der marktorientierten Lösungen droht, das Recht des Stärkeren wieder einzusetzen.

[3] In den Ausschüssen sind die Vertreter der Mitgliedsstaaten versammelt; diese kommen entweder aus den staatlichen Verwaltungen oder den ständigen Vertretungen der Mitgliedsstaaten bei der OECD.

len[4] (Bonvin/Morrisson, 1998). Der ganze Aufbau der OECD fördert das Entstehen epistemischer Gemeinschaften im Sinne von Haas, d.h., von „Netzwerken von Professionellen mit anerkanntem Expertenwissen und Kompetenz für ein bestimmtes Themenfeld“ (Haas 1992: 3). Nach Haas ist für solche Gemeinschaften charakteristisch, dass ihre Mitglieder dieselben Normen anerkennen, die gleichen Analyseschemata anwenden (insbesondere im Hinblick auf die Darstellung von Kausalketten), Erkenntnisse nach den gleichen Gesichtspunkten bewerten und anerkennen und gleiche Ansichten in Bezug auf politische Strategien haben. Wie schwierig es ist, in Arbeiten von epistemischen Gemeinschaften unterschiedlichen Meinungen Rechnung zu tragen, wird an der Beschäftigungsstudie besonders deutlich.[5]

Dieser – der OECD eigene – „esprit de club“ zeigt sich deutlich auch an der Art und Weise der Implementierung der Strategie. Informellen Modi wird gegenüber formellen und bindenden Rechtsverfahren der Vorzug gegeben. Doch selbst wenn die Akte der OECD nur in Ausnahmefällen bindenden Charakter haben, so kann ihr moralisches Gewicht nicht geleugnet werden – dies ist nicht zuletzt auf den Druck zurückzuführen, der durch das Peer Review-Verfahren ausgeübt wird. Im Rahmen der OECD-Beschäftigungsstrategie nimmt der Ausschuss für die Untersuchung der Wirtschaftslage und von Entwicklungsproblemen eine zentrale Position ein: Er verfasst auf der Grundlage von Fragebögen, die von den untersuchten Staaten beantwortet werden, und auf Basis von verfügbaren statistischen Daten (selbst Berichte von ExpertInnen, welche die Verwaltungen der einzelnen Staaten aufsuchen, werden verwendet) den ersten Entwurf eines ausführlichen Berichts. Im Rahmen der Peer-Review muss der jeweils untersuchte Staat während einer ganzen Arbeitssitzung seinen Peers – den anderen Staaten – Rede und Antwort stehen. Das oberste Ziel dieses Verfahrens liegt darin, den Grad der Konformität mit den Empfehlungen der OECD bzw. deren Einhaltung durch die im jeweiligen Staat verfolgte Politik festzustellen (Pagani, 2002). Das Peer Review-Verfahren kann eine einschüchternde Wirkung entfalten: Weigert sich ein Staat, die OECD-Empfehlungen umzusetzen, läuft er Gefahr, die Achtung der anderen Staaten zu verlieren.

Ein Charakteristikum dieses Verfahren ist der ihm zugrunde liegende Top-down-Ansatz: Ein Zwischenschritt, der eine Reflexivität des Verfahrens sicher stellen würde, bei dem also Reaktionen „von unten“ einfließen und eine Neuformulierung der Strategie bewirken könnten, ist formal nicht vorgesehen. Zudem sind das gegenseitige Lernen und der Austausch von bewährten Verfahren (good practice) nur insoweit relevant, als sie einer stärkeren Konformität mit den in der Strategie festgelegten Zielen förderlich sind. Eine allfällige Neuformulierung erfolgt nicht im Rahmen eines reflexiven Beteiligungsprozesses, sondern durch eine Entscheidung des Ministerrats. So geschieht es auch zurzeit: Der Ministerrat hat das Sekretariat explizit dazu aufgefordert bis 2006 eine Neuformulierung der OECD-Strategie vorzunehmen. Die sukzessiven OECD-Beschäftigungsausblicke deuten darauf hin, dass in der neuen OECD-Beschäftigungsstrategie auch soziale Belange stärkere Berücksichtigung finden werden (vgl. zum Beispiel OECD, 2004). Insgesamt wird jedoch der steigenden Vielfalt der Arbeitsnormen in der von der OECD empfohlenen Lösung nicht Rechnung getragen. Vielmehr

[4] Die Entscheidungen im Ministerrat werden nicht nach dem Mehrheitsprinzip gefällt, sondern basieren auf stillschweigendem Konsens. Diskussionen werden so lange fortgesetzt, bis der Vorsitzende, der gleichzeitig Generalsekretär der OECD ist, feststellt, dass es gegen ein bestimmtes Vorhaben keine formellen Einwände mehr gibt.

[5] So wird in der Beschäftigungsstudie wiederholt auf abweichende Standpunkte zu bestimmten Fragen hingewiesen; allerdings wird es nicht der Mühe wert empfunden, auf diese nähere einzugehen bzw. sie zu widerlegen. Auch schreckt die Studie nicht davor zurück, Schlussfolgerungen, die mit den Werten der Mitglieder dieser epistemischen Gemeinschaft konform gehen, aufzunehmen (vgl. das weiter oben angeführte Beispiel zum Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Großzügigkeit bei der Gewährung von Sozialleistungen).

wird nahe gelegt, unter Anwendung technokratischer Verfahren Beschäftigung stärker den Kräften des Marktes zu unterwerfen. Dies erklärt sich vor allem dadurch, dass die OECD vorwiegend von einer Gruppe von Wirtschaftsexperten dominiert ist; diese tendiert dazu – so verhielt es sich zumindest in den 1990er Jahren – sich wie eine selbstreferentielle und autopoietische Gemeinschaft zu verhalten. Auf prozeduraler Ebene wird jenem Anspruch auf Autorität Genüge getan, der für epistemische Gemeinschaften im Sinne von Haas charakteristisch ist: Die ExpertInnen im OECD-Sekretariat und die Mitglieder der Ausschüsse nehmen eine zentrale Position ein und überprüfen anhand des Top-down-Verfahrens der Peer Pressure, inwieweit den marktorientierten Lösungen entsprochen wird. Die Sozialpartner sind bei diesem Verfahren, in dem sie eine rein konsultative Rolle haben, nur Randfiguren, wodurch wiederum die Homogenität der epistemischen Gemeinschaft verstärkt wird (Casey, 2004).

So wird einer sehr konventionellen Auffassung von Institution der Vorzug gegeben, in der WissenschafterInnen und politische ExpertInnen versuchen, ihren Standpunkt durchzusetzen, ohne auf regionale Bedingungen und Umstände Rücksicht zu nehmen.

2. DIE EUROPÄISCHE UNION: „MEHR ARBEITSPLÄTZE, BESSERE ARBEITSPLÄTZE“

„Mehr und bessere Arbeitsplätze“ – so lautet das Motto der Europäischen Beschäftigungsstrategie, deren erste Version im November 1997 verabschiedet wurde. Die neue Version aus dem Jahre 2003 unterscheidet sich lediglich im Aufbau von der Erstversion. An die Stelle von vier Grundpfeilern und rund zwanzig Leitlinien sind zehn Leitlinien getreten, wodurch die Lesbarkeit des Dokuments verbessert wurde. Die allgemeine Orientierung der EBS ist jedoch im Wesentlichen die gleiche geblieben.

Die Europäische Beschäftigungsstrategie 2003

1. Erarbeitung und Umsetzung aktiver und präventiver Maßnahmen für Arbeitslose und Nichterwerbspersonen
2. Förderung der Schaffung von Arbeitsplätzen und Unternehmergeist
3. Bewältigung des Wandels und Förderung der Anpassungsfähigkeit in der Arbeitswelt
4. Förderung des Aufbaus von Humankapital und des lebensbegleitenden Lernens
5. Erhöhung des Arbeitskräfteangebots und Förderung des aktiven Alterns
6. Förderung der Gleichstellung der Geschlechter
7. Förderung der Integration und Bekämpfung der Diskriminierung benachteiligter Menschen auf dem Arbeitsmarkt
8. Arbeit lohnend machen und entsprechende Anreize schaffen
9. Überführung von nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit in reguläre Beschäftigung
10. Überwindung regionaler Disparitäten bei der Beschäftigung

Aus 2003/578/EG

Schon 1997 bestand das Ziel der EBS in der Erhöhung der Beschäftigungsquote (insbesondere bei Jugendlichen, älteren ArbeitnehmerInnen und Frauen), um hier den relativen Rückstand gegenüber der amerikanischen und japanischen Konkurrenz aufzuholen. Die wichtigs-

ten Faktoren, auf die dieser Rückstand zurückgeführt wird, können in zwei Kategorien zusammen gefasst werden[6]:

Im Hinblick auf die Angebotseite werden die unzureichende Ausbildung, die häufige Inanspruchnahme von vorzeitigem Ruhestand und beträchtliche Defizite bei den Kinderbetreuungseinrichtungen angeführt. Vor diesem Hintergrund wird empfohlen, das lebensbegleitende Lernen für Erwerbstätige, Arbeitslose und Nichterwerbstätige zu forcieren, das aktive Altern zu fördern und – mit dem Ziel einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf – die Anzahl der verfügbaren Kinderbetreuungsplätze zu vervielfachen (vgl. LL 4, 5, 6 und 7). Es geht also im Wesentlichen darum, zum einen durch die Aktivierung von Arbeitslosen und Nichterwerbstätigen das Arbeitskräfteangebot zu erhöhen (LL 1) und zum anderen, durch eine Vervielfachung von (Aus)Bildungsinitiativen für alle Zielgruppen die Qualität des Arbeitskräfteangebots zu verbessern. Gleichzeitig werden die Mitgliedsstaaten aufgefordert, ihre Sozialleistungssysteme mit dem Ziel zu überprüfen, Arbeitslosigkeits- und Nichterwerbstätigkeitsfallen zu erkennen und zu beseitigen (LL 8). Hier finden sich also Parallelen zum „Making Work Pay"-Ansatz der OECD, jedoch misst die EU den Sozialleistungen und der Qualifizierung von Arbeitskräften größere Bedeutung bei.

Im Rahmen der EBS stellt das lebensbegleitende Lernen ein immer wiederkehrendes Motiv dar, welches nicht nur darauf abzielt, die Kompetenzen der Erwerbstätigen zu erhöhen, sondern auch Arbeitslose und Nichterwerbstätige zur (Wieder)Aufnahme einer Beschäftigung zu veranlassen: Die Qualifizierung von Menschen mit Behinderung und älteren Personen soll deren schnelle (Wieder)Eingliederung in den Arbeitsmarkt unterstützen, Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen sollen Müttern einen schnellen Widereinstieg ins Berufsleben erleichtern etc. Der Aktivierung von Arbeitslosen und Nichterwerbstätigen kommt also auch in den Dokumenten der EU ein hohen Stellenwert zu, doch unterscheiden sich die empfohlenen Aktivierungsmaßnahmen stark von jenen, die in der OECD-Beschäftigungsstudie nahe gelegt werden: Um das brachliegende Produktivpotenzial von Arbeitslosen und Nichterwerbstätigen besser zu erschließen, stellt die EBS nicht vorrangig darauf ab, Zwang auf Arbeitslose auszuüben oder die Sozialleistungen zu senken, sondern setzt viel mehr auf Ausbildung, das heißt, die Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit auf dem Arbeitsmarkt.

Hier sind Parallelen zu den von Layard-Nickell (Layard u.a., 1991) entwickelten Analyseansätzen erkennbar, wonach das beste Mittel zur Förderung der Dynamik und Integrationsfähigkeit des Arbeitsmarktes darin bestünde, die Qualifikation und Wettbewerbsfähigkeit der Arbeitssuchenden zu erhöhen. Die Erwerbstätigen wiederum würde dies zu größerer Dynamik anhalten. Das Beharren auf der Bedeutung von (Aus)Bildung und Qualifikation entspricht dem in der Lissabon-Strategie (2000) zum Ausdruck gebrachten Willen, Europa zum wettbewerbsfähigsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen.

Im Hinblick auf die Nachfrageseite werden folgende Faktoren angeführt: mangelnder Unternehmergeist, insbesondere im Dienstleistungssektor, sowie der geringe Anteil an Teilzeitarbeit. Die politischen Empfehlungen bestehen hier darin, einerseits den Unternehmergeist durch Abbau bürokratischer Hürden zu fördern und andererseits die Anpassungsfähigkeit der Arbeitsorganisation im Sinne größerer Flexibilität zu erhöhen, wobei auch der Dimension der

[6] Für eine detaillierte Aufstellung der Faktoren, auf die der europäische Rückstand zurückgeführt wird, vgl. Europäische Kommission, Employment Rates Report, 1998 (nur in englischer und französischer Fassung zugänglich).

Sicherheit am Arbeitsplatz Rechnung getragen wird (LL 1 und 2). Gemäß der EBS obliegt den Sozialpartnern die Sorge darum, sowohl dem Anliegen der Flexibilität als auch dem der Sicherheit gerecht zu werden. Die Sozialpartner werden beauftragt, die dazu am besten geeigneten Methoden zu entwickeln – unter Berücksichtigung der jeweiligen Situation von Wirtschaftsbranchen und Unternehmen auf lokaler Ebene. Die nachfrageseitig angestrebten Maßnahmen bringen also den Willen zum Ausdruck, Rahmenbedingungen zu schaffen, die es dem Markt gestatten, jene Arbeitsplätze zu schaffen, die zur Entfaltung des Produktivpotenzials der Arbeitlosen und Nichterwerbstätigen notwendig sind.

Angebotsseitig ist diese Politik, die sowohl die Qualität als auch die Quantität der verfügbaren Arbeitskräfte erhöhen will, sehr voluntaristisch geprägt; umso paradoxer mutet ihre doppelte Zurückhaltung auf der Nachfrageseite an:

In Bezug auf die Schaffung neuer Arbeitsplätze empfiehlt die EBS die Förderung eines günstigen Unternehmensumfelds, also den Abbau von Hürden, die den Unternehmensgeist beeinträchtigen. Im Gegensatz zur Vollbeschäftigungspolitik der keynesianischen Ära wendet man sich nunmehr von der nachfrageseitigen Politik ab, um demgegenüber angebotsorientierte Maßnahmen vorzuziehen, mit dem Ziel, die Beschäftigungsfähigkeit der Betroffenen zu erhöhen.

Im Hinblick auf die Qualität der geschaffenen Arbeitsplätze trägt das Ziel der erhöhten Anpassungsfähigkeit der Arbeitsorganisation der Pluralisierung von Beschäftigungsformen Rechnung. Auch wird auf die Notwendigkeit hingewiesen, Normen zu entwickeln, welche die Sicherheit der ArbeitnehmerInnen garantieren, die der zunehmenden Flexibilisierung unterworfen sind. Diese Absicherung der Erwerbsverläufe soll in erster Linie durch den sozialen Dialog gewährleistet werden, jedoch schweigt sich die entsprechende Empfehlung der EU über deren konkrete Ausgestaltung und Umsetzung aus. Realiter steht in der EBS vor allem die Erhöhung der Beschäftigungsquote im Vordergrund, für die genau quantifizierte Ziele festgelegt sind, während gleichzeitig für die Frage der Verbesserung der Qualität der Arbeitsplätze keine formalen Verfahren vorgesehen sind.

Kurz gesagt, dem sehr entschlossenen Vorgehen im Hinblick auf die qualitative und quantitative Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit stehen nur sehr zögerliche Maßnahmen in Bezug auf die zweifache Frage von Qualität und Quantität der Arbeitsplätze gegenüber. Während angenommen wird, dass die Schaffung von Arbeitsplätzen vor allem den Akteuren des Marktes obliegt, geht man davon aus, dass die Frage der Qualität der Arbeitsplätze in den Verantwortungsbereich der Sozialpartner fällt. Manche bedauern diese Zurückhaltung der EU und sehen darin ein Zeichen dafür, dass Arbeitsmarktpolitik den wirtschaftlichen, monetären und finanziellen Zielen untergeordnet wird (vgl. Salais, 2004 oder Raveaud, 2004).

Die im Stabilitäts- und Wachstumspakt (in dem auch die Kontrolle der öffentlichen Defizite verlangt und ein Sanktionspaket für den Fall der Nichteinhaltung durch einen Staat vorgesehen sind) verankerte Währungspolitik ist dessen Dreh- und Angelpunkt. Ihr ist die Wirtschaftspolitik untergeordnet, welche im Rahmen der Ausarbeitung und Umsetzung der „Grundzüge der Wirtschaftspolitik“ festgelegt wird. In diesen ist unter anderem explizit vorgesehen, dass die Löhne und Gehälter dem Ziel der Preisstabilität so wie den Produktivitätszuwächsen anzupassen sind (ECOFIN, 2003). Das in der EBS verankerte Ziel der Maximierung der Beschäftigungsquote ist also dem der Preisstabilität untergeordnet. Eine derart angelegte

vertikale Integration der einzelnen Politikbereiche vermindert den Handlungsspielraum in jenen Bereichen gravierend, die ganz unten in der Pyramide angesiedelt sind. Dennoch muss betont werden, dass die EBS einen Fortschritt gegenüber der vorher bestehenden Situation darstellt, in der jedwedes sozialpolitische Handeln der EU vom Einstimmigkeitsprinzip behindert wurde. In diesem Sinne stellt die EBS den ersten Schritt in Richtung eines sozialen Europa dar (Goetschy, 2004).

In prozeduraler Hinsicht war vor allem der Druck der öffentlichen Meinung zugunsten eines europäischen Vorgehens im Bereich der Beschäftigungspolitik ausschlaggebend für den Beschluss, den Titel „Beschäftigung" in den Vertrag von Amsterdam aufzunehmen und die EBS schrittweise zu entwickeln. So hat sich eine Koalition, bestehend aus sozialdemokratischen Mitgliedern des Europäischen Parlaments, der Generaldirektion Beschäftigung und soziale Angelegenheiten der Europäischen Kommission (angeführt vom schwedischen Generaldirektor Allan Larrson)[7] und einigen nationalen Regierungen (insbesondere der französischen und der deutschen Regierung) für die Aufnahme des Titels „Beschäftigung" in den Vertrag von Amsterdam stark gemacht. Im Unterschied zur Beschäftigungsstrategie der OECD, die aus einer Vereinbarung zwischen Ministern hervorgegangen ist, die sich nur einmal pro Jahr treffen, hatte die EBS eine starke politische Unterstützung auf höchster Ebene (Barbier/Sylla, 2004). In Bezug auf den Inhalt der EBS, die im November 1997 anlässlich des Beschäftigungsgipfels in Luxemburg angenommen wurde, spielte ein vorbereitendes Dokument der Europäischen Kommission eine entscheidende Rolle. Stark beeinflusst von den Konzeptionen Allan Larrsons betreffend die positive Flexibilität und die Notwendigkeit einer Modernisierung und Aktivierung der Sozialschutzsysteme (in Anlehnung an das in den skandinavischen Ländern vorherrschende sozialdemokratische Modell) wurde es ohne größere Änderungen angenommen (mit Ausnahme der Streichung der meisten quantitativen Ziele, die im ursprünglichen Kommissionstext vorgesehen waren).[8]

Das Verfahren zur Umsetzung der EBS – seit Beginn an orientiert an Methoden moderner Verwaltungsführung – versucht eine enge Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Kommission, den Mitgliedsstaaten und zahlreichen AkteurInnen der Zivilgesellschaft zu begünstigen. Aufgrund der Schwierigkeit, in Belangen der Beschäftigung, auf das klassische Gemeinschaftsrecht zurückzugreifen (Einstimmigkeitsprinzip), gab man flexibleren Verfahren, im Konkreten der „offenen Methode der Koordinierung" (OMK) den Vorzug. Gemäß den *Schlussfolgerungen* des Gipfels von Lissabon (2000) besteht das Ziel der OMK darin, bewährte Verfahren zu verbreiten und eine größere Konvergenz in Bezug auf die wichtigsten Ziele der EU herzustellen. In weiterer Folge wurden Leitlinien in verschiedenen Politikbereichen definiert: sie beinhalten quantitative (und in wenigen Fällen qualitative) Zielsetzungen mit genau festgelegtem Zeithorizont, in dem diese erreicht werden müssen sowie Verfahren zur Überwachung und regelmäßigen Bewertung (Benchmarking, Peer Review, etc.). Im Fall der EBS umfasst die OMK regelmäßige Koordinierungszyklen, bei denen die Leitlinien neu ausgehandelt werden können. Dies erfolgt nach folgendem Verfahren: Die Generaldirektion (GD) der Kommission Beschäftigung und soziale Angelegenheiten verfasst ein erstes Dokument, das im Anschluss durch die anderen, für die Wirtschaftspolitik der EU zuständigen GD, insbesondere die GD

[7] Unter dem Iren Pádraig Flynn, Kommissar für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten, Beziehungen zum Wirtschafts- und Sozialausschuss.

[8] Weitere geringfügige Änderungen ermöglichten es, dass bestimmte Maßnahmen auf nationaler Ebene – wie etwa die Einführung der 35-Stunden-Woche oder besondere Fördermaßnahmen für junge ArbeitnehmerInnen in Frankreich („Emplois jeunes") – ihren Platz in der EBS fanden.

ECOFIN (Wirtschaft und Finanzen), begutachtet wird. Während das Dokument die Generaldirektionen durchläuft und bevor es vom Rat angenommen wird, haben die Mitgliedsstaaten Gelegenheit, ihre Meinung dazu zum Ausdruck zu bringen. Somit umfasst die OMK ein Moment der Reflexivität zwischen Europäischer Kommission und Mitgliedsstaaten, wodurch eine allfällige Neuformulierung der EBS ermöglicht wird. Zudem schließt die OMK Beziehungen zwischen über- und untergeordneten Ebenen, zwischen einer Vielzahl anderer Akteure wie den Regionen, den Sozialpartnern und Nichtregierungsorganisationen mit ein.

Dieser Ansatz, dessen Vokabular und Instrumente stark vom Trend des New Public Management (NPM) geprägt sind (Varone/Bonvin, 2004), definiert sich als völlig dezentral und subsidiär: „Im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip wird nach einem völlig dezentralen Ansatz vorgegangen, sodass die Union, die Mitgliedsstaaten, die regionalen und lokalen Ebenen sowie die Sozialpartner und die Bürgergesellschaft im Rahmen unterschiedlicher Formen von Partnerschaften aktiv mitwirken“.[9]

Der offiziellen Definition der OMK folgend liegt also vor, was Cohen und Sabel als „deliberative Polyarchie“ bezeichnen. In deren Rahmen wird die Gewährung von fundamentalen Rechten – wie dem Recht auf freie Meinungsäußerung und politische Teilhabe – durch transparente Debatten sichergestellt, in denen der Vielzahl möglicher Standpunkte Rechnung getragen wird (Cohen/Sabel, 2003). So sollte eine Beschäftigungsstrategie entwickelt werden, die dem Prinzip der Reflexivität tatsächlich gerecht wird, eine gleichberechtigte Teilhabe aller BürgerInnen am europäischen Meinungsfindungsprozess gewährleistet und gegenseitiges Lernen im Dienste einer Demokratie ermöglicht, die dazu bereit ist, dazuzulernen und ihre Positionen zu überdenken.

Die Realität der OMK ist jedoch weit von diesen schönen Versprechen entfernt: Die Einbindung der Sozialpartner und VertreterInnen der Zivilgesellschaft ist nicht im erhofften Ausmaß erfolgt, und selbst die überschwänglichsten VerfechterInnen der OMK bedauern den Mangel an Transparenz in den der EBS zugrunde gelegten Verfahren (Zeitlin, 2004). In Wirklichkeit werden diese Verfahren von einer kleinen Anzahl von ExpertInnen dominiert, die in zahlreichen Ausschüssen der Europäischen Kommission (insbesondere seien hier der Beschäftigungsausschuss und der Ausschuss für Wirtschaftspolitik erwähnt) vertreten sind. Die Beratungen dieser Ausschüsse, in welche die Mitgliedsstaaten und die Kommission jeweils zwei ExpertInnen entsenden, werden nicht veröffentlicht, und dies, obwohl die dort getroffenen Entscheidungen die konkrete Ausrichtung diverser europäischer Politikbereiche maßgeblich beeinflussen. Hinzu kommt, dass der Europäische Rat in den meisten Fällen nur noch als Kammer zur Aufzeichnung der Schlussfolgerungen dieser Ausschüsse fungiert (Salais/Raveaud/Grégoire, 2002).

So vereint die EBS zwei völlig konträre verfahrenstechnische Prinzipien: Zum einen werden ExpertInnengremien eingesetzt, die den im Rahmen der OECD bereits angesprochenen epistemischen Gemeinschaften entsprechen, zum anderen wird der Wille zum Ausdruck gebracht, eine Vielzahl von AkteurInnen in einen wahrhaft reflexiven Prozess einzubinden. In den Augen mancher KritikerInnen besteht das Risiko einer Entwicklung in Richtung einer völlig bürokratischen Governance, welche durch Expertentum und einen Mangel an demokratischer Transparenz geprägt ist. In einem solchen Rahmen würde der Wille zur Förderung einer

[9] Schlussfolgerungen des Lissabon-Gipfels, Absatz 38.

deliberativen Demokratie, wie sich ihn die OMK auf ihre Fahnen heftet, bestenfalls zu einer Instrumentalisierung des gemeinsamen Lernens im Dienste der Ziele und quantitativen Indikatoren verkommen, die durch die ExpertInnenausschüsse festgelegt werden. Andere Autoren betonen wiederum die Möglichkeiten, die durch die OMK eröffnet werden, wobei sie anerkennen, dass die derzeitigen Verfahren im Sinne einer stärken Reflexivität verbessert werden müssten (vgl. Zeitlin, 2004; Cohen/Sabel, 2003).

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die EBS in prozeduraler Hinsicht zwischen einem klassischen bürokratischen Vorgehen und einem Ansatz schwankt, dem Grundsatz der Reflexivität gerecht zu werden. Ähnliches gilt hinsichtlich der Inhalte der EBS: sie schwankt zwischen dem sozialdemokratischen Modell und dem liberalen Modell der Arbeitsmarktregulierung.

3. DIE INTERNATIONALE ARBEITSORGANISATION (IAO): „DECENT WORK"

Seit dem Amtsantritt von Juan Somavia als Generaldirektor im Jahr 1999 hat das Internationale Arbeitsamt (IAA) seine Aktivitäten unter dem Banner der menschenwürdigen Arbeit (decent work) neu organisiert. Die Grundzüge menschenwürdiger Arbeit beruhen auf folgenden vier Zielsetzungen:

1. Die Gewährleistung grundlegender Rechte bei der Arbeit[10]: Nach den Worten Somavia's gelte es nicht nur, Arbeitsplätze zu schaffen, sondern es gehe insbesondere darum, qualitativ hochwertige Arbeitsplätze zu schaffen. Die Frage der Quantität der Arbeitsplätze sei nicht von jener der Qualität zu trennen (IAO, 1999). Der Begriff der Arbeitsplatzqualität ist hier ein umfassender und umschließt die Thematik der Arbeitszeit, des Entgelts, der Möglichkeiten persönlicher Entfaltung und des Einsatzes persönlicher Fähigkeiten sowie die Frage nach dem Stellenwert der Arbeit im Leben des Menschen (im Sinne eines Verbots einer zu starken Intensivierung der Arbeit).

2. Die Förderung von produktiven Arbeitsplätzen durch die das Wirtschaftswachstum unterstützt und gleichzeitig Mittel für eine ehrgeizige und dennoch „gesunde" makroökonomische Wirtschaftspolitik bereitgestellt werden.

3. Die Sicherung von sozialem Schutz für alle Personen, deren Eingliederung in den Arbeitsmarkt fragil ist. Der Begriff des ArbeitnehmerInnenschutzes wird sehr weit gefasst: er erfordert die Gewährleistung von physischer Sicherheit am Arbeitsplatz sowie die materielle Sicherung für den Fall einer Kündigung oder eines Arbeitsplatzverlustes aus anderen Gründen. ArbeitnehmerInnenschutz ist durch gesetzliche Bestimmungen, Kollektivvereinbarungen, Sozialversicherungen oder mittels anderer, stärker informeller Solidaritätsmaßnahmen zu gewährleisten.

[10] Diese werden in der 1998 verabschiedeten *Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit* aufgelistet und umfassen u.a. die Freiheit, sich in Gewerkschaften zusammen zu schließen sowie das Recht auf Kollektivverhandlungen, die Abschaffung von Zwangs- und Kinderarbeit und das Verbot der Diskriminierung.

4. Sozialer Dialog: Dieser beruht auf der Teilhabe der ArbeitnehmerInnen an Entscheidungsprozessen und ihrer Fähigkeit, ihre Meinung zum Ausdruck zu bringen. Der soziale Dialog kann durch Gewerkschaften erfolgen – im Fall von informeller Arbeit aber auch mittels anderer Organisationsformen.

Im Gegensatz zur OECD vertritt die IAO eine Konzeption, nach der die vier Prinzipien von menschenwürdiger Arbeit eng miteinander verzahnt sind und nicht getrennt voneinander betrachtet werden können[11]: grundlegende Rechte bei der Arbeit, sozialer Schutz, produktive Arbeitsplätze und sozialer Dialog. Wird eine der vier Dimension in einer konkreten Beschäftigungsstrategie nicht berücksichtig, laufen auch alle anderen Dimensionen Gefahr, sich nicht entfalten zu können. Qualität und Quantität sind komplementär. In anderen Worten: Die beste Strategie zur Schaffung produktiver Arbeitsplätze besteht darin, ein hohes Qualitätsniveau dieser Arbeitsplätze, die Mitsprachemöglichkeit von ArbeitnehmerInnen sowie qualitativ hochwertigen Sozialschutz im Fall der Arbeitslosigkeit zu sichern.

Weiters ist für die IAO-Strategie charakteristisch, dass sie keine Patentrezepte zur effektiven Umsetzung dieser vier Prinzipien anbietet und für jeden einzelnen Fall eine Vielzahl an möglichen Verfahrensweisen anerkennt. Im Gegensatz dazu präsentiert die OECD eine genau ausformulierte Strategie und meint zu wissen, wie alle involvierten AkteurInnen zu handeln haben. Die IAO begnügt sich damit, die Grundprinzipien vorzugeben, an denen sich Handlungsstrategien orientieren sollen. Die konkrete inhaltliche Gestaltung obliegt in der Folge dem Dialog und der Verhandlung zwischen den Sozialpartnern auf lokaler Ebene. In einem solchen Rahmen kann der niedrige Entwicklungsstand einer Region nicht als Vorwand für die Nichteinhaltung der Grundsätze von menschenwürdiger Arbeit benützt werden: Deren Einhaltung gilt als Voraussetzung für wirtschaftliche und soziale Entwicklung (Rogers, 2002).

Die Grundbasis menschenwürdiger Arbeit kann gemäß IAO nicht verhandelt werden, jedoch gibt es – je nach Kultur oder Entwicklungsstand eines Landes – unterschiedliche Wege, diese im Konkreten herzustellen. Im Unterschied zur Governance der OECD durch ExpertInnen, ist die Governance der IAO durch Prinzipien charakterisiert.[12] Doch wäre es voreilig zu behaupten, dieser Ansatz sei auf wahrhafte Überzeugung zurückzuführen und nicht aus der Not heraus entstanden: Die Universalität des IAO-Ansatzes basiert auf der Vielzahl der in ihr vertretenen ideologischen und sozioökonomischen Realitäten, wodurch sich die Einigung auf ehrgeizige Lösungen als viel schwieriger erweist als in der OECD oder der EU.

Zur Umsetzung des Konzepts der menschenwürdigen Arbeit (und nach Erteilung eines diesbezüglichen Mandates durch die Vereinten Nationen) veranstaltete die IAO im Jahr 2002 das Globale Beschäftigungsforum. Nach einigen Monaten, in denen das Konzept in verschiedenen dreigliedrigen Organen diskutiert wurde (insbesondere erwähnt sei hier der *Ausschuss für Beschäftigung und Sozialpolitik* der Internationalen Arbeitskonferenz des IAA[13]) wurde

[11] Das Konzept der menschenwürdigen Arbeit beinhaltet zudem alle Formen der Teilhabe an wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Aktivitäten. Informelle Arbeit wird also nicht aus dem Konzept der menschenwürdigen Arbeit ausgeschlossen, ebenso wenig wie selbständige Arbeit oder eine Tätigkeit im Rahmen der Familie, die in der Definition von formeller Arbeit nicht berücksichtigt wird. Das Konzept der menschenwürdigen Arbeit bezieht sich also nicht nur auf Erwerbsarbeit im engeren Sinn, sondern umfasst sämtliche Formen von bezahlter Arbeit in allen Ländern.

[12] Die Europäische Union schlägt hier einen Mittelweg zwischen *Governance* durch Experten und *Governance* durch Prinzipien ein.

[13] Die dreigliedrige Struktur der IAO ermöglicht es Interessensvertretungen von ArbeitgeberInnen und Arbeitneh- →

schließlich die Globale Beschäftigungsagenda verabschiedet. Unter dem Druck der Fraktion der ArbeitnehmerInnen-Interessensvertretungen konnten wichtige Punkte wie die Notwendigkeit, die Frage der Beschäftigung in den Mittelpunkt von Wirtschafts- und Sozialpolitik zu rücken, definiert werden (als Gegenbeispiel wird hier auf den Internationalen Währungsfonds hingewiesen, der die Ausgewogenheit der öffentlichen Haushalte ins Zentrum seiner Strukturpolitik stellt). Die Globale Beschäftigungsagenda, in welcher der Rahmen für Beschäftigungspolitik nicht durch das Ziel der monetären und makroökonomischen Ausgewogenheit diktiert wird, stellt gewissermaßen eine Umkehrung der durch die OECD und die EU verordneten Strategien dar. Die IAO geht nämlich davon aus, dass makroökonomische Wirtschaftspolitik die Schaffung von produktiven Arbeitsplätzen fördern und ein ausreichendes Investitionsniveau in Bezug auf das Gesundheitswesen und Bildung sicherstellen muss. Die Globale Beschäftigungsagenda enthält jedoch keine Vorgaben zur konkreten Ausgestaltung der makroökonomischen Wirtschaftspolitik, da diesbezüglich keine Einigung zwischen den verschiedenen Fraktionen erzielt werden konnte.

Auch in der Frage des Sozialschutzes geht die IAO ihren eigenen Weg: Sozialschutz wird nicht als Kostenaufwand angesehen, der reduziert werden müsse, sondern als Produktivfaktor, durch den die Wirtschaft dynamisiert und die Mobilität der Arbeitskräfte gefördert werden kann. Sozialschutz könne zudem – wie durch Lohnersatzleistung in Zeiten von Rezession – zur Stabilisierung der Wirtschaft beitragen (ebd.). Wirtschafts-, Budget- und Sozialpolitik, so die Forderung der IAO, sollen nicht länger als einander über- bzw. untergeordnete Politikbereiche betrachtet, sondern in einem integrierten Ansatz zueinander in Beziehung gesetzt werden.

Die Globale Beschäftigungsagenda

1. Förderung des Handels mit und von Investitionen in Entwicklungsländern, um dort die Schaffung von produktiven Arbeitsplätzen anzukurbeln und diesen Ländern Zugang zu den Märkten zu ermöglichen
2. Förderung der technologischen Entwicklung mit dem Ziel, die Produktivität von Arbeitsplätzen zu steigern, die Schaffung von Arbeitsplatzen zu begünstigen und zu einem höheren Lebensstandard beizutragen
3. Förderung einer nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung die nachhaltige Einkommen sichern kann
4. Entwicklung einer makroökonomischen Wirtschaftspolitik, die Wirtschaftswachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen begünstigt. Dies erfordert die Integration aller relevanten Politikbereiche
5. Förderung menschenwürdiger Arbeit durch Unterstützung des Unternehmergeistes
6. Förderung der Beschäftigungsfähigkeit durch Verbesserung der Kenntnisse und Erhöhung der Qualifikationen
7. Verfolgung einer Arbeitsmarktpolitik, welche die Schaffung von Arbeitsplätzen fördert, die Anpassung an den Wandel unter Berücksichtigung des Erfordernisses der Sicherheit am Arbeitsplatz begünstigt, soziale Gerechtigkeit herstellt und Armut beseitigt
8. Auffassung von Sozialschutz als Produktivitätsfaktor

---

merInnen sowie Regierungen, auf die Entscheidungen der Organisation Einfluss zu nehmen. Hierin besteht ein großer Unterschied sowohl zur OECD, in der die Sozialpartner nur eine marginale, beratende Position inne haben, als auch zur Europäischen Union, in der sozialer Dialog in der Theorie zwar ganz groß geschrieben wird, in der Praxis jedoch wenig Bedeutung hat.

9. Erzielung von Synergien zwischen Sicherheit und Produktivität
10. Erhöhung der Produktivität von Arbeitsplätzen um die Entwicklung zu fördern

Aus GB.286/ESP/1(Rev.)[14]

Die IAO-Beschäftigungsagenda zeichnet sich durch die Bemühung aus, sowohl der quantitativen als auch der qualitativen Dimension von Beschäftigung Rechnung zu tragen: „Das beste Mittel, produktive Arbeit zu fördern besteht darin, sich gleichzeitig für menschenwürdige Arbeit einzusetzen“ (GB.286/ESP/1).[15]

So wird in Bezug auf die Wirtschaftspolitik (vgl. oben, LL 1 bis 4) die Notwendigkeit eines integrierten Ansatzes betont: makroökonomische Wirtschaftspolitik, Handel, Produktivität, nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung und menschenwürdige Arbeit sind miteinander verzahnt. In arbeitsmarktpolitischer Hinsicht (LL 5 bis 10) sind die Ziele der Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und der Förderung des Unternehmergeistes dem der menschenwürdigen Arbeit untergeordnet. Zudem wird explizit betont, dass sich Maßnahmen im Bereich des Sozialschutzes sowie im Hinblick auf Sicherheit, Hygiene und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz positiv auf die Produktivität auswirken (LL 8 und 9).

Die Bemühung um einen integrierten Ansatz manifestiert sich auch auf prozeduraler Ebene: Gemäß einer bewährten Methode der IAO werden hinreichend offen formulierte Grundsätze entwickelt; die Art und Weise der Umsetzung dieser Grundsätze bleibt den nationalen und lokalen Akteuren überlassen, wobei jedoch auf jeden Fall dem Erfordernis des sozialen Dialogs Rechnung zu tragen ist. So soll die Globale Beschäftigungsagenda in erster Linie als „Einladung an die Regierungen, die Sozialpartner, die Institutionen des Systems der Vereinten Nationen und von Bretton Woods sowie an die Regionalbanken, ihre Politik zu überdenken und neu auszurichten“ (ebd.), verstanden werden.

Die globalen Allianzen für Beschäftigung, die als organisierte und gut strukturierte Partnerschaften zwischen der IAO und anderen internationalen Organisationen definiert werden, sollen ebenfalls dahingehend wirken. Das Ziel besteht jedoch nicht darin, anderen Akteuren fertige Lösungen[16] aufzudrängen; es wird vielmehr versucht, auf eine bessere Koordinierung von Wirtschafts- und Sozialpolitik hinzuwirken, um auf diese Weise die Beschäftigung zu fördern. In gewisser Weise geht es darum, mit der Logik der epistemischen Gemeinschaft zu brechen, welche eine Zusammenarbeit zwischen ExpertInnen aus *unterschiedlichen* Fachgebieten verhindert. Auf diese Weise soll eine umfassende und integrierte Sichtweise auf politisches Handeln in verschiedensten Bereichen wie auch dessen Folgen gefördert werden. Folglich entsprechen die Grundsätze der Governance wie sie von der IAO konzipiert werden gleichermaßen der derzeitigen Pluralisierung von Beschäftigungsformen wie auch der Vielzahl von AkteurInnen, die für die Regulierung von Beschäftigung verantwortlich sind.

---

[14] Eigene Übersetzung, da eine offizielle deutschsprachige Übersetzung der Globalen Beschäftigungsagenda nicht vorliegt (Anmerkung E.H.).

[15] Im Jargon der IAO steht das Akronym ESP für den Ausschuss „Employment and Social Policy“, die Zahl 286 bezieht sich auf die 286. Tagung des IAA-Verwaltungsrates.

[16] Hier muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass das IAA derzeit an einer Indikatoren-Liste arbeitet, die einige ExpertInnen in ein formaleres Verfahren (wie es auch für die Europäische Beschäftigungsstrategie entwickelt wurde) integrieren möchten. Eine derartige Entwicklung im Rahmen der global angelegten IAO erscheint jedoch eher unwahrscheinlich.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die von der OECD, der EU und der IAO konzipierten Beschäftigungsstrategien weisen grundlegende Unterschiede sowohl im Hinblick auf deren Inhalt wie auch die Verfahren, die ihrer Entstehung und Umsetzung zugrunde liegen, auf.

Auf inhaltlicher Ebene gibt die OECD marktorientierten Lösungen den Vorzug und betrachtet die Löhne/Gehälter als wichtigste Variable zur Anpassung (zumindest in der ersten Fassung der Strategie, in der die Frage der Ausbildung nur eine ungeordnete Rolle spielt). Die Strategie der EU weist gewisse Parallelen zu jener der OECD auf, wobei hier jedoch der Arbeitsmarkt durch die Förderung der Qualifikation und die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit dynamisiert werden soll. Was die Nachfrageseite betrifft, lehnen sowohl die Strategie der EU als auch die der OECD einen Rückgriff auf expansive makroökonomische Wirtschaftspolitik explizit ab.

Im Gegensatz dazu vertritt die IAO eine ungleich weniger rigide Strategie, bei der die von der EU und der OECD propagierten marktorientierten Lösungen nur als eine Möglichkeiten unter vielen anderen betrachtet werden. Die IAO betont den Vorrang von vier Grundprinzipien, die auf jeden Fall eingehalten werden müssen und nicht an bestimmte Bedingungen (Wirtschaftslage, Entwicklungsstand eines Staates) geknüpft werden dürfen. Sie kennt viele verschiedene Arbeitsnormen als legitim an, während OECD und EU (und insbesondere die OECD) viel kategorischer sind und eine sehr eng gefasste Vorstellung von der legitimsten und effizientesten Strategie haben.

Dieser Unterschied macht sich auch auf prozeduraler Ebene bemerkbar: die ExpertInnengemeinschaft der OECD steht im stärksten Widerspruch zum Prinzip der Reflexivität. Die Verfahren der EU bei der Annahme und Umsetzung von Entscheidungen sind insgesamt offener, jedoch bleibt die Realität nach wie vor hinter den Versprechen der offenen Methode der Koordinierung zurück. Die IAO und ihr Rekurs auf globale Allianzen für Beschäftigung lässt sowohl im Bereich der Entscheidungsfindung als auch bei der Umsetzung von Entscheidungen mehr Raum für Reflexivität zwischen den einzelnen AkteurInnen.

BIBLIOGRAPHIE

Barbier, J.-C. et N.S. *Sylla* (2004), La Stratégie européenne pour l'emploi: genèse, coordination communautaire et diversité nationale; rapport de recherche pour la Direction de l'animation des recherches, des études et des statistiques (DARES).

Bonvin, J.-M. and C. *Morrisson* (1998), L'Organisation de coopération et de développement économiques, Paris.

Bonvin, J.-M. (1998), L'Organisation internationale du travail, Paris.

Casey, B. (2004), The OECD Jobs Strategy and the European Employment Strategy: Two Views of the Labour Market and the Welfare State", in: European Journal of Industrial Relations, 3, 329-52.

Cohen, J. and C. *Sabel* (2003), Sovereignty and solidarity in the EU, in: *Zeitlin*, J. and D. *Trubek* (eds.), Governing Work and Welfare in a New Economy, Oxford, 345-75.

Dubet, F. (2002), Le déclin de l'institution, Paris.

ECOFIN (2003), Broad Economic Policy Guidelines (for the period 2003-2005), Deutschsprachige Fassung: Die Grundzüge der Wirtschaftspolitik (Zeitraum 2003-2005) http://ue.eu.int/uedocs/cms_data/librairie/PDF/Econ.Pol.2003DE.pdf; Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxembourg.

Europäische Kommission, Employment Rates Report, 1998 (http://europa.eu.int/comm/employment_social/empl_esf/empl99/rates_en.pdf). (nur in englisch- und französischsprachiger Fassung zugänglich)

Eymard-Duvernay, F. et al. (2003), Des contrats incitatifs aux conventions légitimes. Une alternative aux politiques néo-libérales; papier présenté au colloque Conventions et Institutions, Paris, 11-13 décembre.

Goetschy, J. (2004), L'apport de la méthode ouverte de coordination à l'intégration européenne, in: P. Magnette (ed.), La grande Europe, Brüssel, 141-67.

Haas, P. M. (1992), Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination, in: International Organization, 1-35.

International Labour Organisation (1999), Decent Work, Report of the Director-General to the International Labour Conference, Genf.

International Labour Organisation (2001), Reducing the Decent Work Deficit – A Global Challenge, Report of the Director-General to the International Labour Conference, Genf.

Layard, R. et all (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.

OCDE (1997), La mise en œuvre de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi, Paris.

OCDE (2004), Perspectives de l'emploi, Paris.

OCDE (1994), L'étude sur l'emploi, Paris.

Pagani, F. (2002), L'examen par les pairs: un instrument de coopération et de changement, Working Paper, Paris, OCDE.

Rat der Europäischen Union (2003), Beschluss des Rates vom 22. Juni 2003 über die Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedsstaaten, Amtsblatt der Europäischen Union, L 197/13, 5.8.2003.

Raveaud G. (2004), Economie politique de la stratégie européenne pour l'emploi, thèse de doctorat, mimeo, Université de Paris X-Nanterre.

Rodgers, G. (2002), Decent Work as a Goal for the Global Economy, in: *Rogers,* G. et al., Training, Productivity and Decent Work, Montevideo.

Salais, R. (2004), La politique des indicateurs, in: *Zimmermann,* B. (ed.), Les sciences sociales à l'épreuve de l'

action, Paris, 287-331.

Salais, R. et G. *Raveaud* et M. *Grégoire* (2002), L'évaluation de la politique européenne de l'emploi, Etude pour la DARES, Paris.

Varone, F. et J.-M. *Bonvin* (2004, eds), La nouvelle gestion publique, numéro spécial de Les politiques sociales, 1-2.

Zeitlin, J. (2004), The Open Method of Coordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies, presentation to the conference „The EES: Discussion and Institutionalisation", Brüssel, 30-31 August.