

Aufstieg und Grenzen der Offenen Methode der Koordinierung

Armin Schäfer

Vielleicht war es der noch nicht verflogene Millenniumsrausch, der die Staats- und Regierungschefs im März 2000 in Lissabon optimistisch stimmte. Die Europäische Union sollte bis 2010 „zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt“ werden. Vollbeschäftigung, bessere Jobs und mehr sozialen Zusammenhalt versprach die Politik bis zum Ende des Jahrzehnts. Die Ziele sollten durch ein neues Verfahren verwirklicht werden, die „Offene Methode der Koordinierung“. Heute ist klar, dass die EU-Staaten die meisten Ziele nicht erreichen werden. Im Folgenden wird am Beispiel der Beschäftigungsstrategie argumentiert, dass das Verfahren selbst die Ursache für mangelnde Erfolge ist.

1

Die Verfassungskrise der Europäischen Union

Die europäische Integration war zu Beginn ein Projekt begrenzter wirtschaftlicher Zusammenarbeit. Bis Mitte der 1980er Jahre konzentrierte sich die Europäische Gemeinschaft auf die Liberalisierung des grenzüberschreitenden Handels. Erst die Vollendung des Binnenmarkts rückte innerstaatliche Wettbewerbsbeschränkungen in den Vordergrund. Mit der Einheitlichen Europäischen Akte wurde ein weitreichendes Liberalisierungsprogramm vereinbart, das den freien Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Arbeit gewährleisten sollte. Im Zusammenspiel mit der Europäischen Währungsunion gefährdet jedoch die Realisierung des Binnenmarktes die sozialpolitische Gestaltungsfähigkeit der Mitgliedstaaten. Der Sozialstaat gerät durch Abwanderung und Finanzierungsschwierigkeiten unter direkten und indirekten Anpassungsdruck, der Steuerstaat unterliegt zunehmendem Wettbewerb (vgl. Leibfried in diesem Heft). Je mehr aber die europäisch forcierte Liberalisierung den Sozialstaat erfasst, desto größer wird das Legitimitätsfordernis. Konnte lange Zeit die Zustimmung der Bevölkerung zur europäischen Einigung unterstellt werden, ist dies spätestens seit den französischen und niederländischen Verfassungsreferenden nicht mehr möglich. Bei hoher Beteiligung lehnte in beiden Ländern eine deutliche Mehrheit den Verfassungsentwurf ab.

Was waren die Gründe für die Ablehnung? Vor allem in Frankreich überwogen wirtschaftliche und sozialpolitische Argumente. In einer Meinungsumfrage nach

dem Referendum gaben 31 % der Befragten an, dass der Grund für die verweigernde Zustimmung zum Verfassungsvertrag dessen negative Auswirkungen auf die Beschäftigungssituation in Frankreich gewesen sei, 26 % nannten die hohe Arbeitslosigkeit (European Commission 2005).¹ 19 bzw. 16 % betrachteten den Entwurf als zu wirtschaftsliberal bzw. als zu wenig sozial. 18 % wollten mit der Nein-Stimme ihre Ablehnung des Präsidenten und der nationalen Regierungen ausdrücken. Nur 4 % gaben an, prinzipiell gegen die europäische Einigung zu sein.

Fünf Jahre nach der feierlichen Verkündung erteilte die französische Bevölkerung der Glaubwürdigkeit der Lissabon-Strategie, die wirtschaftlichen Erfolg und sozialen Fortschritt verbinden sollte, eine Absage. Die durch die EU angetriebene Marktöffnung schürt die Angst, Arbeitsplätze an andere Länder zu verlieren und in eine Abwärtsspirale geringeren sozialen Schutzes zu geraten. Die Offene Methode der Koordinierung (OMK) erscheint – falls sie überhaupt bekannt ist – nicht als angemessenes Gegengewicht zur rechtlich bindenden Liberalisierung.

2

Der Aufstieg der Offenen Methode der Koordinierung

Vier Elemente kennzeichnen die OMK, die ein gemeinschaftliches Vorgehen ermöglichen sollen, ohne Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten zu ignorieren (Europäischer Rat 2000):

(1) Auf Vorschlag der Kommission legt der (Europäische) Rat politische Leitlinien und

einen Zeitplan für die Verwirklichung der Ziele fest;

(2) das beinhaltet die Entwicklung quantitativer und qualitativer Indikatoren, die einen Vergleich zwischen den Mitgliedstaaten erleichtern sollen. Ziel ist es, erfolgreiche Politiken (*good oder best practices*) zu identifizieren und wechselseitiges Lernen zu erleichtern;

(3) anschließend erfolgt die Umsetzung der europäischen Leitlinien in die nationale und regionale Politik. Die Regierungen verfassen nationale Aktionspläne (heute: Reformpläne), in denen sie erläutern, wie sie die europäischen Vorgaben umsetzen möchten;

(4) schließlich findet die Überwachung, Bewertung und gegenseitige Prüfung der nationalen Reformprogramme statt. Die Europäische Kommission erstellt umfangreiche Berichte, in denen sie die Fortschritte der Mitgliedstaaten untersucht und bewertet. Diese Berichte dienen als Grundlage für die Weiterentwicklung der Leitlinien.

Hauptanspruch der OMK ist die Vereinbarkeit der wirtschaftlichen Integration mit dem europäischen Sozialmodell. Wirt-

¹ Mehrfachnennungen möglich.

Armin Schäfer, Dr., Politikwissenschaftler und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. Arbeitsschwerpunkte: Wirtschafts- und Sozialpolitik der EU, Politische Ökonomie, Demokratietheorie. e-mail: as@mpifg.de

schaftlicher Erfolg und sozialer Fortschritt sollen Hand in Hand gehen. Beide Elemente sind jedoch im Lauf der Zeit unterschiedlich gewichtet worden. Drei Phasen lassen sich hierbei unterscheiden:

(1) Bis 1997 waren die Vorläufer der OMK hauptsächlich symbolische Reaktionen auf die nach dem Maastrichter Gipfel nachlassende Zustimmung der Bevölkerung zur EU.

(2) Zwischen 1997 und 2002 – in der Hochphase sozialdemokratischer Regierungen in den Mitgliedstaaten – wurde das ursprünglich in der Arbeitsmarktpolitik entwickelte Koordinierungsverfahren auf immer neue Bereiche vor allem der Sozialpolitik übertragen. Sowohl in der Wissenschaft wie auch in der Politik sah man in der OMK ein mögliches Gegengewicht zur Finanz- und Wirtschaftspolitik.

(3) Seit 2003 sind die sozialpolitischen Belange aus der Lissabon-Strategie weitgehend ausgegliedert worden, und angebotspolitische Reformvorschläge haben an Bedeutung gewonnen. Die Lissabon-Strategie betont seit ihrer Neuausrichtung im Jahr 2005, die angesichts offensichtlicher Misserfolge notwendig wurde, vor allem den Standortwettbewerb. Das strategische Ziel, wettbewerbsfähigster Wirtschaftsraum der Welt zu werden, soll durch die Ausweitung des innereuropäischen Wettbewerbs erreicht werden.

2.1 DIE ENTSTEHUNG DER BESCHÄFTIGUNGSSTRATEGIE

Nach Abschluss des Vertrags von Maastricht (1991), der den Übergang zur Wirtschafts- und Währungsunion festlegte, geriet die Europäische Gemeinschaft politisch und wirtschaftlich in schwieriges Fahrwasser. Erstens gefährdete das Nein der dänischen Bevölkerung in einem Referendum die Ratifizierung des Abkommens. Und auch in Frankreich sprach sich nur eine hauchdünne Mehrheit für den Maastrichter Vertrag aus. Die Wirtschafts- und Währungsunion traf auf Widerstand in den Mitgliedstaaten, da viele Menschen zu einer so weitgehenden Aufgabe nationaler Souveränität nicht bereit waren. Zweitens schitterten etliche Staaten in eine Rezession und mussten das damals bestehende System stabiler Wechselkurse (Europäisches Währungssystem) verlassen. Damit

rückte das Ziel dauerhaft fixierter Wechselkurse, wie es für eine Währungsunion notwendig ist, in weite Ferne. Zudem stieg die Arbeitslosigkeit in den Mitgliedstaaten auf Rekordhöhe.

Die europäischen Staaten hatten keine Antwort auf das drängende Problem der Arbeitslosigkeit gefunden. Der Vertrag von Maastricht enthielt die Verpflichtung auf eine stabilitätsorientierte makroökonomische Politik, aber kein beschäftigungspolitisches Instrumentarium. Um diesem Manko zu begegnen, sollte eine beschäftigungspolitische Initiative gestartet werden. Auf Grundlage des von der Kommission vorgelegten Weißbuchs „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung“ einigte sich der Europäische Rat in Essen (1994) auf ein Verfahren, das bereits den Kern der späteren OMK enthielt: Die Vereinbarung gemeinsamer Ziele, die Überwachung und Bewertung der Umsetzung anhand einheitlich definierter Indikatoren und den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten. Mit dem Amsterdamer Vertrag wurde die Koordinierung der Beschäftigungspolitik schließlich in den Vertrag aufgenommen. Die Inkraftsetzung des Beschäftigungskapitels noch vor der endgültigen Ratifizierung des Vertrags sollte die Bedeutung des Kampfs gegen die Arbeitslosigkeit demonstrieren (Goetschy 1999).

Auf dem Luxemburger Sondergipfel, wenige Monate nach Amsterdam, wurden die Details der beschäftigungspolitischen Koordinierung festgelegt. Die Mitgliedstaaten sollten jährlich einen Nationalen beschäftigungspolitischen Aktionsplan (NAP) erarbeiten. Der neu geschaffene Beschäftigungsausschuss bestimmte Indikatoren, anhand derer sich die Fortschritte messen lassen sollten. Gegen anfänglichen Widerstand der Regierungen sprach die Kommission Empfehlungen an die Mitgliedstaaten aus, die im gemeinsamen Beschäftigungsbericht vom Rat bestätigt wurden. Die Leitlinien betrafen vier Themengebiete: Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmer, Entwicklung des Unternehmertums (*Entrepreneurship*), Förderung der Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und ihrer Arbeitnehmer sowie Chancengleichheit für Frauen und Männer.

Das Verfahren der Beschäftigungsstrategie folgte den Maastrichter Konvergenzkriterien, einer Methode der Selbstverpflichtung, in der die Mitgliedstaaten sich auf gemeinsame Ziele einigten, deren Umsetzung jedoch in nationaler Verantwort-

ung blieb. Allerdings war der Anreiz zum Erreichen der Maastricht-Kriterien ungleich höher, denn erfolgreiche Konvergenz berechnete zur Teilnahme an der Währungsunion. Bei der Beschäftigungsstrategie fehlten solche Anreize. Gleichzeitig gab es kein rechtliches Instrumentarium, das die Regierungen hätte verpflichten können. Es waren auch keine Sanktionsmaßnahmen im Falle der Nicht-Befolgung vorgesehen wie z. B. beim Stabilitäts- und Wachstumspakt. Die Kommission pochte auch für die Beschäftigungsstrategie auf verbindliche Ziele, konnte sich aber nicht gegen die Regierungen durchsetzen.

2.2 LISSABONNER GIPFEL: EUPHORIE UND AUSWEITUNG

In der zweiten Entwicklungsphase der OMK (1997–2002) fand eine thematische Ausweitung ihres Anwendungsbereichs und der Ziele statt. Vor allem zwei Entwicklungen trugen dazu bei: Zum einen regierten in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre in vielen der damaligen EU-Staaten sozialdemokratische Parteien (Ostheim 2006). Auch wenn es erhebliche Unterschiede zwischen ihnen gab, konnten sie sich auf einen gemeinsamen Zielkatalog einigen, der den makroökonomischen Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion akzeptierte, aber Investitionen in Bildung und Forschung und eine aktive Arbeitsmarktpolitik gerade auch für Problemgruppen forderte. Unverkennbar prägte das Programm der nordischen und britischen Sozialdemokratie die Ziele der Europäischen Beschäftigungsstrategie. Eine Einigung mit eher „traditionellen“ sozialdemokratischen Parteien gelang, weil die europäischen Vorgaben ohnehin nicht bindend waren. Ein zweiter wichtiger Punkt war die starke wirtschaftliche Dynamik zur Jahrtausendwende. Zwischen 1997 und 2000 wuchs die Wirtschaft in den fünfzehn EU-Ländern durchschnittlich um 3,1 %. In dieser Zeit gelang ein deutlicher Beschäftigungszuwachs. Beide Faktoren zusammen sorgten dafür, dass die Beschäftigungsstrategie als Erfolg angesehen wurde.

Vor diesem Hintergrund entschieden die Staats- und Regierungschefs auf dem Gipfel von Lissabon, das Koordinierungsverfahren der Beschäftigungsstrategie auf weitere Politikfelder auszuweiten. Unter dem neu gewählten Namen der „Offenen Methode der Koordinierung“ sollte in sehr unterschiedlichen Bereichen eine Abstim-

mung der nationalen Politiken erfolgen: Informationsgesellschaft (eEurope), Forschung und Entwicklung, Gründung und Entwicklung innovativer kleiner und mittlerer Unternehmen sowie Kampf gegen soziale Ausgrenzung. In den nachfolgenden Jahren wurde die OMK auf insgesamt über zehn Politikbereiche ausgeweitet (Hodson/Maher 2001). Heute existieren – oder sind im Entstehen – Koordinierungsverfahren auch in der Renten-, Gesundheits- und Armutspolitik (Busch 2006).

Neben der Ausweitung des Anwendungsbereichs politischer Koordinierung verabredeten die Staats- und Regierungschefs auf dem Lissabonner Gipfel eine Gesamtstrategie für die Europäische Union. Unter dem Titel der Lissabon-Strategie wurden sowohl sozialpolitische als auch wirtschaftspolitische Ziele für die kommenden zehn Jahre aufgeführt. Obwohl noch immer ein funktionierender Markt als Kern gelungener Sozialpolitik begriffen wurde, setzte sich die Einsicht durch, dass der Staat für die Aktivierung Benachteiligter verantwortlich sei. In Übereinstimmung mit der britischen *New Deal*-Politik sollten insbesondere Jugendliche und ältere Menschen gefördert werden. Zu diesem Zweck wurden Ziele vereinbart, die die Mitgliedstaaten bis 2010 zu verwirklichen hatten. Die Beschäftigungsquote sollte auf 70 % gesteigert werden, die älterer Arbeitnehmer auf mindestens 50 % und die von Frauen auf 60 %. Die Beschäftigungsstrategie hatte bereits festgelegt, dass arbeitslosen Jugendlichen spätestens nach sechs Monaten, Erwachsenen nach einem Jahr eine Eingliederungsmaßnahme angeboten werden muss. Zudem sollte mehr in Aus- und Weiterbildung sowie Forschung und Entwicklung investiert werden, auch um das im Vergleich zu den USA geringe Produktivitätswachstum auszugleichen.

Doch die Lissabon-Strategie enthielt nicht nur eine Reihe konkreter Ziele, sondern bot den Akteuren auch eine neue Sprache an, die es „Sozialpolitikern“ erlaubte, die vormalige Dominanz der Finanzpolitik zu durchbrechen. Sozialpolitik sollte nicht vorwiegend danach beurteilt werden, ob sie fiskalische Austerität förderte. Vor allem sozialdemokratische Parteien wollten zeigen, dass die EU mehr als eine bloße Wirtschaftsunion sei (Vandenbroucke 2002). Die OMK ermöglichte Zusammenarbeit, obwohl es kaum vertragliche Grundlagen für eine europäische Sozialpolitik gab. Der Preis für den Zugriff auf

Kernbereiche nationaler Sozialstaaten lag allerdings darin, dass die Koordinierung unverbindlich blieb.

2.3 NACH DER ERNÜCHTERUNG: ENTSORGUNG SOZIALPOLITISCHER HOFFNUNGEN?

Wie bereits angesprochen, ging es bei der OMK auch um die Deutungshoheit in der Sozialpolitik. Schon bei der Europäischen Beschäftigungsstrategie zeigte sich ein Konflikt zwischen den Vorgaben der „Grundzüge der Wirtschaftspolitik“ und den nur zum Teil deckungsgleichen beschäftigungspolitischen Empfehlungen. Während die Grundzüge von den Finanzministern festgelegt wurden, oblag die Beschäftigungsstrategie den Arbeitsministern. Diese Unterschiede spiegelten die gesplitteten Zuständigkeiten in der Europäischen Kommission wider. Die Grundzüge der Wirtschaftspolitik erarbeitete die Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, während die Generaldirektion Beschäftigung und Soziales für die Beschäftigungsstrategie verantwortlich war. Die Lissabon-Strategie und die Offene Methode der Koordinierung etablierten für verschiedene Bereiche der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik eigenständige Verfahren, in denen sich Experten und zuständige Beamte abstimmen konnten. Sozialpolitische Ziele sollten nicht länger als Anhängsel des Markts erscheinen, sondern eigene Geltung erhalten.

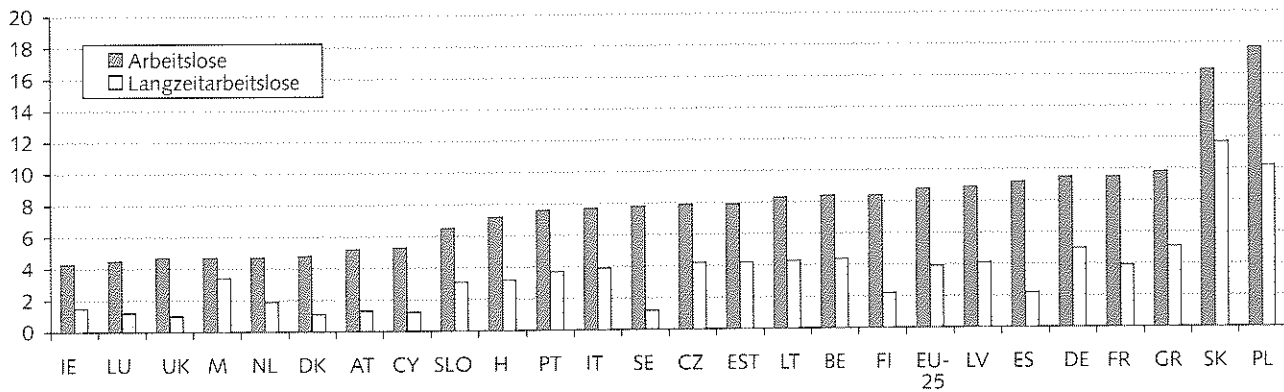
Die Vermehrung der Koordinierungsverfahren führte allerdings in der Folge des Gipfels von Lissabon auch zu einer Zerfaserung der Gesamtstrategie. Ein wichtiges Ziel des Berichtswesens und der Vergleiche der Mitgliedstaaten lag darin, Aufmerksamkeit auf sozialpolitische Ziele zu lenken. Die Flut von Berichten, Empfehlungen und neu geschaffenen Prozessen, die die ohnehin schon vorhandenen Empfehlungen anderer internationaler Organisationen oder nationaler Sachverständiger zumindest teilweise duplizierten, verringerte die öffentliche Wahrnehmung erheblich. Im Gegensatz zur Pisa-Studie der OECD ist es der EU in den letzten Jahren nicht gelungen, eine breite Debatte über ihre sozial- und beschäftigungspolitischen Anliegen in der Öffentlichkeit zu verankern (Meyer 2005). Weiche Koordinierungsverfahren sind aber auf öffentliche Unterstützung angewiesen, sollen sie auf die Regierung Druck ausüben. Die Vervielfältigung der Koordinierungsverfahren erwies sich letzt-

lich als Pyrrhus-Sieg, denn als die Lissabon-Strategie überarbeitet wurde, fand eine Rückbesinnung auf das Kerngeschäft der EU statt: Der Wettbewerb auf dem gemeinsamen Markt erschien erneut als Erfolg versprechende Strategie für die Zukunft.

Demnach ist die dritte Phase, die seit 2003 anhält, durch eine Engführung der Lissabon-Prozesse gekennzeichnet. Ein erster Schritt bestand in der Zusammenlegung der Europäischen Beschäftigungsstrategie mit den Grundzügen der Wirtschaftspolitik. Die Leitlinien wurden 2002 vereinheitlicht und in einen gemeinsamen dreijährigen Zyklus integriert. Ein Nachteil des aufwändigen Berichtswesens war die Fülle an Dokumenten, die jedes Jahr entstand. Statt eines gezielten Strategiepapiers verfassten die Mitgliedsregierungen immer weiter anschwellende Berichte, die sämtliche Maßnahmen enthielten, die sich den europäischen Zielen zuordnen ließen. Die zum Teil jährliche Veränderung der Leitlinien widersprach zudem der auf zehn Jahre angelegten Lissabon-Strategie. Um das relativ ertraglose Berichtswesen der Europäischen Beschäftigungsstrategie zu entbürokratisieren, legte der Ministerrat neben zehn enger gefassten Leitlinien drei Querschnittsziele fest: Vollbeschäftigung, Steigerung der Arbeitsplatzqualität und der Arbeitsproduktivität sowie sozialer Zusammenhalt und soziale Eingliederung. Das letzte Ziel wurde dabei vor allem als gleiche Zugangschancen zum Arbeitsmarkt definiert.

In einem zweiten Schritt wurden zentrale Elemente der Lissabon-Strategie gebündelt (Europäische Kommission 2005b). Statt in getrennten Verfahren über Strukturreformen und die Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik zu berichten, erfolgt dies seit 2005 in einem einzigen Dokument. Die integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung (2005–2008) umfassen sowohl die früheren Grundzüge der Wirtschaftspolitik als auch die beschäftigungspolitischen Leitlinien. Die Bündelung der Verfahren ging mit einer inhaltlichen Verschiebung einher, bei der sich der Fokus auf die Wirtschaftspolitik verengt hat. Eine zentrale Komponente der überarbeiteten Lissabon-Strategie ist die Erweiterung und Vertiefung des Binnenmarkts, vor allem bei Dienstleistungen. Sozialpolitische Belange finden nur insofern Eingang, als dass der Sozialschutz modernisiert werden soll, um Beschäftigungshindernisse abzubauen. Oberstes Ziel ist die

Abb. 1: Quote* der Arbeitslosen und der Langzeitarbeitslosen 2005 - in % -



* Arbeitslosenquote: Anteil der Arbeitslosen an der Erwerbsbevölkerung (15-64-jährige Personen).
Langzeitarbeitslosenquote: Anteil der Arbeitslosen an der Erwerbsbevölkerung, die 12 Monate oder länger arbeitslos sind.

Quelle: Eurostat.

WSI Hans Böckler Stiftung

Förderung von Wachstum und Arbeitsplätzen durch die Mitgliedstaaten, aber auch auf EU-Ebene. Drei Aufgabenbereiche bilden seit 2005 das Zentrum der Strategie: Die Stärkung der Anziehungskraft Europas für Investoren und Arbeitskräfte, Wissen und Innovationen für Wachstum sowie mehr und bessere Arbeitsplätze. Um eine bessere Umsetzung zu gewährleisten, fordert die Europäische Kommission eine neue Partnerschaft für Wachstum, bei der die Regierungen nationale Reformprogramme erstellen, in denen sie ihre Umsetzungsstrategien darlegen. Die Sozialpartner werden im Rahmen des Reformpakets aufgefordert, das Tarifsystem so zu gestalten, dass sich sektorale und regionale Produktivitätsunterschiede in den Lohnabschlüssen niederschlagen. Sie sollen darüber hinaus die Struktur und das Niveau der Lohnnebenkosten auf deren beschäftigungspolitische Auswirkung überprüfen und gegebenenfalls anpassen. Im Gegenzug betreibt die Kommission auf europäischer Ebene Bürokratieabbau und prüft eigene Initiativen hinsichtlich ihres Beitrags zu mehr Wachstum.

An der Reform der Lissabon-Strategie fällt auf, dass das Verfahren weitgehend unverändert fortbesteht, wenngleich die Berichterstattungspflicht verringert wurde. Bei den Inhalten findet sich eine Rückbesinnung auf den Binnenmarkt. Sozialpolitische Ziele, die in den ersten Jahren als integraler Bestandteil der Lissabon-Strategie verstanden wurden, sind in den Hintergrund gedrängt worden. Zwar bestehen die etablierten Koordinierungsverfahren fort und sollen auf weitere sozialpolitische Felder angewandt werden, doch nicht länger

als Element des zentralen Reformprojektes der Europäischen Union. Die Offene Methode der Koordinierung hat sich bislang nicht, wie der nächste Abschnitt zeigt, als Erfolgsrezept bewährt. Die Mitgliedstaaten sind vom Erreichen der Ziele noch weit entfernt und die Lissabon-Strategie droht zum „Synonym [...] für verpasste Ziele und nicht eingelöste Versprechen“ zu werden (Kok 2004, S. 12).

3

Die Bilanz nach sechs Jahren

Eine Neuausrichtung der Lissabon-Strategie war nötig geworden, weil eine mit der Evaluierung beauftragte Experten-Gruppe zu dem Ergebnis kam, dass die EU-Staaten die meisten ihrer Ziele verfehlen würden (Kok 2004). Von Vollbeschäftigung waren sie noch immer weit entfernt und der Beschäftigungszuwachs hatte vor allem in der konjunkturell günstigen Phase um das Jahr 2000 stattgefunden. Danach stagnierte die Entwicklung in vielen Ländern. Im Folgenden gebe ich einen Überblick über Erfolge und Misserfolge der Lissabon-Strategie. In allen Fällen gibt es ausgeprägte Unterschiede zwischen den EU-Staaten. Einige Mitgliedstaaten (vor allem die skandinavischen und die beiden angelsächsischen Länder) schneiden in fast allen Bereichen überdurchschnittlich gut ab,² während die neuen Mitgliedsländer erhebliche Probleme aufweisen.

Besonders deutlich verfehlen die Mitgliedsländer das Vollbeschäftigungsziel

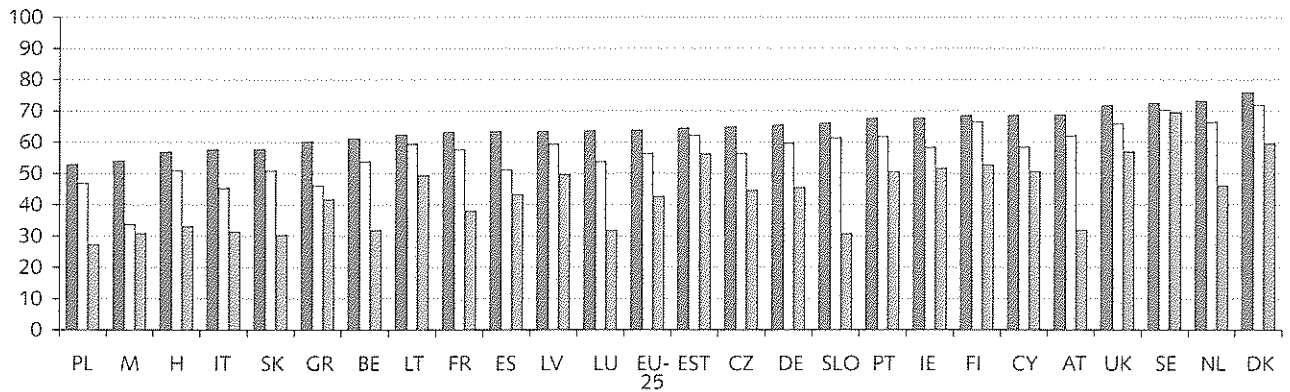
(Abbildung 1). In acht Ländern liegt die Arbeitslosenquote unter 6 %, während die Slowakei und Polen zweistellige Arbeitslosenziffern aufweisen. Darüber hinaus ist in neun Ländern mindestens jeder zweite Arbeitslose bereits länger als ein Jahr arbeitslos. Da die Inklusion möglichst vieler Menschen in den Arbeitsmarkt das Hauptanliegen sowohl der Lissabon-Strategie als auch der Sozialpolitischen Agenda der Union ist, muss hier ein deutliches Defizit konstatiert werden.

In fast allen Ländern sind jedoch die Beschäftigungsquoten seit 1997 gestiegen. In dieser Hinsicht können die Anstrengungen der letzten Jahre als Erfolg gewertet werden. Aus Abbildung 2 lässt sich aber entnehmen, dass gerade bei älteren Arbeitnehmern und bei Frauen die EU-Staaten noch weit von den selbst gesteckten Zielen entfernt sind. Das gilt auch, wenn man nur die alten EU-Länder betrachtet, die von Beginn an, an der Lissabon-Strategie und der Europäischen Beschäftigungsstrategie mitgewirkt haben. Nur Großbritannien, Schweden und Dänemark erfüllen bereits heute alle beschäftigungspolitischen Vorgaben.

Ebenfalls deutlich bleiben die EU-Staaten im Produktivitäts- und Wirtschaftswachstum hinter den Vereinigten Staaten zurück. Die Europäische Kommission beklagt, dass die Produktivitätslücke in den vergangenen Jahren sogar gewachsen ist (Europäische Kommission 2005a, S. 9). Obwohl die europäischen Sozialstaaten im

² Auffällig ist allerdings, dass in Irland, mittlerweile eines der reichsten EU-Länder, fast die höchste Armutsgefährdung aller Staaten besteht.

Abb. 2: Beschäftigungsquote* 2005 - in % -



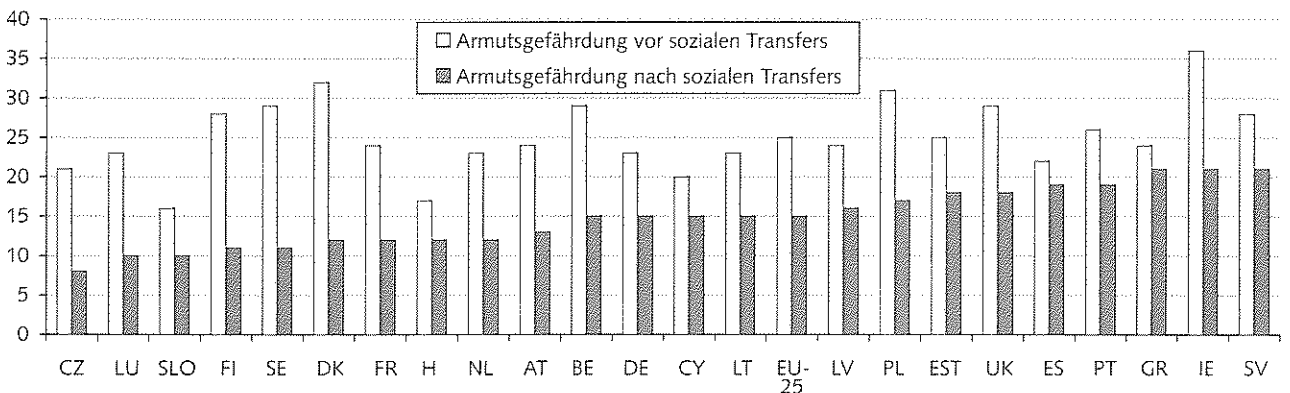
*Anteil der erwerbstätigen Personen an der Gesamtbevölkerung (15-64 jährige Personen).

insgesamt Frauen Ältere (55-64)

Quelle: Eurostat.

WSI Hans Böckler Stiftung

Abb. 3: Armutsgefährdungsquote* 2003 - in % -



*Die Armutsgefährdungsquote vor und nach sozialen Transfers ist definiert als der Anteil von Personen mit einem verfügbaren Äquivalenzeinkommen unter der Armutsgefährdungsschwelle, die auf 60 % des nationalen verfügbaren Median-Äquivalenzeinkommens (nach Sozialtransfers) festgelegt ist.

Quelle: Eurostat. Keine Daten für Italien und Malta; Daten für Schweden 2002.

WSI Hans Böckler Stiftung

weltweiten Vergleich ein hohes Maß an Umverteilung aufweisen, sind in vielen Mitgliedstaaten mehr als 15 % der Bevölkerung von Armut bedroht (Abbildung 3). Ihr Einkommen liegt auch nach Sozialtransfers unterhalb von 60 % des Medianeinkommens. Als Fazit lässt sich festhalten, dass die EU – gemessen an den eigenen Ansprüchen – ihre sozial- und beschäftigungspolitischen Ziele bisher nicht erfüllen kann.

Eine vollständige Bewertung der Lissabon-Strategie müsste Veränderungen im Längsschnitt betrachten und den Vergleich zu Nicht-EU-Staaten systematisch ziehen. Unbestritten ist allerdings, dass die Mitgliedstaaten die eigenen Ziele nicht erreichen werden. Die starken Unterschiede zwischen den Staaten deuten zudem darauf hin, dass die europäischen Koordinierungsverfahren nicht der entscheidende

Faktor sind. Vielmehr bestimmen die Ausgangslage sowie innenpolitische Konflikte den Erfolg oder Misserfolg einzelner Länder. Die OMK wirkt im günstigsten Fall als „selektiver Verstärker“ (Visser 2005) der Initiativen, die eine Regierung ohnehin verfolgt.

4 Warum die Lissabon-Strategie zu scheitern droht

Bis heute konnte die Lissabon-Strategie die Erwartungen nicht erfüllen, die die Staats- und Regierungschefs geweckt haben. In der Wissenschaft setzt sich zunehmend eine kritische Bestandsaufnahme durch (Zeitlin 2005). Drei Gründe sind für die enttäu-

schende Bilanz verantwortlich. Sie betreffen die zugrundeliegende Problemdiagnose, das gewählte Politikinstrument sowie das Verhältnis von weichen und harten Entscheidungsverfahren:

Die der Lissabon-Strategie zugrundeliegende Problemdiagnose geht davon aus, dass die Mitgliedstaaten vor allem ein Erkenntnisdefizit haben. Wären die „richtigen“ Problemlösungsstrategien bekannt, würden Regierungen diese auch umsetzen. Doch weder kann davon ausgegangen werden, dass es in umkämpften Politikfeldern unstrittige Lösungen gibt, noch ist die Annahme richtig, dass die meisten Reformversuche am Unwissen der Reformer scheitern. In einer Phase, in der der Sozialstaat eher beschnitten wird als ausgeweitet, sind Veränderungen zwangsläufig umkämpft, denn die Politik produziert Gewinner und Verlierer. Dieser Konflikt lässt sich nicht

durch die Formel von „best practices“ auflösen und ist Teil der demokratischen Auseinandersetzung. Das Politikverständnis der Offenen Methode der Koordinierung ist blind für Interessenkonflikte, weil die Suche nach effektiven Problemlösungen einen Konsens der Akteure unterstellt.

Die OMK ist zudem ein voluntaristisches Politikinstrument (zum Begriff: Streeck 1995), das auf die freiwillige Unterstützung durch die Regierungen angewiesen ist. Ähnliche Verfahren sind aus der OECD oder dem Internationalen Währungsfonds bekannt, ohne dort besonders wirksam zu sein (Schäfer 2005). Der Nachweis steht noch aus, dass die Appelle und Empfehlungen der EU mehr bewirken. Ein Strategiepapier des Bundeswirtschaftsministeriums nennt deshalb die Lissabon-Strategie als ein Beispiel für „Symbolpolitik“ und „euphemistisch(e) Rhetorik“ (Mussler 2006). Der wesentliche Grund, weshalb sich die Mitgliedstaaten auf ein Koordinierungsverfahren geeinigt haben, liegt in der Uneinigkeit über die Politikinhalte. Trotz der Prominenz, die der Begriff „europäisches Sozialmodell“ erhalten hat, existiert ein solches einheitliches Modell nicht. Die OMK erspart es dem Ministerrat, sich auf gemeinsame Politiken festzulegen. Weiche Verfahren erleichtern Kompromisse selbst bei politischer Uneinigkeit.

Obwohl immer neue Bereiche der Sozialpolitik europäisch koordiniert werden, war die Reichweite der OMK von Anfang

an begrenzt. Weder die Lohnpolitik noch die Geld-, Finanz- oder Wettbewerbspolitik können Gegenstand der Beratungen werden, wie mehr Beschäftigung und ein besserer sozialer Schutz erreicht werden könnten. In einigen dieser Politikfelder ist die Zustimmung der Regierungen nicht notwendig, da die Europäische Zentralbank oder die Kommission autonom entscheiden können. Dass jedoch die Grenzöffnung und der verstärkte Wettbewerb die Gestaltung der Sozialpolitik zunehmend beeinflussen (Ferrera 2003), wird durch die OMK nicht thematisiert. Während rechtlich bindende Verfahren der Marktschaffung vorbehalten sind, kommen weiche Verfahren wie die OMK dort zum Einsatz, wo es um die Korrektur der Marktergebnisse gehen könnte.

Die Offene Methode der Koordinierung hat für einige Jahre sozialpolitische Ziele aus ihrem Schattendasein ins Zentrum der EU-Politik gerückt. Dennoch ist es nicht gelungen, im Rahmen der Lissabon-Strategie rechtlich bindende Ziele für die Sozialpolitik festzulegen oder die EU-Politik insgesamt beschäftigungsfreundlicher zu gestalten. Im Gegensatz zur Geld-, Wettbewerbs- und Haushaltspolitik bleibt es beim Kampf gegen soziale Ausgrenzung und Arbeitslosigkeit bei Absichtserklärungen und Appellen an die Mitgliedstaaten. Bisher hat diese Koordinierung nicht die gleiche Wirkung entfaltet wie stärker zentralisierte Entscheidungsverfahren. Die EU

ist in der Lage, den Markt auszuweiten, während sie kaum über die Mittel zur Korrektur unerwünschter Folgen verfügt. An diesem Befund ändert die Offene Methode der Koordinierung trotz anders lautender Erklärungen der Staats- und Regierungschefs wenig.

Der in der OMK angelegte Vergleich zwischen den Mitgliedstaaten hätte jedoch die Möglichkeit geboten, nationale Reformdiskussionen aus ihrer Fixierung auf den Abbau sozialer Leistungen zu befreien. Gerade in Deutschland wird der Rückbau des Sozialstaats häufig als alternativlos dargestellt. Im Gegensatz dazu zeigen beschäftigungspolitisch erfolgreiche Länder wie Schweden oder Dänemark, dass ein hohes Maß an sozialem Schutz mit wirtschaftlicher Dynamik vereinbar ist. Doch kann die Offene Methode der Koordinierung nur Wirkung entfalten, wenn sie von nationalen Akteuren aufgegriffen wird. Sie könnte in diesem Fall eine öffentliche Debatte anstoßen, beispielsweise darüber, welches Mischungsverhältnis von Steuern und Sozialabgaben die beste Beschäftigungsdynamik verspricht, wie der Sozialstaat familienfreundlicher gestaltet werden könnte und, ganz grundsätzlich, wie ein zeitgemäßer Sozialstaat auszusehen hätte. Bisher hat die OMK über einen engen Expertenzirkel hinaus kaum Wirkung in der Öffentlichkeit entfaltet. Sicherlich ist dies auch ein Versäumnis derjenigen, die den Sozialstaat gestalten und nicht abbauen wollen.

- Busch, K.** (2006): Die Methode der offenen Koordinierung in der Beschäftigungspolitik und der Sozialpolitik der Europäischen Union, Arbeitspapier 108, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf
- Europäische Kommission** (2005a): Arbeitspapier der Kommission. Beitrag zum Bericht der Kommission für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates am 22. und 23. März 2005 über die Lissabon-Strategie zur wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Erneuerung, SEK (2005) 160, Brüssel
- Europäische Kommission** (2005b): Mitteilung für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates: Zusammenarbeit für Wachstum und Arbeitsplätze. Ein Neubeginn für die Strategie von Lissabon, KOM (2005) 24, Brüssel
- Europäischer Rat** (2000): Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Lissabon, 23./24.3.
- European Commission** (2005): The European Constitution: Post-referendum survey in France, Flash-Eurobarometer 171, June
- Ferrera, M.** (2003): European Integration and National Social Citizenship. Changing Boundaries, New Structuring, in: *Comparative Political Studies* 36, S. 611–652
- Goetschy, J.** (1999): The European Employment Strategy: Genesis and Development, in: *European Journal of Industrial Relations* 5, S. 117–137
- Hodson, D./Maher, I.** (2001): The Open Method as a New Mode of Governance: The Case of Soft Economic Policy Coordination, in: *Journal of Common Market Studies* 39, S. 719–746
- Kok, W.** (2004): Die Herausforderung annehmen. Die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung, Bericht der Hochrangigen Sachverständigengruppe unter Vorsitz von Wim Kok, Luxemburg
- Meyer, C. O.** (2005): The Europeanization of Media Discourse: A Study of Quality Press Coverage of Economic Policy Co-ordination since Amsterdam, in: *Journal of Common Market Studies* 43, S. 121–148
- Mussler, W.** (2006): Das offene Europa in der Prüfung, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 19.06., S. 13
- Ostheim, T.** (2006): Europa als Handlungsraum sozialdemokratischer Politik, in: Merkel, W./Egle, Ch./Henkes, Ch. (Hrsg.): *Die Reformfähigkeit der Sozialdemokratie. Herausforderungen und Bilanz der Regierungspolitik in Westeuropa*, Wiesbaden, S. 407–455
- Schäfer, A.** (2005): Die neue Unverbindlichkeit. Wirtschaftspolitische Koordination in Europa, Frankfurt am Main
- Streeck, W.** (1995): Neo-Voluntarism: A New European Social Policy Regime?, in: *European Law Journal* 1, S. 31–59
- Vandenbroucke, F.** (2002): The EU and Social Protection: What Should the European Convention Propose, in: MPIfG Working Paper 02/6, Köln
- Visser, J.** (2005): The OMC as Selective Amplifier for National Strategies of Reform. What the Netherlands Want to Learn from Europe, in: Zeitlin, J./Pochet, P./Magnussen, L. (Eds.): *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Brüssel, S. 173–215
- Zeitlin, J.** (2005): The Open Method of Co-ordination in Action. Theoretical Promise, Empirical Realities, Reform Strategy, in: Zeitlin, J./Pochet, P./Magnussen, L. (Eds.): *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Brüssel, S. 447–503