

**Die Europäisierung der Beschäftigungspolitik
in Mittel- und Osteuropa vor dem EU-Beitritt:
Anpassungsprozesse in Tschechien**

Anne Schüttpelz

**Dissertation
am Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften
der Freien Universität Berlin
eingereicht im März 2008**

Erstgutachter: Prof. Dr. Günther Schmid
Zweitgutachterin: Prof. Dr. Hedwig Rudolph

Disputation am 10. Juli 2008

Danksagung

Während der Arbeit an der Dissertation haben mich viele Personen großzügig mit ihren Kompetenzen und ihrer Zeit unterstützt – ich möchte mich hier bei ihnen allen herzlich dafür bedanken! Vor allem danke ich Hedwig Rudolph, die das Projekt von den ersten Vorbereitungen an bis heute mit professionellen Ratschlägen und persönlicher Ermutigung kontinuierlich begleitet hat und von deren wertschätzender Grundhaltung ich enorm profitiert habe. Besonders danken möchte ich auch Günther Schmid, der die Dissertation ebenfalls über mehrere Jahre bis zum erfolgreichen Abschluss der Promotion mit Wohlwollen, konstruktiver Kritik und persönlichem Einsatz betreut hat.

Während der verschiedenen Phasen haben mich darüber hinaus zahlreiche KollegInnen und Freunde bei der Arbeit unterstützt: Dieter Plehwe danke ich für viele wertvolle Anregungen und Diskussionen, die mich immer wieder zum Nachdenken gebracht und motiviert haben. Gisela Neunhöffer teilte mit mir nicht nur Büro und Arbeitsgruppe, sondern auch alle Höhen und Tiefen des Promovierens. Martina Padmanabhan verdanke ich methodische Anregungen zur Auswertung der Experteninterviews. Silke Bothfeld, Dorothee Bohle, Dieter Plehwe, Ludger Kolhoff, Christopher Bahn, Holger Schütz, Birgit Pfau-Effinger, Slađana Sakač Magdalenić, Ralf Och und Gabi Elverich danke ich insbesondere für ihre Anmerkungen zu früheren Fassungen von Teilen dieser Arbeit. Bei Silke Bothfeld möchte ich mich außerdem sehr herzlich für ihre äußerst hilfreiche Unterstützung bei der Vorbereitung meiner Disputation bedanken. Darüberhinaus danke ich allen privaten UnterstützerInnen, die Geduld mit mir bewiesen und mich in schwierigen Situationen wieder aufgebaut haben!

Die vorliegende Arbeit wurde aus Mitteln des Doktorandinnenprogramms des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung (WZB) gefördert. Sie entstand als ein gemeinsames Projekt der Abteilungen „Internationalisierung und Organisation“ und „Arbeitsmarkt und Beschäftigung“ des WZB. Dieser institutionelle Rahmen wie auch der persönliche Austausch mit den AbteilungsmitarbeiterInnen und NachwuchswissenschaftlerInnen des WZB lieferte mir über einen Zeitraum von mehr als drei Jahren zahlreiche unschätzbare Anregungen. Darüberhinaus kam mir auch die Unterstützung des DFG-Graduiertenkollegs „Das neue Europa“ an der HU Berlin zugute. Die Durchführung der Experteninterviews und die Sammlung von Hintergrundinformationen und Dokumenten zum EU-Beitrittsprozess in Tschechien wurden durch den Schwerpunkt für westeuropäische Studien am Institut für internationale Studien der Karlsuniversität in Prag unterstützt. Schließlich wurde die Beendigung der Doktorarbeit auch durch den Lehrstuhl für Sozialstrukturanalyse am Institut für Soziologie der Universität Hamburg gefördert.

Besonderer Dank gilt meinen InterviewpartnerInnen in Ministerien, Verbänden und Forschungsinstituten der Tschechischen Republik sowie bei der Europäischen Kommission, die mir geholfen haben, die Prozesse der Vorbereitung auf den EU-Beitritt besser zu verstehen. Ohne ihre Bereitschaft, mir ihre Erfahrungen mitzuteilen, wäre diese Arbeit so nicht möglich gewesen.

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung: Europäisierung der Beschäftigungspolitik im Beitrittsprozess	7
1.1. Einführung in den Forschungsgegenstand	7
1.2. Präzisierung der Fragestellung	10
1.3. Theoretische Einbettung	14
1.4. Forschungsfeld und Methoden	19
1.5. Aufbau der Arbeit	21
2. Theorie: Innenpolitische Auswirkungen der Integration in die EU	23
2.1. Regieren im EU-Mehrebenensystem	23
2.1.1. Grundlagen der Integrationsforschung	23
2.1.2. Auswirkungen der europäischen Integration auf nationale Politik: Stand der Europäisierungsforschung	30
2.2. Zwischenfazit: Europäisierungswirkungen im nationalen Politikfeld	42
2.3. Vorbereitung auf den EU-Beitritt als Europäisierung	46
2.3.1. Charakteristika des Beitrittsprozesses	46
2.3.2. Das Europäisierungskonzept in den Beitrittsländern	55
2.4. Fazit: Konzeptioneller Ansatz für die Analyse von Beitrittsvorbereitungen in MOE	60
3. Hintergründe und Wirkmechanismen der EU-Beschäftigungspolitik	64
3.1. Charakteristika der EU-Beschäftigungspolitik	64
3.1.1. Entwicklung des Politikfeldes bis zur EU-Osterweiterung 2004	64
3.1.2. Wesentliche Strukturen der EU-Beschäftigungspolitik vor der Osterweiterung 2004	74
3.2. Der Einfluss der EU-Beschäftigungspolitik auf die nationale Ebene	83
3.2.1. Europäisierung der Beschäftigungspolitik in den Mitgliedsstaaten	83
3.2.2. Fazit: Europäisierungsmechanismen in den Mitglieds- und Beitrittsländern	93

4. Der beschäftigungspolitische Anpassungsbedarf in den MOE-Beitrittsländern	98
4.1. Die Arbeitsmarktstrukturen und -probleme in MOE vor dem Beitritt	98
4.1.1. Beschäftigungsrückgang in der Transformation	98
4.1.2. Abnehmende Erwerbsbeteiligung und Entwicklung der Arbeitslosigkeit	104
4.1.3. Qualifikationen der Arbeitskräfte	108
4.2. Arbeitsmarktinstitutionen und Beschäftigungspolitik in MOE vor dem Beitritt	110
4.2.1. Transformation der Arbeitsmarktinstitutionen	110
4.2.2. Die Entwicklung der Beschäftigungspolitik in der Transformation	117
4.2.3. Charakteristika der MOE-Arbeitsmarktpolitiken vor dem Beitritt	122
4.3. Beschäftigungspolitische Anforderungen im EU-Beitrittsprozess	125
4.3.1. Beschäftigungspolitik im Rahmen der Heranführungsstrategie	125
4.3.2. Allgemeine beschäftigungspolitische Anforderungen in den Fortschrittsberichten	129
4.3.3. Spezifische Anforderungen der GD Beschäftigung	134
4.4. Fazit: „Goodness of fit“	138
5. Die beschäftigungspolitischen EU-Vorbereitungen in Tschechien	148
5.1. Konzept der Fallstudie	148
5.1.1. Überblick über die tschechische Beschäftigungspolitik vor dem EU-Beitritt	148
5.1.2. Theoretischer Bezug der Fallstudie	152
5.1.3. Operationalisierung der Europäisierungsprozesse	156
5.1.4. Methodisches Vorgehen	159
5.2. Die tschechische Beschäftigungspolitik zu Beginn der intensivierten Heranführungsstrategie 1998	162
5.2.1. Rahmenbedingungen des Politikfeldes	162
5.2.2. Zentrale Akteure und Organisation der Beschäftigungspolitik	166
5.2.3. Inhalte und Verfahren der tschechischen Beschäftigungspolitik	171
5.2.4. Zusammenfassung	176
5.3. Die Anpassung der tschechischen Beschäftigungspolitik in Vorbereitung auf den EU-Beitritt	178
5.3.1. EU-Anforderungen	178
5.3.2. Beschäftigungspolitische Schwerpunkte Tschechiens im Rahmen der Heranführungsstrategie	192
5.4. Fazit: Bewertung des beschäftigungspolitischen Reformbedarfs in Vorbereitung auf den EU-Beitritt	202
5.4.1. Die Rolle der Beitrittspartnerschaften im politischen Prozess	202
5.4.2. Zusammenfassung der beschäftigungspolitischen Herausforderungen	205
5.4.3. Bewertung des beschäftigungspolitischen Anpassungsbedarfs	208

6. Die Europäisierung der tschechischen Beschäftigungspolitik 1998-2004	212
6.1. Hard law-Effekte: Die Harmonisierung des Arbeitsrechts	212
6.2. Die Vorbereitung auf die EBS	227
6.3. Die Vorbereitung auf den ESF	242
6.4. Fazit: Beschäftigungspolitische Strukturen und Akteure der Europäisierungsprozesse	260
7. Zusammenfassung: Europäisierungsprozesse in Beitrittsländern	272
Literatur	289
Anhang	310

1. Einleitung: Europäisierung der Beschäftigungspolitik im Beitrittsprozess

1.1. Einführung in den Forschungsgegenstand

Die europäischen Arbeitsmärkte unterliegen tiefgehenden strukturellen Veränderungsprozessen. Beschäftigung und Arbeitsverhältnisse werden im Zuge von Internationalisierungs- und Individualisierungsprozessen zunehmend flexibilisiert und ausdifferenziert (vgl. Schmid/ Gazier 2002). Dieser Wandel betrifft Löhne, Umfang und Qualität der Beschäftigung ebenso wie ihre zeitlichen, räumlichen und sozialen Dimensionen. Im Hinblick auf wesentliche Charakteristika von Arbeitsmärkten, wie etwa Flexibilität und (Beschäftigungs-)Sicherheit, haben die verschiedenen europäischen Beschäftigungsregime bislang mit unterschiedlichem Erfolg auf diese Herausforderungen reagiert. Auch auf EU-Ebene wurden in den 1990er Jahren Ansätze entwickelt, den strukturellen europäischen Arbeitslosigkeitsprobleme durch Schaffung von mehr und besserer Beschäftigung sowie die Förderung der Integrationsfähigkeit der Arbeitsmärkte zu begegnen.

Die Transformationsökonomien Mittel- und Osteuropas (MOE)¹ haben sich zeitgleich inmitten eines noch wesentlich radikaleren Strukturwandels befunden: innerhalb kürzester Zeit fanden hier in den 1990er Jahren substantielle Verschiebungen auf den Arbeitsmärkten statt (vgl. Boeri/ Terrell 2002). Gleichzeitig mit dem Übergang zur Marktwirtschaft musste in den EU-Beitrittsländern dieser Region ab Ende der 1990er Jahre die Erfüllung der Beitrittskriterien (d.h. auch die Anpassung an die arbeits- und sozialpolitischen Regelungen der EU) sowie eine erneute Beschleunigung des Strukturwandels bewältigt werden. Die vorliegende Arbeit hat zum Ziel, die Entwicklung der MOE-Beschäftigungspolitik in der Phase der Heranführung an die EU nachzuvollziehen und zu zeigen, wie die EU diesen Prozess beeinflusst hat. Sie widmet sich insbesondere den beschäftigungspolitischen Implikationen des EU-Beitritts in der Tschechischen Republik, die Ende der 1990er Jahre zu den fortgeschrittensten MOE-Transformationsländern gezählt wurde.

Angesichts vielfältiger Arbeitsmarktprobleme in ost- und westeuropäischen Ländern stellt sich für beide Regionen nach wie vor die Aufgabe des politischen Umgangs mit struktureller Arbeitslosigkeit und Reorganisation der Beschäftigung. Grundsätzlich gehe ich davon aus, dass Politik die Situation an den Arbeitsmärkten auf drei Ebenen beeinflussen kann (Dimensionen von Beschäftigungspolitik): erstens, durch beschäftigungsorientierte Koordination auf makroökonomischer Ebene (beispielsweise von Lohn-, Finanz- und Geldpolitik), zweitens, durch die Gestaltung der institutionellen

¹ Der Begriff MOE bezieht sich in dieser Arbeit auf die zehn EU-Beitrittsländer Tschechien, Polen, Ungarn, Lettland, Litauen, Estland, Slowenien und die Slowakei (Beitritt im Mai 2004) sowie Bulgarien und Rumänien (Beitritt im Januar 2007).

Rahmenbedingungen der Arbeitsmärkte (insbesondere Arbeitsverwaltung, Arbeitsrecht, Sozial- und Bildungssysteme, Kollektivverhandlungssysteme) und drittens durch gezielte Maßnahmen innerhalb der bestehenden Beschäftigungssysteme (passive und aktive Arbeitsmarktpolitik). In dieser Arbeit konzentriere mich auf die institutionelle Dimension der Beschäftigungspolitik, weil in diesem Bereich im Zuge von Transformation und EU-Integration in MOE massive Veränderungen mit langfristigen Konsequenzen stattgefunden haben.

Der anvisierte EU-Beitritt hatte die noch nicht abgeschlossenen institutionellen Reformen in den MOE-Ländern allgemein einem relativ starken Konvergenzdruck unterworfen (vgl. Grabbe 1999a und b). Insbesondere die Dynamik und Richtung des Transformationsprozesses zwischen den Beitrittsländern glich sich an. Entscheidend dafür ist die Tatsache, dass die EU den Transformationsländern über ihre Heranführungsstrategie einen relativ kohärenten Entwicklungsrahmen vermittelte. Diese „gesteuerte Transformation“ (vgl. Neunhöffer/ Schüttpelz 2002) beinhaltete zum einen den durch den Kompetenzrahmen der EU prinzipiell abgesteckten Zielraum, der sich als ein gesellschaftliches Projekt der negativen Integration charakterisieren lässt (vgl. Scharpf 1999). Zum anderen war sie durch die über die Heranführungsstrategie ausgeübte externe Kontrolle seitens der EU gekennzeichnet.

Beschäftigungspolitisch bedeutete diese Situation in der Vorbereitungsphase auf die EU-Integration einen erhöhten Druck zur Restrukturierung der Arbeitsmärkte in den Beitrittsländern. Zwar hatten in allen Transformationsländern bereits Anfang der 1990er Jahre grundlegende institutionelle Reformen stattgefunden, um die Regulierung der Arbeitsmärkte marktwirtschaftlichen Bedingungen anzupassen und die Arbeitsbeziehungen auf eine neue Grundlage zu stellen (vgl. Götting 1998; Nesporova 1999).² Im Vorfeld des EU-Beitritts standen diese neuen Beschäftigungssysteme jedoch vor einer doppelten Herausforderung: zum einen stellte sich die Frage nach der Fähigkeit der MOE-Arbeitsmärkte, dem Wettbewerbsdruck innerhalb der EU standzuhalten, zumal sich im Laufe der 1990er Jahre deutlich gezeigt hatte, dass die MOE-Beschäftigungspolitiken den sich herausbildenden Problemlagen auf den Arbeitsmärkten nicht gewachsen waren.³ Ein gemeinsames Kennzeichen der MOE-Beschäftigungspolitiken war ihre unzureichende Verknüpfung mit anderen wirtschafts-

² Wesentliche Regelungsgegenstände waren die Aufgabe der staatlichen Garantie der Vollbeschäftigung und die Akzeptanz offener Arbeitslosigkeit, die Befreiung staatlicher Betriebe von sozialpolitischen Funktionen sowie die Organisation der Arbeitsmarktpolitik und soziale Absicherung des Arbeitslosigkeitsrisikos.

³ In MOE hat sich die Beschäftigung seit Beginn der Transformation drastisch verringert, und der Trend hat sich auch im einsetzenden wirtschaftlichen Aufschwung nicht umgekehrt. Infolgedessen ist das Beschäftigungsniveau in der Region sehr niedrig: Mit Ausnahme Sloweniens lagen 2004 alle Beschäftigungsquoten in der Region unter dem EU15-Durchschnitt von 64,7% der erwerbsfähigen Bevölkerung (European Commission 2005a). Die massive Arbeitskräftefreisetzung in der Transformation schlug sich außerdem in hoher Arbeitslosigkeit (besonders Langzeitarbeitslosigkeit), einem Rückgang der Erwerbsbeteiligung und großen regionalen Differenzen der Arbeitsmärkte nieder (s.a. Kapitel 4).

und sozialpolitischen Reformschritten. Insbesondere zu Beginn der Transformation konzentrierte sich Beschäftigungspolitik zumeist auf klassische Arbeitsmarktpolitiken, die – zusammen mit der Deregulierung der planwirtschaftlichen Beschäftigungssysteme - als ausreichendes und angemessenes Mittel zur Unterstützung der Restrukturierung der Beschäftigung und Reduzierung der Arbeitslosigkeit betrachtet wurden.

Zum anderen erforderten die Beitrittsbemühungen der MOE-Länder die rasche Übernahme des arbeits- und sozialpolitischen *acquis*⁴ der Europäischen Gemeinschaft sowie die Berücksichtigung der Bewertungen und Politikempfehlungen der Europäischen Kommission zur Sozialstaatsreform. Während die Rolle der Kommission im Rahmen der EU-Mitgliedsstaaten auf eng definierte Bereiche der Sozialpolitik begrenzt ist, verfolgte sie in ihren Kooperationen mit den MOE-Ländern einen weitergehenden, wenn auch fragmentarischen und vagen Gestaltungsanspruch, etwa in der Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsverwaltung sowie bei der Reform der Sozialversicherungen (vgl. Brusis 1999). Hinzu kommt, dass die Beschäftigungspolitik auf EU-Ebene zum selben Zeitpunkt an Bedeutung gewann als die Heranführungsstrategie intensiviert wurde: Die Einbeziehung der Beitrittsländer in die 1997 in Luxemburg vom Europäischen Rat beschlossene Europäische Beschäftigungsstrategie erforderte insbesondere Reformen der nationalen Arbeitsverwaltungen und die Umsetzung der beschäftigungspolitischen Leitlinien (vgl. auch Knogler 2001).

Ende der 1990er Jahre begannen daher einige MOE-Länder damit, neue Beschäftigungsprogramme zu formulieren, die Arbeitsgesetzgebung zu überarbeiten und verschiedene beschäftigungspolitische Initiativen anzustoßen. In Vorbereitung auf den Beitritt schloss die Europäische Kommission (GD Beschäftigung) außerdem ab 2000 – angefangen mit Tschechien - mit allen Beitrittsländern bilaterale Abkommen zur Übernahme der Europäischen Beschäftigungsstrategie, so genannte *Joint Assessments of Employment Policy* (JAP), die detailliert die beschäftigungspolitischen Prioritäten der einzelnen Länder festlegten. Die Eu-Einflussnahme auf die MOE-Beschäftigungssysteme war allerdings keineswegs widerspruchsfrei: Ein konsistenter beschäftigungspolitischer Ansatz der EU – im Sinne präferierter institutioneller Arrangements oder eines ordnungspolitischen Leitbildes – ließ sich nicht erkennen. Die Kommission konzentrierte sich eher auf die Übernahme des beschäftigungs- und sozialpolitischen *acquis communautaire* durch die Beitrittsländer (Änderungen des Arbeitsrechts, Schaffung der Bedingungen für einen autonomen zweiseitigen sozialen Dialog, Schaffung der Voraussetzungen zur Durchführung der europäischen Beschäftigungsstrategie, Vorbereitung auf die Verwaltung der ESF-Unterstützung, Investitionen in Weiterbildungsmaßnahmen u.ä.). Völlig offen blieb zunächst, inwieweit diese beschäftigungspolitischen Reformen der MOE-Länder im Zuge der EU-Integration – inhaltlich zwischen Orientierung am „Europäischen Sozialmodell“ einerseits und haushaltspoliti-

⁴ Als „acquis“ (*Acquis communautaire*) wird die Gesamtheit des EU-Rechts, der so genannte "gemeinschaftliche Besitzstand" bezeichnet.

schen Zwängen sowie Forderungen nach mehr Arbeitsmarktflexibilität und Verringerung der Lohnkosten andererseits - auch zu adäquateren Problemlösungen für ihre Arbeitsmärkte führen würden.

1.2. Präzisierung der Fragestellung

Vor dem im vorhergehenden Abschnitt dargestellten Hintergrund stellt sich die vorliegende Arbeit die Frage:

Wie beeinflusste die Integration der mittel- und osteuropäischen Transformationsländer in die EU die Entwicklung ihrer (institutionellen) Beschäftigungspolitik?

Im Folgenden werden die beiden zentralen Variablen dieser Fragestellung (Beschäftigungspolitik als abhängige, EU-Integration als unabhängige Variable) näher erläutert.

Beschäftigungspolitik umfasst – wie jeder andere Politikbereich auch - neben der inhaltlichen (*policy*) auch eine Struktur- (*polity*) und Prozessdimension (*politics*). Inhaltlich beziehe ich mich, wie einleitend bereits festgestellt, hauptsächlich auf die institutionelle Ebene, d.h. die institutionelle Reform der MOE-Arbeitsmärkte. Hier erscheinen die Konsequenzen für die Bildungs- und sozialen Sicherungssysteme sowie die Integration mit der Wirtschaftspolitik besonders relevant. Die Fragestellung der Arbeit bezieht sich wesentlich auf diese *policy*-Dimension: Wie hat die Integration in die EU die institutionellen Arbeitsmarktreformen in den Beitrittsländern beeinflusst? Als wesentliche erklärende Variablen werden dabei im Rahmen einer Politikfeldanalyse die den politischen Entscheidungen vorausgehenden Akteurskonstellationen und –interaktionen sowie die *Governance*-Strukturen des Politikfeldes berücksichtigt. Hinzu kommt der institutionelle Reformbedarf, der ebenso wie die anderen beiden Variablen in gewissem Ausmaß durch die EU-Integration strukturiert wird (erweiterte Politikfeldanalyse, s. Kapitel 2).

„Europäische Beschäftigungspolitik“ ist als Mehrebenenprozess definiert und umfasst ein gemeinsames Vorgehen der Mitgliedsstaaten unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips. Die Beitrittsländer wurden im Rahmen der Heranführungsstrategie einem von der Europäischen Kommission gesteuerten Prozess der beschäftigungspolitischen Beurteilung unterzogen (*Employment Policy Review*).⁵ Sowohl im Rahmen dieser EU-Mehrebenenpolitik als auch darüber hinaus sind neben den EU-Organen bilaterale Beziehungen zwischen den Beitrittsländern und einzelnen EU-Mitgliedern für die Ent-

⁵ Ziel war die Anpassung der MOE-Arbeitsmarktstrukturen an die EU-Politik. Daher waren an der Erstellung der entsprechenden Pläne der Beitrittsländer EU-Experten beteiligt, u.a. im Rahmen der dem Phare-Programm zugehörigen Verwaltungspartnerschaften (*Twinning*). Ergebnis war ein formales Abkommen zwischen EU und Beitrittsland (*Joint Assessment Paper*), das die zu implementierenden Politiken festlegte und auf dem die nationalen Beschäftigungspläne als Teil der jährlich erneuerten „Nationalen Programme für die Übernahme des Acquis“ (*National Plans for Adoption of the Acquis – NPAA*) beruhten, welche kurz- und mittelfristige politische Prioritäten sowie institutionellen Reformbedarf festlegten. Die Beschäftigungspolitik jedes Landes wurde schließlich im Rahmen der EU-Fortschrittsberichte auf ihre Umsetzung überprüft.

wicklung der nationalen Beschäftigungspolitiken bedeutsam. Obwohl die EU (bzw. ihre Sub-Akteure: EU-Kommission, Mitgliedsstaaten, aber unter Umständen auch andere, zum Beispiel das Economic and Social Committee) als beschäftigungspolitischer Akteur in MOE im Mittelpunkt des Interesses der Arbeit steht, verstehe ich die MOE-Regierungen als die nach wie vor wichtigsten Akteure des Politikfeldes und die nationale Ebene als die Haupt-Handlungsarena. Hier kommen die im nationalen Politikprozess eingebundenen Akteure hinzu, wie zum Beispiel Gewerkschaften, Arbeitgeber und regionale Körperschaften. Die Fragestellung, bezogen auf den politischen Entscheidungsprozess (*politics*), lautet daher: Welche beschäftigungspolitischen Akteure werden im Zuge der EU-Integration auf- bzw. abgewertet? Hierfür werden die Interessen, Positionen, Strategien und Ressourcen der an den ausgewählten Entscheidungsprozessen beteiligten Akteure analysiert und ihre relative Bedeutung bestimmt.

Die beschäftigungspolitische Strukturdimension bezieht sich auf die Organisationsprinzipien auf der jeweiligen Handlungsebene. Analytisch wird im Europäisierungskonzept zwischen der EU- und der nationalen Beschäftigungspolitik unterschieden, die unterschiedlichen Steuerungsmechanismen unterliegen (können), welche im Integrationsprozess ineinander eingepasst werden müssen. Nach dem *Three-step Approach to Europeanization and Domestic Structural Change* (Cowles/ Caporaso/ Risse 2001) ist es wesentlich, die Anpassungslücke zwischen EU-*governance* und nationalen Strukturen in einem Politikfeld zu untersuchen, um Anpassungsprozesse zu erklären. Die Akteursdimension (Organisationskapazitäten und Akteursstrategien) wird als intervenierender Faktor betrachtet. Die Untersuchung dieser Steuerungsmechanismen, d.h. politikfeldspezifischer institutioneller Handlungsbedingungen, und ihrer Anpassungsprozesse ist ein wesentlicher Bestandteil der Arbeit. Die Fragestellung in bezug auf die strukturelle Dimension des Politikfeldes (*polity*) lautet: Wie verändern sich die „Regeln des Spiels“ durch die EU-Integration (Kooperation, Kontrolle, Einflussmöglichkeiten usw.)?

Der zweite zentrale Begriff dieser Arbeit ist die EU-Integration. Der EU-Beitritt markiert gewissermaßen einen Wendepunkt für die MOE-Länder: die Transformationsphase gilt damit als erfolgreich abgeschlossen.⁶ Tatsächlich bedeutet der EU-Beitritt allerdings keinen plötzlichen Übergang, sondern einen parallelen, ineinander greifenden Entwicklungsprozess von Transformation und Europäischer Integration. Der tief greifende

⁶ Diese Sichtweise legen vor allem die von den Beitrittsländern zu erfüllenden politischen und wirtschaftlichen Voraussetzungen, die 1993 formulierten sogenannten "Kopenhagener Kriterien", nahe, die u.a. institutionelle Stabilität und eine funktionierende Marktwirtschaft zur Aufnahmebedingung machen. Sie spiegelte sich in den jährlichen Fortschrittsberichten der Europäischen Kommission und anderen Dokumenten wider. Ein Beispiel lieferte der EU-Kommissar für Wirtschaft und Finanzen Pedro Solbes auf dem Europäischen Rat in Barcelona, als er die Einbeziehung der Kandidatenländer in die Lissabon-Strategie als Fortsetzung ihrer strukturellen Reformen des letzten Jahrzehnts im Rahmen der EU darstellte: "*There are good reasons to include you now in what I should call post-transition, post-accession reforms*". (Enlargement weekly, 18 March 2002)

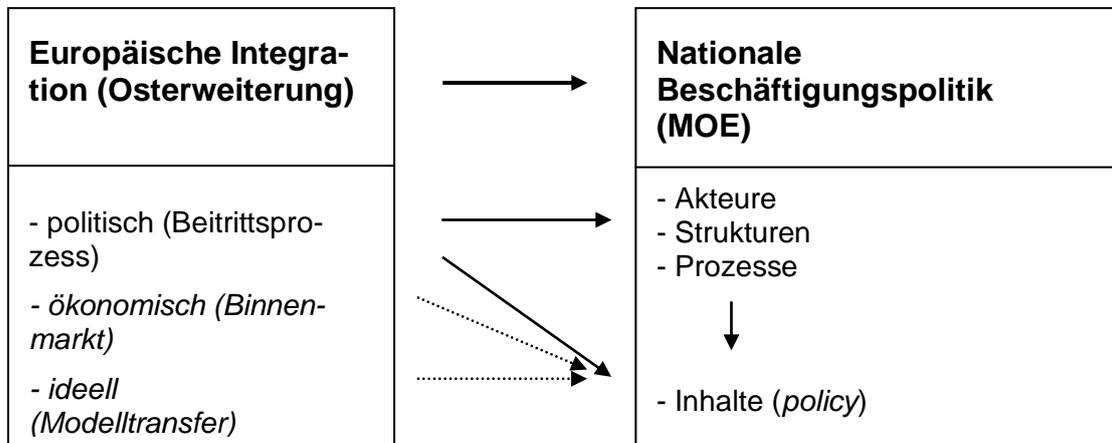
Wandel der Institutionensysteme beim Übergang zu Demokratie und Marktwirtschaft wurde im letzten Jahrzehnt immer stärker von der Notwendigkeit geformt, sich in das (dynamische) Mehrebenensystem der EU einzupassen und die Märkte nach EU-Regeln zu öffnen. Der Forschungszeitraum umfasst daher zwar die gesamte Entwicklung des Politikfeldes seit der politischen Wende (1990), in deren Folge Beschäftigungspolitik neu konstituiert wurde, konzentriert sich aber auf den verstärkten EU-Einfluss zwischen 1997/98 und dem Beitritt (Phase der intensivierten Heranführung).

Beim Integrationsprozess lassen sich eine politische, eine ökonomische und eine ideelle Ebene unterscheiden. Politisch bedeutet die EU-Osterweiterung vor allem eine territoriale Ausweitung von EU-Autorität, und zwar bereits in der Vorbereitungsphase: Seit dem Abschluss der Assoziierungsabkommen mit MOE waren diese Nicht-Mitgliedsstaaten gezwungen, EU-Normen zu übernehmen und EU-Richtlinien zu befolgen, ohne die umfassende Möglichkeit zu haben, ihren Entstehungsprozess zu beeinflussen (vgl. auch Schmitter/ Torreblanca 2001). Insbesondere durch die differenzierten und im Rahmen der Heranführungsstrategie konkretisierten Aufnahmebedingungen bestand für die MOE-Länder ein größerer Anpassungsdruck an die EU – bzw. an die Agenda der für die Erweiterung zuständigen Europäischen Kommission – als für jedes frühere Bewerber- bzw. Mitgliedsland. Dieser Anpassungsdruck bezog sich, wie oben bereits für die Beschäftigungspolitik angesprochen, nicht nur auf Politikinhalt *per se*, sondern auch auf die Verteilung von Regelungskompetenzen und auf die Steuerungsformen im Politikprozess – bzw. deren Veränderung im Prozess der Europäisierung war ein wesentlicher Faktor für inhaltlichen politischen Wandel. Im Zentrum der Untersuchung steht daher die politische Ebene der EU-Integration, die hauptsächlich Interaktionen zwischen der EU-Kommission und den MOE-Regierungen bzw. -Administrationen umfasste. Die Fragestellung könnte deshalb wie folgt re-formuliert werden: Wie beeinflusst die Europäisierung politischer Handlungsstrukturen die institutionellen Arbeitsmarktformen in den Beitrittsländern?

Das heißt, in erster Linie bin ich an den Prozessen der Europäischen Integration interessiert, weil sie eine Veränderung der Handlungsmöglichkeiten der Nationalstaaten bei der Gestaltung der Beschäftigungspolitik bedeuten. Dies betrifft Veränderungen der Politikstrukturen und –prozesse, die etwa als „Mehrebenenproblematik“, „Souveränitätsverlust“ oder *new forms of governance* in der Integrationsforschung diskutiert werden; berücksichtigt werden sollten aber auch *spillover*-Effekte durch die gleichzeitige Europäisierung (praktisch aller) anderen Politikbereiche. Die ökonomische Ebene der europäischen Integration findet in dieser Arbeit vor allem insofern Berücksichtigung, als sie die von der Beschäftigungspolitik zu lösenden Arbeitsmarktprobleme beeinflusst; die ideelle Ebene des Integrationsprozesses spielt in Bezug auf die diskutierten politischen Lösungsvorschläge und welche diesbezüglichen Vorgaben und Modelle von Seiten der EU eine Rolle.

Diese Überlegungen zur Fragestellung lassen sich wie folgt graphisch verdeutlichen (s. Abbildung 1.1):

Abbildung 1.1: Fragestellung



Die erste Zeile der Abbildung 1.1 bezieht sich dabei auf die Hauptfragestellung. Die durchgehenden Pfeile zeigen die empirisch zu untersuchenden Zusammenhänge an, wobei das Hauptaugenmerk auf dem Gesamtzusammenhang (zwischen Beitrittsprozess und beschäftigungspolitischen Inhalten) liegt. Mit gestrichelten Pfeilen sind Zusammenhänge markiert, die in der Arbeit nur am Rande behandelt werden.

1.3. Theoretische Einbettung

Die Bearbeitung der eben dargestellten Fragestellung erfordert den Rückgriff auf verschiedene theoretische Konzepte. Primär soll mit der Arbeit allerdings ein Beitrag zur Integrationsforschung geleistet werden. Grundlegend dafür ist die Annahme, dass im Prozess der EU-Integration politische Entscheidungen zunehmend europäisiert, d.h. nicht mehr ausschließlich im nationalen Rahmen getroffen werden („Europe matters.“). Die Frage, wie politische Prozesse durch diese Europäisierung verändert werden, wird hauptsächlich im Rahmen der Integrationsforschung bearbeitet (s.a. Kapitel 2).

In der Arbeit soll aufgezeigt werden, wie und mit welchen Ergebnissen nationale und supranationale Einflüsse bei der Gestaltung der (institutionellen) Beschäftigungspolitik im Kontext der EU-Erweiterung zusammenspielen. Wenn es gelingt zu zeigen, dass und wie die EU für die Beitrittskandidaten selbst in einem Politikbereich handlungsrelevant wird, der als a) allgemein stark national determiniert und b) nur sekundär bedeutsam für den Integrationsprozess gilt, würde dies zum einen einen starken Beleg für die Europäisierungsthese, d.h. die zunehmende Bedeutung der supranationalen (EU-) Ebene für nationale Politik, darstellen. Zum anderen könnte mit einer Untersuchung des in der Integrationsforschung wenig berücksichtigten Bereichs der Erweiterung ein Beitrag zu der theoretischen Frage der Funktionsweise des Mehrebenensystems EU geleistet werden.

Grundsätzlich sucht die Arbeit drei Forschungsbereiche zu verbinden: zum einen die traditionell stark aus westlicher Perspektive behandelte Europäische Integration, zum zweiten beschäftigungstheoretische Überlegungen und zum dritten die konkrete Situation der Systemtransformation. Die Analyse soll am Beispiel der Beschäftigungspolitik aufzeigen, wie Europäisierungsprozesse die Transformation in den MOE-Beitrittsländern überformt haben. Es handelt sich also um eine politikfeld- und länder-spezifische Integrationsstudie. Europäisierung wird dabei als interaktiver Prozess begriffen, dessen wesentliche Akteure die EU (bzw. die EU-Kommission), die nationalen Regierungen sowie politikfeldspezifische gesellschaftliche Gruppen (für die Beschäftigungspolitik vor allem Unternehmen und Gewerkschaften) sind. Dieser Prozess soll einerseits im Hinblick auf seine substantiellen Ergebnisse, nämlich institutionelle beschäftigungspolitische Veränderungen, untersucht werden. Andererseits steht der Europäisierungsprozess selbst im Mittelpunkt des Interesses, da es für eine angemessene Beurteilung der beschäftigungspolitischen Veränderungen zwingend notwendig erscheint, auch die Abfolge von Ereignissen und Entscheidungen, die zu den beobachteten Ergebnissen geführt haben und die jeweiligen Handlungslogiken zu berücksichtigen. Diese Herangehensweise soll es ermöglichen, dem Beitrittsprozess zugrunde liegende Akteurskonstellationen und -positionen zu verdeutlichen, die letztlich die Richtung der strukturellen Veränderungen bestimmt haben.

Die in bezug auf die Mitgliedsstaaten entwickelte Europäisierungsperspektive wird in der vorliegenden Arbeit auf den EU-Erweiterungsprozess angewendet. Dafür spricht aus empirischer Sicht die umfassende Regelungskompetenz der supranationalen Ebene (konkret: der Europäischen Kommission) in Beitrittsfragen, welche diese auch genutzt hat, um das Binnenmarktregime schrittweise auf die osteuropäischen Staaten auszudehnen (Konditionalität). Sie hat der EU damit einen erheblichen politischen und ökonomischen Einfluss in der Region gesichert (vgl. Bohle 2000). Insbesondere die Beitrittspartnerschaften, die in der letzten Phase der Integration MOEs in die EU das zentrale Politikinstrument darstellten, drangen tief in Kernbereiche staatlicher Souveränität ein und steuerten vielfach nationale Politikprozesse in den Noch-Nicht-Mitgliedsländern sogar noch in stärkerem Maße als es innerhalb der bestehenden EU möglich war (vgl. Grabbe 1999a). Insofern scheint es möglich und angebracht, das Europäisierungskonzept für die Analyse der beschäftigungspolitischen Entwicklung in den MOE-Beitrittsländern zu verwenden: Der Kandidatenstatus macht die *top-down*-Logik der Europäisierungsprozesse eher noch deutlicher, weil die umgekehrte nationale Einflussnahme auf EU-Politikprozesse praktisch ausgeschlossen ist (vgl. Schimmelfennig 1994). Aus einer solchen Perspektive werden die Prozesse der Re-Institutionalisierung der MOE-Beschäftigungssysteme im Zuge der EU-Osterweiterung als Auseinandersetzung zwischen nationalen und europäischen Akteuren konzipiert und entsprechend auch die Ergebnisse interpretiert.

Die Analyse der nationalen Voraussetzungen und Folgen der Europäisierung in MOE muss jedoch nicht nur deren Kandidatenstatus, sondern auch die Besonderheiten, die sich aus ihrer Transformationssituation ergeben, berücksichtigen. Entsprechend sollen in diesem Zusammenhang Ergebnisse der Transformationsforschung für die Arbeit herangezogen werden. Die Transformationsforschung der 1990er Jahre betonte sehr stark national unterschiedliche Entwicklungspfade (bis hin zu der Frage, ob es überhaupt sinnvoll ist, die postsozialistischen Länder als eine kohärente Gruppe zu betrachten) und argumentierte dabei mit internen Faktoren wie dem spezifischen historischen Erbe, der jeweiligen Ausgangssituation am Beginn der Transformation oder der gewählten Transformationsstrategie (vgl. Kalthoff/ Pickel 2000; Bohle 1999). Erst Ende der 1990er Jahre gab es verstärkt Versuche, diese spezifischen nationalen Entwicklungen auch gezielt mit externen Einflüssen, gerade durch die EU, zu verknüpfen und so auch wieder zu generelleren Aussagen zu kommen. Im Ost-West-Vergleich zeigte sich, dass bei der Analyse politischer Reformprozesse in den Transformationsländern nicht nur der größere sozio-ökonomische Problemdruck und die unterschiedlichen institutionellen Ausgangspunkte relevant sind, sondern dass es auch andere Akteurskonstellationen zu berücksichtigen gilt (vgl. Götting 1998). In den Transformationsländern sind es vor allem die leitenden Beamten der zuständigen Ministerien sowie ihre in- und ausländischen Berater gewesen, die entscheidenden Einfluss auf den politischen Prozess ausgeübt haben. Politische Parteien und Interessenverbände, Kommunen oder andere intermediäre Akteure waren dagegen eher wenig beteiligt.

Die Integrationsforschung geht jedoch davon aus, dass die EU die etablierten nationalen Politikstrukturen und Akteursbeziehungen durch die Einflussnahme neuer, supranationaler Akteure sowie die Etablierung neuer Steuerungsformen verändert. Diese Transformation politikfeldspezifischer *Governance*-Strukturen im Prozess der Europäisierung war daher auch in den Beitrittsländern zu erwarten. Die daraus resultierenden Machtverschiebungen zwischen den am politischen Prozess beteiligten Akteuren könnten demnach einen wichtigen Erklärungsfaktor für (beschäftigungs-) politische Ergebnisse im Kontext der EU-Integration darstellen. Insofern ist die Analyse von Veränderungen der Konstellation zwischen externen, staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren im Politikprozess von zentraler Bedeutung. Mit anderen Worten: Welche Relevanz die europäische Integration für die Entwicklung nationaler Beschäftigungspolitik hat, lässt sich in hohem Maße daran festmachen, wie sie die Einbindung der verschiedenen Akteure in die entsprechenden politischen Prozesse verändert. Allgemein lässt sich sagen, dass es im gesamten Verlauf der Transformation eine Suche nach demokratischen und sozio-ökonomischen Modellen gab, wobei die EU besonders nahe liegende anbot (vgl. Grabbe 1999b). In Verbindung mit dem allgemein schwachen Staat in den post-sozialistischen Ländern (im Sinne der politischen Handlungsfähigkeit und institutionellen Stabilität) und angesichts der historischen Aufgabe der „dreifachen Transformation“⁷ ergab sich so praktisch eine „offene Bresche“ für externe Einflüsse, gerade durch EU-Politiken. Der aktiven Europäisierungspolitik von Seiten der EU stand damit von Anfang an ein Druck von Seiten der Bewerberländer gegenüber, ihnen möglichst detaillierte Reformkonzepte anzubieten. Die immer stärkere Einbeziehung in das EU-Mehrebenensystem, die Adaption von Regulierungen und Steuerungsformen (wie der *Open Method of Co-ordination*, gerade im Bereich der Sozialpolitik, und des *Twinning* als einem wichtigen allgemeinen Instrument des Erweiterungsprozesses) in der Phase der intensivierten Heranführungsstrategie hat jedoch die Rolle der EU von einem beratenden zu einem institutionell abgesichert-beteiligtem Akteur hin verschoben und darüber hinaus die Rolle der nationalen Akteure im politischen Prozess verändert.

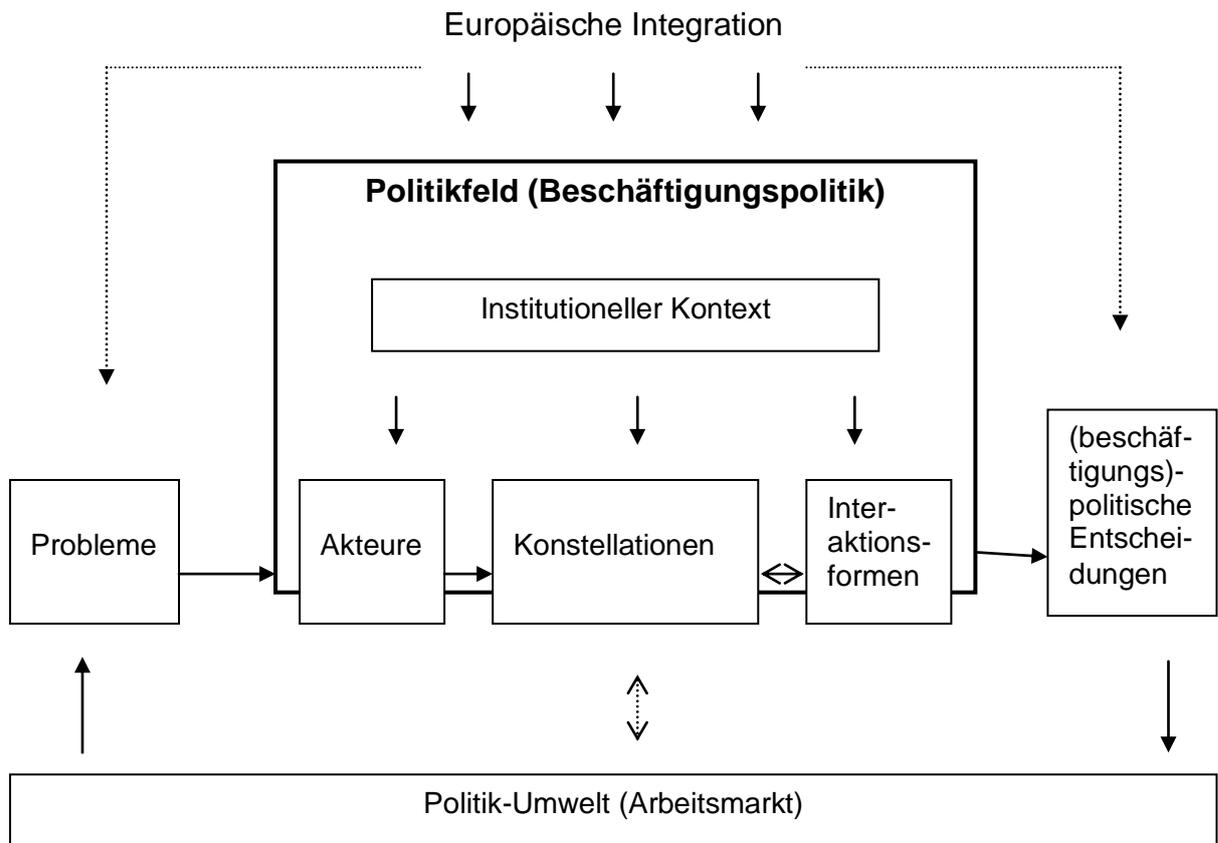
Im Sinne der soziologischen Institutionentheorie kann die Europäisierung auch als die kulturelle Kodierung der osteuropäischen Transformation aufgefasst werden (vgl. Müller 1999). Der Politikwandel in den MOE-Ländern im letzten Jahrzehnt war durch einen zunehmenden EU-Einfluss gekennzeichnet und kann daher als „Europäisierung“, d.h. als Übertragung von EU-Normen und –politiken auf die Beitrittsländer, konzeptionalisiert werden. Aus Sicht der Beitrittsländer war die Europäisierung eine lohnende Option für rasche institutionelle Konsolidierung und erfolgreichen Abschluss der Transformation.

⁷ Die besondere Situation der osteuropäischen Transformationsländer ist nach Offe eine „triple transition“, d.h. dadurch gekennzeichnet, dass Staatszugehörigkeits-, Entscheidungs- und Verteilungskonflikte größten Ausmaßes auf einmal gleichzeitig auf der Tagesordnung standen (Offe 1991). Dieses „Gleichzeitigkeitsdilemma“ bedeutet, dass die Entwicklung zu Nationalstaat, Kapitalismus und Demokratie in Osteuropa nahezu synchron bewältigt werden muss.

Der in dieser Arbeit grundlegend verwendete theoretische Europäisierungsansatz wird also mit Erkenntnissen der Transformationsforschung angereichert und schließlich konzeptionell in Form einer erweiterten Politikfeldanalyse (des Feldes Beschäftigungspolitik) umgesetzt. Die interaktionsorientierte Policy-Forschung geht von der Annahme aus, „dass politische Entscheidungen als das Resultat von Interaktionsformen zwischen individuellen, kollektiven und korporativen Akteuren anzusehen sind, die von dem jeweiligen institutionellen Kontext, in dem sie stattfinden, beeinflusst werden. Da Arbeitshypothesen nicht von umfassenden Theorien abgeleitet werden können, müssten Partialtheorien oder wohlverstandene Mechanismen in modularen Erklärungen komplexer Fälle kombiniert werden“ (Scharpf 2000: 41f.).

Ausgehend vom Europäisierungsansatz sollen in dieser Arbeit also politische Veränderungen im Bereich nationaler Beschäftigungspolitik analysiert werden, wobei den Akteurskonstellationen und Interaktionen zwischen EU-Ebene und nationaler Ebene in der Transformationssituation besondere Aufmerksamkeit zukommt. Wie in Kapitel 2 näher erläutert wird, unterscheiden sich Europäisierungsprozesse insbesondere je nach Verbindlichkeit der zu implementierenden EU-Regulierung und der Kompetenzen der beteiligten Akteure. Diese bestimmen – so die Annahme - nicht nur die dominanten Mechanismen der Europäisierung, sondern beeinflussen auch den Erfolg der Implementation im Sinne von Umfang und Geschwindigkeit der Übernahme von EU-Regulierung. Entsprechend muss das in Abbildung 1.2 dargestellte allgemeine Modell der Politikfeldanalyse mit Erkenntnissen und Hypothesen der Europäisierungsforschung kombiniert werden („Modell der erweiterten Politikfeldanalyse“, s. Abschnitt 2.2.).

Abbildung 1.2: Modell der interaktionsorientierten Politikfeldanalyse



Quelle: nach Scharpf 2000:85.

1.4. Forschungsfeld und Methoden

Zur Beantwortung der Forschungsfrage, wie die EU im Erweiterungsprozess Einfluss auf die Beschäftigungspolitik der Beitrittsländer genommen hat, ist es notwendig, verschiedene Formen von EU-Regulierung zu berücksichtigen und damit die Europäisierung der Beschäftigungspolitik so umfassend wie möglich zu untersuchen. Die zu übertragenden Regulierungen sollen die Kernaspekte der EU-Beschäftigungspolitik und ihrer Übertragung auf die Beitrittsländer abbilden. Dementsprechend konzentriere ich mich auf die Transposition arbeitsrechtlicher Richtlinien, die Vorbereitung auf den Europäischen Sozialfonds (ESF) und die Teilnahme an der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS). Die Anforderungen, die sich insgesamt aus der EU-Beschäftigungspolitik für die Beitrittsländer ergaben, sind im Einzelnen in Tabelle 1 im Anhang aufgeführt.

Ich konzentriere mich dabei auf den Prozess der Übertragung von EU-Politiken auf die Beitrittsländer und werde den vorgelagerten Entscheidungsprozess auf EU-Ebene nur insoweit berücksichtigen, als es zum Verständnis der Politikinhalte relevant ist (s. Kapitel 3). Dies ist auch dadurch gerechtfertigt, dass Implementationsprobleme insofern nicht in Bezug zum EU-Entscheidungsprozess stehen können, als die Beitrittsländer an diesem nicht beteiligt waren.⁸ Auch die nachgelagerte zweite Stufe der Implementation, die Durchsetzung politischer Entscheidungen auf nationaler Ebene durch Verwaltungen und Gerichte, werde ich nur abschließend anreißen, da diese allein im Zeithorizont der Untersuchung (Vorbereitungsphase auf den Beitritt) noch nicht angemessen erfasst werden konnte.⁹ In der Heranführungsphase sollte lediglich sichergestellt werden, dass die Kandidatenländer zum Zeitpunkt des Beitritts in der Lage sind, das gesamte EU-Recht anzuwenden und an EU-Programmen teilzunehmen. Aus diesem Grunde müsste eine Untersuchung der Anwendung der EU-Politiken und des *policy outcomes* in der Zeit nach dem Beitritt ansetzen. Die vorliegende Studie fokussiert also auf den *policy output* im Sinne der Umsetzung von verschiedenen Formen von EU-Politiken in nationale Gesetze, Programme und Maßnahmen durch Legislative, Exekutive und gesellschaftliche Akteure („Europäisierung“) vor dem Beitritt. Die nationalen Regierungen sind in diesem Prozess die wichtigsten Akteure.

⁸ Gemeint ist hier, dass die Nichtumsetzung von EU-Politiken im Falle der Beitrittsländer kein Mittel sein kann, um politische Opposition zum Ausdruck zu bringen, die im EU-Entscheidungsprozess nicht angemessen berücksichtigt wurde (zum Beispiel Minderheitenpositionen). Natürlich lassen sich gerade Implementationsprobleme erwarten, weil die Beitrittsländer nicht an der Formulierung der zu übertragenden Politiken beteiligt waren – dies ist aber eine generelle Tatsache und erfordert keine nähere Analyse der einzelnen EU-Entscheidungsprozesse.

⁹ Die verschiedenen Stadien der Einführung einer EU-Politik sind für die Richtlinien sehr übersichtlich dargestellt bei Falkner et al. (2005).

Auf EU-Seite ist die Kommission als „Hüterin der Verträge“ und Vertreterin der EU im Beitrittsprozess verantwortlich für die Kontrolle der Implementation (vgl. auch Grabbe 1999a). Sie erfüllte diese Rolle im Rahmen der Heranführungsstrategie hauptsächlich über die Beitrittspartnerschaften und die darin integrierten Fortschrittsberichte. Wenn die Beitrittsverpflichtungen nicht erfüllt wurden bzw. bei der Erfüllung der Kopenhagener Kriterien keine ausreichenden Fortschritte erzielt wurden, konnte die Kommission Maßnahmen vorschlagen, die zu Beschlüssen des Rates hinsichtlich der Gewährung der Heranführungshilfe führen konnten (vgl. Council Regulation 622/98, Artikel 4; s.a. Abschnitt 2.3.).¹⁰

Als Politikfeldanalyse ist die Studie qualitativ angelegt. Empirisch steht der tschechische Fall einer relativ erfolgreichen Beschäftigungspolitik in der Transformationsphase im Mittelpunkt des Interesses. Die Erwartung dabei ist, dass es aufgrund stark ausgeprägter nationaler Interessen und Institutionen im Integrationsprozess zu deutlich ausgeprägten Interaktionen mit der EU kommt und Vorstellungen der supranationalen Ebene nicht ohne weiteres implementiert werden – Politikprozesse in der Mehrebenenstruktur müssten also relativ gut zu beobachten sein. Diese Fallstudie ist eingebettet in Literaturstudien zur Beziehung zwischen EU und Beitrittsländern sowie zum Verlauf der Transformation (soweit es das Politikfeld betrifft) in den MOE-Beitrittsländern. Letzteres dient hauptsächlich der Abklärung von Gemeinsamkeiten und Unterschieden, die eine Einschätzung der Verallgemeinerbarkeit der Fallstudienresultate ermöglichen soll.

An Europäisierungsprozessen sind eine Vielzahl von EU- und nationalen Akteuren beteiligt, vor allem die Kommission, die nationale Verwaltung und Legislative sowie weitere an Entscheidungsprozessen beteiligte gesellschaftliche Akteure (in der Beschäftigungspolitik v.a. die Sozialpartner). Zur Beantwortung der Forschungsfrage umfasst die Untersuchung methodisch daher nicht nur die Analyse von EU- und nationalen (tschechischen) Dokumenten, sondern auch leitfadengestützte Experteninterviews.¹¹ Der Schwerpunkt der Dokumentenanalysen lag auf der Identifizierung der beteiligten und marginalisierten Akteure, ihrer Interessen, Strategien und Ressourcen sowie des EU-Einflusses auf die ausgewählten beschäftigungspolitischen Anpassungsprozesse. Für jeden Typ zu übertragender EU-Regulierung (Transposition arbeitsrechtlicher Richtlinien, Anwendung des ESF, Teilnahme an der EBS) wurden außerdem teilstandardisierte Interviews mit beteiligten Experten im tschechischen Ministerium für Arbeit und Soziales (*Ministerstvo Práce a Sociálních Věcí - MPSV*) und der Arbeitsverwal-

¹⁰ Council Regulation (EC) No 622/98 of 16 March 1998 on assistance to the applicant States in the framework of the pre-accession strategy, and in particular on the establishment of Accession Partnerships. *Official Journal* L85, 20-03-1998. Grabbe (1999a) nennt als Beispiel für solche Maßnahmen die Kürzung der Phare-Hilfe an Polen um 34 Mill. ECU 1998, weil Projekte mit der Begründung zurückgewiesen wurden, dass sie nicht den in der Beitrittspartnerschaft aufgeführten Prioritäten entsprechen (vgl. auch Jacoby 1999).

¹¹ Zum methodischen Vorgehen im empirischen Teil der Arbeit s. Abschnitt 5.1.4.

tung, bei den Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen sowie anderen involvierten Organisationen (Bildungsministerium, *National Training Fund* - NTF) geführt. Zusätzlich waren Informationen von Experten der Vertretung der Europäischen Kommission in Tschechien und aus Forschungsinstituten hilfreich, um die relevanten EU-Beitrittsanforderungen, die tschechischen Anpassungsprozesse und deren Kontrolle näher bestimmen zu können.

1.5. Aufbau der Arbeit

Im zweiten Kapitel werden zunächst die theoretischen Grundlagen für die Untersuchung der Veränderung der Beschäftigungspolitik im Zuge des EU-Beitritts gelegt. Dabei geht es in erster Linie darum, sich theoretisch mit der Funktionsweise europäischer Integration auseinanderzusetzen, um ihre Auswirkungen auf nationale Politiken im Allgemeinen und die Beschäftigungspolitik im besonderen beurteilen zu können. Dazu werden vor allem die Erkenntnisse der Europäisierungsforschung der letzten Jahre zu Wirkmechanismen und –bedingungen europäischer Politik zusammengefasst. Darauf aufbauend lässt sich die wissenschaftliche Diskussion über die Vorbereitungen auf den EU-Beitritt der MOE-Länder aus Europäisierungsperspektive daraufhin beleuchten, wie die EU-Integration deren Innenpolitiken beeinflusst hat. Empirisch umgesetzt wird diese - hauptsächlich auf dem Vergleich von EU- und nationalen Strukturen basierenden - Mehrebenen-Perspektive durch eine Politikfeldanalyse, welche die Akteurskonstellationen und Prozesse der sich europäisierenden Beschäftigungspolitik stärker ins Blickfeld rückt.

Im dritten Kapitel wird die EU-Beschäftigungspolitik auf ihre Charakteristika und möglichen Einflüsse in den Beitrittsländern näher untersucht. Dafür werden zunächst die beschäftigungspolitischen Zielstellungen und Politiken der EU, die durch die Europäische Kommission im Rahmen der Heranführungsstrategie auch in die Bewerberländer vermittelt wurden, dargestellt. Anschließend wird in diesem Kapitel auch analysiert, inwieweit die EU-Beschäftigungspolitik die nationalen Arbeitsmarktstrukturen in den Mitgliedsstaaten beeinflusst hat. Auf dieser Grundlage werden abschließend Vermutungen über ihren Einfluss auf die Beschäftigungssysteme der MOE-Beitrittsländer formuliert.

Im vierten Kapitel werden die transformationsbedingten beschäftigungspolitischen Probleme in MOE näher analysiert und aufgezeigt, welcher Anpassungsbedarf für die Beschäftigungspolitik der MOE-Länder bestand. Dabei kommt es hauptsächlich darauf an zu identifizieren, in welchem Ausmaß beschäftigungspolitische Inhalte, Akteure und Strukturen in den Beitrittsländern von der europäischen Integration – angesichts ihrer theoretischen Wirkungen und der Ausrichtung der EU-Beschäftigungspolitik – betroffen sein würden.

Der im zweiten Kapitel konzeptionierte Zusammenhang zwischen Europäisierung und nationaler Beschäftigungspolitik wird schließlich im fünften und sechsten Kapitel am tschechischen Beispiel empirisch überprüft und damit die Frage nach den Auswirkungen der EU-Integration für die Politik der Beitrittsländer exemplarisch bearbeitet. Basierend auf einer Darstellung der spezifischen tschechischen Ausgangsbedingungen zu Beginn der intensivierten Heranführung an die EU (Kapitel 5) wird die konkrete Ausgestaltung der beschäftigungspolitischen Beitrittsvorbereitungen in Tschechien dargestellt und die Veränderung von beschäftigungspolitischen Inhalten und Strukturen im Zeitraum 1998-2004 untersucht (Kapitel 6). Dabei werden für die ausgewählten drei zentralen Europäisierungsprozesse jeweils der Anpassungsdruck seitens der EU und die Verknüpfung mit anderen Politiken sowie die Vorgehensweise bei der Umsetzung beschrieben. Auch der Umfang des mit der Europäisierung verknüpften politischen Wandels wird eingeschätzt. Ziel des Kapitels ist empirisch zu überprüfen, inwieweit der EU-Beitrittsprozess den theoretischen Erwartungen, die im zweiten und dritten Kapitel erarbeitet wurden, bzw. der tschechischen Problemsituation entsprochen hat und die Wirkungsweise der Europäisierung in den verschiedenen Vorbereitungsprozessen zu vergleichen.

Im siebten Kapitel werden die Ergebnisse dieser Arbeit zusammengefasst und abschließend bewertet. Ziel ist vor allem die Einschätzung der Verallgemeinerbarkeit der Fallstudie zur Europäisierung der tschechischen Beschäftigungspolitik vor dem EU-Beitritt und die Skizzierung weiterführender Entwicklungen.

2. Theorie: Innenpolitische Auswirkungen der Integration in die EU

2.1. Regieren im EU-Mehrebenensystem

2.1.1. Grundlagen der Integrationsforschung

Diese Arbeit beschäftigt sich mit dem Einfluss von EU-Politik auf nationale Beschäftigungssysteme. Es geht in erster Linie darum zu klären, wie institutionelle Veränderungen auf nationaler Ebene unter Bedingungen zustande kommen, die durch EU-Beschäftigungsregulierung gesetzt werden. Dies bedeutet nicht nur eine Analyse von Arbeitsmarktreformen, sondern auch eine Analyse der Gründe und Prozesse auf EU-Ebene, die hinter bestimmten nationalen Politikentscheidungen stehen. Auf die Hintergründe und Wirkungsmechanismen der EU-Beschäftigungspolitik werde ich in Kapitel 3 zurückkommen. Zunächst möchte ich aber in diesem Kapitel die grundlegende theoretische Perspektive der Arbeit erläutern.

Die Frage nach den Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf die Beschäftigungssysteme der Beitrittsländer zielt auf ein allgemeines integrationstheoretisches Problem: Wie lassen sich eigentlich die beobachtbaren Prozesse europäischer Integration erklären? Was passiert, wenn sich Nationalstaaten zusammenschließen? Wie ändern sich Regeln, Formen und Inhalte der Politikgestaltung? Die Entwicklung und der Charakter der heutigen Europäischen Union sind Gegenstand der Integrationsforschung (für einen kurzen Überblick über die Geschichte der Europäischen Integrationsforschung wie sie im Folgenden dargestellt wird vgl. Jachtenfuchs 2001). Sie hat ihre theoretischen Wurzeln im Studienbereich der Internationalen Beziehungen und entwickelte sich lange Zeit spiegelbildlich zu deren wesentlichen Kontroversen zwischen Neofunktionalisten und Intergovernmentalisten (vgl. auch Pollack 2001). Während die Neofunktionalisten in der funktionalen Kooperation nur eine erste Stufe regionaler Integration sahen, die durch „spill-over“-Effekte (Eigendynamiken, die aus der unterschiedlich intensiven Integration in Teilbereichen herrühren) quasi automatisch zu neuer politischer Gemeinschaftsbildung führt, betrachteten die Intergovernmentalisten Integration im wesentlichen als Folge der Handlungsweise souveräner Staaten, die als rationale Akteure in einem anarchischen internationalen Umfeld miteinander verhandeln. Die klassische Integrationstheorie zielt darauf ab, die politischen Strukturen der EU und die dazu führenden Integrationsprozesse zu erklären.

Nachdem sich die frühen Integrationsstudien hauptsächlich mit den Gründen für die Herausbildung eines politischen Systems auf europäischer Ebene beschäftigten, etablierte sich eine eher praktische, *policy*-orientierte EU-Forschung in den 1970er und 1980er Jahren (vgl. Jachtenfuchs 2001). Allgemein gehen Politikfeldanalysen davon aus, dass der politische Prozess in verschiedenen Politikbereichen unterschiedlich institutionalisiert und strukturiert ist (vgl. Héritier 1993; Schubert/ Bandelow 2003). Zur

Erklärung der Ergebnisse reicht es daher nicht aus, auf ein einziges Modell des politischen Entscheidungsprozesses zurückzugreifen. Der Fall der europäischen Integration macht diese Argumentation noch plausibler, da hier parallele und fragmentierte Entscheidungsprozesse in verschiedenen Politikfeldern offensichtlicher sind als im nationalen Kontext. So sind Politikprozesse in der EU durch höchst unterschiedliche Relevanz der einzelnen Ebenen, Entscheidungsverfahren und Beteiligung gesellschaftlicher Akteure gekennzeichnet. Es ist daher kein Zufall, dass in der Integrationsforschung häufig mit Politikfeldanalysen gearbeitet wird.

Ende der 1980er Jahre, mit der erneuten Dynamisierung des europäischen Integrationsprozesses durch das Binnenmarktprogramm, gewann einerseits auch die integrationstheoretische Debatte an Schwung, andererseits wurde deutlich, dass die beiden Felder, in denen die Integrationsforschung operierte (Internationale Beziehungen und vergleichende Politikanalysen) konzeptionell miteinander verbunden werden müssten (vgl. Risse-Kappen 1996; Bieling/ Steinhilber 2000; Jachtenfuchs 2001). Die Interaktionen zwischen nationalen und europäischen Entscheidungsprozessen, die Auswirkungen der Integration auf nationale Akteure und Politiken und ähnliche Fragen rückten in den Mittelpunkt des Forschungsinteresses (vgl. auch Pollack 2001). Für die Untersuchung der europäischen Integration wurden nun Konzepte jenseits des Nationalstaats vorgeschlagen, welche die EU als ein neuartiges politisches System beschreiben, das weder in den Kategorien zwischenstaatlicher Kooperation noch internationaler Organisationen noch föderaler Systeme angemessen analysierbar ist (Bieling/ Steinhilber 2000). Etabliert hat sich für diese spezifische Form politischer Steuerung seit Ende der 1990er Jahre der Begriff eines „europäischen Mehrebenensystems“. Es ist durch zunehmend interdependente Entscheidungsprozesse in netzwerkförmigen *governance* Strukturen, d.h. unter Einbeziehung vielfältiger öffentlicher und privater Akteure der supranationalen, nationalen und regionalen Ebenen, gekennzeichnet. Das Mehrebenenkonzept argumentiert in diesem Zusammenhang, dass den verschiedenen territorialen Ebenen und ihren gesellschaftlichen Akteuren je spezifische Rollen zukommen, die erst in ihrem Zusammenspiel europäische Politik ergeben. Dieser Ansatz richtet sich ausdrücklich gegen die Vorstellung einer quasi-staatlich funktionierenden EU und betont häufig besonders die Bedeutung regionaler Akteure (vgl. Risse-Kappen 1996; Marks/ Hooghe/ Blank 1996).

Pollack (2001) identifiziert drei Stränge der neueren Integrationsforschung, die sich wesentlich in Abgrenzung zu Moravcsiks Arbeiten aus der Perspektive eines „liberalen Intergovernmentalismus“ in den 1990er Jahren entwickelten (Moravcsik 1991, 1993, 1994 u.a.). Moravcsik nimmt an, dass in einem ersten Schritt nationale Präferenzen in der heimischen Politikarena generiert und durch die Regierungen aggregiert werden. Anschließend werden diese Präferenzen zwischen den Regierungen der EU-Mitgliedsstaaten verhandelt. Dagegen wurde – erstens - aus einer konstruktivistischen Perspektive argumentiert, dass die EU-Mitgliedschaft die nationalen Eliten sozialisiert, ihre Präferenzen und Identitäten beeinflusst, und somit von einem rein nationalen Inte-

ressenbildungsprozess keine Rede (mehr) sein kann (vgl. etwa Risse-Kappen 1996). Aus institutionalistischer Perspektive wurde –zweitens - eingewendet, dass die bestehenden EU-Institutionen in europäischen Entscheidungsprozessen eine wichtige Rolle spielen, und sich diese daher nicht auf die Form intergovernmentaler Verhandlungen beschränken lassen (vgl. etwa Pierson 1996). Scharpf (2000) zum Beispiel beschreibt vier Typen von Mehrebenen-Interaktionen: wechselseitige Anpassung, intergovernmentale Verhandlungen, Politikverflechtung und hierarchische Steuerung. Andere Autoren, etwa Gottweis (1999), ergänzen diese Perspektive aus post-strukturalistischer Sicht, indem sie die Bedeutung diskursiver Praktiken für die Einflussnahme von EU-Institutionen, zum Beispiel der Europäischen Kommission, hervorheben. Diese beiden Stränge der neueren Integrationsforschung sind insofern der klassischen Integrationstheorie zuzurechnen, als sie nach wie vor die politischen Strukturen der EU als abhängige Variable betrachten (vgl. Jachtenfuchs 2001).

Der dritte Strang dagegen betrachtet das EU-Mehrebenensystem als gegeben und sucht es näher zu beschreiben und vor allem seine Auswirkungen zu analysieren – d.h. das politische System der EU ist hier eher die unabhängige Variable (wobei in den Analysen häufig die Interdependenzen und Feedback-Effekte zwischen den verschiedenen politischen Ebenen und Akteuren betont werden). Dabei spielt der *governance* Begriff eine zentrale Rolle, denn die nationalen Regierungen sind innerhalb des institutionellen Systems der EU in komplexen Netzwerken mit anderen – subnationalen, supranationalen, transnationalen – Akteuren verbunden. Grundsätzlich lässt sich unter *governance* eine Ausübung von Autorität durch gesellschaftliche Kräfte auch jenseits des Staates verstehen, wobei das verstärkte Zusammenwirken von staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren im Politikprozess zu flexiblen Formen der Vernetzung führt (Mayntz 1993). Die *governance* Debatte in der EU-Forschung geht davon aus, dass im Zuge der Europäischen Integration anstelle von nationalen Regierungen, die öffentliche Politik definieren und bereitstellen, zunehmend andere Steuerungsformen treten, die ein breites Bündel an Akteuren einbeziehen und deren konkrete Ausprägung von spezifischen strategischen Konstellationen in bestimmten Politikbereichen abhängig ist (vgl. zu Governance und Internationalisierung Knill/ Lehmkuhl 2002; vgl. zur EU Kohler-Koch/ Eising 1999; Wallace 2000; Peterson 1999). Die EU transformiert zwar allgemein die bestehenden nationalen Politikstrukturen und Akteursbeziehungen durch die Einflussnahme neuer, supranationaler Akteure sowie die Etablierung neuer Steuerungsformen - beides differiert jedoch in Ausmaß und Ausformung je nach Politikbereich erheblich.

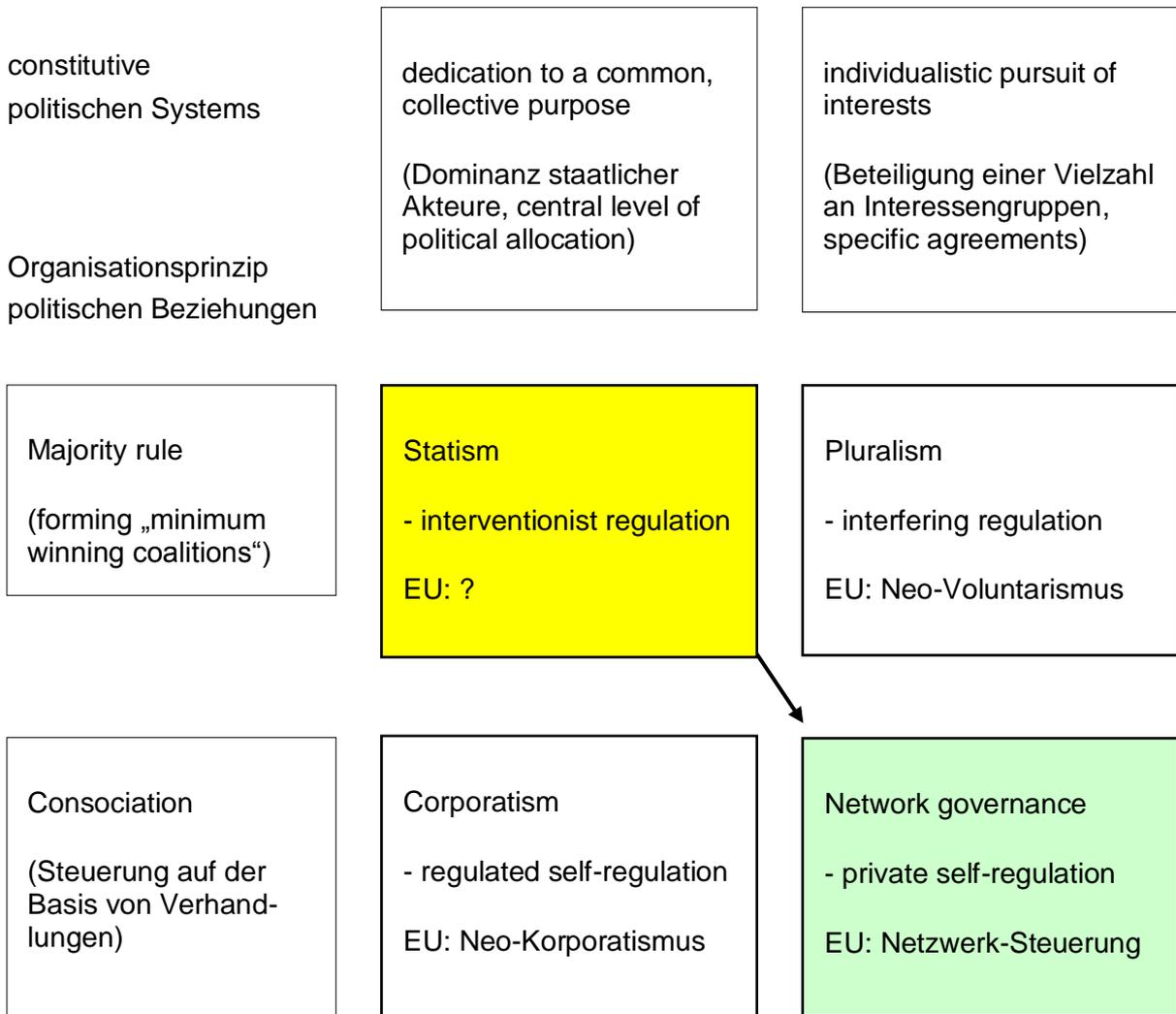
Die Transformation politikfeldspezifischer *governance* Strukturen ist damit in den 1990er Jahren ein zentraler Gegenstand der Integrationsforschung geworden. Bevor ich diesen Forschungsstrang im Hinblick auf seine Aussagen zu den Auswirkungen der europäischen Integration auf die nationale Politik näher darstelle, möchte ich zunächst noch die in diesem Zusammenhang diskutierten *governance* Formen genauer bestimmen. Das besonders einflussreiche *network governance* Konzept bezieht sich auf eine spezielle Aufgabenverteilung zwischen öffentlichen und privaten Akteuren (egal, auf welcher Ebene), die zur Ausprägung funktional hoch differenzierter politischer Systeme führt und in der EU besonders ausgeprägt ist. Diese Perspektive ist typisch für die „Mannheimer Schule“ (Sedelmeier 2001). Sie argumentiert grundsätzlich, dass das EU-System die Entstehung und Vorherrschaft von *network governance* fördert und diese sich dann in die Mitgliedsstaaten hinein weiter verbreitet (vgl. Kohler-Koch/Eising 1999; Kohler-Koch 1996). Die Dissemination kann auf drei Wegen erfolgen: Verankerung durch EU-Institutionen, Einbindung in die Formulierung und Implementation von EU-Politiken und Anreize, die durch EU-Institutionen gesetzt werden (vgl. auch Kohler-Koch 1998). Prinzipiell wird *network governance* von anderen idealtypischen Steuerungsformen (staatliche Hierarchie, Pluralismus und Korporatismus) unterschieden. Empirisch wird behauptet, dass sie sich als dominanter Steuerungsmodus in bestimmten Politikbereichen etabliert hat und die EU-Integration in gewissem Maße dazu führt, dass die dominanten Steuerungsformen auf nationaler Ebene transformiert werden.

Speziell für den sozialpolitischen Bereich hat Falkner (1999) gegen die behauptete Dominanz der Netzwerksteuerung eingewendet, dass die korporatistische Einbindung der wichtigsten gesellschaftlichen Interessen in die politische Entscheidungsfindung nach wie vor ein relevanter Steuerungsmechanismus im europäischen Mehrebenensystem ist (s.a. Kapitel 3). Es gäbe keinen eindimensionalen Rückgang korporatistischer Steuerung, wohl aber eine Veränderung der Funktion und eine Verengung des Anwendungsbereiches. Innerhalb des europäischen Mehrebenensystems stellten korporatistische Muster allerdings nur einen Steuerungsmodus unter vielen dar. Streeck (1996) konstatiert für die europäische Sozialpolitik, dass sie Elemente eines schwachen Föderalismus enthalte, hauptsächlich in den Bereichen Gleichstellung sowie Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz. Darüber hinaus gäbe es noch bindende internationale Vereinbarungen zur Öffnung der nationalen Arbeitsmärkte, der Hauptteil der europäischen Sozialpolitik schaffe aber nur ein Minimum an obligatorischen Änderungen sowohl der Marktergebnisse als auch der nationalen Politikentscheidungen. Was das entstehende europäische von traditionellen nationalen sozialpolitischen Regimes unterscheide, sei seine niedrige Kapazität, bindende Verpflichtungen für die Marktteilnehmer durchzusetzen und seine hohe Abhängigkeit von verschiedenen Formen des Voluntarismus.

Festhalten lässt sich also, dass sich nationalstaatliche Politikstrukturen im Zuge der Europäischen Integration transformieren und sich neue Steuerungsformen entwickeln. Der Befund der Mehrebenensteuerung im EU-System ist praktisch unstrittig, über die funktionale Aufgabenteilung gibt es jedoch unterschiedliche Ansichten. Analytisch lassen sich vier idealtypische Steuerungsformen unterscheiden, von denen nur eine im Rahmen der Mehrebenenperspektive praktisch nicht als typische Steuerungsform der EU diskutiert wird: staatlicher Interventionismus (*government*, s.a. Abbildung 2.1). Wie Kohler-Koch es formuliert: „*The European Community (EC) is governed without government and, therefore, it is bound to be governed in a particular way.*“ (Kohler-Koch 1999:14). Die Annahmen gehen dahin, dass die Europäische Integration mit einer tendenziellen Abkehr von dieser Steuerungsform und einer Schwächung staatlicher Steuerungskapazitäten verbunden ist. Die Relevanz zivilgesellschaftlicher Steuerung nimmt dagegen im politischen System der EU (in der einen oder anderen Ausprägung) zu:

- Neo-Korporatismus: starke quasi-öffentliche Organisationen sozialer Gruppen verhandeln und korrigieren Marktergebnisse, unterstützt durch eine interventionistische Regierungspolitik,
- Neo-Voluntarismus: private Akteure treffen Allokationsentscheidungen in privaten Märkten, ohne dass die Möglichkeit vorgesehen ist, ihre politischen und organisatorischen Ressourcen zu regulieren,
- Netzwerk-Steuerung: starke kollektive Interessenvertretungen verhandeln und korrigieren Marktergebnisse, ohne dass in ihre Ressourcenverteilung staatlich eingegriffen wird.

Abbildung 2.1: Vier idealtypische Governance-Formen



Quelle: nach Kohler-Koch/ Eising 1999:6; unter Berücksichtigung von Falkner 1999; Streeck 1996.

Es spricht einiges dafür, dass es keine allgemeine Dominanz einer Steuerungsform im EU-Mehrebenensystem gibt. Zum einen argumentiert Kohler-Koch selbst „*that European governance is not just determined by the structural properties of the EC system but also influenced by actor’s perceptions of legitimating organising principles*“ (Kohler-Koch 1999:16f.). Sowohl institutionelle Strukturen als auch die Rolle politischer Akteure variiert bekanntermaßen zwischen den verschiedenen Politikbereichen – logischerweise ergibt sich daraus auch eine hohe Wahrscheinlichkeit für politikfeldspezifische *governance* Formen in der EU. Zum anderen zeigt etwa Falkner (1999), dass sich EU *governance* in einem Politikfeld auch im Zeitverlauf ändern kann. Demnach bleibt es zunächst eine empirische Frage, welche Form von EU *governance* sich in einem bestimmten Politikfeld herausbildet, und ebenso, inwieweit die Politik der Mitgliedsländer von dieser Steuerungsform beeinflusst wird. Für die Beschäftigungspolitik werde ich diese Fragen im Kapitel 3 näher erörtern.

Welche Auswirkungen der EU-Osterweiterung sind also aus integrationstheoretischer Perspektive zu erwarten? Zunächst einmal ist mit veränderten nationalen *governance* Strukturen aufgrund neuer (EU-) Akteure und Steuerungsformen zu rechnen. Diese Veränderungen unterscheiden sich in den einzelnen Politikfeldern. Die Europäische Integration impliziert darüber hinaus eine veränderte Rolle der nationalen Ebene im politischen Prozess aufgrund der mit den veränderten Politikstrukturen verbundenen funktionalen Ausdifferenzierung: Entscheidungsprozesse im europäischen Mehrebenensystem werden zunehmend interdependent und weniger hierarchisch verlaufen. Das bedeutet, dass internationale (innerhalb der EU) und innenpolitische Politikprozesse miteinander verknüpft werden, d.h. internationale und supranationale Strukturen Bestandteile nationaler Politiken werden und umgekehrt. Diese Interdependenz impliziert eine gegenseitige Relevanz der verschiedenen politischen Ebenen und Akteure in Form von Kommunikation und Austausch politischer Ressourcen (Informationen, Expertise, Legitimation, Vertrauen). Die Integrationsforschung benennt drei grundlegende Mechanismen für diese Transformation nationaler Politik im europäischen Mehrebenensystem: die Verankerung neuer politischer Strukturen durch die Etablierung von EU-Institutionen, die Einbindung nationaler Akteure und Strukturen in Formulierung und Implementation von EU-Politiken sowie die Wirkung von durch EU-Institutionen gesetzten Anreizen. Im Vorfeld der EU-Osterweiterung dürften vor allem die Einbindung nationaler Akteure in die Implementation von EU-Politik und die Anreizwirkungen entscheidende Veränderungen bewirkt haben, da formal EU-Regulierungen (noch) keine Gültigkeit besaßen und die Kandidatenländer an EU-Entscheidungsprozessen (noch) nicht beteiligt waren.

Im Folgenden werde ich die Aussagen der neueren Integrationstheorie zu den Auswirkungen des europäischen Mehrebenensystems auf nationale Politiken näher darstellen, da sie für diese Arbeit wesentlich sind. Jachtenfuchs (2001) spricht von dem dritten Strang der neueren Integrationsforschung, der das EU-System als unabhängige Variable behandelt, als dem *governance* Ansatz. Im vorliegenden Zusammenhang scheint mir der Begriff „Europäisierungsansatz“ zutreffender, da er eine für diese Arbeit wesentliche Erweiterung der klassischen Integrationstheorie - nämlich den Fokus darauf, wie die EU auf innenpolitische Entscheidungen, Strukturen und Akteure Einfluss gewinnt - hervorhebt (vgl. auch Eising 2003).

2.1.2. Auswirkungen der europäischen Integration auf nationale Politik: Stand der Europäisierungsforschung

Ausgangspunkt: Die institutional-misfit-These

Standen in der Integrationsforschung lange Zeit die nationalen Voraussetzungen für den Integrationsprozess im Vordergrund, wird mittlerweile verstärkt untersucht, wie europäische Steuerung auf die nationalen Sozialstrukturen und Regulationsbeziehungen zurückwirkt (vgl. etwa Marks/ Hooghe/ Blank 1996; Goetz/ Hix 2000; Cowles/ Caporaso/ Risse 2001). Die zentrale Botschaft dieser Forschung lautet: „*Europeanization matters.*“ (Cowles/ Caporaso/ Risse 2001). Aus einer eher supranationalen Perspektive, d.h. in Abgrenzung von intergovernmentalistischen Ansätzen, wird die europäische Integration als unabhängige Variable betrachtet, die spezifische, empirisch beobachtbare Veränderungen der institutionellen Strukturen und politischen Kulturen der EU-Mitgliedsstaaten hervorgebracht hat.

Dieses Europäisierungskonzept lässt sich als Fokussierung auf „*top-down*“-Einflüsse im EU-Mehrebenensystem von den Integrationstheorien unterscheiden, die sich auf „*bottom-up*“-Prozesse konzentrieren.¹² Europäisierung kann in diesem Sinne definiert werden als „*[p]rocesses of (a) construction, (b) diffusion, and (c) institutionalization of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, „ways of doing things“ and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the making of EU decisions and then incorporated in the logic of domestic discourse, identities, political structures and public policies*“ (Radaelli 2000a: 4).

Europäisierungsstudien zeichnen sich durch folgende Merkmale aus (vgl. Schwellnus 2002):

- Feedback-Effekte auf die EU-Ebene und z.T. der Einfluss der Mitgliedsstaaten auf die Konstruktion europäischer Regeln werden in den meisten Analysen mit berücksichtigt.

¹² Als einer der ersten benutzte Ladrech in einer vielzitierten Definition den Europäisierungsbegriff, um den Einfluss der EU auf ihre Mitgliedsstaaten zu bezeichnen: „*Europeanization is an incremental process reorienting the direction and shape of politics to the degree that EC political and economic dynamics become part of the organizational logic of national politics and policy-making*“ (Ladrech 1994: 69). Der Begriff wird allerdings zum Teil auch im umgekehrten Sinn „*as the emergence and development at the European level of distinct structures of governance*“ (Risse, Cowles and Caporaso 2001) verwendet. In dieser Arbeit bezeichne ich solche *bottom-up*-Prozesse zur besseren Unterscheidung ausschließlich als „Europäische Integration“. Beide Prozesse sind allerdings miteinander verbunden und konstituieren gerade in ihrem Zusammenspiel die spezifische EU-Mehrebenenpolitik. Daher verwendet etwa insbesondere Börzel einen „doppelten“ Europäisierungsbegriff: „*Europeanization is a tow-way process, which involves the evolution of European institutions that impact on political structures and processes of the Member States*“ (Börzel 2002: 193). Zu den verschiedenen Europäisierungskonzepten vgl. auch Olsen 2002.

- Untersucht wird zumeist die Europäisierung der Mitgliedsstaaten, d.h. die Analysen sind sehr konkret auf die EU (als historischen Sonderfall) und ihre internen Strukturen und Prozesse bezogen.
- Die möglichen Europäisierungseffekte umfassen ein breites Spektrum nationaler Politikveränderungen (in *policies*, *politics* und *polity*).
- Europäisierung wird zumeist nicht als spezifisches Ergebnis verstanden, sondern als Prozess der nationalen Anpassung an externe Zwänge, der konvergierende oder divergierende Ergebnisse haben kann.

Der Europäisierungsansatz spezifiziert die Bedingungen des EU-Einflusses auf die nationale Politik ebenso wie seine Effekte. Mit dem Europäisierungskonzept wird prinzipiell politischer Wandel auf zwei Dimensionen untersucht (vgl. Radaelli 2000a): zum einen „*what is europeanised?*“ (*policies*, *politics*, *polities*), zum anderen „*to what extent?*“ (Ausmaß und Richtung der Europäisierung). Grundannahme vieler Europäisierungsstudien ist, dass es einen institutionellen oder politischen *misfit*, d.h. eine Inkompatibilität zwischen nationalen Strukturen und europäischer Regulierung gibt, die einen Anpassungsdruck auf nationaler Ebene erzeugt. Je höher die Kompatibilität mit spezifischen europäischen Regeln (zum Beispiel durch aktive Einflussnahme auf den europäischen Politikprozess), desto geringer ist der Anpassungsdruck. Die Bereitschaft der Mitgliedsstaaten zur Anpassung der nationalen Politik hängt wesentlich von diesem *misfit* ab sowie davon, inwieweit weitere innenpolitische bzw. internationale Entwicklungen dem dadurch erzeugten Anpassungsdruck parallel oder entgegen laufen. Europäisierung führt damit aus der Perspektive dieses Ansatzes zu einem Wandel der Nationalstaaten, weil durch die europäische Integration ein Anpassungsdruck erzeugt wird, der eine notwendige, aber keinesfalls hinreichende Bedingung für strukturelle Veränderungen auf nationaler Ebene darstellt. Selbst starker Anpassungsdruck führt nur unter bestimmten nationalen Bedingungen zu institutionellen Veränderungen (Cowles/ Caporaso/ Risse 2001).

Im Ergebnis der Europäisierung sind damit verschiedene Grade der Anpassung möglich, die zudem auf den vorhandenen nationalen Politikstrukturen eher „aufsatteln“ als sie komplett zu ersetzen. Innenpolitische Veränderungen finden also in komplexen, interaktiven Europäisierungsprozessen statt, die im europäischen Vergleich differenzierte nationale Politikergebnisse produzieren (vgl. Heritier et al. 2001). Diese (partiellen) Pfadabhängigkeiten erklären auch, warum die Europäisierung nationaler Politik empirisch mit dem Fortbestehen sehr verschiedener Politikstrukturen in den EU-Mitgliedsstaaten einhergeht. Ergebnis von Europäisierungsprozessen ist keineswegs notwendigerweise Konvergenz (oder Harmonisierung) innerhalb der EU, möglich sind ebenso divergente Entwicklungen. In jedem Falle ist für die Analyse von Europäisierungsprozessen zentral, dass die beobachteten politischen Veränderungen Anpassungen an EU-Normen (im Sinne einer institutionellen Verankerung dieser Normen) darstellen. Dabei kann es sich zum Beispiel um die Übernahme von EU-Recht in nationales Recht, die Restrukturierung nationaler Institutionen nach EU-Vorgaben oder die

Veränderung von politischen Verfahren gemäß EU-Standards handeln. Auch die Auf- oder Abwertung politischer Akteure im Sinne des Gewinns oder Verlustes von Macht und Kompetenzen kann Ergebnis von Europäisierungsprozessen sein.

Um den Einfluss europäischer Politiken auf Inhalte und Strukturen nationaler Politiken zu erklären, ist es also für die Europäisierungsforschung wesentlich, die durch europäische Politiken angestoßenen Anpassungsprozesse näher zu untersuchen. Im vergangenen Jahrzehnt wurden dazu mit unterschiedlichen konzeptionellen Ansätzen und in verschiedenen empirischen Feldern Untersuchungen durchgeführt, die vielfältige Einflussvariablen und Anpassungsmuster identifiziert haben.¹³ Dabei hat sich die Europäisierungsforschung, ausgehend von der *misfit*-These, auf institutionalistische Erklärungsansätze konzentriert.

Aus der institutionalistischen Perspektive erzeugen EU-Normen nur dann Anpassungsdruck und können institutionellen Wandel in einem Mitgliedsland bewirken, wenn sie sich von den vorhandenen nationalen Normen unterscheiden und dadurch alternative Handlungsorientierungen und Kosten-Nutzen-Abwägungen ermöglichen (*misfit* als notwendige Bedingung). Das heißt, zunächst wird in der Analyse der *misfit* bestimmt, indem zum einen die Charakteristika der jeweiligen EU-Politik, und zum anderen die jeweiligen nationalen Politikmuster und der Grad ihrer Institutionalisierung festgestellt werden. Ob sich jedoch Akteure Geltung verschaffen können, welche die alternativen Einflusskanäle erkennen (EU-Opportunisten) bzw. sich argumentativ auf die EU-Normen beziehen (EU-Normentrepreneurs) und welche Änderungen sie erwirken, hängt wiederum von internen Faktoren ab: vom politisch-institutionellen Kapital dieser Akteure (Ressourcen), von Veto-Gruppen im politischen Wettbewerb (Konstellation) sowie vom partiellen Rückhalt dieser Normen in der Kultur des Landes („Resonanz“). Das heißt, zusätzlich zum *misfit* müssen auch diese relevanten innenpolitischen Strukturen erfasst werden, um letztlich Europäisierungsprozesse erklären zu können (vgl. auch Risse/ Cowles/ Caporaso 2001).

¹³ Für einen Überblick über die Europäisierungsforschung vgl. beispielsweise Vink (2003); Radaelli (2000a; 2004).

Akteursorientierte Ansätze: Die Rolle nationaler Politik

Die institutionalistische *goodness of fit*-Logik fokussiert sehr stark auf die Beharrungskraft überkommener nationaler Institutionen, liefert aber letztlich keine befriedigende Erklärung dafür, wie EU-induzierter Anpassungsdruck sich auf nationale Politikinhalt und –strukturen auswirkt. „*It is what Goetz (2000:222) terms the ‚missing link‘ between (EU level) pressures for change and the perceived (domestic) substantive adaptations that connects studies of Europeanization in different fields.*“ formulierte Featherstone (2003:13) die zentrale konzeptuelle Herausforderung der Europäisierungsforschung. In der neueren Europäisierungsliteratur wurde das *institutional misfit-Argument* daher verschiedentlich ausdifferenziert, um die Mechanismen zu identifizieren, die nationale und EU-Politik verbinden. Neben Abweichungen der inhaltlichen Normen (*policy* Ebene), können demnach auch spezifische nationale Akteurskonstellationen (*politics*) bzw. politische Institutionen (*polity*) eine „Anpassungslücke“ verursachen und damit die Europäisierungsdynamik beeinflussen.

Einen der ausgearbeitetsten konzeptuellen Erklärungsrahmen liefern Knill/ Lehmkuhl (1999): Sie argumentieren, dass die *misfit*-Erklärung vor allem in Fällen „positiver Integration“, d.h. marktregulierender Maßnahmen, greift. Die EU setzt in diesen Fällen konkrete institutionelle Harmonisierungsvorgaben (Richtlinien oder Verordnungen), die nur wenig Spielraum für nationale Abweichungen bei der Implementation ließen (s. Abbildung 2.2.). Sie gibt also ein institutionelles Modell vor, an das sich die Mitgliedsstaaten anpassen müssen. Als Beispiele werden EU-Politiken im Umwelt- und Verbraucherschutz sowie Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz und in der Sozialpolitik genannt. In Fällen „negativer Integration“, d.h. markt-schaffender Regelungen, schreibe das Europarecht dagegen nur bestimmte Kernziele verbindlich vor, aber nicht die Details für ihre Umsetzung. Der politische Wandel hänge daher vor allem von der durch die EU-Regulierung induzierten Umverteilung von Macht und Ressourcen nationaler Akteure ab. Der Abbau von Handels- und Wettbewerbshemmnissen im Binnenmarkt, die Liberalisierung und Deregulierung lasse den Mitgliedsstaaten mehr Spielraum bei der Implementation, da lediglich eine „gemeinschaftsverträgliche“ Umsetzung, aber keine Harmonisierung erforderlich ist. Die Wirkungsweise von „rahmender Integration“, die eher als Absichtserklärung für zukünftige weiterführende Regulierungen zu verstehen ist, erklärt sich schließlich vor allem über kognitive Mechanismen wie die Bereitstellung legitimer Problemlösungen, Mobilisierung öffentlicher Unterstützung oder Sozialisierung von Eliten. Diese schwächste Form der Europäisierung finde vor allem in den Bereichen statt, in denen die europäische Gesetzgebung nur vage oder symbolische Politiken erlaubt. Die rahmende Integration beeinflusst nationale Regelungen nur sehr indirekt durch Änderung der Überzeugungen und Erwartungen, Strategien und Präferenzen von nationalen Akteuren.

Abbildung 2.2.: Erklärung nationaler Anpassungsmuster mithilfe unterschiedlicher Integrationstypen

Integrationstyp	<i>Positive Integrationspolitik</i> (Harmonisierung von Standards)	<i>Negative Integrationspolitik</i> (gegenseitige Anerkennung)	<i>Rahmende Integrationspolitik</i> (Kooperation, Agenda-Setting)
Dominanter Europäisierungsmechanismus	Vorgabe eines institutionellen Modells	Veränderung der innenpolitischen Möglichkeitsstrukturen	Veränderung der Anschauungen innenpolitischer Akteure
Erklärung für nationale Anpassungsmuster/ Umsetzung der EU-Politik	Grad der institutionellen Kompatibilität	Grad der Umverteilung von Ressourcen und Macht zwischen innenpolitischen Akteuren	Grad der Mobilisierung von Unterstützung für innenpolitische Reformen

Quelle: Knill/ Lehmkuhl 1999.

EU-Politiken können nach diesem Erklärungsschema also sowohl die Anschauungen der politischen Akteure, als auch die Akteurskonstellationen und institutionellen Strukturen in den Mitgliedsstaaten verändern und über jeden dieser Mechanismen nationale Politiken beeinflussen. Je stärker sie in einem bestimmten nationalen Kontext Unterstützung mobilisieren, Macht umverteilen bzw. institutionell kompatibel sind, desto höher die Wahrscheinlichkeit, dass die entsprechende EU-Politik reibungslos implementiert wird. Ein besonders wichtiger Beitrag des Knill/Lehmkuhl'schen Europäisierungskonzepts besteht m.E. darin, die Bedeutung der *goodness of fit* zu relativieren, indem zum einen die Rolle unterschiedlicher Bedingungen und Akteurskonstellationen im jeweiligen nationalen Politikfeld für die Anpassung hervorgehoben und zum anderen zwischen verschiedenen Typen von EU-Politiken differenziert wird.

Auch andere neuere Europäisierungsansätze erklären EU-konformen Wandel stärker über Veränderungen rationaler und normativer Handlungsmaßstäbe durch transnationale Diskurse bzw. durch die europäische Politik veränderte Handlungsmöglichkeiten und Akteurskoalitionen.¹⁴ EU-Normen werden danach hauptsächlich wirksam, weil nationale Akteure sie strategisch als Ressource zur Durchsetzung eigener Ziele benutzen

¹⁴ Die spezifische Bedeutung nationaler Politikprozesse wird besonders im so genannten „bottom-up“-Modell betont: „The bottom-up approach (...) starts and finishes at the level of domestic actors. The idea is to start from actors, problems, resources, policy styles, and discourses at the domestic level (...). A bottom-up approach checks if, when, and how the EU provides a change in any of the main components of the system of interaction” (Radaelli/ Pasquier 2006: 41).

(können) oder sie einen alternativen Beitrag zur Lösung eines politischen Problems darstellen (können) und nur in seltenen Fällen, weil die EU sie aktiv durchsetzt (und zum Beispiel durch Sanktionen die Kosten-Nutzen-Relation für nationale Akteure verändert). Ein weiterer Erklärungsfaktor für nationale Anpassungsdynamiken an EU-Regulierungen sind in diesem Zusammenhang die mit der Europäisierung verbundenen ökonomischen Kosten. In Abweichung von früheren Arbeiten auf Basis der *institutional-misfit*-These konnte aus dieser akteurszentrierten Perspektive gezeigt werden, dass *misfit* und der daraus resultierende Anpassungsdruck keine notwendige Bedingung für Europäisierungseffekte darstellen müssen (vgl. Héritier/ Knill 2001). Noch radikaler wurde die institutionalistische *misfit*-These aus einer konstruktivistischen Perspektive kritisiert, die wiederum Überzeugungen und Verhalten nationaler Akteure als zentrale Ursache für Europäisierungsprozesse konzipiert (vgl. Jacquot/ Woll 2003).

Héritier (2001) hat argumentiert, dass es, um die Komplexität von Europäisierung als interaktivem Prozess zu erfassen, notwendig sei, eine dynamische Perspektive einzunehmen. Sie konzeptualisiert europäische und nationale Politik als parallele, miteinander verbundene Entscheidungsprozesse mit jeweils eigenen Dynamiken. Akteure auf beiden Ebenen beziehen sich aufeinander, und der Zeitpunkt im jeweiligen Politikprozess, zu dem sie dies tun, müsse in der Analyse von Europäisierungswirkungen berücksichtigt werden. Grundsätzlich werden europäische Politiken als *input* für einen innenpolitischen Prozess betrachtet, der von nationalen Akteuren genutzt werden kann, um eigene Politikziele zu verfolgen. EU-Regulierung kann hier neue Möglichkeiten für nationale Akteure schaffen, faktische Veto-Positionen zu verändern und Unterstützungskoalitionen aufzubauen. Die Richtung des anvisierten Wandels ließe sich aus den jeweiligen Politikstadien auf nationaler und europäischer Ebene bestimmen, die sich in den Politikzielen, Präferenzen und legitimierten Problemlösungsansätzen der dominanten Akteure unterscheiden. Grad und Richtung der Europäisierungseffekte hängen in diesem Ansatz vor allem vom Stadium des nationalen Entscheidungsprozesses, dem Niveau der Reformkapazität im jeweiligen Politikbereich sowie vom vorherrschenden Problemlösungsansatz ab. Diese Faktoren beeinflussen, welche nationalen Akteure durch die jeweilige EU-Politik gestärkt oder geschwächt werden und ob die Nutznießer der Europäisierung in der Lage sind, die neuen Möglichkeiten zu nutzen, um entsprechende Reformen durchzusetzen.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass in der neueren Europäisierungsliteratur gegenüber der ursprünglichen *misfit*-These vor allem die vielfältige Bedeutung, die nationale Akteure - ihre Positionen, Problemwahrnehmungen und Beziehungen untereinander - in Anpassungsprozessen spielen, hervorgehoben wird: Die Europäisierungseffekte sind letztlich weniger vom *institutional misfit* als von der Struktur des Politikfeldes abhängig. Die Betonung der Akteursrolle im Europäisierungskonzept bezieht sich damit auch auf die große Bedeutung dieses Faktors in der praktischen *policy* Analyse (vgl. Héritier 1993): Politische Veränderungen können nur angemessen beurteilt werden, wenn die an den Entscheidungsprozessen beteiligten (organisatorischen) Akteure und ihr Zusammenwirken im Politikfeld berücksichtigt werden. Akteure in einem bestimmten Politikfeld bilden ein Netzwerk, in dem sie Ressourcen austauschen und verhandeln. Die relative Macht einzelner Akteure hängt von ihren Ressourcen (finanzielle Mittel, gesetzliche Kompetenzen, Informationen, Fachwissen, Vernetzungsfähigkeit, Zugang zu anderen Akteuren) bzw. alternativen Handlungsmöglichkeiten ab. Akteurspezifische Präferenzen, Interessen und handlungsleitende Ideen (Politikziele, Problemsichten und Lösungsansätze) werden erst in diesem Kontext entscheidungsrelevant. Entsprechend erfordert die Analyse von Europäisierungsprozessen sowohl die detaillierte Erfassung der relevanten nationalen Politiknetzwerke, als auch der Anforderungen, die sich aus der jeweiligen EU-Regulierung ergeben.

Mechanismen der Europäisierung

Akteursorientierte Ansätze erklären politischen Wandel allgemein mit der vorherrschenden Akteurskonstellation in einem spezifischen institutionellen Umfeld (vgl. auch Knill/ Lenschow 2000). *Institutional misfit* ist daher nicht die erklärende, sondern eine intervenierende Variable bei der Analyse von Europäisierungswirkungen. Je größer die Anpassungsmöglichkeiten sind, d.h. je weniger eine bestimmte EU-Politik nationale Entscheidungen determiniert, desto weniger erklärungskräftig ist die institutionalistische Perspektive. Inwieweit *institutional misfit* einen Anpassungsdruck erzeugt, hängt neben den Bedingungen im nationalen Politikfeld also auch wesentlich von den Strukturen des Implementationsprozesses ab. Diese werden in der institutionalistischen Europäisierungsforschung allerdings kaum berücksichtigt. Systematisch erfasst werden sie aber beispielsweise im *Policy-Transfer*-Konzept, das zwischen eher freiwilligen und eher erzwungenen Politiktransfers unterscheidet (vgl. Dolowitz/ Marsh 2000). Europäisierungsprozesse können ebenso wie internationale Politiktransfers als spezifische Formen der Entscheidungsfindung in Mehrebenen Netzwerken aufgefasst werden.¹⁵ Die EU (bzw. ihre Sub-Organisationen) kann an Europäisierungsprozessen aktiv beteiligt sein oder nicht – ihre *agency* (im Sinne des *Policy-Transfer*-Konzepts) stellt keine notwendige Bedingung für Europäisierung dar. Lediglich das Vorhandensein einer (übertragbaren) EU-Politik bzw. –Norm ist Voraussetzung. Welche Akteure an konkreten Europäisierungsprozessen aktiv beteiligt sind, ist zuallererst eine empirische Frage, die den Charakter des Anpassungsprozesses (freiwillig vs. Zwang) wesentlich bestimmt. Spielen nationale Akteure strukturell eine große Rolle im Anpassungsprozess, ist der institutionelle Anpassungsdruck gering und trägt also auch relativ wenig zur Erklärung der Europäisierungsergebnisse bei.

Wie oben dargestellt, wurden in der Europäisierungsforschung verschiedene Mechanismen des Anpassungsprozesses in Abhängigkeit von der Art der zu implementierenden EU-Regulierung unterschieden, d.h. die Art des *policy transfers* variiert zwischen verschiedenen EU-Politiken. Im Prinzip liegen die identifizierten Europäisierungsmechanismen also auf einem Kontinuum zwischen freiwilliger und erzwungener Anpassung, obwohl es innerhalb der Europäisierungsforschung keinen einheitlichen Ansatz zur Unterscheidung verschiedener Mechanismen gibt. So haben Knill/ Lehmkuhl (1999) die *goodness of fit*-Logik als zentralen Europäisierungsmechanismus in Fällen der konkreten Vorgabe eines EU-Modells (positive Integrationspolitiken) beschrieben. Radaelli (2000a und b) differenziert dagegen zu recht zwischen den Mechanismen Zwang und Nachahmung, die sich aus der Existenz eines EU-Modells ergeben können. Es ist also nicht nur entscheidend, ob eine EU-Politik ein positives Modell vorgibt, negativ die Abwesenheit bestimmter Politiken fordert, oder rahmend Mindeststandards

¹⁵ Vgl. zum Konzept Evans/ Davies (1999); zur Diskussion von Europäisierung als *Policy Transfer* Schüttpelz (2004).

setzt (vgl. Knill/ Lehmkuhl 1999), sondern (zumindest) auch, ob die entsprechende EU-Regulierung verbindlich ist oder nicht (*hard and soft law*).

Der Vielzahl an möglichen Anpassungsmechanismen in verschiedenen Politikfeldern steht damit deren unbefriedigende Systematisierung gegenüber. Auf Grundlage des *Policy-Transfer*-Konzepts argumentiere ich, dass sich die Europäisierungsmechanismen im Wesentlichen danach unterscheiden lassen, inwieweit EU- bzw. nationale Akteure im jeweiligen Anpassungsprozess aktiv involviert sind. Diese Akteursrolle ist strukturell durch die Art der zu übernehmenden EU-Politik (*hard law* vs. *soft law*) und die dazugehörigen Sanktionsmöglichkeiten festgelegt und determiniert den eher freiwilligen oder zwanghaften Charakter des betreffenden Europäisierungsprozesses. Am einen Ende des Spektrums finden sich demzufolge von der EU offerierte unverbindliche Möglichkeiten für Lernprozesse, die nationale politische Akteure nutzen können oder auch nicht, am anderen die Durchsetzung verbindlicher Rechtsnormen durch die EU (Kommission und EuGH). Oder anders ausgedrückt: Der Anpassungsdruck steigt von „praktisch nicht vorhanden“ in Fällen rein kognitiver Europäisierung, d.h. der freiwilligen Übernahme von Problemwahrnehmungen und politischen Einstellungen, zu „enorm“ in Fällen institutioneller Europäisierung, d.h. fehlender Alternativen für nationale Akteure.

Diese Logik liegt m.M.n. implizit auch der Differenzierung verschiedener Europäisierungsmechanismen bei Knill/ Lehmkuhl (1999) zugrunde. Es sind daher weniger, wie Knill/ Lehmkuhl argumentieren, die unterschiedlichen Integrationsformen, d.h. die jeweiligen Inhalte der EU-Politiken, die den dominanten Europäisierungsmechanismus bestimmen sondern eher die Regulierungsarten, d.h. die jeweilige Verbindlichkeit und Machtverteilung zwischen EU- und nationalen politischen Akteuren. Die direkteste Form der Einflussnahme der EU besteht darin, dass in einem bestimmten Bereich auf europäischer Ebene politische Strukturen geschaffen werden, die den Mitgliedsländern politische Verfahren, Akteure bzw. Inhalte verbindlich vorschreiben (EU *hard law*). Die entsprechenden Instrumente der EU sind Verordnungen und Richtlinien, deren Umsetzung gegebenenfalls gerichtlich durchgesetzt werden kann. EU-Verordnungen sind unmittelbar in den einzelnen Mitgliedsstaaten rechtskräftig. EU-Richtlinien (oder „Direktiven“) lassen den nationalen Akteuren dagegen bereits mehr Handlungsspielraum, da sie zunächst in nationales Recht umgesetzt werden müssen, bevor sie wirksam werden. Ergänzend zu diesem *hard law* haben in der EU in den meisten Politikbereichen auch andere Regulierungsformen eine große Bedeutung, welche die politischen Akteure der Mitgliedsländer zum Beispiel durch Verhandlungen, Informationsaustausch und Argumentation aktiv als Partner in den politischen Prozess einbeziehen. In diesen Fällen setzt die EU hauptsächlich Zielvorgaben, deren Umsetzung den Mitgliedsstaaten überlassen bleibt, und die entsprechenden Instrumente sind Programme, Leitlinien und andere Formen des sogenannten *soft law* (unverbindliches EU-Recht). Die indirekteste Form der Regulierung bzw. Einflussnahme schließlich besteht in der Modellfunktion der EU. Über die EU-Strukturen werden in diesem Fall etwa *benchmarks* gesetzt, Beispiele

von *best practice* gefördert und kommuniziert und politische Konzepte entwickelt, die den Mitgliedsstaaten lediglich Anregungen geben sollen. In den letzten Jahren hat die EU diesen Weg der Beeinflussung nationaler Politiken etwa mit der *Open Method of Coordination* verstärkt institutionalisiert (s. Kapitel 3). Die verschiedenen Formen der EU-Regulierung, so mein Argument, erzeugen unterschiedlichen Anpassungsdruck in den Mitgliedsstaaten, weil sie unterschiedlich verbindlich, kontrolliert und sanktioniert sind.

Diese Überlegungen sind in Abbildung 2.3. zusammengefasst. Sie beruht auf den prinzipiell unterschiedlichen Europäisierungsmechanismen für drei Idealtypen von EU-Politik, die Knill/ Lehmkuhl (1999) unterschieden haben: positive, negative und „rahmende“ Integrationspolitik (s.a. Abbildung 2.2.). Die Typisierung der Autoren nach unterschiedlichen Integrationsformen verstehe und modifiziere ich allerdings in dem Sinne, dass diese unterschiedliche Regulierungsmodi repräsentieren (i.S. der Verbindlichkeit und Art und Weise der Implementation entlang der Dimensionen des *policy transfer*-Konzepts). Ein solches Verständnis ermöglicht eine generelle Differenzierung von EU-Politiken und bleibt nicht auf die Analyse eines Regulierungsinstruments, nämlich der EU-Richtlinien, beschränkt, wie es sonst häufig in der Europäisierungsforschung der Fall ist. Dies ist insbesondere von Bedeutung, wenn man die Anpassung an die verschiedenen unverbindlichen Regulierungsformen der EU in die Untersuchung einbeziehen möchte.

Abbildung 2.3.: Erklärung nationaler Anpassungsmuster aufgrund unterschiedlicher Europäisierungsmechanismen

<i>EU-Regulierung</i>	<i>Hard law</i>	<i>Soft law</i>	<i>Modellfunktion</i> (“ <i>framing regulation</i> ”)
Dominanter Europäisierungsmechanismus	verbindliche Vorgabe eines institutionellen Modells/ einer Politik	Veränderung der innenpolitischen Möglichkeitsstrukturen	Veränderung der Anschauungen innenpolitischer Akteure
Erklärung für nationale Anpassungsmuster/ Umsetzung der EU-Politik	Grad der institutionellen Kompatibilität (<i>goodness of fit</i>)	Grad der Umverteilung von Ressourcen und Macht zwischen innenpolitischen Akteuren	Grad der Mobilisierung von Unterstützung für innenpolitische Reformen

Quelle: nach Knill/ Lehmkuhl 1999.

Die hier wesentliche Aussage ist, dass EU-Politiken je nach Regulierungstyp und den darin festgelegten Implementationsstrukturen eher über die Veränderung von Anschauungen der Akteure, von nationalen Akteurskonstellationen bzw. von institutionellen Strukturen in den Mitgliedsstaaten wirksam werden können. Die Strukturen des Implementationsprozesses (*policy transfers*) beeinflussen die Ergebnisse der Europäisierung also wesentlich mit. Insofern korrespondieren die hier verwendeten Typen von EU-Regulierung eher mit der Unterscheidung der drei Arten der Verankerung von EU-Politik bei Kohler-Koch (1999 und 1998): EU *hard law* setzt im Prinzip verbindliche Vorgaben durch (*Imposition*), *soft law* erfordert für die Umsetzung gegenseitige Anerkennung und Absprachen (*Involvement*) und Modellvorgaben schließlich fördern hauptsächlich die problembezogene Kooperation und betreiben Agenda-Setting hinsichtlich neuer politischer Konzepte (*Attraction*).¹⁶ Allerdings gibt es keine strikte, ausschließliche Zugehörigkeit bestimmter Europäisierungsmechanismen zu bestimmten EU-Politiktypen, d.h. die Regulierungsform determiniert keinen Anpassungsmechanis-

¹⁶ In neueren Arbeiten unterscheidet Knill sehr ähnlich zwischen den drei EU-Regulierungsmechanismen Regelbefolgung (compliance), Wettbewerb (competition) und Kommunikation (communication), die an bestimmte institutionelle Bedingungen geknüpft sind (Vorliegen von EU-Gesetzgebung – *hard law* -, allgemein verbindlichen Zielen bzw. freiwilligem Informationsaustausch) und spezifische Anreize bzw. Anforderungen für die Mitgliedsstaaten beinhalten (vgl. Knill/ Lenschow 2005; Bauer/ Knill/ Pitschel 2006). Dieser sogenannte policy-analytische Erklärungsansatz betont die Rolle nationaler Administrationen bei der Implementation europäischer Politik und spezifiziert, in welchen Fällen Institutionen, Akteursinteressen oder Normen und Werte (also: institutionalistische, akteursorientierte oder konstruktivistische Europäisierungsperspektive) Ausmaß und Intensität nationalen Wandels eher erklären.

mus – aber die jeweilige Verbindlichkeit der Politiken und die Instrumente ihrer Umsetzung legen einen dominanten Mechanismus nahe.

Die konkreten EU-Politiken bestehen meist aus einem Mix verschiedener Instrumente, d.h. die hier analytisch unterschiedenen Formen der Einflussnahme auf die Politik der Mitgliedsstaaten sind in einem konkreten Politikfeld empirisch schwieriger zu trennen. Allerdings unterscheiden sich die einzelnen Politikfelder im Hinblick auf die Relevanz der verschiedenen Regulierungsformen – Kernbereiche der EU wie etwa der Binnenmarkt werden stärker über Richtlinien durchgesetzt als politische Randbereiche der EU wie zum Beispiel die Sozialpolitik, in der unverbindliche Modellvorgaben eine große Rolle spielen. Die EU-Beschäftigungspolitik ist ein hervorragendes Beispiel für die Anwendung aller drei Formen der Beeinflussung nationaler Politiken.

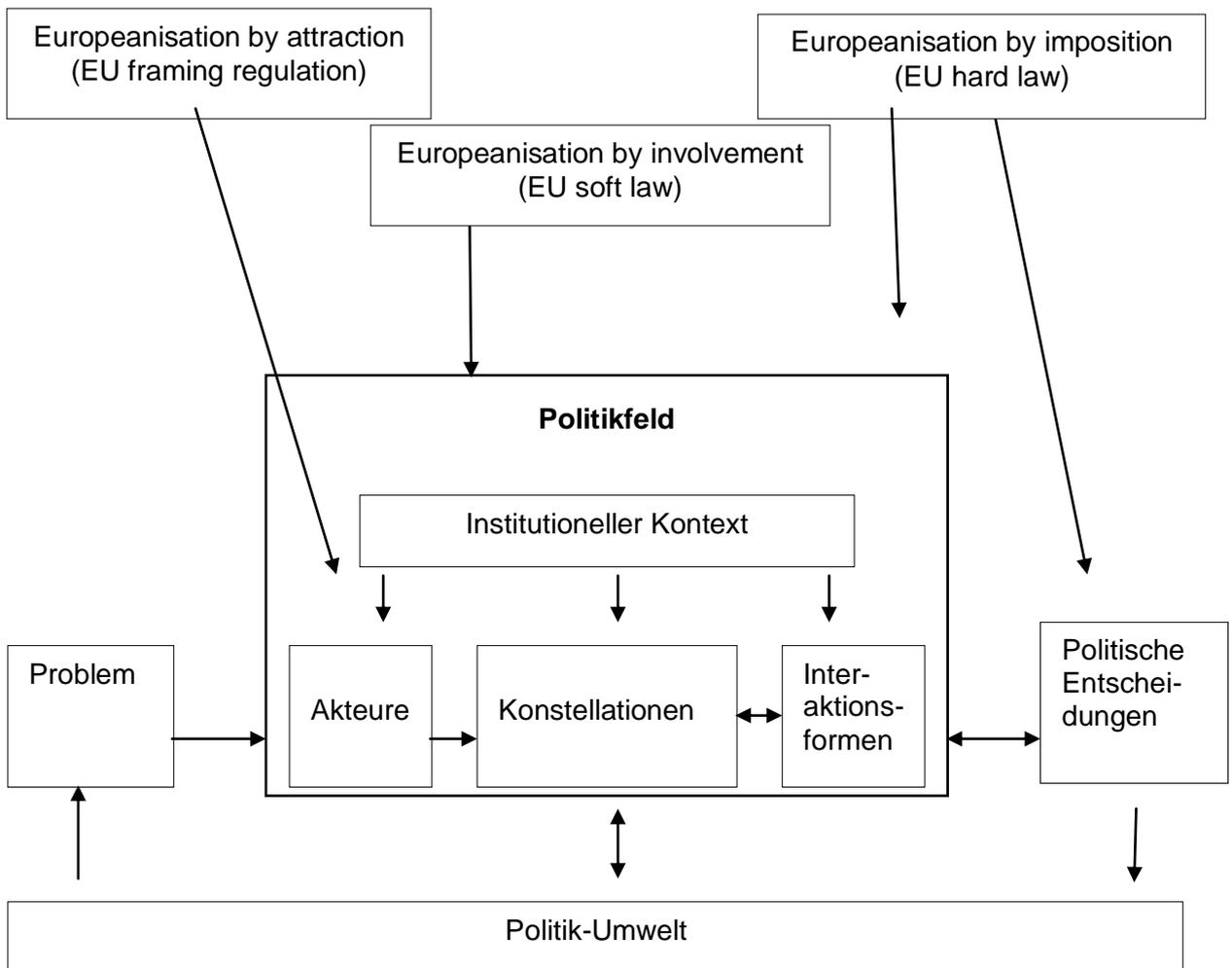
2.2. Zwischenfazit: Europäisierungswirkungen im nationalen Politikfeld

Europäisierungsstudien analysieren gewöhnlich die Umsetzung einzelner EU-Politiken (zumeist Richtlinien) in den Mitgliedsstaaten. Gerade im Erweiterungsprozess sind allerdings auch *governance*-Effekte (Europäisierung der Strukturen des Politikfeldes bzw. des politischen Prozesses), *policy-feedback*-Effekte (europäisierte Politiken verändern als Input die Strukturen des Politikfeldes bzw. Akteurspositionen), *spillover* (Auswirkungen der Europäisierung anderer Politikbereiche, zum Beispiel Wirtschafts- und Geldpolitik) und andere Folgewirkungen der Europäisierung zu berücksichtigen. Eine umfassende Analyse der Europäisierungsprozesse im Politikfeld bedarf daher eines konzeptionellen Rahmens, der auch solche indirekten EU-Einflüsse erfasst. Dies wird möglich, wenn man einen dynamischen Europäisierungsansatz, wie ihn Héritier und Knill (2001) vorschlagen, in seiner Konsequenz als erweiterte Policy-Analyse begreift: Die auf ihren Einfluss zu untersuchenden EU-Politiken stellen im Grunde einen Input für den innenpolitischen Prozess dar, eventuell auch eine Veränderung der Strukturen des Politikfeldes. Der Grad und die Richtung des innenpolitischen Wandels hängen dann hauptsächlich von der Struktur dieses innenpolitischen Prozesses ab, ähnlich wie er auch von der klassischen Policy-Analyse untersucht wird, d.h. vom jeweiligen Zusammenspiel der Positionen (dominanter) Akteure, der Reformkapazität des *policy*-Netzwerks und der Art der Interaktionen. Im Sinne der Policy-Analyse ist dann über eine solche Analyse des Politiknetzwerkes i.e.S. hinaus u.a. auch eine Berücksichtigung der Interaktionen mit anderen Politikbereichen, der Veränderungen des *policy*-Netzwerks im Zeitverlauf sowie von *Feedback*-Effekten/ Akteurslernen sinnvoll.

Außerdem lässt sich aus der Europäisierungsforschung schließen, dass die unterschiedlichen Regulierungsformen in der EU nicht nur einen unterschiedlich starken Anpassungsdruck in den Mitgliedsländern erzeugen, sondern auch über tendenziell unterschiedliche Wirkmechanismen zu politischen Veränderungen im nationalen Rahmen führen (s. Abschnitt 2.1.2.). Diese beruhen, wie oben ausgeführt, darauf, dass die verschiedenen Implementationsverfahren den nationalen politischen Akteuren unterschiedlichen Gestaltungsspielraum gewähren. Im Rahmen der vorgeschlagenen erweiterten Policy-Analyse lässt sich formulieren, dass unterschiedliche EU-Politikinstrumente an unterschiedlichen Stellen im (nationalen) politischen Prozess ansetzen: Während die direkte und verbindliche Vorgabe politischer Strukturen bzw. Inhalte den politischen Prozess erheblich verkürzt, indem sie das Ergebnis bereits zu großen Teilen vorwegnimmt (Zeitpunkt, Inhalte und weitere Einzelheiten der politischen Reformen sind durch die EU bereits vorgegeben), funktioniert die Einbeziehung nationaler Akteure in die EU-Politik vor allem darüber, dass sie die innenpolitischen Möglichkeitsstrukturen und Akteurskonstellationen verändert - Ressourcen und Macht werden umverteilt, einzelne politische Akteure auf- oder abgewertet (s.a. Abbildung 2.4.). Die EU-Politik trägt in diesem Fall dazu bei, dass sie unterstützende nationale Akteure größeren Einfluss erlangen und ein entsprechender politischer Wandel wahrscheinlicher wird. Die sehr indirekte Wirkung der EU-Modellvorgaben beruht dagegen vor al-

lem auf der kognitiven Beeinflussung relevanter innenpolitischer Akteure, auf dem langsamen Wandel ihrer politischen Anschauungen und Positionen im Hinblick auf ein bestimmtes Problem und einem darauf aufbauenden, langfristig möglichen politischen Wandel.

Abbildung 2.4: Modell der erweiterten Politikfeldanalyse



Anhand dieser Abbildung wird auch noch einmal deutlich, weshalb das Knill/ Lehmkuhl-Argument sich m.M.n. besser auf verschiedene Regulierungstypen anwenden lässt als auf Politiktypen: Direkt wirksame EU-Entscheidungen (zum Beispiel Verordnungen) beeinflussen sozusagen gleich (ganz rechts) den *policy-output* (bzw. ersetzen umstandslos den nationalen Entscheidungsprozess). Indirekt wirksame EU-Entscheidungen (zum Beispiel Richtlinien) müssen in nationales Recht umgesetzt werden, d.h. stellen zusätzlichen *policy-input* dar und durchlaufen den gesamten nationalen Entscheidungsprozess. *Soft law* bzw. institutionelle Arrangements auf EU-Ebene verändern den institutionellen Kontext des nationalen Politikfeldes, und diese Veränderungen wiederum bewirken Veränderungen des Politiknetzwerks i.e.S. (Lernen einzelner Akteure, veränderte Ressourcen-/Machtverteilung, Veränderungen der Entschei-

dungsprozesse). Kognitive Beeinflussung durch „*framing regulation*“¹⁷ (bzw. Modellentwicklung) zielt hauptsächlich auf Lernprozesse nationaler politischer Akteure ab.

Für Beitrittsländer entfällt der erste hier genannte Regulierungstyp (direkt wirksame EU-Entscheidungen), d.h. es geht immer darum, wie nationale Politik mit den EU-Vorgaben umgeht bzw. diese den institutionellen Kontext des Politikfeldes verändern. Außerdem war im Falle der EU-Osterweiterung die Umsetzung der Vorgaben ungenau sanktioniert: Mitgliedsstaaten wissen, ob und bis wann sie ein bestimmtes EU-Recht umsetzen müssen bzw. was die Konsequenzen sind. Beitrittsländer wissen nicht genau, wie relevant die Umsetzung einzelner Vorgaben im Beitrittsprozess ist (dies stellt sich erst im Laufe der Zeit, zum Beispiel über die Beurteilungen der Europäischen Kommission in den Fortschrittsberichten, heraus; vgl. auch Schimmelfennig/Sedelmeier 2005b). Gleichzeitig war der genaue Zeitpunkt für die geforderte Umsetzung (Beitritt bzw. Übergangsfristen) lange Zeit, bis zum Abschluss des Beitrittsvertrages im Dezember 2002, unbekannt.

Der Beitritt im Rahmen der Osterweiterung ist außerdem ein äußerst umfassender Europäisierungsprozess, denn die legislative Anpassung (Übernahme des *acquis*), auf welche die Europäisierungsforschung üblicherweise fokussiert, stellt nur einen, wenn auch zentralen Teil der Institutionalisierung von EU-Normen dar. Hinzu kommen Demokratisierung und wirtschaftliche Transformationsziele (programmatische Anpassungen) sowie ein besonderes Augenmerk auf der institutionellen Anpassung, dem sogenannten Ausbau *der institutional capacity* zur Umsetzung des *acquis* (vgl. die Kopenhagener Kriterien und ihre Konkretisierung, s.a. *Abschnitt 2.3.*). Über die Einbindung in EU-Programme erfolgte darüber hinaus bereits im Vorfeld eine prozedurale Anpassung (an EU-Verfahrenspraktiken).

Es wurde bereits festgestellt, dass in allen EU-Politiken verschiedene Regulierungstypen und deren Wirkmechanismen enthalten sind. Im Beitrittsprozess erweist es sich als besonders schwierig, die jeweiligen EU-Normen, Anpassungsprozesse und Ergebnisse klar zu identifizieren und zuzuordnen, da die Anforderungen verschachtelt und vielfältig miteinander verknüpft sind (s. *Abschnitt 2.3.*). Es ist *a priori* völlig unklar, inwieweit alle diese Anforderungen in sich kohärent sind bzw. erfüllt werden (können). Letztlich blieb damit die Anerkennung der Beitrittsfähigkeit durch die EU, d.h. die Bestätigung einer umfassenden Europäisierung im Vorfeld des Beitritts, trotz aller technischen Verfahren eine rein politische Entscheidung.

¹⁷ Ich übernehme hier den Begriff von Knill/ Lehmkuhl (1999), obwohl ich andere Politiktypen unterschieden habe, weil er sich auf den relevanten Anpassungsmechanismus beziehen lässt: EU-Politiken wie die OMC, die auf die Förderung von gegenseitigem Lernen abzielen, wirken über ein kognitives „*framing*“ der politischen Ideen relevanter nationaler Akteure – sie wollen den Rahmen setzen, innerhalb dessen Problemlösungen gesucht werden.

Angesichts solcher Besonderheiten des Beitrittsprozesses bedarf es einer näheren Betrachtung, inwieweit der Europäisierungsansatz, der für die Analyse von Integrationswirkungen in den EU-Mitgliedsstaaten entwickelt wurde, für den Fall der Beitrittsländer sinnvoll angewendet werden kann. Daher werden die Strukturen der Osterweiterung im folgenden Abschnitt unter der Perspektive der Europäisierung näher untersucht.

2.3. Vorbereitung auf den EU-Beitritt als Europäisierung

2.3.1. Charakteristika des Beitrittsprozesses

Das Thema dieser Arbeit, der EU-Einfluss auf politische Entscheidungen und Strukturen in mittel- und osteuropäischen Beitrittsländern, ist eher ein Randthema im breiten Feld der Europaforschung (vgl. auch Schimmelfennig/ Sedelmeier 2002). Wie Lendvai (2004) feststellt, trifft das insbesondere auf den Bereich der Sozialpolitik zu: „*The impact of Eastern enlargement on both European social policy and post-communist social policies has failed to generate significant academic interest and escaped concerted theorization.*“ (ebd.:319)

In der Integrationsforschung wurden die Prozesse der Vertiefung und Erweiterung größtenteils getrennt behandelt.¹⁸ Die seit Mitte der 1990er Jahre schnell anwachsende Erweiterungsliteratur war überwiegend durch eine EU-Perspektive gekennzeichnet, d.h. die politikwissenschaftliche Forschung setzte sich hauptsächlich mit den Ursachen der Erweiterungsentscheidungen und ihren (potentiellen) Auswirkungen auf politische und sozio-ökonomische Strukturen der „alten“ EU-15 auseinander. Aus der Perspektive der Beitrittskandidaten konzentrierte sich eine eher ökonomisch orientierte Erweiterungsdiskussion auf die wirtschaftlichen Folgen der EU-Integration für die Transformationsländer. Kritische Ansätze betonten etwa die Risiken des Beitritts, insbesondere im Hinblick auf die Wachstumsentwicklung, sozio-ökonomische Polarisierung und eingeschränkte Optionen der Wirtschaftspolitik innerhalb der EU (zum Beispiel Dauderstädt 2000; vgl. auch Neunhöffer/ Schüttpelz 2002). Wenn jedoch im mainstream der politikwissenschaftlichen Integrationsforschung die Beitrittsperspektive eingenommen wurde, dann wurden hauptsächlich (potentielle) Probleme für die alten EU-Mitglieder thematisiert wie etwa die verschärfte Konkurrenz im Standortwettbewerb oder Anpassungsschwierigkeiten in Bezug auf die politischen und institutionellen Kriterien zur Erfüllung der Mitgliedsverpflichtungen. Das neuere Konzept der Europäisierung in der EU-Forschung nutzt demgegenüber neutrale Begriffe und konzentriert sich auf Prozesse des Politikwandels und der Reform nationaler Entscheidungsstrukturen, die durch politische Entwicklungen auf europäischer Ebene induziert werden. Für die Untersuchung der EU-Beitrittsländer ist dieses Konzept allerdings vor der Osterweiterung nicht systematisch angewendet worden.¹⁹

¹⁸ Für eine integrierende Perspektive vgl. jedoch Bohle (2002).

¹⁹ Grabbe (2003) diskutierte als erste die Übertragbarkeit des Ansatzes. Angewendet wurde das Europäisierungskonzept für die Beitrittsländer systematisch vor allem von Schimmelfennig/ Sedelmeier 2005b.

Der EU-Beitritt markierte gewissermaßen einen Wendepunkt für die MOE-Länder: die Transformationsphase galt damit als erfolgreich abgeschlossen. Diese Sichtweise dominierte zumindest den Erweiterungsdiskurs und findet sich häufig in offiziellen EU-Dokumenten und politischen Äußerungen. Bereits die von den Beitrittsländern zu erfüllenden politischen und wirtschaftlichen Voraussetzungen, die 1993 formulierten sogenannten "Kopenhagener Kriterien", die u.a. institutionelle Stabilität und eine funktionierende Marktwirtschaft zur Aufnahmebedingung machen (s. Box 1), widerspiegeln diese Ineinsetzung von EU-Beitritt und erfolgreicher Transformation. Die Vorbereitungen für den Beitritt wurden als entscheidender Beitrag zur Erreichung der Transformationsziele interpretiert (vgl. auch Grabbe 2002). Dies zeigen u.a. auch die jährlichen Fortschrittsberichte der Europäischen Kommission. Dieser Standpunkt ist durchaus angreifbar, da es vielfältige Zielkonflikte zwischen Transformation und Europäischer Integration gibt: Die Erfüllung der Beitrittsbedingungen impliziert nicht automatisch die Implementation problemadäquater Politiken und kann dieser sogar zuwiderlaufen.

Box 1: Die „Kopenhagener Kriterien“

Die EU-Mitgliedschaft erforderte von den Beitrittsländern:

1. Institutionelle Stabilität, demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, Wahrung der Menschenrechte sowie Achtung und Schutz von Minderheiten.
2. Eine funktionsfähige Marktwirtschaft und die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck innerhalb des EU-Binnenmarktes standzuhalten.
3. Die Fähigkeit, sich die aus einer EU-Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen und Ziele zu eigen zu machen, das heißt: Übernahme des gemeinschaftliche Regelwerkes, des "gemeinschaftlichen Besitzstandes" (*Acquis communautaire*, ungefähr 80.000 Seiten Rechtstexte).

Der EU-Beitritt bedeutete für die mittelosteuropäischen Transformationsländer keinen plötzlichen Übergang, sondern einen parallelen, ineinander greifenden Entwicklungsprozess von Transformation und Europäischer Integration seit Beginn der 1990er Jahre. Die politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Veränderungen in MOE während des letzten Jahrzehnts waren stark geprägt von der Perspektive einer EU-Mitgliedschaft; die Überwindung des staats-sozialistischen Erbes ging Hand in Hand mit den (zunehmend konkreteren) Vorbereitungen auf den Beitritt. Der tief greifende Wandel der Institutionensysteme beim Übergang zu Demokratie und Marktwirtschaft wurde daher in wachsendem Maße auch von der Notwendigkeit geformt, sich in das (dynamische) Mehrebenensystem der EU einzupassen und die Märkte nach EU-Regeln zu öffnen.

Den ersten Schritt auf dem Weg zum Beitritt bildeten die Anfang bis Mitte der 1990er Jahre geschlossenen sogenannten **Europaabkommen**, eine spezielle Form der Assoziierung mit der EU, in denen allerdings eine von den MOE-Staaten erwünschte Integration in die EU zunächst nicht vorgesehen war. Erst in der Folge des EU-Gipfels von Kopenhagen 1993 wurde ihnen eine Beitrittsperspektive eröffnet. Die Europaabkommen setzten für die MOE-Länder aber demokratische und marktwirtschaftliche Normen und etablierten eine institutionalisierte Zusammenarbeit mit der EU. Konkret beinhalteten sie den asymmetrischen Abbau von Handelshemmnissen, die Angleichung der binnenmarktrelevanten Rechtsvorschriften in den MOE-Staaten sowie die Gewährung finanzieller Unterstützung. Diese Verträge bildeten bis zum Abschluss des Beitrittsabkommens im Dezember 2003 die einzige völkerrechtliche Handlungsgrundlage zwischen der EU und den Beitrittsländern. Seit ihrem Abschluss waren auch die MOE-Länder als Nicht-Mitgliedsstaaten verpflichtet, EU-Normen zu übernehmen und EU-Richtlinien zu befolgen, ohne allerdings die umfassende Möglichkeit zu haben, ihren Entstehungsprozess zu beeinflussen (vgl. Schmitter/ Torreblanca 2001). Entsprechend lässt sich die Osterweiterung der EU als eine territoriale Ausweitung von EU-Autorität begreifen, und zwar bereits in der Vorbereitungsphase.

Insbesondere durch die differenzierten Aufnahmebedingungen - die von den Beitrittsländern zu erfüllenden politischen und wirtschaftlichen Voraussetzungen (s. Box 1) - die im Rahmen der Heranführungsstrategie (s. Box 2 auf der folgenden Seite) zunehmend konkretisiert wurden, bestand für die MOE-Beitrittsländer ein größerer Anpassungsdruck an die EU (bzw. an die Agenda der für die Erweiterung zuständigen Europäischen Kommission) als für jedes frühere Bewerber- bzw. Mitgliedsland. In vielen Bereichen wirkt die EU damit nicht nur auf die nationale Politik der Mitgliedsstaaten ein, sondern – sogar in viel weitreichenderem Maße - auch auf die der Kandidatenländer (vgl. Grabbe 1999a).

Box 2: Die intensivierte Heranführungsstrategie

Der Europäische Rat von Essen bestimmte Ende 1994 eine Heranführungsstrategie zur Vorbereitung der MOE-Länder auf die EU-Mitgliedschaft, die 1997 in Luxemburg intensiviert wurde. Ihre Elemente waren:

- Die Europaabkommen (Schaffung einer Freihandelszone)
- Die Beitrittspartnerschaften und die Nationalen Programme für die Übernahme des *Acquis* (Festlegung politischer Prioritäten)
- Die Heranführungshilfen (Phare, ISPA und SAPARD sowie die gemeinsame Kofinanzierung mit den internationalen Finanzinstitutionen) und Verwaltungspartnerschaften (*Twinning*)

... kennzeichnet, dass mit der Entscheidung zur Integration in die EU sowie der Konkretisierung und Intensivierung der Beitrittsbestrebungen die noch nicht abgeschlossenen institutionellen Reformen einem relativ starken Konvergenzdruck unterworfen wurden (vgl. Grabbe 1998). Diese „gesteuerte Transformation“ (vgl. Neunhöffer/ Schüttpelz 2002) beinhaltete zum einen den durch den Kompetenzrahmen der EU prinzipiell abgesteckten Zielraum, zum anderen eine über die Heranführungsstrategie ausgeübte externe Kontrolle seitens der EU. Die Durchsetzungsmacht der EU als weltregionalem Integrationsprojekt in Verbindung mit dem Interesse der Eliten der MOE-Bewerberländer an Partizipation in diesem Projekt (zwecks Stabilisierung und Legitimation der Transformation) hatte zu einseitig von der EU gesetzten und konkretisierten Beitrittsbedingungen geführt. Diese gaben der EU-Kommission einen weitreichenden Einfluss auf Reformen in nahezu allen Politikbereichen in den Beitrittsländern.

Die gesteuerte Transformation hat zwei Konsequenzen: Erstens bedeutet sie eine Absicherung und Beschleunigung institutioneller Reformen. Der von der EU ausgeübte Druck stellt dabei eine Legitimationsressource für die Regierenden in MOE und ihre Politik dar, die sich entweder als erfolgreiche Reformer auf dem Weg in die EU darstellen oder unpopuläre Maßnahmen unter Verweis auf den Zwang seitens der EU durchsetzen können. Die Beschleunigung der Transformation durch die Beitrittsaussichten funktioniert also zum einen über die Stärkung der Regierungen und der politischen Stabilität, zum anderen fördert sie aber auch Investitionen und hält in der Bevölkerung die Hoffnung auf Verbesserung der Lebensverhältnisse aufrecht.

Die zweite Konsequenz der gesteuerten Transformation ist, dass sie der gesamtgesellschaftlichen Entwicklung eine spezifische neoliberale Richtung gegeben hat. Dies lässt sich auf der politischen Ebene auf drei ineinander greifende Erklärungen zurückführen. Erstens ist durch den starken Einfluss der EU auf die Politik der Beitrittsländer die soziale Schieflage des EU-Binnenmarkt-Projekts in die nationalen Kontexte übertragen worden: Binnenmarktrelevante wirtschaftspolitische Reformen sowie die Angleichung des Rechtsrahmens zur Übernahme des *acquis* haben im Zuge der Beitrittsbemühungen Priorität vor der Anpassung sozialpolitischer Regelungen. Zweitens ist diese Logik der negativen Integration durch die neoliberale Orientierung vieler MOE-Regierungen unterstützt worden. Drittens wurde der auch im Westen in Zusammenhang mit der EU-Integration als *race to the bottom* diskutierte Standortwettbewerb in den Kandidatenländern durch die politische Gestaltung der Heranführungsstrategie als Beitrittswettbewerb verschärft (vgl. auch Bohle 2002).

Aufgrund der von der EU mit den Kopenhagener Kriterien und der Heranführungsstrategie gesetzten Prinzipien des Beitritts gestalteten sich die Vorbereitungsprozesse in den Kandidatenländern als umfassende Politiktransfers im Rahmen eines Konditionalitätsregimes. Nach dem Konditionalitätsmodell von Schimmelfennig/Sedelmeier (2005a) hängt die Wirkung der Konditionalität, d.h. inwieweit sich die Transferprozesse durch den Anpassungsdruck der EU erklären lassen, von den Kosten-Nutzen-Kalkülen und der relativen Verhandlungsmacht der Verhandlungspartner ab. Weil die MOE-Länder sich von einem Beitritt zur EU weit größere Vorteile erhoffen konnten als sie umgekehrt den alten EU-Mitgliedstaaten einbrachten, war die Verhandlungsmacht der EU hoch (vgl. auch Moravcsik/ Vachudova 2003). Die EU konnte in den Beitrittsverhandlungen (fast) alle Forderungen durchsetzen, da die MOE-Länder massives Interesse an einer - gleich wie bedingten - Integration hatten. Diese ausgeprägte Asymmetrie schaffte prinzipiell gute Bedingungen für eine wirksame Konditionalität. Die EU hatte gegenüber den Beitrittsländern die Macht, die zu transformierenden Normen zu definieren, Ressourcen zu gewähren oder zu entziehen sowie die strukturellen Bedingungen der Politiktransfers zu bestimmen (vgl. Kutter 2004). Insbesondere seit Mitte der 1990er Jahre machte die EU von ihrer strukturellen Macht zunehmend Gebrauch: Sie knüpfte die Gewährung von Hilfen und nächstfolgenden Annäherungsschritten (Assoziierung, Kandidatenstatus, Eröffnung der Beitrittsverhandlungen, Beitritt) an Fortschritte bei der Erfüllung der Kopenhagener Kriterien. Die Beitrittspartnerschaften (*Accession Partnerships* – APs) haben außerdem seit 1998 detaillierte Bedingungen für die Mitgliedschaft in den einzelnen Politikbereichen gesetzt und damit den Verhandlungsspielraum für die Kandidatenländer weiter verringert (vgl. auch Grabbe 1999a). In dieses Konditionalisierungsregime band die EU alle Instrumente des Normentransfers ein (s. Abbildung 2.4).

Abbildung 2.4: Europäisierungsmechanismen unter den Bedingungen der Konditionalisierung

Instrumente	Einfluss- und Adaptationsmodus	1988-1993 (Assoziierung)	1993-1997 (Assoziierung, Heranführung)	1998-2004 (intensivierte Heranführung, Beitrittsvorbereitung)
Repräsentation von Modellen (<i>Attraction</i>)	kognitiv, Mobilisierung innenpolitischer Unterstützung -> Imitation	diffuse Normen verschiedener internationaler Organisationen und westeuropäischer Länder	konstitutive EU-Normen (Kopenhagener Kriterien)	regulative EU-Normen (<i>acquis</i>)
Entwicklung von Programmen (<i>Attraction/ Involvement</i>)	strukturell (+ kognitiv), Umverteilung innenpolitischer Ressourcen (zum Beispiel Vertrauen) -> Imitation, implizite Einwilligung (<i>compliance</i>)		Kopenhagener Kriterien, Weißbuch Binnenmarkt, Agenda 2000	31 <i>Acquis</i> -Kapitel, <i>Twinning</i>
Monitoring und Benchmarking (<i>Involvement</i>)	strukturell, Umverteilung innenpolitischer Ressourcen (zum Beispiel Legitimation) -> (implizite) Einwilligung		Fortschritte in Richtung Agenda 2000 (als Voraussetzung für Beitrittsverhandlungen)	<i>Screening</i> , Fortschrittsberichte
verpflichtende Verhandlungen (<i>Involvement</i>)	strukturell, Umverteilung innenpolitischer Ressourcen (zum Beispiel Legitimation) -> explizite Einwilligung	Handelsabkommen, Europaabkommen	Europaabkommen, strukturiertes Dialog	Beitrittspartnerschaften, Beitrittsverhandlungen, Beitrittsabkommen
finanzielle Anreize (<i>Involvement</i>)	strukturell, Umverteilung innenpolitischer Ressourcen (materielle Privilegien und Expertise) -> Einwilligung	PHARE	PHARE und EU-Regionalförderung (an Erfüllung der Europaabkommen gebunden)	PHARE und EU-Regionalförderung (zur Finanzierung der Anpassungen nach den Beitrittspartnerschaften)

Quelle: nach Kutter 2004.

Aus Abbildung 2.4 wird, erstens, ersichtlich, dass *Imposition*, d.h. die Durchsetzung von EU-Normen per Zwangsmaßnahmen, im Rahmen des EU-Konditionalisierungsregimes keine Rolle gespielt hat, da die rechtlichen Voraussetzungen hierfür im Falle von Nicht-Mitgliedsstaaten schlicht nicht gegeben sind. Die EU verfügte im Falle der Erweiterung über keine spezifischen Sanktionsmöglichkeiten im Falle von Nicht-Anpassung, sondern konnte lediglich Anreize setzen oder entziehen, zum Beispiel den Beitritt bzw. Fortschritte im Beitrittsprozess verweigern oder hinauszögern (vgl. auch Grabbe 2002). Die Konditionalisierung ist ja gerade als funktionales Äquivalent für die fehlenden rechtlichen Druckmittel zu verstehen. Auf politisch-institutionelle Entscheidungen von EU-orientierten Eliten hat sie einen verstärkenden Effekt: Sie bewirkt, dass diese EU-konforme Reformen forcieren (*Empowerment*). In Fällen, in denen regierende Eliten EU-Normen (unter Inkaufnahme des Risikos „Nicht-Beitritt“) vehement ablehnen, kann jedoch Konditionalisierung keine substantielle EU-Konformität erzwingen.

Das Potential der Konditionalisierung ergibt sich (auch das ist, zweitens, in Abbildung 2.4 erkennbar) letztlich daraus, dass verschiedene Transferinstrumente miteinander verknüpft werden – was deren Charakter im Einzelnen „verschärft“ (d.h. auf der Dolowitz/Marsh-Skala in Richtung „Zwang“ verschiebt). Auf die Verwischung der Grenzen zwischen den verschiedenen Einflusswegen im Erweiterungsprozess wurde ja bereits oben hingewiesen. Drittens gibt die Übersicht aber auch eine Ausdifferenzierung des Einflussweges der „Einbindung“, der eigentlich eine ganze Bandbreite an aktiven Aushandlungs- und Anpassungsprozessen der beiden Ebenen (EU und Nationalstaat) umfasst. Gemeinsam ist ihnen, dass die aktive Einbindung (von Seiten der EU) mit einer (aktiven) Einwilligung in diese Einbindungsbemühungen von Seiten der Beitrittsländer einhergeht. Die einzelnen Prozesse unterscheiden sich allerdings im Grad des Drucks, der dabei von der EU ausgeübt wird (bzw. im Grad der freien Entscheidungsmöglichkeit über die Einwilligung von Seiten der Beitrittsländer) und korrespondiert damit wiederum mit der Dolowitz/Marsh-Skala.

Schließlich zeigt sich in Abbildung 2.4 auch, wie sich die Bedeutung der verschiedenen Instrumente im Laufe des Beitrittsprozesses verschoben hat. Während in der ersten Transformationsphase die passive Modellfunktion der EU (in Konkurrenz mit anderen internationalen Modellen), relativ unspezifische Finanzhilfen sowie die vertragliche Einbindung in das internationale Regime im Vordergrund standen, änderte sich dies Mitte der 1990er Jahre mit dem Assoziationsstatus und der Konkretisierung der Beitrittskriterien. Die EU übernahm nun einen wesentlich aktiveren und wichtigeren Part, indem sie spezifische Modelle und Programme für die Beitrittsländer entwickelte, deren Fortschritte regelmäßig bewertete und Verhandlungen und finanzielle Mittel an die Erfüllung ihrer Vorgaben band. Die Konditionalisierung ist besonders ausgeprägt und konkretisiert in der letzten Beitrittsphase.

Unter Konditionalisierungsbedingungen ist also der Effekt, den die EU auf die politischen Entscheidungen (und damit, im Falle der MOE-Länder, auch auf Transformationsergebnisse) sowie die politischen Strukturen ausübt, in jedem Fall von der Zustimmung der politischen Eliten der Beitrittsländer abhängig. Vor dem Hintergrund eher schwacher Transformationsstaaten bildete die „Rückkehr nach Europa“ via EU-Integration eine wichtige externe Absicherung der internen Reformen und lieferte den gesellschaftlich gering verankerten MOE-Eliten auch eine ideologische Grundlage (vgl. Bohle 2002). Unter diesen Bedingungen ist zu erwarten, dass die Europäisierung auch im Erweiterungsfall zu umfassenden formalen Politiktransfers führt. Ob diese Politiken und Normen aber auch institutionalisierte Kriterien (politischen) Handelns werden, hängt u.a. von nationalen Normentrepreneurs ab, die sie durch Argumentation in die Gesellschaft vermitteln (d.h. davon, dass kognitive Europäisierung/ Überzeugung stattfindet). Daher hat die EU im Erweiterungsprozess auch auf Instrumente der kognitiven Beeinflussung besonderen Wert gelegt (Seminare, Diskussionen, Twinning etc.) und entsprechende diskursive Konzepte entwickelt („institutionelle Kapazität“). Außerdem ist die Durchsetzung und Anwendung der transferierten Politiken von entscheidender Bedeutung für eine nachhaltige Implementation (vgl. auch Falkner et al. 2005). Die EU hat dem in ihrer Heranführungsstrategie Rechnung getragen, indem sie nachdrücklich institutionelle Reformen einforderte, welche die Umsetzung EU-konformer Politiken sicherstellen sollten.²⁰

Auch die Bedingung „*Misfit*“, die der Europäisierungsansatz als Voraussetzung für Einfluss durch die EU nennt, war im Fall der ostmitteleuropäischen Beitrittsländer prinzipiell „übererfüllt“ (Kutter 2004). Die Diskrepanz zwischen konstitutiven und regulativen Normen der EU und denen der ostmitteleuropäischen Transformationsländer war im Vergleich zu früheren Beitrittsländern enorm. Sie resultierte 1. aus deren besonderer Ausgangssituation: als post-sozialistische Länder mussten sie die im Binnenmarkt erforderlichen marktwirtschaftlichen Institutionen erst schaffen; 2. aus der Masse an zu transferierenden EU-Regeln (*Acquis communautaire*), welche die EU während der 1990er Jahre neu eingeführt hatte; 3. aus den zusätzlichen wirtschaftlichen und politischen Normen, welche die EU mit den Kopenhagener Kriterien vorgab. Detaillierte Vorgaben zur Umsetzung der Kopenhagener Kriterien (1993) wurden erst nach und nach entwickelt, im Weißbuch Binnenmarkt (1995) bzw. in der Agenda 2000 (1997). Anders als gegenüber Mitgliedsstaaten und früheren Beitrittsländern verlangte die EU außerdem, dass der *Acquis* komplett (ohne Opt-Outs) vor dem Beitritt (kaum Über-

²⁰ Auf höchster Ebene wies erstmals der Europäische Rat von Madrid im Dezember 1995 darauf hin, dass die Bewerberländer ihre Verwaltungen anpassen müssten, damit die Gemeinschaftspolitiken nach erfolgtem Beitritt reibungslos durchgeführt werden könnten. Diese Interpretation und Ausweitung der Kopenhagener Kriterien, dass die Umsetzung des gemeinschaftlichen Besitzstandes in innerstaatliches Recht zwar notwendig, aber nicht ausreichend für die Übernahme sei, sondern auch seine effektive Anwendung gewährleistet sein müsse, wurde auf folgenden Tagungen sowie in Fortschrittsberichten und Empfehlungen der Kommission wiederholt und der zügige Ausbau und die Reform der Verwaltungs- und Justizstrukturen der Bewerberländer gefordert.

gangsfristen) übernommen wurde. Die Beitrittsländer konnten darüber hinaus im Gegensatz zu den EU-Mitgliedern den Anpassungsdruck nicht mindern, indem sie ihre institutionellen Muster durch Partizipation im EU-Gesetzgebungsverfahren „hochladen“ (vgl. auch Grabbe 2003). Der Anpassungsdruck ließ sich kurzfristig nur durch Hinauszögern bis zum letztmöglichen Termin mindern bzw. durch „vorausseilende Anpassung“.

Hinzu kommt, dass im Falle der Europäisierung in den MOE-Ländern aufgrund der umfassenden Transformationsprozesse in jedem Fall auch *procedural misfit* umsetzungsrelevant ist. Die Politiken und Strukturen der EU wirken in MOE auf nationale Politiken und Strukturen ein, die sich ohnehin in laufenden Reformprozessen befinden (vgl. auch Dauderstädt 2000; Lendvai 2004). Europäisierung und Transformation beeinflussen sich daher in MOE gegenseitig - Richtung und Ausmaß des EU-Einflusses auf die Transformationsergebnisse werden auch durch die Richtung der bereits laufenden Transformationsprozesse bestimmt. D.h. Anpassungsdruck wird nicht nur durch den *institutional misfit* zwischen EU-Anforderungen und dem erreichten Transformationsstand zu Beginn der intensivierten Heranführung erzeugt, sondern auch durch Diskrepanzen zwischen EU-Anforderungen und Transformationsstrategie im jeweiligen Beitrittsland. Unterschiedliche Ausrichtungen von Europäisierungs- und Transformationsprozessen verstärken den *misfit*, gleiche schwächen ihn ab. Aufgrund der frühen Assoziierung der MOE-Länder und der Bereitstellung finanzieller Hilfen durch die EU (PHARE) waren die Transformationsprozesse in den Beitrittsländern praktisch von Anfang an (auch) Europäisierungsprozesse (s.o., Abbildung 2.4.). Die „gesteuerte Transformation“ mindert daher den übergroßen Anpassungsdruck, da die Systemreformen bereits vorausseilend auf den EU-Beitritt ausgerichtet wurden.

Zu berücksichtigen ist dabei allerdings die *multiple institutional embeddedness* der Transformationsprozesse, da insbesondere vor der intensivierten Heranführung neben der EU auch andere internationale Organisationen konkurrierende und z.T. widersprüchliche Einflüsse auf die MOE-Regierungen und ihre Politiken ausübten. Insbesondere im Bereich der Sozialpolitik wurde argumentiert, dass die EU lange Zeit ein eher schwacher transnationaler Akteur im Kontext der Systemtransformation gewesen sei und etwa die Weltbank wesentlich größeren Einfluss auf die sozialpolitischen Reformen in der Region genommen habe (vgl. Lendvai 2004; Brusis 1999; Potůček 2004). EU-Normen kreierten daher nur einen Teil des Anpassungsdrucks für die MOE-Länder. Auch die Normen, die von internationalen Finanzorganisationen, anderen internationalen Organisationen (zum Beispiel ILO) bzw. westlichen Partnerländern vertreten wurden, schufen Bedingungen für die Transformationsprozesse, die deren Ergebnisse stark beeinflusst haben. Der EU-Einfluss hat allerdings in der letzten Phase vor dem Beitritt, die Gegenstand dieser Arbeit ist, deutlich an Bedeutung gewonnen. Insofern andere internationale Akteure jedoch einen Anpassungsdruck ausübten, der nicht mit den beitriffsrelevanten Anforderungen übereinstimmte, verschärfte sich die *misfit*-Problematik und schuf zusätzliche Anpassungsprobleme.

2.3.2. Das Europäisierungskonzept in den Beitrittsländern

Ein Gegenargument gegen die Betrachtung des Erweiterungsprozesses als Europäisierung ist die Tatsache, dass die EU-Vorgaben – im Gegensatz zur Situation innerhalb der Union – für die Kandidaten im engeren Sinne nicht bindend sind und die EU keinen Zwang ausüben kann, um sie durchzusetzen. Die Übernahme des *acquis* ist zwar nicht verhandelbar, d.h. die Kandidaten müssen ihn vollständig übernehmen, wenn sie Mitglied werden wollen – aber darüber hinaus sind die Bewertungskriterien häufig eher vage.

Dies trifft gerade für die Beschäftigungspolitik zu, in der selbst der *acquis* zu großen Teilen aus so genanntem *soft law* besteht, d.h. keine bindende Wirkung hat. Die Erfüllung der EU-Kriterien und damit europäische Anpassungsprozesse sind darüber hinaus, im Gegensatz zu den Mitgliedsstaaten, nicht nur von der Stärke des *misfits*, sondern auch von der Bedeutung abhängig, welche die EU-Mitgliedschaft für die Kandidatenländer hat, was sich auch im Zeitverlauf ändern kann. Theoretisch ließe sich die Erweiterung daher auch als Verhandlungssituation begreifen, deren Ergebnisse offen und von der Verhandlungsmacht der Beteiligten abhängig sind (und zum Beispiel auch einen Nicht-Beitritt beinhalten könnten). Geeignet wäre dafür u.U. eine dem Intergovernmentalismus entwachsene Zwei-Ebenen-Verhandlungstheorie zur Koordination nationaler und transnationaler Politiken, wie sie Moravcsik (1999) vorschlägt. Deren grundlegende These ist, dass supranationale Akteure zwar eine größere Fähigkeit haben, Informationen und Ideen zu koordinieren und zu manipulieren als nationale Gruppen und Regierungen – Interessenvertretungen sich jedoch normalerweise gegenüber der jeweiligen nationalen Regierung organisieren und repräsentieren, die wiederum die Interessen aggregiert und in Politik umsetzt. Nur wenn einer dieser Schritte wegfällt (Organisations-, Repräsentations- bzw. Aggregationsversagen) eröffnet sich ein „window of opportunity“ für die supranationalen Akteure.

Was bedeutet diese Perspektive, wenn sie auf den Erweiterungsprozess übertragen wird? Im Gegensatz zu den oben genannten Europäisierungskonzepten, welche die Relevanz der supranationalen Ebene für die nationale Politik voraussetzen und nach den Mechanismen dieses Einflusses fragen, betrachtet Moravcsiks Ansatz die nationale Ebene als die nach wie vor entscheidende für die politische Entscheidungsfindung und gesteht supranationalen Akteuren (innerhalb transnationaler Netzwerke) nur in Ausnahmefällen Einfluss auf den Politikprozess zu. Man kann aber argumentieren, dass gerade die Osterweiterung ein solcher Fall ist. Was die Beschäftigungspolitik betrifft, fehlte in vielen Transformationsländern noch ein ausreichendes Netzwerk kompetenter Akteure (zum Beispiel Gewerkschaften, Ausbildungseinrichtungen, Arbeitsvermittlungen, Arbeitsämter, Kammern, Verbände etc.), die Transparenz, Kontrolle und Orientierung bieten – und die mit Partnern in den EU-Ländern kooperationsfähig sind (zum Beispiel im Bereich der Tarifpolitik und des Sozialen Dialogs, v.a. auf sektoraler Ebene). Der soziale Dialog war allgemein schwach, weil die Arbeitgeberverbände

kümmertlich entwickelt waren (der private Sektor ist von KMU, vor allem aus dem Dienstleistungssektor dominiert), die ideologisch auseinanderdriftenden Gewerkschaften sich gegenseitig paralyisierten und das Übergewicht des Staates noch dadurch verstärkt wurde, dass auch privatisierte, große Produktionsunternehmen zum großen Teil noch in staatlicher Hand waren (s.a. Kapitel 4). Mit anderen Worten: Infolge der Transformationssituation bestand in den Beitrittsländern ein Organisations- und Repräsentationsdefizit der politikfeldrelevanten Interessengruppen, ein Akteurs- und Handlungs-vakuum, das die gut organisierten EU-Akteure effizient nutzen konnten. Insbesondere die EU-Kommission, die gerade in Erweiterungsfragen mit einem generalistischen Mandat ausgestattet war und über weite transnationale Netzwerke verfügt, sollte in diesem Fall ein wichtiger Akteur sein.

Zusammengefasst lässt sich daher aus einer Integrationsperspektive schlussfolgern, dass Europäisierungskonzepte sehr wohl auf die Osterweiterung angewandt werden können, wenn auch die Voraussetzungen für Europäisierungsprozesse in der bestehenden Union und in den Beitrittsländern differieren. Während innerhalb der Europäischen Union supranationale Regulierungen einen institutionellen Anpassungsdruck erzeugen, ist es im Falle der Beitrittsländer deren schwache nationale Verhandlungsmacht, die eine Einbindung supranationaler Akteure in den Politikprozess (bzw. dessen verschiedene Phasen) ermöglicht. Das große Interesse der Transformationsstaaten an einem EU-Beitritt in Verbindung mit (zumindest partiellen) nationalem Politikversagen führte dazu, dass die EU einen aktiven Part in MOE-Politiken übernahm.

Der Europäisierungsansatz kann also genutzt werden, um den EU-Einfluss in MOE zu untersuchen: die Wirkungen der EU-Politik in Beitrittsländern lassen sich prinzipiell mit denen in EU-Mitgliedsstaaten vergleichen, da jene ebenso wie diese alle Verpflichtungen erfüllen müssen, die sich aus der Mitgliedschaft ergeben (vgl. auch Grabbe 2003). Auch die in der EU-Forschung diskutierten Europäisierungsmechanismen, die Rolle des Anpassungsdrucks und politischer Entscheidungsstrukturen, werden grundsätzlich ebenfalls in den Beitrittsländern wirksam.

Obwohl sich Europäisierungsstudien zumeist mit EU-Mitgliedsstaaten beschäftigt haben, lässt sich der Ansatz also auf die MOE-Länder übertragen.²¹ Nichtsdestotrotz gilt es, in der Analyse zwei wesentliche Unterschiede zu berücksichtigen: Zum einen sind die Europäisierungsprozesse in den Beitrittsländern wesentlich umfassender. Eine nie

²¹ In den letzten Jahren hat es einige Europäisierungsstudien gegeben, welche die EU-Beitrittsländer zum Gegenstand haben. Zu nennen sind hier insbesondere Lippert et al.; Grabbe sowie Götz 2001 zur Europäisierung von MOE-Exekutiven, Grabbe sowie Glenn 2003 allgemein zur EU-Erweiterung als Europäisierung, Guillén/Palier; Lendvai sowie Potůček 2004 zu Auswirkungen der Osterweiterung auf die Sozialpolitik, Schimmelfennig/ Sedelmeier 2005b zu verschiedenen Modellen der Europäisierung in MOE, Sissenich 2005 zur Europäisierung der Sozialpolitik in Polen und Ungarn und Leiber 2005a zur Implementation von EU-Arbeitsrechtsrichtlinien in Polen. Davon sind allerdings nur die jüngsten Veröffentlichungen als systematische Anwendungen des Europäisierungsansatzes auf die Beitrittsvorbereitungen zu werten – frühere Arbeiten benutzen eher eine Transformations- bzw. Erweiterungsperspektive.

dagewesene Fülle an Anforderungen und der enorme *misfit* in Verbindung mit dem sehr engen Zeithorizont für die anstehenden Politiktransfers führten dazu, dass eine Vielzahl von Europäisierungsprozessen gleichzeitig stattfand und praktisch fast alle politischen Entscheidungen in den Transformationsländern im Vorfeld des Beitritts Anpassungen an EU-Politiken darstellen. Für die zu beobachtenden Europäisierungsmechanismen bedeutet das, dass zwar prinzipiell dieselben Politiktypen zu unterscheiden sind, es aber vermutlich viel mehr Interdependenzen zwischen verschiedenen Anpassungsprozessen gibt als innerhalb der EU.

Zum zweiten ist zu vermuten, dass zumindest ein Teil der Anpassungen unter einem größeren Druck als in den Mitgliedsstaaten stattfanden. Die politische Beziehung zwischen EU und Beitrittsländern war durch ausgeprägte Asymmetrie gekennzeichnet, die sich in der Konditionalität der Vorbereitungsprozesse manifestierte. Die Konditionalität des Beitrittsprozesses gab der EU prinzipiell mehr Möglichkeiten, Druck auf politische Entscheidungsprozesse in den Bewerberländern auszuüben als in den Mitgliedsstaaten, insbesondere im Hinblick auf innerhalb der EU nicht-verbindliche Politiken (*soft law* und fehlende EU-Kompetenzen). Im Hinblick auf die Durchsetzung verbindlicher EU-Regulierungen standen der Kommission als der „Hüterin der Verträge“ vor dem Beitritt allerdings keine spezifischen Sanktionsmöglichkeiten (wie das Vertragsverletzungsverfahren) zur Verfügung – im Rahmen des Konditionalitätsregimes konnte sie lediglich Anreize setzen, kontrollieren, Kritik und Empfehlungen äußern (vgl. auch Grabbe 2003).²² Für die Europäisierungsmechanismen bedeutet Konditionalität daher im Vergleich zu den Mitgliedsstaaten abgewandelte (zumeist verschärfte, z.T. aber auch abgeschwächte) Implementationsverfahren, die empirisch genauer zu bestimmen sind.

Für die Ergebnisse der Europäisierung (und der Transformation) ist aufgrund des Konditionalisierungsregimes zu erwarten, dass sich zum einen die politischen Strukturen in den Beitrittsländern verschieben, und dass zum anderen die inhaltlichen Anpassungen umfassender sind als in den EU-Mitgliedsstaaten (zum Folgenden vgl. Kutter 2004). EU-konforme institutionelle Reformen im Transformationsprozess wurden durch die Europäisierung im Rahmen der Konditionalisierung forciert. Konditionalisierung bewirkte etwa, dass Regierungspolitik nicht gegenüber den Wählern bzw. ihren parlamentarischen Repräsentanten gemacht wurde, sondern sich hauptsächlich durch EU-Konformität legitimierte. Einerseits suchten politische Akteure durch positive, aber auch negative Bezugnahme auf den EU-Beitritt, ihren gesellschaftlichen Einfluss zu verstärken. Andererseits stärkte die Dominanz des Beitrittsthemas auch eine technokratische Exekutive. In MOE gab es keine Transformation ohne Europäisierung, d.h. keinen den westlichen Erfahrungen vergleichbaren Aufbau national- und wohlfahrtsstaatlicher so-

²² Vgl. auch Europäische Kommission (2001b): „In der Zeit nach dem Beitritt wird die Kommission als Hüterin der Verträge mit den gleichen Mitteln wie bei den derzeitigen Mitgliedstaaten prüfen, wie die neuen Mitgliedstaaten den *Besitzstand* in die Praxis umsetzen. Zu diesen Mitteln gehören regelmäßige Berichte der Kommission an den Rat über die Anwendung des Gemeinschaftsrechts sowie Vertragsverletzungsverfahren und ein Dialog mit den Mitgliedstaaten über Umsetzungsschwierigkeiten [...]“ (ebd.: 31)

wie zivilgesellschaftlicher Strukturen, sondern ein „Aufsatteln“ von EU *governance* Strukturen auf (noch unvollendete) post-sozialistische *patchwork* Systeme (diverse Kombinationen aus Übernahmen von verschiedenen westlichen Ländern, Empfehlungen verschiedener internationaler Organisationen, Neuentwicklungen und Überbleibseln des sozialistischen Systems). Das Beitrittsverfahren verfestigte damit diese *patchwork* Systeme, insoweit ihre einzelnen Bestandteile bereits EU-kompatibel waren, da die Aufmerksamkeit stärker auf die Übernahme noch nicht geltender Normen gerichtet wurde, als auf die Vervollständigung der Transformation im Sinne kohärenter Institutionenbildung. Die Transposition des *Acquis* (inklusive der Herstellung der *institutional capacity* für EU-Politiken) und das Beitrittsverfahren insgesamt führten außerdem zur Einrichtung von zusätzlichen Verwaltungsstrukturen und Gesetzen (von der EU geforderte und nicht geforderte).

Darüber hinaus führte die Konditionalität zu einem umfassenden formalen Normen-transfer (unter der Voraussetzung, dass Schlüsselakteure und Bevölkerung diese Normen partiell befürworteten). Die Beitrittspartnerschaften als das zentrale EU-Instrument in der Phase der intensivierten Heranführung waren zwar nicht rechtlich verbindlich, aber etablierten – wie Grabbe (1999a) argumentiert – die Kopenhagener Bedingungen durch die Einführung einer Kontrollprozedur (*Regular Reports*) und eines Sanktionssystems (Bindung der Beitrittsbeihilfen an Fortschritte bei der Erfüllung der Kopenhagener Kriterien) als quasi-rechtliche Verpflichtung, welche die politischen Entscheidungen in MOE stark beeinflusste. Neben der institutionellen Funktionsfähigkeit legte die EU dabei besonderen Wert auf die formal vollständige Übernahme ihrer Politiken, weniger auf deren spezifische Ausgestaltung. Obwohl die Europäisierungs-Agenda weitestgehend von der EU bestimmt war, hatten die Beitrittsländer damit innerhalb dieses Rahmens einen Handlungsspielraum für eine länderspezifische Umsetzung der Vorgaben. Dieser dokumentiert sich etwa in den nationalen Programmen zur Übernahme des *acquis* (NPAAAs). Dieser Handlungsspielraum wurde begrenzt durch die Kontrollfunktion der Kommission, in deren Kompetenz die Beurteilung der korrekten Implementation des EU-Rechts sowie das Management der Heranführungshilfen lagen und die damit die Einhaltung ihrer Prioritätensetzung überwachen konnte. Gegen die EU-Agenda gab es bemerkenswert wenig Widerstand in den MOE-Ländern. Dies lässt sich zum einen auf eine breite gesellschaftliche Basis für das Europäisierungsprojekt im Rahmen der Transformation zurückführen sowie auf das politische und ökonomische Interesse der Reformeliten an der EU-Integration (vgl. Bohle 2002). Zum anderen stimmte die weitgehend neo-liberale EU-Agenda im Wesentlichen mit dem bereits eingeschlagenen Transformationspfad überein, und alternative Positionen wurden (auch vor dem Hintergrund einer eher schwachen Zivilgesellschaft) kaum vertreten. Zudem korrespondierte die EU-Konditionalität mit einem in der post-sozialistischen politischen Kultur ohnehin vorhandenen technokratischen Politikverständnis, das die Debatte politischer Alternativen geradezu ausschloss (vgl. auch Grabbe 1999a).

Neben der vorhandenen Bereitschaft zur Europäisierung in den MOE-Ländern wurde die Wirksamkeit der Konditionalität zudem durch die damit verbundene Geschwindigkeit der Anpassungsprozesse unterstützt. Da die meisten Europäisierungsprozesse vor dem Beitritt 2004 abgeschlossen sein mussten, hatten die neuen EU-Mitglieder nur etwa sechs Jahre Zeit, ihre Institutionen und Politiken EU-konform zu reformieren. Die Auswirkungen der Heranführungsstrategie betreffen dabei sowohl die klassischen Bereiche europäischer Politik wie etwa Binnenmarktregulierung und sektorale Politiken als auch zusätzliche Reformanforderungen, die aufgrund der Kopenhagener Kriterien an die MOE-Länder gestellt wurden (im Bereich der Beschäftigungspolitik formuliert in den JAPs).

Die Ergebnisse der Europäisierungsprozesse sind daher allein schon aufgrund der Struktur der Anforderungen vermutlich z.T. ähnlich wie in den Mitgliedsstaaten, z.T. aber auch unterschiedlich.²³ Grabbe (2003) vermutet insbesondere Parallelen im Hinblick auf die Übernahme politischer Ideologien, die Verstärkung technokratischer Entscheidungsfindung, die Europäisierung von Verwaltungspraktiken sowie die Entstehung finanzieller Abhängigkeiten.

²³ Leiber (2005a) etwa schlussfolgert in ihrer Analyse der Implementation von Arbeitsrechtsrichtlinien in Polen: „My results so far show that in terms of misfit and implementation success Poland is more similar to the EU-15 than one might have expected.” (Leiber 2005a:25). Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass es sich bei der Transposition von EU-Richtlinien genau um den Bereich von Anforderungen handelt, der alte und neue Mitgliedsstaaten prinzipiell gleichermaßen betrifft.

2.4. Fazit: Konzeptioneller Ansatz für die Analyse von Beitrittsvorbereitungen in MOE

Das Europäisierungskonzept erscheint als ein sehr geeigneter Ansatz zur Untersuchung der Beitrittsvorbereitungen in MOE. Nach der zugrundegelegten Definition von „Europäisierung“ (s. Abschnitt 2.1.2.) müsste sich auch in den Transformationsstaaten zeigen lassen, dass die Übernahme von EU-Politiken die Logik nationaler Diskurse, Identitäten, politischer Strukturen und Inhalte verändert.²⁴ Ich konzentriere mich in dieser Arbeit auf die letzten beiden Aspekte und auf die Prozesse, die zur Institutionalisierung der EU-Normen in MOE geführt haben. Dazu werden die in Abschnitt 2.1.2. unterschiedenen institutionellen, strukturellen und kognitiven Europäisierungsmechanismen herangezogen. Um das Ausmaß der Europäisierung näher zu bestimmen, erscheint prinzipiell die Unterscheidung verschiedener Typen von Politikwandel von Hall (1993) hilfreich. Die einfachste Form des Politikwandels stellen danach lediglich Veränderungen wesentlicher Politikinstrumente dar, während die Politikziele und das Instrumentarium an sich unverändert bleiben (*first order change*). Darüber hinaus können aber innerhalb der bestehenden Prioritäten nicht nur einzelne Instrumente, sondern auch das grundsätzliche Instrumentarium geändert werden (*second order change*). Die tiefgreifendste Form des Politikwandels stellt schließlich die Transformation aller drei Politikkomponenten dar: Instrumente, *instrumental setting* und Prioritäten (*third order change* - Paradigmenwechsel). Zudem besteht die Möglichkeit, dass überhaupt kein Politikwandel stattfindet. Das Ausmaß des Politikwandels sagt jedoch noch nichts über den Erfolg eines Europäisierungsprozesses aus. Dazu sind zusätzlich die Anpassungsanforderungen bzw. der *misfit* zu berücksichtigen: bleibt der Politikwandel hinter den EU-Erfordernissen zurück, kann dies als Implementationsversagen gewertet werden und umgekehrt – geht er darüber hinaus, handelt es sich um „Übererfüllung“.

Wichtig für die Beurteilung der Europäisierungsergebnisse sind zudem die Übereinstimmung der konkreten Politiken mit der inhaltlichen Zielsetzung der EU-Regulierung und ihre Durchsetzung. Falkner et al. (2005) unterscheiden dazu vier Formen von Implementationsversagen: verspätete oder inhaltlich inkorrekte Übernahme von EU-Recht sowie das Fehlen von Kontrollinstrumenten bzw. Sanktionen. Unter „inhaltlich inkorrekt“ wäre hier auch die nur teilweise Durchführung erforderlicher Anpassungsmaßnahmen zu fassen.

²⁴ In ihrer Diskussion des Beitrittsbegriffs bestätigt Lendvai (2004) indirekt die prinzipielle Übereinstimmung von „Beitritt“ und „Europäisierung“, indem sie eine praktisch identische Definition (aber nicht den Begriff „Europäisierung“) verwendet: „*From the point of view of the candidate countries the term ‘accession’ reflects well on the process whereby they access or adopt a set of rules, norms, institutional structure, ideas and meanings, interests and identities.*“ (ebd.: 320)

Die Analyse der Beitrittsprozesse aus einer Europäisierungsperspektive in dieser Arbeit soll auch zur weiteren Theoriebildung beitragen, insbesondere was die Rolle verschiedener Europäisierungsmechanismen betrifft. Aufgrund der Breite der Europäisierungsprozesse in den Beitrittsländern lässt sich eine große Varianz an Politiktransfers gleichzeitig beobachten. Insbesondere erleichtert dies die Analyse der Auswirkungen verschiedener Europäisierungsmechanismen, da diese innerhalb eines Landes zum selben Zeitpunkt untersucht werden können und damit andere intervenierende Variablen (vor allem Strukturen des nationalen Politikfeldes) konstant gehalten werden können. Im Bereich Beschäftigungspolitik lassen sich verschiedene Europäisierungsmechanismen besonders gut vergleichen, da er durch einen Mix verschiedener Typen von EU-Politiken gekennzeichnet ist (s. Kapitel 3). Bei der Analyse der Vorbereitungsprozesse auf den EU-Beitritt sind allerdings zwei Besonderheiten im Vergleich zu Europäisierungsprozessen in Mitgliedsstaaten zu berücksichtigen: der größere *misfit* und die Konditionalität bewirken vermutlich, dass die Anpassungsmechanismen sich verschieben, also hinsichtlich derselben EU-Politiken abgewandelte Implementationsbedingungen greifen (s. Abschnitt 2.3.2.). Welche Auswirkungen dies auf die Ergebnisse der Politiktransfers hat, bleibt zu untersuchen.

In jedem Falle stellt die Analyse der Europäisierung eines nationalen Politikfeldes in seiner Gesamtheit ein Unterfangen dar, für das sich der Fall der Beitrittsländer aufgrund der Kompaktheit der Prozesse geradezu anbietet. Während sich die Europäisierungsforschung traditionell eher auf die (sanktionsbewehrte) Umsetzung von EU-Richtlinien konzentriert hat, erweitert der Beitrittsfall die Perspektive auf ein breiteres Spektrum von Europäisierungsprozessen, die mehr oder weniger stark „freiwillig“, d.h. in größerem Ausmaß von der Kooperation der nationalen politischen Akteure abhängig sind. Deren Rolle rückt damit gegenüber dem *institutional misfit* stärker in den Fokus der Betrachtungen, so wie es auch in der jüngeren Europäisierungsforschung nahe gelegt wird (s. Abschnitt 2.1.2.). Für die Regierungen der Beitrittsländer heißt das etwa: Sind sie offen für die Übernahme der EU-Bedingungen (Euroskeptizismus vs. -optimismus)? Wie groß ist der „Sozialisationsdruck“, d.h. inwieweit werden sie mit EU-Verfahren und -politiken vertraut gemacht? Inwieweit legt ihre Problemwahrnehmung die Übernahme von EU-Politiken nahe und inwieweit passen diese in ihre politische Strategie? Auf der anderen Seite stellt sich die Frage, wie aktiv die EU, insbesondere die Kommission, ihre Politiken unter Konditionalitätsbedingungen durchsetzt.

Für die Frage nach dem Einfluss der EU-Beschäftigungspolitik auf nationale Arbeitsmarktreformen im Beitrittsprozess sind aufgrund der Konditionalität genau wie in den Mitgliedsländern zunächst einmal alle gültigen EU-Regulierungen umsetzungsrelevant (zur EU-Beschäftigungspolitik s. ausführlich Kapitel 3). D.h. für die Beschäftigungspolitik (s.a. Tabelle 1 im Anhang):

- *hard law*: verbindliche Vorgabe institutioneller Modelle (vor allem Arbeitsrichtlinien, Koordination der Sozialversicherungssysteme)
- *soft law*: Bereitstellung struktureller Anreize (vor allem ESF-Programme)
- *framing regulation (benchmarking/monitoring)*: Bereitstellung legitimer Problemlösungsstrategien (EBS)

Umsetzungszeitpunkt war in der Regel der Beitrittstermin, nur in Ausnahmefällen wurden Übergangsfristen ausgehandelt. Darüber hinaus sind beschäftigungspolitische Anforderungen zu berücksichtigen, welche die EU den Beitrittsländern *ad hoc* im Rahmen ihrer Heranführungsstrategie präsentierte (Beitrittspartnerschaften und regelmäßige Berichte, JAPs).

Im Hinblick auf die abhängige Variable zielt die Fragestellung vor allem auf den politischen *output* in der Phase der Vorbereitung auf den EU-Beitritt, d.h. Gesetzgebung, Programme etc. im Zeitraum 1998-2004 (*policies*). Untersucht werden soll EU-induzierter Politikwandel, insbesondere in Bezug auf längerfristige, institutionelle Arbeitsmarktreformen.

Zur Erklärung des Politikwandels werden auf Grundlage der Europäisierungsliteratur grundsätzlich drei Faktoren herangezogen:

- *misfit*: Vergleich der bestehenden nationalen mit der zu übernehmenden EU-Regulierung – „Passgenauigkeit“ der Politiken und Grad ihrer Institutionalisierung (auch: Gibt es bereits parallele oder gegenläufige Politikentwicklungen?)
 - ➔ Hypothese 1: Hoher *misfit* erzeugt hohen Anpassungsdruck und macht Politikwandel/ Anpassung wahrscheinlicher. Allerdings können zu hohe Anpassungskosten Verweigerung bzw. Verzögerungen bedingen.
- nationale Bedingungen im Politikfeld: organisatorische Strukturen der Entscheidungsprozesse, v.a. Akteurskonstellationen, Verteilung der politisch-institutionellen Ressourcen, Veto-Gruppen im politischen Prozess, kultureller Rückhalt der EU-Normen/„Resonanz“ (Welchen Einfluss haben EU-Opportunisten bzw. – Normentrepreneurs?)
 - ➔ Hypothese 2: Dominanz von EU-Unterstützern fördert Anpassung/ Politikwandel.

- Umsetzungsmechanismen (Bedingungen des *Policy Transfers*)

Dieser letzte Faktor ist aufgrund der Dominanz der institutionalistischen Perspektive in der Europäisierungsliteratur am wenigsten entwickelt (s.a. Abschnitt 2.2.). Mein Argument ist, dass die festgestellte Relevanz des EU-Politiktyps für die Umsetzung letztlich darin begründet ist, dass die Anpassung innerhalb der Mitgliedsstaaten sich auch maßgeblich nach den verschiedenen Implementationsmechanismen richtet, die in die verschiedenen Instrumente von EU-Politik „eingeschrieben“ sind. Insbesondere legt der jeweilige Regulierungstyp fest, in welchem Ausmaß EU-Akteure den Anpassungsprozess beeinflussen können (Sanktionsmöglichkeiten etc.). Deswegen ist die Art der EU-Politikinstrumente umsetzungsrelevant (*Hard law, soft law, framing regulation*). Letztlich ist für die Umsetzung jedoch nicht der EU-Politiktyp an sich, sondern die Frage, welchen Charakter der jeweilige *Policy Transfer* (im Sinne der verschiedenen Dimensionen zwischen Zwang und Freiwilligkeit) hat, entscheidend. Im Falle der EU-Osterweiterung ist diese Unterscheidung besonders notwendig, weil hier nicht nur die jeweilige EU-Politik den Transfer-Charakter maßgeblich bestimmt, sondern auch der von der EU durch die Heranführungsstrategie gesetzte Rahmen für die Umsetzung der EU-Politiken. Der Anpassungsprozess ist in den Beitrittsländern – im Unterschied zu den Mitgliedsländern – durch eine andere Rolle der EU (Strukturierung der Umsetzung im Rahmen der Heranführungsstrategie/ Konditionalität) gekennzeichnet. Im Prinzip verschiebt das Konditionalitätsregime im Zuge des Beitritts alle unverbindlichen EU-Politiken ein Stück weit mehr in Richtung „Zwang“ auf der *Policy-Transfer*-Skala, während es die verbindlichen ein geringes Stück Richtung „Freiwilligkeit“ verschiebt.

→ Hypothese 3: Starke Positionen von EU-Akteuren im Anpassungs-/Transferprozess – sei es durch Sanktionsmöglichkeiten oder Konditionalität – fördern raschen EU-konformen Politikwandel. Allerdings führen günstige nationale Bedingungen selbst bei schwachen EU-Positionen im Transferprozess zu erfolgreicher Anpassung über kognitive Mechanismen.

Kriterium für erfolgreiche Europäisierung ist immer die (fristgemäße) institutionelle Anpassung an die jeweiligen EU-Normen (Übernahme von EU-Recht, Anpassung von Institutionen, Anpassung politischer Verfahren), d.h. eine Schließung der ursprünglichen *misfit*-Lücke.

Bevor in Kapitel 4 mit der empirischen Analyse des beschäftigungspolitischen Anpassungsbedarfs in den Beitrittsländern begonnen wird, werden im folgenden Kapitel zunächst noch die Hintergründe und Wirkmechanismen der EU-Beschäftigungspolitik dargestellt. Dies ist notwendig, um später den Einfluss der EU-Beschäftigungspolitik in den Beitrittsländern angemessen bewerten zu können. Insbesondere sollen die verschiedenen Regulierungstypen der EU-Beschäftigungspolitik und vorliegende Erkenntnisse über ihre Umsetzung in den Mitgliedsstaaten systematisiert werden.

3. Hintergründe und Wirkmechanismen der EU-Beschäftigungspolitik

3.1. Charakteristika der EU-Beschäftigungspolitik

3.1.1. Entwicklung des Politikfeldes bis zur EU-Osterweiterung 2004²⁵

Beschäftigungspolitische Aktivitäten vor Maastricht 1992

Für eine Analyse der Europäisierung der Beschäftigungspolitik in den MOE-Beitrittsländern ist es zunächst essentiell, die Charakteristika dieses EU-Politikfeldes näher zu bestimmen. Wie in Kapitel 2 deutlich wurde, sind Europäisierungsprozesse zum einen wesentlich von den Bedingungen abhängig, welche die jeweilige EU-Politik setzt, zum anderen von den nationalen Gegebenheiten im betreffenden Politikfeld.

Die Bedeutung von Beschäftigungspolitik – umfassend verstanden als Regulierung der Arbeitsmärkte²⁶ – wird heute vor dem Hintergrund der Internationalisierung vor allem darin gesehen, dass Arbeitskosten und Arbeitsbedingungen die Standortentscheidung von (transnationalen) Unternehmen beeinflussen. Der Grad, in dem sich Beschäftigung, Arbeitszeit und Löhne den wirtschaftlichen Veränderungen anpassen (können), wird häufig als Arbeitsmarktflexibilität bezeichnet. Kontrovers diskutiert wird vor allem die (prominent von der OECD jobs study 1994 vertretene) These, dass die schlechte Beschäftigungsleistung der EU-Länder (andauernde Massenarbeitslosigkeit/ hohe Langzeitarbeitslosigkeit, niedrige Beschäftigungsquote) eine Folge ihrer inflexiblen Arbeitsmärkte sei. Praktisch war die Beschäftigungspolitik in den OECD-Ländern seit den 1980er Jahren jedenfalls stark von diesen *low road* Forderungen nach höherer Arbeitsmarktflexibilität geprägt. (Nach unten) flexible Lohnstrukturen, Qualifikationen, Arbeitsverträge (Kündigungsschutz und Beschäftigungsaufnahme), -zeiten und -formen sollten (insbesondere in der EU) die Wettbewerbsfähigkeit steigern, Arbeitsplätze schaffen, Arbeitslosigkeit reduzieren und wirtschaftliche Innovationen anstoßen. Der in diesem Diskurs unterstellte Zusammenhang zwischen Arbeitsmarktflexibilität und –leistungsfähigkeit ist allerdings keineswegs belegt. Der Gefahr eines *race to the bottom* (Deregulierung und Wettbewerb um die niedrigsten Arbeitskosten) kann prinzipiell durch (internationale) Reregulierung begegnet werden (vgl. auch Schäfer 2002). Eine alternative Strategie ist die Etablierung regionaler Regulierung auf EU-Ebene.

²⁵ Zur Entwicklung der Beschäftigungspolitik auf EU-Ebene vgl. Tidow 1999; Aust 2000; Behning 2001; Falkner 2000; Geyer 2000; Goetschy 1999; Gomà 1996; Schäfer 2002; Schmid/Kull 2004; Falkner 2004; Falkner et al. 2005 u.a.

²⁶ In diesem Sinne schaffen und gestalten beschäftigungspolitische Instrumente relevante Arbeitsmarktinstitutionen wie das Arbeitsrecht, die Kollektivbeziehungen, die Arbeitsmarktpolitik i.e.S. (Integration Arbeitsloser) sowie die Übergänge zwischen dem Arbeitsmarkt und dem Bildungs- bzw. Sozial- und Rentensystem (vgl. Schmid 1998, 2002).

Die EU-Integration lässt sich prinzipiell als gesellschaftliches Projekt wirtschaftlicher, politischer und ideeller Regionalisierung verstehen. Ziel dieses Projektes ist in erster Linie die europäische Angleichung (Konvergenz) der Wirtschaftsverhältnisse, die durch die Herausbildung einer europäischen Regulationsweise sowie die institutionelle und diskursive Legitimierung des Integrationsprozesses unterstützt und vorangetrieben wird. In der aktuellen Phase, die in der Lissabon-Strategie ihren offenkundigen Ausdruck findet, geht es zentral um die Transformation der EU-Ökonomie in die führende wissensbasierte Wirtschaft der Welt. In einzelnen Politikbereichen, wie zum Beispiel der Beschäftigungspolitik, spiegelt sich dieses integrative Projekt der Herausbildung eines „europäischen Wettbewerbsstaates“ (Bohle 2000) in unterschiedlicher Weise wider. Die Wettbewerbsfähigkeit der EU soll vor allem über die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) gefördert werden, flankiert von einer wachstumsorientierten europäischen Industriepolitik, aktiven Innovationsförderung, Modernisierung der Infrastruktur sowie beschäftigungspolitischen Reformen. Das überwiegend negative (d.h. deregulierende, nationale Hindernisse abbauende) Binnenmarktprojekt wurde damit seit dem Unionsvertrag von Maastricht schrittweise um positive Integrationspolitiken ergänzt und die Kompetenzen der EU-Ebene erweitert. Tatsächlich war es in erster Linie die stabilitätsorientierte Geldpolitik, die infolge der Maastricht-Kriterien von den Teilnehmerstaaten an der WWU verfolgt wurde, die zur Entwicklung eines europäischen beschäftigungspolitischen Ansatzes führte (vgl. auch Commission 2002). Im Sinne des (neo-)funktionalistischen Konzepts der *spill-over* waren die fehlenden sozialpolitischen Kompetenzen der EU in diesem Integrationsstadium zu einem Hindernis für ihre ökonomische Entwicklung geworden (vgl. auch Leibfried/ Pierson 2000; Falkner 1998).

EU-Politik kann sich (zunächst) mit fast allen Themen öffentlicher Politik befassen, die Kompetenzzuordnung ist allerdings im Detail höchst unterschiedlich geregelt. Die Kernbereiche betreffen den Gemeinsamen Markt, die Wirtschafts- und Währungsunion sowie die begleitenden Politiken, etwa Agrar- und Strukturpolitik. Im beschäftigungspolitischen Bereich (Art. 125ff. EGV) ist jegliche Harmonisierung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedsstaaten ausgeschlossen. Die rechtliche Verbindlichkeit beschäftigungspolitischer Maßnahmen der EU ist damit relativ gering. Der supranationale Einfluss der EU-Organe wird durch das Subsidiaritätsprinzip eingedämmt. D.h. grundsätzlich liegt die unmittelbare Kompetenz für die Beschäftigungspolitik bei den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Ausschließlich die Mitgliedstaaten bestimmen über die inhaltliche Ausrichtung und die zu treffenden Maßnahmen ihrer Beschäftigungspolitik.

Seit den 1970er Jahren ist die Europäische Gemeinschaft in zunehmendem Maße beschäftigungspolitisch aktiv geworden. Gemeinschaftliche Beschäftigungsregulierung betraf zunächst vor allem **Freizügigkeitsverordnungen** und EG-Richtlinien zur **Chancengleichheit** für Frauen und Männer sowie zum **Beschäftigtenschutz**. Dabei ging es um die arbeitsrechtliche Mindestangleichung der Arbeitsbedingungen in den Mitgliedsstaaten im Hinblick auf den Binnenmarkt sowie den Gleichbehandlungsgrundsatz in den Römischen Verträgen.

Im institutionellen Bereich wurde 1970 der **Ständige Ausschuss für Beschäftigungsfragen** eingerichtet. Er setzte sich tripartistisch aus den Arbeitsministern, den Sozialpartnern und der Kommission zusammen. Die nationalen Beschäftigungspolitiken sollten zwar durch den Ausschuss mit Gemeinschaftszielen koordiniert werden. Allerdings blieb seine Arbeit ineffektiv, hauptsächlich wegen der Zahl der Teilnehmer, einem stark formalisiertem Vorgehen und mangelndem Interesse der Minister an transnationaler Beschäftigungssteuerung (vgl. Goetschy 1999). Der Ausschuss wurde mit der Amsterdamer Vertragsrevision reformiert (Tidow 1999: 67).²⁷ Seit 2003 wurde der Ausschuss auf Vorschlag der europäischen Sozialpartner und der Kommission durch den tripartistischen Sozialgipfel für Wachstum und Beschäftigung ersetzt.²⁸ Dieser findet jährlich vor dem EU-Frühjahrgipfel statt und dient als gemeinsame Plattform zur Abstimmung über die Vorhaben zur Verwirklichung der Lisbon Agenda 2000. Diese tripartistische Konzertierung umfasst derzeit vier Bereiche: makroökonomischer Dialog, Beschäftigung, Sozialschutz sowie allgemeine und berufliche Bildung.

Außerdem gab es zwischen 1975 und 1978 vier „**European Tripartite Employment conferences**“, die in der Situation der Wirtschaftskrise auf Druck von ETUC zustande kam, um einen gemeinsamen Wirtschafts- und Beschäftigungsansatz zu entwickeln. Auch diese Initiative blieb wirkungslos: nationale Folgemaßnahmen fehlten und UNICE zeigte eine grundsätzlich negative Haltung. Der bereits 1957 eingerichtete **Europäische Sozialfonds** (ESF) zur Kofinanzierung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen der Mitgliedsstaaten dagegen wurde 1971 erstmals grundlegend reformiert und förderte nun nach Zielgruppen inhaltlich ausgewählte Projekte (vgl. Falkner 2004).

Mit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) wurde 1987 die Kompetenz der Gemeinschaft für **Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz** eingeführt. In der Folge wurden u.a. verschiedene Richtlinien zu Mutterschaftsregelungen und Arbeitszeit erlassen. Außerdem wurden in den 1980er Jahren zahlreiche **Strukturfondsinitiativen** ergriffen, um Risikogruppen des Arbeitsmarktes (Frauen, Jugendliche und Lang-

²⁷ Beschluss 1999/207/EG des Rates vom 9. März 1999 zur Reform des Ständigen Ausschusses für Beschäftigungsfragen und zur Aufhebung des Beschlusses 70/532/EWG.

²⁸ Beschluss 2003/174/EG des Rates vom 6. März 2003 zur Einrichtung eines Dreigliedrigen Sozialgipfels für Wachstum und Beschäftigung; vgl. auch Communication (COM(2002)341 final) on the European Union social dialogue process (http://ec.europa.eu/employment_social/news/2002/jul/socdialog_en.pdf, download: 2.7.2007).

zeitarbeitslose) sowie wirtschaftlich benachteiligte Regionen zu fördern. Der **Europäische soziale Dialog** wurde auf Initiative des damaligen Präsidenten der Kommission Jacques Delors auf bilateraler Ebene weiterentwickelt. Seit 1985 fanden regelmäßige Treffen zwischen den drei europäischen Sozialpartner-Organisationen statt. Die europäischen Sozialpartner verabschiedeten auch gemeinsame Entschlüsse, Erklärungen und Stellungnahmen, die allerdings rechtlich nicht verbindlich waren.

Schließlich gab erstmals der Vertrag von Maastricht dem Beschäftigungsthema eine spezifische Aufmerksamkeit (vgl. Goetschy 1999). Das **Sozialkapitel** ermöglichte dem Rat mit qualifizierter Mehrheit Direktiven zur Integration Benachteiligter am Arbeitsmarkt anzunehmen sowie mit Einstimmigkeit über finanzielle Beiträge zur Förderung von Beschäftigung und Stellenschaffung zu entscheiden. Aufgrund eines Abkommens zwischen den Sozialpartnern vom 31. Oktober 1991, das in den Vertrag von Maastricht aufgenommen wurde, konnte zudem den von den europäischen Sozialpartnern ausgehandelten Vereinbarungen durch Beschluss des Rates Rechtskraft verliehen werden. Dieses „**Sozialpartnerverfahren**“ bedeutete eine neue Verbindlichkeit für die EU-Sozialpartnerabkommen, da sie in das innerstaatliche Recht der Mitgliedstaaten umgesetzt werden müssen (zu Einzelheiten des Verfahrens vgl. Falkner 1998). Dieses Verfahren liegt inzwischen drei EU-Richtlinien zugrunde (über den Elternurlaub 1995, Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse 1997 und befristete Beschäftigungsverträge 1999).

Entwicklung der Europäischen Beschäftigungsstrategie

In diesem Umfeld wurde es der Kommission in den 1990er Jahren möglich, das Thema „Beschäftigung“ auf die Tagesordnung der Gemeinschaft zu bringen. Das **Delors-Weißbuch** zu Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung (Kommission 1993) hatte das Ziel, der sozialen Dimension des europäischen Integrationsprozesses einen neuen Einfluss zu verschaffen und regte eine breite Debatte um eine Europäische Beschäftigungsstrategie an. Die ursprüngliche Absicht der Kommissionsvorschläge, keynesianische und angebotsorientierte Maßnahmen in der Beschäftigungsstrategie zu verknüpfen, wurde allerdings letztlich nicht umgesetzt (vgl. Goetschy 1999).

Vor dem Hintergrund rapide steigender Arbeitslosigkeit Anfang der 1990er Jahre wurden dann auf dem Gipfel von Essen Mitte Dezember 1994 erstmals Prioritäten für eine Beschäftigungspolitik der EU festgelegt. Letztlich waren es jedoch politische Forderungen (u.a. der Neu-Mitglieder Österreich und Schweden, des Europäischen Parlaments, des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie der Gewerkschaften) nach einem Gegengewicht zum Stabilitätspakt in Vorbereitung auf die Wirtschafts- und Währungsunion (Maastricht-Kriterien), die schließlich – gegen den Widerstand vieler Mitgliedsstaaten - zur Aufnahme eines **Beschäftigungskapitels** in den EG-Vertrag in Amsterdam 1997 führte (vgl. Keller 1999). Damit wurde der Beschäftigungspolitik erstmals rechtlich der gleiche Stellenwert zuerkannt wie anderen wirtschaftspolitischen Themen.

Bis zum Vertrag von Amsterdam hatte sich die gemeinschaftliche Beschäftigungspolitik auf Einzelmaßnahmen im Bereich der Strukturpolitik, der Sozialpolitik und der Bildungs- und Jugendpolitik beschränkt. Auf dem Europäischen Rat von Amsterdam im Juni 1997 wurden in den EG-Vertrag ein Titel zur Beschäftigung (Art. 125 - 130) sowie als neue Gemeinschaftstätigkeit die Förderung der Koordinierung der nationalen Beschäftigungspolitiken (Art. 3) aufgenommen. Mit diesen Ergänzungen hat sich aber an der vorrangigen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten in der Beschäftigungspolitik nichts geändert. Ziel ist gemäß Art. 125 die Förderung der Qualifizierung, Ausbildung und Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer sowie der Fähigkeit der Arbeitsmärkte, auf die Erfordernisse des wirtschaftlichen Wandels zu reagieren. Dazu wurden der Gemeinschaft auf zwei Ebenen begrenzte Handlungsmöglichkeiten zur Ergänzung der vorrangigen einzelstaatlichen Beschäftigungspolitiken eröffnet:

- Zum einen wurde gemäß Art. 128 des EG-Vertrags ein **jährliches Berichts- und Überprüfungsverfahren** eingeführt. Kommission und Rat erstellen einen gemeinsamen Jahresbericht zur Beschäftigungslage in der Gemeinschaft. Der Europäische Rat beschließt dann Schlussfolgerungen dazu, die auf Vorschlag der Kommission die Grundlage für die beschäftigungspolitischen Leitlinien bilden. Daraufhin legt jeder Mitgliedstaat einen Bericht vor, der die nationale Umsetzung der beschäftigungspolitischen Leitlinien dokumentiert. Der Rat prüft diese Berichte und kann auf Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit Empfehlungen an die Mitgliedstaaten richten.
- Zum anderen kann der Rat nach Art. 129 des EG-Vertrags **Anreizmaßnahmen zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten** und zur Unterstützung ihrer Beschäftigungsmaßnahmen durch Initiativen beschließen, die einen Informations- und Verfahrensaustausch sowie vergleichende Analysen und Gutachten ermöglichen. Eine Harmonisierung mitgliedstaatlicher Rechts- und Verwaltungsvorschriften ist jedoch ausdrücklich ausgeschlossen.

Als neues beratendes Gremium wurde der **Beschäftigungsausschuss** eingerichtet (s.o.), der durch Stellungnahmen die Koordinierung der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik der Mitgliedstaaten fördern sollte. Mit Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam 1999 verlieh Artikel 13 der Europäischen Union außerdem neue Befugnisse in der **Bekämpfung von Diskriminierungen** aus Gründen der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion, der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters und der sexuellen Ausrichtung.

Bereits im November 1997 hatte der Europäische Rat von Luxemburg die Bestimmungen des neuen Beschäftigungstitels in Form von jährlichen beschäftigungspolitischen Leitlinien, nationalen beschäftigungspolitischen Aktionsplänen und einem Gemeinsamen Beschäftigungsbericht präzisiert ("**Luxemburg-Prozess**"). „Europäische Beschäftigungspolitik“ wurde damit praktisch als Mehrebenenkonzept definiert, das ein ge-

meinsames Vorgehen der Mitgliedsstaaten unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips umfasst. Konkret drückt sich dieser Ansatz in einer Abstimmung der Beschäftigungspolitik auf europäischer Ebene auf der Grundlage beschäftigungspolitischer Leitlinien aus, die erstmals im Dezember 1997 vom Arbeits- und Sozialministerrat beschlossen wurden. Der Rat legte auf Vorschlag der Kommission jährlich mit qualifizierter Mehrheit beschäftigungspolitische Leitlinien fest, welche die Mitgliedsstaaten in ihrer Beschäftigungspolitik berücksichtigen sollten (Vorlage nationaler Aktionspläne und Durchführungsberichte). Das Verfahren soll durch einen jährlichen Politikzyklus und die Transparenz des Verfahrens Handlungsdruck erzeugen, Lernprozesse auslösen und die Konvergenz der Beschäftigungssituation in der EU befördern (vgl. Schmid/ Kull 2004). Es ist durch folgende Merkmale gekennzeichnet:

- **Integrierter Ansatz** der beschäftigungspolitischen Leitlinien (Übereinstimmung mit den Grundzügen der Wirtschaftspolitik): Schwerpunktbereiche; Verbindung nationaler und europäischer Finanzinstrumente (ESF) zur Unterstützung der nationalen Aktionspläne;
- **Konvergenzprozess**: Einpassung nationaler beschäftigungspolitischer Vorhaben in die europäische koordinierte Beschäftigungsstrategie auf der Basis gemeinsamer Verpflichtungen und Überzeugungen;
- **Monitoringprozess** der nationalen Beschäftigungspolitiken: Messung und Bewertung von Fortschritten;
- **Empfehlungen** für einzelne Länder (1999 erstmals 52 spezifische Empfehlungen des Rates zur Beschäftigungspolitik an die Mitgliedsstaaten).

Der Luxemburg-Prozess („*Open Method of Co-ordination*“ - OMC) wurde auf europäischer Ebene durch den Köln-Prozess (makro-ökonomischer Dialog für ein möglichst spannungsfreies Zusammenspiel von Lohnentwicklung, Finanz- und Geldpolitik) und den Cardiff-Prozess (nationale und europäische Strukturreformberichte) ergänzt. Alle drei zusammen bildeten die Pfeiler des **Europäischen Beschäftigungspaktes**, der Mitte 1999 in Köln als umfassendes Gesamtkonzept zur Förderung der Beschäftigung geschlossen wurde.

Im Mittelpunkt des Europäischen Rates zu Beschäftigung und Innovation in Lissabon im März 2000 stand die Thematik "Beschäftigung, Wirtschaftsreformen und sozialer Zusammenhalt". Die Mitgliedstaaten einigten sich auf das strategische Ziel, die EU bis zum Jahr 2010 zum weltweit dynamischsten und wettbewerbsfähigsten, auf Innovation und Wissen gegründeten Wirtschaftsraum zu machen. Eine deutliche Erhöhung der Beschäftigungsquote ist eines der Hauptziele der "**Lissabon-Strategie**" (ergänzt durch die Beschlüsse des Europäischen Rats von Stockholm im März 2001). Bei einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate von 3 % sollte die Umsetzung von Strukturreformen eine Erhöhung der Beschäftigungsquote in der EU von 61 % im Jahr 2000 auf 67 % bis 2005 und auf rund 70 % bis 2010 ermöglichen. Die Beschäftigungsquote der Frauen sollte von 51 % auf 57 % bis 2005 und auf über 61 % bis 2010 angehoben werden. Außerdem sollte die durchschnittliche Beschäftigungsquote in der EU für ältere Männer und Frauen (zwischen 55 und 64) bis 2010 auf 50 % steigen. Schwerpunkte liegen ferner bei der Förderung der Informations- und Kommunikationstechnologien sowie der Schaffung eines europäischen Forschungsraumes und eines günstigen Umfeldes für die Gründung innovativer Unternehmen. Ein entsprechender Maßnahmenkatalog im Bildungs- und IT-Bereich sowie die geplante Liberalisierung der Energie- und Telekommunikationsmärkte, die Vollendung des Binnenmarktes für Finanzdienstleistungen sowie die Modernisierung der sozialen Schutzsysteme flankieren die beschäftigungspolitischen Zielsetzungen. Im Sprachgebrauch von Lissabon wird das „Übergang vom Wohlfahrtsstaat zum aktiven Sozialstaat“ genannt: Die Beschäftigungspolitik der EU konzentriert sich darauf, die Erwerbslosen zu aktivieren – durch Konditionalisierung der Sozialleistungen und weitere Anreizmaßnahmen bzw. Sanktionen soll der Druck zu Arbeitssuche und –aufnahme erhöht, durch nachfrageorientierte Qualifizierung und Förderung die „Beschäftigungsfähigkeit“ verbessert werden (angebotsorientierte Beschäftigungspolitik). Auf der Tagung des Europäischen Rates in Göteborg wurden die Beitrittsländer aufgefordert, die der „Lissabon-Strategie“ zu Grunde liegenden wirtschaftspolitischen, sozialpolitischen und umweltpolitischen Zielsetzungen in ihre nationale Politik zu integrieren.

Reform der Europäischen Beschäftigungsstrategie 2003

2003 wurde die Beschäftigungsstrategie überarbeitet, um sie übersichtlicher zu machen und besser mit den wirtschaftspolitischen Leitlinien zu verzahnen (vgl. Commission 2002). In ihrem Fünf-Jahresbericht zur Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS) für den Zeitraum 1997-2002 hatte die Kommission zwar eine positive Bilanz gezogen, aber auch auf einige Probleme verwiesen (für eine kurze Zusammenfassung vgl. Schüttpelz 2004). Mit der EBS wurde zum ersten Mal eine koordinierte Beschäftigungsstrategie auf EU-Ebene verwirklicht und im Gefolge des Amsterdamer Vertrags ein neues europäisches Politikfeld geschaffen. Die EBS regte die Entwicklung nationaler Beschäftigungspolitiken in Richtung der gemeinsamen Ziele bzw. der Leitlinien an und stärkte ihre Kohärenz. Sie förderte die Verständigung über gemeinschaftliche beschäftigungspolitische Prioritäten und quantifizierte Zielsetzungen. Die EBS intensivierte auch den Erfahrungsaustausch über die Wirkungen beschäftigungspolitischer Maßnahmen in den Mitgliedsstaaten. In einem gewissen Grad hat sie auch zu einer verbesserten Koordination zwischen den beschäftigungspolitischen Akteuren geführt. Die Hauptprobleme der EBS waren ihre mangelnde Verbindlichkeit, unzureichenden Finanzierungsgrundlagen, geringe Effizienz, unzureichende Evaluierung und mangelnde Passgenauigkeit der Leitlinien mit nationalen Beschäftigungsregimen. Kritisiert wurde auch der bürokratische Charakter des Verfahrens, der originär politische Diskussionen über die Ursachen der Arbeitsmarktprobleme und entsprechend angemessene Maßnahmen nicht eben förderte.

Im April 2003 legte die Kommission schließlich einen formellen Entwurf neuer beschäftigungspolitischer Leitlinien und Empfehlungen vor, die nach Billigung durch den Europäischen Rat in Thessaloniki im Juli 2003 abschließend beraten und verabschiedet wurden. In der neuen EBS werden drei übergreifende Ziele formuliert:

- Vollbeschäftigung einschließlich der Einhaltung der Zielvorgaben von Lissabon und Stockholm für die Beschäftigung;
- Förderung der Arbeitsqualität und Arbeitsproduktivität unter Berücksichtigung des Bedarfs an besseren Arbeitsplätzen in einer wissensintensiven Volkswirtschaft und der Notwendigkeit zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der EU;
- Stärkung des Zusammenhalts und Förderung eines integrativen Arbeitsmarktes durch Abbau der sozialen und regionalen Unterschiede bei der Beschäftigung.

Die zehn neuen beschäftigungspolitischen Leitlinien, die sich an den übergreifenden Zielen orientieren, beinhalten: aktive und präventive Maßnahmen für Arbeitslose und Nichterwerbspersonen; Arbeit lohnend machen und entsprechende Anreize schaffen; Schaffung von Arbeitsplätzen und Unternehmergeist; Überführung von nicht angemel-

deter Erwerbstätigkeit in reguläre Beschäftigung; Erhöhung des Arbeitskräfteangebots und Förderung des aktiven Alterns; Bewältigung des Wandels und Förderung der Anpassungsfähigkeit in der Arbeitswelt; Förderung des Aufbaus von Humankapital und des lebenslangen Lernens; Gleichstellung der Geschlechter; Förderung der Integration und Bekämpfung der Diskriminierung benachteiligter Gruppen auf dem Arbeitsmarkt; Überwindung regionaler Disparitäten bei der Beschäftigung. Diese Aufgabenstellungen werden durch folgende quantifizierte Zielvorgaben untermauert (vgl. Rat 2005²⁹):

— jedem Arbeitslosen einen Neuanfang zu ermöglichen (binnen sechs Monaten nach Eintritt der Arbeitslosigkeit im Fall von Jugendlichen und binnen zwölf Monaten im Fall von Erwachsenen), d.h. eine Ausbildung, Umschulung, Berufserfahrung, einen Arbeitsplatz oder eine andere Beschäftigungsmaßnahme (gegebenenfalls in Kombination mit einer kontinuierlichen Unterstützung bei der Arbeitssuche),³⁰

— bis zum Jahr 2010 25 % der Langzeitarbeitslosen an einer aktiven Maßnahme, d.h. einer Ausbildung, Umschulung, Berufserfahrung oder einer anderen Beschäftigungsmaßnahme teilnehmen zu lassen (mit dem Ziel, den Durchschnitt der drei führenden Mitgliedstaaten zu erreichen),³¹

— Arbeitssuchenden überall in der Europäischen Union Zugang zu sämtlichen von den Arbeitsverwaltungen der Mitgliedstaaten bekannt gegebenen Stellenangeboten zu geben (bis 2005),

— bis 2010 das effektive Durchschnittsalter beim Ausscheiden aus dem Erwerbsleben auf Ebene der Europäischen Union um fünf Jahre anzuheben (im Vergleich zu 59,9 im Jahr 2001),

— bis 2010 für mindestens 90 % der Kinder zwischen drei Jahren und dem Schulpflichtalter und für mindestens 33 % der Kinder unter drei Jahren Betreuungsplätze zur Verfügung zu stellen,

— die durchschnittliche Schulabbrecherquote für die Europäische Union auf höchstens 10 % zu senken, bis 2010 mindestens 85 % der 22-jährigen in der Europäischen Union die Sekundarstufe II abschließen zu lassen,³²

— den durchschnittlichen Anteil der Erwachsenen im erwerbsfähigen Alter (Altersgruppe 25—64 Jahre) in der Europäischen Union, die am lebenslangen Lernen teilnehmen, auf mindestens 12,5 % anzuheben.³³

²⁹ ENTSCHEIDUNG DES RATES vom 12. Juli 2005 über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten (2005/600/EG).

³⁰ Dieses Ziel wurde bereits in den ersten Leitlinien 1998 festgelegt und sollte innerhalb von fünf Jahren, d.h. bis 2003, umgesetzt werden (alle Leitlinien sind verfügbar unter http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/guidelines_de.htm).

³¹ Ein ähnliches Ziel wurde bereits in den Leitlinien 1998 festgelegt, nämlich die Erhöhung des Anteils der Arbeitslosen in aktiven Maßnahmen mit dem Ziel, eine schrittweise Annäherung an den Durchschnitt der drei erfolgreichsten Mitgliedstaaten, mindestens aber einen Anteil von 20 % zu erreichen.

³² Ein ähnliches Ziel wurde bereits in den Leitlinien 2001 festgelegt, nämlich Maßnahmen zu konzipieren, die darauf abzielen, die Zahl der 18- bis 24-Jährigen, die lediglich über einen Abschluss der Sekundarstufe I verfügen und keine weiterführende Schul- oder Berufsausbildung durchlaufen, bis zum Jahr 2010 zu halbieren.

³³ Dieses Ziel wurde bereits in den Leitlinien 2001 festgelegt, allerdings ohne Quantifizierung.

Soweit dies aus der einschlägigen Literatur und Dokumenten erschließbar ist, scheinen weder bei der Entwicklung noch bei der Reform der Europäischen Beschäftigungsstrategie die spezifischen Bedarfe und Interessen der zukünftigen MOE-Mitgliedsländer eine besondere Rolle gespielt zu haben (s.a. Abschnitt 4.2.1). Vielmehr wurde die mit Blick auf die sozioökonomische Situation der alten Mitgliedsstaaten entwickelte Beschäftigungsstrategie im Zuge der Beitrittsvorbereitungen weitgehend unreflektiert auch auf die zukünftigen Mitglieder übertragen. Es ist zwar nicht auszuschließen, dass bei der Reform der Beschäftigungsstrategie 2003 eine gewisse informelle Einflussnahme (auch) seitens der zukünftigen Mitgliedsländer stattfand, dies ist jedoch zum einen inhaltlich aus der reformierten Strategie nicht ablesbar (die Reformen entsprechen wesentlich den innerhalb der Mitgliedsländer und der Kommission diskutierten Kritikpunkten, s.a. Schmid/ Kulll 2004, Rhein 2003, und spezifische Probleme der Beitrittsländer wie z.B. schwacher sozialer Dialog, mangelnde Ressourcen, regionale Differenzierung, reformbedürftige Ausbildungssysteme und informelle Ökonomie spiegeln sich in ihnen nicht wider, s.a. Palpant 2006). Zum anderen finden sich ebenfalls keine entsprechenden Hinweise in den offiziellen Positionspapieren der Beitrittsländer zur Übernahme des *acquis* (s.a. Abschnitt 5.3.2 zu den beschäftigungspolitischen Schwerpunktsetzungen Tschechiens im Beitrittsprozess).

3.1.2. Wesentliche Strukturen der EU-Beschäftigungspolitik vor der Osterweiterung 2004

Die Implementation der EU-Politik hängt vom institutionellen Kontext und den Politikinstrumenten ab bzw. davon, wie relevante Akteure die ihnen zugeschriebenen Kompetenzen nutzen (vgl. auch Hartlapp 2005a). Die EU-Beschäftigungspolitik³⁴ ist durch die Nutzung verschiedener Instrumente gekennzeichnet. Ursprünglich hatte die EG in diesem Politikfeld lediglich explizite Kompetenzen zur Rechtsetzung in den Bereichen Freizügigkeit und Koordinierung der Sozialversicherungssysteme für WanderarbeitnehmerInnen sowie seit der Einheitlichen Europäischen Akte 1986 im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (für einen umfassenden Überblick vgl. Falkner 2004). In den 1990er Jahren wurde das Politikfeld jedoch beträchtlich ausgebaut: Mit dem Maastrichter Sozialabkommen 1992 bekam die EG zusätzliche legislative Kompetenzen für die Finanzierung der Beschäftigungspolitik, den Schutz der ArbeitnehmerInnen und allgemeine Arbeitsbedingungen, Mitbestimmung, Unterrichtung und Anhörung der ArbeitnehmerInnen, Beschäftigung von ArbeitnehmerInnen aus Drittstaaten sowie Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt und Eingliederung. Mit dem Amsterdamer Vertrag 1997 wurde schließlich das neue Kapitel zur Koordinierung der Beschäftigungspolitik hinzugefügt und weitere Handlungsaufträge für Maßnahmen zur Chancengleichheit sowie gegen Diskriminierung festgelegt.

Die EU hat diese im EG-Vertrag festgehaltenen Kompetenzen über die Jahre zunehmend genutzt, und ist heute in bedeutendem Ausmaß sowohl verbindlich als auch unverbindlich regulativ und über die Strukturfonds distributiv tätig (ebd.). Im Sinne der Neo-Korporatismus-These (s.a. Abschnitt 2.1.1.) gibt es dabei im Laufe der 1990er Jahre eine Veränderung in der EU-Beschäftigungsregulierung zur Mitwirkung der Sozialpartner auf allen Ebenen. Für die auf EU-Ebene von den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden ausgehandelten Richtlinieninhalte lässt sich dabei ein Trend zu weniger Verbindlichkeit feststellen, was allerdings nicht bedeutet, dass die Einbeziehung der Sozialpartner allgemein mit einer größeren Unverbindlichkeit der EU-Politik einhergeht (ebd.). Das hervorstechendste Merkmal der EU-Beschäftigungspolitik insgesamt ist die Ausdifferenzierung ihrer Instrumente.

³⁴ Der Begriff "Beschäftigungspolitik" umfasst hier entsprechend des Gegenstandsbereichs dieser Arbeit alle Politikinstrumente zur Regulierung der Arbeitsmärkte (s. Abschnitt 3.1.1.). Abweichend davon wird in der einschlägigen Literatur „EU-Beschäftigungspolitik“ häufig nur für Maßnahmen nach dem neuen Beschäftigungskapitel des Amsterdamer Vertrages verwendet (hier: Europäische Beschäftigungsstrategie), während alle anderen Bereiche (soziale Absicherung der Freizügigkeit, Europäischer Sozialfonds, Arbeits- und Sozialrecht) unter den breiteren Begriff der „EU-Sozialpolitik“ subsumiert werden. Die EU-Sozialpolitik umfasst allerdings prinzipiell auch nicht-arbeitsmarktbezogene Maßnahmen zur sozialen Integration und Anti-Diskriminierung.

Der rechtliche Besitzstand ist zum ersten gekennzeichnet durch die verbindliche Festlegung von Mindeststandards über **Richtlinien**.³⁵ Ende 2002 waren 79 Sozialrichtlinien in Kraft, wobei es sich zum Teil um Änderungen und Aktualisierungen bestehender Richtlinien handelte (Falkner 2004: 20). Diese Richtlinien umfassen drei relevante Bereiche: **Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz**³⁶, sonstige **Arbeitsbedingungen** (inkl. kollektive Interessenvertretung) sowie **Gleichstellung und Antidiskriminierung** (s.a. Tabelle 1 im Anhang). Hinzu kommen die Richtlinienregelungen zur **Anerkennung beruflicher Qualifikationen** im Rahmen des Binnenmarktes.

Der Besitzstand beinhaltet zweitens auch direkt verbindliche **Verordnungen** zur **Freizügigkeit der Arbeitnehmer** sowie Regelungen zur Koordination der sozialen Sicherung der Wanderarbeitnehmer.³⁷ Ende 2002 waren insgesamt drei Verordnungen und 62 Änderungs-, Ausdehnungs- und Durchführungsverordnungen verabschiedet worden (ebd.: 11f.).³⁸ Zentral geht es dabei um den zwischenstaatlichen Transfer von sozialen Ansprüchen der WanderarbeitnehmerInnen und ihrer Familien. Darüber hinaus sind die **Strukturfondsverordnungen** auch Teil des für Beschäftigung und Sozialpolitik relevanten *acquis*.

Drittens sind spezielle **Aktionsprogramme**, insbesondere im Bereich des Europäischen Sozialfonds, Bestandteil des gemeinschaftlichen Besitzstandes. Das Siebenjahresprogramm für 2000-2006, das den Rahmen und die politischen Prioritäten des **ESF** festlegte, wurde in der Verordnung 1784/1999 direkt verbindlich geregelt. Gefördert wurden Maßnahmen zur Verhinderung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, zur Entwicklung der Humanressourcen sowie zur sozialen Integration in den Arbeitsmarkt, insbesondere mit dem Ziel der Verwirklichung der EBS. Im Rahmen der ESF-Programmplanung werden nationale Programme (Entwicklungspläne, Gemeinschaftliche Förderkonzepte bzw. Einheitliche Programmplanungsdokumente) entwickelt, welche die Problemanalyse, Entwicklungsprioritäten, Verwaltung der Gelder etc. behandeln und über welche die Kommission verbindliche Entscheidungen trifft. 2002 betrug der Anteil des ESF an den Gesamtausgaben der EG 9,4% (Falkner 2004: 15). Durch den ESF wurden in der Gemeinschaftsinitiative **EQUAL** auch innovative, transnationale Aktivitäten der Mitgliedsstaaten zur Bekämpfung von Diskriminierungen im Arbeitsleben außerhalb der Regelförderung kofinanziert.

³⁵ Richtlinien sind für jeden Mitgliedsstaat hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich und müssen in die innerstaatliche Rechtsordnung umgesetzt werden. Hinsichtlich der Wahl der Mittel verfügen die Mitgliedsstaaten jedoch über Handlungsspielräume.

³⁶ Dieser Bereich umfasst allein etwa zwei Drittel aller sozialpolitischen EU-Richtlinien.

³⁷ Verordnungen sind in allen Teilen verbindlich und gelten unmittelbar in jedem Mitgliedsstaat.

³⁸ Hinzu kommen 49 vorrangig für die nationalen Sozialverwaltungen relevante Beschlüsse und Entscheidungen (ebd.: 12).

Viertens ist die **Koordinierung der Beschäftigungspolitik** nach dem **Amsterdamer Vertrag** Bestandteil des gemeinschaftlichen Besitzstandes.³⁹ Die Mitgliedstaaten und die Gemeinschaft sind danach verpflichtet, an der Entwicklung einer koordinierten Beschäftigungsstrategie zu arbeiten, erfahrene, ausgebildete und anpassungsfähige Arbeitskräfte zu fördern und auf Arbeitsmärkte hin zu arbeiten, die dem wirtschaftlichen Wandel gegenüber aufgeschlossen sind. Die vom Rat der Europäischen Union auf Vorschlag der Kommission (1998-2004 jährlich) angenommenen Leitlinien sind rechtlich nicht verbindlich, aber von den Mitgliedsstaaten in ihrer Beschäftigungspolitik zu berücksichtigen.⁴⁰ Die Mitgliedsstaaten sind verpflichtet, auf Grundlage der Leitlinien nationale Aktionspläne für Beschäftigung zu entwickeln und dem Rat und der Kommission jährlich zu berichten. In den Leitlinien werden gemeinsame Prioritäten für die nationalen Beschäftigungspolitiken festgelegt, die nationale Implementation der gemeinsamen Beschäftigungspolitik wird von der Kommission jährlich überprüft. Auf Grundlage dieser Bewertung hat der Rat 2000-2004 zusätzlich jedes Jahr unverbindliche länderspezifische Empfehlungen zur Durchführung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedsstaaten veröffentlicht. Mit diesen Bestimmungen werden in der Koordinierung der Beschäftigungspolitik Elemente prozeduraler Verbindlichkeit (die hier genannten Grundzüge des Verfahrens sind vertraglich festgeschrieben) mit ausschließlicher Verantwortung der Mitgliedsstaaten für die Umsetzung der gemeinschaftlichen Politik verknüpft. Diese u.a. durch gemeinsam vereinbarte Leistungsindikatoren und das in den Gemeinsamen Beschäftigungsberichten verwendete *benchmarking* sowie die Hervorhebung von *best practices* weiterentwickelte Methode der offenen Koordinierung stellt damit ein neues, flexibles Politikinstrument der EU dar (vgl. Goetschy 1999; De la Porte et al. 2001; Mosher/ Trubek 2003). Es fördert die freiwillige Anpassung nationaler Politiken durch die Einbindung der Mitgliedsstaaten in einen Mehrebenen-Prozess von *benchmarking*, gegenseitiger Überwachung, *peer review*, Informationsaustausch, Kooperation und Beratung und geht damit über rein unverbindliche Rechtsinstrumente der EU hinaus. Zur Durchsetzung der gemeinschaftlichen Beschäftigungspolitik wird jedoch nicht – wie bei rechtliche verbindlichen Instrumenten - auf Sanktionen, sondern auf die Förderung von Lernprozessen durch Überzeugung, Wettbewerb und öffentlichen Rechtfertigungsdruck (*naming and shaming*) gesetzt (vgl. Schmid/ Kull 2004). Darüber hinaus sind auch der soziale Dialog und die **Konsultation der Sozialpartner** auf europäischer Ebene in Artikel 138 und 139 des EG-Vertrages (Kapitel über Sozial-

³⁹ Der neue Titel VIII (Beschäftigung) umfasst Art. 125-130 der konsolidierten Fassung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (Amtsblatt Nr. C 325 vom 24. Dezember 2002).

⁴⁰ 1998 und 1999 wurden die Leitlinien vom Rat in Form unverbindlicher Entschlüsse angenommen, 2000-2004 in Form von Beschlüssen (alle Beschäftigungspolitischen Leitlinien sind zugänglich unter http://europe.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/guidelines_de.htm). Die nach der neuen EBS für 2005-2008 geltenden Leitlinien wurden in Form einer rechtlich für die Mitgliedsstaaten verbindlichen Entscheidung des Rates angenommen (Entscheidungen sind in allen Teilen verbindlich für diejenigen, an die sie gerichtet sind). Damit sind die Mitgliedsstaaten verpflichtet, diese in ihren beschäftigungspolitischen Maßnahmen zu berücksichtigen und darüber in den nationalen Reformprogrammen (früher: nationale Aktionspläne) Bericht zu erstatten (Entscheidung des Rates vom 12. Juli 2005 über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten - 2005/600/EG).

vorschriften) festgeschrieben. Die europäischen Sozialpartner können verpflichtende Vereinbarungen treffen, die von den Mitgliedsorganisationen und nicht durch europäische Rechtsvorschriften umgesetzt werden (zum Beispiel Rahmenvereinbarung über Telearbeit 2002).⁴¹

Fünftens schließlich gehören eine Reihe **unverbindlicher Rechtsakte**, wie Empfehlungen, Stellungnahmen usw., zum beschäftigungspolitischen Besitzstand, vor allem im Bereich der **Geschlechtergleichbehandlung**, der gemeinsamen **Beschäftigungspolitik** und der **Antidiskriminierung** (vgl. Falkner 2004).⁴² Diese sind in erster Linie als Ergänzung oder Vorläufer verbindlicher Regelungen zu verstehen und markieren häufig neue Handlungsfelder der EU-Politik. Hierzu gehören zum Beispiel Mitteilungen der Kommission (etwa über die Konsultation der Sozialpartner: zum Datenschutz im Arbeitsleben 2001, zur Flexibilisierung der Arbeitszeit 1995; über die Information und Konsultation der Arbeitnehmer 1995; über die Modernisierung der Arbeitsorganisation 1998; über die praktische Umsetzung der gleichen Entlohnung von Frauen und Männern 1996), Empfehlungen der Kommission (etwa über den Schutz der Würde von Frauen und Männern am Arbeitsplatz 1991; über die berufliche Bildung der Frauen 1987); Empfehlungen des Rates (etwa über die Beteiligung der Arbeitnehmer an den Betriebserträgen 1992; über die Förderung positiver Maßnahmen für Frauen 1984); Stellungnahmen der Kommission (etwa zu einem angemessenen Arbeitsentgelt 1993); Entschlüsse des Rates (etwa über die Förderung der Beschäftigung Behinderter, die Chancengleichheit behinderter Schüler und Studierender sowie die Verbesserung des Zugangs Behinderter zur Wissensgesellschaft 2003; über gleiche Beschäftigungschancen für Behinderte 1999; über den Schutz der Würde von Frauen und Männern am Arbeitsplatz 1990) und Erklärungen des Rates (etwa zur Durchführung der Empfehlung der Kommission zum Schutz der Würde von Frauen und Männern am Arbeitsplatz 1991).

⁴¹ Im Gegensatz zu den oben genannten Vereinbarungen, die durch Richtlinien in die Praxis umgesetzt wurden, ist diese Vereinbarung „autonom“, d.h. sie wird im Wege von Artikel 139 Absatz 2 EG-Vertrag „nach den jeweiligen Verfahren und Gepflogenheiten der Sozialpartner und der Mitgliedstaaten“ durchgeführt.

⁴² Es ist fraglich, ob eine Quantifizierung der unverbindlichen Rechtsakte auf Basis der von Falkner verwendeten Celex-Angaben zuverlässig möglich ist. Falkner selbst verweist auf die unsystematische Zuordnung zu den einzelnen Kategorien von unverbindlichen Rechtsakten (ebd.: 26). Offensichtlich gibt es jedenfalls zum Beispiel allein mehr als die von Falkner angegebenen drei Mitteilungen (s.u.).

Die EU-Beschäftigungspolitik ist ein relativ junges Politikfeld (vgl. auch Tidow 1999). Neben den prinzipiellen Akteuren in EU-Gesetzgebungsverfahren – Kommission, Rat und Parlament⁴³ - sind die wichtigsten **Akteure** der EU-Beschäftigungspolitik:

- der auf Grundlage des Amsterdamer Vertrages reformierte Beschäftigungsausschuss⁴⁴, der u.a. den Rat „Arbeit und Soziales“ in Bezug auf die EBS vorbereitete;
- die Sozialpartner⁴⁵, die u.a. gemeinsame Aktionen, Erklärungen und Berichte vereinbaren;
- der Wirtschafts- und Sozialausschuss, der u.a. die Gesetzgebung im beschäftigungspolitischen Bereich durch Anhörung von Experten und NGO's mit vorbereitet;
- der Ausschuss der Regionen, der u.a. Stellungnahmen zu Legislativvorschläge der EU abgibt, die Auswirkungen auf die regionale und kommunale Ebene haben könnten (u.a. im Bereich wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt, seit dem Vertrag von Amsterdam auch zur Beschäftigungspolitik).

Unterhalb der EU-Ebene stützt sich die Beschäftigungspolitik auf ein noch breiter ausdifferenziertes Akteursnetzwerk, das sich insbesondere in Zusammenhang mit der Implementation des ESF entwickelt hat, und die Mitgliedsstaaten sowie vielfältige öffentliche und private Organisationen umfasst.

⁴³ In der Europäischen Kommission ist die seit 2004 neu benannte Generaldirektion „Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit“ für Arbeit und Soziales zuständig. Ihr zugeordnet sind die Europäische Stiftung für die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie die Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz. Der Rat der Arbeits- und Sozialminister der EU sowie der Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten des Europäischen Parlaments sind die in den anderen EU-Gesetzgebungsorganen für Arbeitsmarktfragen zuständigen Gremien.

⁴⁴ 1997-2000 „Ausschuss für Beschäftigung und Arbeitsmarkt“ (vgl. Beschluss des Rates 97/16/EG sowie Beschluss des Rates 2000/98/EG); seit 2003 durch den tripartistischen Sozialgipfel für Wachstum und Beschäftigung ersetzt (vgl. Beschluss des Rates 2003/174/EG).

⁴⁵ Die vier großen europäischen Organisationen der Sozialpartner, die auch auf dem tripartistischen Sozialgipfel vertreten sind, sind der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB), die Union der Industrie- und Arbeitgeberverbände Europas (UNICE), der europäische Verband des Handwerks sowie der Klein- und Mittelbetriebe (UEAPME) sowie der Europäische Zentralverband der Öffentlichen Wirtschaft (CEEP).

Inhaltlich ist die EU-Beschäftigungspolitik dadurch gekennzeichnet, dass sie sich „abgeleitet“ vom Binnenmarktprojekt entwickelt hat. Ursprünglich haben die Freizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit, zwei zentrale Säulen des Binnenmarktprojektes, die Harmonisierung arbeitsmarktrelevanter Regelungen vorangetrieben.⁴⁶ Letztlich ist die Dynamik des Politikfeldes funktionalistisch als *spill-over* zu erklären: beschäftigungspolitische Themen fanden im Wesentlichen über die Prämisse der Herstellung eines funktionierenden Wettbewerbs im EG-Binnenmarkt einen Weg auf die EU-Agenda. Lange Zeit wurde argumentiert, dass die Heterogenität der Arbeitsmärkte in der EU eine gemeinsame Beschäftigungspolitik faktisch ausschliesse. Besonders prominent begründete Scharpf (1997), dass das Zurückbleiben der „sozialen Dimension“ gegenüber der wirtschaftlichen sich aus der institutionellen Logik der europäischen Integration ergäbe: *“The European Union is capable of effective action only in areas which the major interests affected are either convergent or complementary. Such areas do exist... But social policy and welfare state are not among them.”* (ebd.: 25) Insofern sind es letztlich wesentlich die Erweiterungen der Gemeinschaft (insbesondere 1995) sowie die Veränderungen der Entscheidungsverfahren gewesen, welche die Entfaltung des Politikfeldes in den 1990er Jahren ermöglichten. Nichtsdestotrotz ist darauf hinzuweisen, dass die EG bereits seit Anfang der 1970er Jahre zunehmend beschäftigungspolitisch aktiv wurde (vgl. auch Falkner 2004).

Die EU-Beschäftigungspolitik lässt sich inhaltlich als Ergänzung des (um die Währungsunion erweiterten) Binnenmarktprojektes verstehen. Das Subsidiaritätsprinzip gilt unverändert. Nichtsdestotrotz markiert die Aufnahme des Beschäftigungskapitels eine Modifikation des neoliberalen Integrationsprojektes - die noch in den Cecchini Reports (1988) vertretene reine Wachstumsstrategie zur Bekämpfung der Beschäftigungsprobleme wurde damit nachhaltig in Frage gestellt:

„Seit die Union mit dem Weißbuch auf die Post-Maastricht-Krise reagierte und das Thema Beschäftigung auf die Agenda setzte, hat es die Tagesordnung nicht mehr verlassen.“ (Tidow 1999: 77)

⁴⁶ D.h. „negative“ Prozesse zum Abbau von Integrationshindernissen. Leibfried 1997 unterscheidet darüber hinaus „positive“ Integrationsprozesse mit genuin sozialpolitischer Zielsetzung (etwa in der Geschlechtergleichstellung) und mittelbare Zwänge (etwa bei der Harmonisierung der Steuersysteme) als Treiber für die Entwicklung eines „Sozialen Europa“ (vgl. auch Leibfried/Pierson 1997). Ich argumentiere hier in der Linie von Scharpf (1999), dass die EU-Integration ganz überwiegend als negatives, d.h. auf den Abbau ökonomischer Schranken, jedoch nicht auf den Aufbau politischen und sozialen Zusammenhalts ausgerichtetes Projekt zu charakterisieren ist.

Einerseits sichert die angebotsorientierte EBS die neoliberale Restrukturierung im Zuge des Binnenmarktprojekts ab, indem sie die Flexibilisierung der Arbeitsmärkte positiv gewendet („aktivierender Sozialstaat“) und kompromissfähig gemacht hat (für eine Kritik der EBS vgl. auch Etxezarreta et al. 2003).⁴⁷ Die Dynamik ihrer Entstehung, nicht aber das Ergebnis ist funktional zu erklären: *spill-over* vom Binnenmarktprojekt regten Kompromissbereitschaft an, aber der tatsächliche Kompromiss erfüllt eine ganz andere Funktion (keine Rückgewinnung makroökonomischer Handlungsfähigkeit!). Andererseits hat sich das Politikfeld seit den 1990er Jahren stark entwickelt – das betrifft sowohl den Umfang verbindlicher und unverbindlicher EU-Regulierung als auch die arbeitsmarktpolitischen Steuerungseffekte des ESF (vgl. Falkner 2004) und die zunehmende Quantifizierung und makro-ökonomische Rückbindung der beschäftigungspolitischen Zielvorgaben im Rahmen der EBS (vgl. auch Schmid/ Kull 2004).

⁴⁷ Die ersten Formulierungen der EBS waren in hohem Maße durch die neu gewählte Labour-Regierung in Großbritannien beeinflusst: Anhaltende Arbeitslosigkeit wurde als eine Frage des Arbeitsangebotes – und nicht der Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen – angesehen (vgl. Grahl 2003). Daher wurde die Verbesserung der Beschäftigung auf lange Sicht als eine Frage der höheren Anreize zur Erwerbsbeteiligung, zum Beispiel durch die Verminderung von Regulierungen auf den Arbeitsmärkten und die Anpassung der Fähigkeiten der Arbeitssuchenden an die Bedürfnisse der Arbeitgeber betrachtet. Im Wesentlichen lief dies auf eine Fortführung der Strategien für mehr Arbeitsmarktflexibilität hinaus, die seit den 1980er Jahren die Hauptlinie der Beschäftigungspolitik in vielen europäischen Ländern war (s.a. OECD jobs strategy 1994).

Viele der in den Beschäftigungsleitlinien und in den Empfehlungen an die einzelnen Mitgliedstaaten aufgestellten Politikvorschläge wurden durch diese »Flexibilitäts«-Agenda geprägt: *„Die Formulierungen sind oft ganz bewusst mehrdeutig; die Regierungen werden aber dazu ermutigt, die Bedingungen für die Arbeitslosen zu verschärfen, das Niveau des sozialen Schutzes und der Regulierungsstandards für die Beschäftigung zu senken. Die neuesten Empfehlungen an die schwedische Regierung bieten ein besonders absurdes Beispiel für diesen Vorgang: Schweden wird den Zielen der EU im Bereich der Beschäftigung und der Erwerbsbeteiligung von Frauen bereits mehr als gerecht. Dennoch wurde das Land eindringlich dazu ermahnt, die Lohnsteuer zu senken, um die Arbeitsanreize zu verbessern. Dieser unverfrorene Vorschlag zeugt von einem absoluten Missverständnis des schwedischen Sozialmodells, in dem gerade hohe Steuereinnahmen und hohe Staatsausgaben einen hohen Beschäftigungsgrad im allgemeinen und eine hohes Niveau der Frauenbeschäftigung im besonderen ermöglichen.“* (ebd.: 88f.)

Der janusköpfige Charakter der EBS zeigt sich besonders deutlich im Hinblick auf die Rolle „aktivierender Beschäftigungsmaßnahmen“: auf der einen Seite können sie – wie in den skandinavischen Ländern – darauf ausgerichtet sein, die Möglichkeiten Arbeitsloser zu erweitern, auf der anderen Seite darauf, bestehende Ansprüche abzubauen und Druck auf die Arbeitslosen auszuüben, jedwede Beschäftigung anzunehmen.

Auch ist die EU-Beschäftigungspolitik durch die besondere Einbeziehung der Sozialpartner, eine gewisse Berücksichtigung negativer Effekte der eigenen Politik (zum Beispiel höherer Arbeitsmarktflexibilität) und sozialer Zielsetzungen („soziale Eingliederung“) gekennzeichnet (für eine aufschlussreiche Gegenüberstellung von EBS und OECD *jobs strategy* vgl. Casey 2004).⁴⁸

Zusammengefasst ergibt sich für die EU-Beschäftigungspolitik das Bild eines fragmentierten Politikfeldes mit neo-korporatistischen Strukturen und einer im Sinne des „Dritten Weges“ modifizierten neoliberalen Ausrichtung (Stichwort „Beschäftigungsfähigkeit“)⁴⁹. Die unterschiedlichen Politikinstrumente sind dabei überwiegend bestimmten thematischen Feldern zugeordnet. In den unmittelbar binnenmarktrelevanten Bereichen (Freizügigkeit, Arbeitsstandards) wurde die EU vor allem (direkt und indirekt) verbindlich regulierend tätig. Die Umsetzung dieser Politiken durch die Mitgliedsstaaten ist sanktioniert und kann im Zweifelsfall mithilfe des EuGH durchgesetzt werden. Eher sozialpolitische Themenbereiche sind dagegen von unverbindlicher Rechtsetzung dominiert (vor allem Gleichstellung und Antidiskriminierung, vgl. Falkner 2004: 33). In diesen Politikbereichen werden den Mitgliedsstaaten damit hauptsächlich legitimierte Problemlösungen („*gender mainstreaming*“) zur Verfügung gestellt, allerdings ist auch die verbindliche Regulierung in diesen Bereichen nicht zu unterschätzen (vgl. Berghahn 2002 zur Gleichstellung). Im engeren arbeitsmarktpolitischen Bereich ist die EU darüber hinaus distributiv tätig (ESF). Beschäftigungspolitische Schwerpunkte der EU werden damit finanziell gefördert und durch die Ressourcenbereitstellung Anreize für die Mitgliedsstaaten gesetzt, entsprechende Maßnahmen zu realisieren. Mit der offenen Methode der Koordinierung wurde zusätzlich im arbeitsmarktpolitischen Bereich ein neues Steuerungsinstrument geschaffen, das unverbindliche Regulierung in einen verbindlichen Kontrollprozess einbettet (*benchmarking* und *monitoring*). Die Umsetzung der in der EBS bereitgestellten Problemlösungen wird durch die Stimulierung von gegenseitigen Lernprozessen gefördert, die Mitgliedsstaaten sollen durch starke Einbeziehung in den Politikprozess gemeinsame beschäftigungspolitische Überzeugungen entwickeln und durchsetzen.

⁴⁸ Von Beginn an gingen mit der EBS intensive Konflikte (s.a. Abschnitt 3.1.1.) und alternative Interpretationen der Strategie einher (vgl. Grahl 2003). Gewerkschaftsvertreter, progressive Regierungen und z.T. die Kommission haben die qualitativen Aspekte der Beschäftigungsbeziehungen hervorgehoben, auf die Erfordernis eines sozialen Dialogs hingewiesen und den deregulierenden und die Ungleichheit verstärkende Stoßrichtung der »Flexibilitäts«-Agenda in Frage gestellt.

⁴⁹ „Hinter diesem Begriff steht die Idee einer funktionalen Beschäftigungsgarantie, die nicht an einen bestimmten Arbeitsplatz, sondern an die allgemeine Marktfähigkeit der Arbeitskraft gebunden ist.“ (Schmid/ Kull 2004: 6)

Die Implementation dieser EU-Beschäftigungspolitik ist dabei vom Zusammenspiel verschiedener Akteure abhängig:

- Nationale und lokale Behörden legen den legislativen Rahmen für die Umsetzung von EU-Richtlinien und *soft law* fest, implementieren die entsprechenden Politiken und setzen die Regulierungen vor Ort durch. Sie sind außerdem für Evaluierung und Monitoring zuständig und der EU gegenüber für die Umsetzung der gemeinschaftlichen Politiken verantwortlich.
- Die Sozialpartner werden im politischen Prozess auf EU- und nationaler Ebene konsultiert bzw. sind Verhandlungs- und Kooperationspartner in korporatistischen Strukturen. Zudem sind sie z.T. in Implementationsprozesse eingebunden.⁵⁰
- Andere Nichtregierungsorganisationen spielen insbesondere in sozialpolitischen Themenbereichen (Antidiskriminierung, Gleichstellung) eine Rolle bei der Umsetzung von EU-Beschäftigungspolitiken.

⁵⁰ Zur Rolle der Sozialpartner bei der Implementation von EU-Beschäftigungspolitik vgl. auch Falkner et al. 2003.

3.2. Der Einfluss der EU-Beschäftigungspolitik auf die nationale Ebene

3.2.1. Europäisierung der Beschäftigungspolitik in den Mitgliedsstaaten

Ein gemeinsames Charakteristikum vieler europäischer Wohlfahrtsstaaten sind sinkende oder stagnierende Beschäftigungsquoten bzw. hohe Arbeitslosigkeit, die mit einem großen Anteil Langzeitarbeitsloser und der Gefahr ihrer sozialen Exklusion (Armutsentwicklung) verbunden sind (vgl. Schmid 2002). Vor diesem Hintergrund haben viele Länder marktorientierte, strukturelle Arbeitsmarktreformen sowie (aufholende) Wachstumsstrategien verfolgt (vgl. auch *OECD jobs strategy* 1994). Obwohl mit der Entwicklung der EBS beschäftigungspolitische Ziele wie Vollbeschäftigung, Humanisierung der Arbeitswelt und soziale Integration wieder auf die Agenda gesetzt wurden, führen die eingesetzten Instrumente vor allem zu unternehmensorientierter Flexibilisierung im Standortwettbewerb („Globalisierung“), anhaltender (z.T. marginalisierter) Integration der Frauen in den Arbeitsmarkt und angebotsorientierter Beschäftigungspolitik (Anpassung der Arbeitskräfte an die Nachfrage). Besonders verbreitet waren in den EU-Mitgliedsländern in den letzten Jahren Strategien, finanzielle Anreize zu setzen, „damit Arbeit sich lohnt“ (zum Beispiel niedrigere Beiträge zur Sozialversicherung, niedrigere Steuern, Lohnzuschüsse – auch zielgruppenorientiert, zum Beispiel für ältere ArbeitnehmerInnen, Menschen mit Behinderungen) und Reformen der öffentlichen Arbeitsverwaltungen (vgl. Gemeinsame Beschäftigungsberichte⁵¹). Das Profil des neuen europäischen Sozialmodells bleibt damit noch umstritten (vgl. Tidow 1999; Casey 2004).

Für die europäischen Arbeitsmärkte bedeutet die Dynamik der EU-Integration (s. Abschnitt 3.1.1.): Waren sie vom deregulierenden Binnenmarktprojekt noch eher indirekt – über die dadurch angestoßene Reorganisation der Unternehmen – betroffen, hat sich seitdem Beschäftigungspolitik als neues Politikfeld auf europäischer Ebene etabliert (vgl. auch Tidow 1999). Die partielle Modifikation des Integrationsprojektes in den 1990er Jahren brachte eine neue Perspektive für die europäische Beschäftigungspolitik – sie wurde aus der traditionellen „sozialpolitischen Umklammerung“ (ebd.: 65) herausgelöst.

Scharpf (1997) hatte für die Perspektiven der EU-Sozialpolitik prominent argumentiert: *“The European Union is capable of effective action only in areas which the major interests affected are either convergent or complementary. Such areas do exist... But social policy and welfare state are not among them.”* (Scharpf 1997:25). Konsequenterweise behandelt die EBS die Beschäftigungsproblematik daher auch aus einer Marktperspektive (vgl. Mosher/ Trubek 2003; Seferiades 2003). Die ursprünglich u.a. von dem ehemaligen schwedischen Finanzminister und späteren Generaldirektor der GD Beschäftigung, Allan Larsson, konzipierte Beschäftigungsstrategie bestand aus einem Mix von

⁵¹ verfügbar unter http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/employ_de.htm, download: 10.07.2007

makroökonomischer Wachstums- und aktiver Arbeitsmarktpolitik (vgl. auch Botsch 2004). Das Konzept lehnte damit einen neo-liberalen Ansatz ab und propagierte statt reiner Deregulierung die stärkere Einbindung der EU-Ebene in „einen angeleiteten Übergang des alten „keynesianischen Wohlfahrtsstaates“ in einen innovationsorientierten, wettbewerbsfähigen „schumpeterianischen Leistungsstaat““ (Tidow 1999:72). Dieser Reformversuch der Kommission konnte nur teilweise durchgesetzt werden.

Mit dem Amsterdamer Vertrag 1997 und der folgenden praktischen Umsetzung der EBS wurde die gemeinschaftliche makroökonomische Wirtschaftspolitik marginalisiert und die Beschäftigungspolitik auf (vorgeblich wachstumsfördernde) Strukturreformen auf den Arbeitsmärkten reduziert. Die Strategie widerspiegelt damit typische Ideen des „Dritten Wegs“ und zielt darauf ab, Beschäftigungsbeziehungen und sozialen Schutz durch Rekommodifizierung zu reformieren. Verfahrenstechnisch wurde die Politikverflechtungsfalle durch die Einführung der „Offenen Methode der Koordinierung“ überwunden (vgl. Schmid/ Kull 2004; Scharpf 2000; Behning 2002). Insgesamt bedeutet diese Entwicklung, dass die Regulierung der (nach wie vor hauptsächlich national konstituierten) Arbeitsmärkte nun innerhalb der EU unter der Wettbewerbsprämisse koordiniert wird.

Die Auswirkungen der EU-Beschäftigungspolitik für Arbeitsbedingungen und Beschäftigung in den Mitgliedsstaaten sind erst in den letzten Jahren näher untersucht worden.⁵² 2002 veröffentlichte die Kommission zunächst die Ergebnisse einer Selbstevaluation zu fünf Jahren **Europäischer Beschäftigungsstrategie** und kam dabei zu einem grundsätzlich positiven Ergebnis (Commission 2002). Obwohl die konjunkturelle Entwicklung den deutlich stärksten Einfluss auf die Arbeitsmarktlage in der EU ausübte, hat die EBS die nationalen Beschäftigungspolitiken und die angebotsseitigen Arbeitsmarktreformen der letzten Jahre (vor allem seit Lissabon 2000) erheblich mitgeprägt. Trotz gewisser Fortschritte in der Beschäftigungsentwicklung sind die meisten EU-Mitgliedsstaaten von der Umsetzung ihrer gemeinsamen Beschäftigungsziele allerdings nach wie vor weit entfernt (vgl. auch European Commission 2006a; Employment Taskforce 2003).⁵³

⁵² Heidenreich/ Bischoff konstatieren noch 2008, dass die empirische Analyse der Offenen Methode der Koordination noch in ihren Kinderschuhen stecke (Heidenreich/ Bischoff 2008: 499f.). 2007 wurde eine umfassende qualitative Evaluierung der EBS durch die Kommission veröffentlicht, die sich auf die Einstellungen zentraler beschäftigungspolitischer Akteure in den Mitgliedsländern konzentriert (OPTEM 2007).

⁵³ Die zwei Zwischenziele für 2005 wurden bereits verfehlt: Nur neun der 25 EU-Länder (DK, IE, NL, SE, UK, CY, AT, PT, FI) erreichten allgemeine Beschäftigungsquoten über 67%, und obwohl die meisten Länder die Vorgabe zur Beschäftigungsquote der Frauen erfüllten, lag sie in den anderen zehn Ländern (BE, CZ, EL, ES, IE, IT, LU, HU, MT, PL, SK) so niedrig, dass der EU-25-Durchschnitt knapp unter 57% blieb.

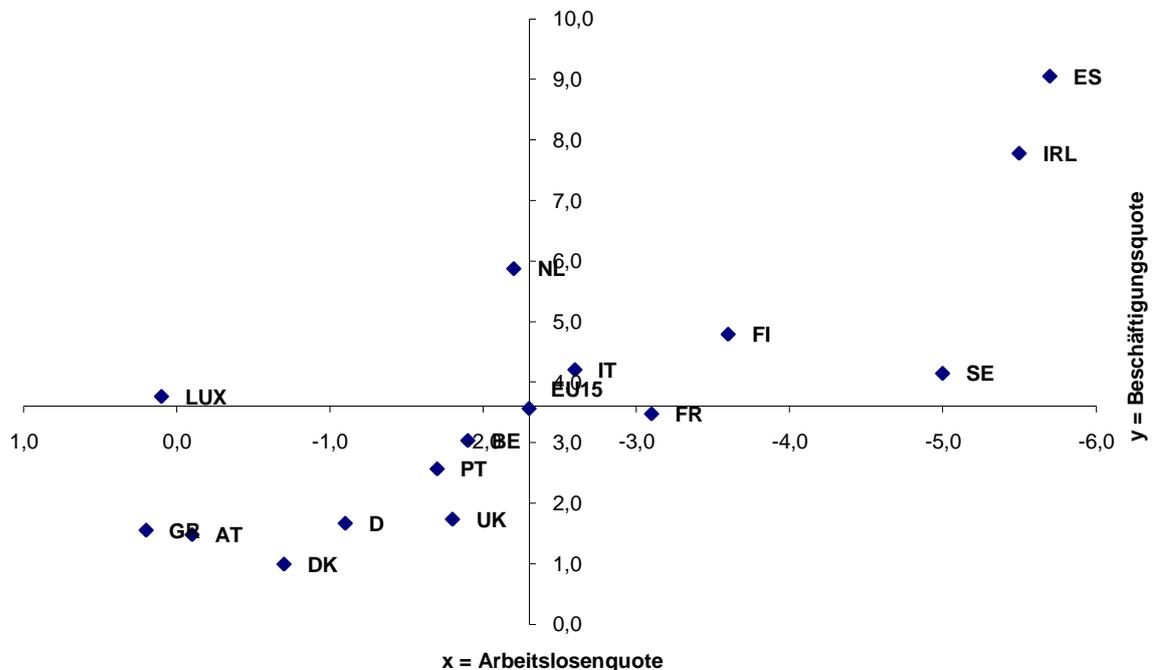
Die Kommission konstatierte insbesondere, dass die nationalen Beschäftigungspolitiken kohärenter und besser eingebettet und neue gemeinsame politische Paradigmen etabliert worden seien (zum Beispiel lebenslanges Lernen, Qualität der Arbeit). Es gäbe EU-weit eine neue Priorität für Beschäftigungsziele auf nationaler Ebene und einen begrenzten *Mainstreaming*-Effekt, d.h. eine Beschäftigungsorientierung nicht nur in der Arbeitsmarkt-, sondern auch in angrenzenden Politikbereichen (Sozial-, Bildungs-, Familien-, Steuerpolitik). Außerdem ließ sich eine gewisse Politikkonvergenz in Bezug auf die vier Säulen der EBS⁵⁴ feststellen. Vor allem das Thema „Beschäftigungsfähigkeit“ beeinflusste die nationalen Beschäftigungspolitiken sehr stark, ist mittlerweile als Konzept allgemein anerkannt und z.T. erfolgreich in quantifizierte Zielvorgaben umgesetzt worden (zum Beispiel bei der Förderung aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen und der Re-Orientierung der Arbeitsämter). Es gibt einen umfassenden Austausch über präventive und aktivierende Arbeitsmarktpolitiken sowie ihre Effekte in den verschiedenen nationalen Kontexten. Allgemein lassen sich eine Bevorzugung aktivierender (zum Beispiel Bildung und Weiterbildung) und konsolidierender Maßnahmen (zum Beispiel Vereinfachung administrativer Prozesse, Bekämpfung von Schwarzarbeit) sowie eine gewisse Verbesserung der Koordination zwischen den Arbeitsmarktorganisationen feststellen.

In ihrer Selbstevaluation konstatierte die Kommission auch, dass die multilaterale Überwachung der offenen Methode der Koordinierung zu einem Konvergenzdruck in Richtung der beschäftigungspolitisch erfolgreichen EU-Länder geführt und den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedsstaaten und auf EU-Ebene intensiviert habe. Die Crux daran ist, dass die Länder, in denen sich die Arbeitsmarktsituation 1997-2002 am deutlichsten besserte, nicht unbedingt die eifrigsten Verfolger der Beschäftigungsstrategie waren (vgl. Schmid/ Kull 2004). Die höchsten Anstiege der Beschäftigungsquote verzeichneten Spanien, das 1997 mit 49,4% noch das EU-Schlusslicht bildete, und Irland (vgl. Europäische Kommission 2003b). Gleichzeitig ist in diesen beiden Ländern auch die Arbeitslosenquote am stärksten gesunken (s. Abbildung 3.1). Trotzdem sind nach wie vor Dänemark und Schweden die beschäftigungspolitisch erfolgreichsten Mitgliedsstaaten (Beschäftigungsquoten über 70%, mit geringen geschlechtsspezifischen Differenzen, deutlich über 50% Beschäftigung unter den 55-64Jährigen, sehr niedrige Langzeitarbeitslosigkeit), gefolgt von Großbritannien sowie den Niederlanden und Finnland (vgl. European Commission 2004). Diese fünf werden von der Kommission auch zu den eifrigsten Umsetzern der beschäftigungspolitischen Leitlinien gezählt (vgl. Commission 2002). Die skandinavischen Mitgliedsstaaten und die Niederlande hatten dabei schon zu Beginn der 1990er Jahre erfolgreich präventive und aktivierende Arbeitsmarktpolitiken verfolgt und damit auch das EBS-Konzept der „Beschäftigungsfähigkeit“ inspiriert. Großbritannien (auch Italien und Spanien) hatte gerade kurz vor dem

⁵⁴ Bis 2002 waren die beschäftigungspolitischen Leitlinien der EBS in vier Säulen organisiert: 1. Beschäftigungsfähigkeit, 2. Unternehmertum, 3. Anpassungsfähigkeit, 4. Gleichstellung. 2003 wurde die EBS revidiert und erhielt eine neue Struktur.

Luxemburger Gipfel ein Programm für eine aktivere Politik zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit aufgelegt. In den meisten anderen Ländern folgten EBS-inspirierte Arbeitsmarktreformen im Laufe der Jahre (deutlich: Frankreich, Portugal, Griechenland, weniger: Deutschland, Belgien, Österreich, Irland).

Abbildung 3.1: Arbeitsmarktentwicklung in den EU-15 1997-2002 (in Prozentpunkten)



Quelle: Europäische Kommission 2003b, eigene Darstellung.

Das Gesamtbild zeigt, dass die (bereits 1997) beschäftigungspolitisch erfolgreichsten Länder auch zu den aktivsten Verfolgern der EBS gehören. Diese stellt für sie letztlich nicht mehr als die Fortsetzung ihrer ohnehin bereits eingeschlagenen Beschäftigungspolitik dar.

Für Italien und Griechenland dagegen hat auch eine relativ konsequente Umsetzung der EBS nichts daran geändert, dass sie zu den Mitgliedsstaaten mit den schlechtesten Arbeitsmarktleistungen gehören. Überhaupt gab es – wenn man die EU-Länder grob in drei Gruppen aufteilt – in den ersten fünf Jahren der EBS keine Verschiebungen hinsichtlich der Zugehörigkeit zu Spitze, Mittelfeld oder Schlusslichtern. Im Mittelfeld zeigten Österreich, Irland und Luxemburg, dass es trotz geringer Unterstützung der EBS möglich ist, zumindest teilweise beschäftigungspolitisch erfolgreich zu sein. Unter den Schlusslichtern gab es sowohl Spanien, das die EBS aktiv und mit Teilerfolg verfolgte, als auch Belgien, das wenig aktiv wurde und unverändert schlechte Arbeitsmarktleistungen aufwies.

Bei den nationalen Aktionsplänen der Mitgliedsstaaten handelte es sich in der Regel um zusammenfassende Berichte über bereits angestoßene Politiken, die sich nur z.T. an den EU-Leitlinien orientierten. Die Kommission (Commission 2002) kritisierte beispielsweise das unzureichende Engagement bei der Verstärkung aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, das Fehlen konkreter *Gender-Mainstreaming*-Politiken (Ausnahme: Schweden) und umfassender Maßnahmen zur Beschäftigung älterer Arbeitnehmer („*active aging*“), die fortdauernde Ausgrenzung benachteiligter Gruppen vom Arbeitsmarkt sowie zu geringe Investitionen in Humanressourcen (mit Ausnahme der skandinavischen Mitglieder). Inwieweit die EBS also tatsächlich zu konvergierenden Beschäftigungspolitiken geführt hat, lässt sich bezweifeln (vgl. auch Grahl 2003). Zumindest hat sie jedoch die Aufmerksamkeit gegenüber den Schwerpunkten der EBS und durch die Berichterstattung und Indikatoren auch die Transparenz der nationalen Beschäftigungspolitiken erhöht.

Die EBS lässt sich als partielle Erfolgsgeschichte lesen: durch die Etablierung der OMC als Steuerungsinstrument wurde zum einen die Legitimität von EU-Handeln im Beschäftigungsfeld erhöht und zum anderen die Mitgliedsstaaten in der Entwicklung der Beschäftigungspolitik stärker in die Pflicht genommen. Inhaltlich lässt sich eine graduelle Europäisierung einzelner Elemente nationaler Beschäftigungspolitiken feststellen, jedoch sind diese Effekte durch den unverbindlichen Charakter der Leitlinien und Empfehlungen sowie die unzureichende Verknüpfung mit der Vergabe von ESF-Mitteln begrenzt. Die EBS setzt Minimalziele, an denen sich die nationalen Politiken orientieren sollen.

Zu den direkten Auswirkungen der EBS hinzu kommen Gesetzesreformen in Umsetzung entsprechender **EU-Richtlinien** (zum Beispiel Anti-Diskriminierung, Arbeitszeit, Gleichstellung), die zu einer insgesamt größeren Anerkennung der entsprechenden beschäftigungspolitischen Ziele beigetragen haben. Insbesondere für das *Gender Mainstreaming* wurde argumentiert, dass es wahrscheinlich stärker durch das „harte“ EU-Recht zur Chancengleichheit (und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs) etabliert wurde als durch die „weiche“ (nicht-verbindliche) Beschäftigungsstrategie (vgl. Behning 2001; Berghahn 2002).

Falkner et al. (2005) haben die Umsetzung dieses Bereichs der EU-Beschäftigungspolitik anhand der Implementation zentraler arbeitsrechtlicher Richtlinien der 1990er Jahren in den 15 alten EU-Mitgliedsstaaten erstmals systematisch untersucht. Demzufolge hat auch das Arbeitsrecht der Gemeinschaft – ähnlich wie die EBS im Hinblick auf nationale Beschäftigungsstrategien - zu einer Annäherung der Arbeitsbedingungen in den EU-Mitgliedsstaaten geführt („relative Konvergenz“). Die Arbeitsrichtlinien markieren Mindeststandards, die von nationalen Deregulierungs- und Flexibilisierungsbemühungen nicht unterschritten werden dürfen. Nur sehr selten wurden daher „revolutionäre“ Veränderungen existierender Politiken beobachtet

(*paradigmatic change* – zum Beispiel bei der Umsetzung der Arbeitszeit-Richtlinie in Großbritannien). Häufiger kam es dagegen zu graduellen Reformen in den Mitgliedsstaaten (*first order change* – zum Beispiel Hinzufügen neuer Elemente zu wesentlichen Politikinstrumenten).

Insgesamt sei es durch die analysierten EU-Arbeitsrechtsrichtlinien gelungen, sozialen Dumpingprozessen im europäischen Binnenmarkt bei einer relativ breiten Palette von einzelnen arbeitsrechtlichen Standards entgegenzuwirken (vgl. auch Falkner/ Treib 2005). Sie führten zu vielen kleinen oder mittleren und manchen größeren Fortschritten bei den nationalen Standards, ohne in signifikantem Maß zu Absenkungen zu führen. Nur in vier der beobachteten Fälle kam es aus Anlass der Umsetzung von EU-Richtlinien zum Abbau nationaler Standards (in Deutschland, Portugal, den Niederlanden und Spanien). Durch die Mindestregulierung im Rahmen des EU-Arbeitsrechts sei es also insgesamt, entgegen verbreiteter Annahmen, zu beachtlichen Reformen auf der nationalen Ebene gekommen.

Die Studie von Falkner et al. (2005) bestätigte aber auch den Befund der Europäisierungsforschung aus anderen Politikbereichen, dass sich die Implementation der EU-Richtlinien in den Mitgliedsstaaten deutlich unterscheidet. *Compliance*, also die adäquate und termingerechte Umsetzung der Richtlinien, stand allerdings nur in einem geringen Teil der Fälle mit der Stärke des ursprünglichen *misfit* in Zusammenhang. Die *misfit*-These erwies sich daher in Bezug auf die Umsetzung des EU-Arbeitsrechts als wenig aussagekräftig.⁵⁵ Ein zentrales Ergebnis der Untersuchung ist vielmehr, dass es länderspezifische politische Kulturen des Umgangs mit EU-Richtlinien gibt, also bestimmte Typen der Transposition („*Worlds of Compliance*“). Kein einziger Mitgliedsstaat setzte alle untersuchten Richtlinien pünktlich adäquat um, d.h. die EU ist im Regelfall nicht in der Lage, die angemessene Implementation ihres (verbindlichen) Arbeitsrechts im vorgesehenen zeitlichen Rahmen sicherzustellen. Im Gegenteil ist gelegentliche *Non-Compliance* der Mitgliedsstaaten die Normalität, in etwa der Hälfte der untersuchten Mitgliedsstaaten ist sie relativ häufig („*world of domestic politics*“) und einige zeigen eine besonders ausgeprägte „Verweigerungshaltung“ bzw. Inaktivität im Hinblick auf ihre rechtlichen Verpflichtungen gegenüber der EU („*world of neglect*“).

Die Untersuchung betrachtete darüber hinaus auch die politischen Bedingungen und Entscheidungsprozesse, die dazu führen, ob und wie eine EU-Richtlinie in den Mitgliedsländern implementiert wird. Neben der Durchsetzungspolitik der Europäischen Kommission (die detailliert von Hartlapp 2005b untersucht wird) und der Einbindung dominanter nationaler Akteure in den EU-Entscheidungsprozess (zur Beteiligung der

⁵⁵ “Our analysis revealed that the logic underlying the misfit hypothesis only showed up in few cases, which were mostly associated with challenges to deeply entrenched institutional or policy traditions. To paraphrase Coleman’s dictum, this implies that the misfit argument in general seems to be a “very rarely-true theory”. (Falkner/ Hartlapp/ Treib 2006: 12)

Sozialpartner vgl. Leiber 2005b) hängt die Regelbefolgung vor allem von der Kosten-Nutzen-Relation der Anpassung für dominante nationale Akteure und deren institutionellem Kontext ab. Insbesondere ist im Falle der Übereinstimmung mit politischen Prioritäten der Regierung durchaus auch bei hohem Anpassungsbedarf eine im Wesentlichen korrekte Umsetzung der entsprechenden EU-Richtlinien zu erwarten. Selbst freiwillige „Über-Implementation“, d.h. die verbindliche Festschreibung von in den EU-Richtlinien enthaltenen unverbindlichen Empfehlungen im nationalen Rahmen, ist möglich (wie zum Beispiel im Fall der Arbeitszeit-Richtlinie in Irland oder der Elternzeit-Richtlinie in Deutschland nach dem Regierungswechsel zu Rot-Grün). Umgekehrt kann auch geringer Anpassungsbedarf Probleme bei der Umsetzung produzieren, etwa wenn diese für dominante Akteure mit hohen Kosten verbunden ist, administrative Ressourcenmängel und Koordinationsprobleme die Implementation der EU-Richtlinien behindern oder der politische Wille zur Umsetzung fehlt (vgl. auch Treib 2004). Auch die Zahl der *Veto-Player*, d.h. der am politischen Entscheidungsprozess beteiligten Akteure, kann für den Umsetzungserfolg eine Rolle spielen. Dies betrifft insbesondere die Länder der „*world of domestic politics*“, weil hier viele beteiligte Akteure die Wahrscheinlichkeit von politischem Widerstand gegen die Umsetzung erhöhen (vgl. hierzu auch Tsebelis 1995; Héritier 2001). In dieser „Welt der nationalen Politik“ arbeiten die Verwaltungen typischerweise pflichtbewusst, und die Art der Umsetzung hängt von den politischen Präferenzen der dominanten Akteure (v.a. Regierungsparteien und Sozialpartner) ab. Dies kann zu zügiger und korrekter Umsetzung führen, wenn die Inhalte der Richtlinien zu den politischen Zielen der dominanten Akteure passen, aber auch zu massiven Implementationsproblemen, wenn dies nicht der Fall ist.

Im Hinblick auf die Rolle der Sozialpartner bei der nationalen Umsetzung des EU-Rechts zeigte sich insgesamt, dass die Art ihrer Einbindung keinen systematischen Einfluss auf die Umsetzungsergebnisse in den in der Studie beobachteten Fällen hatte. Jedoch verringerte ihre Beteiligung allgemein die Wahrscheinlichkeit einer pünktlichen und korrekten Umsetzung unliebsamer EU-Regelungen.

Die Verknüpfung mit nationalen Debatten kann ebenfalls die verspätete Umsetzung von EU-Richtlinien erklären, etwa im Fall der Arbeitszeitrictlinie (Falkner et al. 2004). Wenn die Transposition von EU-Richtlinien mit komplexen Reformprozessen, an denen viele Akteure beteiligt sind, verbunden wird, sind zusätzliche Kontroversen praktisch nicht zu vermeiden. Bereits existierende nationale Konflikte zu einem Themenbereich können daher die pünktliche Umsetzung verhindern, wenn die entsprechenden Reformgesetze funktional verknüpft werden. Auch widersprüchliche Interpretationen der Anforderungen, die sich aus dem EU-Recht für die Mitgliedsstaaten ergeben, können zu *Non-Compliance* führen.

Die Auswirkungen der **ESF-Interventionen** sind Gegenstand regelmäßiger Evaluierungen in den Mitgliedsstaaten und der Kommission (GD Regionalpolitik und GD Beschäftigung).⁵⁶ Die wichtigsten Ergebnisse der Abschlussbewertungen des der EU-Osterweiterung vorhergehenden Programmplanungszeitraums 1994-1999 lassen sich wie folgt zusammenfassen (vgl. European Commission 2000b):

- Die arbeitsmarkt-, weiterbildungs- und geschlechterpolitischen Themen, die im Rahmen des ESF-Prozesses angesprochen wurden, wurden in der politischen Diskussion und der Fortentwicklung der ESF-Programme aufgegriffen (*agenda setting*); es haperte allerdings an der Umsetzung. Kritisiert wurden etwa *creaming* (zu geringe Förderung der am meisten benachteiligten Gruppen, vor allem Langzeitarbeitslose), schlechte Verknüpfung von Bildungs- und Weiterbildungssystemen, eine zu geringe Ausrichtung der Aktivitäten auf die Arbeitsmarktnachfrage und unzureichende Kontrollstrukturen (*Monitoring*). Zum Teil resultierten Implementationsprobleme aus Management-Diskrepanzen zwischen der Europäischen Kommission und den Verwaltungen der Mitgliedsstaaten bzw. zwischen ESF-Prinzipien und ihrer Interpretation in den Projekten. Die Implementationsstrukturen und die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen verantwortlichen Akteuren im Politikfeld wurden aber im Laufe der Programmplanungsperiode verbessert. Unternehmen spielten allerdings eine zu geringe Rolle bei der Strategieentwicklung. Der ESF hatte vor allem auch strukturelle Effekte: er förderte Qualitätsverbesserungen der Bildungssysteme und die Entwicklung der institutionellen Rahmenbedingungen für nationale Beschäftigungspolitiken, er verbesserte politische Entscheidungsprozesse sowie Umfang und Effektivität der beschäftigungspolitischen Aktivitäten.

⁵⁶ In der distributiven Sozialpolitik besteht – anders als in der regulativen – ein evidentestes evaluatorisches Interesse an der nationalen Durchführung der EU-Politik, um die damit verbundenen Ausgaben legitimieren zu können (zum Folgenden Hartlapp 2005b). Dies ist daher auch der einzige Bereich, in dem es supranationale Vollzugsaktivitäten gibt, um die Verwendung von Transferleistungen in den Nationalstaaten zu kontrollieren. Die Umsetzung des EU-Arbeitsrechts ist dagegen meist nicht mit konkreten Anwendungspflichten verbunden. Eine Ausnahme bildet der Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, wo die europäischen Vorgaben auch die nationale Durchführung direkt mit beeinflussen.

- Zusätzlich wurden in den ESF-finanzierten transnationalen Projekten der Gemeinschaftsinitiativen (ADAPT und EMPLOYMENT) beschäftigungspolitische Instrumente neu bzw. weiter entwickelt. Eine systematische Überführung der Ergebnisse dieser Pilotprojekte in breit angewendete Politiken (*mainstreaming*) gab es nur in wenigen Mitgliedsstaaten, und sie war u.a. abhängig von der Passgenauigkeit mit der nationalen Politik.⁵⁷ Trotzdem trugen auch diese Initiativen vermutlich zu einer gewissen Konvergenz in der Entwicklung der Arbeitsmarktpolitiken der Mitgliedsstaaten bei – zum Beispiel hinsichtlich der Orientierung auf bestimmte inhaltliche Ansätze oder der Vernetzung lokaler Weiterbildungs- und Arbeitsmarktakteure. Sie haben allerdings keinen politischen Wandel angestoßen, sondern bereits existierende Entwicklungen unterstützt (durch beschleunigte Entwicklung arbeitsmarktpolitischer Instrumente bzw. ihre Übertragung auf neue Anwendungsgebiete): „EMPLOYMENT has worked more as a catalyst and less as a real source of political change, stimulating and directing reform processes rather than initiating them.“ (ebd.: 8)

Ziel der **Freizügigkeit**, die seit der Gründung der EG 1957 besteht, ist die Schaffung eines (flexibleren und effizienteren) europäischen Arbeitsmarkts. Die Gemeinschaftsbestimmungen zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit sind Kernbestandteile des Rechts auf Freizügigkeit und werden durch ein System zur Gewährleistung der gegenseitigen Anerkennung von Diplomen ergänzt. Das Konzept und die Auswirkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit wurden in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften weiterentwickelt. Er legte etwa den Begriff des Arbeitnehmers aus und entschied, dass nationale Rechtsvorschriften im Sinne der Gemeinschaftsbestimmungen zu interpretieren bzw. u.U. sogar nicht anzuwenden sind, um das Recht auf Freizügigkeit zu wahren (vgl. Kommission 2002b). Die Verordnung Nr. 1408/71, welche die Koordinierung der nationalen Systeme der sozialen Sicherheit regelt, wurde viele Male angepasst, verbessert und erweitert.⁵⁸ Diese zahlreichen Änderungen haben die Verordnung sehr komplex und ihre Anwendung schwierig gemacht.

⁵⁷ Vgl. zu den hier genannten Ergebnissen die Evaluierung der Gemeinschaftsinitiative EMPLOYMENT (http://ec.europa.eu/employment_social/evaluation/docs/eval_empl_en.pdf, download: 13.07.2007)

⁵⁸ Zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 631/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 und Verordnung (EG) Nr. 647/2005 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. April 2005

Die Kommission, welche die einschlägigen Vorschriften der Mitgliedsstaaten und ihre Anwendung überprüft, stellte 2002 fest, dass die Umsetzung der Freizügigkeit auch nach mehreren Jahrzehnten noch durch viele praktische, administrative und rechtliche Probleme behindert sei.⁵⁹ Diese betrafen etwa Aufenthaltserlaubnis und Ausweisung, Gleichbehandlung, die „Portabilität“ betrieblicher Rentenansprüche u.ä. Um die Gemeinschaftsregelung zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit der Mitgliedstaaten einfacher und klarer zu gestalten, wurde die Verordnung (EG) Nr. 883/2004 von Europäischem Parlament und Rat verabschiedet, welche die Verordnung Nr. 1408/71 aufheben soll, aber noch nicht angewendet wird, da die zugehörige Durchführungsverordnung noch verabschiedet werden muss.⁶⁰ Sie hat u.a. für die Verwaltungen im Bereich der sozialen Sicherheit die Pflichten zur Zusammenarbeit erweitert, die Rechte der Versicherten gestärkt und den Geltungsbereich der Koordinierungsbestimmungen ausgedehnt.

Die verschiedenen Bereiche der EU-Beschäftigungspolitik begrenzen damit insgesamt nationale Arbeitsmarktstrategien insofern, als ein gewisser „kleinster gemeinschaftlicher Nenner“ nicht unterschritten werden darf. Insbesondere das verbindliche Arbeitsrecht erfüllt eine faktische Funktion zur Verhinderung eines deregulierenden *race to the bottom*. Darüber hinaus hat die Entwicklung der EU-Beschäftigungspolitik in den letzten Jahren auch eine wichtige symbolische Funktion zur Legitimation der europäischen Integration, indem sie dokumentiert: „Europa fördert auch soziale Ziele und Gleichheit, nicht nur den Markt“. Im Hinblick auf die Gesamtregulierung der Arbeitsmärkte mit EBS-Zielsetzung (Vollbeschäftigung, hohe Arbeitsplatzqualität, soziale Integration, s. 3.1.1.) sind EU-Normen jedoch nur punktuell bedeutsam. Die meisten wohlfahrtsstaatlichen Bereiche (Renten- und Sozialsysteme) sowie die Lohnverhandlungssysteme unterliegen nach wie vor ausschließlich nationaler Regulierung. Die Liberalisierungen im Rahmen des Binnenmarktprogramms haben insgesamt wesentlich größere Effekte auf die Mitgliedsstaaten als die gesamte EU-Sozialpolitik: „*Therefore, EU social policy still is on an unequal footing with economic integration.*“ (Falkner et al. 2005: 347).

⁵⁹ „Obwohl es sich bei dem Recht auf Freizügigkeit um einen fundamentalen Grundsatz handelt, existieren sogar nach über 30 Jahren noch zahlreiche Hindernisse, die eine tatsächliche Ausübung des Rechts auf Freizügigkeit erschweren können. Die sehr technische und komplizierte Beschaffenheit des bestehenden Gesetzgebungsrahmens im Zusammenspiel mit der umfassenden Rechtsprechung des Gerichtshofs kann die Auslegung und die korrekte Anwendung des Gemeinschaftsrechts im Bereich der Freizügigkeit der Arbeitnehmer schwierig machen. Ein gemeinsames Bemühen der Mitgliedstaaten, der europäischen Institutionen und der Arbeitgeber (des öffentlichen und privaten Sektors) ist deshalb erforderlich.“ (ebd.: 28)

⁶⁰ Die Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 soll allerdings für bestimmte Zwecke (zum Beispiel in bezug auf Drittstaatsangehörige) in Kraft bleiben (vgl. <http://europa.eu/scadplus/leg/de/cha/c10521.htm>, download: 14.072007).

3.2.2. Fazit: Europäisierungsmechanismen in den Mitglieds- und Beitrittsländern

Die „soziale Dimension“ der EU umfasst im beschäftigungspolitischen Bereich inzwischen ein beachtliches Spektrum an Kompetenzen und Regelungen. Dazu gehören sowohl verbindliche arbeitsrechtliche Mindeststandards in Form von Richtlinien und direkt verbindliche Verordnungen zur Freizügigkeit und zum Europäischen Sozialfonds als auch die Offene Methode der Koordinierung im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie und eine Reihe weiterer unverbindlicher Rechtsakte in Form von Empfehlungen, Stellungnahmen usw., vor allem zur Geschlechtergleichbehandlung, gemeinsamen Beschäftigungspolitik und Antidiskriminierung (s. Abschnitt 3.1.2.). Die Implementation dieser Regelungen in den Mitgliedsstaaten war bislang in unterschiedlichem Ausmaß und Form Gegenstand von Untersuchungen.

Die einzige systematische Studie zu Europäisierungsprozessen im beschäftigungspolitischen Bereich (Falkner et al. 2005) kommt zu dem Schluss, dass die *misfit*-These nicht in der Lage ist, die Umsetzung der Arbeitsrichtlinien in den Mitgliedsstaaten zu erklären (ebd.: 289 ff.). D.h. die Unterschiedlichkeit der EU-Normen zu vorhandenen nationalen Regulierungen kann nur in wenigen Fällen den Anpassungsprozess erklären – nicht nur umfassende, auch geringe Anpassungserfordernisse führten überwiegend zu deutlich verspäteter Übernahme in nationales Recht. Das *misfit*-Argument gewinnt allerdings an Erklärungskraft, wenn man es nicht auf den Umfang, sondern die Tiefe des erforderlichen politischen Wandels bezieht: In Fällen, in denen grundlegende Herangehensweisen bzw. nationale Politikmodelle verändert werden mussten (*third order change*), verhielten sich die Regierungen der betroffenen Mitgliedsstaaten häufig (aber nicht immer) zurückweisend (ebd.: 292). Diese Ergebnisse bestätigen frühere Einwände gegen die *misfit*-These, wonach weniger der institutionelle Anpassungsdruck durch die EU-Normen als vielmehr die Akteurskonstellationen im nationalen Politikfeld darüber entscheiden, ob Europäisierungsprozesse behindert oder unterstützt werden (s. Abschnitt 2.1.2.). Daher ist es auch wenig verwunderlich, dass die erfolgreiche Beteiligung an den politischen Entscheidungsprozessen auf EU-Ebene (d.h. *uploading* nationaler Präferenzen zur Verringerung des Anpassungsdrucks) nicht zur Verhinderung von Implementationsproblemen führt und umgekehrt: Fehlerhafte Implementation ist nur in wenigen Fällen Resultat unzureichender Berücksichtigung nationaler Interessen im politischen Prozess (*opposition through the backdoor*). Auch die pure Anzahl der Akteure, die am nationalen Entscheidungsprozess beteiligt sind (*veto player*-Argument), hat keinen entscheidenden Einfluss auf die Implementation (ebd.: 296 f.).

Dagegen ließ sich empirisch zeigen, dass widerständige Akteure im nationalen Politikfeld unklare Formulierungen bzw. inkonsistente Richtlinieninhalte nutzten, um den Implementationsprozess in ihrem Sinne zu beeinflussen, und undeutliche Normen daher Anpassungsprobleme verursachen können (ebd.: 286 ff.). Die Vielzahl von Akteu-

ren, die am EU-Entscheidungsprozess beteiligt sind, und die unterschiedlichen Arbeitsmarktprobleme und –institutionen der Mitgliedsstaaten führen dazu, dass die Richtlinien oft einen großen Interpretationsspielraum für die nationale Umsetzung lassen (vgl. auch Falkner et al. 2004). Bestätigt wurde insofern die These, dass die Art der zu implementierenden Politik die Anpassungsprozesse beeinflusst: Interpretationsprobleme sind wahrscheinlicher, wenn die für die Umsetzung der Richtlinie verantwortlichen Akteure nicht direkt an ihrer Aushandlung beteiligt waren (zum Beispiel im Falle von Richtlinien, die auf Vereinbarungen der EU-Sozialpartner zurückgehen).

Die Studie zeigte auch, dass nationale Faktoren, insbesondere die Präferenzen von Regierungen und mächtigen Interessengruppen sowie die nationale „Kultur der Regelinhaltung“, generell eine entscheidende Rolle bei der Implementation europäischer Richtlinien spielen (vgl. auch Falkner/ Treib 2005). Diese erwiesen sich als deutlich aussagekräftiger als die Stärke des Anpassungsbedarfs. Besonders augenfällig wird dieses Argument etwa, wenn infolge eines Regierungswechsels zuvor blockierte Implementationsprozesse plötzlich rasch und umfassend umgesetzt werden. Langfristig gesehen ist Nicht-Implementation im Falle verbindlicher Richtlinien jedoch generell keine Option für die Mitgliedsstaaten, da sie letztlich mit finanziellen Sanktionen beehrt sind.

Die unterschiedlichen beschäftigungspolitischen Strategien der EU-Mitgliedsstaaten spiegeln sich auch in einem Nebeneinander unterschiedlicher Ansätze in der EBS wider, die als unverbindliche Form der Regulierung noch weit größere Handlungsspielräume für die nationale Umsetzung lässt als die arbeitsrechtlichen Richtlinien. In den ersten Jahren der EBS (bis 2003) standen die Liberalisierung der Arbeitsmärkte und die Entlastung des Faktors Arbeit von Steuern und Sozialabgaben einerseits und der Ausbau der aktiven Arbeitsmarktpolitik zur Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit andererseits in den beschäftigungspolitischen Leitlinien relativ unverbunden nebeneinander (vgl. Ostheim/ Zohlnhöfer 2006). Heterogen und teilweise widersprüchlich werden die Leitlinien auch durch die Einbeziehung sozial- und bildungspolitischer Ziele mit beschäftigungspolitischer Relevanz (s.a. Abschnitt 3.1.2.). Vorhandene Vorschläge zur Flexibilisierung des Arbeitsmarktes waren und sind in den Leitlinien mit Forderungen nach ausreichender Sicherheit und einem besseren beruflichen Status der Arbeitnehmer verknüpft. Den nationalstaatlichen Akteuren inklusive den Sozialpartnern kommt hier eine noch wesentlich wichtigere Rolle bei der Interpretation und Umsetzung dieser Leitlinien zu als im Falle der arbeitsrechtlichen Richtlinien.

Vor diesem Hintergrund haben verschiedene Länderstudien versucht, die Wirksamkeit der EBS zu untersuchen. Dabei gibt es große Unterschiede in der Bewertung ihres Einflusses auf die Beschäftigungspolitik der Mitgliedsstaaten. Laut Selbstevaluation der Kommission (Commission 2002), die auf Einzelstudien der Mitgliedsländer beruht, hat die EBS die Arbeitsmarktreformen zumindest einiger Mitgliedsstaaten erheblich mitbestimmt (s. Abschnitt 3.2.1.). Insbesondere konkrete quantitative Zielvorgaben, die vor

allem infolge der Lissabon-Strategie Bestandteil der Beschäftigungspolitik wurden, tragen vermutlich zur erfolgreichen Umsetzung der EBS bei. Das Hauptproblem für die Beurteilung des EU-Einflusses liegt darin, dass die Regierungen der Mitgliedsstaaten eine Vielzahl unterschiedlicher, z.T. gegensätzlicher Maßnahmen als adäquate Umsetzung der Leitlinien betrachten. Im Gegensatz zu den europäischen Richtlinien sind diese unterschiedlichen Interpretationen jedoch nicht durch standardisierte Kontrollverfahren der EU überprüfbar. Im Falle der Richtlinien würde im Zweifelsfall letztlich der Europäische Gerichtshof über die angemessene Interpretation entscheiden und ihre Durchsetzung erzwingen können. Diese Möglichkeit besteht im Falle der Leitlinien nicht, und damit ist eine konkrete Übereinstimmung mit der nationalen Politik schwerer nachweisbar.

Vorhandene Untersuchungen verweisen tendenziell auf geringe bis mäßige Einflüsse der EBS, allerdings mit Schwerpunkten auf bestimmten beschäftigungspolitischen Maßnahmen, vor allem im Hinblick auf die aktivierende Arbeitsmarktpolitik und z.T. das *Gender Mainstreaming*. Dabei handelt es sich überwiegend um Verstärkungseffekte, d.h. von den politischen Akteuren ohnehin präferierte Beschäftigungsstrategien werden durch die EBS legitimiert und befördert. Allerdings wurde für Deutschland etwa hinsichtlich der Politik der Frühverrentung sogar von „Lenkungseffekten“ der beschäftigungspolitischen Leitlinien gesprochen (Ostheim/ Zohlnhöfer 2006: 126). Es zeigte sich auch, dass - ähnlich wie bei den Richtlinien - die konkrete, möglichst quantifizierte Zielformulierung in den Leitlinien und länderspezifischen Empfehlungen eine zentrale Bedingung für den erfolgreichen Einfluss der EBS auf die nationalen Beschäftigungspolitiken darstellt. Die Informiertheit der für nationale Reformprozesse verantwortlichen Akteure über die Leitlinien spielt wahrscheinlich ebenfalls eine Rolle für die Umsetzung der europäischen Vorgaben (ebd.: 127).

Es zeigte sich auch, dass - ebenso wie bei den Richtlinien - die Präferenzen der Regierungen eine große Bedeutung für die Umsetzung der Leitlinien haben („Wo ein Wille ist, ist auch ein Weg.“). Obwohl mit der EBS ein umfassender Austausch über präventive und aktivierende Arbeitsmarktpolitiken sowie ihre Effekte in den verschiedenen nationalen Kontexten etabliert wurde, wurden kognitive Europäisierungsmechanismen, also Lernprozesse der beteiligten Akteure, bisher kaum untersucht. Zumindest gibt es aber Indizien dafür, dass die EBS nationale arbeitsmarktpolitische Diskurse beeinflusst (ebd.: 129).

Während institutioneller *misfit* also eine eher geringe Bedeutung für die Erklärung von Europäisierungsprozessen im Bereich der arbeitsrechtlichen Richtlinien und beschäftigungspolitischen Leitlinien hat, scheinen prozeduraler *misfit*, d.h. die Passgenauigkeit der EU-Regelungen mit laufenden nationalen Reformprozessen, und generell die Präferenzen dominanter nationaler Akteure eine zentrale Bedeutung für die Umsetzung zu haben. Für die Richtlinien spielen darüber hinaus langfristig die Anwendung der vorgesehenen Sanktionsmechanismen durch die EU und für die Leitlinien möglicherweise Lernprozesse und Sozialisierung der nationalen beschäftigungspolitischen Akteure

eine Rolle. Die ESF-Interventionen schließlich haben vor allem strukturelle Effekte, und ihre Evaluation verweist auf die Bedeutung von institutionellem *misfit* zur Erklärung von Implementationsproblemen (unterschiedliche administrative Strukturen zwischen Europäischer Kommission und Mitgliedsstaaten). Hinzu kommen ebenso wie bei Richtlinien und EBS Interpretationsspielräume hinsichtlich der EU-Standards (ESF-Prinzipien) bei den nationalen Akteuren (Projekten) und die Passgenauigkeit der EU- mit der nationalen Politik. Für EBS und ESF gilt außerdem, dass sie eher verstärkende Effekte für bereits existierende Politiken haben, als politischen Wandel anzustoßen. Implementationsprobleme im Bereich der Freizügigkeit wurden von der Kommission hauptsächlich auf die komplexe und unklare Gestaltung der entsprechenden Gemeinschaftsregelungen, v.a. der Verordnung zur Koordinierung der nationalen Systeme der sozialen Sicherheit, zurückgeführt.

Aus diesen Erfahrungen der alten EU-Mitgliedsstaaten mit der Implementation der verschiedenen Bereiche der gemeinschaftlichen Beschäftigungspolitik lassen sich zusammenfassend einige allgemeine Hinweise auf die Anpassungsprozesse der Beitrittsländer ziehen: Die EU-Beschäftigungspolitik wird für die Beitrittsländer ebenso wie für die Mitgliedsländer lediglich selektive Einflüsse auf einzelne Bereiche ihrer Arbeitsmärkte haben. Die Renten- und Sozialsysteme sowie die Lohnverhandlungssysteme sind von den entsprechenden EU-Politiken nur indirekt betroffen, da die EU in diesen Bereichen keine originären Kompetenzen besitzt. Die EBS wird vermutlich gewisse, hauptsächlich verstärkende Effekte im Hinblick auf die Bildungs-, Weiterbildungs-, Arbeitsmarkt- und Geschlechterpolitiken produzieren. Insbesondere in Zusammenhang mit der Vorbereitung auf den ESF (Programmentwicklung) sind auch Einflüsse auf die entsprechenden politischen Diskurse (*agenda setting*) zu erwarten. Die einschlägigen EU-Richtlinien werden dagegen vermutlich signifikante Veränderungen im Arbeitsrecht hervorbringen, die in den durch sie abgedeckten Bereichen eine (mehr oder weniger ausgeprägte) Erhöhung der Arbeitsstandards bewirken. In diesem Zusammenhang ist besonders der Zeitrahmen der Vorbereitungen auf den EU-Beitritt relevant: In der Studie von Falkner et al. (2005) überschritten alle Mitgliedsstaaten die Umsetzungsfristen für die untersuchten sechs Richtlinien im Schnitt um mindestens ein Jahr – und das bei überwiegend geringem und mittlerem Anpassungsbedarf. Den Beitrittsländern standen dagegen von Beginn der Heranführung bis zum Beitritt lediglich ca. sieben Jahre für die Umsetzung aller EU-Richtlinien zur Verfügung.

Im folgenden Kapitel wird der beschäftigungspolitische Anpassungsbedarf der Beitrittsländer vor dem Hintergrund ihrer Transformationssituation näher bestimmt. Die Ende der 1990er Jahre bestehenden Beschäftigungspolitiken werden den EU-Anforderungen im Beitrittsprozess gegenübergestellt, die ja nicht nur den in diesem Kapitel diskutierten beschäftigungspolitischen *acquis* umfassten, sondern im Sinne der Kopenhagener Kriterien auch allgemeinere Anpassungen der Beschäftigungssysteme beinhalteten (s.a. Abschnitt 2.3.1.). Auf dieser Grundlage werden abschließend die Stärke des *misfit* in den einzelnen Bereichen der Beschäftigungspolitik und die vermutlichen Konsequenzen für die Europäisierungsprozesse, die sich aus den weiteren theoretischen Überlegungen in Kapitel 2 ergeben, diskutiert.

4. Der beschäftigungspolitische Anpassungsbedarf in den MOE-Beitrittsländern

4.1. Die Arbeitsmarktstrukturen und -probleme in MOE vor dem Beitritt

4.1.1. Beschäftigungsrückgang in der Transformation

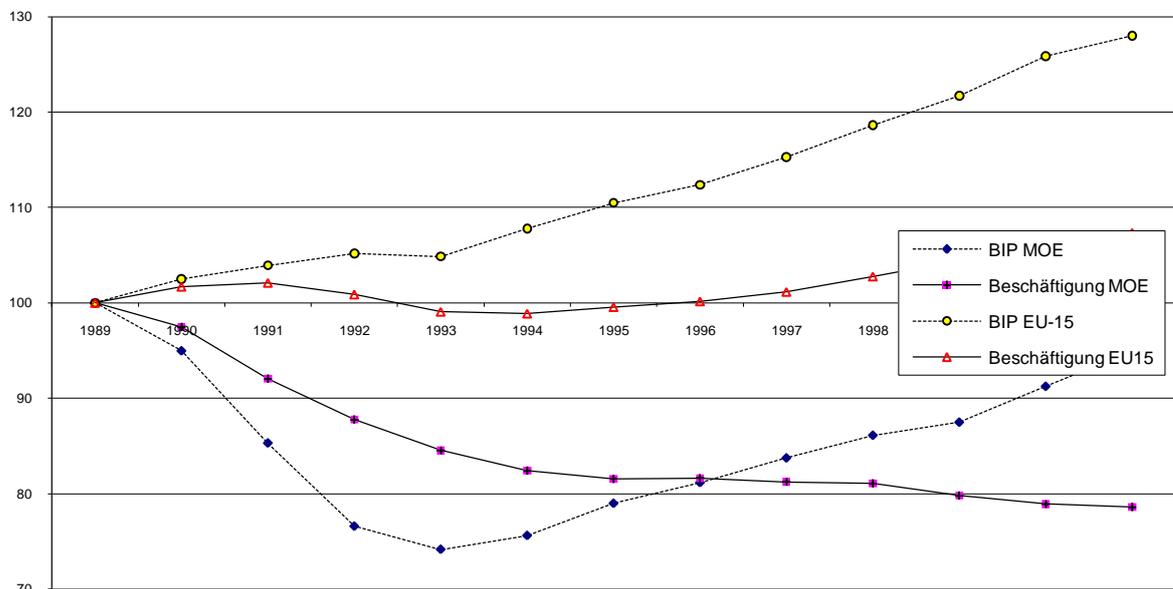
Die einzigartige Transformationssituation in MOE spiegelt sich deutlich in der Entwicklung von Wirtschaftswachstum und Beschäftigung wider (s. Abbildung 4.1). Nicht nur unterscheiden sich die MOE-Beitrittsländer von der EU durch die *transformational recession* (Kornai 1994), der seit Mitte der 1990er Jahre eine begrenzte Konvergenz mit dem EU-Wachstum folgte.⁶¹ Auffällig sind auch die Unterschiede in der Beschäftigungsentwicklung, die als Ausdruck struktureller Asymmetrien zwischen Ost- und Westeuropa zu werten sind. In MOE hat sich die Beschäftigung seit Beginn der Transformation drastisch verringert, und der Trend hat sich auch im einsetzenden wirtschaftlichen Aufschwung nicht umgekehrt. 2003, wenige Monate vor dem EU-Beitritt, musste die Kommission in ihrer Beschäftigungsanalyse feststellen: *„Obgleich sich das BIP-Wachstum der beitretenden Länder als durchaus robust erwies, war bei der durchschnittlichen Beschäftigung in diesen Ländern 2002 ein Rückgang um etwa 1,2 % zu verzeichnen.“* (Europäische Kommission 2003b: 16)

Infolgedessen sank das Beschäftigungsniveau, das vor Transformationsbeginn bei über 70% der erwerbsfähigen Bevölkerung lag (d.h. das Lissabon-Ziel erreichte, s. Abbildung 4.2). Den dramatischsten Rückgang der Beschäftigungsquote (auf knapp über 50%) erlebte Ungarn. Trotzdem lag die durchschnittliche Beschäftigungsquote der Region (bis) 1998 mit 63% noch leicht über dem damaligen EU-Durchschnitt von 61% (European Commission 1999b). Die Abnahme der Beschäftigungsquoten setzte sich jedoch – nach einer vorübergehenden Stabilisierung Mitte der 1990er Jahre - für alle

⁶¹ Diese Begrenzung besteht in dreifacher Hinsicht (vgl. Neunhöffer/ Schüttpelz 2002): Zum einen konnten nicht alle Beitrittsländer eine Annäherung verzeichnen, sondern hauptsächlich die Länder am „westlichen Rand Osteuropas“. Obwohl die Wachstumsraten aller MOE-Länder seit Mitte der 1990er Jahre gleich oder höher als die der EU-15 ausfallen, unterscheiden sich die Dynamiken dieser Entwicklung also von Land zu Land deutlich. Zum zweiten ist die Annäherung nicht sehr stark. Das BIP pro Kopf (in Kaufkraftstandards) lag im Jahr 2002 zwischen 35% und 69% des EU-15-Durchschnitts (Kuhnert 2004). Dabei lassen sich über den gesamten Transformationszeitraum zwei Gruppen identifizieren – die vorderen Ränge belegen Slowenien, Tschechien, Ungarn und die Slowakei, während die anderen Bewerberländer deutlich niedrigere Werte (unter 40% des EU-Durchschnitts) erreichen. Angesichts auch der nach wie vor unterdurchschnittlichen Position der Länder der Süderweiterung (Griechenland, Portugal, Spanien) im EU-Leistungsvergleich ist eine aufholende Entwicklung MOEs daher in absehbarer Zeit äußerst unwahrscheinlich. Drittens schließlich verdankt sich die wirtschaftliche Dynamik in MOE hauptsächlich der Entwicklung der Hauptstädte, während andere Regionen (vor allem ländliche Gebiete und Regionen, in denen ehemals die Schwerindustrie konzentriert war) zurückbleiben. Im Ergebnis lag 2003 das BIP je Einwohner (in Kaufkraftstandards) auf der regionalen Ebene lediglich in der tschechischen und slowakischen Hauptstadtregion über dem EU-25-Durchschnitt (Krüger 2006).

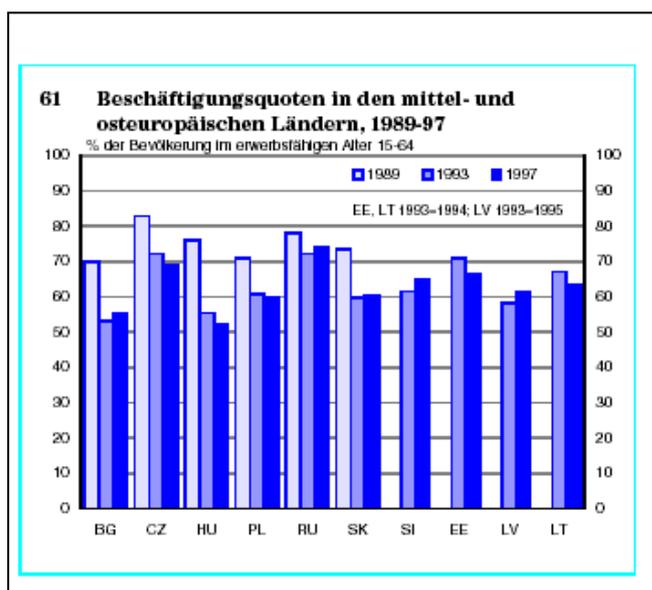
Länder der Region mit Ausnahme Ungarns in der Folgezeit fort. 2001 lag die Beschäftigungsquote schließlich in allen Ländern der Region außer Tschechien unter dem EU-15-Durchschnitt von 64% der erwerbsfähigen Bevölkerung (s. Tabelle 4.1). Obwohl die Beschäftigung in den meisten Ländern in den letzten Jahren wieder anstieg, ist es bis 2005 keinem neuen Mitgliedsstaat außer Slowenien gelungen, die allgemeine Beschäftigungsquote über den EU-15-Durchschnitt von 65,2% anzuheben (European Commission 2006a: 29). Insbesondere Polen erlebte dagegen bis 2004 einen weiteren starken Beschäftigungsrückgang und hat inzwischen die niedrigsten Beschäftigungsquoten der EU-25.

Abbildung 4.1: Entwicklung von Wachstum und Beschäftigung in MOE und der EU-15 (Index, 1989=100)



Quelle: Economic Commission for Europe 2002; European Commission 2002; eigene Berechnungen.

Abbildung 4.2: Entwicklung der Beschäftigungsquoten in MOE 1989-1997 (in %)



Quelle: Diese Grafik wurde reproduziert aus European Commission 1998: 67.

Tabelle 4.1: Beschäftigungs-, Erwerbs- und Arbeitslosenquoten 2001 (in %)

	Beschäftigungsquote (15-64 Jahre)			Erwerbsquote (15-64 Jahre)			Arbeitslosenquote (ab 15 Jahre)		
	Gesamt	Männer	Frauen	Gesamt	Männer	Frauen	Gesamt	Männer	Frauen
Bulgarien	50.7	53.6	47.9	63.3	67.8	59.1	19.9	20.8	18.9
Tschechien	65.0	73.2	57.0	70.7	78.5	63.0	8.0	6.7	9.6
Estland	61.1	65.6	56.9	69.9	74.5	65.6	12.4	11.8	13.1
Ungarn	56.3	63.3	49.6	59.7	67.6	52.2	5.7	6.3	4.9
Lettland	58.6	59.8	57.4	70.4	74.5	66.5	16.5	19.4	13.5
Litauen	58.9	61.9	56.1	68.0	72.7	63.6	13.1	14.6	11.5
Polen	53.8	59.2	48.4	66.1	71.6	60.8	18.4	17.0	20.0
Rumänien	63.3	68.6	58.2	68.3	74.3	62.4	6.6	7.0	6.0
Slowenien	63.6	68.5	58.6	67.5	72.5	62.5	5.7	5.4	6.0
Slowakei	56.7	61.8	51.8	70.4	77.4	63.6	19.4	20.1	18.6
EU15	64.0	73.0	54.9	69.2	78.1	60.2	7.6	6.6	9.0

Quelle: European Commission 2002: 138.

Die geringe Reaktion der Arbeitsnachfrage auf das Wirtschaftswachstum lässt sich auf verschiedene Ursachen zurückführen (vgl. Knogler 2001; Nesporova 1999). Zum einen reichte der deutliche Anstieg der Dienstleistungsbeschäftigung nicht aus, um die Stellenverluste im industriellen und landwirtschaftlichen Sektor auszugleichen. Gleichzeitig waren die Beschäftigtenanteile in Landwirtschaft und Industrie in den Beitrittsländern immer noch z.T. deutlich höher als in der EU, während der Dienstleistungssektor relativ klein blieb (s. Tabelle 4.2). Besonders unterentwickelt im Vergleich zur EU-15 waren unternehmensbezogene und soziale Dienstleistungen, Finanzdienstleistungen sowie das Hotel- und Gaststättengewerbe.

Tabelle 4.2: Ergebnisse der Arbeitskräfteerhebung 2002 zur Struktur der Erwerbsbevölkerung

	EU-15	CZ	HU	EE	LV	LT	PL	SI	SK	BG (2)	RO
Bevölkerung nach Bildungsgrad (25-64 J.), %											
-Primar-/ Sekundarstufe I	35.4	12.2	28.6	12.5	17.4	15.2	19.2	23.2	14.2	28.5	28.9
-Sekundarstufe II	42.9	76.0	57.3	57.9	63.1	40.7	68.6	62.1	75.0	50.4	61.61
-Fach-/ Hochschulabschluss	21.8	11.8	14.1	29.6	19.6	44.0	12.2	14.8	10.8	21.1	10.0
Beschäftigung nach Sektoren, %											
-Landwirtschaft	4.0	4.9	6.0	6.5	15.3	18.6	19.6	9.7	6.6	10.7*	37.7
-Industrie	28.2	40.1	34.2	30.9	25.6	27.4	28.5	38.8	38.2	32.7	29.6
-Dienstleistungen	67.8	55.0	59.8	62.6	59.1	54.0	51.8	51.6	55.3	56.6	32.7
befristet Beschäftigte, %	13.1	8.3	7.4	2.2	11.6	7.5	15.5	14.7	4.8	6.1	0.9
Teilzeitbeschäftigte, %	18.2	4.8	3.6	6.7	9.3	9.8	10.7	6.6	1.9	3.1	11.4
Wochenarbeitszeit, Stunden											
-Vollzeitbeschäftigte	40.0	41.2	40.9	41.1	43.6	39.5	41.6	41.6	41.8	41.1	41.8
-Teilzeitbeschäftigte	19.7	23.9	24.1	21.6	24.2	20.4	23.4	18.8	23.6	20.5	33.1
Jugendarbeitslosenquote (15-24 J.)	14.6	15.4	11.2	17.3	25.6	20.4	41.6	14.8	37.7	35.6	22.2
Langzeitarbeitslosigkeit (12 Monate und mehr), %	40.2	50.5	44.8	51.6	42.3	56.6	54.4	54.7	65.3	65.5	56.5

Quelle: Franco/ Blöndal 2003: 4f.

Zum anderen wurde im Zuge der Transformation vor allem in der Industrie Produktion aus Bereichen mit niedriger Arbeitsproduktivität in solche mit hoher verlagert – das Wirtschaftswachstum seit Mitte der 1990er Jahre ist vornehmlich Folge einer Reihe von Effizienzsteigerungen, von Rationalisierungen sowie Re-Allokationen zwischen den Unternehmen (vgl. Knogler 2001). Daraus ergibt sich die beobachtete Lücke zwischen Beschäftigungsentwicklung und Wirtschaftswachstum, die sich auch in der Entwicklung der Arbeitsproduktivität widerspiegelt: Einem kurzen Rückgang zu Beginn der Trans-

formation folgte in allen Beitrittsländern ein mehr oder weniger ausgeprägtes Wachstum der Arbeitsproduktivität, das bis heute anhält. In vielen Transformationsökonomien stand allerdings Ende der 1990er Jahre ein Großteil der Unternehmensrestrukturierungen, vor allem in der Industrie, noch bevor, was sich auch in weiterhin sinkender Beschäftigung niedergeschlagen hat. Insofern handelt es sich bei der beobachteten „Entkopplung“ von Wirtschaftswachstum und Beschäftigung in der Transformation zwar theoretisch „nur“ um eine zeitliche Verzögerung, allerdings um eine sehr ausgeprägte.

Hinzu kommt, dass in den MOE-Ländern der typischerweise erwartete Beschäftigungseffekt von Begrenzungen der Lohnentwicklung und dadurch ermöglichten Investitionen nicht eintrat. Hierbei lassen sich zwei verschiedene Muster der Unternehmensrestrukturierung unterscheiden: In den mitteleuropäischen Reformländern (Polen, Ungarn, Slowenien, Slowakei und Tschechien) wurde relativ rasch Beschäftigung – insbesondere im staatlichen Sektor - abgebaut, die Arbeitsproduktivität stieg, und daraus ergaben sich größere Spielräume für Reallohnsteigerungen bzw. steigende Unternehmensgewinne (und damit potentielle Investitionen in die Modernisierung der Produktion). Seit Mitte der 1990er Jahre liegen die Reallöhne in allen diesen Ländern wieder deutlich über dem Niveau von 1989, aber nur in Polen und Ungarn sind die realen Lohnstückkosten gesunken, d.h. es hat eine Umverteilung zugunsten des Kapitals stattgefunden. Allerdings führte selbst diese Entwicklung im Wesentlichen nicht zu positiven Beschäftigungseffekten, weil transformationsbedingt zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit vor allem arbeitsplatzabbauende Neuinvestitionen getätigt wurden (s.o.). In den baltischen und südosteuropäischen Beitrittsländern ging die Beschäftigung im Verhältnis zum BIP wesentlich geringer zurück, die Unternehmen versuchten, Beschäftigungsabbau zu vermeiden und reduzierten statt dessen die Lohnzahlungen. Entsprechend blieben die Reallöhne in diesen Ländern zumeist unter ihrem Niveau zu Beginn der Transformation, trotzdem nahmen die Lohnstückkosten aufgrund der wesentlich geringeren Wirtschaftsdynamiken zu. Ende der 1990er Jahre bestand für diese Transformationsländer die Befürchtung, dass der daraus resultierende Druck auf die Gewinnmargen der Unternehmen bei den gegebenen veralteten Produktionsanlagen als Barriere für die Unternehmensmodernisierung und damit für nachhaltiges Beschäftigungswachstum wirken könnte.

Die Beschäftigungsdynamik in MOE war überdies dadurch charakterisiert, dass die Anpassung an die Produktionsentwicklung kaum über Reduzierungen der Arbeitszeit erfolgte. Der Anteil der Teilzeitbeschäftigten ist in den neuen Mitgliedsstaaten nach wie vor niedriger als in allen „alten“ EU-Mitgliedern (außer Griechenland) und nimmt in einigen entgegen dem Gesamttrend sogar ab. In Slowenien dagegen hat vermutlich auch die relativ starke Ausweitung der Teilzeitbeschäftigung zum Beschäftigungswachstum der letzten Jahre beigetragen. Zudem liegt die durchschnittliche Arbeitszeit, insbesondere bei Teilzeitbeschäftigten, in den meisten MOE-Ländern immer noch deutlich über dem EU-Durchschnitt, obwohl sie sich in den letzten Jahren meist verkürzt hat (s. Tabelle 4.2). Teilzeit ist vor allem in der Landwirtschaft und in verschiede-

nen Dienstleistungsbranchen verbreitet (vgl. European Commission 2002). Atypische Arbeitsverhältnisse, wie Teilzeit und befristete Beschäftigung, sind in MOE seltener als in der EU und eher Resultat der schlechten Nachfragesituation auf den Arbeitsmärkten: Der Anteil unfreiwillig in solchen Verhältnissen Beschäftigter ist deutlich höher als in der EU. Auch der Anteil Selbständiger an der Gesamtbeschäftigung (ohne Landwirtschaft) ist in fast allen MOE-Ländern viel niedriger als in der EU.

4.1.2. Abnehmende Erwerbsbeteiligung und Entwicklung der Arbeitslosigkeit

Die zehn MOE-Beitrittsländer haben eine Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter von etwa 70 Millionen und erhöhen damit den Arbeitskräftepool der EU um ein Drittel. Die Erwerbsbeteiligung, die vor der Transformation in der Region außerordentlich hoch gewesen war, sank in den meisten Ländern in den 1990er Jahren deutlich ab. In den ersten Jahren der Transformation trug insbesondere die verbreitete Einführung von Vorruhestandsregelungen dazu bei, ältere Beschäftigte aus dem Arbeitsmarkt zu verdrängen und somit den Anstieg der Arbeitslosigkeit zu dämpfen. Zum Zeitpunkt des EU-Beitritts lag die Erwerbsbeteiligung dann in allen MOE-Ländern unter dem EU-15-Niveau (European Commission 2005a: 27). Besonders in Ungarn sind die Quoten deutlich gesunken - hier stehen inzwischen nur noch ca. 60% der erwerbsfähigen Bevölkerung dem Arbeitsmarkt zur Verfügung. Aufgrund des früheren Rentenalters ist die Erwerbsbevölkerung in MOE im Durchschnitt jedoch jünger, gleichzeitig sind die Erwerbsquoten der Frauen in den meisten Ländern der Region nach wie vor höher als im EU-15-Durchschnitt. Wie in der EU-15 auch sind die Erwerbsquoten unter Hochschulabgängern am größten, die Erwerbsbeteiligung der gering Qualifizierten ist in der Transformation stärker zurückgegangen. Die Jugenderwerbsquoten (15-24 Jahre) sind in allen MOE-Ländern besonders niedrig (ebd.: 30). Auch die Erwerbsquoten für Ältere (55-64 Jahre) liegen mit Ausnahme der baltischen Staaten unter dem EU-15-Durchschnitt (ebd.: 31).

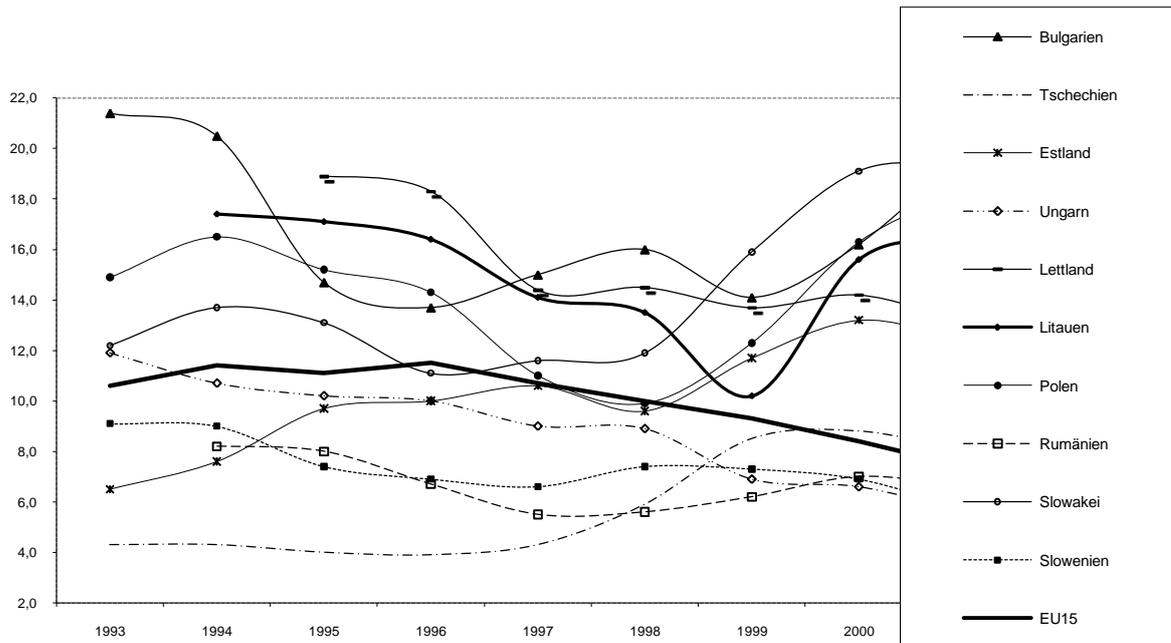
Die Differenz zwischen der Verringerung der Erwerbsbeteiligung und dem Beschäftigungsrückgang bildet sich im Anstieg der Arbeitslosigkeit in den Transformationsländern ab. Gemessen an den Arbeitslosenquoten (nach ILO-Methodologie) lassen sich zwei Ländergruppen unterscheiden: Einerseits Tschechien, Slowenien, Rumänien und Ungarn, die über den gesamten Zeitraum zum Teil deutlich niedrigere Quoten aufweisen als die meisten anderen MOE- (und auch EU-) Länder, andererseits die übrigen Beitrittsländer, die zumeist Arbeitslosenquoten von weit über 10% zu verzeichnen haben (s. Abbildung 4.3.). Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit in MOE zeigt folgende Merkmale:

- unterschiedlich starke Beschäftigungsrückgänge und Zunahmen der Inaktivität in den einzelnen Ländern seit Beginn der Transformation,
- eine gewisse Annäherung zwischen den Ländern der Region Mitte der 1990er Jahre, mit Beginn des Wirtschaftsaufschwungs, die vor allem auf den Abbau von Arbeitslosigkeit in den Ländern der zweiten Gruppe (d.h. mit hohen Arbeitslosenquoten) zurückging,
- ein erneuter rapider Anstieg der Arbeitslosigkeit seit Ende der 1990er Jahre, besonders in der Slowakei, Bulgarien, Polen und Litauen,

- eine gleichzeitige starke Divergenz der Arbeitslosigkeitsentwicklung in MOE und der EU-15 (Arbeitslosenquoten 1999 – EU-15: 9,2%, MOE: 10,4% und 2001 – EU-15: 7,6%, MOE: 13,1%),

- Entwicklung und Verfestigung ausgeprägter Langzeitarbeitslosigkeit im Transformationsverlauf.

Abbildung 4.3.: Entwicklung der Arbeitslosenquoten in den MOE-Beitrittsländern und der EU-15 (in %)



Quelle: European Commission 1999b und 2002; OECD 1997 und 2002.

Allgemein lässt sich sagen, dass sich der starke Beschäftigungsrückgang in MOE zum Teil in Arbeitslosigkeit niederschlug, zum Teil (zeitverzögert) durch einen Rückgang der Erwerbsbeteiligung abgedeckt wurde. Gegen Ende der 1990er Jahre aber scheinen die Möglichkeiten zum Rückzug aus dem Erwerbsleben weitgehend ausgeschöpft gewesen zu sein, und die weiter sinkende Beschäftigung schlug sich daher wieder in höherer Arbeitslosigkeit nieder. Die Arbeitsmarktdynamik in MOE in den 1990er Jahren war dadurch gekennzeichnet, dass die Übergänge aus Beschäftigung in Inaktivität höher waren als die in Arbeitslosigkeit, während gleichzeitig in beträchtlichem Umfang auch Arbeitslose ganz aus dem Erwerbsleben ausschieden (vgl. Boeri/ Terrell 2002).

Gleichzeitig haben in bedeutendem Umfang Stellenwechsel stattgefunden, d.h. Übergänge von einer Beschäftigung (im staatlichen Sektor) in eine andere (im privaten Sektor) ohne zwischenzeitliche Arbeitslosigkeit.⁶² Problematisch ist insbesondere, dass sich im Ergebnis dieser Dynamiken in den Transformationsländern ein stagnierender Pool Arbeitsloser herausbildete, weil kaum Übergänge in Beschäftigung stattfanden. Dies hat zu sehr hoher Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit in MOE geführt (s. Tabelle 4.2.). Von Langzeitarbeitslosigkeit sind in MOE ganz besonders ältere Personen betroffen (vgl. European Commission 2002). Die Arbeitslosigkeit ist in MOE also weniger deshalb so hoch, weil in großem Umfang Beschäftigte aus den Staatsbetrieben entlassen wurden, sondern weil einmal arbeitslos Gewordene (insbesondere Ältere) kaum auf neue Stellen vermittelt werden konnten. Es passt in dieses Muster, dass es sich - mit Ausnahme Ungarns - bei den Ländern mit relativ niedriger Arbeitslosigkeit gleichzeitig um die mit den höchsten Beschäftigungsquoten handelt. Ungarns niedrige Arbeitslosigkeit kann demgegenüber vor allem als Resultat der starken Reduzierung der Erwerbsbeteiligung im Verlauf der Transformation interpretiert werden (vgl. Knogler 2001).

Es ist aufgrund der vorliegenden Daten schwierig, ein genaues Bild von der Rolle der Frauen auf den MOE-Arbeitsmärkten zu entwerfen. Der transformationsbedingte Beschäftigungsabbau hatte je nach Land unterschiedliche geschlechtsspezifische Aspekte. Insbesondere in Ländern mit insgesamt relativ moderater Verringerung der Beschäftigung betraf diese eher Frauen als Männer. Umgekehrt waren von den Massenentlassungen in Schwerindustrie, Bergbau etc. vor allem Männer betroffen. Entsprechend unterschiedlich sind die geschlechtsspezifischen Verteilungen der Übergänge in Arbeitslosigkeit bzw. Nichterwerbstätigkeit. Diskriminierung von Frauen bei Einstellungen ist in MOE an der Tagesordnung, so dass sie eine deutlich geringere Wahrscheinlichkeit als Männer haben, eine neue Beschäftigung zu finden (vgl. LaFont 2001). Solange die Struktur der Arbeitskräfte allerdings hauptsächlich durch die Dynamiken des Beschäftigungsabbaus bestimmt wurde, war die Frauenarbeitslosigkeit in den meisten MOE-Ländern geringer als die der Männer. In den letzten Jahren hat sich dieses Bild jedoch gewandelt, und in den neuen wie in den alten EU-Mitgliedsländern liegen die Arbeitslosenquoten der Frauen zumeist über der der Männer (European Commission 2005a: 24). Die Geschlechterdifferenzen in den Beschäftigtenquoten sind dagegen, obwohl die der Frauen generell unter denen der Männer liegen, in MOE weniger ausgeprägt als in der EU-15 (s.a. Tabelle 4.1.). Bei der Teilzeitarbeit, die auch in MOE (mit Ausnahme Polens) unter Frauen verbreiteter ist als unter Männern, sind die Geschlechterdifferenzen ebenfalls geringer als in der EU (vgl. European Commission 2002). Deutlich wird hier ein gewisses Fortwirken des sozialistischen Erbes, der Integ-

⁶² Diese Angaben über die Arbeitsmarktströme in MOE werden durch eine Analyse der Beschäftigungsdauern bestätigt, die zeigt, dass - im Gegensatz zu Rezessionserfahrungen in westlichen Ländern - die durchschnittliche Beschäftigungsdauer in den Transformationsländern in den 1990er Jahren sank, weil von dem Anstieg an Entlassungen aufgrund des fundamentalen Strukturwandels auch Kerngruppen der Beschäftigten betroffen waren und diese Effekte überwogen (vgl. Cazes/ Nesporova 2001).

ration der Frauen in die Arbeitswelt, unter den unvorteilhaften neuen Bedingungen: In den postsozialistischen Ländern gibt es nach wie vor eine relativ hohe Frauenbeschäftigung, wobei die Mehrheit Vollzeit arbeitet. Die Situation ändert sich allerdings in den letzten Jahren langsam: Um erfolgreich auf dem Arbeitsmarkt zu agieren, wird es immer notwendiger, beständig seine Qualifikationen zu verbessern und hochgradig mobil zu sein. Die Erfüllung dieser Bedingungen ist für Frauen, denen traditionell überwiegend die Übernahme der Familienrolle zugeschrieben wird, schwieriger als für Männer. Infolgedessen hängen die Beschäftigungsmöglichkeiten für Frauen zunehmend vom Zusammenspiel ihres Alters, ihrer Familiensituation und ihrer Bildung ab (vgl. Kuchařová 1999).

Über die bereits genannten Merkmale hinaus, ist regionaler *mismatch*, d.h. die räumliche Fehlallokation zwischen Arbeitssuchenden und Arbeitsplatzangeboten, ein zentrales Problem der MOE-Arbeitsmärkte. Die Transformation hat zu großen regionalen Disparitäten geführt, sowohl in der Verteilung der ausländischen Investitionen (vgl. UNCTAD 2002) als auch in der Wirtschaftskraft (vgl. Behrens 2002a). Dies schlägt sich in den Arbeitsmarktdaten nieder. Die wirtschaftlichen Aktivitäten haben sich sehr stark auf den „westlichen Rand“ MOEs konzentriert, vor allem auf die Länder Polen, Tschechien und Ungarn, sowie auf die Hauptstadtregionen (vor allem Prag, Bratislava und Budapest). Diese weisen gleichzeitig die höchsten Anteile an Dienstleistungsbeschäftigung auf, während die meisten MOE-Regionen nach wie vor stark industrialisiert bzw. landwirtschaftlich geprägt sind (vgl. European Commission 2001). Den ländlichen, peripheren Gebieten fehlen häufig Verkehrsanbindungen an die urbanen Arbeitsmärkte, Innovationszentren und Bildungsmöglichkeiten und damit das Potential für die wirtschaftliche Modernisierung (vgl. European Commission 2002). Diese Situation hat sich in deutlichen regionalen Arbeitsmarktungleichgewichten niedergeschlagen, die in der Slowakei, Bulgarien und Ungarn am stärksten ausgeprägt sind. In Bulgarien, das 2001 die niedrigsten Beschäftigungsquoten in MOE aufwies, variierten diese auf regionaler Ebene zwischen 42% und 56%, in Tschechien – dem Land mit der höchsten Beschäftigungsquote – zwischen 58% in der Ostrava-Region (einem Gebiet mit ehemals hoher Konzentration von Schwerindustrie) und 72% in Prag (vgl. European Commission 2002). Vor allem aber waren die regionalen Variationen der Arbeitslosenquoten in den Beitrittsländern sehr groß (vgl. Behrens 2002b). Bei den MOE-Regionen mit den niedrigsten Arbeitslosenquoten handelte es sich durchweg um Hauptstadtregionen. Die regionalen Arbeitslosenquoten variierten in MOE insgesamt zwischen 2% in der ungarischen Hauptstadtregion und über 32% im Nordwesten Bulgariens. Im Hinblick auf die Jugendarbeitslosigkeit lagen die Extremwerte (in den gleichen Regionen) sogar bei 3% und 75%. In diesem Zusammenhang wurde häufig die geringe regionale Mobilität der Arbeitskräfte in MOE als Problem ausgemacht (vgl. Knogler 2001; Nesporova 1999). Verbesserungen der Wohnungsmärkte und der Ausbau der Infrastruktur wurden als Maßnahmen vorgeschlagen, um dem regionalen *mismatch* entgegenzuwirken und die Beschäftigungssituation zu verbessern.

4.1.3. Qualifikationen der Arbeitskräfte

Ein weiteres *mismatch*-Problem der Beitrittsländer betrifft die Qualifikationen der Arbeitskräfte: Angebot und Nachfrage nach Qualifikationen stimmen in MOE häufig nicht überein, was Arbeitskräftemangel in bestimmten Bereichen bei gleichzeitiger hoher Arbeitslosigkeit bedeutet. Viele Qualifikationen wurden durch den Strukturwandel, neue Technologien und Arbeitsorganisation überflüssig. Ein Blick auf die Berufsstruktur in MOE zeigt, dass – in Übereinstimmung mit der abweichenden Branchenstruktur – manuelle Berufe unter den Beschäftigten im Vergleich zur EU-15 überrepräsentiert sind, während hochqualifizierte nicht-manuelle Berufe (Manager, freie und technische Berufe) unterrepräsentiert sind (vgl. European Commission 2002). Obwohl die Transformationsländer auf ein formal relativ gut gebildetes Arbeitskräftepotential zurückgreifen konnten (s. Tabelle 4.2.), stimmte dieses doch in vielerlei Hinsicht nicht mit den Anforderungen einer postindustriellen Wirtschaft überein: Der Anteil an Arbeitskräften mit Hochschulabschluss war niedriger als in der EU, die Schuldauer kürzer und die Inhalte der Berufsausbildung häufig veraltet. Der Zusammenbruch der Planwirtschaft hatte ernsthafte Konsequenzen für die Berufsausbildung, die unter sinkenden Bildungsausgaben, dem teilweisen Rückzug der Privatwirtschaft aus der Ausbildung und steigenden Kosten leidet (vgl. ETF 2000). Es wurde weitgehend den Berufsschulen selbst überlassen, Vorhersagen darüber zu treffen, welche Qualifikationsprofile die Unternehmen benötigen werden. Ein weiteres Problem war die steigende Zahl von Schulabgängern ohne formalen Bildungsabschluss (zwischen 2,4% in der Slowakei und 13,6% in Ungarn). Bildungspolitik wurde oft nicht mit Beschäftigungspolitik koordiniert. Viele junge Leute eigneten sich daher Qualifikationen an, die auf dem Arbeitsmarkt gar nicht nachgefragt werden, während für andere Berufe Ausbildungsmöglichkeiten fehlten (vgl. Nesporova 1999). Ein wesentlicher Schwachpunkt der Qualifikationsstruktur der Beschäftigten in den Beitrittskandidaten war zudem die aus den früheren Systemen ererbte starke Schwerpunktsetzung auf eine eng gefasste Berufsausbildung, welche die funktionelle Flexibilität der Beschäftigten unter den Bedingungen der Marktwirtschaft nicht hinreichend gewährleistete (vgl. Knogler 2002).

Die EU hat zwischen 1990 und 1998 etwa 80 Mill. € zur Verfügung gestellt, um die Berufsbildungssysteme in der Region zu reformieren. Die daraus finanzierten Aktivitäten konzentrierten sich auf die Entwicklung neuer Lehrpläne, Personalentwicklung, die Verbesserung der Schuleinrichtungen u.ä. Ein Hauptproblem dieser Phase der Berufsbildungsreform in einigen MOE-Ländern war, dass Reformprogramme im Allgemeinen ohne ausreichende Arbeitsmarktinformationen aufgelegt wurden. In allen Beitrittsländern wurden aber im Zuge des Employment Policy Review Hintergrundstudien angefertigt und Vorbereitungen getroffen, um dieses Problem anzugehen. Gleichzeitig wurde mit dem Aufbau von Informations- und Analysesystemen begonnen, welche die Planung von Bildung und Weiterbildung gemäß der Bedürfnisse des Arbeitsmarktes ermöglichen sollten. Obwohl einzelne Unternehmen und die Arbeitsämter Weiterbildungsmaßnahmen durchführten, blieb deren Anzahl jedoch relativ niedrig. Vor allem fehlte es in MOE noch weitgehend an politischen Konzepten in diesem Bereich. Die Arbeitsmarktdaten zeigen jedoch, wie wichtig koordinierte Weiterbildungsprogramme gerade für niedrig Qualifizierte in den Beitrittsländern waren (vgl. European Commission 2002). Deren Arbeitsmarktchancen waren im Vergleich zu den Hochqualifizierten extrem schlecht: Sowohl die Differenzen der Arbeitslosen- als auch der Beschäftigungsquoten hoch und niedrig Qualifizierter waren in MOE wesentlich größer als in der EU-15. Das bedeutet, die Arbeitsmärkte in den Beitrittsländern waren stärker segmentiert. In der Slowakei war dieser Effekt am stärksten ausgeprägt - die Beschäftigungsquote für niedrig Qualifizierte lag hier bei lediglich 17%, während sie für Hochqualifizierte 86% betrug. Der Ausbau angemessener Qualifizierungsmaßnahmen war für die MOE-Arbeitsmärkte demzufolge von herausragender Bedeutung.

4.2. Arbeitsmarktinstitutionen und Beschäftigungspolitik in MOE vor dem Beitritt

4.2.1. Transformation der Arbeitsmarktinstitutionen

In Zusammenhang mit der schlechten Beschäftigungssituation in MOE und dem bevorstehenden EU-Beitritt wurden häufig auch institutionelle Begrenzungen der Arbeitsmarktflexibilität als Ursache diskutiert. Argumentiert wurde einerseits, dass insbesondere umfassende Maßnahmen des Beschäftigungsschutzes, ineffektive Arbeitsmarktpolitiken, Lohnregulierung und starke Gewerkschaften sowie hohe steuerliche Belastungen der Arbeitskräfte kontraproduktiv für die Entwicklung der Arbeitsmärkte seien (vgl. Riboud/ Sánchez-Páramo/ Silva-Jáuregui 2002). Andererseits ließ sich zeigen, dass die MOE-Beschäftigungsregime z.T. flexibler sind als EU-Arbeitsmärkte und insofern die größeren Arbeitsmarktprobleme kaum erklären können bzw. die entwickelten sozialen Sicherungssysteme erst die hohe „Anpassungsflexibilität“ in MOE ermöglichen, die Transformation ohne gravierende Systemkrisen zu bewältigen (vgl. Brusis 1999). Im Folgenden sollen einzelne institutionelle Aspekte der MOE-Arbeitsmärkte etwas genauer dargestellt werden.

Beschäftigungsschutz

Verglichen mit westlichen Ländern gab es in den Beitrittsländern (mit Ausnahme Sloweniens) Ende der 1990er Jahre keinen besonders rigiden Beschäftigungsschutz mehr (vgl. Riboud/ Sánchez-Páramo/ Silva-Jáuregui 2002; Boeri/ Terrell 2002). Bereits zu Beginn der Transformation wurden die Arbeitsgesetze entsprechend überarbeitet. In Ungarn etwa reichte nun die schriftliche Benachrichtigung des Arbeitnehmers für eine Kündigung aus, in anderen Ländern mussten Beschäftigtenvertretungen ebenfalls informiert werden. In Tschechien, Estland, der Slowakei und Slowenien mussten darüber hinaus nach dem Gesetz soziale Überlegungen berücksichtigt bzw. den zu Entlassenden Weiterbildungs- oder andere Beschäftigungsmöglichkeiten angeboten werden. In der Praxis reichte zur Erfüllung der letztgenannten Bedingungen gewöhnlich die Information der Arbeitsämter über die Entlassung aus. Hinzu kommt, dass der Beschäftigungsschutz aufgrund begrenzter Gerichtskapazitäten rechtlich nur schwer durchsetzbar war. Berücksichtigt werden sollte außerdem, dass die soziale Komponente des Beschäftigungsschutzes in MOE häufig durch die verbreitete Anwendung von Frühverrentungsmaßnahmen sowie die Ausweitung von Erziehungszeiten konterkariert wurde. Beide Maßnahmen sind wesentlich für die hohen Übergänge in Inaktivität verantwortlich, die dazu beigetragen haben, die Arbeitslosigkeit zu dämpfen und in gewisser Weise die Struktur der Erwerbsbevölkerung zu „flexibilisieren“.

Insgesamt ist es daher nicht überraschend, dass den Transformationsökonomien von Seiten der Arbeitgeber relativ flexible Beschäftigungsregelungen attestiert wurden: Nach einer Umfrage des International Institute for Management Development (1998) rangierten die MOE-Länder auf einer Flexibilitätsskala von 1-10 mit Werten zwischen 5,2 für Polen und 7,2 für Ungarn (das damit flexibler eingestuft wird als der US-Arbeitsmarkt mit 6,9). OECD-Indikatoren verweisen ebenfalls auf einen im europäischen Vergleich eher niedrigen Beschäftigungsschutz in MOE: Auf einer Skala von 0-5 erreichte Ungarn (hinter Großbritannien, Irland und Dänemark) einen Wert von 1,8, während nur Sloweniens Beschäftigungsschutz mit 3,3 das hohe südeuropäische Niveau erreichte. Sehr niedrig ist der Beschäftigungsschutz in allen MOE-Ländern besonders für Teilzeitbeschäftigte, besonders rigide jedoch hinsichtlich von Massenentlassungen.

Tabelle 4.3: OECD-Indikatoren hinsichtlich des Beschäftigungsschutzes

Land	Insgesamt	Reguläre Beschäftigung	Teilzeitbeschäftigung	Massenentlassungen
UK	0.9	0.8	0.3	2.9
IE	1.1	1.6	0.3	2.1
DK	1.5	1.6	0.9	3.1
HU	1.8	2.1	0.6	3.4
PL	2.0	2.2	1.0	3.9
FI	2.1	2.1	1.9	2.4
CZ	2.1	2.9	0.5	4.3
NL	2.2	3.1	1.2	2.8
AT	2.3	2.6	1.8	3.3
SK	2.3	2.6	1.0	2.4
BE	2.5	1.5	2.8	4.1
DE	2.6	2.8	2.3	3.1
SE	2.6	2.8	1.6	4.5
FR	2.8	2.3	3.6	2.1
ES	3.1	2.6	3.5	3.1
SI	3.3	3.4	2.5	4.5
IT	3.4	2.8	3.8	4.1
GR	3.5	2.4	4.8	3.3
PT	3.7	4.3	3.0	3.6

Quelle: Diese Tabelle wurde reproduziert aus Österreichische Nationalbank 2004: 8.

Anmerkung: Die Werte reichen von 0 bis 5, wobei 0 keinen Schutz bedeutet und 5 das höchste Schutzniveau.

Gewerkschaften und Lohnpolitik

Die MOE-Länder haben ihre ursprünglich zentralisierten Lohnverhandlungssysteme zusehends liberalisiert und mit westlichen Ländern im Wesentlichen vergleichbare Gewerkschaften und Koordinationsgrade erreicht. Obwohl die Gewerkschaftsdichte Ende der 1990er Jahre noch relativ hoch war, haben die Gewerkschaften als Ergebnis der Transformation im privaten Sektor eine wesentlich schwächere Position als im öffentlichen. Die Mitgliedschaft in den Gewerkschaften nahm stark ab und variierte vor dem Beginn der intensivierten Heranführungsstrategie zwischen 10% aller Beschäftigten in Litauen und 61% in Polen (Knogler 2002: 18). Dieser in einzelnen Ländern immer noch relativ hohe Organisationsgrad bedeutete allerdings meist keine starke Verhandlungsmacht der Gewerkschaften, weil die „unabhängigen“ und „reformierten“ Gewerkschaften zumeist eher konkurrierten als kooperierten (vgl. European Industrial Relations Review 1998).⁶³ Im Gegensatz zu den sehr unterschiedlichen Lohnverhandlungsmustern in der EU-15, ergab sich für MOE vor dem EU-Beitritt ein eher einheitliches Bild: Zum Teil wurden Rahmenbedingungen durch tripartistische Verhandlungen auf nationaler Ebene festgelegt, die meisten Lohnverhandlungen fanden aber individualisiert, auf Firmenebene, und zum Teil auf Branchenebene statt. Im privaten Sektor wurden die Löhne im Wesentlichen einseitig von den Arbeitgebern festgesetzt. Die Arbeitsbeziehungen auf Branchenebene waren generell am schwächsten entwickelt (Ausnahme: Slowenien), der Deckungsgrad von Kollektivverhandlungen nahm ab. Während für Slowenien die Reichweite von Tarifverträgen mit 90-100% der abhängig Beschäftigten angegeben wird, waren in den anderen MOE-Ländern Ende der 1990er Jahre weniger als die Hälfte aller Arbeitnehmer von Tarifverhandlungen erfasst – eine Situation, die es in kaum einem der alten EU-Mitgliedsländer gibt (vgl. Knogler 2002; Voss 2005).⁶⁴ Dies reflektierte sowohl die Schwäche der Gewerkschaften, als auch das individualisierte Vorgehen der Arbeitgeber und die begrenzte Verbindlichkeit tripartistischer Regelungen (vgl. Kohl/ Lecher/ Platzer 2002). Allgemein lässt sich ein Funktionsdefizit im Bereich der Gewerkschaften konstatieren, das sich im niedrigen Organisationsgrad, schlechter Vertretung in Mittel- und Kleinunternehmen, fehlender Akzeptanz bei den Belegschaften und mangelhafter Kooperationsfähigkeit zeigte. Knogler (2002) konstatierte in den Transformationsländern eine deutlich ausgeprägte „Tendenz zur unkon-

⁶³ Die Mitgliedschaft in den Gewerkschaften nahm in der Zeit vor dem EU-Beitritt in den meisten Ländern allerdings weiter ab. 2004 verzeichneten die Gewerkschaften in Estland mit 15% die niedrigsten Mitgliedszahlen, gefolgt von Litauen und Polen (vgl. Rudolf 2006; Kohl/ Platzer 2004). Höhere Mitgliederzahlen (18 – 25%) gab es in Ungarn, Lettland und der Tschechischen Republik. Die mit Abstand meisten Mitglieder hatten die Gewerkschaften in der Slowakei (30%) und Slowenien (40%). Diese niedrigen Organisationsgrade sind etwa mit denen der alten EU-Mitgliedsländer (mit Ausnahme Skandinaviens) vergleichbar (Voss 2005).

⁶⁴ Bis zum EU-Beitritt reduzierte sich die Bedeutung von Tarifverträgen in Litauen und Lettland sogar auf unter 20% (Kohl/ Platzer 2004). Etwas höher ist die tarifliche Deckungsrate noch in Estland (ca. 29%) und der Tschechischen Republik (ca. 25%) sowie in Ungarn und Polen (30-40%). In der Slowakei wird die Reichweite der Kollektivverträge mit 40-50% aller Arbeitnehmer angegeben (vgl. auch Rudolf 2006; Voss 2005).

trollierten Deregulierung der Arbeitsbeziehungen“ (Knogler 2002:19). Im Gegensatz zu den EU-15-Ländern (mit Ausnahme Großbritanniens), bildeten in diesen Ländern sektorale und regionale Verbandsorganisationen und Tarifpolitik nicht das Rückgrat der Arbeitsmarktparteien, und auch auf nationaler Ebene wurde die Position von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden gegenüber der Regierung als eher schwach eingeschätzt.

Auch die staatliche Lohnregulierung hatte nur einen geringen Einfluss auf die Entwicklung der MOE-Arbeitsmärkte (vgl. Boeri/ Terrell 2002). Zu Beginn der Transformation wurden aus Furcht vor Inflation häufig Strafabgaben für Unternehmen erhoben, die ihre Löhne über eine bestimmte Norm anhoben, um das Lohnwachstum zu begrenzen. Damit wurden allerdings auch die Lohnentwicklung partiell von der Produktivitätsentwicklung abgekoppelt, die Lohnspreizung gedämpft und Restrukturierungen verzögert (vgl. Nesporova 1999). Diese Maßnahmen wurden aber in den meisten MOE-Ländern Mitte der 1990er Jahre abgeschafft und hatten damit für die jüngeren Entwicklungen praktisch keine Bedeutung mehr.

Auch der gesetzliche Mindestlohn wurde zu Beginn der Transformation eingeführt, und zwar auf einem mit Westeuropa vergleichbaren Niveau (45-50% des Durchschnittslohns). Dieses sank aber sukzessive, weil die Nominallöhne nicht der hohen Inflation angepasst wurden (auf ca. 30% des Durchschnittslohns 1996). Im Ergebnis hatten die Mindestlöhne in MOE vor dem Beginn der intensivierten Heranführungsstrategie für die überwältigende Mehrheit der Beschäftigten keine Relevanz, auch weil sie aufgrund der Schwäche der Arbeitsmarktinstitutionen (Sozialpartner, Arbeitsinspektionen) kaum durchsetzbar waren.⁶⁵

Im Gegensatz zu den bisher genannten institutionellen Faktoren kann man davon ausgehen, dass die Besteuerung der Arbeitseinkommen und insbesondere die Lohnsummensteuer (Sozialabgaben) für die Erklärung der Beschäftigungs- und Einkommensdynamiken in MOE eine größere Rolle spielen (vgl. auch Belke/ Göcke/ Hebler 2004; Knogler 2002). Im Verlaufe der Transformation hat der fiskalische Druck zugenommen, hohe Steuern und Abgaben zu erheben. Die Wirtschaftskrise verringerte die staatlichen Einnahmen dramatisch, während gleichzeitig die Ausgaben (zum Beispiel für die Finanzierung der Arbeitsmarktprobleme) stiegen. Andererseits können hohe Lohnabgaben die Informalisierung der Wirtschaft und damit weiter sinkende Staatseinnahmen begünstigen („Steuerfalle“) sowie als Barriere für die Modernisierung der Produktionsstrukturen bzw. die Entwicklung von kleinen und mittleren Unternehmen wirken. Die implizite Besteuerung der Arbeitskräfte liegt in MOE um etwa zwei Prozentpunkte über dem EU-15-Durchschnitt von 36% (European Commission 2006b). Außer Polen, das

⁶⁵ Die Mindestlöhne liegen in den Neuen Mitgliedsstaaten, mit Ausnahme Sloweniens und Ungarns, nach wie vor unter 40% des Durchschnittslohns (von den EU-15 betrifft das nur Großbritannien und Spanien). Außer in Lettland, Luxemburg, Frankreich und Ungarn verdient nur ein marginaler Anteil der Arbeitnehmer den jeweiligen gesetzlichen Mindestlohn (Österreichische Nationalbank 2004: 4).

die Lohnabgaben Ende der 1990er Jahre deutlich reduzierte, liegen alle neuen Mitgliedsstaaten über diesem Wert. Insbesondere haben die MOE-Länder relativ hohe Sozialabgaben; bei einigen (Polen, Slowakei, Tschechien) machen sie sogar mehr als 80% der gesamten Lohnsummensteuern aus. Die lohnbezogene Steuer- und Abgabenlast hat sich in den Transformationsländern in den Jahren vor dem Beitritt kaum verringert, in einigen Ländern – besonders in Tschechien – sogar erhöht. Obwohl alle neuen Mitgliedsstaaten ihre Steuer- und Sozialsysteme verschiedentlich reformiert haben, zumeist (auch) mit dem Ziel, die Abgabenlast zu senken, ist in Tschechien und den baltischen Ländern die Steuerlast etwa für einen Beispielarbeiter (alleinstehend, mit zwei Drittel des Durchschnittsverdienstes) zwischen 1996 und 2004 leicht gestiegen.⁶⁶ Der EU-15-Durchschnitt verringerte sich dagegen im selben Zeitraum um über drei Prozentpunkte (auf 35,6% der Brutto-Lohnkosten). Die hohe Steuerlast für Geringverdiener, die mit 38,8% (Slowakei) bis 41,9% (Tschechien, Polen) in allen MOE-Ländern über dem EU-15-Durchschnitt liegt, beruht zum einen auf relativ hohen Sozialabgaben, zum anderen auch darauf, dass bei diesem Beispielarbeiter familienbezogene Steuererleichterungen nicht berücksichtigt sind.

⁶⁶ Dieser Beispielarbeiter ist ein Strukturindikator im Rahmen der Lissabon-Strategie, der zur Abschätzung der Steuerbelastung für Niedrigverdienende benutzt wird (alle Angaben zu Steuern und Sozialabgaben in European Commission 2006b: 57-69).

Arbeitsmarktpolitik

Alle MOE-Länder haben ein Spektrum passiver und aktiver Arbeitsmarktpolitik implementiert, das mit den in westlichen Ländern üblichen Maßnahmen übereinstimmt, allerdings mit niedrigeren Budgets. Die zu Beginn der Transformation relativ großzügige Arbeitslosenunterstützung wurde bald gekürzt, als die Zahl der Arbeitslosen rapide zunahm und fiskalische Konsolidierung notwendig wurde. Verschiedene Studien haben die Arbeitsmarkteffekte dieser Kürzungen untersucht, da theoretisch gewöhnlich argumentiert wird, dass (großzügige) Arbeitslosenunterstützung negative Beschäftigungsanreize setzt (vgl. Boeri/ Terrell 2002). Keine dieser empirischen Arbeiten konnte allerdings signifikante Anstiege der Übergänge von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung feststellen, nachdem die Arbeitslosenversicherungen in MOE drastisch reduziert wurden. Dies zeigt einmal mehr, dass die Arbeitslosigkeit in der Transformation hauptsächlich nachfragebedingt ist und ihr mit angebotsseitigen Maßnahmen kaum angemessen begegnet werden kann (vgl. auch Boeri/ Lehmann 1999). Aufgrund dieser Befunde kann man auch nicht davon ausgehen, dass das eher niedrige Niveau der Arbeitslosenunterstützung vor dem EU-Beitritt ein institutionelles Hindernis für mehr Beschäftigung in MOE darstellte. Die Lohnersatzquoten in MOE lagen zu diesem Zeitpunkt zwischen 10% in Estland und 64% in Ungarn (EU-Durchschnitt: 60%), die maximale Dauer der Arbeitslosenunterstützung war mit der in westlichen Ländern vergleichbar (zwischen sechs Monaten in Tschechien und Estland und 24 Monaten in Polen und Slowenien). Die Ausgaben für die Arbeitslosenunterstützung waren, gemessen am BIP und im Verhältnis zu den Arbeitslosenzahlen, in MOE generell niedriger als in der EU (vgl. Riboud/ Sánchez-Páramo/ Silva-Jáuregui 2002).

Einige MOE-Länder haben – auch unter dem Einfluss der ILO, die Anfang der 1990er Jahre sehr aktiv in den Transformationsländern war - versucht, Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (wie Arbeitsvermittlung, Weiterbildung, Lohnsubventionen, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen u.ä.) Priorität gegenüber der passiven Arbeitsmarktpolitik einzuräumen. In der Praxis gaben die meisten Länder der Region allerdings, ebenso wie die meisten westeuropäischen, mehr Mittel für die passive als für die aktive Arbeitsmarktpolitik aus. Inwieweit die aktive Arbeitsmarktpolitik in MOE Auswirkungen auf die Verringerung der Arbeitslosigkeit (und insbesondere die Dauer der Arbeitslosigkeit) hatte, ist umstritten (vgl. Boeri/ Terrell 2002). Sie scheint jedoch zumindest die Chancen benachteiligter Gruppen auf dem Arbeitsmarkt verbessert zu haben.

Boeri/ Terrell (2002) argumentieren auf Grundlage der hier skizzierten institutionellen Situation der MOE-Arbeitsmärkte, dass die normalerweise in der „Flexibilisierungsdebatte“ benannten Arbeitsmarktinstitutionen in den Transformationsländern keine nennenswerte Rolle für die Begrenzung von Beschäftigungs- und Lohnanpassungen spielten. Das einzige „Flexibilitätshindernis“ stellten in MOE die sozialen Sicherungssysteme dar: *„In countries with weak unions, low and unenforced minimum wages, and low and falling unemployment benefits, the whole battery of subsidies available to non-*

employed individuals of working age acts as a floor for wage levels.“ (ebd.: 68) D.h. Arbeitsmarktpolitik, Sozialhilfe, Behindertenrenten, Krankengeld u.ä. abgabenfinanzierte Sozialleistungen fungierten in den Beitrittsländern als de facto Mindestlöhne und begrenzten die Lohnspreizung nach unten. Insbesondere scheinen einige MOE-Sozialsysteme Personen mit niedrigen Einkommen, wie etwa ungelerten Arbeitskräften, einen relativ hohen Lohnersatz geboten zu haben. Während also vor allem in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion die hohe Lohnflexibilität nach unten die Beschäftigungsverluste dämpfte (s.o.) und die Arbeitskräfte ihre Reproduktion durch die Partizipation an fortbestehenden Sozialleistungen der Betriebe und zunehmende Beschäftigung im informellen Sektor sicherten, wurden in MOE in der Transformation stärker Arbeitskräfte freigesetzt und von den sozialen Sicherungssystemen „aufgefangen“. Im Ergebnis haben diese institutionellen Arrangements in der besonderen Transformationssituation gerade die notwendige Reallokation der Arbeitskräfte in MOE sozial ermöglicht, während die Niedriglohnpolitik in der ehemaligen Sowjetunion – Russlands Arbeitsmarkt etwa wurde häufig als „*neoclassical dream*“ bzw. „*the example of a flexible labor market*“ bezeichnet (ebd.: 71) – die Restrukturierungen behinderte und zu einem kombinierten Rückgang von Produktion, Beschäftigung und Arbeitsproduktivität geführt hat. Die Autoren schlussfolgern: „*Contrary to conventional wisdom, constraining wage flexibility from below may foster structural change, rather than hinder it.*“ (ebd.: 73)

Insgesamt haben die Beitrittsländer im Laufe der Transformation ähnliche Arbeitsmarktinstitutionen etabliert wie in westeuropäischen Ländern, auch infolge direkter Orientierung an EU-Modellen bzw. Vorschlägen internationaler Berater wie zum Beispiel der ILO. Diese Ähnlichkeiten wurden im direkten Vorfeld des EU-Beitritts durch die Übernahme des *acquis* weiter verstärkt. Trotzdem unterscheiden sich die Arbeitsmarktstrukturen der MOE-Staaten von denen der alten EU-Mitgliedsstaaten, welche der Lissabon- und Beschäftigungsstrategie zugrunde liegen, in zwei Punkten. Zum einen war der Ausgangspunkt der Lissabon-Strategie die Diagnose eines zu geringen Wachstums- und Innovationstempos in der EU-15 als Ursache für die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit (verglichen mit den anderen zentralen Regionen der Weltwirtschaft in Nordamerika und Asien). Die neuen Mitgliedsstaaten weisen jedoch trotz höherer Wachstumsdynamiken schlechtere beschäftigungspolitische Ergebnisse auf als die „alten“ EU-Ökonomien. Zum zweiten strebt die Lissabon-Strategie eine Erhöhung der Beschäftigungsquoten vorrangig durch eine Verringerung der Arbeitskosten und Flexibilisierung der Arbeitsmärkte an. Neben der Ankurbelung des Wirtschaftswachstums gelten insbesondere die Reform der Steuer- und Sozialsysteme mit dem Ziel, mehr „Anreize“ zur Arbeitsaufnahme zu setzen, verbesserte aktive Arbeitsmarktpolitiken, Reduzierungen der Steuerlast (insbesondere für die Niedrigqualifizierten) und generelle Lohnzurückhaltung unter dem Stichwort „Aktivierung“ als entscheidende Faktoren für Beschäftigungswachstum. Obwohl die hohen Arbeitskosten der nach Bismarck’schen Prinzipien aufgebauten MOE-Sozialsysteme durchaus den westeuropäischen vergleichbare Beschäftigungsprobleme produzieren, spielt doch die mangelnde Nachfrage

nach Arbeitskräften aufgrund der andauernden Rationalisierungsprozesse in MOE eine zumindest ähnlich wichtige Rolle. Ein beschäftigungsintensives Wachstum müsste insbesondere auf der Ausweitung des Dienstleistungssektors und Reduzierung der Arbeitszeiten, etwa über die Ausweitung von Teilzeitbeschäftigung, beruhen.

4.2.2. Die Entwicklung der Beschäftigungspolitik in der Transformation

Beschäftigungspolitik - verstanden als Gesamtheit aller Maßnahmen, die den Beschäftigungsstand beeinflussen - verklammert wirtschafts- und sozialpolitische Problemstellungen (vgl. Schmid 2002). Im Kontext der Systemtransformation in Mittel- und Osteuropa lässt sie sich an einer Schnittstelle politischer, wirtschaftlicher und sozialer Transformationsprozesse verorten: gleichzeitig mussten die Strukturen dieses neuen Politikfeldes selbst aufgebaut, funktionsfähige Arbeitsmärkte als Handlungsarenen etabliert und die Wirtschaftstransformation mit geeigneten Maßnahmen sozial flankiert werden.

Die Reichweite der beschäftigungspolitischen Umgestaltung in den Transformationsländern wird deutlich, wenn man die Ausgangssituation vor 1989 ins Gedächtnis ruft. Die planwirtschaftlichen Beschäftigungssysteme waren gekennzeichnet durch niedrige und langsam wachsende Löhne, geringe Lohndifferenzen, gesamtwirtschaftlichen Arbeitskräftemangel bei Überbeschäftigung in den Betrieben (*labour-hoarding*), geringe regionale Mobilität der Arbeitskräfte und nahezu 100%ige Mitgliedschaft in den offiziellen Gewerkschaften (vgl. Kornai 1995). Ein weiteres entscheidendes Charakteristikum war die enge Verknüpfung der Arbeitswelt mit der Sozialpolitik, die auf zwei Säulen beruhte (vgl. Götting 1998). Zum einen garantierte der sozialistische Staat eine sichere Beschäftigung und eine existenzsicherndes Arbeitseinkommen („Verwirklichung des Rechts auf Arbeit“). Die maximale Integration der erwerbsfähigen Bevölkerung in das Beschäftigungssystem (Vollbeschäftigung) war das Gegenstück einer extensiven Wachstums- und Industrialisierungspolitik. Zum anderen waren die staatlichen Sozialleistungsprogramme eng mit der Erwerbsarbeit verzahnt, die Betriebe spielten eine wichtige Rolle bei der Organisation und Verteilung sozialer Dienstleistungen und der Alltagsbedarf wurde stark subventioniert.

Die Anpassung dieser Beschäftigungssysteme an marktwirtschaftliche Verhältnisse bedeutete in erster Linie tiefe institutionelle Veränderungen, die zentraler Bestandteil der Beschäftigungs- und Sozialpolitik in allen Transformationsländern waren. Übergreifende Ziele waren eine effektive Akkumulation der Arbeitskräfte (d.h. der Aufbau funktionierender Arbeitsmärkte) sowie die Entkoppelung von Sozial- und Beschäftigungssystemen (Trennung der sozialen Sicherung vom Produktionsprozess). Der Reformbedarf bestand also vor allem darin, die staatliche Kontrolle über Löhne und Verteilung der Arbeitskräfte abzubauen und stattdessen die Akteurslandschaft auf den Arbeitsmärkten auszudifferenzieren (Gewerkschaften und Arbeitgebervereinigungen). Des Weiteren mussten die gesetzlichen Grundlagen für Tarifverhandlungen und Arbeitsverträge an marktwirtschaftliche Bedingungen angepasst sowie das Sozialsystem komplett umgebaut werden.

Mit Ausnahme der Einführung von Arbeitslosengeld als Reaktion auf die bis dahin in MOE unbekannt offene Arbeitslosigkeit wurden die bestehenden sozialen Sicherungssysteme in den ersten Jahren der Transformation nicht grundsätzlich verändert (vgl. Götting 1998). Die wirtschaftlichen und politischen Reformen hatten in dieser ersten Phase Priorität. Erst in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre hat sich die post-sozialistische Sozialpolitik von der Sicherstellung grundlegender sozialer Leistungen in der Transformation fortbewegt und den langfristig entscheidenden Fragen des institutionellen Umbaus der Renten-, Gesundheits- und Bildungssysteme gewidmet. Beschäftigungspolitik unterscheidet sich auffallend dadurch von anderen sozialpolitischen Bereichen, dass in allen MOE-Ländern unmittelbar nach 1989 bereits wesentliche institutionelle Veränderungen stattgefunden haben. Dies hängt mit der unmittelbaren Bedeutung beschäftigungspolitischer Reformen für den Prozess der Wirtschaftstransformation zusammen. Wesentliche Regelungsgegenstände waren die Aufgabe der staatlichen Garantie der Vollbeschäftigung und die Akzeptanz offener Arbeitslosigkeit, die Befreiung staatlicher Betriebe von sozialpolitischen Funktionen sowie die Organisation der Arbeitsmarktpolitik und soziale Absicherung des Arbeitslosigkeitsrisikos. Alle Länder verabschiedeten neue Gesetze oder überarbeiteten die bestehende Arbeitsgesetzgebung beträchtlich, um die Regulierung der Arbeitsmärkte marktwirtschaftlichen Bedingungen anzupassen und die Arbeitsbeziehungen auf eine neue Grundlage zu stellen (vgl. auch Nesporova 1999). Die planwirtschaftlichen Beschäftigungssysteme wurden damit radikal verändert: Statt Beschäftigungsgarantien wurden arbeitsmarktbezogene soziale Sicherungssysteme und Arbeitsmarktpolitik installiert, denen die Aufgabe übertragen wurde, das zum Recht auf freie Wahl der Beschäftigung und staatliche Unterstützung bei der Arbeitssuche umdefinierte „Recht auf Arbeit“ durchzusetzen. In dieser Hinsicht unterscheidet sich die wohlfahrtsstaatliche Transformation in den einzelnen Ländern nur wenig.

Die konkreten Reformen sowie die Verkoppelung der Sozialsysteme mit dem Arbeitsmarkt weisen jedoch einige Differenzen auf.⁶⁷ Festzuhalten bleibt allerdings zunächst, dass in allen Ländern eine wohlfahrtsstaatliche Transformation innerhalb des europäischen Sozialmodells stattfand, d.h. von einem Wohlfahrtsstaatstyp zu einem anderen (vom paternalistischen zum post-sozialistischen Modell, wobei dessen Einordnung in die aus Westeuropa bekannten Typisierungen – s. Exkurs auf der folgenden Seite – aufgrund seines *patchwork*-Charakters schwierig ist, vgl. Götting 1998; Deacon 2001; Bohle/ Greskovits 2007). Der Staat wurde auf Grundlage der neuen Gesetze verpflichtet, eine beschäftigungsfördernde Politik zu betreiben, Arbeitslosigkeit zu bekämpfen und spezielle Hilfen für benachteiligte soziale Gruppen anzubieten, um ihre Beschäftigungschancen zu verbessern.

Außer der grundsätzlichen Neudefinition des Aufgabenbereichs der Beschäftigungspolitik durch den Wandel der ideologischen Basis der MOE-Sozialmodelle gab es auch einschneidende Veränderungen der Umfeldbedingungen und der Problemsituation auf den Arbeitsmärkten der Transformationsländer. Im Zuge des Systemwechsels kam es zu Arbeitsplatzabbau und Massenarbeitslosigkeit statt des aus der Planwirtschaft bekannten Arbeitskräftemangels und der Überbeschäftigung in den Betrieben. Institutionelle Reformen (und Modelltransfer) waren in dieser Situation häufig nicht das einzige und vordringlichste Politikproblem im Arbeitsmarktbereich. Vielmehr wurde Beschäftigungspolitik auch, und z.T. möglicherweise primär, als eine wichtige Komponente des Designs der Wirtschaftsreformen verstanden, mit der Aufgabe, deren soziale Kosten zu begrenzen. Die Form dieser „gradualistischen Kompromisse“ – in Abweichung von der propagierten liberalen Schocktherapie - ist aus Perspektive des Pfadabhängigkeitsansatzes historisch (aus den übernommenen Sozialstrukturen) erklärbar. Sie legte aber auch die Voraussetzungen für spezifische sozioökonomische Entwicklungspfade und Transformationsergebnisse der betreffenden Länder. Die konkrete Umgestaltung der Beschäftigungssysteme war daher neben den Handlungsabsichten der politischen Akteure und ihrer in- und ausländischen Berater in starkem Maße auch von den jeweiligen Arbeitsmarktstrukturen und -entwicklungen abhängig.

⁶⁷ Die empirische Beobachtung, dass sich in den Transformationsländern zentrale politische und wirtschaftliche Institutionen je nach Vorgeschichte und „ererbten“ Voraussetzungen unterschiedlich entwickelten, verhalf in der Transformationsforschung relativ rasch dem Begriff der Pfadabhängigkeit (*path dependency* bzw. *institutional legacies*) zum Durchbruch (vgl. Stark/Bruszt 1998; Grabher/ Stark 1997; für einen Überblick Bohle 2000). Der Aufbau von Märkten erfordert danach die Implementierung komplementärer Institutionensysteme in den verschiedensten gesellschaftlichen Bereichen, wobei die Reformpolitik notwendig auf den vorhandenen institutionellen Strukturen aufsetzen und daher entsprechend länderspezifisch angepasst sein muss. Diese Sichtweise entspricht der institutionellen Perspektive in der Arbeitsmarkttheorie, nach der Arbeitsmärkte grundsätzlich als sozial konstruierte Systeme aufgefasst werden, die weniger über den Preis (Lohn) als über ineinander greifende Institutionen (der industriellen Beziehungen, der Sozial- und Bildungssysteme usw.) gesteuert werden (vgl. Schmid/ Schömann 1994). Dabei können unterschiedlich gestaltete Beschäftigungssysteme vergleichbare Ergebnisse hinsichtlich der Leistungsfähigkeit der Arbeitsmärkte erbringen („institutionelle Äquivalenz“).

Exkurs: Typen von Beschäftigungspolitik und ihre Charakteristika (Beschäftigungsregime/ Sozialmodelle)

Beschäftigungssysteme sind komplexe institutionelle Arrangements und konstituieren sich durch das Zusammenspiel von Produktions- und Arbeitsmarktsystem (vgl. Schmid 2002). Im Produktionssystem fallen die Entscheidungen über Wirtschaftstätigkeit und Wachstum, beeinflusst vom Kapitalmarkt, dem Forschungs- und Entwicklungssystem, dem Steuersystem und dem Regulierungssystem. Im Arbeitsmarktsystem werden die Entscheidungen darüber getroffen, mit welchem Einsatz von Arbeitskräften diese Produktion stattfindet. Dabei spielen die Struktur der privaten Haushalte, das soziale Sicherungssystem, die industriellen Beziehungen und das (Berufs-)Bildungssystem eine Rolle. Empirisch lassen sich bestimmte Muster der (komplementären) Ausprägung dieser Institutionensysteme beobachten. Diese beschäftigungspolitischen Konfigurationen oder Beschäftigungsregime wurden für die fortgeschrittenen Industrieländer verschiedentlich systematisiert:

- als „*varieties of capitalism*“ (Hall/ Soskice 2001): „*competitive/ liberal capitalism*“ – Vorherrschen von Marktmechanismen im Beschäftigungssystem (zum Beispiel USA); „*coordinated capitalism*“ – enge Koordinierung von Staat und Wirtschaft im Beschäftigungssystem (Japan); „*welfare capitalism*“ – wichtige Rolle der sozialen Sicherungssysteme im Beschäftigungssystem (die meisten europäischen Länder, daher auch „Europäisches Sozialmodell“ – entwickelt nach dem 2. Weltkrieg)
- als „*three worlds of welfare capitalism*“ (Esping-Andersen 1990) wurden letztere weiter ausdifferenziert: „liberaler Wohlfahrtsstaat“ – residuale Sozialpolitik: soziale Sicherung wird vorwiegend über Markt und Familie hergestellt (zum Beispiel angelsächsische Länder, Schweiz); „konservativer Wohlfahrtsstaat“ – leistungsorientierte Sozialpolitik: soziale Sicherung wird insbesondere über Bildung, öffentliche Gesundheitsdienste und soziale Hilfen hergestellt und die Vergabe an Leistungskriterien gekoppelt (viele europäische Länder, zum Beispiel Deutschland); „sozialdemokratischer Wohlfahrtsstaat“ – redistributive Sozialpolitik: soziale Sicherung wird als öffentliche Dienstleistung erbracht und nach dem Bedarfsprinzip vergeben (skandinavische Länder)
- als Vier-Modell-Ansatz wurde diese Typisierung erweitert, indem der „konservative Wohlfahrtsstaat“ weiter ausdifferenziert wurde (Bislev/ Hansen 1990): „katholische Sozialpolitik“ – öffentliche Unterstützung für private Vorsorge plus Unterstützung Bedürftiger; „korporatistische Sozialpolitik“ – Sozialversicherung im Rahmen der Arbeitsbeziehungen

Für alle Länder der Region lässt sich ein beträchtlicher Rückgang der Beschäftigung im Transformationsverlauf konstatieren, der mit einer sektoralen Re-Allokation der Arbeitskräfte verbunden war (s. Abschnitt 4.1.). Die massive Arbeitskräftefreisetzung schlug sich zum Teil im Wachstum der offenen Arbeitslosigkeit und zum Teil in einem Rückgang der Erwerbsbeteiligung nieder. Trotz länderspezifischer Differenzen dieser

Entwicklung lassen sich eine hohe und andauernde Arbeitslosigkeit, verbunden mit starker Langzeitarbeitslosigkeit und großen regionalen Differenzen als wesentliche Merkmale der Arbeitsmärkte in den Transformationsländern konstatieren. In diesem Transformationsprozess der Arbeitsmärkte bildeten sich auch spezifische Problemgruppen heraus, insbesondere sind Jugendliche, Frauen, niedrig Qualifizierte und ethnische Minderheiten (vor allem Roma) von der unzureichenden Nachfrage nach Arbeitskräften betroffen. Die Beschäftigungspolitiken reagierten nach 1989 mit einem großen Maßnahmenbündel auf diese entstehenden, völlig neuen Problemlagen auf den Arbeitsmärkten. Die grundlegenden beschäftigungspolitischen Zielsetzungen der Transformationsländer ähnelten sich dabei angesichts der genannten allgemeinen Arbeitsmarktentwicklungen: Erhöhung der Arbeitskräftenachfrage, Vermeidung von Personalabbau, Reduzierung des Arbeitskräfteangebots, Einkommenssicherung und Reintegration Erwerbsloser in Beschäftigung. Ein gemeinsames Kennzeichen der MOE-Beschäftigungspolitiken war auch ihre unzureichende Verknüpfung mit anderen wirtschafts- und sozialpolitischen Reformschritten (Nesporova 1999). Zum Beispiel war die zukünftige Beschäftigungsentwicklung in der Regel kein Auswahlkriterium für Privatisierungsprojekte.⁶⁸ Insbesondere zu Beginn der Transformation konzentrierte sich Beschäftigungspolitik zumeist auf klassische Arbeitsmarktpolitiken, die – zusammen mit der Deregulierung der planwirtschaftlichen Beschäftigungssysteme - als ausreichendes und angemessenes Mittel zur Unterstützung der Restrukturierung der Beschäftigung und Reduzierung der Arbeitslosigkeit betrachtet wurden. Auch in Orientierung an westeuropäischen Ländern setzten die Transformationsländer in erster Linie auf die Wiedergewinnung des Wirtschaftswachstums, um ihre Arbeitsmarktprobleme zu lösen. Mit dessen Eintreten in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre zeigte sich jedoch, dass diese Hoffnungen unberechtigt waren, und das Beschäftigungswachstum weitaus geringer ausfiel als erwartet und erforderlich. Seit Ende der 1990er Jahre formulierten daher einige Länder neue Beschäftigungsprogramme, die breiter angelegt waren und die Bedeutung wirtschaftspolitischer Maßnahmen zur Förderung von Wachstum und Arbeitskräftenachfrage stärker berücksichtigen, was durch aktive und passive Arbeitsmarktpolitiken ergänzt wurde. Bildungspolitik wurde dagegen oft nicht mit Beschäftigungspolitik koordiniert. Viele junge Leute eigneten sich daher Qualifikationen an, die auf dem Arbeitsmarkt gar nicht nachgefragt wurden, während für andere Berufe Ausbildungsmöglichkeiten fehlten (s. Abschnitt 4.1.).

⁶⁸ In Ungarn wurden in der zweiten Privatisierungsphase, die vor allem kleine und mittlere Unternehmen betraf, einheimischen Investoren begünstigt, wenn sie im Gegenzug in bestimmte Beschäftigungsbedingungen einwilligten.

4.2.3. Charakteristika der MOE-Arbeitsmarktpolitiken vor dem Beitritt

Zu Beginn der Transformation waren die MOE-Arbeitsmarktpolitiken relativ großzügig angelegt, um dem vertretenen beschäftigungspolitischen Anspruch zu genügen und die öffentliche Unterstützung für die Wirtschaftsreformen nicht zu gefährden. Die Arbeitslosenunterstützung war relativ hoch und wurde für bis zu zwei Jahre gezahlt, die Zugangsbedingungen waren niedrig (Nesporova 1999). Frühverrentung und andere Maßnahmen der Ausgliederung aus dem Arbeitsmarkt wie Verlängerungen von Erziehungs- und Ausbildungszeiten wurden in den ersten Jahren der Transformation vielfach genutzt, um die Zugänge in Arbeitslosigkeit zu begrenzen. Registrierte Arbeitslose hatten leichten Zugang zu Arbeitsmarktprogrammen und aktiven Maßnahmen wurde Priorität vor passiven eingeräumt. Zum Teil wurden diese arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen durch Instrumente zur Vermeidung von Personalabbau ergänzt, zum Beispiel Kündigungsschutz, Lohnregulierung, beschäftigungspolitische Auflagen und fortgesetzte Subventionierung für Staatsbetriebe.

Als die Arbeitslosigkeit stieg, reichten die finanziellen Mittel der MOE-Länder bald nicht mehr aus, um diese Beschäftigungspolitik aus dem Staatshaushalt zu finanzieren. Die Arbeitslosenunterstützung wurde daher in vielen Ländern auf Beitragsfinanzierung umgestellt, zumeist mit stärkerer Belastung der Arbeitgeber (bis zu 22,5% des Bruttolohns in Polen). Aber dieser Schritt löste das Finanzierungsproblem nicht wirklich, weil die krisengeschüttelten Wirtschaft ohnehin kaum zusätzliche Kosten tragen konnte und verbreitet mit Schwarzarbeit und Informalisierung reagiert wurde. Anhebungen der Beitragssätze verschärften das Problem nur zusätzlich, und der Verwaltungsaufwand stieg erheblich. Viele Länder reagierten daher auf die Finanzierungsprobleme in der Arbeitslosenunterstützung mit Verschärfungen der Zugangsbedingungen, Reduzierungen der Unterstützungssätze und der Zahlungsdauer. Legitimiert wurde diese Politik auch mit dem Ziel der Aktivierung der Arbeitssuchenden und der Verringerung der Arbeitslosenzahlen. Im Großen und Ganzen haben die massiven Kürzungen der Arbeitslosenunterstützung allerdings nicht zu nennenswerten Reduktionen der Arbeitslosenzahlen geführt (s. Abschnitt 4.2.1.). Im Ergebnis waren - mit Ausnahme der Slowakei - die Lohnersatzraten in den Beitrittsländern deutlich niedriger als in der EU-15 (vgl. auch Österreichische Nationalbank 2004).

Tabelle 4.4: Arbeitslosenunterstützung in ausgewählten Beitrittsländern 1997

	Bulgarien	Tschechische Republik	Estland	Ungarn	Polen
Zugangsbedingungen	9 Monate beschäftigt in den letzten 15 Monaten (für Saisonarbeit 6 Monate in den letzten 12 Monaten)	12 Monate beschäftigt in den letzten 3 Jahren	180 Tage beschäftigt in den letzten 12 Monaten	12 Monate beschäftigt in den letzten 4 Jahren	365 Tage beschäftigt in den letzten 18 Monaten
Karenzzeit	7 Tage	7 Tage	10 Tage (60 Tage für Studenten, bei freiwilliger Kündigung oder Entlassung wegen Fehlverhalten)	Keine (180 Tage bei freiwilliger Kündigung)	7 Tage (3 Monate bei freiwilliger Kündigung in den letzten 6 Monaten)
Disqualifikation	Grundlose Ablehnung einer Arbeits- oder Umschulungsstelle, fehlende Kooperation mit der Arbeitsverwaltung	Ungerechtfertigte Ablehnung einer passenden Arbeits- oder Umschulungsstelle, fehlende Kooperation mit der Arbeitsverwaltung	Zweimalige ungerechtfertigte Ablehnung einer passenden Arbeits- oder Umschulungsstelle oder Arbeitsmaßnahme, fehlende Kooperation mit der Arbeitsverwaltung	Grundlose Ablehnung einer angemessenen Arbeits- oder Umschulungsstelle oder Arbeitsmaßnahme, fehlende Kooperation mit der Arbeitsverwaltung	Zweimalige ungerechtfertigte Ablehnung einer passenden Arbeits- oder Umschulungsstelle oder Arbeitsmaßnahme, fehlende Kooperation mit der Arbeitsverwaltung
Zahlungsdauer	6-12 Monate, abhängig von Alter und Beschäftigungsdauer (4 Monate bei freiwilliger Kündigung)	6 Monate	6 Monate	3 - 12 Monate, abhängig von der Beschäftigungsdauer	

	Bulgarien	Tschechische Republik	Estland	Ungarn	Polen
Ersatzquote	60% des vorherigen Bruttolohns (80% des Mindestlohns bei freiwilliger Kündigung)	60% des vorherigen Lohns für die ersten 3 Monate (50% für die restlichen 3 Monate)	<i>Flat rate</i> (300 EEK)	75% des vorherigen Lohns für die ersten 23-90 Tage (60% für den Rest)	260 zloty (März 1996), vierteljährliche Anpassung (davon 80% bei weniger als 5 Jahren Beschäftigung, 120% bei mehr als 20 Jahren)
Obergrenze	140% des Mindestlohns	150% des Subsistenzminimums		200% des Mindestlohns	
Untergrenze	80% des Mindestlohns			8.600 HUF	
Finanzierung	Beschäftigungsfonds	Beschäftigungsfonds innerhalb des Staatshaushalts	Staatshaushalt	Beschäftigungsfonds	Beschäftigungsfonds
Beiträge der:					
Arbeitgeber (% der Lohnsumme)	7%	3.2%	0%	4.2%	3%
Arbeitnehmer (% der Löhne)	0%	0.4%	0%	1.5%	0%
Durchschnittliche Zahlungen in % des Durchschnittslohns	29%	24% des durchschnittlichen Bruttolohns, 30% des durchschnittlichen Nettolohns	7-8%	28.4% (1996)	36% (March 1996)
Sozialhilfe	100% des Mindestlohns	Familienorientiertes Subsistenzniveau, abhängig von Familiengröße und Alter	Einkommensgeprüfte Unterstützung Armer	80% der Mindestrente pro Person	Familienorientiertes Subsistenzniveau

Quelle: Nesporova 1999.

4.3. Beschäftigungspolitische Anforderungen im EU-Beitrittsprozess

4.3.1. Beschäftigungspolitik im Rahmen der Heranführungsstrategie

In Abschnitt 4.1. ist deutlich geworden, dass die Umstrukturierung der Wirtschaft in den Transformationsländern riesige Arbeitsmarktprobleme mit sich gebracht hat. Politik und Wissenschaft sahen sich daher häufig veranlasst, sich auf die Bekämpfung der hohen Arbeitslosigkeit zu konzentrieren (vgl. Godfrey/ Richards 1997; Cazes/ Nesporova 2001). Die überwältigende Notwendigkeit der Beschäftigungssicherung verstellte jedoch z.T. den Blick darauf, dass gleichzeitig vielfältige weitere Veränderungen auf den MOE-Arbeitsmärkten stattfanden. Höhere Beschäftigungsunsicherheit und –flexibilität, veränderte Arbeitsmarktregulierung und Beschäftigungsqualität sind Themen, die im Hinblick auf westliche Länder breit und kontrovers diskutiert werden, gerade auch als Folgen wirtschaftlicher Internationalisierung. Führt etwa die europäische Integration zu wettbewerbsfähigeren nationalen Arbeitsmärkten, zum Abbau von sozialen Standards oder gar zu einer Europäisierung der Beschäftigungspolitik (vgl. auch Graser 2002)? Die MOE-Länder weisen in diesen Bereichen durchaus Parallelen zu westlichen Entwicklungen auf, welche die Frage rechtfertigen, welche Konsequenzen die Einbeziehung MOEs in das wirtschaftliche und politische Projekt der EU für seine (noch im Transformationsprozess befindlichen) Beschäftigungssysteme hatte. Dies gilt umso mehr, als die Beschäftigungspolitik in der EU in den 1990er Jahren erheblich aufgewertet wurde (s. Kapitel 3).⁶⁹

Die Beschäftigungspolitik der EU wurde Ende der 1990er Jahre, nach dem Amsterdamer Vertrag, zunehmend relevant für nationale Arbeitsmarktreformen, und zwar nicht nur in den Mitgliedsländern, sondern gerade auch in den Beitrittskandidaten (vgl. Falkner 1998, Goetschy 1999, Europäische Kommission 2001a). Die in Zusammenhang mit der intensivierten Heranführungsstrategie ab 1998 in MOE zu implementierenden Reformen betrafen vor allem die gesetzliche Ebene, u.a. das Arbeitsrecht und die Arbeitsschutzvorschriften, sowie die institutionellen Strukturen, etwa die Gewerbeaufsicht, den sozialen Dialog und die Arbeitsverwaltung. Die in MOE vorhandenen Arbeitsmarktstrukturen wurden im Vergleich zur EU häufig als „defizitär“ charakterisiert (vgl. zum Beispiel European Commission 1998). Das trifft insbesondere auf die Rolle

⁶⁹ Die Frage, inwieweit die EU-Beschäftigungspolitik inhaltlich überhaupt den eben dargestellten Strukturproblemen der MOE-Arbeitsmärkte gerecht wird, wird im Rahmen dieser Arbeit nicht systematisch behandelt, da Problemangemessenheit weder theoretisch noch praktisch ein Kriterium für die Erklärung der Anpassungsprozesse darstellt: Aus der hier verwendeten Europäisierungsperspektive sind *misfit* (d.h. formale Diskrepanz von Politiken, unabhängig von der Ursache), Anpassungsdruck bzw. die Positionen der handelnden Akteure ausschlaggebend für den Politiktransfer, und im Beitrittsverfahren standen die Inhalte der zu übernehmenden EU-Politiken im Wesentlichen ebenfalls nicht zur Debatte. Es mag zwar sein, dass Unangemessenheit der offerierten Problemlösungen eine Ursache für Anpassungsprobleme darstellt, dies müsste sich aber empirisch entweder in den Positionen nationaler Akteure widerspiegeln oder für den Europäisierungsprozess ohne Bedeutung bleiben (es können ja auch nicht adäquate Politiken übernommen werden). Die Relevanz des Problems speziell im Bereich der EBS diskutiert Palpat 2006.

der Sozialpartnerschaften zu, aber zum Beispiel auch auf den Status der öffentlichen Arbeitsverwaltung und anderes. Restrukturierungen waren daher unausbleiblich. In den regelmäßigen Evaluierungen der Fortschritte der Bewerberländer im Hinblick auf die von der EU gesetzten Kriterien für Beitrittsfähigkeit wurde ebenfalls immer wieder angemerkt, dass die Bewerber auch funktionsfähige Arbeitsmärkte schaffen müssten, um beitragsfähig zu werden. Institutionelle Reformen der Arbeitsmärkte wurden dabei u.a. mit der Legitimation eingefordert, dass flexible Arbeitsmärkte Voraussetzung dafür seien, dass die EU-Integration sich positiv auf Arbeitslosigkeit und Beschäftigung auswirken kann. Tatsächlich beschränkten sich die Anforderungen der EU (vertreten durch die Kommission) im Beitrittsprozess nicht nur auf die Übernahme des gesamten *acquis communautaire*, und damit auch der EU-Beschäftigungspolitik (s. Kapitel 3), sondern umfassten im Rahmen der Evaluierung des Kriteriums „funktionsfähige Marktwirtschaft“ auch allgemeine Maßnahmen zur Verbesserung der Funktionsfähigkeit der Arbeitsmärkte.

Die gesamte Architektur des Beitrittsprozesses war bilateral angelegt, wobei alle Kandidaten in die gleichen Strukturen involviert wurden. Diese werden daher hier skizziert, bevor in der tschechischen Fallstudie schließlich im Detail auf die EU-bedingten beschäftigungspolitischen Anforderungen eingegangen wird (s. Abschnitt 5.3.1.).

Die Europa-Abkommen bildeten bis zum Abschluss des Beitrittsvertrages die einzige völkerrechtliche Grundlage der Assoziierungsbeziehungen zwischen der EU und den Bewerberländern (s.a. Abschnitt 2.3.1.). In ihnen ist Beschäftigungspolitik kaum erwähnt.

In der Agenda 2000 vom Juli 1997 hat die Europäische Kommission ihre Reformvorschläge für wichtige Politikbereiche in Vorbereitung auf die Osterweiterung niedergelegt.⁷⁰ Gleichzeitig nahm sie ihre erste Bewertung des Fortschritts der MOE-Länder bei der Erfüllung der Kriterien von Kopenhagen vor, auf deren Grundlage über die Eröffnung der Beitrittsverhandlungen entschieden wurde (Stellungnahmen zu den Anträgen auf Mitgliedschaft). Auch hierbei spielte die Beschäftigungspolitik praktisch keine Rolle.

Die daraufhin eingeführten bilateralen Beitrittspartnerschaften legten die Prioritäten des Vorbereitungsprozesses sowie die Bereiche der finanziellen Unterstützung durch die EU fest. Sie bildeten zusammen mit den Heranführungshilfen (Phare Programm u.a., s.u.) sowie der Öffnung der Gemeinschaftsprogramme die Kernelemente der intensivierte Heranführungsstrategie (s. Abschnitt 2.3.1.). Gleichzeitig wurde 1998 durch das *Screening* (analytische Durchsicht des *acquis* zur Vorbereitung der Rechtsanglei-

⁷⁰ Die Agenda 2000 wurde im März 1999 vom Europäischen Rat in Berlin beschlossen. Sie legte den Finanzrahmen für 2000-2006 im Hinblick auf die Erweiterung fest und beinhaltete außerdem eine Fortsetzung der Landwirtschaftsreform, neue Strukturfondsregulierungen sowie die Einrichtung der ISPA- und SAPARD-Programme für die Beitrittsländer (http://europa.eu.int/comm/agenda2000/index_en.htm).

chung) mit den Beitrittsverhandlungen begonnen.⁷¹ Die Verfahren der mit den Europaabkommen eingesetzten Instanzen (bilaterale Assoziationsräte und –ausschüsse) wurden auf die Überprüfung der Beitrittspartnerschaften ausgerichtet: Die einzelnen Kapitel der Beitrittspartnerschaft wurden in den jeweiligen Unterausschüssen behandelt, und der Assoziationsausschuss diskutierte und bewertete die allgemeine Entwicklung im Hinblick auf die gesetzten Prioritäten wie auch spezifischere Fragen, welche die Unterausschüsse an ihn verwiesen. Die Bewerberländer stellten auf Grundlage der Beitrittspartnerschaften detaillierte nationale Programme für die Übernahme des Acquis (NPAA) auf, in denen sie die Umsetzung der Beitrittsverpflichtungen sowie die dafür erforderlichen Ressourcen festlegten. Die Prioritäten wurden nach kurz-, mittel- und langfristigen unterschieden und in mehreren Überarbeitungen der Beitrittspartnerschaften angepasst.⁷²

Das Phare-Programm wurde, ausgestattet mit 1,5 Mrd. ECU jährlich, auf die Stärkung von Verwaltung und Justiz sowie Investitionen im Zusammenhang mit der Übernahme des *acquis* ausgerichtet (Commission 1998: 29). Außerdem wurde im Rahmen von PHARE das *Twinning*-Programm eingeführt, mit dem ab 1999 Verwaltungsberater aus den Mitgliedsstaaten für mindestens ein Jahr (ab 2001 auch kürzer) in die Beitrittsländer entsandt wurden. Ab 2000 wurde ein Drittel des PHARE-Budgets für den Aufbau von Institutionen zur Durchführung der Strukturfonds bereitgestellt (Commission 2000: 13). Außerdem wurden die Heranführungshilfen durch die Einführung von ISPA (1 Mrd. € jährlich für Umwelt- und Verkehrsprojekte) sowie SAPARD (0,5 Mrd. € jährlich für die Landwirtschaft) aufgestockt (ebd.: 12). Der PHARE-Verwaltungsausschuss sorgte gemäß der Verordnung zur Koordinierung der Hilfe für die Bewerberländer⁷³ dafür, dass die Finanzierungsbeschlüsse im Rahmen der drei Heranführungsinstrumente untereinander und mit den Beitrittspartnerschaften vereinbar waren.

⁷¹ *Screening* und bilaterale Beitrittsverhandlungen (letztere nur mit fünf der zehn MOE-Kandidaten - Estland, Polen, Slowenien, Tschechien und Ungarn - sowie Zypern) begannen im März 1998. Das *Screening* wurde Ende 1999 abgeschlossen. Die Verhandlungen zum Kapitel Sozialpolitik wurden 1999 aufgenommen.

⁷² Die Beitrittspartnerschaften wurden 1998 eingeführt und 1999 (bzw. 2000 in ihrer endgültigen Fassung) sowie 2001 und 2002 erneuert (http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_10_99/acc_partn.htm). (vgl. Official Journal L 44, 14 Februar 2002, http://europa.eu.int/eur-lex/en/archive/2002/l_04420020214en.html).

⁷³ Verordnung (EG) Nr. 1266/99; ABl. L 161 vom 26.6.1999, S. 68.

Die Fortschritte der Kandidatenländer, insbesondere die rasche Übernahme des Besitzstandes, wurden auf Beschluss des Rates in Luxemburg 1997 in jährlichen Berichten der Kommission bewertet. Diese (an den Rat gerichteten) Fortschrittsberichte waren ein wesentliches Druckmittel der EU im Rahmen des Konditionalitätsregimes, denn die finanzielle Unterstützung der Beitrittsländer sowie der Fortgang der Verhandlungen waren an diese Beurteilung der Fortschritte und der Umsetzung der NPAA gebunden.⁷⁴ Ebenso war der Zugang zur letzten Phase des Beitrittsprozesses (Abschluss der Beitrittsverhandlungen) von der Bestätigung der Beitrittsfähigkeit durch die Kommission abhängig. Die Berichte und das darin enthaltene Ranking der Bewerber hatten darüber hinaus eine breite Öffentlichkeitswirkung und spielten eine zentrale Rolle im politischen Diskurs der Beitrittsländer (*naming and shaming*, vgl. auch Grabbe 2003). Neben den durchgeführten Reformen, insbesondere zur Übernahme des *acquis*, wurden auch die Fortschritte zur Umsetzung des *acquis* (*institutional capacity*) bewertet.

Die Evaluierung der Beitrittsvorbereitungen in den verschiedenen Politikbereichen erfolgte also vor allem im Rahmen der regelmäßigen Fortschrittsberichte der EU-Kommission. Diese werden daher im Folgenden näher auf die beschäftigungspolitischen Anforderungen untersucht. Wichtig ist jedoch festzuhalten, dass der Beitrittsprozess eine Vielzahl miteinander verwobener Aktivitäten (Vereinbarungen, Fördermittel, Berichte) und entsprechender Akteure umfasste. Zu nennen sind hier neben der Europäischen Kommission vor allem die Regierungen der Beitrittsländer, die Assoziationsräte und –ausschüsse (u.a. mit dem *Screening* befasst), gemeinsame Ausschüsse europäischer und nationaler Institutionen (zum Beispiel der Parlamente), die Organisationsstellen der Förderprogramme sowie verschiedene nationalstaatliche Einrichtungen.

⁷⁴ 2000 wurden alle bereits vorläufig abgeschlossenen Kapitel wieder eröffnet, um neu hinzugekommenen EU-Besitzstand zu berücksichtigen. Bei dieser Gelegenheit wurden auf Vorschlag der Kommission die Verhandlungen direkt mit dem Vorbereitungsprozess verknüpft: Der „Grundsatz der Differenzierung“, wonach der Fortschritt der Verhandlungen von den einzelnen Bewerbern abhängt, wurde danach nicht nur auf die Anzahl der jeweils zu verhandelnden Kapitel angewendet, sondern alle Entscheidungen darüber, welche Kapitel einbezogen bzw. abgeschlossen wurden an den jeweiligen Stand der Übernahme des Besitzstandes gebunden. „Ziel muss sein, dass die Verhandlungen parallel zum Stand der Vorbereitungen des jeweiligen Bewerberlandes auf die Mitgliedschaft voranschreiten.“ (Commission 1999: 36)

4.3.2. Allgemeine beschäftigungspolitische Anforderungen in den Fortschrittsberichten

Der erste Fortschrittsbericht von 1998 (Gesamtdokument)⁷⁵ konzentrierte sich hinsichtlich der Übernahme des *acquis* auf die Binnenmarktbestimmungen, die Verpflichtungen aus den Europa-Abkommen (Handelsbeziehungen) und die kurzfristigen Prioritäten der Beitrittspartnerschaften – beschäftigungspolitische Themen spielten damit zu diesem Zeitpunkt praktisch keine Rolle in der Bewertung der Beitrittsländer. Die Übernahme der Binnenmarktvorschriften in den Beitrittsländern hatte Priorität. Lediglich was die Fähigkeit von Verwaltung und Justiz zur Umsetzung des gemeinschaftlichen Besitzstandes (inkl. Einsatz der EU Strukturfondsmittel) angeht, wurden trotz Fortschritten in vielen Ländern Verwaltungsmängel in „Schlüsselbereichen“ festgestellt, zu denen auch Beschäftigung und Sozialpolitik gezählt wurde (zum Beispiel in Estland, Commission 1998: 23).

1999 verwies die Kommission hinsichtlich der politischen Beitrittskriterien auf die verbreitete Diskriminierung der Roma im sozialen und wirtschaftlichen Leben und forderte ein abgestimmtes Vorgehen zur Durchführung gezielter Programme. Außerdem forderte sie hinsichtlich der wirtschaftliche Beitrittskriterien in Übereinstimmung mit dem *European Round Table* (Vertretung der Großindustrie) Maßnahmen zur Förderung der Wirtschaftsintegration durch Verbesserung der Investitionsbedingungen - namentlich die Klärung der Eigentumsrechte, die Beschleunigung der Rechtsangleichung im Binnenmarktbereich sowie die stärkere Beteiligung der Sozialpartner im politischen Prozess (Commission 1999: 22). Hinsichtlich der Übernahme des *acquis* stellte sie fest, dass diese im sozialpolitischen Bereich – der erstmals explizit berücksichtigt wurde - „ziemlich langsam“ erfolgte (ebd.: 32). Auch hier wurde gefordert, dass die Anstrengungen zur Entwicklung des sozialen Dialogs verstärkt werden müssten. Für den Zeitraum 1998/1999 wurden neun Twinning-Projekte (von insgesamt über 200) mit Budgets zwischen 0,5 und 2 Mill. € im beschäftigungspolitischen Bereich aufgelegt, die sich auf Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz konzentrierten (alle Beitrittsländer außer Ungarn, Lettland und Slowenien).⁷⁶ Außerdem wurden 1997/1998 in MOE fast 500 Projekte mit über 3.000 Teilnehmern im Rahmen des Gemeinschaftsprogramms LEONARDO (Förderung der beruflichen Bildung) finanziert (ebd.: Annex 5).

2000 bescheinigte die Kommission hinsichtlich der politischen Beitrittskriterien den Bewerberländern Fortschritte sowie einen angemessenen Rechtsrahmen für die Gleichbehandlung von Mann und Frau (ein Bereich, der erstmals explizit erwähnt wird) und fordert weitere Anstrengungen zur Durchsetzung der wirtschaftlichen und sozialen

⁷⁵ Die Kommission veröffentlichte einzelne Fortschrittsberichte für jedes Beitrittsland sowie ein Gesamtdokument (ab 2000 „Strategiepapier“). Alle Fortschrittsberichte sind verfügbar unter http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_11_98/.

⁷⁶ Außerdem hatte Tschechien ein Projekt zur Vorbereitung auf den ESF und Rumänien eines zur Erstellung eines nationalen Beschäftigungsplans aufgelegt (Commission 1999: Annex 4).

Gleichberechtigung der Frau. Außerdem wiederholte sie ihre Bewertung der Situation der Roma aus dem Vorjahr und verwies auf PHARE-finanzierte Maßnahmen in diesem Bereich. Hinsichtlich der wirtschaftlichen Kriterien fand erstmals die Arbeitslosigkeit Berücksichtigung, die in den meisten Beitrittsländern stark gestiegen war (s.a. Abschnitt 4.1.2.). Die Kommission forderte in diesem Zusammenhang Anstrengungen, „um die Reaktionsfähigkeit der Arbeitsmärkte auf Wachstumschancen durch erhöhte Flexibilität und Mobilität zu verbessern“ (Commission 2000: 22). Die Übernahme des Besitzstandes in den Bereichen Sozialpolitik und Beschäftigung (inkl. Sozialer Dialog) kam nach Einschätzung der Kommission nach wie vor langsam voran und sollte beschleunigt werden. 1998-2000 wurden 43 Twinning-Projekte (von insgesamt 357) im Bereich Sozialpolitik finanziert (= ca. 12%).⁷⁷

2001 wurden die Verhandlungen zum Kapitel Sozialpolitik und Beschäftigung vorläufig abgeschlossen. Zu den wichtigsten Fragen, die dabei erörtert wurden, gehörten aus Kommissionssicht die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, die Anerkennung von Diplomen, die Freizügigkeit von Arbeitnehmern, Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz sowie allgemeine Fragen im Zusammenhang mit der Fähigkeit zur Anwendung und Durchsetzung des gemeinschaftlichen Besitzstands. In ihrem Bericht wiederholte die Kommission hinsichtlich der politischen Kriterien ihre Beurteilung im Bereich Gleichbehandlung von Mann und Frau vom Vorjahr und verweist auf nationale Aktionspläne zur Bekämpfung der Diskriminierung der Roma. Hinsichtlich der wirtschaftlichen Kriterien wurde wiederum auf die schlechte Lage der Arbeitsmärkte, auf Inflexibilität und mangelnde Übereinstimmung der angebotenen Qualifikationen mit der Nachfrage verwiesen, allerdings ohne explizite Anforderungen zu formulieren. Hinsichtlich der Übernahme des Besitzstandes im Bereich Sozialpolitik und Beschäftigung „müssen vor allem die Durchsetzung der Vorschriften in Bezug auf Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz gewährleistet und die Arbeitsaufsichtsbehörden ausgebaut werden“ (Europäische Kommission 2001: 22). Im Bericht wurde auch der generelle Handlungsbedarf in Bezug auf die Leistungsfähigkeit der Verwaltung hervorgehoben und dabei u.a. auf die Schaffung von Aufsichtsbehörden für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz sowie die notwendigen Inspektions- und Durchführungsregelungen verwiesen.

2002 waren die Regelmäßigen Berichte breiter angelegt, um vor dem Abschluss der Beitrittsverhandlungen Ende 2002 eine Gesamtbewertung der Fortschritte seit 1997 und eine Bewertung der Beitrittsfähigkeit (Erfüllung der sich aus der EU-Mitgliedschaft ergebenden Verpflichtungen) vorzunehmen. Hinsichtlich der politischen Kriterien wiederholte die Kommission ihre Einschätzungen zur Gleichstellung von Mann und Frau sowie zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Roma (Feststellung von Fortschritten und Forderung weiterer Maßnahmen). Hinsichtlich der wirtschaftlichen Kriterien konstatierte sie eine rückläufige Beschäftigung seit 1997 aufgrund der Umstrukturie-

⁷⁷ Fast die Hälfte der sozialpolitischen Twinning-Projekte fanden in Tschechien (neun), der Slowakei (sechs) und Rumänien (fünf) statt (Commission 2000: 78).

rung der heimischen Industrien „und zum Teil aufgrund von Strukturmängeln auf dem Arbeitsmarkt“ (Kommission 2002a: 17). Konkrete Anforderungen wurden in diesem Zusammenhang nicht formuliert. Hinsichtlich der anderen Verpflichtungen aus der Mitgliedschaft wurde im Bereich Binnenmarkt (erstmalig) festgestellt, dass der gegenseitigen Anerkennung von Berufsabschlüssen „weiterhin“ Aufmerksamkeit gewidmet werden müsse, „insbesondere dort, wo die Rechtsangleichung bei den Pflegeberufen noch abgeschlossen und die Ausbildungsprogramme zum Teil noch an die Gemeinschaftsstandards angepasst werden müssen“ (ebd.: 19f.). Für den Bereich Sozialpolitik und Beschäftigung stellte die Kommission (angesichts der Beurteilungen aus den Vorjahren überraschend) fest, dass die Rechtsangleichung gut vorangekommen sei, aber die Verwaltungskapazitäten noch weiter ausgebaut werden müssten (genannt wird wieder Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz). Außerdem müssten sich die Beitrittsländer „ausdrücklicher dafür einsetzen, die Ziele der EU im Rahmen ihrer staatlichen Beschäftigungspolitik umzusetzen“ (ebd.: 21) – eine Anforderung, die in diesem Fortschrittsbericht erstmals thematisiert wurde. Die Beitrittsländer sollten im Bereich der sozialen Eingliederung und Beschäftigung Anstrengungen unternehmen, um sich auf ihre Teilnahme an der Methode der offenen Koordinierung und für die Zuwendungen des ESF vorzubereiten. 1998-2002 wurden 71 Twinning-Projekte (von insgesamt 684) im Bereich Sozialpolitik finanziert (= ca. 10%).⁷⁸

2003 legte die Kommission einen umfassenden Monitoringbericht für die im Mai 2004 beitretenden Länder vor, der einen Vorläufer des Jahresberichts über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts darstellt (Europäische Kommission 2003a).⁷⁹ Seit dem Abschluss der Verhandlungen im Dezember 2002 hatte die Kommission ihr Monitoring intensiviert, um sich über die Erfüllung des Beitrittsvertrags in den zukünftigen Mitgliedsstaaten, insbesondere die Verpflichtung, den gesamten Besitzstand vom Tag des Beitritts an anzuwenden, zu vergewissern. Hinsichtlich der Umsetzung des Besitzstandes stellte die Kommission fest, dass im Bereich Sozialpolitik und Beschäftigung die Vorbereitungen auf die Mitgliedschaft praktisch abgeschlossen waren. Die Rechtsangleichung – auch für Sicherheit am Arbeitsplatz und Arbeitsrecht – sei zufrieden stellend vorangeschritten und die Beitrittsländer seien mit den EU-Politiken zu Gleichbehandlung, Beschäftigung, sozialer Dialog, soziale Eingliederung und Sozialschutz vertraut. Lediglich Malta, Polen und Tschechien müssten verstärkte Anstrengungen unternehmen, um ihre Rechtsvorschriften über Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz bis zum Beitritt vollständig anzugleichen. Gleiches gelte für Estland und Polen im Bereich des Arbeitsrechts. Alle Beitrittsländer mussten noch die neuesten Rechtsvorschriften zur Bekämpfung von Diskriminierung verabschieden und die Ausarbeitung von ESF-Maßnahmen intensivieren. Ernsthafte Besorgnis über die Anwen-

⁷⁸ Über die Hälfte der Projekte fanden in Tschechien (15), Polen (zwölf) und Rumänien (neun) statt (Kommission 2002a: 105).

⁷⁹ Vgl. etwa Neunzehnter Jahresbericht über die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts (2001) vom 28.6.2002, KOM (2002) 324 endgültig. Außerdem beurteilte die Kommission zuvor bereits die Einhaltung von Verpflichtungen in Bezug auf die Programmierung von Strukturfondsmitteln.

dung des Besitzstandes zum Beitrittstermin äußerte die Kommission jedoch (im Bereich Binnenmarkt) im Hinblick auf die Einführung der Mindestanforderungen an die Ausbildung und der Bestimmungen für die gegenseitige Anerkennung für eine Reihe von Berufen (einschließlich Gesundheitsberufe) in den baltischen Ländern, Polen, Slowenien und Tschechien. Genauso kritisch merkte sie an, dass Estland die Einführung der EU-Bestimmungen in den Bereichen Arbeitsrecht und Gleichbehandlung von Frauen und Männern fortlaufend hinausgezögert habe. Dies müsse dringend korrigiert sowie die erforderlichen institutionellen (Kontroll)strukturen geschaffen werden, um deren Anwendung ab dem Beitritt zu gewährleisten. Ebenso wende Tschechien die technischen und Sozialvorschriften des Besitzstandes im Bereich des Straßenverkehrs nicht ordnungsgemäß an (Zugang zum Beruf und Markt, Lenk- und Ruhezeiten, Führerscheine, Sicherheitsberater für Gefahrentransporte, Zulassungspapiere von Fahrzeugen usw.) und setze sie wegen unzureichender Verwaltungskapazitäten, Organisation und Ausbildung nicht entsprechend durch.

Zusammenfassend lässt sich auf Grundlage der Fortschrittsberichte festhalten, dass sich die EU, vertreten durch die Kommission, in ihren Anforderungen an die Beitrittsländer stark auf die Übernahme der Binnenmarktvorschriften und den Ausbau der Verwaltungsstrukturen (*institutional capacity*) konzentrierte. Nach und nach wurden darüber hinaus Anforderungen im Hinblick auf Antidiskriminierungsmaßnahmen und die Entwicklung des sozialen Dialogs expliziert. Im beschäftigungspolitischen Bereich im engeren Sinne (Vorbereitungen im Rahmen von Kapitel 13) hatten sich die Beitrittsländer in Übereinstimmung mit der Schwerpunktsetzung der Kommission insbesondere auf das binnenmarktrelevante Thema Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz zu konzentrieren. Auch im Rahmen der Verhandlungen zu diesem Kapitel lagen die EU-Schwerpunkte bei der Freizügigkeit von Arbeitnehmern (inkl. Koordinierung der Sozialsysteme und Anerkennung von Abschlüssen), Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz sowie der Fähigkeit zur Anwendung und Durchsetzung des *acquis* (*institutional capacity*). Gleichbehandlung von Mann und Frau sowie die Entwicklung von (auf Flexibilität und Mobilität ausgerichteten) Beschäftigungspolitiken wurden von der Kommission erst im fortgeschrittenen Stadium der Heranführung thematisiert. Insbesondere die Vorbereitung auf die Teilnahme an EBS und ESF gewannen aus EU-Sicht kurz vor dem Beitritt an Bedeutung. Aus der Struktur dieser Anforderungen lässt sich vermuten, dass die beschäftigungspolitischen Vorbereitungen auf den EU-Beitritt vor allem mit institutionellen Veränderungen im Hinblick auf den Ausbau von Verwaltungs- und Kontrollstrukturen sowie die Entwicklung des sozialen Dialogs verbunden waren. Darüber hinaus waren Anpassungen der staatlichen Beschäftigungspolitik an EBS (und ESF) erforderlich.

Hinzu kommt, dass der EU-Beitritt nicht nur mit diesen direkten Folgen für das Institutionengefüge und die Beschäftigungspolitik der MOE-Länder verbunden war, sondern außerdem auch indirekte Wirkungen hatte: einerseits über einen beschleunigten Strukturwandel und die unmittelbaren wirtschaftlichen Integrationswirkungen auf die Arbeitsmärkte, was einen veränderten Problemdruck bedeutete, andererseits zum Beispiel über eine rigide Stabilitäts- und Sparpolitik, um die Maastricht-Kriterien für einen Beitritt zur Eurozone zu erfüllen, was Auswirkungen aus anderen Politikfeldern (*spillover*) bedeutete. Im Rahmen dieser Arbeit konzentriere ich mich aber auf die direkten Auswirkungen der Heranführungsstrategie und die unmittelbaren Konsequenzen der Übernahme des beschäftigungspolitischen *acquis*.

4.3.3. Spezifische Anforderungen der GD Beschäftigung

Die GD Beschäftigung entwickelte im Rahmen der Heranführungsstrategie ein spezielles Verfahren mit dem Ziel, die Beitrittsländer auf die Teilnahme an der EBS vorzubereiten. Im Rahmen dieses *Employment Policy Review* (EPR) wurden aus den Kopenhagener Kriterien (s. Abschnitt 2.3.1.) allgemeine Anforderungen entwickelt und Maßnahmen formuliert, welche die Funktionsfähigkeit der MOE-Arbeitsmärkte im Hinblick auf den EU-Beitritt verbessern sollten. Die Umsetzung der in bilateralen Gemeinsamen Bewertungspapieren (Joint Assessment Papers – JAP) festgelegten beschäftigungspolitischen Prioritäten wurde mithilfe gemeinsamer Berichte überwacht. Allerdings gab es keine spezifischen Sanktionsmöglichkeiten seitens der Kommission, um die Einhaltung der Vereinbarungen durchzusetzen und der *Employment Policy Review* hatte – anders als die Fortschrittsberichte zur Überwachung der Beitrittspartnerschaften (s.a. Abschnitt 4.3.1.) - keine Relevanz für den weiteren Verlauf des Beitrittsprozesses. Einer der Initiatoren der JAPs in der GD Beschäftigung beschrieb das ihnen zugrunde liegende Prinzip wie folgt:

“First, the lawyers went – in the framework of the negotiations – also into the administrations of those countries to clarify how to adopt the acquis. And in those areas where there is not this importance of the hard law (these are also other areas), there were then considerations how to structure the preparation process there.” (Interview 19, Europäische Kommission)⁸⁰

GD Beschäftigung entwickelte den *Employment Policy Review* also als Ergänzung zum *screening* im *hard law*-Bereich, um die Beschäftigungspolitik der Beitrittsländer in den Bereichen des EU *soft law* gezielter beeinflussen zu können und die Teilnahme an der EBS ab dem Beitritt sicherzustellen. Die Arbeitsmarktstrukturen und –institutionen der Beitrittsländer sollten zunächst daraufhin analysiert werden, ob sie die Teilnahme am Binnenmarkt ermöglichen, die Implementation der EBS erlauben, die Teilnahme an der offenen Methode der Koordinierung ermöglichen werden sowie Prioritäten für HRD-Strategien (*human resources development*) im Hinblick auf den ESF bestehen. Die konkreten Empfehlungen in den JAPs beziehen sich allerdings nicht direkt auf diese Ziele, sondern enthalten allgemeinere Anforderungen für Arbeitsmarktreformen. Als zentrale Arbeitsmarktprobleme in MOE wurden niedrige Erwerbsbeteiligung und Beschäftigung, mangelnde regionale und berufliche Mobilität sowie mangelhafte und nicht nachfragegerechte Qualifikationen identifiziert (vgl. auch Kommission 2003a). Obwohl die Politikempfehlungen zwischen den Ländern leicht variieren, wurden in allen JAPs die Reform der Steuer- und Sozialsysteme im Hinblick auf eine Senkung der Abgaben sowie die Modernisierung der öffentlichen Arbeitsverwaltungen im Hinblick auf die Ver-

⁸⁰ Zur Methodik der Datenerhebung für meine Studie s. Abschnitt 5.1. Die leitfadengestützten Experteninterviews wurden im Verlaufe des Jahres 2003 durchgeführt. Da allen Interviewpartnern Anonymität zugesichert wurde, habe ich die in dieser Arbeit verwendeten Zitate kodiert.

folgung von Aktivierungsstrategien gefordert. Weitere Schwerpunkte waren die Aufrechterhaltung einer produktivitätsorientierten Lohnentwicklung, die Reform der Berufsbildungssysteme im Hinblick auf die Arbeitsmarktnachfrage sowie die Etablierung institutioneller Strukturen zur Durchführung des ESF. Der offerierte beschäftigungspolitische Ansatz orientierte sich damit an der EBS und dem *employability*-Konzept (s. Kapitel 3). Spezifische Empfehlungen im Hinblick auf Maßnahmen und Instrumente sind in den JAPs jedoch nicht enthalten. GD Beschäftigung gab sich mit dem EPR ein umfassendes Mandat zur Beurteilung der Arbeitsmarktstrukturen, Beschäftigungspolitiken und gesamten Beschäftigungssysteme in den Beitrittsländern.

Das Verfahren wurde 1999 mit nationalen Hintergrundstudien eröffnet, die von der Kommission und der *European Training Foundation* (ETF) finanziert wurden und die jeweilige wirtschaftliche und Arbeitsmarktsituation analysierten. Anschließend wurden in den JAPs (förmlichen Vereinbarungen zwischen GD Beschäftigung und den Arbeitsministerien der Beitrittsländer) wesentliche beschäftigungspolitische Herausforderungen festgehalten und Politiken festgelegt. Das erste JAP wurde im Mai 2000 mit Tschechien unterschrieben, das letzte im Februar 2003 mit Lettland. Die JAPs wurden Bestandteile der nationalen Programme für die Übernahme des *acquis* (NPAA) und damit auch relevant für Projektfinanzierungen aus dem Phare-Programm (s. Abschnitt 4.3.1.). Die in ihnen enthaltenen Verpflichtungen wurden in einer Reihe so genannter technischer Seminare mit Vertretern der Kommission, verschiedener beteiligter Ministerien, der Regionalverwaltungen, Arbeitsverwaltungen und Sozialpartner im Hinblick auf ihre Umsetzung diskutiert. Die beschäftigungspolitische Entwicklung der Beitrittsländer hinsichtlich der JAP-Prioritäten wurde schließlich durch die Fortschrittsberichte und weitere technische Seminare überprüft.

Neben dem EPR gab es 2002 in Vorbereitung auf den Abschluss der Verhandlungen zwei Sitzungen hochrangiger Vertreter der GD Beschäftigung und der Beitrittsländer zur Zusammenarbeit in der Beschäftigungs- und Sozialpolitik mit Blick auf die Integration in die Lissabon-Strategie.⁸¹ Hinsichtlich der EBS wurde hierbei von Seiten der GD Beschäftigung hervorgehoben, dass die Beitrittsländer Verwaltungskapazitäten und –verfahren zur Vorbereitung der nationalen Aktionspläne (NAPs) entwickeln, die Kooperation zwischen Ministerialabteilungen, Ministerien, regionalen sowie kommunalen Verwaltungen verbessern, Kontrollsysteme und –indikatoren entwickeln sowie einen effektiven sozialen Dialog unterstützen müssten (Lönnroth 2002). Gleichzeitig wurden von den Beitrittsländern die nationalen Entwicklungspläne in Vorbereitung auf die Strukturförderprogramme ausgearbeitet, wobei die ESF-Planung auf den JAP-Prioritäten beruhen sollte. Die Vorbereitung auf die Strukturförderprogramme beinhaltete auch die Einrichtung entsprechender Verwaltungsstrukturen für das Programm- und Finanzmanagement. Parallel dazu wurden 2002 die Beitrittsverhandlungen zu Kapitel 21 (Strukturförderung) abgeschlossen.

2003 veröffentlichte die Kommission eine abschließende Bewertung des EPR-Prozesses (Kommission 2003a). Hierin forderte sie insbesondere größere Anstrengungen, um beschäftigungsfreundliche Lohnentwicklungen und Lohnbildungssysteme zu gewährleisten sowie die Steuer- und Abgabenlast zu reduzieren. Auch wurde die Bekämpfung informeller Beschäftigung als neue politische Priorität thematisiert. Die Reformen im Bereich der Humanressourcenentwicklung seien gut vorangekommen, jedoch müssten weitere Aus- und Weiterbildungsanreize geschaffen werden. Ebenso wurden Fortschritte bei der Modernisierung der öffentlichen Arbeitsverwaltungen, insbesondere der Qualifizierung des Personals verzeichnet, aber weitere Anstrengungen zur Schaffung geeigneter Strukturen für die Durchführung von ESF-Aktivitäten gefordert. Erhebliche Anstrengungen müssten auch für die breite Einführung aktivierender und präventiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen sowie die Integration benachteiligter Personengruppen in die Arbeitsmärkte unternommen werden. Im Bereich der Geschlechtergleichstellung wurden eine zunehmende Sensibilisierung, aber nur langsame Fortschritte im Hinblick auf eine höhere Frauenerwerbstätigkeit festgestellt. Den Beschäftigungspolitiken der Beitrittsländer fehle es im Hinblick auf EBS und ESF häufig „an präzisen und realistischen Zielen und konkreten Zielvorgaben“ (Kommission 2003a: 11) und es müsse für eine stärkere Einbindung der Sozialpartner gesorgt werden.

⁸¹ Auf der Tagung des Europäischen Rates in Göteborg wurden die Beitrittsländer aufgefordert, die der Lissabon-Strategie zu Grunde liegenden wirtschaftspolitischen, sozialpolitischen und umweltpolitischen Zielsetzungen in ihre nationale Politik zu integrieren.

Ab April 2003 (nach Abschluss des Beitrittsvertrages) wurden die Beitrittsländer dann als Beobachter im Beschäftigungsausschuss involviert und im Mai bis Juli desselben Jahres Seminare durchgeführt, um die Ausrichtung der nationalen Beschäftigungspolitiken auf die revidierte EBS und die Ausarbeitung der ersten NAPs nach dem Beitritt vorzubereiten. Ebenso wurden sie in das Gemeinschaftsprogramm über Anreizmaßnahmen zur Beschäftigungsförderung („EIM-Programm“) und damit in das *Peer-Review* der EBS sowie in die Expertennetze des Europäischen Beschäftigungsobservatoriums einbezogen. Gleichzeitig wurden die ESF-Programmplanungsdokumente mit der Kommission verhandelt.

Insgesamt fokussierte die GD Beschäftigung mit dem *Employment Policy Review* ihre Politik gegenüber den Beitrittsländern auf eine breit verstandene Vorbereitung auf die Teilnahme an der EBS, da diese – wie in Abschnitt 4.3.2. deutlich wurde – als Bestandteil des *soft law* in der allgemeinen Heranführungsstrategie wenig Berücksichtigung fand. Die Konditionalität war mit diesem Verfahren allerdings nur schwach ausgeprägt, es wurden – ähnlich wie in der EBS - hauptsächlich Anreize gesetzt, um die Beitrittsländer zur Entwicklung EBS- und ESF-kompatibler Politiken und Verwaltungsstrukturen zu bewegen. Die Umsetzung von *soft law*-Anforderungen ist naturgemäß schwieriger zu überprüfen als die von *hard law*. Allgemeines Kriterium müsste aber sein, inwieweit die Beitrittsländer die beschäftigungspolitischen Ziele der EBS in ihre nationalen Politiken integriert haben.

4.4. Fazit: „Goodness of fit“

In diesem Kapitel wurde aus verschiedenen Perspektiven der beschäftigungspolitische Reformbedarf in den MOE-Beitrittsländern zu Beginn der intensivierten Heranführungsstrategie herausgearbeitet, um einen Vergleichsmaßstab für die zu erwartenden Veränderungen in der Phase unmittelbar vor dem EU-Beitritt zu gewinnen. Reformbedarf bestand zu diesem Zeitpunkt generell aufgrund a) der Verschärfung der transformationsbedingten Arbeitsmarktprobleme, b) der unvollendeten Transformation der Sozial- und Bildungssysteme und ihrer notwendigen Verknüpfung mit einer neu auszurichtenden Beschäftigungspolitik sowie c) der EU-Anforderungen zur Erfüllung der Beitrittskriterien.

Abschnitt 4.1. analysierte den transformationsbedingten Beschäftigungsrückgang in der Region sowie das Auseinanderklaffen von Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung seit Mitte der 1990er Jahre. Das Wirtschaftswachstum in der Phase vor dem EU-Beitritt war vor allem eine Folge von Effizienzsteigerungen und mit weiterem Beschäftigungsabbau verbunden (statt – wie zu Beginn der Transformation erwartet – mit einer Erholung der Arbeitsmärkte). Unter Transformationsbedingungen wurden auch bei Begrenzungen der Lohnentwicklung kaum arbeitsplatzschaffende Investitionen getätigt. Außerdem wurde der Beschäftigungsabbau in MOE kaum über Reduzierungen der Arbeitszeit abgedeckt. In der Folge waren die Arbeitsmarktstrukturen der Beitrittsländer 1998 – zu Beginn der intensivierten Heranführungsstrategie – durch eine hohe und erneut wachsende Arbeitslosigkeit inkl. ausgeprägter Langzeit- und Jugendarbeitslosigkeit sowie hohe Übergänge in Inaktivität charakterisiert. Ein zentrales Problem stellte auch das regionale Auseinanderklaffen von Arbeitskräftenachfrage (vor allem in den Hauptstadtregionen) und –angebot (vor allem in den peripheren ländlichen Gebieten) bei geringer Mobilität dar. Vergleichbares galt für Angebot und Nachfrage nach beruflichen Qualifikationen. Obwohl die Strukturen der Arbeitslosigkeit in den Beitrittsländern damit durchaus mit denen der EU-15 vergleichbar waren - welche etwa zur gleichen Zeit zur Entwicklung der EBS geführt hatten (s. Abschnitt 3.1.1.) - waren sie aufgrund der ungeheuren Dynamik des Strukturwandels in MOE wesentlich ausgeprägter. Zudem unterschied sich die Arbeitsmarktsituation von der der alten EU-Mitgliedsstaaten durch die rückläufige Erwerbsbeteiligung und die Struktur der Arbeitskräfte. Insgesamt zeigte sich Ende der 1990er Jahre, dass sich die Arbeitsmarktprobleme mit dem wiedergewonnenen Wirtschaftswachstum keineswegs verringerten, sondern sich die in der Transformationskrise entstandenen Strukturen eher verfestigten. Diese Situation kreierte beschäftigungspolitischen Reformbedarf, zumal sich mit dem Herannahen der vollständigen EU-Integration der wirtschaftliche Strukturwandel noch einmal beschleunigte und der Druck für rigide Stabilitäts- und Sparpolitiken zunahm. Die vorhandenen Beschäftigungspolitiken mussten vor diesem Hintergrund als nicht problemadäquat eingeschätzt werden.

In Abschnitt 4.2. wurden die bestehenden Arbeitsmarktinstitutionen und Beschäftigungspolitiken in MOE diskutiert. Es ließ sich zeigen, dass die MOE-Beschäftigungsregime Ende der 1990er Jahre zumeist flexibler einzustufen waren als EU-Arbeitsmärkte, und insofern die größeren Arbeitsmarktprobleme in MOE kaum mit institutionellen Begrenzungen der Arbeitsmarktflexibilität begründet werden können. Lediglich die im Laufe der Transformation stark gestiegenen Lohnnebenkosten aus Steuern und Sozialabgaben sind als problematisch zu bewerten, da sie die Arbeitskraft verteuern und die Informalisierung der Wirtschaft begünstigen. Bis auf die Ausweitung des Versicherungsprinzips wurden die sozialen Sicherungssysteme in den ersten Transformationsjahren nicht grundlegend verändert und fungierten als de facto Mindestlöhne. Das in den MOE-Ländern zu Beginn der Transformation eingeführte Spektrum passiver und aktiver Arbeitsmarktpolitiken orientierte sich an westlichen Maßstäben, der Umfang der Maßnahmen war allerdings begrenzter. Insgesamt zeigten die Arbeitsmärkte der Transformationsländer vor dem EU-Beitritt eine vergleichsweise hohe Flexibilität bei den Arbeitskosten, vor allem aufgrund der stark dezentralisierten Lohnverhandlungsstrukturen, des geringen Deckungsgrades von Kollektivverträgen sowie der sehr niedrigen Mindestlöhne und Lohnersatzraten bei Arbeitslosigkeit (vgl. Österreichische Nationalbank 2004). Die Beitrittsländer hatten im Durchschnitt auch ein geringeres Niveau beim Arbeitnehmerschutz als in der EU-15 und insofern eine höhere Produktionsflexibilität.⁸² Aufgrund der geringen regionalen und beruflichen Mobilität sowie veralteten Humankapitalausstattung war jedoch die Angebotsflexibilität in den Beitrittsländern eher niedrig (s.a. Abschnitt 4.1.). Generell herrschte ein auf wirtschaftliche Reformen und (wenig) Arbeitsmarktpolitik begrenztes Verständnis von Beschäftigungspolitik vor. Das Politikfeld hatte bis Ende der 1990er Jahre geringe Relevanz. So erfolgte auch die Reform der Berufsbildungssysteme bis dahin im Allgemeinen nicht arbeitsmarktbezogen, und es gab keine systematische Weiterbildungspolitik. Zu diesem innenpolitisch verursachten Bedarf nach einer Neuausrichtung der MOE-Beschäftigungspolitiken gesellte sich nun ab 1998 der aus dem bevorstehenden EU-Beitritt resultierende Anpassungsbedarf.

In Kapitel 4.3. wurden die beschäftigungspolitischen EU-Anforderungen an die Beitrittsländer untersucht. Dem arbeitslosigkeitszentrierten Politikansatz, der in den Transformationsländern vorherrschte, stellte die von der EU propagierte koordinierte und integrierte Beschäftigungspolitik als zentrale Zielsetzung die Erhöhung von Erwerbsbeteiligung und Beschäftigung gegenüber, was als Paradigmenwechsel zu werten ist (s. Abschnitt 2.4.). Gleichzeitig wurde das grundsätzliche EU-Beschäftigungspolitikinstrumentarium auf die Beitrittsländer übertragen, das im Kern eine Flexibilisierung der Arbeitsmärkte, nachfrageorientierte Qualifizierung sowie Mobilisierung der Arbeitskräfte umfasst. Wirtschaftspolitisch wurden ein Ausbau der Infrastruktur sowie Umstrukturierungen und Liberalisierung zur Verbesserung der Investitionsbedingungen gefordert. Zusammengefasst verfolgte die EU beschäftigungspolitisch

⁸² Zur Produktionsflexibilität gehören zum Beispiel auch Arbeitszeit und Arbeitsstandards.

gegenüber den Beitrittsländern eine wachstumsfördernde Bildungs- und Strukturpolitik entlang der Lissabon-Strategie. Beschäftigungspolitik und insbesondere die EBS spielten allerdings insgesamt eine untergeordnete Rolle bei den Beitrittsvorbereitungen und in den Fortschrittsberichten der EU-Kommission. Die Interessenschwerpunkte der EU lagen vielmehr auf der Übernahme des *acquis*, vor allem hinsichtlich der Binnenmarktvorschriften, und der Stärkung der Verwaltungen (*institutional capacity*). Im beschäftigungspolitischen Bereich legte die Kommission insbesondere Wert auf die Übernahme des EU-Arbeitsrechts, zum einen hinsichtlich der Querschnittsthemen „Antidiskriminierung“ (inkl. Gleichstellung) und „sozialer Dialog“, zum anderen hinsichtlich der Anwendbarkeit des binnenmarktrelevanten Gemeinschaftsrechts zum Beitrittstermin (Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz, Freizügigkeit inkl. Koordinierung der Sozialsysteme und Anerkennung von Abschlüssen). Außerdem überwachte die Kommission auch die Vorbereitungen auf die Teilnahme an den Strukturfonds besonders eng. In ihren Fortschrittsberichten verwies sie vor allem auf Verwaltungsmängel hinsichtlich der Umsetzung und die relativ langsame Übernahme des beschäftigungspolitischen *acquis* sowie auf die steigende Arbeitslosigkeit und rückläufige Beschäftigung als wirtschaftliche Probleme der Beitrittsländer.

Prinzipiell lässt sich zu Beginn der Heranführungsstrategie ein großer beschäftigungspolitischer *misfit* zwischen den Transformationsländern und der EU konstatieren, wobei allerdings die (neoliberale) Richtung der geforderten Anpassungen durchaus mit vorhandenen Entwicklungen im Bereich der Wirtschafts- und Wohlfahrtsstaatsreformen in den Beitrittsländern übereinstimmte (s. Tabelle 4.5).⁸³ Insgesamt ging damit von der EU im beschäftigungspolitischen Bereich ein mittlerer Reformdruck auf die Beitrittsländer aus. Die Transformation der Beschäftigungssysteme war bereits relativ fortgeschritten, und die Anpassung des Rechtsrahmens an die EU-Beschäftigungspolitik erforderte keine übermäßigen Veränderungen. Das Hauptinteresse der EU bestand darin, Maßnahmen zur Umsetzung des gemeinschaftlichen Besitzstandes rechtzeitig zum Beitritt abzuschließen. Alles in allem bedeutet dies von der Seite der Anforderungen her sehr gute Voraussetzungen für eine erfolgreiche Europäisierung der MOE-Beschäftigungspolitiken.

⁸³ Zu berücksichtigen sind natürlich länderspezifische Differenzen in der Entwicklung der Beschäftigungspolitiken.

Tabelle 4.5: Stärke des *misfit* zwischen EU- und MOE-Beschäftigungspolitiken (vgl. auch Tabelle 1 im Anhang)

EU-Politikbereich	MOE-Beschäftigungspolitiken ⁸⁴	Stärke des <i>misfit</i> ⁸⁵
<p>Beschäftigungsstrategie</p> <p><u>Politikziele:</u> Koordinierung, qualifizierte und anpassungsfähige Arbeitskräfte (<i>Employability</i>), flexible Arbeitsmärkte, soziale Eingliederung, Erhöhung der Beschäftigung</p> <p><u>Prinzipien/ Instrumentarium:</u> Leitlinien, Aktionspläne (NAPs), Berichte, Empfehlungen, <i>Benchmarking</i> – OMC; Einbeziehung der Sozialpartner</p> <p><u>Instrumente:</u> (quantifizierte) Zielvorgaben</p>	<p>Wirtschafts- und Sozialpolitik</p> <p><u>Politikziele:</u> flexible Arbeitsmärkte, soziale Sicherung, Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, zielgerichtete Unterstützung benachteiligter sozialer Gruppen, sozialpolitische Flankierung der Wirtschaftsreform</p> <p><u>Prinzipien/ Instrumentarium:</u> Wachstumsstrategie, beitragsfinanzierte Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik (westeuropäische Modelle)</p> <p><u>Instrumente:</u> passive und aktive Arbeitsmarktpolitiken</p>	<p>Hoch</p> <p>Anpassung zum „aktivierenden Sozialstaat“ erfordert Politikwandel auf allen drei Ebenen: neue Prioritäten (Koordinierung, <i>employability</i>), Instrumentarien (koordinierte Politikplanung und –implementation, Evaluierung) und Ausrichtung der Politikinstrumente auf die <i>benchmarks</i></p>
<p>Europäischer Sozialfonds</p> <p><u>Politikziele:</u> Verhinderung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit, Entwicklung der Humanressourcen (Umsetzung der EBS), Bekämpfung von Diskriminierung</p> <p><u>Prinzipien/ Instrumentarium:</u> Aktionsprogramme, Verordnungen (Regelförderung), Gemeinschaftsinitiativen, Kofinanzierung</p> <p><u>Instrumente:</u> verbindliche Programmplanung und Prioritäten</p>	<p>Arbeitsmarktpolitik</p> <p><u>Politikziele:</u> Unterstützung der Wirtschaftsreformen und der Arbeitslosen, Ausgliederung aus dem Arbeitsmarkt, z.T. Vermeidung von Personalabbau</p> <p><u>Prinzipien/ Instrumentarium:</u> passive und aktive Arbeitsmarktpolitiken (begrenzt), Arbeitsvermittlung (Institutionen nach westlichem Muster)</p> <p><u>Instrumente:</u> Frühverrentung, Erziehungszeiten, Qualifizierung</p>	<p>Mittel</p> <p>Einführung der ESF-Kofinanzierung erfordert keinen grundlegenden Wandel auf der Ebene der Politikziele, aber die Neuausrichtung des Instrumentariums auf ESF-Förderregeln und eine Verlagerung der Schwerpunkte von passiven zu aktiven AMP-Maßnahmen inkl. HRD</p>

⁸⁴ Bei den Angaben kann es sich natürlich nur um grobe Einschätzungen allgemeiner Trends in den Transformationsländern handeln. Länderspezifische Differenzen und einzelne Regulierungen sind hier nicht erfasst.

⁸⁵ Die Stärke des *misfit* wird in Anlehnung an Hall (1993) in drei Kategorien (niedrig, mittel, hoch) eingestuft, je nachdem, ob die entsprechende Anpassung überwiegend keinen bzw. wenig politischen Wandel (lediglich auf der Ebene einzelner Instrumente), die Einführung neuer Prinzipien bzw. eines neuen Instrumentariums oder einen Paradigmenwechsel bedeutet (s. Abschnitt 2.4.).

EU-Politikbereich	MOE-Beschäftigungspolitiken	Stärke des <i>misfit</i>
Arbeitsrecht	Arbeitsmarktregulierung	Mittel
<u>Politikziele:</u> Arbeitnehmerbeteiligung und -rechte, Mindeststandards bei Arbeitsbedingungen, Gesundheitsschutz und Sicherheit, Bekämpfung von Diskriminierung, Gleichstellung	<u>Politikziele:</u> Unterstützung der Wirtschaftsliberalisierung und (ausländischer) Investitionen, Regelung der Arbeitszeit und anderer Arbeitsbedingungen, Bekämpfung der Schattenwirtschaft	Anpassung an EU-Mindeststandards erfordert Veränderungen einzelner (zentraler) Gesetze und den Ausbau des vorhandenen Instrumentariums (v.a. im Hinblick auf den sozialen Dialog), aber keine grundsätzliche Änderung der Politikziele
<u>Prinzipien/ Instrumentarium:</u> verbindliche Richtlinien, ergänzende Empfehlungen und Leitlinien	<u>Prinzipien/ Instrumentarium:</u> Gesetze, Kontrollen, effektive Arbeitsverwaltung, Tripartismus auf nationaler Ebene	
<u>Instrumente:</u> nationale Gesetzgebung, Mainstreaming	<u>Instrumente:</u> Lohn- und Sozialstandards, Verhandlungen	

Aus einer institutionalistischen Europäisierungsperspektive ließe der hohe *misfit* im Bereich der Beschäftigungsstrategie Umsetzungsschwierigkeiten vermuten, zumal die umfassenden inhaltlichen Anforderungen mit einem geringen Anpassungsdruck kombiniert waren, da die Übernahme der EBS vor dem Beitritt in hohem Grade unverbindlich war. Einzige „harte“ Bedingung in diesem Bereich war die (formelle) Durchführung des von der GD Beschäftigung speziell für die Beitrittsvorbereitungen entwickelten *Employment Policy Review*. Es ist allerdings schwierig, die Anpassung an die EBS zu überprüfen, da diese nicht notwendigerweise neue Gesetzgebung oder verbindliche Verpflichtungen bedeutet. Trotzdem kann empirisch untersucht werden, inwieweit EBS-Standards (Ziele, Prinzipien, Instrumente) in die nationalen Beschäftigungspolitiken integriert wurden, indem etwa Leitdokumente und politische Entscheidungen auf die zentralen Konzepte und Themen sowie ihre Legitimationsgrundlage und Problemdefinitionen hin analysiert werden (vgl. für das Aktivierungskonzept Serrano/ Magnusson 2007). Ausgangspunkt muss beobachtbarer politischer und institutioneller Wandel sein (zum Beispiel die Etablierung neuer Instrumente oder Institutionen), der dann auf Zusammenhänge mit der Übernahme der EBS hin zu überprüfen ist.

Eine weitere Möglichkeit besteht darin, die quantifizierten Politikziele innerhalb der EBS anhand der beschäftigungspolitischen Programme bzw. gemeinsam vereinbarten Indikatoren auf Übernahme in die nationale Politik zu überprüfen (vgl. Schüttpelz 2006). Eine Reihe von Zielvorgaben und Benchmarks wurden in den Leitlinien 2003 vereinbart (s. Abschnitt 3.1.1.). Frühere beschäftigungspolitische Leitlinien enthielten weitere quantifizierte Ziele, und im Rahmen der EBS wurden Indikatoren entwickelt und erhoben, die eine entsprechende Überprüfung prinzipiell ermöglichen würden (vgl. European Commission 2005b). Die Datenverfügbarkeit ist allerdings begrenzt, so dass in dieser Arbeit lediglich die Übernahme quantifizierter Ziele in die Politikformulierung überprüft wird. Allerdings war selbst dies genau genommen vor dem Beitritt nicht erforderlich, da die beschäftigungspolitischen Leitlinien bis 2002 nur für ein Jahr gültig wa-

ren, d.h. erst die im Juli 2003 beschlossenen Leitlinien (kurz vor dem Beitritt) auch für die MOE-Länder relevant wurden. Eine weitere Möglichkeit der Überprüfung der Umsetzung der EBS bieten die länderspezifischen Empfehlungen bzw. für die Beitrittsländer die Gemeinsamen beschäftigungspolitischen Vereinbarungen (JAPs), die einen (relativ konkreten) Handlungsdruck auf die jeweiligen Regierungen ausüben können. Untersucht werden hierbei wiederum die Übereinstimmung nationaler beschäftigungspolitischer Programme etc. mit den im JAP formulierten Anforderungen sowie entsprechende legitimatorische Bezüge.

Demgegenüber ließen sich für die Umsetzung der ESF-Regulierung ein geringerer, aber nicht unbedeutender institutioneller *misfit* und ein höherer Anpassungsdruck feststellen, da einerseits der Ausbau der bestehenden Institutionen für die Anwendung des Gemeinschaftsrechts einen Schwerpunkt der Überwachung der Beitrittsvorbereitungen durch die Kommission darstellte und andererseits starke Anreize zum Aufbau der entsprechenden Strukturen dadurch gegeben waren, dass die finanzielle Unterstützung durch den ESF so rasch und effizient wie möglich genutzt werden sollte. Dementsprechend war eine relativ reibungslose Umsetzung im Bereich der ESF-Vorbereitungen zu erwarten. Entscheidende Bestandteile dieses Europäisierungsprozesses waren die Vorbereitung der ESF-Implementationsstrukturen und die Ausarbeitung der Programmdokumente. Die Anpassung an die ESF-Regulierung bedeutet ebenfalls keine neue Gesetzgebung, sie lässt sich allerdings zum Beispiel anhand der notwendigen Genehmigung der Programmprioritäten durch die Kommission überprüfen: Die ESF-Förderung kann erst dann beginnen, wenn die entsprechenden Planungsdokumente erstellt und genehmigt sind. Genehmigte Planungsdokumente⁸⁶ bedeuten notwendigerweise, dass die ESF-Standards in die Beschäftigungspolitik des jeweiligen Landes integriert wurden. Sie sind die Voraussetzung für die indikative Zuteilung der Fondsmittel auf Maßnahmen und Mitgliedsländer. Die Mitgliedstaaten und die Kommission schließen hierzu einen Finanzierungsvertrag ab, in dem sich die Kommission verpflichtet, auf der Grundlage der angenommenen Programmplanungsdokumente jährliche Verpflichtungsermächtigungen zu zahlen.

⁸⁶ Die Programmplanung beinhaltet im Förderzeitraum 2000-2006 ein so genanntes Gemeinschaftliches Förderkonzept (GFK) der Kommission mit dem Mitgliedsstaat und den betroffenen Regionen sowie darauf aufbauende Operationelle Programme (OP), die im wesentlichen für Ziel 1 (Entwicklung strukturschwacher Regionen) verwendet wurden, und Einheitliche Programmplanungsdokumente (EPPD) für Ziel 2 (Umstellung von Regionen mit Anpassungsproblemen) und meist auch Ziel 3 (Entwicklung der Humanressourcen). Diese Programmplanungsdokumente basieren auf zuvor vorgelegten nationalen Entwicklungsplänen (vgl. Verordnung Nr. 1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds).

Zudem mussten die (zukünftigen) Mitgliedsstaaten gemäß der Strukturfondsverordnung für jedes Programm eine Verwaltungsbehörde benennen, die für die Durchführung, die ordnungsgemäße Verwaltung und die Effizienz des Programms verantwortlich war (Sammlung statistischer und finanzieller Angaben, Erstellung der Jahresberichte und deren Übermittlung an die Kommission usw.). Außerdem wurden nationale Begleitausschüsse unter Vorsitz eines Vertreters der Verwaltungsbehörde eingesetzt, welche die Effizienz und Qualität der Durchführung der strukturpolitischen Maßnahmen gewährleisten sollten. Auch musste von den zuständigen nationalen Behörden die Ex-ante-Bewertung vorgenommen werden. Und schließlich hatte jeder Mitgliedstaat für jedes Programm eine Zahlstelle zu benennen, die in Zusammenarbeit mit der Verwaltungsbehörde die Entwicklung der Ausgaben der Endbegünstigten und ihre Übereinstimmung mit den gemeinschaftlichen Vorschriften zu verfolgen sowie die tatsächlichen Ausgaben zu bescheinigen hatte. D.h. die zukünftigen EU-Mitglieder mussten effiziente nationale Verwaltungs- und Kontrollsysteme aufbauen.

Auch für die Harmonisierung des Arbeitsrechts waren mit einem mittleren *misfit* und relativ hohem Anpassungsdruck durch die Prioritätensetzung der Kommission im Heranführungsprozess prinzipiell sehr gute Voraussetzungen für eine komplikationslose und rasche Umsetzung des EU-Rechts gegeben. Dies gilt besonders für die Bereiche Antidiskriminierung, Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer sowie Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz, die mittleren *misfit* mit hohem Anpassungsdruck durch die Kommission kombinierten (s.a. Abschnitt 4.3.2.). Zwar stand die Richtlinien-Transposition prinzipiell im Zentrum des Konditionalitätsregimes vor dem EU-Beitritt (s.a. Abschnitt 2.3.), der Bereich Chancengleichheit etwa geriet aber relativ spät in den Fokus der Kommission, wodurch Verzögerungen bei der Umsetzung wahrscheinlicher werden, während im Bereich der Arbeitsbedingungen eher geringfügige Anpassungen notwendig waren, die eben deshalb vermutlich ebenfalls keine Priorität hatten. Die Umsetzung des arbeitsrechtlichen Bereichs der EU-Beschäftigungspolitik lässt sich mit den klassischen Mitteln der Europäisierungsforschung überprüfen, d.h. mit der Analyse der notwendigen neuen Gesetzgebung auf Übereinstimmung mit den Anforderungen des EU-Rechts und Pünktlichkeit der Transposition⁸⁷ (vgl. Falkner et al. 2005). Hierzu können auch die Fortschrittsberichte bzw. die Ergebnisse der Implementationskontrolle durch die Kommission nach dem Beitritt herangezogen werden (regelmäßige Berichte der Kommission an den Rat über die Anwendung des Gemeinschaftsrechts und Ver-

⁸⁷ Bis auf wenige Ausnahmen wurden alle EU-Richtlinien vor dem Beitritt in nationales Recht übernommen – dies war ja gerade ein essentieller Bestandteil der Heranführungsstrategie (s.a. Abschnitt 2.3.1.). Insofern gab es – anders als in den Mitgliedsstaaten - praktisch kaum eine Möglichkeit für verspätete Übernahme oder Nichtbefolgung des EU-Rechts. Ein solches Verhalten der Beitrittsländer wäre mit dem hohen Risiko der Verzögerung des Beitritts verknüpft gewesen – die Beitrittsfähigkeit wurde ja schließlich von der EU vor allem anhand der Fortschritte bei der Übernahme des *acquis* bewertet. Um hinsichtlich der Pünktlichkeit der Anpassung trotzdem differenzieren zu können, wird im empirischen Teil zwischen „früher“ (vor Mai 2002, d.h. mindestens zwei Jahre vor dem Beitritt) und „später“ Übernahme der EU-Politik (ab Mai 2002) unterschieden.

tragsverletzungsverfahren⁸⁸). Zu berücksichtigen sind dabei die verschiedenen inhaltlichen Dimensionen - materiell-rechtliche Veränderungen, Reformen administrativer Strukturen, Veränderungen in den Strukturen des sozialen Dialogs sowie ihre jeweiligen finanziellen Implikationen – sowie die zeitliche Dimension der Anpassungen, die durch die Umsetzung von EU-Richtlinien hervorgerufen werden können (vgl. Treib 2003).

Schließlich ist noch der Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit (inklusive der Koordination der Sozialsysteme und Anerkennung von Abschlüssen) zu erwähnen. Dieser wird in der folgenden Fallstudie allerdings nur am Rande behandelt, da hier zum einen die EU eine Übergangsfrist für alle MOE-Beitrittsländer durchgesetzt hat⁸⁹, und er zum anderen empirisch keinen zentralen Teil beschäftigungspolitischer Anforderungen an die Beitrittsländer (wie sie etwa in den JAPs formuliert wurden) darstellt. Trotz der Priorität, die das Thema Freizügigkeit für die EU im Beitrittsprozess hatte, war dieser Bereich mit einem relativ geringen Anpassungsbedarf der Beitrittsländer verbunden (Änderung rechtlicher Einzelfragen, institutionelle Zusammenarbeit). Für die Umsetzung der entsprechenden EU-Anforderungen bedeutete dies vermutlich gewisse Verzögerungen, aber eine letztlich korrekte Implementation der für die Arbeitnehmerfreizügigkeit relevanten Maßnahmen.

⁸⁸ Die Daten zu den von der Kommission eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren sind allerdings kein zuverlässiger Indikator für Regelbefolgung (*compliance*), da die Kommission nicht zuverlässig und systematisch genug reagiert (vgl. ebd.).

⁸⁹ Für höchstens sieben Jahre dürfen die EU-15-Staaten die Arbeitnehmerfreizügigkeit – eine der Grundfreiheiten des Binnenmarktes - einschränken: Während die Freizügigkeit von Waren, Kapital und Dienstleistungen weitgehend gewährleistet ist, gilt für die Arbeitnehmer aus den MOE-Ländern die so genannte "2+3+2-Regelung", d.h. sie brauchten in den ersten zwei Jahren nach dem Beitritt in den meisten EU-Ländern weiterhin eine Arbeitserlaubnis. 2006 wurden die bestehenden Übergangsregelungen überprüft, und die EU-15-Staaten entschieden, ob sie für maximal drei weitere Jahre ihre restriktiven Maßnahmen beibehalten wollten. Zu den drei EU-Mitgliedstaaten, die ihre Arbeitsmärkte bereits geöffnet hatten (Großbritannien, Irland und Schweden), kamen 2006 fünf weitere hinzu (Spanien, Finnland, Griechenland, Portugal und Italien). 2009 können die EU-15-Staaten restriktive Maßnahmen nur dann für weitere zwei Jahre beibehalten, wenn sie nachweisen können, dass auf dem Arbeitsmarkt erhebliche Störungen bestehen oder drohen. Dieser so genannte "Göteborg-Kompromiss" wurde im Juni 2001 auf Drängen Deutschlands und Österreichs geschaffen. Diese beiden Staaten wollen ihre Einschränkungen bis 2009 aufrecht erhalten, während die übrigen fünf Länder (Belgien, Frankreich, Niederlande, Luxemburg und Dänemark) ein vereinfachtes Verfahren eingeführt haben.

Aber selbst hoher *misfit* - wie im Bereich der EBS - muss, wie die Europäisierungsforschung gezeigt hat, nicht notwendigerweise zu umstrittener, verspäteter oder fehlgeschlagener Anpassung führen (s.a. Abschnitt 3.2.1). Als ausschlaggebende nationale Faktoren wurden hier der Nutzen der Anpassung für dominante Akteure und deren institutioneller Kontext thematisiert. Insbesondere die Übereinstimmung mit politischen Prioritäten der Regierung lässt durchaus auch bei hohem Anpassungsbedarf eine vollständige Implementation erwarten. Ebenso könnten eine geringe Anzahl institutioneller *veto players* im politischen Entscheidungsprozess bzw. eine konsensorientierte politische Kultur oder unterstützende Akteurskoalitionen (vgl. Héritier et al. 2001) bzw. (partei-)politische Akteurspositionen (vgl. Treib 2003), d.h. insgesamt günstige Akteurskonstellationen im nationalen Politikfeld, unabhängig von der Stärke des *misfit* zu einer reibungslosen Implementation führen (s.a. Abschnitt 2.4.).

Umgekehrt kann auch ein eher geringer Anpassungsbedarf – wie im Bereich der Richtlinien zu Chancengleichheit und Arbeitsbedingungen – Umsetzungsprobleme verursachen, zum Beispiel wenn die Implementation mit hohen Kosten für dominante Akteure verbunden ist oder diese durch administrative Ressourcenmängel und Koordinationsprobleme behindert wird (s.a. Abschnitt 3.2.1.). Letztlich sind wiederum nationale Faktoren, insbesondere die (Nicht-)Übereinstimmung politischer Prioritäten dominanter Akteure mit den EU-Anforderungen, entscheidend für die Umsetzung. Auch können unklare Formulierungen bzw. inkonsistente Richtlinieninhalte, die nationalen Akteuren einen breiten Interpretationsspielraum lassen, zu Implementationsproblemen führen. Falkner et al. (2004) haben hierfür das Beispiel der Elternurlaubsrichtlinie angeführt, bei der Interpretationsschwierigkeiten zu Vertragsverletzungsverfahren gegen Großbritannien, Irland und Luxemburg führten. Insgesamt sind im Falle der MOE-Länder allerdings keine so massiven Verzögerungen bei der Richtlinien-Implementation zu erwarten wie in den EU-15, da diese den Beitritt gefährdet hätten. Implementationsprobleme spiegeln sich vermutlich eher in Form gewisser Verspätungen (Umsetzung kurz vor/um den Beitrittstermin), Nachbesserungsforderungen der Kommission (zum Beispiel in den Fortschrittsberichten) sowie relativ langwieriger politischer Diskussionsprozesse wider.

Im Sinne der in Abschnitt 2.1.2. entwickelten Differenzierung zwischen verschiedenen Europäisierungsmechanismen ist die Stärke des *misfit* vermutlich vor allem in den Politikbereichen mit dem - aufgrund der eingesetzten EU-Regulierungsinstrumente und der Implementationsstrukturen vor dem Beitritt - größten Anpassungsdruck relevant, d.h. im Bereich des Arbeitsrechts (vor allem Antidiskriminierung, Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer sowie Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz) und der Freizügigkeit. D.h. in diesen Bereichen sollte die Wahrscheinlichkeit besonders hoch sein, dass die Ergebnisse der Europäisierung mit den aufgrund des *misfit* gemachten Erwartungen übereinstimmen (komplikationslose bzw. leicht verzögerte Implementation, s.o.). Umgekehrt ist die Stärke des *misfit* dagegen gerade im Bereich der EBS vermutlich nicht der ausschlaggebende Faktor für den Verlauf der Europäisierung, sondern

der geringe Anpassungsdruck sollte theoretisch dazu führen, dass eher kognitive Europäisierungsmechanismen - also die freiwillige Übernahme von Problemwahrnehmungen und politischen Einstellungen durch nationale Akteure - wirksam werden. Ähnlich sollte der mittlere *misfit* im Bereich ESF nicht notwendigerweise tatsächlich zu einer unproblematischen Übernahme der entsprechenden EU-Standards führen – dies ist vermutlich nur dann der Fall, wenn die dominanten heimischen Akteure in der Lage sind, strukturelle Möglichkeiten, die ihnen diese EU-Politiken bieten, zu erkennen und sich diese zunutze zu machen.

Im folgenden Kapitel wird zunächst das empirische Konzept der Fallstudie näher erläutert und im Anschluss der beschäftigungspolitische Anpassungsbedarf für den tschechischen Fall konkretisiert. Die in der Transformation entwickelte tschechische Beschäftigungspolitik wird mit ihrem Stand zu Beginn der intensivierten Heranführung 1998 dargestellt und mit den spezifischen Beitrittsanforderungen der EU verglichen, um den konkreten *misfit* für Tschechien in den einzelnen Bereichen zu bestimmen. Geklärt werden soll dabei vor dem Hintergrund der in diesem Kapitel dargestellten allgemeinen Situation der Beitrittsländer auch, inwieweit es sich bei Tschechien um einen typischen oder eher untypischen Fall handelt, was die beschäftigungspolitischen Beitrittsvoraussetzungen angeht.

5. Die beschäftigungspolitischen EU-Vorbereitungen in Tschechien

5.1. Konzept der Fallstudie

5.1.1. Überblick über die tschechische Beschäftigungspolitik vor dem EU-Beitritt

Tschechien unterschied sich bis 1997 wesentlich von anderen Transformationsländern durch das „tschechische Wunder“ einer Transformation ohne Massenarbeitslosigkeit. Im Vergleich zu den meisten anderen Ländern der Region war der transformationsbedingte Beschäftigungsrückgang bis dahin moderat geblieben. Dies änderte sich erst in der folgenden Wirtschaftskrise. Abgesehen von diesen Niveau- bzw. zeitlichen Unterschieden hatte Tschechien jedoch mit den anderen Transformationsländern im Wesentlichen vergleichbare strukturelle Arbeitsmarktprobleme (s. Abschnitt 4.1 und 5.2.1). Hinsichtlich des Beitritts zur EU wurde es zu den fortgeschrittensten Reformländern gezählt. Vor diesem Hintergrund war zu erwarten, dass die tschechischen Erfahrungen mit der Anpassung an die EU-Beschäftigungspolitik prinzipiell durchaus als typisch für die MOE-Beitrittsländer angesehen werden können, aber möglicherweise eine relativ aktive Auseinandersetzung mit den Anforderungen in diesem Politikfeld stattfindet.

Die folgenden zwei Kapitel untersuchen die Arbeitsmarktreformen in Tschechien im Rahmen der Vorbereitungsprozesse auf den EU-Beitritt. Als Europäisierungseffekte werden hierbei empirisch Arbeitsmarktreformen erfasst, in deren Ergebnis tschechische Beschäftigungspolitiken (Gesetze, Programme, Strategien) inhaltlich bzw. strukturell mit europäischen übereinstimmen, unabhängig davon, in welchem Ausmaß dies der Fall ist. Ein wichtiger (aber nicht ausschließlicher) Indikator für Europäisierungsprozesse ist der explizite Bezug der Reformen auf entsprechende EU-Politiken. Die Arbeitsmarktreformen in Tschechien 1999-2004 beinhalten drei zentrale Europäisierungsprozesse: rechtliche Reformen zur Harmonisierung mit der EU-Gesetzgebung, Reform des beschäftigungspolitischen Ansatzes in Vorbereitung auf die EBS und Reform der institutionellen Strukturen der Beschäftigungspolitik in Vorbereitung auf die ESF-Teilnahme. Ein wichtiger Schwerpunkt lag auf der umfassenden Anpassung des tschechischen Rechts an das EU-Recht sowie auf seiner Anwendung durch die Arbeitsverwaltung und andere Behörden. Für den Bereich der Beschäftigungspolitik i.e.S. gab es demgegenüber kein *hard law* und somit substantiellen Interpretationsspielraum für die nationalen beschäftigungspolitischen Akteure. Eine interessante Frage ist in diesem Zusammenhang auch, ob hier einzelne EU-Mitgliedsstaaten als Modell für die Arbeitsmarktreformen in Tschechien dienten.

Die institutionellen Grundlagen der staatlichen Beschäftigungspolitik wurden 1990 geschaffen, und die intensive Nutzung aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen spielte in den ersten Jahren der Transformation – im Gegensatz zu den meisten anderen MOE-Ländern - eine zentrale Rolle. Seit 1992 (nach Auflösung der föderalen Tschechoslowakei zum Ende dieses Jahres) wurden die Ressourcen für eine aktive Beschäftigungspolitik unter der liberalen Klaus-Regierung (1992-1997) jedoch zunehmend verringert. Während 1992 in Tschechien noch 127.000 Menschen durch aktive Maßnahmen gefördert wurden, waren es 1996 nur 32.000 (MLSA 2001: 21). In beiden Jahren betrug die durchschnittliche Arbeitslosenquote 3% (ebd.). Allgemein war Beschäftigungspolitik in Tschechien zwischen 1992 und 1997 – vergleichbar mit der Situation in anderen Transformationsländern - ein eher vernachlässigtes Politikfeld.

Seit Ende der 1990er Jahre gab es eine „zweite Welle“ beschäftigungspolitischer Reformen mit dem Ziel der Anpassung der Arbeitsmarktstrukturen an EU-Anforderungen, veränderte wirtschaftliche Rahmenbedingungen und die in diesem Zusammenhang steigende Bedeutung des Politikfeldes. Diese Reformphase stand ganz überwiegend im Zeichen der intensivierten Heranführungsstrategie vor dem bevorstehenden EU-Beitritt des Landes. Die folgenden zwei Kapitel analysieren die Ausgangssituation bzw. die Prozesse dieser Arbeitsmarktreformen in Tschechien aus der in Kapitel 2 entwickelten Europäisierungsperspektive. Sie konzentrieren sich insbesondere auf die Strukturen, zentralen Akteure und Verfahren der Beitrittsvorbereitungen in Tschechien. Das Ziel ist, sowohl Ergebnisse und Probleme als auch unterschiedliche Mechanismen dieser Europäisierungsprozesse zu identifizieren.

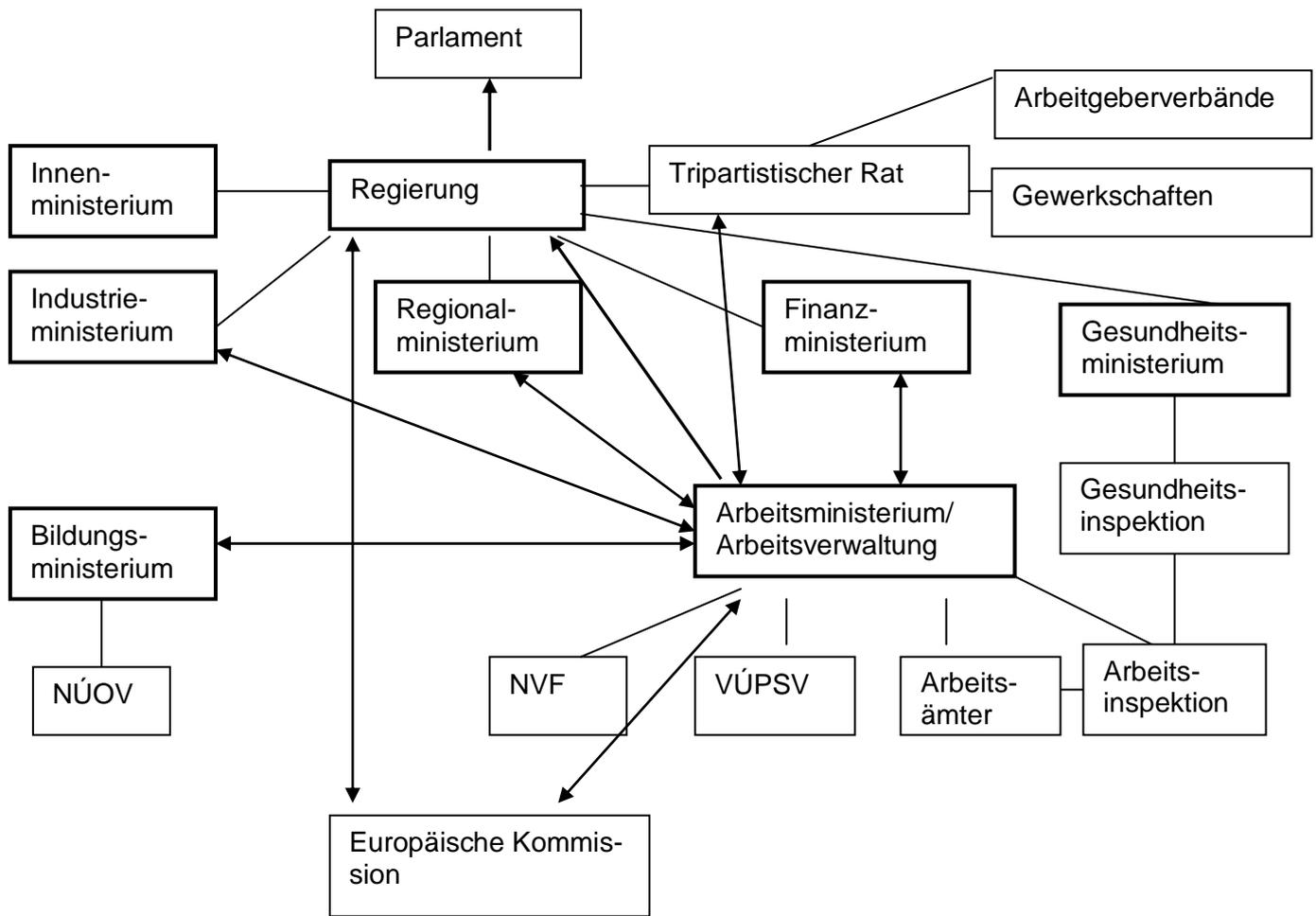
Im Januar 1996 stellte die Tschechische Republik formell den Antrag auf die EU-Mitgliedschaft. Nach der Entscheidung des Europäischen Rates in Luxemburg vom Dezember 1997 gehörte sie zusammen mit Ungarn, Polen, Slowenien, Estland und Zypern zur „Luxemburg-Gruppe“, mit der zuerst Beitrittsverhandlungen aufgenommen wurden. Die Erfüllung der Beitrittskriterien wurde damit wesentlich konkreter und rückte in den Vordergrund politischen Handelns. Ziel der 1998 neu gewählten sozialdemokratischen Regierung war es, die Beitrittsvorbereitungen bis 2003 abzuschließen (vgl. Pavlík 2002).

Obwohl alle wesentlichen politischen Kräfte in der Tschechischen Republik die EU-Mitgliedschaft unterstützten, war die sozialdemokratische Regierungspartei ČSSD traditionell am stärksten pro-europäisch. Die ehemalige Regierungspartei ODS von Václav Klaus hatte hingegen hinsichtlich vieler Aspekte der Europäischen Integration große Vorbehalte (zum folgenden vgl. ebd.). Klaus selbst hatte in der Öffentlichkeit häufig euroskeptische Bemerkungen geäußert. Er warnte insbesondere vor dem Verlust nationaler Souveränität. Beschäftigungspolitik wurde unter Klaus nicht als wichtiges Themengebiet betrachtet (s.o.), und die EU-Sozialpolitik war einer der wichtigsten Kritikpunkte der ODS. In scharfem Gegensatz dazu äußerte Miloš Zeman, bis 2002 Premierminister und Vorsitzender der ČSSD, vielfach seine volle Unterstützung für alle

Gemeinschaftspolitiken. Er kritisierte wiederholt, dass die ODS die EU auf eine Freihandelszone beschränken wolle. Vladimír Špidla (1998-2002 Arbeitsminister, 2002-2004 Nachfolger Zemans als Premierminister und Parteivorsitzender der ČSSD, seit 2004 EU-Kommissar für Beschäftigung) hob besonders die große Bedeutung der sozialen Dimension der EU-Integration hervor. Die beschäftigungspolitischen Reformen seit 1998 haben aufgrund der Regierungsübernahme durch die ČSSD eine besondere Dynamik erfahren, denn dieses Thema war eine der Prioritäten, welche die neue Regierung setzte.

„Beschäftigungspolitik“ (*politika zaměstnanosti*) wird in Tschechien zum Teil umfassend, zum Teil im Sinne klassischer Arbeitsmarktpolitik verstanden. Nach dem Beschäftigungsgesetz (Zákon č. 435/2004 Sb. o zaměstnanosti, § 2) umfasst staatliche Beschäftigungspolitik insbesondere die Sicherung des Rechts auf Beschäftigung durch die Beobachtung und Auswertung der Arbeitsmarktsituation (Arbeitsmarktforschung), die Koordination von Maßnahmen im Bereich der Beschäftigung und Entwicklung der Humanressourcen im Rahmen der EBS (und der ESF-Förderbedingungen), die Anwendung aktiver Beschäftigungspolitik (Arbeitsmarktpolitik), die Mitarbeit in internationalen Programmen zur Entwicklung von Beschäftigung und Humanressourcen im Bereich des Arbeitsmarktes, die Verwaltung der Mittel für Beschäftigungspolitik, die Bereitstellung von Informations-, Beratungs- und Vermittlungsdienstleistungen auf dem Arbeitsmarkt, die Bereitstellung von Arbeitslosenunterstützung, Maßnahmen zur Unterstützung und Erreichung der Gleichbehandlung von Männern und Frauen, Maßnahmen zur Einstellung Behinderter und anderer Gruppen mit eingeschränktem Zugang zum Arbeitsmarkt sowie die Steuerung der Arbeitsmigration. Für die Durchführung dieser Beschäftigungspolitik sind das Ministerium für Arbeit und soziale Angelegenheiten (*Ministerstvo práce a sociálních věcí – MPSV*) und die Arbeitsämter zuständig. Weitere zentrale beschäftigungspolitische Akteure in Tschechien und ihre Beziehungen zueinander können Abbildung 5.1. entnommen werden.

Abbildung 5.1.: Zentrale Strukturen der tschechischen Beschäftigungspolitik



- Zugehörigkeit/ Zusammenarbeit
- ↔ Abstimmung
- Entscheidungsprozess

Quelle: eigene Darstellung.

5.1.2. Theoretischer Bezug der Fallstudie

Wie in Kapitel 2 ausführlich dargelegt, ist die Arbeit in erster Linie eine Europäisierungsstudie, d.h. untersucht wird der Einfluss der Europäischen Union (EU) auf die nationale Politik in Tschechien anhand eines konkreten Politikfeldes, nämlich Beschäftigungspolitik. Es geht nicht darum, die Existenz dieses EU-Einflusses empirisch nachzuweisen – dazu wäre zum Beispiel ein Vergleich von Beitritts- und Nichtbeitrittsländern erforderlich – sondern dieser wird als gegeben vorausgesetzt. Ein solcher Vergleich wäre auch deshalb schwierig, weil andere für die Entwicklung eines Politikfeldes relevante Variablen (wie zum Beispiel sozio-ökonomische Situation oder politische Stabilität) in hohem Maße mit dem Beitrittsstatus interagieren.⁹⁰ Vielmehr wird auf Grundlage vorliegender Studien davon ausgegangen, dass die EU im Integrationsprozess prinzipiell auf vielfältige Weise die nationale Politikgestaltung beeinflussen kann. Die Frage ist daher nicht ob, sondern **wie** diese Beeinflussung im Falle der EU-Osterweiterung für das Feld der Beschäftigungspolitik stattfindet: Wie verändern sich die beschäftigungspolitischen Strukturen, Prozesse und Inhalte in Tschechien im Zuge der Anpassung an die EU-Bedingungen?

Beschäftigungspolitik ist deshalb ein wissenschaftlich interessantes Feld, weil die EU hier prinzipiell mittels verschiedener Regulierungsinstrumente auf die nationale Ebene Einfluss nimmt (s. Kapitel 3). D.h. die Bedingungen und damit die Prozesse und Ergebnisse der Anpassung nationaler Politiken weisen eine relativ große Bandbreite auf. In Kapitel 2 habe ich auf der Basis von [Knill, 1999 #86] drei prinzipiell unterschiedliche Europäisierungsmechanismen für verschiedene Typen von EU-Regulierungen unterschieden: *hard law*, *soft law* und *framing regulation* (s. Abbildung 2.3.). Diese liefern die konzeptionelle Grundlage für die empirischen Vermutungen zur Wirksamkeit der verschiedenen Instrumente der EU-Beschäftigungspolitik und der jeweiligen Relevanz institutioneller (*misfit*-bedingter), struktureller (politikfeldabhängiger) und kognitiver (diskursiver) Anpassungsmechanismen (s. Abbildung 5.2.).

⁹⁰ Es dürfte schwierig sein, ökonomisch und politisch ebenso fortgeschrittene Transformationsländer wie Tschechien, Polen usw. unter den Nicht-Beitrittsländern zu finden, um einen methodisch sauberen Vergleich durchzuführen. Ein wesentliches Charakteristikum der EU-Integration ist es ja gerade, dass sie den Transformationsprozess beschleunigt.

Abbildung 5.2.: Erklärung nationaler Anpassung an die EU-Beschäftigungspolitik aufgrund unterschiedlicher Europäisierungsmechanismen

<i>Politikinstrumente</i>	Verordnungen (Freizügigkeit)	Richtlinien (Arbeitsrecht)	Finanzmittel (ESF)	Politische Kooperation (OMC)	Empfehlungen, Actions etc.
Dominanter Europäisierungsmechanismus	verbindliche Vorgabe eines institutionellen Modells/ einer Politik „institutionell“	Veränderung der innenpolitischen Möglichkeitsstrukturen „strukturell“	Veränderung der Anschauungen innenpolitischer Akteure „kognitiv“		
Erklärung für nationale Anpassungsmuster/ Umsetzung der EU-Politik	Grad der institutionellen Kompatibilität (<i>goodness of fit</i>)	Grad der Umverteilung von Ressourcen und Macht zwischen innenpolitischen Akteuren	Grad der Mobilisierung von Unterstützung für innenpolitische Reformen		

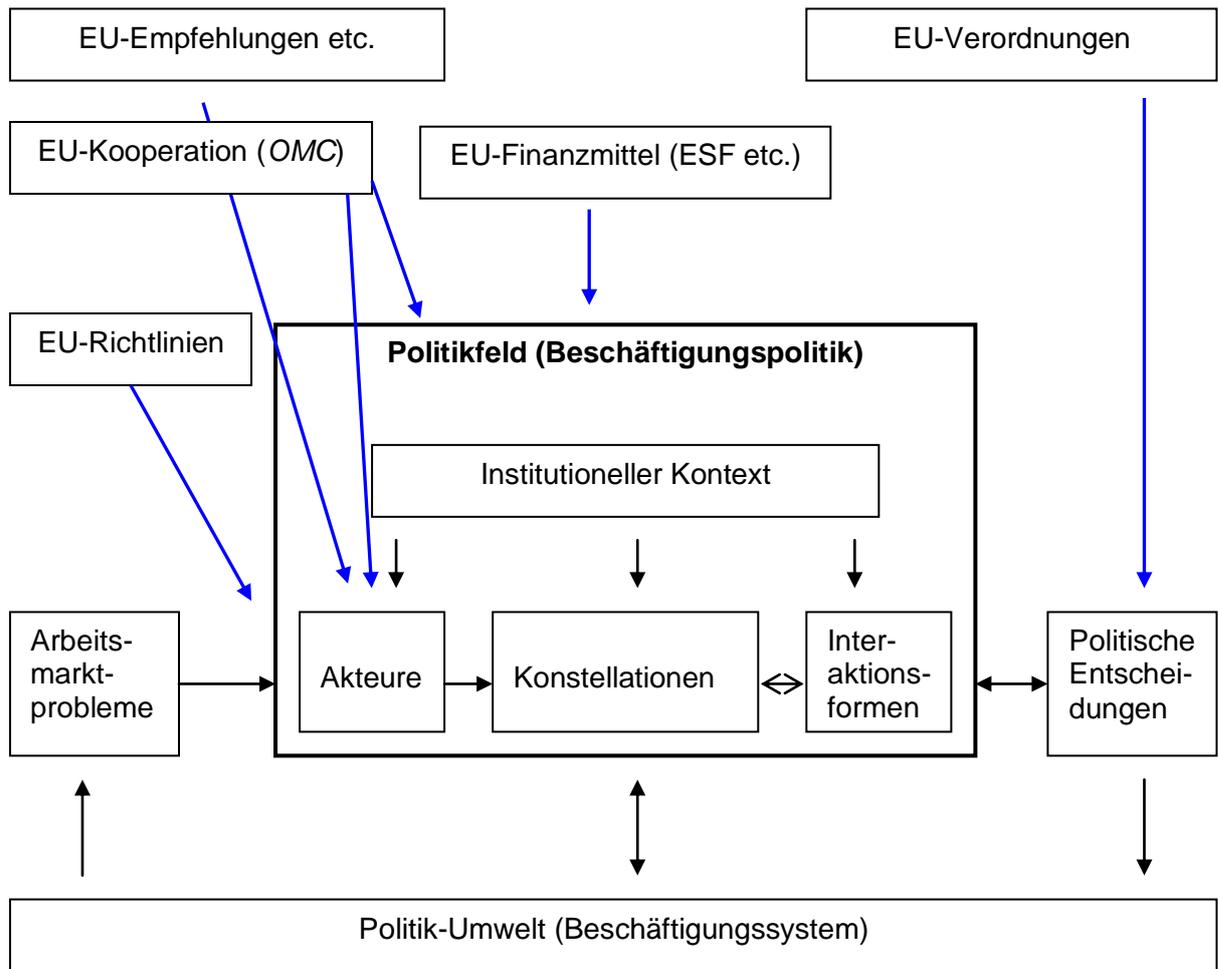
Quelle: nach Knill/ Lehmkuhl 1999.

Zu Beginn der empirischen Arbeitsphase wurden - u.a. auf der Grundlage des 2000 mit der Europäischen Kommission getroffenen „*Joint Assessment of the Employment Policy Priorities of the Czech Republic*“ (2000) - drei zentrale Europäisierungsprozesse identifiziert, mit denen der institutionelle Rahmen des Arbeitsmarktes in Vorbereitung auf den EU-Beitritt explizit beeinflusst werden sollte: (1) die Harmonisierung des rechtlichen Rahmens mit der EU-Gesetzgebung, (2) die Vorbereitungen für die Implementierung der Europäischen Beschäftigungsstrategie und (3) die Vorbereitung auf die Implementierung des Europäischen Sozialfonds. Diese EU-Herausforderungen für die Beschäftigungssysteme der Beitrittsländer lassen sich (tendenziell) jeweils verschiedenen Europäisierungsmodi zuordnen: Die arbeits- und sozialrechtliche EU-Richtlinienregulierung erfordert als indirekte Form des *hard law* nationale Anpassungsprozesse an bestimmte institutionelle Bedingungen (zum Beispiel Arbeitszeiten, Antidiskriminierungsbestimmungen). Den Beitritts- und Mitgliedsländern bleibt allerdings ein gewisser Entscheidungsspielraum bei der Umsetzung in nationales Recht. Durch den Europäischen Sozialfond werden nationale Strukturen etwas indirekter beeinflusst, indem finanzielle Anreize für institutionelle Veränderungen über die Bedingungen für den Zugang und die Nutzung der ESF-Mittel gesetzt werden. Politikveränderungen kommen in diesem Bereich vor allem durch veränderte Möglichkeitsstrukturen zustande. Die Europäische Beschäftigungsstrategie repräsentiert schließlich eine sehr indirekte Form der EU-Einflussnahme, da die OMC weniger institutionelle oder strategi-

sche Veränderungen impliziert, als vielmehr darauf abzielt die Problemsichten und Erwartungen der nationalen beschäftigungspolitischen Akteure zu beeinflussen. Allerdings hat das Verfahren der politischen Kooperation auch Auswirkungen auf die nationale Politik durch die Veränderung der Akteurskonstellationen im Politikfeld.

Europäisierungsstudien analysieren gewöhnlich die Umsetzung einzelner EU-Politiken (zumeist Richtlinien) in den Mitgliedsstaaten. Gerade im Erweiterungsprozess laufen jedoch eine Vielzahl von Europäisierungsprozessen gleichzeitig ab (s.a. Kapitel 2). Zur Analyse der Europäisierungsprozesse im gesamten Politikfeld wurde daher eine erweiterte Policy-Analyse vorgeschlagen: Die auf ihren Einfluss (innenpolitische Wirkung/ *domestic impact*) zu untersuchenden EU-Politiken (in diesem Fall: zentrale Bereiche des beschäftigungspolitischen *acquis*, s.o.) stellen aus dieser Perspektive einen *Input* für den innenpolitischen Prozess bzw. eine Erweiterung oder Begrenzung des institutionellen Kontexts dar (s. Abbildung 5.3.). Der Grad und die Richtung des innenpolitischen Wandels hängen dann hauptsächlich von der Struktur des (beschäftigungs-)politischen Prozesses ab, ähnlich wie er auch von der klassischen Policy-Analyse untersucht wird, d.h. vom jeweiligen Zusammenspiel der Positionen der (dominanten) Akteure, der Reformkapazität des *policy*-Netzwerks und der Art der Interaktionen.

Abbildung 5.3.: Empirisches Modell der erweiterten Politikfeldanalyse



Quelle: eigene Darstellung.

5.1.3. Operationalisierung der Europäisierungsprozesse

Für die empirische Umsetzung der vorliegenden Fragestellung – Wie beeinflusst die EU die Entwicklung der Beschäftigungspolitik in den Beitrittsländern? – soll die erweiterte Policy-Analyse gewährleisten, dass die Implementationsstrukturen der jeweiligen EU-Politiken als erklärende Variable für unterschiedliche Europäisierungsprozesse ausreichend berücksichtigt werden. Dieser Ansatz steht prinzipiell in der Tradition des akteurszentrierten Institutionalismus, der davon ausgeht, dass politische Entscheidungen als das Resultat von Interaktionen zwischen individuellen, kollektiven und korporativen Akteuren anzusehen sind, die von dem jeweiligen institutionellen Kontext, in dem sie stattfinden, beeinflusst werden. Im akteurszentrierten Institutionalismus gilt die Regel der „abnehmenden Abstraktion“, d.h. es muss nicht akteurbezogen erklärt werden, was institutionell erklärt werden kann. Der Ansatz steht in der Tradition von *rational choice*, worauf sich auch ein Großteil der Kritik bezieht: Denkmuster und politische Einstellungen individueller Akteure, d.h. die kognitive Dimension des Politikprozesses, werden aus rationalistischer Perspektive nicht berücksichtigt. Stattdessen operieren *rational-choice*-Modelle normalerweise mit stabilen Präferenzordnungen rational-eigennütziger Akteure, was dazu führt, dass das Politikergebnis im Wesentlichen von den jeweiligen „Spielregeln“ (sowie den Akteurskonstellationen) abhängt, die den Akteuren bestimmte Verhaltensweisen (und damit Ergebnisse) quasi nahe legen. Die Regel der „abnehmenden Abstraktion“ bedeutet nichts anderes, als dass dieser rationalistische Erklärungsansatz bevorzugt wird, und individuelle Erklärungsmuster nur im „Notfall“ herangezogen werden. Es ist aber durchaus auch im „Normalfall“ (d.h. wenn sich die Akteure so verhalten, wie es ein rationalistisches Modell annehmen würde) davon auszugehen, dass Individuen, Kollektive und Korporationen aktiv mit dem gegebenen Institutionenrahmen umgehen, ihn interpretieren, und dass ihre subjektive Sichtweise der Handlungssituation ihr Verhalten bestimmt. In neueren Analysen werden daher zumindest wechselnde Präferenzen berücksichtigt bzw. die Interessen empirisch aus der subjektiven Sicht der Akteure erhoben (vgl. Bandelow 1999). Seine Erklärungskraft bezieht der Ansatz jedoch daraus, dass Entscheidungen primär auf die Entscheidungssituation (und nicht auf personenbezogene Faktoren) zurückgeführt werden.

Für jede Policy-Analyse sind zunächst die Akteure des *Policy*-Netzwerks mit ihren Handlungsressourcen, -fähigkeiten und -orientierungen (Wahrnehmungen und Präferenzen) zu bestimmen. Für die vorliegende Arbeit sind daher die wichtigen Akteure, die an (tschechischen) beschäftigungspolitischen Prozessen beteiligt sind, zu identifizieren und ihr Verhältnis zueinander zu bestimmen (s.a. Abbildung 5.1). Die empirische Rekonstruktion dieser Netzwerkbeziehungen erfolgte über Interviews bzw. Dokumentenanalysen und sollte die Intensität und „Ladung“ von Akteursverbindungen, ihren Zweck und ihre Form feststellen. Auf dieser Grundlage wurde die strukturelle Macht der einzelnen Netzwerkakteure aufgrund der Ressourcenverteilung eingeschätzt. Gleichzeitig

wurden bei diesem Schritt die subjektiv relevanten inhaltlichen Aspekte des Politikfeldes erfasst, d.h. die Argumente, Ideen und Überzeugungen, die den Akteurspositionen zugrunde liegen. Ergebnisse dieser Analysen sind Aussagen zur relativen Bedeutung einzelner Akteure im Politikprozess (aufgrund der Häufigkeit und Qualität von Kontakten zueinander) sowie Annahmen über den spezifischen Einfluss von einzelnen Akteuren in bestimmten Aushandlungssituationen (d.h. darüber, welche gesellschaftlichen Interessen und von den Akteuren vertretenen Ziele vermutlich in welchem Ausmaß verwirklicht werden können). Außerdem ermöglichen sie, Bezüge zu EU-Akteuren und -politiken festzustellen.

Außerdem sind die „Spielregeln“, d.h. der institutionelle Kontext des Policy-Netzwerks zu charakterisieren. Dazu ist das Politikfeld auf seine Entscheidungsbedingungen sowie deren Wandel (und dessen Ursachen) hin zu untersuchen. Auch diese Informationen wurden über die Experteninterviews und Dokumentenanalysen gewonnen. Der Fokus lag dabei auf den oben genannten Politikveränderungen im Verlauf der Vorbereitungsprozesse auf den EU-Beitritt. Zudem wurden Informationen über relevante Veränderungen von Umweltfaktoren (zum Beispiel ökonomischer Natur) und Veränderungen von Machtverhältnissen bzw. Positionen im Netzwerk ermittelt. Ergebnis dieses wichtigen Untersuchungsschrittes sind Einschätzungen darüber, welche Rolle EU-Politiken für bestimmte beschäftigungspolitische Entwicklungen gespielt haben. Auf dieser Grundlage wird die These überprüft, dass die Europäisierung ein Faktor war, der die Entwicklung des Politikfeldes in den Beitrittsländern entscheidend geprägt hat. Bestandteil dieser Policy-Analyse ist auch eine Charakterisierung (des Wandels) der Beschäftigungspolitik in Tschechien 1998-2004. Unter Rückgriff auf relevante Dokumente und Literatur werden insbesondere externe Faktoren (des Politik-Umfeldes bzw. der Veränderung des beschäftigungspolitischen Problemdrucks) und der veränderten institutionellen Strukturen des Politikfeldes analysiert. Dabei liegt die Annahme zugrunde, dass diese Untersuchung Schlussfolgerungen über die Europäisierungsergebnisse verschieden strukturierter EU-Beschäftigungspolitikbereiche in den Beitrittsländern ermöglicht.

Schließlich sind die Interaktionsformen der Akteure im Netzwerk zu bestimmen, d.h. der Ablauf des tatsächlichen politischen Prozesses. Bei dieser Analyse werden Ziele und Ergebnisse der Verfahren sowie das Verhalten der einzelnen Akteure festgehalten. Damit wird letztlich überprüft, wie die identifizierte Akteurskonstellation und der institutionelle Kontext empirisch wirksam werden: Wie werden die divergierenden Interessen und Handlungsorientierungen in eine Problemlösung „übersetzt“? Wie funktionieren verflochtene Entscheidungsprozesse im Mehrebenensystem? Dominieren rationale Aushandlungsprozesse bzw. argumentative Auseinandersetzungen? Verändern sich die Präferenzen der beteiligten Akteure? Zur Beantwortung dieser Fragen werden Kommunikationsmodi untersucht und für bestimmte Entscheidungssituationen die Intentionen der Akteure und deren Transformation in Politikergebnisse im Verlaufe der Interaktionen analysiert. Diese Analyseschritte sollen verdeutlichen, welche Rolle die

drei Variablenbündel der Policy-Analyse für Wandel oder Konstanz der beschäftigungspolitischen Entwicklung spielen: 1. veränderte Akteurskonstellationen (neue Akteure und Machtverschiebungen, die andere Interessen und Ideen durchsetzen), 2. institutionelle Rahmenbedingungen (Veränderungen des Geflechts von Policy-Netzwerken auf unterschiedlichen politischen Ebenen und der Formen des politischen Prozesses) und 3. veränderte Überzeugungen der Akteure.

Die erweiterte Politikfeldanalyse in der tschechischen Fallstudie geht von folgenden Hypothesen aus:

1. Je nach Regelungsgegenstand und den damit verbundenen Implementationsstrukturen lassen sich eher direkte bzw. indirekte Einflüsse der EU auf die Inhalte der tschechischen Beschäftigungspolitik (*policy output*) feststellen (s. Abbildung 5.2.):

1a) In den Bereichen mit dem (in der spezifischen Beitrittssituation) größten institutionellen Anpassungsdruck (*institutional capacity building* und Transposition der Arbeitsrechts-Richtlinien) ist zu erwarten, dass die Anpassungsprozesse in der Regel entsprechend der *misfit*-These verlaufen, d.h. mittlerer Anpassungsbedarf typischerweise zu pünktlicher und korrekter Übernahme der EU-Regelungen führt, während hoher und niedriger Anpassungsbedarf eher Verzögerungen und Probleme verursachen.

1b) In den Bereichen, in denen durch die EU-Regelungen im Wesentlichen der politische Möglichkeitsraum für die heimischen Akteure verändert wird (Teilnahme am ESF), ist zu erwarten, dass die Anpassungsprozesse weniger vom Anpassungsbedarf abhängen als von der nationalen Akteurskonstellation: Unterstützen diese EU-Regelungen die Interessen dominanter nationaler Akteure, verlaufen die entsprechenden Anpassungsprozesse tendenziell rasch und unproblematisch und umgekehrt.

1c) In den Bereichen, in denen der niedrigste Anpassungsdruck besteht (EU *soft law*), ist zu erwarten, dass die Anpassungsprozesse in der Regel entsprechend dominanter nationaler Akteurspositionen verlaufen: Gewinnen diese EU-Politiken die Unterstützung dominanter nationaler Akteure, verlaufen die Anpassungsprozesse typischerweise rasch und umfassend und umgekehrt.

2. Insgesamt erklärt sich der Europäisierungserfolg (Grad der Übernahme beschäftigungspolitischer Inhalte der EU) vor allem aus den nationalen Bedingungen im Politikfeld (Akteurskonstellationen) und aus den jeweiligen Implementationsstrukturen (Ausmaß der Interaktionen mit und Steuerung durch die EU während des Anpassungsprozesses), weniger aus der Stärke des *misfit*.

3. Allgemein ist daher zu erwarten, dass solche EU-Politiken besonders erfolgreich (rasch und vollständig bzw. „Überimplementation“) übernommen werden, die sich mit den Prioritäten dominanter Akteure im Politikfeld decken bzw. ihnen legitimierte Problemlösungen zur Verfügung stellen (kognitive Europäisierung) oder neue Handlungsmöglichkeiten eröffnen (strukturelle Europäisierung).

5.1.4. Methodisches Vorgehen

Der empirische Teil der Fallstudie wurde im wesentlichen zwischen Ende 2002 und Mitte 2003 durchgeführt und bezieht sich in erster Linie auf die beschäftigungspolitischen Entwicklungen im unmittelbaren Vorfeld des EU-Beitritts („intensivierte Heranführung“). Eigene Vor-Ort-Recherchen ermöglichten einen vertieften Eindruck von den Auseinandersetzungen im genannten Politikfeld.

Die Untersuchung basiert auf (hauptsächlich englischen und deutschen) Sekundärquellen sowie Gesetzesmaterialien, Medienberichten und Statistiken (EU, OECD, Weltbank u.a.). Darüber hinaus wurden 19 teilstrukturierte Interviews mit ExpertInnen in den wichtigsten der in Abbildung 5.1. dargestellten Organisationen zu den beschäftigungspolitischen Vorbereitungen auf den EU-Beitritt geführt: vier mit RepräsentantInnen der Europäischen Kommission (*Twining*-Experten, Delegation der Kommission in Prag, GD Beschäftigung), je drei mit VertreterInnen des Arbeitsministeriums und der Gewerkschaften, je zwei mit VertreterInnen der Arbeitgeber, des NVF⁹¹ und VÚPSV⁹², je eins mit VertreterInnen des Bildungsministeriums, des NUOV⁹³ sowie des Arbeitsamts Most. Außerdem wurden zwei Interviews mit ArbeitsmarktforscherInnen der Karlsuniversität Prag geführt. Da allen 19 Interviewpartnern Vertraulichkeit zugesichert wurde, werden ihre Informationen in kodierter Form zitiert.

Die Durchführung und Auswertung der Fallstudie wurde entsprechend der konzeptionellen Vorannahmen auf den Vergleich verschiedener Europäisierungsprozesse unter prinzipiell ähnlichen Rahmenbedingungen (d.h. Vergleich unterschiedlicher Regulierungstypen/ Implementationsstrukturen innerhalb eines Landes zum selben Zeitpunkt) angelegt. Entsprechend konzentrierten sich die Dokumentenanalysen und die Auswahl der Interviewpartner auf drei Bereiche, wobei zu Beginn der empirischen Untersuchung von starken Überschneidungen bzw. Interaktionen zwischen den verschiedenen Europäisierungsprozessen ausgegangen wurde: die Implementation der Europäischen Be-

⁹¹ Národní vzdělávací fond (Nationaler Bildungsfonds) – unterstützt HRD, lebenslanges Lernen, Beschäftigung und soziale Entwicklung.

⁹² Výzkumný ústav práce a sociálních věcí (Forschungsinstitut für Arbeit und soziale Angelegenheiten) – führt anwendungsorientierte Forschung für das MPSV durch.

⁹³ Národní ústav odborného vzdělávání (Nationales Institut für Berufsbildung) – Teil des Bildungsministeriums; forscht zu Berufsbildung, entwickelt und implementiert diesbezüglich Strategien und Politiken; koordiniert v.a. die Entwicklung von Rahmenplänen und Bildungssystematiken, beobachtet die Situation von Schulabgängern auf dem Arbeitsmarkt.

schäftigungsstrategie, die Anpassung des Arbeitsrechts und die Vorbereitung auf den ESF. Zumindest auf der Akteursebene (Interviews) stellte sich im Verlauf der Erhebung allerdings heraus, dass die einzelnen Prozesse eher in spezialisierten Sub-Arenen verliefen, wobei der Zugang zu den jeweils beteiligten Akteuren unterschiedlich gut gelang. Entsprechend konnte die Implementation der Europäischen Beschäftigungsstrategie am besten mit Aussagen beteiligter Akteure untermauert werden, die Vorbereitung auf den ESF musste dagegen eher über Dokumentenanalysen nachvollzogen werden.

Der verwendete Interviewleitfaden beinhaltete sechs Teile: zur Funktion des Interviewpartners, zur allgemeinen Entwicklung der tschechischen Beschäftigungspolitik, zu konkreten Vorbereitungsprozessen auf den EU-Beitritt, zur Rolle der jeweiligen Organisationen/ Akteure in diesen Prozessen, zu den Ergebnissen dieser Prozesse und zu deren Einschätzung durch die Interviewpartner. Die konkreten Fragen und ihre Reihenfolge wurden den jeweiligen Funktionen und Positionen der Gesprächspartner angepasst. Die Interviews zielten hauptsächlich darauf ab, folgende Probleme zu klären:

- Welche Akteure nahmen in der Phase der Vorbereitung auf den EU-Beitritt Einfluss auf die tschechische Beschäftigungspolitik?
- Wie wird die Handlungsfähigkeit der tschechischen beschäftigungspolitischen Akteure durch die Europäisierung verändert?
- Welche inhaltlichen Positionen (der EU-Beschäftigungspolitik bzw. einzelner Mitgliedsländer) haben Veränderungen in der tschechischen Beschäftigungspolitik beeinflusst?
- Wie beurteilen die beschäftigungspolitischen Akteure in Tschechien die (Veränderungen der) Institutionalisierung des Politikfeldes und welche Konsequenzen ergeben sich daraus für sie?
- Wie beurteilen die Akteure die beschäftigungspolitische Problemsituation und welche Lösungsstrategien präferieren sie (in wessen Interesse)?

Die Erhebungen und Analysen beziehen sich auf folgende Bereiche:

1. Akteurspositionen: - wahrgenommene strukturelle und institutionelle Arbeitsmarktprobleme und präferierte Lösungsmodelle

 - Rolle im politischen Entscheidungsprozess
2. Governance-Strukturen: - Ablauf und Verfahren der politischen Entscheidungsprozesse bzw. deren Veränderung durch Beteiligung von EU-Akteuren und –Steuerungsformen („*Open Method of Coordination*“, „*Twinning*“, *Monitoring*)

 - Stärke der Regierung (Stabilität des Parteiensystems, formale Strukturen des politischen Systems)

3. Akteurskonstellationen:
- Auf- und Abwertung externer, staatlicher und nicht-staatlicher Akteure in der Beschäftigungspolitik:
 - Einflussmöglichkeiten externer (EU-)Akteure (finanzielle und technische Unterstützung, indirekt über Einbeziehung in den Binnenmarkt)
 - Kapazitäten der Staatsadministration (Politikformulierung, Implementation, Mobilisierung finanzieller Ressourcen)
 - Entwicklung des Verbändesystems (intermediäre Akteure, insbesondere Sozialpartner)
4. politischer Prozess:
- Interaktionsformen (Kooperationen, Konfrontationen, Konsens)
 - Formen des EU-Einflusses (Zwang zur Übernahme von Richtlinien, Bereitstellung von Lösungsvorschlägen, Veränderung von Rahmenbedingungen, Sozialisation der beteiligten Akteure)
 - inhaltliche Ergebnisse (in Bezug auf die Akteurspositionen)

Im folgenden Abschnitt wird zunächst das Politikfeld mit seinen Rahmenbedingungen, Institutionen, Akteuren und Inhalten, wie sie sich im Laufe der 1990er Jahre herausgebildet hatten, vorgestellt.

5.2. Die tschechische Beschäftigungspolitik zu Beginn der intensivierten Heranführungsstrategie 1998⁹⁴

5.2.1. Rahmenbedingungen des Politikfeldes

Arbeitsmarktprobleme

Die tschechische Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter war in den 1990er Jahren stark gestiegen, vor allem wegen des Eintritts geburtenstarker Jahrgänge in das Erwerbsalter. Diese Entwicklung traf zeitlich mit dem transformationsbedingten Beschäftigungsabbau zusammen und erhöhte dadurch den Problemdruck. Vor allem verminderte dies die Chancen für Jugendliche, im Erwerbsleben Fuß zu fassen. Die Probleme Jugendlicher wurden dadurch verschärft, dass ihre Qualifikationen aufgrund der noch nicht reformierten Bildungs- und Ausbildungssysteme häufig nur einen geringen Wert für Unternehmen unter marktwirtschaftlichen Bedingungen hatten. Eine wichtige Aufgabe der Beschäftigungspolitik war daher die Integration von BerufsanfängerInnen, aber auch von BerufsrückkehrerInnen, in das Erwerbsleben.

In den ersten Jahren der Transformation wurden Mittel der passiven Arbeitsmarktpolitik in größerem Maße dazu genutzt, das Angebot an Arbeitskräften zu verringern und die Zahl der Nichterwerbspersonen zu steigern (zum Beispiel Frühverrentung). In der Tschechischen Republik waren Rentner und Frauen in besonders starkem Maße an der Verringerung der Beschäftigung und der Steigerung der Nichterwerbstätigkeit beteiligt. Diese Politik hatte jedoch ihre Grenzen in den finanziellen Möglichkeiten des Staatshaushalts und der Bereitschaft der Bevölkerung, auf die Erwerbsarbeit zu verzichten. Die Bedeutung passiver Arbeitsmarktpolitik verringerte sich daher in der Transformation tendenziell, und zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit gewannen Maßnahmen zur Steigerung der Beschäftigung größere Bedeutung.

Mit dem einsetzenden wirtschaftlichen Aufschwung 1994 stieg auch die Beschäftigung wieder an. Während man in der ČR bis 1997 auf nationaler Ebene von einem ausgeglichenen Verhältnis von Arbeitskräfteangebot und -nachfrage, d.h. von einem Zustand der Vollbeschäftigung ausgehen konnte (vgl. auch OECD 1996: 12ff.), kam es in der darauf folgenden Rezession zu einem Nachfragemangel nach Arbeitskräften. Im gesamten Zeitraum gab es jedoch große regionale Unterschiede hinsichtlich des Verhältnisses von Angebot und Nachfrage; dies galt auch für qualitativen *mismatch*. Entsprechend wurde in Tschechien Arbeitslosigkeit vor allem als ein regionales Problem wahrgenommen, das viel Spielraum für regionale beschäftigungspolitische Maßnahmen

⁹⁴ In diesem Abschnitt werden zunächst die in den Abschnitten 4.1 und 4.2 für die MOE-Besuchsländer allgemein konstatierten Charakteristika der Arbeitsmärkte und darauf bezogenen Politiken für den tschechischen Fall spezifiziert.

erfordert.⁹⁵ Der regionale *mismatch* spiegelte den sektoralen Umbau der Wirtschaft und die unterschiedliche Bedeutung verschiedener Wirtschaftsbereiche in den einzelnen Regionen wider. (Arbeitslos gewordene) Beschäftigte der schrumpfenden Wirtschaftsbereiche waren daher eine wichtige Zielgruppe der Beschäftigungspolitik.⁹⁶ Eine angemessene Förderung dieser Gruppe war jedoch aufgrund der sich mit dem Strukturwandel verändernden Qualifikationsanforderungen schwierig. Die Arbeitslosen aus Problemregionen brauchten darüber hinaus auch eine Möglichkeit, an dem sektoralen Beschäftigungsaufschwung in anderen Regionen zu partizipieren. Dies bedeutete, dass soweit möglich, auch die Mobilität der Arbeitslosen gefördert werden musste.

Als spezielle soziale Problemgruppen erwiesen sich außerdem:

- Frauen,
- Jugendliche (15-25-Jährige),
- Personen mit niedrigem Bildungsgrad, insbesondere Schulabgänger ohne weiterführenden Bildungsabschluss (*primary education*),
- Langzeitarbeitslose (über ein Jahr arbeitslos),
- Ethnische Minderheiten (vor allem Roma).⁹⁷

Drei zentrale Herausforderungen stellten sich damit der Beschäftigungspolitik in Tschechien: Entwicklung regional angepasster Arbeitsmarktprogramme, effektive Vermittlung und bedarfsgerechte Qualifizierung sowie Steigerung der Mobilität der Arbeitskräfte. Zielgruppen der Beschäftigungspolitik waren vor allem Frauen, Jugendliche und gering Qualifizierte. Aufgrund der Gesamtausrichtung der tschechischen Wirtschafts- und Sozialpolitik in den 1990er Jahren hatte die soziale Dimension der Beschäftigungspolitik (und damit die Zielgruppenorientierung) jedoch nur nachgeordnete Bedeutung. Der Schwerpunkt lag auf einer effizienten Arbeitsvermittlung.

⁹⁵ Dies war die vorherrschende Sichtweise der tschechischen Regierung und Arbeitsverwaltung. Wissenschaftler des Forschungsinstituts des Arbeitsministeriums warnten dagegen frühzeitig vor einer Unterschätzung der Gesamtproblematik „Arbeitslosigkeit“ im Hinblick auf die zukünftige Entwicklung (vgl. Nesporova/ Uldrichova 1997).

⁹⁶ Zu den folgenden Charakteristika der tschechischen Beschäftigungspolitik vgl. ausführlich Schüttpelz 1997.

⁹⁷ Roma wurden aufgrund der Erfahrungen der Arbeitsämter als Problemgruppe des Arbeitsmarktes betrachtet, es existierten aber keine statistischen Angaben über das Ausmaß der Arbeitslosigkeit in dieser Bevölkerungsgruppe bzw. noch nicht einmal sichere Angaben über die Gesamtzahlen der Roma-Bevölkerung.

Rechtliche Grundlagen

Mit den im September 1990 beschlossenen „Prinzipien der Beschäftigungsstrategie für 1990 - 1992“ etablierte die damalige Tschechoslowakei sowohl regionale Arbeitsämter als auch das Arbeitslosengeld und verschiedene Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in der Verantwortung des neu geschaffenen Arbeitsministeriums (MPSV).⁹⁸ Die wichtigsten Gesetze zur Regulierung des Arbeitsmarktes traten 1991 in Kraft: das neue Gesetz über die Beschäftigung sowie Änderungen des Arbeitsgesetzbuchs, des Sozialgesetzbuchs und des Gesetzes über Kollektivverhandlungen (vgl. Ham/ Svejnar/ Terrell 1995).

Das „Gesetz über die Beschäftigung“ (Zákon č. 1/1991 Sb.) blieb bis zum EU-Beitritt die Grundlage für die tschechische Beschäftigungspolitik (Neufassung in Kraft seit 1.10.2004). Es handelt sich um ein föderales Rahmengesetz der damals noch bestehenden ČSFR, das durch spezifische Gesetze der beiden Republiken (ebenfalls von 1991) konkretisiert und durch zusätzliche rechtliche Bestimmungen ergänzt wurde. Im föderalen Rahmengesetz wurden Orientierung und Ziele staatlicher Beschäftigungspolitik sowie grundlegende Instrumente für beide Republiken definiert. In den jeweiligen nationalen Ausführungsgesetzen wurden hauptsächlich die Zuständigkeiten der verschiedenen, mit Beschäftigungspolitik befassten Institutionen geregelt sowie einige Schwerpunkte im Hinblick auf die Maßnahmen gesetzt. Ausführungsverordnungen des tschechischen Arbeitsministeriums zu Vorgehen und Bedingungen bei der Anwendung einzelner arbeitsmarktpolitischer Instrumente ergänzten diese Basisgesetze.

⁹⁸ Dabei orientierte sie sich, in Erwartung eines rapiden Wachstums der Arbeitslosigkeit, ausdrücklich an den schwedischen Erfahrungen. Der damalige tschechische Arbeitsminister Milan Horálek bezeichnete die Strategie als eine „Trabant-Version des Schwedischen Modells“. (Sirovátka 1995: 3) Dieser Bezug ist immer noch aktuell, wie mir eine schwedische *Twinning-Expertin* 2003 bestätigte: *“People say sometimes that Czech Republic is looking at the Swedish social policy as a model. Indeed, they have been looking at various parts, for instance how trade unions and employers cooperate, also labour market policy and social benefits.”* (Interview 1, Phare-Twinningprojekt im MPSV, April 2003)

Mit dem Beschäftigungsgesetz wurde den Bürgern ein Recht auf Beschäftigung zuerkannt, das mit Mitteln aktiver und passiver Arbeitsmarktpolitik (Arbeitsvermittlung, Umschulung und Arbeitslosengeld) umgesetzt werden sollte. Die Arbeitgeber waren allgemein verpflichtet, freie Arbeitsplätze innerhalb von fünf Kalendertagen dem zuständigen Arbeitsamt zu melden. In Bezug auf Behinderte bestanden gesonderte Verpflichtungen. Außerdem enthielt das föderale Rahmengesetz noch Bestimmungen zur Kurzarbeit. Im Ausführungsgesetz wurden die Inhalte staatlicher Beschäftigungspolitik um die gemeinschaftliche Schaffung so genannter „zweckmäßiger Arbeitsplätze“ (SÚPM = Subventionen an private Arbeitgeber für die Einrichtung zusätzlicher, dauerhafter Arbeitsplätze) und um die Bereitstellung so genannter „öffentlich nützlicher Arbeit“ (VPP = Subventionierung zeitlich begrenzter Arbeitsplätze; vergleichbar mit Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in der Bundesrepublik) erweitert. Um die Zusammenarbeit der für die Beschäftigungspolitik zuständigen staatlichen Stellen mit den anderen relevanten Arbeitsmarktakteuren abzusichern, wurden außerdem Beratungsgremien der regionalen Arbeitsämter eingeführt. In der ČR setzten sie sich vor allem aus Vertretern der Gewerkschaften, der Arbeitgeber, der Genossenschaftsverbände, des Gesundheitswesens und des Arbeitsamtes zusammen und hatten einen genau festgelegten Aufgabenbereich (Zákon ČNR č. 9/1991 Sb., § 7).

5.2.2. Zentrale Akteure und Organisation der Beschäftigungspolitik

Mit der Organisation und Durchführung der Beschäftigungspolitik waren in Tschechien überwiegend staatliche Stellen betraut. Es gab zwei Ebenen - das Ministerium für Arbeit und soziale Angelegenheiten (Ministerstvo Práce a Sociálních Věcí - MPSV) und die regionalen Arbeitsämter. Die Kommunikation zwischen den beiden Ebenen der Arbeitsverwaltung erfolgte überwiegend *top-down*, es gab nur schwache Feedback-Beziehungen.

Die staatliche Beschäftigungspolitik wurde in Tschechien auf der Grundlage des Gesetzes Nr. 589/1992 Slg., über Beiträge zur Sozialversicherung und zur staatlichen Beschäftigungspolitik aus Versicherungsbeiträgen finanziert, die ebenso wie die Beiträge zur Krankengeldversicherung und zur Rentenversicherung eine Einnahme des Staatsbudgets darstellten. Seit 1993 das neue Steuer- und Sozialversicherungssystem eingeführt wurde, zahlten Arbeitgeber 3% und Arbeitnehmer 1% des Bruttolohns zur Finanzierung der Beschäftigungspolitik in den Staatshaushalt (Nesporova/Uldrichova 1997: 22). Passive und aktive Maßnahmen wurden dann gemeinsam aus dem Staatshaushalt finanziert. Die notwendigen Ausgaben für passive Maßnahmen ergaben sich aus der Gesetzgebung, das Budget für aktive Arbeitsmarktpolitik war dagegen Gegenstand jährlicher Verhandlungen mit dem Finanzministerium. Als Folge der (finanz-)politischen Schwerpunktsetzung sanken die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik (gemessen am BIP) zwischen 1993 und 1997 beständig, und erst 1999 erreichten sie wieder das Ausgangsniveau von 1991 (NTF 2001; s.a. Tabelle 5.1). Die Einzahlung der Beiträge zur Beschäftigungspolitik in den Staatshaushalt wurde damit in den 1990er Jahren regelmäßig dazu genutzt, diese Mittel für andere Zwecke auszugeben. Im ersten Jahr der Beitragsfinanzierung (1993) beliefen sich die Einzahlungen für die staatliche Beschäftigungspolitik auf über 11,7 Mrd. Kč, davon wurden jedoch nur 2,2 Mrd. Kč ausgegeben. Der überwiegende Teil wurde zur Deckung des Haushaltsdefizits benutzt (Nesporova 1997). 1998 erreichten die Ausgaben für Beschäftigungspolitik 5 Mrd. Kč – dem standen aber Einnahmen aus den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen von 18 Mrd. Kč gegenüber (NTF 2001).

Tabelle 5.1: Ausgaben der Tschechischen Republik für staatliche Arbeitsmarktpolitik 1991-1997 (Anteile an den Gesamtausgaben)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Gesamtausgaben (% des BIP) = 100%	0,33	0,37	0,22	0,22	0,18	0,17	0,24
- passive AMP	68,5%	45,3%	65,4%	72,0%	73,7%	79,1%	86,1%
- aktive AMP	31,5%	54,7%	34,6%	28,0%	26,2%	20,8%	13,7%
Davon :							
Stellen für Schulabgänger	1,9%	10,4%	11,3%	5,0%	4,9%	3,8%	2,6%
VPP („ABM“)	20,3%	30,8%	10,1%	9,4%	6,8%	3,8%	1,7%
SÚPM (Subventionen)	3,2%	7,1%	7,4%	7,2%	7,8%	7,5%	5,7%
Umschulung	1,6%	3,1%	3,4%	4,0%	4,1%	3,4%	2,3%
Behindertenarbeitsplätze	0,3%	2,7%	4,6%	4,5%	1,1%	0,7%	0,4%

Quelle: MPSV, Tabelle übernommen aus Munich et al. 1999: 48.

Das Budget für die (aktive und passive) Arbeitsmarktpolitik wurde von der Arbeitsverwaltungs-Abteilung des Ministeriums verwaltet, die Arbeitsämter hatten keinen großen Einfluss auf die Summe, die sie einsetzen konnten (NTF 2001). Seit 1995 benutzte die Arbeitsverwaltung des MPSV 18 Kriterien für die Verteilung der Gelder für aktive Maßnahmen auf die Regionen, u.a. die Arbeitslosenquote, die Struktur der Arbeitslosen und die Ausgaben des letzten Jahres. Über die Verwendung der Gelder entschieden die regionalen Arbeitsämter überwiegend eigenständig.

Die regionalen Arbeitsämter waren an die jeweiligen Gebietsverwaltungen angeschlossen und wurden bereits Ende 1990 aufgebaut. In der ČR gab es seit einer Gebietsreform 1996 77 regionale Arbeitsämter (vorher 76). Die Aufgabenverteilung zwischen den zwei staatlichen Ebenen war so geregelt, dass das Ministerium (bzw. die dortige Arbeitsverwaltungs-Abteilung) vor allem die Leitung und Kontrolle der Arbeitsämter sowie die Verwaltung der Finanzen und alle grundsätzlichen konzeptuellen Planungen übernahm. Diese zentrale Steuerung war jedoch eher gering, und die regionalen Arbeitsämter hatten innerhalb des gesetzlichen Rahmens – und bei den gegebenen finanziellen Restriktionen - einen relativ großen Handlungsspielraum bei der Ausführung der Beschäftigungspolitik (zum folgenden NTF 2001). Das bedeutet auch, dass es sehr weitgehend von den Arbeitsämtern selbst abhing, wie stark sie die gegebenen Entscheidungsmöglichkeiten nutzten. Die Aktivitäten der einzelnen Arbeitsämter differierten stark, offenbar auch, weil teilweise große Unsicherheiten über die Bandbreite der Möglichkeiten, die der gesetzliche Rahmen eröffnete, bestanden.

Nach der Gründung der Arbeitsämter 1991 hatte ein regionales Arbeitsamt in der Tschechischen Republik durchschnittlich 50 Angestellte, die zum großen Teil von den früheren Regionalverwaltungen übernommen wurden. Die Zahl der Angestellten erhöhte sich in den folgenden Jahren leicht – um den Faktor 1,75 im Zeitraum zwischen 1992 und 1999 (NTF 2001). Gleichzeitig stieg die Zahl der registrierten Arbeitslosen jedoch um den Faktor 2,71, damit einher ging ein Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit, d.h. die Arbeitsämter mussten bei relativ sinkender Personaldichte mehr Beratungs- und Vermittlungsaufgaben wahrnehmen. Trotzdem gab es keine Richtlinien über die notwendigen Qualifikationen der Angestellten, und der Umfang der Weiterbildungsmaßnahmen variierte sehr stark zwischen den einzelnen Arbeitsämtern.

Das System der Arbeitsverwaltung war voll integriert. D.h. die Arbeitsämter übernahmen die Arbeitsvermittlung und –beratung ebenso wie die Organisation und Durchführung aktiver Maßnahmen sowie die Verwaltung der Arbeitslosenunterstützung. Darüber hinaus hatten sie auch bestimmte Kontrollfunktionen gegenüber den Arbeitgebern wahrzunehmen, zum Beispiel (in der ersten Transformationsphase) die Überwachung der Wachstumsbegrenzung für Löhne, die Einhaltung der Mindestlöhne und der gesetzlichen Arbeitszeit. Die Arbeitsämter wurden bei ihrer Einrichtung - entsprechend der Beschäftigungsstrategie - mit computerisierten Informationssystemen ausgestattet. Das System wurde permanent (u.a. mit Geldern aus dem PHARE-Programm der EU) verbessert und standardisiert.

Die Arbeitsverwaltung blieb im gesamten Beobachtungszeitraum eine Abteilung des MPSV, obwohl es aus den erwähnten finanziellen Gründen (Abführung der Versicherungsbeiträge in den Staatshaushalt) bereits seit Anfang der 1990er Jahre Bestrebungen des Ministeriums gab, sie auszugliedern. Der Vorschlag ging dahin, eine getrennte Arbeitsverwaltung auch als eine Art Beschäftigungsfond agieren zu lassen, der die Beiträge zur staatlichen Beschäftigungspolitik verwaltet: *„It [die Arbeitsverwaltung, d.A.] was created twelve years ago with the first task to manage the labour offices/ employment service and the anticipation to split it from the ministry after two years. In the ministry should only remain the conceptual department. These were the plans under Minister Horálek. But in 1994 the political situation changed, and ODS changed this plan – the split didn't come into power.“* (Interview 15, MPSV, April 2003)

Innerhalb der Arbeitsämter gab es außerdem die bereits erwähnten tripartistischen Beratungsgremien. Dieses Kooperationspotential mit Arbeitgebern, Gewerkschaften, Schulen und anderen Akteuren wurde aber in den einzelnen Arbeitsämtern ebenfalls sehr unterschiedlich genutzt. Bis 1998 spielten diese gesellschaftlichen Akteure, auch auf nationaler Ebene, eine geringe Rolle in der Beschäftigungspolitik. Die 1990 – wie in anderen Transformationsländern auch - gegründete tripartistische Kommission (der sogenannte Rat für Soziale und Wirtschaftliche Vereinbarungen) war zwar zunächst für

die Festsetzung der Löhne verantwortlich⁹⁹ und bestimmte bis 1992 auch die Verteilung der Mittel für Beschäftigungspolitik auf aktive und passive Maßnahmen im Rahmen der jährlichen „Allgemeinen Vereinbarung“. Anfang 1991 wurde die erste „Allgemeine Vereinbarung“ getroffen, mit der u.a. eine Wachstumsbegrenzung für Löhne in staatlichen Unternehmen sowie Mindestlöhne eingeführt wurden. Unter der Klaus-Regierung wurde dieses Gremium jedoch – ebenso wie die Beschäftigungspolitik als solche – politisch marginalisiert, und seit 1994 wurden keine allgemeinen Vereinbarungen mehr abgeschlossen (vgl. Dauderstädt 1999). Bis 1998 gab es damit faktisch keinen Dialog über soziale Reformstrategien zwischen den Sozialpartnern.

Vom föderalen Gesetz vorgesehen war von Anfang an auch die Verantwortung privater Akteure. Die wichtigsten Beispiele dafür waren private Arbeitsvermittlungen, die vom Arbeitsministerium zugelassen werden mussten, und Umschulungen für Beschäftigte durch private Organisationen. Es gab allerdings kaum Kooperationen zwischen der staatlichen Arbeitsverwaltung und privaten Beschäftigungsdienstleistern, und bis Ende der 1990er Jahre auch keine sichtbare Politik gegenüber privaten Beschäftigungsagenturen. Es waren jedoch in Tschechien einige private Agenturen aktiv, die zum Beispiel eigene Erhebungen zur Arbeitsnachfrage machten, entsprechende Qualifizierungsangebote konzipierten und Beratungsleistungen erbrachten. Die privaten Arbeitsvermittlungen durften allerdings nicht gewinnorientiert arbeiten (Munich et al. 1999).

Weitgehend parallel zu diesen beschäftigungspolitischen Strukturen wurden seit 1990 Phare-finanzierten Institutionen aufgebaut. Zur Unterstützung der Erfüllung des zweiten Kopenhagen-Kriteriums (funktionierende Marktwirtschaft) erhielt die tschechische Regierung aus dem Phare-Programm zwischen 1990 und 2000 insgesamt 44 Mill. € (= 1,54 Mrd. Kč) für den Beschäftigungssektor (Czech Republic 2001). Die Projekte dienten der Entwicklung beschäftigungspolitischer Instrumente und Verbesserung der Arbeitsverwaltung sowie der Etablierung von drei Fonds. Mit 12 Mill. € wurde beispielsweise seit 1994 der vom MPSV eingerichtete *National Training Fund* (NTF) gefördert, dessen Aufgaben *Human Resource Development* (HRD), die Entwicklung eines Systems lebenslangen Lernens und die Verbesserung der Qualität der öffentlichen Verwaltung in Tschechien sind (EURONET 2002).¹⁰⁰ Bis 1997 wurden hauptsächlich Trainingsangebote für den privaten Sektor realisiert, hinzu kam die Strategieentwicklung. Der NTF wurde als Stiftung konzipiert, mit einem Aufsichtsrat aus Mitgliedern der öf-

⁹⁹ Nachgeordnete Vereinbarungen (Kollektiv- oder Einzelverträge) mussten sich nach den Rahmenvorgaben dieses Gremiums richten. Zunächst wurden neue Basislöhne festgelegt, welche die Grundlage für die Lohnzahlungen in den Staatsbetrieben bildeten. Der öffentliche Dienst und auch andere Branchen orientierten sich an diesem Tarifsysteem noch Ende der 1990er Jahre (vgl. Munich et al. 1999: 52).

¹⁰⁰ Bereits 1991 wurde der Phare *Pro-Active Labour Market Intervention Fund* (PALMIF) eingerichtet, der bis 1997 über 5 Mill. € an Beihilfen für innovative lokale Beschäftigungsprojekte vergab und der Entwicklung der tschechischen Beschäftigungspolitik im Hinblick auf die zukünftige Teilnahme am ESF diente (EURONET 2002). Außerdem wurden mit SWIF Projekte für die Integration Behinderter in den Arbeitsmarkt unterstützt.

fentlichen Verwaltung, von Universitäten und privatwirtschaftlichen Verbänden. Er agierte bis 1997 als so genannte *Programme Management Unit* (Implementationsagentur) des Phare-Programms. Der NTF etablierte sich hauptsächlich als „Zugangsknoten“ für EU-Ressourcen im Bereich HRD-Strategien und „capacity building“, zum Beispiel mit dem Leonardo-da-Vinci-Programm oder der Nationalen Beobachtungsstelle für die European Training Foundation. Die Klientel waren vor allem Unternehmen der Privatwirtschaft - die Phare-Unterstützung über den NTF glich hier bestehende Lücken in Trainingsmöglichkeiten aus, die durch andere staatliche und private beschäftigungspolitische Strukturen nicht bereitgestellt wurden (ebd.). Aufgrund des insgesamt geringen Umfangs der Phare-Unterstützung hatten diese Aktivitäten zwar kaum quantitative Effekte, waren aber wichtig für die Etablierung eines Projektmanagement-Ansatzes in der tschechischen Beschäftigungspolitik.

Ähnliches gilt für die Phare-PALMIF-Programme: Sie dienten hauptsächlich der Erprobung und Kontrolle innovativer Beschäftigungsmaßnahmen in ausgewählten Pilot-Regionen. Obwohl die Arbeitsämter zumeist das Projektmanagement übernahmen und PALMIF unter der Ko-Finanzierung und Kontrolle des MPSV lief, wurden die Kernaufgaben außerhalb der Arbeitsämter vergeben, etwa an lokale Sozialpartner, Trainingszentren und Berufsbildungsschulen. Im Ergebnis blieben die Effekte der PALMIF-Maßnahmen stark begrenzt, weil die Kapazitäten der regionalen Arbeitsämter nicht ausreichten, neue Instrumente zu schaffen und die Erfahrungen der Pilot-Projekte weiter zu nutzen (EURONET 2002). Ein Grund dafür lag in der Gesetzgebung: Die Arbeitsämter durften nur Instrumente anwenden, die im Beschäftigungsgesetz vorgesehen waren – oder nicht aus staatlichen Mitteln finanziert wurden. Insofern haben die mehr als 70 PALMIF-Projekte häufig mangelnde Flexibilität der staatlichen aktiven Arbeitsmarktpolitik ausgeglichen.

5.2.3. Inhalte und Verfahren der tschechischen Beschäftigungspolitik

Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik

Die Tschechoslowakei war unter den Ländern Mittelosteuropas das einzige, das nach der politischen Wende eine umfassende aktive Arbeitsmarktpolitik in Angriff nahm, mit dem Ziel, allen Arbeitslosen Arbeits- oder Weiterbildungsmöglichkeiten zur Verfügung zu stellen (Barr 1994: 169). Ab 1992, nachdem in der nunmehr eigenständigen Tschechischen Republik die liberal orientierte Regierung Klaus an die Macht kam, verfiel die tschechische Beschäftigungspolitik allerdings in eine Art „Dornröschenschlaf“ – sie wurde im Rahmen der politischen Schwerpunktsetzung (Schaffung marktwirtschaftlicher Rahmenbedingungen durch Liberalisierung, Privatisierung und Deregulierung sowie Absicherung der wirtschaftlichen Transformation durch eine konsequente Stabilitätspolitik) als nachrangig bzw. überflüssig betrachtet.¹⁰¹ Zwar waren bis 1997 nur relativ geringe Zahlungen passiver Leistungen nötig, aber auch die Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik wurden kontinuierlich verringert. Damit verfügte Tschechien zu Beginn der Heranführungsstrategie zwar über prinzipiell gute institutionelle Strukturen der Beschäftigungspolitik, aber nur eine residuale politische Strategie in diesem Bereich.

Trotz der regionalen Dimension der Arbeitslosigkeit in der ČR und den prinzipiellen Handlungsmöglichkeiten der Arbeitsämter, gab es in den 1990er Jahren kaum Differenzen zwischen den Regionen hinsichtlich der Schwerpunktsetzung bei den Instrumenten und bei der Zielgruppenorientierung. Es war auch keinen Zusammenhang zwischen der Höhe der Arbeitslosigkeit und den Aktivitäten der Arbeitsämter in den Regionen erkennbar (NTF 2001). Die Schwerpunktsetzung bei den einzelnen Instrumenten entsprach im Wesentlichen der allgemeinen Problemstruktur: Der größte Teil der Mittel wurde für die Arbeitsvermittlung verwendet. Darüber hinaus beanspruchte ursprünglich die Förderung von Beschäftigung in privaten Unternehmen und von Selbständigen (SÚPM) den größten Teil der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik. Später verschob sich dieser Anteil zugunsten der Qualifizierungsmaßnahmen. Die Umschulungen machten aber in den 1990er Jahren insgesamt – gemessen an EU Standards - einen relativ kleinen Teil der Ausgaben und Teilnehmerzahlen an aktiven Maßnahmen aus (vgl. auch Munich et al. 1999). Das ist verwunderlich, weil infolge der Umstrukturierung der Wirtschaft in der Transformation von einem hohen Qualifizierungsbedarf auszugehen war. Wahrscheinlich spielten hier zwei Faktoren eine Rolle: das allgemein hohe Bildungsniveau der Bevölkerung und die weitgehend unbekannte Struktur der Nachfrage. Umschulungen wurden nur ausgewählten Arbeitslosen angeboten und größtenteils

¹⁰¹ Ein beredtes Beispiel dafür ist der Vorschlag Klaus', die Arbeitsämter ganz abzuschaffen: „Klaus didn't want to create more offices. He even wanted to abolish all labour offices. This was due to our low unemployment rate of approximately 3%, which was the lowest among the post-socialist countries and even in comparison to Western countries.“ (Interview 15, MPSV, April 2003)

von privaten, zertifizierten Agenturen auf Basis öffentlicher Ausschreibungen durchgeführt.

Über den Fonds PALMIF wurden zusätzlich in 38 Regionen verschiedene Projekte zur Schaffung neuer Arbeitsplätze, Schulungs- und Requalifizierungsmaßnahmen sowie die Arbeitsvermittlung für benachteiligte Bewerbergruppen und von Arbeitslosigkeit bedrohte Beschäftigte (niedrige Qualifikation, Behinderungen, Langzeitarbeitslose, ethnische Gruppen, gesellschaftlich nicht anpassungsfähige Bürger u.ä.) unterstützt. Die Programme hatten eine Vorreiterfunktion für beschäftigungspolitische Themen und Vorgehensweisen in Tschechien, etwa im Hinblick auf die Integration von Schulabgängern in den Arbeitsmarkt, Chancengleichheit, Weiterbildung und Beschäftigung in KMU. Die tschechischen Arbeitsämter hatten beispielsweise offiziell ausschließlich Vollzeitbeschäftigung „im Angebot“ – zu den PALMIF-Pilotprojekten gehörte aber auch die Unterbringung schwer Vermittelbarer auf Teilzeitarbeitsplätzen.

Zu den politischen und rechtlichen Grundlagen der tschechischen Beschäftigungspolitik im weiteren Sinne müssen zumindest auch die sozialpolitischen Bestimmungen gerechnet werden, welche die Aktivität der Arbeitssuchenden direkt beeinflussen (NTF 2001). Arbeitslose hatten etwa für maximal sechs Monate bzw. für die Dauer einer Umschulung Anspruch auf Arbeitslosengeld, wenn sie in den letzten drei Jahren mindestens zwölf Monate beschäftigt waren und mit dem Arbeitsamt kooperierten (s.a. Tabelle 4.3). Personen, die nicht oder nicht mehr berechtigt waren, Arbeitslosengeld zu beziehen, wurden über Sozialleistungen abgesichert. Das Subsistenzminimum für eine vierköpfige Familie lag *de facto* in Höhe des durchschnittlichen Bruttolohns – d.h. die niedrigen Löhne lieferten im Verhältnis zu den Sozialleistungen keinen Anreiz, eine Beschäftigung zu suchen, insbesondere für Niedrigqualifizierte und Behinderte. Das gesetzliche Rentenalter lag für Männer bei 60 und für Frauen bei 55 Jahren. Der relativ große Umfang sozialpolitischer Maßnahmen, hohe Lohnnebenkosten, geringer Umfang und fehlende Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitiken sowie die schwache Ausrichtung des Berufsbildungssystems auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes (s.u.) wurden Ende der 1990er Jahre, als die Rezession das „tschechische Wunder“ einer Transformation ohne Massenarbeitslosigkeit beendete, als strukturelle Schwächen des tschechischen Arbeitsmarktes thematisiert (vgl. Munich et al. 1999).

Berufs- und Weiterbildung

Die Berufsbildung war Aufgabe spezieller Berufsschulen, die Bewerber nach Abschluss der neunjährigen Schulausbildung aufnahmen (vgl. zum folgenden ebd.:37-42). Es gab zwei Haupttypen von Berufsschulen: eine vierjährige Berufsausbildung mit Abitur und eine dreijährige Facharbeiterausbildung. An die Facharbeiterausbildung konnte ein zweijähriger Aufbaukurs angeschlossen werden, der ebenfalls zum Abitur führte. Auf der tertiären Ebene wurden 1996 zusätzlich zum Universitätsstudium, für das nur etwa die Hälfte der Bewerber zugelassen wurde, die zumeist dreijährigen Fachhochschulen eingeführt. Die Inhalte der Berufsbildung waren im Verlaufe der Transformation umfassend restrukturiert worden und die Anzahl der Berufsschulen, insbesondere derjenigen, die zum Abitur führen, hatte stark zugenommen. Die Berufsschulen boten auch viele neue Ausbildungsgänge in spezialisierten Bereichen an. Obwohl alle diese Maßnahmen zur Anpassung an die veränderten Bedürfnisse der Wirtschaft beitrugen, wurde auch ein gewisser Wildwuchs in der Berufsbildung kritisiert – die vielen neuen Berufsschulen und Ausbildungsgänge schufen eine neue Unübersichtlichkeit und zum Teil zu enge Spezialisierungen. Zudem gab es keine systematischen Vorhersagen über die Entwicklung der Arbeitsmärkte und Ausbildungsbedarfe, an denen sich die Schulen bei der Entwicklung ihrer Lehrpläne hätten orientieren können. Die Sozialpartner waren an der Entwicklung der Berufsbildung kaum beteiligt, und es gab wenig Kontakte zwischen Berufsschulen und Unternehmen. Die Ausbildung erfolgte daher zum Teil am Bedarf vorbei, und die Zahl arbeitsloser Berufsanfänger stieg während der zweiten Hälfte der 1990er Jahre deutlich an.

Auch der Weiterbildungsbereich hat sich in den 1990er Jahren stark verändert. In der ČSFR waren die Weiterbildungseinrichtungen den Branchenministerien zugeordnet. Im Laufe der Transformation wurden diese Institutionen privatisiert, und neue Anbieter eroberten den Markt. Es gab kein spezielles Weiterbildungsgesetz, sondern dieser Bereich wurde hauptsächlich durch das Arbeitsgesetzbuch geregelt. Diese Regulierungen beinhalteten etwa die Pflicht der Beschäftigten, sich entsprechend der Notwendigkeiten ihres Berufes weiterzubilden und die Pflicht der Arbeitgeber, die Weiterbildungskosten zu tragen, wenn die Weiterbildung ihrem Bedarf entspricht. Auf Initiative der Arbeitgeber war für spezielle Kurse auch eine Kostenteilung mit dem Arbeitsamt möglich. Ansonsten spielten der Staat und auch die Sozialpartner keine besonders aktive Rolle in der Weiterbildung. Auch war die Transparenz des gesamten Weiterbildungssektors unzureichend, und es gab keine staatliche Qualitätskontrolle der angebotenen Abschlüsse. Die Etablierung des National Training Fund (NTF) ab 1994 mit EU Phare-Mitteln stellte auch einen ersten Schritt zur Überprüfung und Verbesserung der Trainingsprogramme und zur Sicherstellung der Vergleichbarkeit der Qualifikationen mit EU-Standards dar.

Arbeitsrecht

Fragen der Arbeitsbedingungen waren im Arbeitsgesetzbuch geregelt, der Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz fiel allerdings unter das Gesundheitsrecht, und die Regelungskompetenzen der jeweiligen staatlichen Inspektionen waren getrennt. Zu den wichtigsten Arbeitsmarktregulierungen gehörten die gesetzliche Festlegung der Arbeitszeiten (maximal 42,5 Stunden pro Woche, 30 Minuten Mittagspause, maximal acht Überstunden pro Woche, mindestens drei Wochen Jahresurlaub bei vollem Lohn) und Arbeitsverträge sowie des Kündigungsschutzes. Ein Arbeitgeber konnte Arbeitnehmer entlassen, wenn das Unternehmen aufhörte zu existieren oder umzog, Teile des Unternehmens in andere Unternehmen ausgegliedert wurden oder ein Bedarf an Steigerung der Effizienz geltend gemacht wurde. Praktisch erlaubte diese Definition den Firmen Entlassungen ganz nach ihrem Ermessen, die Entlassung musste lediglich zwei bzw. drei Monate zuvor angekündigt werden. Bestimmte Beschäftigte, zum Beispiel solche mit Kindern unter drei Jahren, hatten ein Recht auf eine Abfindung in Höhe von fünf Monatsgehältern. Der Arbeitgeber war außerdem verpflichtet, schriftlich zu kündigen (im Falle von Massenentlassungen gegenüber der Gewerkschaft) und nach einer alternativen Arbeitsmöglichkeit für den Arbeitnehmer zu suchen bzw. das Arbeitsamt über die Entlassung zu informieren. Für Frauen galten spezielle Schutzbestimmungen, etwa das Verbot bestimmter Tätigkeiten, die Verpflichtung der Arbeitgeber, Frauen mit Kindern unter 15 Jahren und Schwangeren Arbeitszeitverkürzungen bzw. flexible Arbeitszeiten zu ermöglichen sowie 28 Wochen Mutterschutz und die Möglichkeit, zusätzlich Mutterschaftsurlaub bis zum dritten Geburtstag des Kindes zu nehmen (vgl. Munich et al. 1999: 44f.). Es gab auch bestimmte gesetzliche Schutzmaßnahmen für Behinderte, zum Beispiel bei Entlassungen, die allerdings nur unzureichend umgesetzt und kontrolliert wurden.

Die Änderung des Gesetzes über Kollektivverhandlungen (1991) beinhaltete entscheidende Veränderungen der industriellen Beziehungen: unabhängige Gewerkschaften wurden legalisiert, das Vorgehen bei Kollektivverhandlungen festgelegt, ein Streikrecht eingeführt und die rechtliche Absicherung der Bestimmungen vor Gericht verankert.¹⁰² Die ersten unabhängigen Gewerkschaften hatten sich bereits Ende 1989 gegründet und unter dem Dach der Tschechischen und Slowakischen Konföderation der Gewerkschaften (ČSKOS) vereinigt. Der Gewerkschaftsbund war die letzte gemeinsame Institution beider Republiken und löste sich im November 1993 in seine Nachfolgeorganisationen auf. In der Tschechischen Republik blieb dieser Gewerkschaftsbund im Gegensatz zu anderen Transformationsländern erhalten (die ČMKOS vereinte Ende der 1990er Jahre etwa 30 Einzelgewerkschaften) und konnte so eine wichtige Rolle als beschäftigungspolitischer Akteur spielen. Die tschechischen Gewerkschaften gehörten seit 1995 zu den offensivsten Kritikern der liberal-konservativen (Sozial-) Politik der Regierung Klaus.

¹⁰² Das Gesetz orientiert sich weitgehend am deutschen Tarifverhandlungsrecht (vgl. Rusnok/Fassman 1995:139).

Das Gesetz über Kollektivverhandlungen beinhaltete weitreichende Vorgaben für die Tarifparteien.¹⁰³ Der Deckungsgrad der (Branchen-) Kollektivverträge ebenso wie der Organisationsgrad der Gewerkschaften waren jedoch bis 1998 auf unter 30% der Beschäftigten gesunken (Munich et al. 1999: 45; Dauderstädt 1999). In den zwei nationalen Arbeitgeberverbänden waren hauptsächlich größere Firmen vertreten, während die Interessen kleiner Unternehmen von kleineren Verbänden vertreten wurden. Die betriebliche Ebene spielte eine wichtige Rolle in der Tarifpolitik. Mit Ausnahme bestimmter Bereiche des öffentlichen Dienstes (Bergbau und Metallurgie, Eisenbahn, Chemie) war die Position der Gewerkschaften eher schwach, insbesondere in neu gegründeten und reorganisierten Betrieben. Insofern waren überwiegend die Arbeitgeber für die Lohnentwicklung und das starke Lohnwachstum in den Jahren 1994-1996 verantwortlich. Obwohl Branchentarifverträge auf Antrag der Gewerkschaften oder Arbeitgeber vom Arbeitsministerium allgemeinverbindlich erklärt werden konnten, wurde diese Möglichkeit nur selten genutzt.

1995 wurde die zentrale Lohnregulierung in der ČR abgeschafft (Rusnok/ Fassman 1995: 125). Der Mindestlohn blieb 1992-1995 konstant und fiel damit unter die offizielle Armutsgrenze, auf 27% des Durchschnittslohns (Employment Observatory Central & Eastern Europe 1995: 42). Seit Aussetzen der tripartistischen Verhandlungen wurde der Mindestlohn durch das Arbeitsministerium angepasst, wenn es dies für nötig hielt, gewann aber keine reale Bedeutung als Lohnbegrenzung: Obwohl er nominal seit 1991 ca. um ein Drittel gestiegen war, betrug er 1998 immer noch nur etwa 27% des durchschnittlichen Monatsverdienstes und lag deutlich unter dem offiziellen Existenzminimum, das über die Sozialleistungen gewährt wurde (zum folgenden vgl. Munich et al. 1999:52f.). Tariflöhne lagen typischerweise mindestens 10-20% über dem offiziellen Mindestlohn, Beschäftigung unterhalb des gesetzlichen Mindestlohns war aber nicht strafbewehrt. Insofern hatte der Mindestlohn vor allem eine Orientierungsfunktion, insbesondere als Bezugspunkt für die Berechnung vieler Sozialleistungen (zum Beispiel Behindertenrenten, Arbeitslosengeld für Schulabgänger).

¹⁰³ So mussten individuelle Arbeitsverträge die Ergebnisse der Kollektivverhandlungen beinhalten. Arbeitgeber waren zur Kooperation mit den Gewerkschaften verpflichtet und mussten diesen zum Beispiel Auskunft über alle neuen Arbeitsverträge und über Maßnahmen, welche die Beschäftigung betreffen, geben. Arbeitnehmer hatten das Recht zu streiken, wenn zuvor ein Vermittlungsverfahren ohne Erfolg beendet wurde und auch eine Schlichtung nicht zu einer Einigung geführt hatte. Einem Streik mussten über die Hälfte der Arbeitnehmer zustimmen, und die Gewerkschaften mussten ihn offiziell deklarieren.

5.2.4. Zusammenfassung

Die Rahmenbedingungen für Beschäftigungspolitik in der Tschechischen Republik sind differenziert zu bewerten. Beschäftigungspolitik im Sinne der Bekämpfung und sozialen Absicherung von Arbeitslosigkeit ist hier - wie in den anderen ehemaligen sozialistischen Staaten auch - erst im Zuge der Transformation als ein neues Politikfeld entstanden. Allein diese Tatsache lässt bereits Anfangsschwierigkeiten aufgrund mangelnder Erfahrung und Problemen bei der Institutionalisierung einer solchen Politik erwarten. Tatsächlich lässt sich die Etablierung dieses Politikfeldes in der ehemaligen Tschechoslowakei jedoch als vorbildlich bezeichnen: Aktive und passive Arbeitsmarktpolitik wurde als ein Bereich der Sozial- und Beschäftigungspolitik bereits sehr früh im Transformationsprozess in der Gesamtstrategie der föderalen Regierung berücksichtigt und umfassende rechtliche und organisatorische Grundlagen für ihre Durchführung geschaffen. Auch das Arbeits- und Sozialrecht wurde 1991 grundlegend verändert. Der Schwerpunkt der Wirtschafts- und Sozialpolitik lag in der ČSFR - und nach der Teilung auch in Tschechien - auf der Schaffung marktwirtschaftlicher Rahmenbedingungen (Liberalisierung, Privatisierung, Deregulierung), die von einer konsequenten Stabilitätspolitik (Fiskal-, Geld- und Lohnpolitik) begleitet wurde. Mit dem „Szenarium der Wirtschaftsreform“ von 1990 wurden darüber hinaus jedoch auch Elemente einer umfassenden Struktur-, Sozial- und Beschäftigungspolitik eingeführt, um die Umstrukturierung der Wirtschaft zu fördern und die sozialen Härten der Transformation zur Marktwirtschaft abzufedern.

Die in der frühen Phase der Transformation geschaffenen institutionellen Grundlagen des Politikfeldes blieben im Wesentlichen unverändert bis zum EU-Beitritt bestehen. Die ursprünglich, noch im föderalen Rahmen entwickelte Beschäftigungsstrategie, welche die Rolle der aktiven Arbeitsmarktpolitik akzentuierte und die staatliche Beschäftigungspolitik in das Gesamtkonzept der Wirtschaftsreformen einbettete, wurde jedoch nach der staatlichen Teilung 1992 unter der Klaus-Regierung nicht weiter verfolgt (vgl. auch Horálek 2001). Der Schwerpunkt der Reformen lag nun ganz klar auf der Wirtschafts- und Stabilitätspolitik, zumal die niedrige Arbeitslosigkeit mit einem geringen Problemdruck assoziiert wurde. In der Beschäftigungspolitik hatten folglich wirtschaftliche Erwägungen eine höhere Priorität als die sozialen Wirkungen, das Politikfeld wurde zunehmend auf die Kernbereiche klassischer Arbeitsmarktpolitik (Arbeitsvermittlung und passive Arbeitsmarktpolitik) reduziert, die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik kontinuierlich zurückgefahren. In diesem Zusammenhang machte sich auch die Abhängigkeit der tschechischen Beschäftigungspolitik vom Staatshaushalt als ein strukturelles Kernproblem deutlich bemerkbar. Die residuale Gesamtstrategie führte außerdem dazu, dass die Arbeitsämter ihren prinzipiell gegebenen Handlungsspielraum für Schwerpunktsetzungen entsprechend der regionalen Arbeitsmarktsituation kaum nutzten.

Neben dem Arbeitsministerium als dem zentralen Akteur in der tschechischen Beschäftigungspolitik entstanden zu Beginn der Transformation auch unabhängige Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, die sich auf nationaler Ebene organisierten und im Tripartistischen Rat mit der Regierung Grundlagen der Beschäftigungspolitik und Lohnregulierung vereinbarten. Ihre Bedeutung nahm aber im Laufe der 1990er Jahre zusehends ab, zum einen weil der Organisationsgrad deutlich sank (Gewerkschaften) bzw. niedrig blieb (Arbeitgeberverbände), zum anderen, weil der Tripartistische Rat durch den Rückzug der Klaus-Regierung und die Abschaffung der zentralen Lohnregulierung faktisch bedeutungslos wurde. Kollektivverträge wurden – wie in den meisten MOE-Ländern – hauptsächlich auf betrieblicher Ebene verhandelt, die Gewerkschaften hatten nur in einigen Branchen des öffentlichen Dienstes eine relativ starke Position. Die Sozialpartner spielten in der tschechischen Beschäftigungspolitik seit Mitte der 1990er Jahre also keine wesentliche Rolle, auch wenn die Gewerkschaften in Tschechien im Vergleich zu anderen MOE-Ländern auf nationaler Ebene organisiert sind und dadurch eine relativ starke politische Kraft darstellen.

Die EU war über das Phare-Programm bereits seit Anfang der 1990er Jahre in der tschechischen Beschäftigungspolitik aktiv. Über drei Fonds wurden die Entwicklung der Weiterbildung, die Entwicklung beschäftigungspolitischer Pilotprojekte und die Integration Behinderter institutionalisiert. Diese Aktivitäten hatten zwar nur einen begrenzten Umfang, waren aber von strategischer Bedeutung für die Entwicklung des Politikfeldes, insbesondere was den NTF und seine Rolle hinsichtlich der Weiterbildung angeht, in der sich in den 1990er Jahren weder der Staat noch die Sozialpartner besonders engagierten.

Ein generelles Problem, das an dieser Stelle aufscheint, waren die Zuständigkeitsbereiche der Ministerien bzw. ihre geringe Kooperation. Hinsichtlich der Weiterbildung z.B. fielen in den Kompetenzbereich des MPSV lediglich die Umschulungen der Arbeitsämter, und es gab praktisch keine Zusammenarbeit mit anderen Ministerien. Ähnliches gilt im Bereich der Arbeitsbedingungen, wo die Regelungskompetenzen zwischen Arbeits- und Gesundheitsinspektionen (bzw. den jeweiligen Ministerien) getrennt waren.

Im folgenden Abschnitt wird der Anpassungsbedarf dargestellt, wie er für dieses Politikfeld in den EU-Anforderungen im Beitrittsverfahren allgemein und speziell in den Beitrittspartnerschaften, den Regelmäßigen Berichten, im Rahmen des Phare-Programms und des *Employment Policy Review* in der Heranführungsphase von der EU formuliert wurde, und mit den von der tschechischen Regierung dargelegten Positionen gegenüber diesen Anforderungen verglichen.

5.3. Die Anpassung der tschechischen Beschäftigungspolitik in Vorbereitung auf den EU-Beitritt

5.3.1. EU-Anforderungen

Bilaterale Grundlagen des Beitrittsverfahrens

Am 17. Januar 1996 stellte die Tschechische Republik einen Antrag auf Beitritt zur EU. Die Ausarbeitung der Kommission zur Agenda 2000 (1997) enthielt Stellungnahmen der Kommission zu den Beitrittsanträgen unter Berücksichtigung der bis dahin vorhandenen Informationen über die Situation in den einzelnen Staaten. Die Kommission empfahl Beitrittsverhandlungen mit Estland, Polen, Slowenien, der Tschechischen Republik, Zypern und Ungarn. Im März 1998 wurden die Beitrittsverhandlungen mit einem Außenministertreffen der EU-Mitgliedsstaaten und der Bewerberländer formal eröffnet. Ab April 1998 führte die Europäische Kommission dann als erste Stufe der Beitrittsverhandlungen die technische Analyse des *acquis* mit allen Kandidatenländern durch (*screening*). Die Ziele dieser Untersuchung bestanden darin, den Kandidatenländern alle Bestandteile der EU-Regulierung und die notwendigen technischen Anpassungen zu vermitteln sowie bilateral, auf Basis der bisherigen Gesetzgebung und Praxis, die konkreten Probleme zu identifizieren, die bei der Übernahme und Implementation des *acquis* zu lösen sein würden. In Berichten der Europäischen Kommission an den Rat wurden dann zu jedem einzelnen Kapitel und für jedes Kandidatenland die zu erwartenden Verhandlungsprobleme bilanziert und kommentiert.¹⁰⁴

In ihrer Stellungnahme zum Beitrittsgesuch vom Juli 1997 (KOM(97) 2009 endg.) vertrat die Europäische Kommission die Erwartung, dass die Tschechische Republik in der Lage sein müsste, den aus der EU-Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen im Bereich der Sozialpolitik mittelfristig nachzukommen, wenn sie ihre Bemühungen fortsetzte. Das *screening* für das Kapitel „Beschäftigung und Sozialpolitik“ wurde im September 1998 eröffnet (Kommission 2000). Dieses Kapitel umfasste die Bereiche Arbeitsrecht, Gleichstellung von Frauen und Männern, Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz, Sozialer Dialog, Beschäftigungspolitik (einschließlich Europäischer Sozialfonds), Soziale Eingliederung, Sozialschutz, Antidiskriminierung sowie Öffentliche Gesundheit.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Die Beitrittsverhandlungen wurden in 31 Kapitel aufgegliedert, von denen jedes einen bestimmten Themenbereich des *acquis* behandelt, zum Beispiel Kapitel 13: Sozialpolitik und Beschäftigung.

¹⁰⁵ Für die Verhandlungen zuständig war im letzten Bereich die GD Gesundheit und Verbraucherschutz, in allen anderen Bereichen die GD Beschäftigung und Soziales.

Zur Unterstützung der Beitrittsverhandlungen beschloss die EU 1998 außerdem länderspezifische Beitrittspartnerschaften (*Accession Partnerships* – APs), die eine Reihe von Prioritäten (bezogen auf die Fähigkeit, die Kopenhagener Beitrittskriterien zu erfüllen, s.a. Abschnitt 2.3.3.) sowie die finanzielle Unterstützung durch die EU festlegten (über das PHARE-Programm, Landwirtschafts- und Strukturförderung – SAPARD, ISPA -, Teilnahme an Gemeinschaftsprogrammen).¹⁰⁶ Diese sollten eine angemessene Vorbereitung der Bewerberländer gewährleisten und waren die Umsetzung der von der Europäischen Kommission in der Agenda 2000 vertretenen Position, dass eine direkte und auf die spezifischen Probleme der Bewerberländer ausgerichtete Steuerung des Beitrittsprozesses notwendig sei.¹⁰⁷ Sie bildeten die Grundlage der intensivierten Heranführungsstrategie (s.a. Abschnitt 3.3.) und den einheitlichen Rahmen für jegliche finanzielle Förderung durch die verschiedenen EU-Beitrittsbeihilfen. Während die Europa-Abkommen hauptsächlich die ökonomische Integration der Bewerberländer mit der EU regelten, stellten die Beitrittspartnerschaften nun die Maßnahmen der politischen Integration in den Mittelpunkt. Sie enthielten präzise Verpflichtungen der Bewerberländer, von deren Verwirklichung nicht nur der Umfang der finanziellen Unterstützung abhing, sondern auch die Entscheidung über den Fortschritt der Beitrittsverhandlungen. Die Beitrittspartnerschaften waren also die EU-rechtliche Absicherung der Konditionalität des Beitrittsprozesses. Dazu heißt es in der tschechischen Beitrittspartnerschaft:

*„Die Unterstützung der Gemeinschaft setzt voraus, dass die Tschechische Republik ihren Verpflichtungen gemäß dem Europa-Abkommen nachkommt und Fortschritte bei der Erfüllung der Kopenhagener Kriterien sowie bei der Umsetzung dieser Beitrittspartnerschaft macht. Die Nichterfüllung dieser Bedingungen könnte einen Ratsbeschluss über die Aussetzung der finanziellen Unterstützung nach Artikel 4 der Verordnung (EG) Nr. 622/98 zur Folge haben.“*¹⁰⁸

¹⁰⁶ Der Rat erließ im März 1998 eine Verordnung, in der er sich ermächtigte, die Grundsätze, Prioritäten und allgemeinen Bedingungen einer jeden Beitrittspartnerschaft zu bestimmen, was er in mehreren Ratsbeschlüssen zuerst 1998 (anschließend 1999 und 2002) für jedes der zehn beitrittswilligen MOE-Länder tat. Auf dieser Grundlage wurden ausführliche Beitrittspartnerschaften für jedes Land von der Kommission verabschiedet.

¹⁰⁷ In der EU-Selbstdarstellung ist die Rede von „einer direkten Hilfe für die spezifischen Bedürfnisse der Bewerberländer, indem sie Unterstützung zur Überwindung spezieller Probleme erhalten, auf die in den Stellungnahmen hingewiesen wird“ (vgl. Europäische Kommission: 18).

¹⁰⁸ Die EU brauchte diese in der Verordnung über die Beitrittspartnerschaften enthaltene Konditionalitätsklausel nicht in Anspruch zu nehmen. Die Überwachung der Zielerreichung durch die Regelmäßigen Berichte und ihre Konsequenzen für die Beitrittsverhandlungen („Grundsatz der Differenzierung“) waren offenbar ausreichend.

Um die Einhaltung der Verpflichtungen derart kontrollieren zu können, wurde zwischen kurz-, und mittelfristigen Zielen unterschieden, die in zwei Überarbeitungen der APs den Fortschritten der Bewerberländer (wie sie die Kommission in ihren jährlichen Berichten beurteilte) angepasst wurden. Die Beitrittspartnerschaft mit der Tschechischen Republik von 1998 enthielt nur mittelfristige (d.h. ab 1999 umzusetzende) beschäftigungspolitische Prioritäten. Diese betrafen:

- die Entwicklung geeigneter Arbeitsmarktstrukturen und die gemeinsame Prüfung der Beschäftigungspolitik in Vorbereitung der Beteiligung an der unionsweiten Koordinierung der Beschäftigungspolitik (*Employment Policy Review*),
- die Angleichung des Arbeitsrechts sowie der Rechtsvorschriften in den Bereichen Arbeitsmedizin und -schutz (vor allem die frühzeitige Annahme der Rahmenrichtlinie über Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz sowie den Aufbau der entsprechenden Durchsetzungsstrukturen),
- die Durchsetzung der Chancengleichheit,
- die Intensivierung eines autonomen sozialen Dialogs sowie
- die Weiterentwicklung des sozialen Schutzes.

Die Beitrittsverhandlungen selbst begannen in der zweiten Jahreshälfte 1998. Hierfür übermittelten die Beitrittsländer Positionsdokumente an die EU-Verhandlungspartner (Botschafter der Mitgliedsstaaten = *Committee of permanent representatives - COREPER*), in denen sie ihre Bereitschaft zur Übernahme der EG-Gesetzgebung bis zum Beitritt darlegten bzw. Übergangsfristen beantragten. Die Fortschritte bei der Umsetzung der Beitrittspartnerschaften wurden in regelmäßigen Berichten der Kommission auf Grundlage von Informationen der Beitrittsländer, ihrer Ausführungen auf den Tagungen im Rahmen des Europa-Abkommens, ihrer nationalen Programme für die Übernahme des *Acquis* und des *Screening* des Besitzstands bewertet. Die Beratungen des Rates, die Berichte und Entschlüsse des Europäischen Parlaments sowie Informationen der Mitgliedsstaaten und mehrerer internationaler Organisationen, insbesondere des Europarates, der OECD, der Internationalen Finanzinstitutionen und der Nichtregierungsorganisationen, wurden ebenfalls berücksichtigt. Die regelmäßigen Berichte waren damit das entscheidende Instrument, mit dem geprüft wurde, inwieweit die Bewerberländer die sich aus den Beitrittspartnerschaften ergebenden Verpflichtungen erfüllten. In jedem regelmäßigen Bericht wurde aufgeführt, welche Ziele erreicht wurden und wo noch Handlungsbedarf bestand. Die Zielvorgaben aller kurzfristigen Prioritäten, die nicht erreicht wurden, galten weiterhin und wurden genauestens überwacht.

Die Berichte orientierten sich in ihrer Gliederung an den Kopenhagener Kriterien und bewerteten:

- die politischen Bedingungen,
- die mittelfristigen wirtschaftliche Bedingungen,
- die Fähigkeit zur Erfüllung der aus der EU-Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen (vertraglicher Besitzstand, Folgerecht, sektorale Politiken).

Hinsichtlich der politischen Bedingungen konstatierte bereits der Bericht von 1998: *„Die Entwicklung in der Tschechischen Republik bestätigt, dass die Tschechische Republik die politischen Kriterien von Kopenhagen erfüllt.“* Kritisch angemerkt wurde u.a., dass die Europäische Charta für lokale Selbstverwaltung und die Europäische Sozialcharta noch nicht ratifiziert wurden sowie dass unzureichendes Personal, Ausrüstungen und Finanzmittel eine effektive Verwaltungsreform behinderten. Dennoch war der Anpassungsbedarf in bezug auf politische Reformen als eher gering zu bewerten.

Hinsichtlich der wirtschaftlichen Bedingungen hieß es im Bericht 1998: *„Die Tschechische Republik kann als funktionsfähige Marktwirtschaft angesehen werden, und sie dürfte dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften in der Union mittelfristig gewachsen sein, vorausgesetzt, es kommt in der Unternehmensführung zu Fortschritten und die Umstrukturierung der Unternehmen wird beschleunigt fortgesetzt.“*¹⁰⁹ Als besonders dringlich wurde die Reform der Kapitalmärkte angesehen. Der Anpassungsbedarf in bezug auf wirtschaftliche Reformen lässt sich auf dieser Grundlage insgesamt als „mittel“ einstufen.

Hinsichtlich der Fähigkeit zur Erfüllung der Mitgliedschaftsverpflichtungen stellte der Bericht 1998 fest: *„Die Tschechische Republik hat im Rechtsangleichungsprozess nur begrenzt Fortschritte erzielt.“* Im Zusammenhang mit den kurzfristigen Prioritäten der Beitrittspartnerschaft schlussfolgerte der Bericht, dass Tschechien erhebliche Anstrengungen in einigen Bereichen (zum Beispiel Regionalpolitik) unternommen habe, aber eine Beschleunigung der Rechtsangleichung in Bezug auf die industrielle Umstrukturierung (Schwerindustrie), den Verwaltungsaufbau, Binnenmarkt sowie Justiz und Inneres erforderlich sei. Im Justizwesen bestehe zudem erheblicher Bedarf in Bezug auf Ausbildung und Laufbahnentwicklung. Der Anpassungsbedarf in Bezug auf den Besitzstand wurde also als besonders hoch eingeschätzt.

¹⁰⁹ „Eine funktionsfähige Marktwirtschaft setzt voraus, dass Preise und Handel liberalisiert sind und dass ein Rechtssystem mit einklagbaren Rechten, u.a. Eigentumsrechten, besteht. Die Leistung einer Marktwirtschaft wird durch makroökonomische Stabilität und einen Konsens über die Wirtschaftspolitik verstärkt. Ein gut entwickelter Finanzsektor und das Fehlen größerer Marktzutritts- oder -austrittsschranken verbessern die Effizienz der Wirtschaft.“ (Kommission 1998: 19).

Speziell im beschäftigungspolitischen Bereich wurden im Bericht 1998 keine besonderen Fortschritte - was die Erlassung von Rechtsvorschriften betrifft - verzeichnet. Als einzige Maßnahme wurde eine realistische Zeitplanung hinsichtlich der Umsetzung der Richtlinie zur Zahlungsunfähigkeit gefordert, ansonsten lediglich die Entwicklung der Arbeitsmarktreformen dokumentiert. Der Anpassungsbedarf an die EU-Regulierung im beschäftigungspolitischen Bereich ließ sich damit insgesamt als „mittel“ einstufen.

Hinsichtlich der Leistungsfähigkeit der Verwaltung im beschäftigungspolitischen Bereich wurde als besonderes Problem die Koordinierung zwischen dem Ministerium für Arbeit und Soziales und dem Gesundheitsministerium bzw. ihren jeweiligen Dienststellen – dem Tschechischen Amt für Arbeitssicherheit (COSO) und den Diensten für Arbeitshygiene - hervorgehoben. Während die vorliegenden Zahlen für 1997 darauf hindeuteten, dass das COSO zufriedenstellend funktionierte, seien vor allem die Dienste für Arbeitshygiene unzureichend ausgerüstet und modernisierungsbedürftig. Der institutionelle Anpassungsbedarf im beschäftigungspolitischen Bereich war also eher hoch.

Außerdem wurde hinsichtlich der institutionellen Vorbereitung auf die Teilnahme an der EU-Strukturpolitik kritisiert, dass die finanziellen Instrumente für die Regionalpolitik noch begrenzt seien. Die Finanzierungs-, Überwachungs- und Kontrollverfahren seien noch schwach. Außerdem reichten die rund 450 Mitarbeiter des im November 1996 geschaffenen Ministeriums für Regionalentwicklung zur Koordinierung der Vorbereitungen auf die Teilnahme an den Strukturfonds nicht aus. Zudem seien viele Regionalentwicklungsagenturen – deren Aufgabe die Umsetzung der tschechischen Regionalprogramme sein sollte – noch nicht eingerichtet worden. Der institutionelle Anpassungsbedarf im strukturpolitischen Bereich wurde damit insgesamt als „mittel“ bewertet.

Entwicklung der beschäftigungspolitischen Anforderungen im Rahmen der intensivierten Heranführung

1999 startete die beschäftigungspolitische Überprüfung (*Employment Policy Review*, s. Abschnitt 4.3.3.) in Tschechien mit einer Hintergrundstudie im Auftrag der Kommission und der *European Training Foundation* (ETF).¹¹⁰ Die Studie beschreibt die Arbeitsmarktentwicklungen in den ersten neun Jahren der Transformation sowie den Stand der Arbeitsmarktinstitutionen in Tschechien und identifiziert beschäftigungspolitische Schlüsselthemen in Vorbereitung auf den EU-Beitritt (Munich *et al.* 1999; s.a. Abschnitt 5.2.). Sie konstatiert Schwächen des tschechischen Arbeitsmarktes, die mit der Wirtschaftskrise Ende der 1990er Jahre deutlich geworden seien: Anreize für Steuerflucht und das Wachstum der Schattenwirtschaft durch hohe Besteuerung der Arbeitskraft; Verringerung des Arbeitskräfteangebots durch negative Anreize des Wohlfahrtssystems; geringer Umfang und fehlende Evaluierung aktiver Arbeitsmarktpolitiken; schwache Ausrichtung des Berufsbildungssystems auf aktuelle Arbeitsmarktbedürfnisse; fehlende Vorbereitung der sozialen Sicherungs- und Krankenversicherungssysteme auf die alternde Bevölkerung. Die Schlussfolgerung der Autoren lautet:

“The most important tasks to be carried out in combating unemployment and in fulfilling the growth potential have to do with macro-economic policy, the legal system and judiciary, and bank privatisation. We also believe, however, that the Czech labour market could be made significantly more flexible, thereby improving the long-term prospects of the country” (Munich *et al.* 1999: 60).

Die Tschechische Republik formulierte außerdem im Mai 1999 ihre Positionen zu Kapitel 13 (Sozialpolitik und Beschäftigung) sowie zur Wirtschafts- und Währungsunion und Transportpolitik. Auf dieser Basis wurde in der dritten Verhandlungsrunde zwischen den tschechischen und EU-Vertretern im September 1999 das Kapitel zu Sozialpolitik und Beschäftigung eröffnet und im Juni 2001 vorläufig geschlossen. Die GD Beschäftigung und Soziales war neben den Verhandlungen zu Kapitel 13 auch an denen zu Kapitel 2 (betreffend die Freizügigkeit und die Koordination der Sozialversicherungssysteme) und Kapitel 21 (Regionalpolitik und Koordinierung der strukturpolitischen Instrumente) beteiligt.

¹¹⁰ Im Frühjahr 1999 wurden die Entwürfe des Berichts auf drei *Workshops* mit den für die Hintergrundstudien verantwortlichen Experten der anderen MOE-Länder diskutiert. Auf einem vom NTF organisierten *Workshop* wurde die Studie auch Vertretern tschechischer Regierungsstellen und den Sozialpartnern vorgestellt.

Der Fortschrittsbericht der Kommission vom Oktober 1999 (KOM(1999) 503 endg.) bemängelte, dass die tschechische Regierung zwar verschiedene beschäftigungspolitische Maßnahmen ergriffen hatte, die Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstands jedoch nicht wie erwartet fortgeschritten war. Die tschechische Regierung hatte im Mai 1999 einen nationalen Beschäftigungsplan verabschiedet, in dem sie ihre Beschäftigungspolitik im Zeitraum vor dem EU-Beitritt skizzierte und die Beschäftigungsleitlinien der EU berücksichtigte. Gleichzeitig genehmigte sie die „Mittelfristige Wirtschaftsstrategie für den Beitritt zur Europäischen Union“, welche die grundsätzliche Bedeutung einer integrierten Wirtschafts- und Sozialpolitik im Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit hervorhob. Im Juni 1999 wurden ferner Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsmarktlage und für Personen mit besonderen Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt, wie etwa die Roma, ergriffen. Diese Maßnahmen sahen zusätzliche Mittel für eine aktive Beschäftigungspolitik, eine Erhöhung des Personalbestands der Arbeitsämter und die Einführung der Visumpflicht für ukrainische Staatsangehörige vor.

All diese Maßnahmen entsprachen jedoch nicht der Schwerpunktsetzung der Kommission, die ihr Hauptaugenmerk auf die Übernahme des *acquis* richtete. 1999 wurde im Fortschrittsbericht der Tschechischen Republik zu „Beschäftigung und Soziales“ die nicht ausreichende Angleichung der Rechtsvorschriften daher ausführlich kritisiert und eine Intensivierung der entsprechenden Anstrengungen sowie eine Stärkung der Verwaltungskapazität gefordert. Im Vorjahr war lediglich das Beschäftigungsgesetz geändert und damit die EU-Bestimmungen über den gleichberechtigten Zugang von Männern und Frauen zur Beschäftigung teilweise umgesetzt worden. Insbesondere bemängelte der Bericht die fehlende Umsetzung der EU-Bestimmungen auf dem Gebiet des Arbeitsrechts und der Einrichtung eines unabhängigen Garantiefonds für Arbeitnehmer bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers und kollektiven Entlassungen sowie die unbefriedigende Situation beim autonomen sozialen Dialog, der durch die Stärkung entsprechender Strukturen auf Branchen- und Unternehmensebene verbessert werden sollte. Äußerst heikel sei nach wie vor auch die Frage, wie die Arbeitnehmer in Unternehmen ohne Gewerkschaftsvertretung vertreten werden könnten. Bezüglich der Gleichstellung wurden weitere legislative Maßnahmen zur gleichen Bezahlung und zur Beweislast gefordert. Was Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz betrifft, hatte das tschechische Parlament im Juni 1999 einen Gesetzentwurf über öffentliche Gesundheit abgelehnt; der einzige Fortschritt zur Umsetzung von EU-Richtlinien betraf Dienstabweisungen des Tschechischen Bergbauamtes. Die Kommission sah daher den Zeitplan der Regierung für die Angleichung an sechzehn Richtlinien auf diesem Gebiet bis 2000 gefährdet. Zu Beginn des Jahres 1999 wurde im Ministerium für Arbeit und Soziales ein Referat eingerichtet, das sich speziell mit Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz und den Arbeitsbedingungen befasst. Unabhängig davon musste aber nach wie vor die Frage der Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen dem Gesundheits- und dem Arbeitsministerium und ihren jeweiligen Behörden geklärt und ihre Zusammenarbeit verbessert werden, damit die Durchsetzung der Rechtsvorschriften über Gesund-

heit und Sicherheit am Arbeitsplatz nicht weiter beeinträchtigt wurde. Hinsichtlich der Freizügigkeit war ebenfalls eine weitergehende Rechtsangleichung notwendig, damit die Staatsangehörigen der EU-Mitgliedstaaten beispielsweise ohne Arbeitserlaubnis arbeiten konnten und gemäß den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft Zugang zu sozialen und kulturellen Rechten erhielten. Bei der Koordinierung der sozialen Sicherungssysteme bedurfte es ebenso weiterer Anstrengungen zur Verbesserung der Strukturen, Verfahren und Institutionen.

Der im Laufe des Jahres 1999 verabschiedete neue gemeinschaftliche Besitzstand wurde den Beitrittsländern in der ersten Hälfte des Jahres 2000 übermittelt und auf eigens dafür abgehaltenen Sitzungen erläutert. Im Dezember 1999 wurden die Prioritäten der Beitrittspartnerschaft mit Tschechien überarbeitet. In der Beitrittspartnerschaft von 1999 wurden als kurzfristige beschäftigungspolitische Prioritäten (d.h. Aufgaben für das Jahr 2000) festgelegt:

- die Entwicklung einer nationalen Strategie im Hinblick auf die Teilnahme an der EBS und
- die Unterstützung der Sozialpartner im Hinblick auf den Aufbau von Kapazitäten zur Entwicklung und Implementation des *acquis*.

Diese Prioritäten stellten allerdings keine besondere Herausforderung dar, da ein nationaler Beschäftigungsplan bereits 1999 erstellt worden war, und die Entwicklung des sozialen Dialogs als relativ unkonkrete Aufgabenstellung zu bezeichnen ist. Die mittelfristigen Prioritäten waren praktisch mit den schon 1998 genannten identisch (s.o.), wobei nun eine Frist bis Ende 2003 gesetzt wurde.

Am 11. Mai 2000 wurde eine förmliche Vereinbarung zwischen der GD Beschäftigung und dem tschechischen Arbeitsministerium, ein „gemeinsames Bewertungspapier über Beschäftigungsprioritäten“ (*Joint Assessment of Employment Policy Priorities - JAP*), geschlossen, das die beschäftigungspolitischen Prioritäten in Vorbereitung auf den EU-Beitritt benennt.¹¹¹ Es repräsentiert laut Präambel *“an agreed set of employment and labour market objectives necessary to advance the country’s labour market transformation, to make progress in adapting the employment system so as to be able to implement the Employment Strategy and to prepare it for accession to the European Union”* (JAP 2000). Der analytische Abschnitt des JAP entspricht in etwa der Situationsbeschreibung im Hintergrundbericht (s.o.). Er hebt insbesondere den starken Anstieg der Arbeitslosigkeit infolge der regional unterschiedlichen Restrukturierung hervor. Der Schwerpunkt der anvisierten Reformen lag im Bereich der Steuer- und Sozialsysteme sowie bei den aktiven Arbeitsmarktpolitiken und der Stärkung der öffentlichen Arbeits-

¹¹¹ Alle JAPs sind verfügbar unter http://ec.europa.eu/employment_social/employment_analysis/japs_de.htm, download: 27.07.2007.

verwaltung. Die wichtigsten Aufgaben, deren Umsetzung im Verlauf des EPR kontrolliert werden sollte, waren (JAP 2000: 17):

- die Orientierung der Lohnentwicklung am Produktivitätswachstum,
- die Koordinierung der Steuer- und Sozialsysteme, um stärkere Anreize für Beschäftigung zu schaffen,
- die Förderung beruflicher und räumlicher Mobilität,
- die Überprüfung des Rentensystems aus einer Beschäftigungsperspektive,
- die Stärkung der öffentlichen Arbeitsverwaltung im Hinblick auf eine neue, präventive und aktivierende Politik,
- die Modernisierung der Berufsausbildung in Kooperation mit den Sozialpartnern, um eine höhere Transparenz, Orientierung auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes und – ganz allgemein - Anpassung des Berufsbildungssystems an die Anforderungen einer Wissensgesellschaft zu erreichen,
- die Stärkung der notwendigen institutionellen Strukturen zur Implementation des ESF.

Vergleichbare Aufgaben enthielten – trotz gewisser Variationen - alle JAPs. Insbesondere legte die GD Beschäftigung in allen MOE-Ländern Wert auf die Koordination der Steuer- und Sozialsysteme sowie auf die Reform der öffentlichen Arbeitsverwaltung. Sie verfolgte damit in den Beitrittsländern einen beschäftigungspolitischen Ansatz, der auf Erhöhung der Nachfrage durch niedrigere Besteuerung von Arbeitskraft sowie den Wechsel von einer reaktiven, auf Arbeitslosigkeit orientierten zu einer präventiven und aktivierenden, beschäftigungsorientierten Politik ausgerichtet war. Dieser Ansatz entspricht der EBS, obwohl den Beitrittsländern weder deren Leitlinien noch spezifischen Instrumente explizit empfohlen wurden. Nichtsdestotrotz bestand die ausdrückliche Zielsetzung der JAPs darin, die Beschäftigungspolitiken und Institutionen der Kandidatenländer umzugestalten, um eine vollständige Teilnahme an der EBS ab dem Beitrittstermin zu gewährleisten. Mit anderen Worten: sie sollten mit dem prinzipiellen Ansatz der EBS vertraut gemacht werden. Die in diesem Zusammenhang geforderten Arbeitsmarktreformen waren allerdings einerseits umfassend, andererseits relativ unkonkret.

Der Fortschrittsbericht vom Oktober 2000 (KOM(2000) 703 endg.) war gegenüber seinem Vorgänger ausgesprochen positiv und lobte „bedeutende Fortschritte“ bei Rechtsangleichung und Stärkung der Verwaltungskapazität. Trotz der Verlangsamung in den Jahren 1998 und 1999 hätte die Tschechische Republik ihren eigenen Zeitplan zur Übernahme der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften, vor allem hinsichtlich Arbeitsrecht und Chancengleichheit, eingehalten (bezugnehmend auf entsprechende Ände-

rungen des Arbeits- und des Beschäftigungsgesetzes, s.a. Kapitel 6). In den Bereichen Arbeitsrecht, Gleichbehandlung von Frauen und Männern, sozialer Dialog, Beschäftigungspolitik und Sozialschutz erfüllte die Tschechische Republik 2000 im Wesentlichen bereits die Verpflichtungen und Anforderungen aus den Beitrittsverhandlungen. Im Bereich des Arbeitsrechts war lediglich die Richtlinie über den Jugendarbeitsschutz nur zum Teil umgesetzt, die Auflagen betreffend die Regulierung der Arbeit von Kindern unter 15 Jahren mussten noch in das tschechische Recht aufgenommen und angewendet werden. Im Bereich der Gleichbehandlung von Männern und Frauen mussten nur noch die beiden Richtlinien über die Gleichbehandlung im Bereich der sozialen Sicherheit und über die Gleichbehandlung in betrieblichen Systemen der sozialen Sicherheit umgesetzt werden, jedoch sollte die Verwaltungskapazität zur entsprechenden Durchsetzung der Richtlinien gestärkt werden. Hinsichtlich des sozialen Dialogs wurden die sehr niedrige Mitgliedsquote in den Gewerkschaften (30%) und die Frage der Arbeitnehmervertretung in Unternehmen ohne Gewerkschaft problematisiert. Zudem sollte der Dialog zwischen den Sozialpartnern auf Branchen- und Unternehmensebene strukturell verbessert werden, vor allem im Hinblick auf die Durchführung des einschlägigen Besitzstandes. Die gemeinsame Bewertung der beschäftigungspolitischen Prioritäten (JAP) war im Mai 2000 unterzeichnet worden. Bei der Entwicklung des sozialen Schutzes wurden außerdem dringend weitere Reformen angemahnt, etwa hinsichtlich des wachsenden Defizits des staatlichen Sozialversicherungssystem sowie der Effektivität des Sozialhilfesystems. Die Organisation und die Leistungen des sozialen Netzes müssten die Anreize zur Arbeitsaufnahme verbessern sowie Betrug und Missbrauch einschränken. Entsprechende Reformen in den Bereichen Steuern, Arbeitslosen- und Sozialhilfe seien – neben der Umsetzung der neuen aktiven Beschäftigungsstrategien, die insbesondere im Rahmen des nationalen Beschäftigungsplans bereits aufgestellt und geplant wurden - aufgrund der erheblich gestiegenen Arbeitslosenquote „besonders wichtig“.

In Bezug auf den Gesundheitsschutz und die Sicherheit am Arbeitsplatz, den Europäischen Sozialfonds und die Bekämpfung von Diskriminierungen erfüllte Tschechien die mit der EU-Mitgliedschaft verbundenen Anforderungen im Jahr 2000 „größtenteils“, d.h. zum Abschluss der Beitrittsvorbereitungen waren in diesen Bereichen noch weitere Anstrengungen erforderlich. Im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz erforderte die Harmonisierung mit dem Besitzstand den Erlass und die Umsetzung entsprechender Durchführungsvorschriften sowie „anhaltende Bemühungen um die Stärkung der Durchsetzungsorgane und vor allem der nationalen Arbeitsaufsichtsbehörde“. Um eine reibungslose Durchführung der künftigen ESF-Programme sicherzustellen, solle ein Vorläufer des ESF-Verwaltungsbüros eingerichtet und geeignete Verwaltungsstrukturen gestärkt werden. Abschließend waren hauptsächlich noch die Durchführung und Durchsetzung der neuen Rechtsvorschriften und die Erprobung der neugeschaffenen Strukturen in Angriff zu nehmen. Insbesondere mussten Rechtsvorschriften zur Umsetzung der EG-Richtlinie über Diskriminierungen aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft erlassen und durchgeführt werden.

Fortlaufende Überprüfung der Beitrittsvorbereitungen

Anfang 2001 wurde der im Laufe des Jahres 2000 verabschiedete neue Besitzstand den Beitrittsländern übermittelt. Danach wurde der neue Besitzstand in den Assoziationsausschüssen und -unterausschüssen erläutert und seine Übernahme und Anwendung erörtert. Der Fortschrittsbericht 2001 sah vor allem im Bereich Freizügigkeit Handlungsbedarf, da der rechtliche Rahmen für die gegenseitige Anerkennung von Diplomen nicht den Anforderungen der EU entsprach. Hierzu heißt es:

„Die gegenseitige Anerkennung von Diplomen fällt in die Zuständigkeit mehrerer Ministerien und Berufskammern, wobei dem Ministerium für Bildung, Jugend und Sport eine Koordinierungsrolle zukommt. Die ressortübergreifende Arbeitsgruppe zu diesem Thema im Ministerium für Bildung, Jugend und Sport hat vor allem in folgenden Bereichen einen Handlungsbedarf festgestellt: Annahme der Liste der in der Tschechischen Republik reglementierten Berufe, Umsetzung der sektoralen Richtlinie in nationales Recht und Einrichtung einer Zentralstelle für die Anerkennung beruflicher Qualifikationen. In Bezug auf berufliche Qualifikationen, die vor Beginn der Harmonisierung der Rechtsvorschriften erworben wurden, sollte die Tschechische Republik Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass nach dem Beitritt zur EU in allen Berufszweigen die in den Richtlinien festgelegten Anforderungen erfüllt werden können.“ (Kommission 2001:51f.)

Allgemein sei die Stärkung der für die Übernahme und Durchsetzung des Besitzstands erforderlichen Verwaltungskapazitäten nach wie vor eine der größten Herausforderungen für alle Beitrittsländer (ebd.:15). Insbesondere fehle in Tschechien noch ein besonderer Rechtsrahmen für die öffentlich Bediensteten.¹¹² Die Annahme des Gesetzes für den öffentlichen Dienst sei *„unerlässlich für die Schaffung einer unabhängigen, professionellen, stabilen und verantwortungsbewussten öffentlichen Verwaltung“* (ebd.:20). Das Fehlen eines solchen Gesetzes wirke sich nachteilig auf die Effizienz der öffentlichen Verwaltung und die volle Nutzung der Vorteile der EU-Mitgliedschaft aus. Speziell in Bezug auf die Koordinierung der sozialen Sicherungssysteme mussten der Aufbau der erforderlichen Verwaltungsstrukturen und die Ausbildung des notwendigen Personals noch vorangetrieben werden (genannt wurde vor allem die Abt. der tschechischen Sozialversicherungsverwaltung). Die Umsetzung des gemeinschaftlichen Besitzstands in tschechisches Recht war im beschäftigungspolitischen Bereich dagegen *„weit fortgeschritten“*. Anpassungsbedarf bestand hier nur noch hinsichtlich der teilweisen Umsetzung der EU-Richtlinie über den Jugendarbeitsschutz, der Übernahme der EG-Bestimmungen über die Gleichbehandlung in den betrieblichen Systemen der sozialen Sicherheit, einiger Überarbeitungen des bereits geänderten Arbeitsgesetzbuchs sowie der Stärkung der zuständigen Aufsichtsbehörden

¹¹² Eine der kurzfristigen Prioritäten der Beitrittspartnerschaft von 1999 war der Erlass und die Umsetzung eines Gesetzes über den öffentlichen Dienst (ebd.:19).

(zum Beispiel Nationale Arbeitsaufsichtsbehörde) und der Verbesserung ihrer Zusammenarbeit. Tschechien sollte außerdem den unabhängigen sozialen Dialog und die Beteiligung der Arbeitnehmer weiter ausbauen sowie die Antidiskriminierungsbestimmungen gemäß Art. 13 EG-Vertrag übernehmen. In Bezug auf den ESF mussten die Verwaltungskapazitäten (v.a. in den Bereichen Projektentwicklung sowie Finanzmanagement und -kontrolle) ausgebaut und die Mechanismen für die Koordinierung der ESF-Interventionen im Rahmen der europäischen Beschäftigungsstrategie verbessert werden.

Im Januar 2002 wurden die Prioritäten der Beitrittspartnerschaft mit Tschechien erneut überarbeitet. In diesem Dokument wurden folgende beschäftigungspolitische Bereiche genannt, in denen die Beitrittsvorbereitungen vorrangig vorangetrieben werden sollten:

- Abschluss der Rechtsangleichung an den gemeinschaftlichen Besitzstand, insbesondere in Bezug auf die Gleichbehandlung von Frauen und Männern, die Sicherheit und den Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz und die Nichtdiskriminierung; verstärkte Anwendung der Gesetze;
- Stärkung der in diesen Bereichen tätigen Institutionen, insbesondere der Arbeitsaufsichtsbehörden;
- weitere Unterstützung der Sozialpartner bei ihren Bemühungen um den Aufbau von Kapazitäten, insbesondere im Hinblick auf ihre zukünftige Rolle bei der Formulierung der EU-Beschäftigungspolitik, auch im Rahmen des ESF, vornehmlich durch einen unabhängigen zweiseitigen sozialen Dialog.

Ein besonders dringender Handlungsbedarf wurde im beschäftigungspolitischen Bereich i.e.S. nicht festgestellt. Weitere beschäftigungspolitisch relevante Verpflichtungen ergaben sich aus den Bereichen Freizügigkeit und Strukturpolitik. So forderte die Beitrittspartnerschaft von 2002 im Bereich Freizügigkeit Maßnahmen, damit alle tschechischen Berufstätigen die Anforderungen aus den Richtlinien zur Harmonisierung beruflicher Qualifikationen erfüllen; den Abschluss der Rechtsangleichung in Bezug auf die gegenseitige Anerkennung von beruflichen Qualifikationen sowie die Weiterentwicklung der erforderlichen Verwaltungsstrukturen für die Anerkennung beruflicher Qualifikationen und die Koordinierung der Sozialversicherungssysteme. Im Bereich der Strukturpolitik wurde ein besonders dringender Handlungsbedarf in Bezug auf die Aufteilung der rechtlichen Zuständigkeiten zwischen nationaler und regionaler Ebene sowie die Festlegung des Rahmens für die Inanspruchnahme der Strukturfonds festgestellt. Weitere Prioritäten betrafen die Details der Vorbereitung auf die Nutzung der strukturpolitischen Instrumente: die Beendigung der Arbeiten am Nationalen Entwicklungsplan sowie der Festlegung der Strukturen für die Umsetzung des Plans, den Aufbau von Kapazitäten zur Entwicklung und Durchführung von Projekten und Programmen sowie für Monitoring und Evaluierung (Sicherstellung der Verfügbarkeit statistischer Daten, Einstellung und Ausbildung von Personal, Übernahme der einschlägigen gemeinschaftlichen Finanzmanagement- und Kontrollverfahren usw.), die Festlegung der für die Inanspruchnahme der Strukturfonds zuständigen Behörden (insbesondere Verwaltungsbe-

hörden und Zahlstellen) und die Gewährleistung einer wirksamen Zusammenarbeit zwischen den Ministerien sowie die Vorbereitung von förderfähigen Projekten ("Project Pipeline"). In der Beitrittspartnerschaft von 2002 wurde außerdem die Relevanz von Verpflichtungen jenseits der gesetzten Prioritäten betont:

„Dennoch wird die Tschechische Republik auf allen Gebieten tätig werden müssen, für die der Regelmäßige Bericht 2001 Handlungsbedarf anmahnt. Wichtig ist ferner, dass die Tschechische Republik ihren Verpflichtungen nachkommt, die sie mit dem Europa-Abkommen und in den Verhandlungen hinsichtlich der Rechtsangleichung und der Umsetzung des Besitzstands eingegangen ist. Es sei daran erinnert, dass es mit der Übernahme des Besitzstands in innerstaatliches Recht allein nicht getan ist. Es muss auch sichergestellt werden, dass das übernommene Gemeinschaftsrecht entsprechend den in der Union geltenden Kriterien tatsächlich angewandt wird. In allen nachstehend genannten Bereichen muss eine glaubwürdige und effektive Um- und Durchsetzung des Besitzstands gewährleistet sein.“

Insgesamt lagen die beschäftigungspolitischen Schwerpunkte der EU im Rahmen der Beitrittspartnerschaften mit Tschechien (entsprechend ihrem Gesamtansatz gegenüber den MOE-Ländern) auf der Entwicklung einer nationalen Beschäftigungsstrategie, der Umsetzung einschlägigen EU-Rechts (inklusive des Ausbaus der entsprechenden institutionellen Kapazitäten) - insbesondere zu Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz, Gleichbehandlung von Frauen und Männern und Nichtdiskriminierung - sowie auf der Stärkung eines autonomen sozialen Dialogs und der Vorbereitung auf die Teilnahme am ESF.

Im Fortschrittsbericht 2002 wurde schließlich erneut dringender Handlungsbedarf bei der gegenseitigen Anerkennung beruflicher Befähigungsnachweise konstatiert, vorrangig war vor allem die rasche Verabschiedung der noch fehlenden Gesetzesregelung für die Gesundheitsberufe. Ebenso wurde die allgemeine Forderung nach Stärkung der Kapazitäten von Verwaltung und Justiz für die Übernahme und Durchsetzung des Besitzstands wiederholt. Insbesondere im Hinblick auf die Koordinierung der sozialen Sicherungssysteme wurden weitere technische Maßnahmen zum Aufbau der erforderlichen Verwaltungsstrukturen - im Ministerium für Arbeit und Soziales, im Gesundheitsministerium, in der Sozialversicherungsverwaltung und in den Arbeitsämtern – eingefordert. Im beschäftigungspolitischen Bereich i.e.S. sollte sich Tschechien zum Abschluss seiner Beitrittsvorbereitungen auf die Umsetzung des (neuen) Besitzstands zu Arbeitsrecht und Diskriminierungsbekämpfung sowie auf die wirksame Anwendung des Besitzstandes, insbesondere hinsichtlich Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (Verabschiedung eines neuen Gesetzes über die Arbeitsinspektion, Erlass verschiedener Durchführungsvorschriften, Stärkung der Arbeitsaufsichtsbehörden etc.), konzentrieren. Im Hinblick auf den Sozialen Dialog sollte außerdem auf die weitere Verbesserung des Flächentarifvertragssystems sowie auf Verknüpfungen zwischen den verschiedenen Ebenen des Sozialen Dialogs geachtet werden. Im Bereich der Strukturpolitik mussten u.a. der Nationale Entwicklungsplan angenommen sowie die technische Kapazität zur Erarbeitung förderfähiger Projekte entwickelt und die Kompetenzverteilung zwischen den beteiligten Stellen festgelegt werden.

5.3.2. Beschäftigungspolitische Schwerpunkte Tschechiens im Rahmen der Heranführungsstrategie

Nutzung der EU-Unterstützung über das Phare-Programm

Zu Beginn der intensivierten Heranführung 1998 wurde Phare von einem "bedarfsorientierten" Programm zu einem "beitrittsorientierten" Programm auf der Grundlage der Beitrittspartnerschaften.¹¹³ Als eindeutige Prioritäten wurden der Verwaltungsaufbau (inklusive *Twinning*¹¹⁴, Öffnung von Gemeinschaftsprogrammen und technische Hilfe) und die Investitionsförderung festgelegt. Mit den neuen Phare-Leitlinien waren auch neue Durchführungsstrukturen verbunden. So wurde 1998 in jedem Bewerberland ein Nationaler Fonds gebildet, der die Phare-Mittel entgegennahm, verwaltete und mit dem Einsatz anderer Mittel (aus dem Staatshaushalt oder von internationalen Finanzinstitutionen) koordinierte. Außerdem wurde in jedem Bewerberland eine Zentralstelle für Finanzierungen und Vertragsvergabe eingerichtet, die im Auftrag der Ministerien die Ausschreibungen, die Vertragsvergabe und den Zahlungsverkehr durchführte. Zudem wurden einige Zuständigkeiten für die Programmverwaltung und -überwachung auf die Delegationen der Kommission in den Bewerberländern verlagert („Dekonzentration“).

Der Umfang der bilateralen Phare-Länderprogramme erhöhte sich im Zeitraum der Beitrittsvorbereitungen beständig: 1999 betrug das Phare-Budget für das tschechische Länderprogramm noch 21 Mio. €, 2000: 59 Mio. €, 2001: 65 Mio. €, 2002: 85 Mio. € und 2003 schließlich über 95 Mio. € (Kommission 2005: 4). Tschechien erhielt 2003 außerdem weitere 19 Mio. € für grenzübergreifende Zusammenarbeit¹¹⁵. Bestandteil der Länderprogramme war auch die Vorbereitung auf die Strukturfonds, d.h. Hilfe bei der Schaffung von Strukturen und der Konzipierung von Strategien für die Beteiligung an den Strukturfonds nach dem EU-Beitritt. Die Länderprogramme konzentrierten sich auf die Prioritäten im Rahmen der Beitrittspartnerschaften (s. Abschnitt 5.3.1.). Die tschechischen Länderprogramme setzten entsprechend deutliche Schwerpunkte bei der Stärkung der institutionellen Kapazität zur Implementation des *acquis* - u.a. in den Bereichen Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz sowie soziale Sicherheit - und bei der Unterstützung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts (inklusive KMU-Förderung und Beschäftigungsmaßnahmen). 2003, im letzten Jahr vor dem Beitritt, waren etwa zwei Drittel der Mittel aus dem tschechischen Länderprogramm (mehr

¹¹³ Die PHARE-Jahresberichte 1998-2003 sind im Archiv der DG Enlargement verfügbar unter http://ec.europa.eu/enlargement/key_documents/phare_legislation_and_publications_en.htm (download: 25.07.2007).

¹¹⁴ Ziel dieser „Partnerschaften“ war es, den Bewerberländern das Sachwissen von Berufspraktikern aus EU-Mitgliedstaaten zur Verfügung zu stellen und sie so bei der Übernahme des *acquis* zu unterstützen. Die EU-Fachleute („Heranführungsberater“) wurden für einen begrenzten Zeitraum in die für die Umsetzung des *acquis* zuständigen Einrichtungen der Beitrittsländer entsandt.

¹¹⁵ Dieses Programm sah die Finanzierung struktureller Maßnahmen in Grenzregionen vor.

als 66 Mio. €) für die Vorbereitung auf das Management der Strukturfonds vorgesehen - hauptsächlich durch Zuschüsse, die über die zukünftigen Verwaltungsstellen vergeben wurden (u.a. für aktive Arbeitsmarktpolitiken im MPSV).

Zu den ersten acht *Twinning*-Projekten, die 1999 in Tschechien gestartet wurden, gehörte auch eines im Bereich der Vorbereitung auf die Strukturfonds (Herstellung regionaler Entwicklungspläne und des Nationalen Entwicklungsplans – NEP, koordiniert vom Ministerium für Regionalentwicklung)¹¹⁶. Im Jahr 2000 wurden weitere zehn *Twinning*-Projekte implementiert, darunter eines im Bereich Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz und zwei zur Ausarbeitung von Empfehlungen für Maßnahmen zur Förderung der Humanressourcen und zur Vorbereitung auf den ESF (geleitet von niederländischen Organisationen, koordiniert vom NTF). Ab 2001 wurden weitere Projekte zur Vorbereitung auf die Strukturfonds durchgeführt, wobei die beteiligten tschechischen Ministerien (Ministerium für Regionalentwicklung, Finanz-, Handels-, Arbeits-, Landwirtschafts- und Umweltministerium) mit der schottischen Verwaltung, Frankreich und Irland zusammenarbeiteten. Außerdem wurde ein *Twinning*-Projekt zur Entwicklung des sozialen Dialogs in Zusammenarbeit mit Dänemark realisiert, an dem sowohl die jeweiligen Arbeitsministerien als auch die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände beteiligt waren.¹¹⁷ 2002 wurden u.a. *Twinning*-Projekte zur Förderung der Geschlechtergleichheit (in Zusammenarbeit mit Schweden)¹¹⁸, zur Verbesserung von Gesetzgebung und Strukturen im Bereich Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz (in Zusammenarbeit mit Spanien und Deutschland)¹¹⁹ und zur Unterstützung der Rentenreform (in Zusammenarbeit mit der Landesversicherungsanstalt Westfalen)¹²⁰ bzw. der Implementation der EU-Verordnungen zur sozialen Sicherheit (in Zusammenarbeit mit dem finnischen Sozialministerium)¹²¹ gestartet.

Außerdem setzte sich Phare auch für die staatliche Förderung des privaten Sektors ein: So führte die tschechische Regierung die Finanzierung verschiedener mit Phare-Mitteln ins Leben gerufener Institutionen der Wirtschaftsförderung fort (zum Beispiel *CzechInvest* - die tschechische Agentur für ausländische Direktinvestitionen -, regionale Unternehmensberatungszentren, *National Training Fund* – NTF¹²²). Im beschäftigungspolitischen Bereich unterstützte Phare des weiteren Projekte zur Verbesserung

¹¹⁶ Dieses Projekt lief von November 1999 bis August 2001.

¹¹⁷ Dieses Projekt lief von September 2001 bis November 2002.

¹¹⁸ Dieses Projekt lief von September 2002 bis August 2003.

¹¹⁹ Dieses Projekt lief von September 2002 bis August 2003.

¹²⁰ Dieses Projekt lief von Oktober 2002 bis September 2003.

¹²¹ Dieses Projekt lief von August 2002 bis August 2003.

¹²² Der NTF wurde 1994 vom Arbeitsministerium mit Phare-Unterstützung als unabhängige Einrichtung gegründet und entwickelte sich rasch zu einem der wichtigsten Akteure in der tschechischen Beschäftigungspolitik. Seine Hauptaufgabe ist die Unterstützung der Entwicklung der Humanressourcen (HRD) in Tschechien.

der tschechischen Arbeitsschutz-Inspektion und über den Fond PALMIF Beschäftigungsmaßnahmen in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit.

Ab 2001 forderte die Kommission außerdem Maßnahmen zur Umsetzung einer vollständig dezentralisierten Durchführung von Phare (sogenanntes Erweitertes Dezentralisiertes Durchführungssystem – EDIS), um die Programmierungs- und Verwaltungskapazitäten der Bewerberländer zu stärken und einen effizienten Übergang zur Teilnahme an den Strukturfonds zu ermöglichen. Dazu hatten die Bewerberländer zunächst eine überarbeitete Fassung ihres (vorläufigen) Nationalen Entwicklungsplans (NEP) vorzulegen.¹²³ Darüber hinaus führte die Kommission mit Unterstützung von TAIEX (Phare-finanziertes Amt für den Informationsaustausch über technische Hilfe) 2001 Seminare zu Strukturfonds und Beitritt durch, um zu erläutern, wie die Hilfe der Gemeinschaft in den EU-Mitgliedstaaten verwaltet wird, und um darzustellen, was nach Auffassung der Kommission von den zukünftigen Mitgliedstaaten im Zuge der Vorbereitungen auf die Teilnahme an den Strukturfonds ab dem Beitritt noch zu leisten sei. Ziel war die vollständige Übertragung der Verantwortung für Programmvergabe und – implementation an die nationalen Behörden bis zum Beitrittsdatum. Im Jahr 2002 erfolgten Phare-Investitionen in den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt deshalb verstärkt in Form von Zuschuss-Systemen (ähnlich den "Maßnahmen" im Rahmen der Strukturfonds) in die Bereiche Entwicklung der Humanressourcen, Investitionen in den Produktivsektor und gewerbliche Infrastrukturen. Auch das *Twinning* wurde darauf ausgerichtet, die Beitrittsländer bei der Einrichtung der für die Strukturfonds erforderlichen Verwaltungs- und Haushaltsstrukturen zu unterstützen (Programmplanung - Abschluss des Entwicklungsplans und Vorbereitung eines Einheitlichen Programmplanungsdokuments oder eines Gemeinschaftlichen Förderkonzepts -, Vorbereitung einer Projektpipeline, Verwaltung, Evaluierung und Kontrolle). 2002 wurden von der GD Erweiterung und der GD Regionalpolitik (in Zusammenarbeit mit den anderen Strukturfonds-Generaldirektionen) die überarbeiteten vorläufigen Nationalen Entwicklungspläne gemeinsam bewertet und den Bewerberländern Empfehlungen für die anstehende Ausarbeitung der Programmplanungsdokumente der Strukturfonds gegeben. Die PHARE-Leitlinien wurden 2002 mit der Annahme einer Strategie für die Beendigung des Programms durch die Kommission geändert.¹²⁴ Diese Änderung zielte auf die Bewältigung des Übergangs von der Heranführungshilfe zu den Strukturfonds und sollte auch den Übergang zur erweiterten Dezentralisierung (EDIS) fördern. Die Verpflichtung zur erweiterten Dezentralisierung wurde schließlich in der Beitrittsakte (Artikel 33) verankert.

¹²³ Im NEP waren die Strategien, Schwerpunkte und einzelnen Maßnahmen der Bewerberländer zur Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts dargestellt. Die NEP waren gleichzeitig Vorläuferdokumente zu den Entwicklungsplänen, die nach dem Beitritt gemäß der Strukturfondsverordnung verlangt wurden.

¹²⁴ C(2002) 3303-2.

Insgesamt wurden durch die Phare-Mittelvergabe insbesondere der Verwaltungsaufbau und die Entwicklung der Strukturpolitik unterstützt. Die Vorbereitung auf die Strukturfonds nahm einen zentralen Platz in den Länderprogrammen ein, auch in den tschechischen. Im beschäftigungspolitischen Bereich wurden in Tschechien darüber hinaus v.a. Projekte in den Bereichen Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz sowie (in den letzten Jahren vor dem Beitritt) soziale Sicherheit realisiert. Die Ausweitung der dezentralen Durchführung von Phare ab 2001, d.h. die Übergabe der Programmverantwortung an die nationalen Behörden der Beitrittsländer, stellte dabei selbst einen wichtigen Bestandteil der Vorbereitung auf die Teilnahme an den Strukturfonds nach dem Beitritt dar.

Beschäftigungspolitische Positionen Tschechiens in den Beitrittsverhandlungen

Im Mai 1999 erklärte sich die Tschechische Republik in ihrer Position zu Kapitel 13 (Sozialpolitik und Beschäftigung) bereit, den *acquis* in diesem Bereich bis zu einem angenommenen Beitritt zur EU im Januar 2003 zu implementieren (s.a. Abschnitt 5.3.1.). Sie ging dabei im Wesentlichen von einem mittelgroßen Anpassungsbedarf aus: Zwar verfolgten Tschechien und die EU dieselben sozialpolitischen Ziele und hätten in vielerlei Hinsicht ein vergleichbares Niveau im Arbeitsrecht, doch wurden für die vollständige Anpassung an die EU-Anforderungen einige weitgehende Veränderungen der vorhandenen Strukturen von der Regierung für notwendig erachtet. So erforderte die Übernahme und institutionelle Verankerung der Richtlinie zum Schutz der Arbeitnehmer im Falle der Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers die Schaffung eines neuen Systems garantierter Zahlungen für ausstehende Löhne. Hierfür sollte bis spätestens 2002 ein spezielles Gesetz geschaffen werden. Des Weiteren erforderte die Übernahme der EU-Verpflichtungen eine Neudefinition der Aufgabenverteilung der vorhandenen Inspektionsbehörden und die Schaffung eines effektiven, koordinierten Systems staatlicher Verwaltung und Aufsicht im Bereich von Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz.¹²⁵ Eine neue Unfallversicherung sei in diesem Bereich ebenfalls in Vorbereitung. Die Implementation der EU-Standards in bezug auf den sozialen Dialog und Arbeitnehmervertretung erfordere ein allgemeines Konzept, das das Einverständnis der Sozialpartner voraussetze. Die Übernahme der Verpflichtungen im Bereich der Arbeitsbedingungen wurde als nachteilig betrachtet, da sich hierdurch (zumindest kurzfristig) die Flexibilität des tschechischen Arbeitsmarktes reduzieren und die Kosten des Faktors Arbeit (um geschätzte 0,9-1,5% der Gesamtkosten) steigen würden.

Im Bereich der Chancengleichheit für Männer und Frauen wurde dagegen eher geringerer Anpassungsbedarf gesehen: Übernahme relevanter EU-Gesetzgebung in nationales Recht und Praxis (vorgesehen war eine Änderungen der entsprechenden Gesetze bis 2001), Teilnahme am IV. gemeinschaftlichen mittelfristigen Aktionsprogramm zur Chancengleichheit für Frauen und Männer (1996-2000), Ausstattung aller mit der Anwendung und Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts befassten Behörden mit ausreichend qualifiziertem Personal. Ähnlich sollte die Bekämpfung von Diskriminierung durch Monitoring auf europäischer und nationaler Ebene sowie die Implementation von Maßnahmen zur Verhinderung von Rassismus umgesetzt werden bzw. eine aktive Politik in Bezug auf Behinderte durch den Nationalen Plan für die Gleichstellung Behinderter (von 1998). Geringer Anpassungsbedarf wurde auch in bezug auf die beschäftigungspolitischen EU-Anforderungen i.e.S. gesehen, da der Nationale Beschäftigungsplan (von 1999) bereits im Hinblick auf die beschäftigungspolitischen Leitlinien

¹²⁵ Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz waren in Tschechien getrennt geregelt, nämlich zum einen durch das Arbeitsgesetzbuch mit dem Gesetz zur staatlichen Kontrolle der Sicherheit am Arbeitsplatz und zum anderen durch das Gesundheitsgesetz bzw. die sich daraus ergebenden rechtlichen Kompetenzen der verschiedenen staatlichen Inspektionsbehörden.

für 1998 entwickelt worden war. Hoher Anpassungsbedarf bestand dagegen in Bezug auf die Entwicklung einer Strategie und die Ausarbeitung mehrjähriger Programme für die Entwicklung der Humanressourcen (HRD) sowie die Schaffung der notwendigen institutionellen Strukturen und ihrer Vorbereitung auf die Implementation der Prinzipien, Regeln und Verfahren des ESF. In zwei Bereichen wurde überhaupt kein Anpassungsbedarf gesehen, nämlich hinsichtlich Richtlinie 93/103/EG über Mindestvorschriften für Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit an Bord von Fischereifahrzeugen und hinsichtlich Richtlinie 86/378/EWG zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen bei den betrieblichen Systemen der sozialen Sicherheit, da die jeweiligen Voraussetzungen im tschechischen Fall gar nicht vorlägen.¹²⁶

Im November 1999 legte Tschechien auch seine Positionen zu den Kapiteln 21 (Regionalpolitik) und 2 (Freizügigkeit) vor. In bezug auf Kapitel 21 wurde überwiegend mittlerer Anpassungsbedarf festgestellt: Durch die Teilnahme an den Heranführungshilfen der EU hatte Tschechien bereits damit begonnen, ein System aufzubauen, das mit der Strukturfonds-Regulierung kompatibel war. Insbesondere wurden im Zuge der Verwaltungsreform Kompetenzen von der nationalen Ebene an die neu zu schaffenden, selbstverwalteten Regionalverwaltungen abgegeben. Die entsprechenden Gesetze zu Kompetenzen und Wahlen der Regionalverwaltungen sollten 2000 in Kraft treten. Außerdem sollte durch ein weiteres Gesetz ein umfassendes regionalpolitisches System in Übereinstimmung mit EU-Prinzipien geschaffen werden. In allen acht NUTS II-Regionen waren Management- und Monitoringkomitees etabliert worden, die nach Einrichtung der regionalen Selbstverwaltung ihre endgültige Form finden und den Entwurf der regionalen Programmdokumente während der Vorbereitung auf die Nutzung der Strukturfonds koordinieren sollten. Ein vorläufiges Informations- und Monitoringsystem für die Implementation der Strukturfondsprogramme sollte 2000 mit *Twinning*-Unterstützung abgeschlossen werden. Außerdem waren weitere institutionelle Strukturen zur Umsetzung der Strukturfondsregulierung in Vorbereitung (zum Beispiel ein nationales Koordinationssystem, Verwaltungs- und Zahlstellen). Besonders hoch erschien der Anpassungsbedarf in bezug auf die Finanzierungsregulierung: Der Nationale Fond beim Finanzministerium, die zentrale Verwaltungsstelle für EU-Gelder, war bereits 1999 geschaffen worden (s.a. Abschnitt 5.3.1.), und ein neues Gesetz über Budgetierungsregeln sollte 2001 in Kraft treten. Dieses beinhaltete einen neuen Ansatz zur Kontrolle der Verwaltung ausländischer Fonds, der sie mit den Regeln zur Kontrolle staatlicher Gelder gleichstellen sollte. Gleichzeitig wurde die staatliche Kontrolle in ei-

¹²⁶ Im Fall der Richtlinie 93/103/EG etwa argumentierte das Binnenland Tschechien: „Directive No. 93/103/EEC on minimal safety and health requirements in work on fishing vessels is currently not relevant for the Czech Republic, since there is no ship-owner operating maritime merchant shipping or fishing vessels in the Czech Republic and no such ships are registered in maritime register of the Czech Republic. In case that any subject will decide to carry on maritime navigation or sea-going fishing on ships sailing under the Czech flag, the Czech Republic will transform the Directive into Czech legislative.“ Im Fall der Richtlinie 86/378/EWG wurde ähnlich festgestellt, dass diese in Tschechien angewandt würde, sobald betriebliche Systeme der sozialen Sicherheit eingeführt würden.

nem weiteren Gesetz EU-Anforderungen angepasst, um u.a. Vorortkontrollen sowohl durch die Europäische Kommission als auch durch tschechische Kontrollbehörden zu ermöglichen (geplant für 2001). Außerdem sollte ein vorläufiges System der Finanzkontrolle für die Strukturfonds, entsprechend der EU-Gesetzgebung, Ende 1999 einsatzbereit sein.

In bezug auf Kapitel 2 erklärte sich Tschechien bereit, die einschlägigen Richtlinien für die Anerkennung von Berufs- und Bildungsabschlüssen bis zum Beitrittsdatum zu implementieren. In diesem Bereich wurde überwiegend geringer Anpassungsbedarf gesehen (diverse Änderungen der Gesetzgebung). Institutionell war die Einrichtung eines nationalen Koordinators aller verantwortlichen Behörden mit dem Beitrittsdatum vorgesehen. Größere Probleme wurden dagegen im Bereich der Koordination der sozialen Sicherungssysteme ausgemacht, für den das Arbeitsministerium federführend verantwortlich war. Die Implementation der einschlägigen Verordnungen betraf drei Problemfelder: substantielle Kostensteigerung bei der tschechischen Krankenversicherung aufgrund der Preisunterschiede zwischen der EU-15 und Tschechien; Regelungsumfang (Einbeziehung bestimmter staatlicher Sozialleistungen in die Koordinierung) sowie organisatorische, technische und personelle Voraussetzungen für die Implementation der EU-Gesetzgebung (begrenzte praktische Erfahrungen; Quantität und Qualität des Personals; Verbesserung der Archive über Versicherungszeiten, Beiträge usw.; Aufbau eines Kommunikationssystems mit den relevanten Institutionen anderer EU-Mitgliedsstaaten). Außerdem wurde eine Übergangsregelung zur Freizügigkeit beantragt. Tschechien hatte in Kapitel 4 (Freizügigkeit von Kapital) eine Übergangsfrist für den Erwerb von Bauland und Wohneigentum durch EU-Bürger beantragt, die auch auf Wanderarbeiter und ihre Familien ausgedehnt werden sollte. Die von der EU 2001 in die Beitrittsverhandlungen eingebrachte Übergangsfrist für die Arbeitnehmerfreizügigkeit wurde von der tschechischen Regierung zunächst abgelehnt, da tschechische Arbeitnehmer ohnehin eine geringe Mobilität zeigten (vgl. Preskett 2001). Sie akzeptierte allerdings schließlich den von der Kommission vorgeschlagenen Kompromiss, wonach die EU-Mitgliedsstaaten einzeln über die Nutzung der Übergangsfrist entscheiden können (s.a. Abschnitt 4.4.). Der von Tschechien vorgeschlagenen fünfjährigen Übergangsfrist für den Erwerb von Wohneigentum stimmte die EU bereits vorher zu.

Insgesamt bestand aus tschechischer Sicht also der höchste beschäftigungspolitische Anpassungsbedarf im Bereich Freizügigkeit und bei der Vorbereitung auf den ESF. Hier wurden auch die meisten Probleme erwartet. In den übrigen Bereichen wurde überwiegend ein mittlerer, in einigen (Chancengleichheit, Bekämpfung von Diskriminierung, Vorbereitung auf die EBS, Anerkennung von Berufs- und Bildungsabschlüssen) geringer Anpassungsbedarf gesehen.

Erfüllung der beschäftigungspolitischen Anforderungen aus den Beitrittspartnerschaften

Die JAPs wurden durch formale Fortschrittsberichte der Beitrittsländer überprüft, welche die Umsetzung der vorgegebenen Prioritäten gegenüber der GD Beschäftigung dokumentierten und die außerdem in einer Reihe technischer Seminare mit Vertretern der Kommission und der Beitrittsländer erörtert wurden. 2003 veröffentlichte die Kommission einen Fortschrittsbericht zur Implementation der JAPs, in dessen Begleitdokument sie eine erneute Bewertung der Beschäftigungspolitiken der einzelnen Beitrittsländer vornahm und eine aktualisierte Agenda vorlegte (Kommission 2003a). Im tschechischen Fall gehörten dazu nach wie vor sowohl die Reform der Steuer- und Sozialsysteme als auch die Förderung aktiver Arbeitsmarktpolitiken (die mit ESF-Unterstützung realisiert werden sollte). Die Modernisierung des Bildungssystems und der allmähliche Aufbau von Kapazitäten für das lebenslange Lernen wurden als „Schlüsselaufgaben“ für die Bewältigung des Strukturwandels auf dem Arbeitsmarkt bezeichnet.

Insgesamt legte die GD Beschäftigung mit dem *Employment Policy Review* (EPR) einen Schwerpunkt auf die Begrenzung des Lohnwachstums und eine beschäftigungsfördernde Reform der Steuer- und Sozialsysteme in Tschechien. Außerdem lag der Fokus auch auf einer präventiven und aktiveren Beschäftigungspolitik, insbesondere im Hinblick auf berufliche Qualifizierungen. In diesem Zusammenhang wurde des Weiteren der Aufbau der für die Umsetzung des ESF benötigten Struktur eingefordert. Konkrete Schritte zur Vorbereitung der Teilnahme an der EBS (zum Beispiel Umsetzung der Leitlinien) waren nicht Bestandteil des EPR. Tschechien hatte bis zum Beitritt die meisten dieser EU-Schwerpunkte erst ansatzweise angegangen. Die wichtigsten Schritte bestanden in der Neuregulierung des Mindestlohns, der generellen Umorientierung der beschäftigungspolitische Strategie in Richtung eines präventiven und integrativen Ansatzes sowie der Vorbereitung auf die Teilnahme am ESF (s.a. Kapitel 6).

Bis zum Beitritt wurden - gemäß dem (abschließenden) Fortschrittsbericht der Kommission von 2003 (KOM(2003) 675 endg.) – auch die Kompetenzprobleme im Bereich Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz gelöst, allerdings waren einige Gemeinschaftsvorschriften nach wie vor noch nicht (ausreichend) in nationales Recht umgesetzt worden. Dies betraf sowohl die Rahmenrichtlinie, zu der eine weitere Rechtsangleichung gefordert wurde, als auch verschiedene Einzelrichtlinien in diesem Bereich.¹²⁷ Hinsichtlich der Bekämpfung von Diskriminierungen hatte sich die Regierung auf ein Konzept für ein neues Antidiskriminierungsgesetz zur Umsetzung der einschlägigen Gemeinschaftsvorschriften geeinigt. Allerdings mussten die tschechischen

¹²⁷ Im Einzelnen waren aus Kommissionssicht noch nicht angemessen geregelt: die Bedingungen in den Arbeitsstätten, die Benutzung von Maschinen, zeitlich begrenzte oder ortsveränderliche Baustellen, der Schutz durch explosionsfähige Atmosphären gefährdeter Arbeitnehmer, die medizinische Versorgung auf Schiffen sowie Arbeiten in der Höhe.

Rechtsvorschriften dem Besitzstand noch vollständig angeglichen und die vorgeschriebene Gleichstellungsstelle eingerichtet werden. Kritisiert wurde zudem die anhaltende Diskriminierung und soziale Ausgrenzung der Roma, vor allem im Hinblick auf den Arbeitsmarkt. Der Bericht empfahl, den autonomen Dialog zwischen den Sozialpartnern durch Ausweitung der Tarifverhandlungen und damit Erhöhung des Deckungsgrades von Kollektivverträgen zu stärken, insbesondere im öffentlichen Sektor, und forderte weitere Maßnahmen zur Umsetzung der beschäftigungspolitischen Prioritäten des JAP, hauptsächlich hinsichtlich der Reform der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung, der Schaffung von Arbeitsplätzen, der Stärkung der öffentlichen Arbeitsvermittlung sowie der Schaffung von Anreizen für die Einstellung von Roma. Geringfügige Rechtsangleichungen waren außerdem noch im Bereich der Gleichstellung nötig (gesetzlicher Mutterschutz für Schwangere und Kündigungsschutz für Arbeitnehmer im Elternurlaub).

Hinsichtlich der Freizügigkeit stellte der umfassende Monitoringbericht fest, dass im Bereich der gegenseitigen Anerkennung der beruflichen Befähigungsnachweise „*noch vieles getan werden*“ müsste. Die Gesetze, mit denen die allgemeine Regelung der gegenseitigen Anerkennung und die Einzelrichtlinien für Ärzte, Zahnärzte, Apotheker, Krankenschwestern und Hebammen umgesetzt werden sollten, mussten noch verabschiedet werden. Außerdem mussten die erforderlichen Verwaltungsstellen eingerichtet, die Kapazitäten zur Anwendung des Besitzstands gestärkt und weitere erforderliche Maßnahmen in Bezug auf Ausbildung und Lehrpläne ergriffen werden. In diesem Bereich bestanden „*ernsthafte Bedenken*“ hinsichtlich der Anwendung des Besitzstandes ab dem Beitritt: Im Rahmen ihres ständigen Monitorings hatten die Kommissionsdienststellen Tschechien im März und Juni 2003 bereits zwei Schreiben übermittelt, in denen sie ihre Besorgnis über den Stand der Beitrittsvorbereitungen im Hinblick auf vier Themengebiete, darunter die gegenseitige Anerkennung von Berufsabschlüssen (Kapitel Freizügigkeit), zum Ausdruck brachten und sofortige Maßnahmen zur Behebung der festgestellten Mängel forderten.¹²⁸ Für die Koordinierung der Sozialversicherungssysteme musste dagegen lediglich noch Personal ausgebildet und aufgestockt werden, um die erforderliche Verwaltungskapazität zu gewährleisten. Im beschäftigungspolitischen Bereich i.e.S. wurden hauptsächlich weitere Anstrengungen gefordert, damit die im Rahmen des JAP festgelegten Prioritäten wirksam umgesetzt würden, vor allem hinsichtlich der umfassenden Förderung des lebenslangen Lernens (Reform der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung), der Schaffung stärkerer Anreize zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zur Aufnahme einer Beschäftigung sowie der Stärkung der öffentlichen Arbeitsvermittlung und der Förderung der Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer. Auf eine effiziente Inanspruchnahme des Europäischen

¹²⁸ Im Januar 2007 wurde die Tschechische Republik als erster EU-Neuling vom Europäischen Gerichtshof in Luxemburg verurteilt, und zwar wegen der Nichtanerkennung von Arzt- und Zahnarzt-Diplomen aus anderen Ländern. Die Europäische Kommission hatte Tschechien in Luxemburg verklagt, weil das Land nach wie vor nicht die entsprechende EU-Richtlinie zur europaweiten Anerkennung von Diplomen in nationales Recht umgewandelt hatte (Radio praha 18.1.2007).

Sozialfonds (ESF) waren die Verwaltungsstrukturen laut Einschätzung der Kommission ausreichend vorbereitet worden. Der Vertrag über den Beitritt zur EU (Amtsblatt L 236 vom 23.09.2003) wurde am 16. April 2003 unterzeichnet, und der Beitritt fand am 1. Mai 2004 statt.

Insgesamt dokumentierten die regelmäßigen Berichte den hohen Anpassungsbedarf Tschechiens und die Schwerpunktsetzung der Kommission im Bereich der Rechtsangleichung, inklusive Ausbau der entsprechenden institutionellen Kapazitäten. Speziell im beschäftigungspolitischen Bereich wurde insbesondere binnenmarktrelevante Themen wie die Leistungsfähigkeit der tschechischen Verwaltung hinsichtlich der Umsetzung und Durchsetzung des arbeitsrechtlichen *acquis* in den Berichten wiederholt problematisiert (vor allem in Hinblick auf den Arbeitsschutz). Weiterhin wurden in den Berichten wiederholt der Ausbau des unabhängigen sozialen Dialogs (insbesondere auf Branchenebene) und der betrieblichen Arbeitnehmervertretung sowie die Rechtsangleichung im Bereich Freizügigkeit bzw. institutionelle Verbesserungen im Bereich Koordinierung der Sozialversicherungssysteme gefordert. Dies waren die Bereiche, die aus tschechischer Perspektive keine Priorität hatten bzw. aufgrund hohen institutionellen Anpassungsbedarfs besonders schwierig umzugestalten waren und bei denen Tschechien daher nur langsam Fortschritte machte. Die eher sozialpolitischen Bereiche Gleichstellung, Bekämpfung von Diskriminierungen und Beschäftigungspolitik i.e.S. (*Employment Policy Review*) wurden von der Kommission dagegen in ihren regelmäßigen Berichten erst im Laufe der Beitrittsvorbereitungen thematisiert (ab 1999, 2000 bzw. 2003). Dies waren allerdings auch aus tschechischer Perspektive Bereiche, in denen die Anpassung an die entsprechenden EU-Normen eher unproblematisch erschien.

Im folgenden werden die verschiedenen Positionen von EU- und tschechischer Seite hinsichtlich des Anpassungsbedarfs vor dem Hintergrund der politischen und sozio-ökonomischen Situation in Tschechien Ende der 1990er Jahre zusammengefasst beurteilt.

5.4. Fazit: Bewertung des beschäftigungspolitischen Reformbedarfs in Vorbereitung auf den EU-Beitritt

5.4.1. Die Rolle der Beitrittspartnerschaften im politischen Prozess

1997, während der Währungskrise und der darauf folgenden Rezession in Tschechien, begann die Arbeitslosigkeit zu steigen und überstieg erstmals seit Beginn der tschechischen Transformation 4%. Dies trug mit zum politischen Niedergang des langjährigen Regierungschefs Václav Klaus' und seiner bürgerlich-demokratischen Partei (ODS) bei. Im November 1997, kurz vor dem Rücktritt der Klaus-Regierung, wurde der tripartistische Rat mit neuem Statut als „Rat für ökonomische und soziale Verständigung“ (*Rada hospodářské a sociální dohody České republiky* - RHSD ČR) neu konstituiert. Das unter Klaus marginalisierte Gremium reklamierte damit auf Initiative der Sozialpartner insbesondere im Bereich der Wirtschaftspolitik erneut Verhandlungs- und Initiativkompetenzen. Die Übergangsregierung des vormaligen Nationalbankdirektors Josef Tošovský bekannte sich in ihrer Regierungserklärung vom Januar 1998 u.a. zur Kooperation mit den Sozialpartnern und zur aktiven Förderung beschäftigungspolitischer Programme. Tatsächlich wurde 1998 das Budget für die aktive Arbeitsmarktpolitik erstmals seit 1992 erhöht, während es zuvor unter Klaus kontinuierlich reduziert worden war (s.a. Abschnitt 5.2.2.).

In Ausarbeitung der *road map* Beitrittspartnerschaft legte Tschechien der EU im März 1998 sein erstes Nationales Programm zur Übernahme des *Acquis Communautaire* (National Programme for the Adoption of the *Acquis* - NPAA)¹²⁹ vor, das die detaillierten Reformpläne der Regierung beinhaltet und in dem auch die erforderlichen Human- und Finanzressourcen sowie der Zeitplan für die Erfüllung der Beitrittskriterien festgelegt wurden. Die Programme wurden bis 2001 jährlich aktualisiert. Das 1998er Dokument wurde von der Kommission in ihrem ersten regelmäßigen Bericht 1998 als „im allgemeinen unangemessen“ kritisiert (Kommission 1998: 54). Weiter heißt es:

„Die Qualität der einzelnen Kapitel ist sehr unterschiedlich. Die drei Kapitel über Freizügigkeit der Arbeitnehmer, Beschäftigung, Soziales; Statistik; Umwelt sind sehr gut.“ (ebd.: 55)

¹²⁹ NPAA ist die EU-Bezeichnung für die entsprechenden Dokumente. In Tschechien hießen die Programme „Národní program přípravy České republiky na členství v Evropské unii“ (Nationales Programm der Vorbereitung der Tschechischen Republik auf die Mitgliedschaft in der Europäischen Union). Die Programme stehen auf den EU-Seiten der tschechischen Regierung zur Verfügung (<http://www.euroskop.cz/42793/115462/clanek/klicove-predvstupni-dokumenty/programove-dokumenty/>, download: 08.05.2007).

Die vorgezogenen Wahlen im Juni 1998 führten zu einer Kräfteverschiebung zwischen den stärksten politischen Parteien, der sozialdemokratischen ČSSD (bis dahin in der Opposition) und der ODS. Die beiden Parteien schlossen eine Oppositionsvereinbarung und ermöglichten damit die Ernennung einer sozialdemokratischen Minderheitsregierung am 22. Juli. Der Regierungswechsel brachte eine verstärkte Aufmerksamkeit sowohl in bezug auf die Beitrittsvorbereitungen und Verpflichtungen gegenüber der EU als auch in bezug auf die Entwicklung der tschechischen Beschäftigungspolitik mit sich.¹³⁰ Er koinzierte allerdings auch mit dem Beginn der Beitrittsverhandlungen einerseits und einem starken Anstieg der Arbeitslosigkeit in Tschechien andererseits (von 4% Ende Juni 1997 auf 8,3% Ende Februar 1999) sowie mit der Problematik des 1997 entstandenen Haushaltsdefizits. Im August 1998 proklamierten die Sozialdemokraten in ihrer Regierungserklärung u.a. die Wiederbelebung der Tripartität und die Etablierung eines permanenten sozialen Dialogs als Mittel zur Erhaltung des sozialen Friedens. Diese und andere Maßnahmen zur Übernahme der Sozialcharta des Europarats waren eine von fünf Prioritäten, welche die neue Regierung setzte.¹³¹ Das neue Wirtschaftskonzept der ČSSD zielte im Wesentlichen auf Wirtschaftswachstum und Vollbeschäftigung (Hofmann 1998). Die Sicherung von Arbeitsplätzen wurde – im Gegensatz zur Regierungspolitik unter Klaus – für wichtiger erachtet als die Bekämpfung der Inflation. Als nachfrageorientiertes Modell steht dieses Wirtschaftskonzept in direkter Konkurrenz zu dem von Václav Klaus vertretenen angebotsorientierten Konzept. Die Finanzierung der zahlreichen geplanten Subventionen stand allerdings aufgrund der Situation der tschechischen Staatsfinanzen infrage.

Den ersten Niederschlag fand dieses Konzept in der „Wirtschaftsstrategie des EU-Beitritts“ von Mai 1999 (1999). Das Dokument formuliert neue Prioritäten einer mittelfristigen Wirtschaftsstrategie (wie sie erstmalig ein Jahr zuvor von der Übergangsregierung aufgestellt worden war) auf der Basis der sozialdemokratischen Regierungserklärung. Diese Prioritäten betrafen in erster Linie aktive Industrie-, Landwirtschafts- und Exportförderungspolitiken zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und zur Belegung des Wirtschaftswachstums. Der *National Employment Plan* (NEP) – ebenfalls vom Mai 1999 - enthielt die erste explizite Formulierung beschäftigungspolitischer Ziele der Regierung seit Existenz der Tschechischen Republik und wurde einerseits mit Bezug auf die verschärften Arbeitsmarktprobleme, andererseits aber auch als Bestandteil der tschechischen Beitrittsstrategie ausgearbeitet.

¹³⁰ So stieg etwa die Zahl der von den Ministerien vorgelegten Gesetzesentwürfe zur Harmonisierung mit dem EU-Recht stark an.

¹³¹ Tschechien ist seit 1993 Mitglied des Europarats. Es hat die Europäische Sozialcharta (von 1961) bereits 1992 unterschrieben, aber erst 1999 ratifiziert und in Kraft gesetzt. 2000 unterschrieb Tschechien dann auch die zwischenzeitlich überarbeitete Charta (von 1996).

Die aktualisierte Version des NPAA vom Mai 1999 widerspiegelte dann die zwischenzeitlichen Fortschritte in den Integrationsbemühungen und bezog sich insbesondere auf die *Medium-term Economic Strategy for the Integration of the Czech Republic within the EU* sowie die Ergebnisse des *screening*, das zwischen April 1998 und Mai 1999 mit Tschechien durchgeführt worden war. Im Dezember 1999 beschloss die Kommission nach Konsultationen mit den MOE-Bewerberländern, auf der Grundlage eines entsprechenden Ratsbeschlusses und unter Berücksichtigung des regelmäßigen Berichts 1999 aktualisierte APs. Alle NPAAAs wurden daraufhin überarbeitet. Insbesondere wurden „*im Einvernehmen mit dem jeweiligen Land*“ (DG Erweiterung 1999: 3) die Zwischenziele genau definiert. Auf Vorschlag der Europäischen Kommission vom November 2001 revidierte der Rat im Januar 2002 die Beitrittspartnerschaften erneut. Tschechien nahm aber danach kein neues NPAA mehr an. Die Regierung beschloss im April 2002 lediglich eine Aufstellung der noch verbleibenden legislativen und administrativen Aufgaben, die im Juni aktualisiert wurde.

5.4.2. Zusammenfassung der beschäftigungspolitischen Herausforderungen

Wie in Abschnitt 5.2. gezeigt wurde, gab es in Tschechien seit Anfang der 1990er Jahre relativ übersichtliche und stabile Strukturen der staatlichen Beschäftigungspolitik. Die Arbeitsverwaltung verfügte daher 1998 im Prinzip über weitreichende Kompetenzen und moderne Informationssysteme, also eine gute institutionelle Basis für eine flexible Beschäftigungspolitik. Problematisch waren jedoch Ressourcenmängel und kontinuierliche Koordinationsdefizite der staatlichen Stellen mit anderen Arbeitsmarktakteuren. Dieser institutionelle Rahmen der tschechischen Beschäftigungspolitik stand nun im Zeichen der steigenden Arbeitslosigkeit unter einem gewissen internen Veränderungsdruck. Die veränderte Problemsituation korrespondierte mit einer veränderten Problemwahrnehmung durch die neue sozialdemokratische Minderheitsregierung, die beschäftigungspolitische Versäumnisse konstatierte und der Wiederbelebung der Tripartitität und der aktiven Bekämpfung von Arbeitslosigkeit Priorität einräumte. Gleichzeitig erforderte der EU-Beitritt u.a. eine Neuverteilung von Kompetenzen, zum Beispiel bei den Arbeitsinspektionen, die Bereitstellung von ausreichend qualifiziertem Personal („*administrative capacity*“) sowie den Aufbau neuer institutioneller Strukturen (zum Beispiel zum Schutz der Beschäftigtenrechte, ESF). Um die EU-Kompatibilität der tschechischen Arbeitsmarktregulierung zu erreichen, mussten u.a. das Arbeitsrecht (zum Beispiel Arbeitsgesetzbuch, Beschäftigungsgesetz) angepasst, EU-Standards (zum Beispiel sozialer Dialog, Europäische Beschäftigungsstrategie) implementiert und neue politische Strategien (zum Beispiel zu Gleichstellung, HRD) entwickelt werden.

Mit dem Beginn der intensivierten Heranführungsstrategie bekamen die EU-Kriterien und –Maßstäbe deutlich verstärkte Relevanz für die Reformstrategien der Beitrittsländer, allerdings in von Bereich zu Bereich unterschiedlichem Maße. So stellt zum Beispiel der erste Fortschrittsbericht von 1998 relativ große Diskrepanzen zwischen den Prioritäten, welche die EU in der Beitrittspartnerschaft setzte, und denen, die im tschechischen NPAA zum Ausdruck kommen, fest (Kommission 1998). Insbesondere die Bereiche Verwaltungsreform, Justiz und Innenpolitik wurden aus EU-Sicht unzureichend behandelt, im Bereich der Wirtschaftsreformen und des Binnenmarktes gab es teilweise Übereinstimmungen. Relativ große Aufmerksamkeit widmeten die Tschechen dagegen dem Bereich Umwelt und – obschon aus EU-Sicht zum damaligen Zeitpunkt von nachrangiger Bedeutung – Arbeitsmarktfragen. Dies macht deutlich, dass Beschäftigungspolitik 1998 einer der Bereiche war, in denen die tschechische Regierung hohen Reformbedarf sah. Die ohnehin zu erbringenden Anpassungsleistungen an die EU-Regulierungen wurden in der tschechischen Beschäftigungspolitik daher zum willkommenen Mittel, diesen Reformprozess in Gang zu setzen. Zu Beginn der Beitrittsverhandlungen lagen beschäftigungspolitische Transfers im Sinne einer Europäisierung also mindestens ebenso im Interesse der tschechischen Regierung wie der Europäischen Kommission.

Die Beitrittspartnerschaften bzw. die Berichte über die Fortschritte bei der Vorbereitung auf den EU-Beitritt legten eine Reihe von „harten“ Bedingungen hinsichtlich der Übernahme sozialrechtlicher EU-Regulierungen und institutioneller Reformen als Handlungsprioritäten fest (s. Abschnitt 5.3.1.). Hierbei handelte es sich um spezifische und absolute Anforderungen für den EU-Beitritt (Anwendung des EU *hard law* ab Beitrittsdatum), bei denen die Kandidaten nur einen geringen Entscheidungsspielraum besaßen. Im Beitrittsprozess sollte schließlich - wie von EU-Seite bereits vor den Verhandlungen immer wieder betont wurde – gemäß den Kopenhagen-Kriterien von den Kandidatenländern der gesamte *acquis* übernommen und implementiert werden (s. Abschnitt 2.3.1.). Dazu zählte im beschäftigungspolitischen Bereich vor allem die Übernahme der arbeitsrechtlichen Richtlinien, die mit besonderem Nachdruck in den Bereichen Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz sowie Chancengleichheit, welche umfangreiche institutionelle Implikationen haben, eingefordert wurde. Zahlreiche Empfehlungen hinsichtlich Änderungen in der Arbeitsmarktpolitik bis hin zur Ausgestaltung der Steuersysteme bzw. der Beiträge zum sozialen Sicherungssystem waren darüber hinaus Gegenstand der im Rahmen des JAP 2000 festgestellten beschäftigungspolitischen „weichen“ Anforderungen für den EU-Beitritt. Hier besaßen die Kandidaten substantiellen Spielraum bei der Umsetzung, da es sich um letztlich unverbindliche Bedingungen handelte. „Hartes“ Kriterium, das auch in den Fortschrittsberichten bewertet wurde, war lediglich die Existenz einer nationalen Beschäftigungsstrategie, nicht ihr Inhalt:

“The National Action Plan for Employment is a tool for the assessment. In the assessment report it was positively evaluated that it exist. In my view, this is a bit superficial, because it is impossible to join the EU without this plan, but nobody is taking the responsibility, there is no real control or evaluation.” (Interview 17, MPSV, April 2003)

Insgesamt stellten diese umfassenden Anforderungen - selbst in einem relativ wenig entwickelten Politikbereich der EU – jedoch einen enormen Transfer- und Reformbedarf her. Dabei ist festzuhalten, dass die Reformforderungen der Kommission aus deren (offizieller) Sicht gleichzeitig den Interessen der Beitrittsländer entsprachen: rhetorisch werden immer wieder gemeinsame Absichten konstruiert („*Joint Assessment of Employment Policy Priorities*“). Dieses Vorgehen diente der Legitimation der Kommissionsposition und der Überzeugung ihrer Verhandlungspartner, d.h. der kognitiven Absicherung der beabsichtigten *policy transfers*.

Maßnahmen bezogen auf die meisten Prioritäten der Beitrittspartnerschaft wurden gestartet, aber nicht umfassend verwirklicht, so dass in den Fortschrittsberichten stets „weitere Anstrengungen“ gefordert wurden. Der Bereich „Beschäftigung und Soziales“ gehörte jedoch in Tschechien zu denen, in denen die EU „besonders befriedigende“ Fortschritte konstatierte. Auch hatte die Tschechische Republik frühzeitig damit begonnen, mittelfristige Prioritäten der Beitrittspartnerschaft in Angriff zu nehmen. Die Vorbereitungen für den *Employment Policy Review* waren in Tschechien Ende 1999 bereits

weit fortgeschritten, und auch im Bereich Chancengleichheit war die Gesetzgebung schon teilweise angepasst worden. Im Laufe des Jahres 2000 wurden weitere Teile des beschäftigungspolitischen *acquis* übernommen (Regelungen zu Arbeitszeit und Massenentlassungen, Gleichstellung, Elternzeit, Arbeitsentgelt, und Behinderten) und mit dem Aufbau eines staatlichen Kontrollsystems zu Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz begonnen. Mit den im Januar 2001 in Kraft getretenen Änderungen des Arbeitsgesetzbuchs wurde mit Ausnahme der Bestimmungen über die Entsendung von Arbeitnehmern und die Einsetzung europäischer Betriebsräte der gesamte Besitzstand in diesem Bereich umgesetzt.

Im Ergebnis der Beitrittsverhandlungen, die im Dezember 2002 abgeschlossen wurden, wurden alle beschäftigungspolitischen Reformanforderungen der EU von den Beitrittsländern akzeptiert, lediglich die Transferzeiträume wurden in einigen wenigen Fällen ausgedehnt: Lettland, Polen und Slowenien konnten verschiedene Übergangsfristen im Bereich Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz vereinbaren, die allerdings die Übernahme der entsprechenden Direktiven nur auf spätestens 2005 verschoben.¹³² Demgegenüber steht eine auf EU-Initiative zustande gekommene Übergangsfrist für die Freizügigkeit von bis zu sieben Jahren, abhängig von nationalen Maßnahmen der einzelnen Mitgliedsstaaten. Diese Verhandlungsergebnisse zeigen ganz klar, dass die Absicht der Europäischen Kommission, den gesamten *acquis* bereits vor dem Beitritt auf die Kandidatenländer zu übertragen, im wesentlichen durchgesetzt werden konnte. Darüber, inwieweit sie sich mit den genuinen Reformabsichten der Beitrittsländer – speziell Tschechiens - decken, kann man nur spekulieren, da die entsprechenden politischen *statements* natürlich nicht losgelöst von der generellen Beitrittsabsicht betrachtet werden können. D.h. die von der EU eingeforderten Reformen lagen zumindest insofern im nationalen Interesse der Kandidatenländer, als die (wenigstens formale) Erklärung entsprechender Reformabsichten Voraussetzung für die Möglichkeit des EU-Beitritts war. Der Handlungsspielraum der Beitrittsländer variierte hier – wie der der Mitgliedsstaaten – entsprechend der Form der zu übernehmenden EU-Regulierung: während im Bereich des *hard law* relativ gut überprüft werden konnte, wie weit die Anpassung vorangeschritten war, waren die Kontrollmöglichkeiten im Bereich des *soft law* eher prozeduraler Natur. Immerhin machen die vereinbarten Übergangsfristen deutlich, dass es zumindest im Bereich Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz Interessenkollisionen zwischen Europäischer Kommission und Beitrittsländern gab. Auch Tschechien hatte die Beantragung einer Übergangsfrist in diesem Bereich erwogen:

„We considered to apply for a transition period concerning directive 89/655 on minimum standards at work for health and safety [work equipment, A.S.], as it seems to be the most expensive one. But as we could not provide some data on it, just estimations, we decided not to apply for a transition period.“ (Interview 15, MPSV, Februar 2003)

¹³² Außerdem vereinbarte Malta eine Übergangsregelung im Bereich Arbeitsrecht.

5.4.3. Bewertung des beschäftigungspolitischen Anpassungsbedarfs

Der in Abschnitt 4.4. für alle MOE-Beitrittsländer überblicksartig festgestellte *misfit* muss für die tschechische Fallstudie aufgrund der in diesem Kapitel vorgestellten Ergebnisse modifiziert werden. Zwar stimmen die von der EU geforderten Anpassungen mit dem allgemein identifizierten *misfit* im Großen und Ganzen überein, jedoch weicht die Bewertung der Anpassungslücken von tschechischer Seite z.T. davon ab. So war etwa der hohe *misfit* im Bereich der Beschäftigungsstrategie, der sich u.a. in der kurzfristigen Priorität der Beitrittspartnerschaft 1999 zur Entwicklung einer nationalen Beschäftigungsstrategie dokumentiert, aus tschechischer Sicht – unter Verweis auf den *National Employment Plan* von 1999 – lediglich niedrig (d.h. bezieht sich nur auf die Entwicklung einzelner Instrumente und Maßnahmen). Tatsächlich lässt sich für diesen Fall eine – aus institutionalistischer Europäisierungsperspektive unerwartet – rasche Verringerung des Anpassungsbedarfs durch die vorausseilende Übernahme der beschäftigungspolitischen Leitlinien konstatieren. Unter Einbeziehung der im JAP 2000 geforderten institutionellen Reformen der Steuer- und Sozialsysteme muss man daher für den tschechischen Fall von einem mittleren Anpassungsbedarf bis zum EU-Beitritt und daher insgesamt weniger Umsetzungsschwierigkeiten als in anderen MOE-Ländern ausgehen. Verzögerungen lassen sich dennoch aufgrund der Unverbindlichkeit der EU-Anforderungen in diesem Bereich und des aus tschechischer Perspektive nur geringen Anpassungsbedarfs erwarten.

Im Bereich der ESF-Vorbereitungen weicht die tschechische Einschätzung insofern von der der EU ab, als dass sie die Anpassungslücke statt als mittel eher als hoch einschätzt. Während die EU hauptsächlich auf den notwendigen Aufbau der entsprechenden institutionellen Kapazitäten verwies, waren aus tschechischer Sicht alle drei Elemente eines paradigmatischen Politikwandels nötig: Entwicklung einer (nicht vorhandenen) HRD-Strategie und mehrjähriger Programmplanung, Aufbau entsprechender institutioneller Strukturen und prozedurale Vorbereitung auf die ESF-Implementation. Dass die EU in der Beitrittspartnerschaft 2002 auf dringenden Handlungsbedarf im Bereich der ESF-Vorbereitungen verweist, scheint die tschechische Einschätzung zu bestätigen. Allerdings hat sich auch der Anpassungsdruck seitens der EU im Zeitverlauf erhöht, etwa durch die Ausweitung der dezentralen Durchführung der Phare-Programme ab 2001.

Für die Harmonisierung des Arbeitsrechts stimmen die EU- und die tschechische Einschätzung der Anpassungslücken im Wesentlichen überein: ein überwiegend mittlerer *misfit* und ein relativ hoher Anpassungsdruck durch die Prioritätensetzung der Kommission ließen eine eher komplikationslose Umsetzung des EU-Arbeitsrechts erwarten. Im Detail gab es allerdings geringfügige Unterschiede. Während die Übernahme der Richtlinien zu Arbeitsbedingungen (s. Tabelle 1 im Anhang) aus EU-Sicht eher niedrigen *misfit* implizierte, verwies die tschechische Regierung auf die damit verbundenen Kostensteigerungen (s. Abschnitt 5.3.2.). Umgekehrt schätzte sie die Anpassungslücken in bezug auf Antidiskriminierung und Gleichstellung eher als niedrig ein, wobei allerdings anzumerken ist, dass die zwei zu übernehmenden Antidiskriminierungs-Richtlinien auch erst 2000 beschlossen wurden. In Bezug auf diese beiden Bereiche war daher mit gewissen Verzögerungen in der Umsetzung zu rechnen.

Im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit schätzte die tschechische Regierung den Anpassungsbedarf in bezug auf die Anerkennung beruflicher Qualifikationen unter Verweis auf den institutionellen Reformbedarf eher als mittel statt als niedrig ein, während in bezug auf die Koordination der Systeme der sozialen Sicherheit beide Seiten ebenfalls eine mittlere Anpassungslücke konstatierten. Die Umsetzung ließ daher keine größeren Schwierigkeiten erwarten.

Der wichtigste beschäftigungspolitische Akteur und verantwortlich für die tschechischen Beitrittsvorbereitungen in bezug auf Kapitel 13 (Sozialpolitik und Beschäftigung) sowie die Koordination der sozialen Sicherungssysteme in Kapitel 2 (Freizügigkeit) war das Ministerium für Arbeit und soziale Angelegenheiten (MPSV, s.a. Abschnitt 5.2.). Im dort eingerichteten 7. Ressort (Europäische Integration und internationale Beziehungen) wurde im Zuge der Beitrittsvorbereitungen ein insgesamt eher niedriger, in weiten Teilen technischer Anpassungsbedarf gesehen:

“There are new responsibilities and new activities included in our normal workload. Also, we have to change our information system, for example for accession we need EURES. Currently we are starting a new information base for ESF, and there are all kinds of technical problems with this. Also, we have to adopt all activities from European policies. We started with the preparation of National Action Plans, and also signed the JAP, and we cooperate with Phare, now ESF. These are new responsibilities, and the challenging problem is our limited staff - in terms of quality and number of staff.” (Interview 10, MPSV, Juli 2003)

In diesem Zitat klingt bereits an, dass die größten Probleme im Bereich der institutionellen Kapazitäten des Arbeitsministeriums zur Abdeckung des erweiterten Aufgabenspektrums lagen, vor allem auch im Hinblick auf das vorhandene Budget. Indirekt ergab sich aus den EU-Anforderungen für die tschechische Beschäftigungspolitik aus Sicht des Arbeitsministeriums außerdem ein mittlerer Anpassungsbedarf im institutionellen Bereich hinsichtlich der Zuständigkeiten und Kooperation:

„One of the main tasks was the policy coordination. In the Czech Republic, there is „ressortism“, that is a sharp differentiation of tasks according to different ressorts, ministries and levels which do not cooperate. Also, the cooperation with social partners was not established. The specific characteristics of the National Employment Plan is, that it is not a national plan like in the EU, but a state plan. It puts obligations to ministries and social partners, but they were not involved. Also, the central level is employed, but no regional actors.” (Interview 17, MPSV, April 2003)

Aus Sicht des Arbeitsministeriums bestand die Erwartung, die EU-Beschäftigungspolitik als Vehikel für eine mittel- und langfristige Strategieentwicklung in Tschechien zu nutzen. Im MPSV hatte es über mehrere Jahre hinweg immer wieder Versuche gegeben, spezifische beschäftigungspolitische Maßnahmen und Ziele auf Regierungsebene durchzusetzen, die aber an der mangelnden Koordination (s. Abschnitt 5.2.), den politischen Verhältnissen in der Koalitionsregierung bzw. der Prioritätensetzung angesichts des Haushaltsdefizits gescheitert waren:

“We at the Ministry of Labour and Social Affairs don’t want just some short-term instruments, we want to define government principles and long-term goals at two levels: for the time of its mandate, and until 2010. In the light of the high unemployment of 10%, everybody is discussing the issue, the Prime Minister is mentioning it all the time – but there is no real strategy. The probability of changing things into this direction is there. Thanks to our future membership in the EU, I think these changes will come true. Probably, it is going faster than if we wouldn’t become a member. Otherwise the chances would be worse. One can say, EU accession is speeding up the whole process.” (Interview 17, MPSV, April 2003)

Aus dem in diesem Kapitel identifizierten Anpassungsbedarf und der in Abschnitt 5.2. diskutierten Differenzierung nach unterschiedlichen Regulierungsinstrumenten ergibt sich für die folgende Analyse verschiedener Europäisierungsprozesse die These, dass die Stärke des *misfit* vor allem in bezug auf (1) die Übernahme von Richtlinien (Arbeitsrecht und Anerkennung beruflicher Qualifikationen) sowie (2) die Koordination der Systeme der sozialen Sicherheit relevant war. Dies bedeutet, dass – wie oben dargestellt – in diesen Bereichen vermutlich wenig Umsetzungsprobleme auftraten; am ehesten war noch mit Verzögerungen in bezug auf die Richtlinienumsetzung in den Bereichen Antidiskriminierung und Gleichstellung zu rechnen. Bei den ESF-Vorbereitungen müsste für

den Umsetzungserfolg neben der Stärke des *misfit* (hoch) entscheidend sein, wie stark die Implementation des ESF die beschäftigungspolitische Akteurskonstellation in Tschechien veränderte, indem Akteure strukturell aufgewertet wurden, welche die Umsetzung unterstützten (zum Beispiel das MPSV). Dies könnte dazu geführt haben, dass weniger Anpassungsprobleme auftauchten, als allein aufgrund der großen Anpassungslücke zu erwarten gewesen wäre. Im Bereich der Vorbereitung auf die EBS dürfte die Stärke des *misfit* dagegen gar kein ausschlaggebender Faktor sein, sondern der Europäisierungsprozess eher davon abhängen, inwieweit interessierte Akteure die EBS für die Mobilisierung von Unterstützung für beschäftigungspolitische Reformen nutzen konnten.

Im folgenden Kapitel werden daher diese verschiedenen Europäisierungsprozesse einzeln analysiert. Prinzipiell lassen sich folgende Typen der Anpassung unterscheiden, zu denen je unterschiedliche Europäisierungsmodi vermutet werden (s.a. Abschnitt 5.1.1.): a) Anpassung an EU-Direktiven, b) Anpassung an EU-Strategien sowie c) Erfüllung der sich aus dem *acquis* ergebenden institutionellen Bedingungen. Im Bereich Beschäftigung und Sozialpolitik betrifft a) die Harmonisierung des Arbeitsrechts, Gesetzgebung zur Gleichstellung, zwei Anti-Diskriminierungsrichtlinien von 2000 sowie die EU-Gesundheits- und Sicherheitsstandards, b) bezieht sich hauptsächlich auf die Europäische Beschäftigungsstrategie sowie die Bereiche sozialer Schutz und sozialer Dialog, c) umfasst die „*administrative capacity*“ den *acquis* zu implementieren, zum Beispiel auch die Vorbereitung auf den ESF. Jeder dieser beschäftigungspolitischen Europäisierungsprozesse wird im Folgenden beispielhaft für den tschechischen Fall dargestellt.¹³³

¹³³ Hinzu kommt eine mögliche Anpassung an durch den EU-Beitritt veränderte Problemsituationen (etwa im Bereich Arbeitsmigration), die jedoch in dieser Arbeit nicht systematisch untersucht wurde.

6. Die Europäisierung der tschechischen Beschäftigungspolitik 1998-2004

6.1. Hard law-Effekte: Die Harmonisierung des Arbeitsrechts

Arbeitsrechtliche Reformen im Beitrittsprozess

Das tschechische Arbeitsrecht beruht auf drei grundlegenden Gesetzen: dem Arbeitsgesetzbuch, dem Beschäftigungsgesetz und dem Gesetz über Kollektivverhandlungen (s.a. 5.2.2.). Im JAP 2000 wurden im arbeitsrechtlichen Bereich folgende Anpassungen gefordert:

- für das Beschäftigungsgesetz (bestehend aus dem föderalen und dem tschechischen Gesetz von 1991) im Hinblick auf *„newly emerging problems and requirements of the labour market, and with regard to the policies of EU member States and the European Social Fund“*,
- für das Arbeitsgesetz (die entsprechende Änderung war 2000 bereits auf dem Weg und sollte z.T. am 1.7.2000, z.T. am 1.1.2001 in Kraft treten), insbesondere im Hinblick auf *„consolidation of the basic annual paid-leave from three to four weeks, limiting over-time work, scheduling of working hours (40 hours/week), introduction of parental leave, and flexible work arrangements“*,
- für ein neues Arbeitsinspektionsgesetz (war bereits in Vorbereitung, sollte 2003 in Kraft treten – das entsprechende Gesetz Nr. 251/2005 Slg. trat aber erst im Juli 2005 in Kraft¹³⁴), *„to review priorities and approaches in the field of labour inspection and to redefine the role of state inspection carried out so far“*,
- für die Lohngesetzgebung (Veränderungen sollten ebenfalls 2003 in Kraft treten).

Im Zuge der Beitrittsvorbereitungen hat es tatsächlich eine Reihe wichtiger legislativer Veränderungen im Arbeitsrecht gegeben. Allein das Arbeitsgesetzbuch wurde im Beitrittsprozess, zwischen 1999 und 2002, nicht weniger als 16mal verändert (demgegenüber zehn Veränderungen in der ersten Transformationsphase zwischen 1991 und 1996 und ebenfalls zehn aus der sozialistischen Ära zwischen 1965 und 1988).

¹³⁴ Mit diesem Gesetz wurde eine neue Institution, die Staatliche Arbeitsinspektion (Státní úrad inspekce práce – SÚIP) mit acht regionalen Inspektoraten, für den Bereich Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz geschaffen. Sie integriert die Aufgaben der Vorgängerbehörde (des Tschechischen Amtes für Arbeitssicherheit) und einen Teil der Aufgaben der Inspektorate der Arbeitsämter (vgl. Hála 2006).

Obwohl es sich dabei meist um marginale Änderungen handelte,¹³⁵ kann man sagen, dass praktisch permanent legislative Anpassungen im Arbeitsrecht stattfanden. Die wichtigste Erweiterung des Arbeitsgesetzbuchs fand 2000 statt und diente faktisch ausschließlich der Übernahme aller EU-Richtlinien aus dem Bereich Arbeitsbedingungen, Information und Konsultation der Beschäftigten. Diese Änderungen (Gesetz Nr. 155/2000 Slg.) erweiterten u.a. den Spielraum für die Kooperation der Sozialpartner auf Unternehmensebene (in Bezug auf flexible Arbeitsorganisation, Arbeitszeit und Arbeitsbeziehungen), ließen private Arbeitsvermittlung zu und adaptierten die EU-Richtlinien zum Gesundheits- und Arbeitsschutz. Sie bedeuteten auch eine Verlängerung des Jahresurlaubs von drei auf mindestens vier Wochen, begrenzten die Überstunden, setzten die reguläre Wochenarbeitszeit auf 40 Stunden fest, führten den Elternurlaub sowie den Betriebsrat ein und führten das Prinzip der Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Detail aus. Auch die indexierte Anpassung des Mindestlohns wurde in das Arbeitsgesetz aufgenommen: der Mindestlohn sollte nun jeweils zu Jahresbeginn festgelegt werden und die Entwicklung der Konsumentenpreise berücksichtigen (s.a. Abschnitt 5.2.2. zur früheren Festsetzung des Mindestlohns). Diese Arbeitsgesetzreform trat am 1.1.2001 in Kraft.¹³⁶

„This amendment was just for adopting the acquis, because there are very big discussions about future shape of Labour Code, but there is no agreement between Social partners. So, government decided that this big amendment from year 2000 should concentrate only on EU questions, not other ones.“ (Interview 12, ČMKOS¹³⁷, Januar 2003)

¹³⁵ Damit sind zum Beispiel Anpassungen an andere gesetzliche Veränderungen gemeint, etwa infolge von Verwaltungsreformen.

¹³⁶ Erst mit dem EU-Beitritt Tschechiens wirksam wurden die gleichzeitig beschlossene Regelung der arbeitsrechtlichen Zuständigkeit bei Beschäftigung in anderen EU-Mitgliedsstaaten sowie die Regelungen zu Informations- und Konsultationsrechten in transnationalen Unternehmen bzw. zur Einrichtung Europäischer Betriebsräte.

¹³⁷ „Českomoravská konfederace odborových svazů“ – die tschechische Dachvereinigung der Gewerkschaften

Zum Januar 2004 trat eine weitere sogenannte „Euronovelle“ des Arbeitsgesetzbuchs in Kraft, mit der die zwischenzeitlich in Kraft getretenen EU-Richtlinien zum Diskriminierungsverbot übernommen wurden. Außerdem sollte sie zum Beispiel auch dazu beitragen, die Praxis der „Verkettung“ von befristeten Arbeitsverträgen einzudämmen, indem die Gesamtlaufzeit von befristeten Arbeitsverhältnissen, die mit einem Arbeitgeber nacheinander eingegangen werden können, auf höchstens zwei Jahre begrenzt wurde (abgesehen von einigen gesetzlich festgelegten Ausnahmen). Zudem gab es im Gefolge der ersten Euronovelle eine Grundsatzdiskussion über eine komplette Neuauflage des Arbeitsgesetzbuchs, das in seiner Grundstruktur ja noch aus sozialistischer Zeit stammte. Daraus ergaben sich v.a. Probleme im Verhältnis von Arbeitsgesetzbuch und Bürgerlichem Gesetzbuch sowie bei den Pflichten nichtstaatlicher Arbeitgeber zum Schutz der Arbeitnehmer (vgl. Hanslik 2004).¹³⁸

Das Arbeitsgesetzbuch und das ebenfalls aus den 1960er Jahren stammende Arbeitssicherheitsgesetz (Gesetz Nr. 174/1968 Slg., „über die Beaufsichtigung der Arbeitssicherheit“) regelten auch den Bereich der Arbeitssicherheit (zum folgenden vgl. ebd.). Das Arbeitsgesetzbuch bevollmächtigte dabei hauptsächlich die Regierung sowie das Amt für Arbeitssicherheit (ASA), die Details in untergesetzlichen Vorschriften (Regierungsverordnungen und Kundmachungen des ASA) zu regeln, bestimmte die Grundpflichten der Beteiligten und verwies für die konkreten Pflichten auf spezielle Gesetze und die genannten Vorschriften. Bis 2001 wurden in diesen Vorschriften nur die Bedingungen für gefährliche Arbeitsstellen geregelt. Danach wurden mehrere Regierungsverordnungen erlassen, um die entsprechenden EU-Rechtsvorschriften zu übernehmen. Die wichtigsten EU-Richtlinien wurden durch die Regierungsverordnung Nr. 178/2001 Slg. in tschechisches Recht implementiert und regelten ab Juni 2001 erstmals allgemein die Bedingungen des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer am Arbeitsplatz.¹³⁹

Außerdem trat im Juli 2000 das neue Gesetz zum Schutz der Beschäftigten im Falle der Insolvenz in Kraft (Nr. 118/2000 Slg.), mit dem die Richtlinie 80/987/EEC vollständig übernommen wurde. Die Verantwortung für die Zahlungen an die (ehemaligen) Beschäftigten insolventer Unternehmen wurde damit von den Insolvenzverwaltern an die Arbeitsämter übertragen und spezifische staatliche Mittel dafür im Budget des Arbeitsministeriums bereitgestellt.¹⁴⁰

¹³⁸ Seit dem 1.1.2007 ist ein neues Arbeitsgesetzbuch mit mehr Privatautonomie in Kraft (Nr. 262/2006 Slg.).

¹³⁹ Diese Verordnung bestimmt ausführlich die Beleuchtung und Belüftung der Arbeitsstelle, die Temperaturbedingungen am Arbeitsplatz, die Feststellung detaillierter Grenzwerte für die chemische und physische Belastung von Arbeitnehmern, Anforderungen an Arbeitsräume und –positionen, Pausenansprüche bei höherer Belastung, Voraussetzungen für Computerarbeit, die hygienische Ausstattung der Arbeitsplätze sowie die möglichen Geldstrafen durch die Arbeitssicherheitsinspektorate.

¹⁴⁰ Im ersten Jahr fast 136 Mill. Kronen (MPSV 2005).

Die tschechischen Gewerkschaften verbuchten diese Umsetzung der entsprechenden EU-Richtlinie als Erfolg ihrer Interessenpolitik:

„Wir hatten zwar gute Arbeitsgesetze von 1990, aber die stimmten eben in vielem nicht mit der EU überein. Und da haben wir 1997 einen Fehler gemacht: Wir haben keine Opposition gemacht dagegen, dass viele Betriebe keine Sozialversicherungen zahlten, also Arbeitgeberbeiträge zur Arbeitslosen- und Krankenversicherung, auch viele Staatsbetriebe oder große ausländische Unternehmen. Und in der Krise wurde dann oft auch der Lohn nicht ausgezahlt, und die Beschäftigten haben das mitgemacht, weil es hieß: wenn wir Pleite machen, seid Ihr Euren Job los, da müssen wir alle zusammen Opfer bringen: „Wir sitzen alle in einem Boot.“ Da haben wir dann, zu spät, aber immerhin, ein Gesetz durchgesetzt, das auch in Übereinstimmung mit der EU steht, dass die Beschäftigten vor den Arbeitsgerichten ihren Lohn einklagen können, und wenn nicht, muss das Unternehmen Insolvenz anmelden und dann springt der Staat über die Arbeitsämter für die Lohnzahlungen ein und bekommt dann das Geld falls möglich aus der Insolvenzmasse zurück.“ (Interview 7, ČMKOS, Mai 2003)

“An example is the regulation of crisis and bankruptcy. We had some period, when it was very difficult for people to get the salaries and wages, when enterprises had problems. Therefore the trade unions took the initiative to adopt a special law. Now people can get money with priority from the labour offices, until the situation is better. This process started after the crisis in 1997/98 and went through the tripartite structures in 1999. Our legal department wrote a suggestion and then, there were negotiations. The situation was so serious, that there was no conflict on the issue.” (Interview 16, ČMKOS, Januar 2003)

Die wichtigsten EU-bezogenen Arbeitsmarktreformen waren damit bereits 2001 in Kraft (u.a. Arbeitsgesetz, Arbeitssicherheit, Gleichstellungsrecht, Garantiefonds für Arbeitnehmer, Investitionsförderungsgesetz, Vorruhestandsregelungen), d.h. deutlich vor dem anvisierten EU-Beitritt. Es gab bei diesem Europäisierungsprozess praktisch keine politische Diskussion darüber, wie das EU-Arbeitsrecht in das bestehende System passt (oder eben nicht). Die Umsetzung der gesetzlichen Regelungen blieb aber aufgrund fragmentierter Zuständigkeiten und Kooperationsproblemen der Ministerien unzureichend:

„We are quite satisfied with progress in this respect, although there remain some things to be done. These norms, like security at work, social inclusion and equal opportunities, are basically about hindering social dumping and ensure the functioning of the single market. And adopting to it has quite extensively influenced the Czech employment policy in a formal way. Now the problem lies with implementation of these norms as for instance the work of labour inspection and cooperation, especially between Ministries. There is a very sectoral view dominating in the Czech Republic, so there are for instance different inspections for health, one from the health ministry, one from the labour ministry. We would like to see more progress in this respect.” (Interview 14, Delegation of the EC, Februar 2003)

„But the greatest problem is staff and budget. Other ministries have higher problems to adapt all law changes. Generally, we haven't so bad results: May be 99% is accepted. Our legislation is fully compatible.” (Interview 10, MPSV, Juli 2003)

Bis zuletzt offen blieb im arbeitsrechtlichen Bereich i.e.S. lediglich die politische Diskussion über die neuen EU Anti-Diskriminierungsrichtlinien. Aber auch das neue Arbeitsinspektionsgesetz, das die Aufgaben der staatlichen Aufsichtsbehörden umverteilte, trat erst nach dem EU-Beitritt, nämlich im Juli 2005, in Kraft (s.o.).

Das Beschäftigungsgesetz wurde ebenfalls erst mit Wirkung vom 1.10. 2004 grundlegend erneuert (u.a. bezüglich der Kompetenzverteilung zwischen staatlichen Arbeitsämtern und privaten Arbeitsagenturen bei der Arbeitsvermittlung). D.h. bis zum EU-Beitritt waren im Prinzip unverändert die zwei Beschäftigungsgesetze aus der Anfangszeit der Transformation (Gesetz Nr. 1/1991 Slg. und Gesetz Nr. 9/1991 Slg.) gültig. Zum 1.10.1999 trat allerdings eine Änderung des Beschäftigungsgesetzes in Kraft, die - in Harmonisierung mit der EU-Gesetzgebung - die Diskriminierung nach Geschlecht beim Zugang zu und der Ausübung von Beschäftigung explizit verbot. Ebenso wurde in das Lohn- und das Gehaltsgesetz zum 1.1.2001 der Grundsatz „gleicher Lohn für gleiche Arbeit von Männern und Frauen“ aufgenommen.¹⁴¹ Das Kollektivverhandlungsgesetz (Gesetz Nr. 2/1991 Slg.) wurde 2000 und 2002 erweitert (davor drei Veränderungen 1991 und 1995) und ist wie das Gehaltsgesetz (Nr. 143/1992 Slg., für Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst) nach wie vor gültig:

“Even collective bargaining act is not very useful – no, but it is not satisfying our current needs, because it was adopted immediately after revolution, and with no experience at all. And nowadays it is clear that it should be changed very much, but there is no agreement how – so we agreed there will be no changing of this collective bargaining act.” (Interview 12, ČMKOS, Januar 2003)

Im Gegensatz zu anderen Reformvorhaben (Neufassung des Arbeitsgesetzbuchs, Novelle des Beschäftigungsgesetzes, neues Arbeitsinspektionsgesetz, Reform des Kollektivvertragsrechts) gab es für die Reform des Arbeitsgesetzbuchs sehr eindeutige und konkrete Gründe, nämlich die notwendige Übernahme der einschlägigen EU-Richtlinien. Die anderen Reformvorhaben waren dagegen eher indirekt mit dem EU-Beitritt verbunden (Anpassung an *soft law*, institutionelle Verbesserungen) und beinhalteten wesentlich mehr rein nationale Themen. Dies machte ihre Umsetzung schwieriger und verzögerte sie daher. Im Folgenden wird hauptsächlich die Reform des Arbeitsgesetzbuchs in Vorbereitung auf den EU-Beitritt näher untersucht, da es hier die meisten Veränderungen gab.

¹⁴¹ Das Lohngesetz (Nr. 1/1992 Slg.) wurde mit dem neuen Arbeitsgesetzbuch von 2007 aufgehoben, zusammen mit 60 weiteren eigenständigen Rechtsvorschriften, die in das Arbeitsgesetzbuch integriert wurden (u.a. die Regierungsverordnung über die Festlegung von Mindestlohntarifen - Nr. 333/1993 Sb. - und die über den Mindestlohn - Nr. 303/1995 Sb.).

Der politische Prozess zur Reform des Arbeitsgesetzbuchs

Die analytische Durchsicht des *acquis* für Tschechien (bilaterales *screening*), der erste Schritt der Beitrittsverhandlungen, begann im April 1998 und wurde im Mai 1999 beendet. Im Rahmen des *screening* wurde der Anpassungsbedarf ermittelt und zunächst mit der Übernahme von 13 arbeitsrechtlichen EU-Richtlinien in das tschechische Arbeitsgesetzbuch begonnen.¹⁴² Die Arbeitsrechtsabteilung des MPSV machte hierzu stückweise Vorschläge zur Übernahme der einzelnen Richtlinien (zum Beispiel Repräsentation der Beschäftigten, Arbeitszeiten, Urlaub, Entlohnung etc.). Anschließend wurden im Verlauf des Jahres 1999 die Sozialpartner einbezogen, indem das MPSV der Arbeitsrechtsgruppe beim Tripartistischen Rat seine Vorschläge in Form von Thesen (Paragraphenentwürfen) übermittelte. Dem folgten eine interne Verständigung in den einzelnen Interessengruppen sowie ein schriftlicher Austausch von Positionen und schließlich mündliche Verhandlungen. Diskutiert wurden hier u.a. die Auswirkungen der verkürzten Wochenarbeitszeit auf die Bezahlung von Pausen (im alten Arbeitsgesetzbuch waren die Pausen Bestandteil der Arbeitszeit, dies sollte mit der Anpassung an das EU-Recht geändert werden), die Bestimmungen zur Chancengleichheit und die Frage, welche Informations- und Konsultationsrechte den Arbeitnehmervertretungen gegeben werden sollten:

„Der Vorschlag des Arbeitsministeriums richtete sich ausschließlich auf die Übernahme von EU-Normen, in diesem Zusammenhang waren allerdings einige Probleme zu lösen. Zum Beispiel sollte die Pausenregelung neu gestaltet werden (unbezahlt statt bezahlt), in Zusammenhang mit der EU-induzierten Verkürzung der Wochenarbeitszeit. Weitere Themen waren equal opportunities, welche Rechte auf Information und Konsultation gegeben werden sollten, die Möglichkeit der Einrichtung eines Betriebsrats usw. Die in Kraft getretene Novelle des Arbeitsrechts behandelt ausschließlich diese EU-Themen, mit einer kleinen Ausnahme, nämlich der Anti-Konkurrenzklausele.“ (Interview 3, KZPS¹⁴³, Februar 2003)

Wegen der Frage der Beschäftigtenvertretung (Einrichtung eines Betriebsrates) kam es sogar für zwei Monate zu einer Unterbrechung der Verhandlungen. Schließlich erarbeiteten die Sozialpartner einen gemeinsamen Gesetzesvorschlag, der wiederum mit dem Arbeitsministerium verhandelt wurde. Diskussionspunkte waren an dieser Stelle u.a. die befristete Beschäftigung und die Überstunden. Trotz der umfangreichen Verhandlungen im Tripartistischen Rat (Rat für ökonomische und soziale Vereinbarungen) kam

¹⁴² Die erste Euronovelle des Arbeitsgesetzbuchs betraf damit alle zu damaligen Zeitpunkt gültigen arbeitsrechtlichen EU-Richtlinien mit Ausnahme des Bereichs Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz sowie der Richtlinie zur Zahlungsunfähigkeit, für die eine getrennte Gesetzgebung vorgesehen war. Nicht eingeschlossen war auch die Richtlinie zur Gleichstellung von Frauen und Männern hinsichtlich der betrieblichen Systeme der sozialen Sicherheit, da hier kein Anpassungsbedarf bestand (s. Abschnitt 5.3.2.).

¹⁴³ Die Arbeitgebervereinigung der genossenschaftlichen und staatlichen Unternehmen ist im Tripartistischen Rat vertreten.

es noch innerhalb des gleichen Jahres zu einer Einigung, und die Regierung nahm den Gesetzesvorschlag 2000 an. Anschließend wurde dieser Regierungsvorschlag ausführlich in beiden Kammern des Parlaments diskutiert, wo die starke rechte Opposition (ODS) eine Erweiterung der Euronovelle um die sogenannte Konkurrenzklausele durchsetzte. Diese hat mit der Umsetzung des EU-Rechts nichts zu tun und regelt die Beschränkung der Erwerbstätigkeit spezieller Arbeitnehmer nach Beendigung des Arbeitsvertrags (befristetes Arbeitsverbot in Konkurrenzunternehmen). Mit dieser Erweiterung wurde die Euronovelle im Juni 2000 vom Parlament beschlossen, und das Gesetz trat nach seiner Unterzeichnung zum 1.1.2001 in Kraft.¹⁴⁴

Anfang 2000 gab es ein erneutes *screening* zum zwischenzeitlich angenommenen Gemeinschaftsrecht, und im Laufe des Jahres 2002 begann der Diskussionsprozess um die zweite Euronovelle. Das MPSV machte wiederum Vorschläge für weitere Änderungen aufgrund der neuen EU-Regulierung:

„Jetzt erwarten wir ein neues Amendment zu equal opportunities und befristeten Arbeitsverträgen für dieses Jahr. Diese geht auf neues EU-Recht zurück, und es wird eine sehr kurze Novelle, so 30 bis 40 Paragraphen. Die Novelle wird bereits bearbeitet, und zwar seit einem Jahr. Das Ministerium macht einen Vorschlag, und wir erwarten die Paragraphen im Juni oder Juli – oder auch später, jedenfalls bis zum Ende des Jahres.“ (Interview 3, KZPS, Februar 2003)

In diesem Zusammenhang entbrannte auch eine Diskussion um die grundlegende Neufassung des Arbeitsgesetzbuchs (s.o.):

“There is a fight concerning the Labour Code as some political forces indicate it as a rest of socialist past and against freedom. This is ODS and also CSSD government in coalition with the Union of Freedom. So, there is some pressure to take it away completely. In the moment probably there isn't a majority in the parliament.” (Interview 16, ČMKOS, Januar 2003)

¹⁴⁴ *„Government which means Ministry of Labour has a special department on labour law. This department of labour law drafted some amendment. But it was very big proposal, so it was sent to social partners by part. And every part concerning one directive or one question, for example employees representation, working hours, holidays, remunerations and so on. And social partners discussed this question on their own field, and they sent back their comments. And discussion was very tough, and for two months it was interrupted, because the ministry wanted to make German system of workers representations which means works councils and trade unions both. And trade unions are strongly opposed to this proposal. So, there was for two month big misunderstanding, but works resumed, and we made agreement with employers, and after that with government. And there was no question which was not solved when government adopted this bill and bill was sent to parliament. In parliament there was big rightist opposition to the bill, but centrist opposition parties agreed with the bill, and the bill was approved, strongly against rightist opposition. And the situation was the same in lower Chamber and Senate, and then it was signed by President of Republic and became an Act.“* (Interview 12, ČMKOS, Januar 2003)

„Experts in universities, experts in trade unions, experts in the government – everybody agrees that our labour code is old fashioned, and there should be a brandnew. But there were some querrels with so called „civilists“ [Zivilrechtler, A.S.] which originally proposed that labour contract should be one part of civil code as in Germany. And there was a big opposition from every expert of labour code – from trade unions, from government, and from universities.“ (Interview 12, ČMKOS, Januar 2003)

Abgekoppelt von dieser Grundsatzdiskussion wurde 2003 die zweite Euronovelle im Parlament diskutiert und beschlossen. Sie implementierte die drei EU-Richtlinien zu Gleichbehandlung, Diskriminierungsverbot und befristeten Arbeitsverträgen und verschärfte die Konkurrenzklausel. Diese Novelle trat zum 1.3.2004 in Kraft.

Der wichtigste Akteur bei der Anpassung des Arbeitsgesetzbuchs an die entsprechenden EU-Richtlinien war somit die Arbeitsrechtsabteilung im Arbeitsministerium (federführend für die Ermittlung des Anpassungsbedarfs, Erarbeitung des Gesetzesvorschlags, Verhandlungen mit den Sozialpartnern). Weitere Hauptakteure waren die Regierung (gegenüber der EU verantwortlich für die Festlegung des Anpassungsbedarfs und Einhaltung des Zeitplans, Annahme des Gesetzesvorschlags), die Arbeitsrechtsgruppe beim Tripartistischen Rat bzw. die Repräsentanten der Sozialpartner (Zustimmung zum Gesetzesvorschlag, Erhöhung der Legitimität der Reformen durch Integration der Sozialpartner in den politischen Prozess) sowie das Parlament (Verabschiedung des Gesetzes). Die Europäische Kommission spielte dagegen im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens praktisch keine aktive Rolle.

Bereits der Erweiterung des Arbeitsgesetzbuches 2000, die mit dem Hauptziel der Annäherung des tschechischen Arbeitsrechts an EU-Regulierungen vorbereitet wurde (daneben wurden Einzelaspekte wie zum Beispiel die Flexibilisierung der Arbeitsorganisation durchaus auch als eigenständige Ziele vertreten, etwa im Nationalen Beschäftigungsplan 1999, s. Abschnitt 6.2.¹⁴⁵), ging eine breite Diskussion in Expertenkreisen voraus. Diese betraf hauptsächlich die neuen Vorschriften zu den Arbeitszeiten, Fragen der Beschäftigtenvertretung sowie auch die Gesundheits- und Sicherheitsvorschriften. Obwohl die vorgesehene Umsetzung des EU-Arbeitsrechts sich hauptsächlich auf Bereiche mit eher geringem Anpassungsbedarf bezog (s.a. Tabelle 6.1. auf der folgenden Seite), löste sie aufgrund des relativ hohen Interpretationsspielraums dieser Richtlinien doch einige juristische und politische Kontroversen aus:

„Es gibt viele Möglichkeiten der Umsetzung bei europäischen Normen. Und dann gehen die Verhandlungen zum Beispiel darum, welche von vier Möglichkeiten in Kraft treten soll – aber übernommen werden müssen sie. Das heißt, einerseits sind EU-Normen sehr strikt – in dem Sinne, dass sie auf jeden Fall umgesetzt werden müssen – andererseits sehr unkonkret – sie lassen einen relativ großen Interpretationsspielraum, zum Beispiel im Fall der Regelung befristeter Arbeitsverhältnisse oder von Überstunden.“ (Interview 3, KZPS, Februar 2003)

Die wesentliche Konfliktlinie bezog sich dabei auf das Verhältnis zwischen in den Richtlinien geforderten Verbesserungen des Arbeitnehmerschutzes und Ausnutzung des vorhandenen Handlungsspielraums zugunsten der Flexibilisierung des Arbeitsrechts im Wettbewerbsinteresse. Der größte Konflikt im Tripartistischen Rat ergab sich aus der EU-Richtlinie zur Information und Konsultation der Beschäftigten, da die Gewerkschaften die Einrichtung von Betriebsräten zum Zweck der Information ablehnten:

„Die Gewerkschaften wollten keine Betriebsräte zum Zwecke der Information – wir schon. Das hätte heißen, dass es sowohl Gewerkschaften als auch Betriebsräte am Arbeitsplatz gegeben hätte. Am Ende einigten wir uns auf eine Substitutionsregel.“ (Interview 3, KZPS, Februar 2003)

¹⁴⁵ *“Measure 3.1: To establish conditions for the introduction of flexible forms of work organisation and flexible working time arrangements with a view of achieving the required balance between the employers’ and employees’ needs; to gradually create conditions for the reduction of working hours and development of part-time working. Introduction of flexible working time arrangements is expected to exert pressure on the reduction of overtime.“*

Die Konfliktlinien im Tripartistischen Rat verliefen allerdings je nach Thema durchaus unterschiedlich, d.h. die sozialdemokratische Regierung vertrat keine durchgängig gewerkschafts- oder arbeitgeberfreundliche Position:

„Trade unions are united in the view on labour law. There are almost none quarrels about this question. But there are problems with employers and government. And it is very strange that even if there is an agreement between social partners, government opposes it sometimes.“ (Interview 12, ČMKOS, Januar 2003)

Tabelle 6.1: Ausgewählte arbeitsrechtliche EU-Richtlinien und ihre Umsetzung in der Novelle des tschechischen Arbeitsgesetzbuchs 2000 (Zákon č. 155/2000 Sb.)

EU-Richtlinie	Wichtigste Inhalte	Rechtlicher Anpassungsbedarf	Wichtigste Veränderungen
- Arbeitszeit (Richtlinie 93/104/EG)	- Ziel: Festlegung von Arbeits- und Ruhezeiten - Mittel: Mindeststandards (u.a. Wochenarbeitszeit: max. 48 Stunden über einen Zeitraum von vier Monaten; vier Wochen Jahresurlaub)	- niedrig (Arbeitsgesetzbuch enthielt bereits Höchstarbeitszeiten und Ruheperioden, nötig war nur die Anpassung an die konkreten EU-Vorschriften)	- Verkürzung der wöchentlichen Arbeitszeiten von 43 (mit Pausen) auf 40 Stunden (ohne Pausen) bzw. max. 48 Stunden (inkl. Überstunden) - Verlängerung des Jahresurlaubs von drei auf min. vier Wochen - neue Höchstarbeitszeit bei Nachtarbeit
- Elternurlaub (Richtlinie 96/34/EG)	- Ziel: Vereinbarung von Familienarbeit und Beschäftigung - Mittel: Rechtsanspruch auf Betreuungsurlaub (mindestens drei Monate Elternurlaub)	- mittel („zusätzlicher Mutterschaftsurlaub“ bis zu vier Jahren - nur für Frauen - bereits vorhanden)	Neue Elternurlaubsregelung: individueller Rechtsanspruch beider Eltern (für Mütter nach Ende des Mutterschutzes von min. 28 Wochen, für Väter ab Geburt – je bis 3 Jahre); spezieller Kündigungsschutz; Recht zur Rückkehr auf gleiche oder ähnliche Position; staatliche Familienleistung

EU-Richtlinie	Wichtigste Inhalte	Rechtlicher Anpassungsbedarf	Wichtigste Veränderungen
- gleiches Entgelt (Richtlinie 75/117/EWG)	- Ziel: gleiches Entgelt für Männer und Frauen - Mittel: Diskriminierungsverbot aufgrund des Geschlechts in bezug auf sämtliche Entgeltbestandteile und –bedingungen (inkl. gemeinsame Kriterien bei beruflicher Einstufung)	- mittel (verfassungsrechtliches Diskriminierungsverbot musste konkretisiert werden)	- Verpflichtung der Arbeitgeber zur Gleichbehandlung aller Beschäftigten hinsichtlich der Arbeitsbedingungen (inkl. Entlohnung und finanzielle Zuwendungen, berufliche Weiterbildung und Karrierechancen) – Verbot jedweder direkten und indirekten Diskriminierung
- Teilzeitarbeit (Richtlinie 97/81/EG)	- Ziel: Verhinderung von Diskriminierung für Teilzeitbeschäftigte - Mittel: unterschiedliche Behandlung von Teilzeit- und Vollzeitbeschäftigten nur aus „objektiven Gründen“; Förderung von Teilzeitarbeit	- niedrig (keine spezielle Regulierung für Teilzeitarbeit)	- Grundsatz der Gleichbehandlung in bezug auf die Arbeitsbedingungen (s.o.) gilt auch für Teilzeitbeschäftigte

Das gesetzliche Vertretungsmonopol der Gewerkschaften im Betrieb wurde mit der Euronovelle des tschechischen Arbeitsgesetzbuchs 2000 durch ein neues Modell ersetzt, das später auch von der Slowakei und Litauen übernommen wurde (vgl. Kohl/Platzer 2004). Es sieht vor, dass im Falle fehlender gewerkschaftlicher Repräsentanz in Betrieben mit mindestens 25 Beschäftigten ein Arbeitnehmerrat gewählt werden kann, der seine Tätigkeit jedoch nach Konstituierung einer betrieblichen Gewerkschaftsvertretung (ab drei Mitgliedern) automatisch einstellen muss. Diese Kommisslösung blieb allerdings formell und hat bis heute kaum praktische Relevanz: In Tschechien existieren nach wie vor nur in wenigen Ausnahmefällen Betriebsräte.

Bewertung der Europäisierung des Arbeitsrechts in Tschechien

Insgesamt ist das tschechische Arbeitsrecht durch die Übernahme der EU-Richtlinien arbeitnehmerfreundlicher geworden, v.a. hinsichtlich der Arbeitszeiten, der Regelungen bei (Massen-)entlassungen und beim Gesundheits- und Arbeitsschutz. Die meisten arbeitsrechtlichen EU-Normen wurden bereits mit der Euronovelle des Arbeitsgesetzbuchs 2000, d.h. sehr rasch, übernommen. Ausschlaggebend für diese erfolgreiche Umsetzung waren mehrere Effekte: zum einen der wahrgenommene Anpassungsdruck seitens der EU über die Heranführungsstrategie und die Beitrittsverhandlungen, der vom zuständigen Arbeitsministerium auch an die Sozialpartner vermittelt wurde. Die Umsetzung selbst stand daher überhaupt nicht zur Debatte, d.h. *non-compliance* wurde von keiner der beteiligten Parteien als Option in die Diskussion eingebracht:

„There is no discussion about directives. It is command to implement – there is no discussion, because we should take it or leave it. But directives concern only some questions of labour law. There are many more questions which are not covered by directives, and there is much bigger discussion, because there are no commands how to regulate this.“ (Interview 12, ČMKOS, Januar 2003)

Im Beitrittskontext konnten sich - was die konkreten Details der Umsetzung angeht – auch die Arbeitgeber bzw. die rechte Opposition im Parlament mit ihrer Kritik an den Kosten der neuen EU-Regelungen letztlich nicht durchsetzen (das neue Arbeitsgesetz wurde etwa von der Opposition in der Parlamentsdebatte als „Tragödie für die Wirtschaft“ bezeichnet), weil die entsprechenden Normen als *hard law* nicht verhandelbar waren. Auch dominierte nach dem politischen Machtwechsel das grundsätzliche Beitrittsinteresse über abweichende Einzelinteressen. Zum anderen hatte auch die konsensorientierte Struktur und Funktionsweise des politischen Prozesses (sowohl durch die Einbindung der Sozialpartner und die guten politischen Beziehungen zwischen Gewerkschaften und regierenden Sozialdemokraten als auch durch die funktionierende Oppositionsvereinbarung im Parlament) einen entscheidenden positiven Einfluss auf den Umsetzungserfolg in Tschechien:

„Die Sozialpartnerschaft funktioniert sehr gut, zumindest im Bereich des Arbeitsgesetzes. Die Experten versuchen immer, die Zufriedenheit aller Seiten zu erreichen. Aber dann kommt natürlich die Politik hinzu und eventuell eine Überprüfung auf Ministeriumsseite.“ (Interview 3, KZPS, Februar 2003)

“The atmosphere in the Tripartite Council is quite good: There are some conflicts, not so much conflict with the government, but with employers. The problem is, that the employers are not representative enough. Also, the outcome of Tripartism is not binding for the parliament. So, even if there is agreement in the Tripartist Council, there may arise problems as for instance with adapting the Labour Code, where there were also conflicts in the parliament. But also some employers had obstacles.” (Interview 16, ČMKOS, Januar 2003)

So konnten sich die Gewerkschaften, welche die Einrichtung von Betriebsräten als Konkurrenz wahrnahmen und dadurch einen weiteren Bedeutungsverlust befürchteten, mit ihrer Kritik zwar teilweise durchsetzen, die Kontroverse verzögerte jedoch letztlich den Gesetzgebungsprozess nur geringfügig. Die rechtzeitige und korrekte Umsetzung der Richtlinien wurde dadurch nicht gefährdet. Die im Tripartistischen Rat vertretenen Parteien einigten sich auch von Anfang an darauf, nur Verhandlungen über die Transposition der EU-Direktiven zu führen und keine anderen, kontroversen Themen in die Novelle des Arbeitsgesetzbuchs einzubeziehen, da das Auseinanderklaffen der Positionen zu anderen Fragen bekannt war.

Die Europäisierung des tschechischen Arbeitsrechts hat unter diesen Bedingungen tatsächlich überwiegend „institutionell“ funktioniert, d.h. die verbindliche Vorgabe im Rahmen des Konditionalitätsregimes begrenzte den Handlungsspielraum und die Diskussionen im Rahmen des nationalen politischen Entscheidungsprozesses auf Detailfragen. Sie hat darüber hinaus indirekt aber auch strukturell gewirkt, indem die tschechische Regierung – auch in Antizipation der bevorstehenden Harmonisierung mit dem EU-Recht – die Sozialpartner in den Gesetzgebungsprozess einbezog:

“Social dialogue also changed [...], but changed mostly due to change of government in 1998, the social-democratic government which started to cooperate some more with social partners. And now every piece of legislation and not only legislation, but also any material which has impact on employment and so on, for example plans for restructuring certain industry or, I don't know, labour law legislation are discussed with social partners in this institutionalised social dialogue, so this tripartite body, this Council for Economic and Social agreement it's called, because it's a tripartite network which is centre of some working groups on several issues, also one on EU issues and so on. So, they discuss with them (...), because for a social-democratic government it's similarly important, their opinions.” (Interview 15, MPSV, Februar 2003)

Das Machtinteresse der neuen sozialdemokratischen Regierung an einer erfolgreichen Politik – und das hieß im betrachteten Zeitraum vor allem Erreichung der Beitrittsreife – hatte sie zu einer Wiederbelebung des Tripartismus bewogen und damit die Handlungsmöglichkeiten der Sozialpartner erweitert. Die Übernahme der EU-Richtlinien, welche die Anhörung der Arbeitnehmer durch den Arbeitgeber bei Massenentlassun-

gen (Richtlinie 1998/59/EG) und Unternehmensübergang (Richtlinie 2001/23/EG) fördern, hat zwar allgemein die Arbeitnehmerrechte gestärkt, die Umsetzung in Form der Betriebsratsregelung hat aber die strukturelle Position der Gewerkschaften eher geschwächt.

Konkrete EU-Einflüsse im Gesetzgebungsprozess ließen sich aber selbst unter Beitrittsbedingungen nicht finden – es handelt sich um einen „normalen“ nationalen politischen Entscheidungsprozess. Allerdings um einen, der ohne den EU-Beitritt so nicht stattgefunden hätte: Der substantielle EU-Einfluss auf die Gesetzgebung in der Phase vor dem Beitritt lässt sich daran ermessen, dass nie zuvor so viele arbeitsrechtliche Veränderungen in so kurzer Zeit umgesetzt wurden, und dass praktisch alle Veränderungen des Arbeitsrechts in dieser Zeit der Übernahme von EU-Recht dienten. Auch das *Twinning* hatte im Zusammenhang mit der Harmonisierung des Arbeitsrechts keinen wahrnehmbaren Einfluss:

„Im Ministerium gibt es ein Twinning-Projekt derzeit, ein Experte aus Dänemark zu Social Dialogue, der ein Jahr lang Seminare usw. organisiert. Vorher war u.a. eine Frau aus Großbritannien zum Thema equal opportunities da, jetzt ist das eine Schwedin zum gleichen Thema. Diese Twinning-Partner arbeiten am Ministerium und bereiten Diskussionen mit den Sozialpartner vor – das hat aber keinen realen Effekt. Wir sagen immer: „Wenigstens treffen wir uns auf die Weise öfter.“, bei den Seminaren. Es ist interessant, etwas über die Praxis in anderen EU-Ländern zu hören, aber das betrifft nicht unsere tägliche Arbeit. Die Seminare sind einerseits zu theoretisch und andererseits funktioniert der Sozialdialog in den Beitrittsländern einfach anders: Wir, die Sozialpartner, spielen keine große Rolle für bestimmte Politikbereiche.“ (Interview 3, KZPS, Februar 2003)

6.2. Die Vorbereitung auf die EBS

Arbeitsmarktpolitische Reformen im Beitrittsprozess

Die tschechische Beschäftigungspolitik stützte sich in der Zeit vor dem EU-Beitritt wesentlich auf das 1991 entstandene Beschäftigungsgesetz und das Sozialgesetzbuch (s. Abschnitt 5.2.2. und 6.1.). Die wichtigsten Aufgaben, deren Umsetzung im Verlauf des *Employment Policy Review* zur Vorbereitung auf die EBS kontrolliert werden sollte, bezogen sich auf die Lohnentwicklung, die Koordinierung der Steuer- und Sozialsysteme, die Förderung beruflicher und räumlicher Mobilität, die Überprüfung des Rentensystems, die Stärkung der öffentlichen Arbeitsverwaltung, die Modernisierung der Berufsausbildung und die Stärkung der notwendigen institutionellen Strukturen zur Implementation des ESF (s. Abschnitt 5.3.1.). Der EPR war als Pendant zum *screening* im Bereich des EU-Arbeitsrechts konzipiert (s.a. Abschnitt 4.3.3.). Während Mitarbeiter eines wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstituts in Prag (CERGE-EI) noch mit der Erstellung des tschechischen Hintergrundberichts für den EPR befasst waren, wurde auf Initiative des MPSV¹⁴⁶ – vor dem Hintergrund von Rezession und rasantem Anstieg der Arbeitslosigkeit (s. Abschnitt 5.4.) - mit dem Nationalen Beschäftigungsplan von 1999 bereits ein paradigmatischer Wandel der tschechischen Beschäftigungspolitik eingeleitet. Der Beschäftigungsplan bezog sich auf das sozialdemokratische Wahlprogramm und die Beitrittspartnerschaft, vor allem aber orientierte er sich an den damals ganz neuen beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU:

“New labour market realities call for a new definition of objectives, means of employment policies and actors shaping further development. It is necessary to transfer the focus, as well as financial flows, from the „mere“ material security which maintains people in waiting passively (relying on benefits) towards the provision of incentives to change the status quo. The National employment plan gives a clear preference to creation of new jobs, improvement of employability, increased flexibility of workers and, on the other hand, discourages reliance on the social safety net. Attention must be directed at a meaningful transfer of financial flows towards providing the unemployed with various pro-active opportunities and measures which will improve their employability.” (MLSA 1999)

Die strategische Ausrichtung des Beschäftigungsplans bestimmte im Wesentlichen zwei Prinzipien der zukünftigen Beschäftigungspolitik: Aktivierung und Verknüpfung mit anderen Politikfeldern. Die wichtigsten Bereiche der beabsichtigten Politik waren (in Übereinstimmung mit der tschechischen „Wirtschaftsstrategie des EU-Beitritts“) die Restrukturierung der Wirtschaft zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit sowie die Qualifizierung und Erhöhung der Beschäftigungsquoten. Beschäftigungspolitik sollte

¹⁴⁶ genauer: der Abteilung für Beschäftigungspolitik der öffentlichen Arbeitsverwaltung beim MPSV

“an integral part of overall economic, regional, social and educational government policies” werden (MLSA 1999). Der passiven Beschäftigungspolitik unter der Klaus-Regierung (s.a. Abschnitt 5.2.) stellte der neue beschäftigungspolitische Ansatz eine Umverteilung der Ressourcen zugunsten aktiver Arbeitsmarktpolitiken entgegen:

“Between 1990 and 1999 the prevailing right-wing thinking meant that employment policy and labour markets was seen as a sphere of competitive market forces – no special attention was given to it. This was also connected to the fact that the employment situation was not so bad until 1996 with unemployment under 5%. The situation changed because of the elections in 1998 which resulted in a more or less social-democratic government. So the attention to social and employment policy was higher. Also, we came closer to the EU. [...] There is at least some rhetoric difference in programmes: ODS and right-wing favour market forces, no state. But there is also a difference in practice, namely in finances, in means of active employment policy.” (Interview 16, ČMKOS, Januar 2003)

Der Beschäftigungsplan des tschechischen Arbeitsministeriums nahm das im Gesetz von 1991 definierte, relativ enge Verständnis von Beschäftigungspolitik in Tschechien als Ausgangspunkt und suchte vor dem Hintergrund der veränderten Arbeitsmarktsituation nach (neuen) Problemlösungsmöglichkeiten. Die neu entwickelte Europäische Beschäftigungspolitik gab diesem Reformprozess entscheidende Impulse, zumal deren Grundsätze auch von den Sozialpartnern und anderen Ministerien unterstützt wurden, die an der Entwicklung des Beschäftigungsplans beteiligt waren:

“We as the trade unions support the implementation of the European employment policy. In the context of Czech Republic it is a progress. I have an ironic view on it, because I repeatedly participated in international conferences: via the EU we come back to principles which were refused in our country temporarily - to some kind of socialist policy.” (Interview 16, ČMKOS, Januar 2003)

“The Plan was approved after extensive consultations with social partners and all political parties and, its structure corresponds to the European Union employment guidelines. This structure is very logical and it reflects the main labour market characteristics common to the Czech Republic and EU states.” (Ludek Rychly, stellvertretender Minister für Arbeit und Soziales 1999)¹⁴⁷

¹⁴⁷ Statement of the Czech Republic to the United Nations, Preparatory Committee for the Special Session of the General Assembly on the Implementation of the Outcome of the World Summit for Social Development and Further Initiatives, New York, 19 May 1999. (<http://www.mzv.cz/wwwo/default.asp?id=8014&ido=7347&idj=2&amb=112>)

“We were always asked to send some proposals what should be included in the plan. So, it was based on all strategic documents the ministry had. [...] We try to follow all these trends in EU, and if you compare our White Book with the EU strategy for this area, it is very similar. Because we feel, and it is based also on experience in the country that it is necessary really to put emphasis on education and improving the system of education in order to prevent unemployment. So, we try really to be, let’s say in all trends that are in EU.” (Interview 2, Ministerium für Bildung, Jugend und Sport, April 2003)

Unter diesem EU-Einfluss verschob sich der Fokus der tschechischen Beschäftigungspolitik in Richtung aktiver Beschäftigungsprogramme und Prävention. Institutionelle Arbeitsmarktreforemen waren mit diesem Ansatz insbesondere verbunden im Hinblick auf die Modernisierung der Arbeitsorganisation und Arbeitszeitarrangements (1. Schritt: neuer arbeitsgesetzlicher Rahmen, 2. Schritt: Förderung flexibler Arbeitsarrangements durch Kollektivverhandlungen). Zudem wurden eine Verknüpfung von Beschäftigungs- und Wirtschaftspolitik und eine Dezentralisierung beschäftigungspolitischer Kompetenzen (die bis dato ausschließlich beim MPSV lagen, s. Abschnitt 5.2.4.) angestrebt.

Der Nationale Beschäftigungsplan bestimmte die mittelfristige beschäftigungspolitische Strategie Tschechiens in der Phase vor dem EU-Beitritt:

“The National Employment Plan 1999 is a mid-term strategy, created with regard to EES. You can see this in its construction - four pillars - and some measures. The main difference is, that although the transition started – then - some ten years ago, it has not yet finished. Therefore the employment strategy and measures were more macro-economic, concerning not only labour market policy. Also, the financial measures are different.” (Interview 9, VUPSV¹⁴⁸, Januar 2003)

¹⁴⁸ „Výzkumný Ústav Práce a Sociálních Věcí“, das Forschungsinstitut des tschechischen Arbeits- und Sozialministeriums

Tabelle 6.2 gibt einen Überblick über die im tschechischen Beschäftigungsplan vorgesehenen Maßnahmen im Vergleich zu den beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU. Daraus wird ersichtlich, in welchem hohem Maße sich die neue tschechische Beschäftigungspolitik bereits 1999 am EU-Modell orientierte. Deutlich werden aber auch spezifische tschechische Schwerpunktsetzungen zum damaligen Zeitpunkt, vor allem hinsichtlich der Bekämpfung von Schwarzarbeit sowie der Durchführung von Investitionsförderprogrammen:

“In 1997 when the EU strategy was launched, we didn’t have any contacts. There were no obligations for us, and we had only the texts and guidelines from the European Commission. The National Employment Plan was approved in May 1999 and had a mid-term character. We couldn’t take over the EU policy, because our situation was different from the EU average: The market hasn’t been transformed yet, and there were quite different legal aspects concerning the conception of the plan.” (Interview 17, MPSV, April 2003)

Tabelle 6.2: Umsetzung der Europäischen Beschäftigungsstrategie im tschechischen Beschäftigungsplan

Säulen der Beschäftigungsstrategie	Beschäftigungspolitische Leitlinien (1998)	Nationaler Beschäftigungsplan 1999
1. Improving employability		= “provision of appropriate levels of skills and flexibility in order to meet labour market requirements and ease the transition from school to employment”
	<i>Easing the transition from school to work</i>	– implement a reform of the school system, – introduce a specific subject „choice of occupation” into the curricula of all schools (Employment services will be required to supply all relevant information concerning the present and future labour market trends)

Säulen der Beschäftigungsstrategie	Beschäftigungspolitische Leitlinien (1998)	Nationaler Beschäftigungsplan 1999
	<i>Transition from passive measures to active measures</i>	<ul style="list-style-type: none"> – increase the relative weight of income from work compared to social protection income, with special regard to low income families – change and widen the legal, organisational and financial framework for employment services – increase the budget line for active labour market policies in order to better respond to unemployment trends
		<ul style="list-style-type: none"> - match employment of migrant workers with the labour market situation and, in particular, to combat illegal forms of employment and illegal business activities
	<i>Promoting a labour market open to all (1999)</i>	<ul style="list-style-type: none"> – develop a suitable system for providing employment opportunities to citizens with disabilities, – implement measures to promote employment among the long-term unemployed, paying special attention to members of the Romany community
	<i>Tackling youth unemployment and preventing long-term unemployment</i> <i>Encouraging a partnership approach</i>	
2. Developing entrepreneurship		<ul style="list-style-type: none"> - implement a system of investment incentives, – implement the programme of industrial zones
	<i>Making it easier to start up and run businesses</i>	<ul style="list-style-type: none"> - develop a comprehensive system of SME promotion – create conditions for the development of consulting and training services for SMEs – develop and implement a programme to deal with economic problems of selected industrial undertakings

Säulen der Beschäftigungsstrategie	Beschäftigungspolitische Leitlinien (1998)	Nationaler Beschäftigungsplan 1999
	<i>Exploiting the opportunities for job creation</i>	– take advantage of public procurement for creating employment opportunities for job seekers, in particular for those with labour market handicaps
	<i>Making the taxation system more employment friendly</i>	
3. Encouraging adaptability	<i>Modernizing work organization</i>	– establish conditions for the introduction of flexible forms of work organisation and flexible working time arrangements
	<i>Support adaptability in enterprises</i>	– provide incentives to employers with a view of encouraging them to organise training of their employees (Employment services will have an opportunity to provide subsidies to employers for training or retraining of their workers in specified situations)
4. Strengthening equal opportunities	<i>Tackling gender gaps</i> <i>Promoting the integration of people with disabilities into working life</i>	– strengthen legal and institutional tools and mechanisms with a view to combating all forms of labour market discrimination, – create opportunities for citizens to take advantage of temporary measures in favour of those groups whose access to employment is particularly difficult (positive discrimination measures), – monitor enforcement of the right to employment in respect of groups of citizens who are liable to suffer from discrimination, – work towards reducing and/or removing the gap in wage levels between men and women
	<i>Reconciling work and family life</i> <i>Facilitating return to work</i> <i>Gender mainstreaming approach (1999)</i>	

Quelle: Council of the European Union 1998 and 1999; MLSA 1999.

Das Ausmaß des mit dem Beschäftigungsplan auf der Grundlage der EBS anvisierten politischen Wandels war beträchtlich, denn er enthielt eine Reihe grundlegender, strategischer Weichenstellungen: Durchführung einer Schulreform mit dem Ziele der Ausrichtung der Qualifikationen auf die Arbeitsmarktnachfrage, Reform der Arbeitsverwaltung im Hinblick auf einen aktiven beschäftigungspolitischen Ansatz, Entwicklung spezieller Fördermaßnahmen für Behinderte und Langzeitarbeitslose, Entwicklung verschiedener Wirtschaftsfördermaßnahmen, Flexibilisierung der Arbeitsorganisation, Förderung von Weiterbildung sowie Einführung von Antidiskriminierungsmaßnahmen. Die Umsetzung dieser Zielstellungen erforderte auch verschiedene Gesetzesreformen. Die Arbeitsverwaltungen etwa konnten regulär nur solche Maßnahmen durchführen, die vom Beschäftigungsgesetz vorgesehen waren. Deshalb erforderte die Europäisierung der Beschäftigungspolitik im Hinblick auf die EBS u.a. die Reform des Beschäftigungsgesetzes. Diese war im Beschäftigungsplan 1999 auch explizit vorgesehen (*Measure 1.4*). Die entsprechende Reform des Beschäftigungsgesetzes erwies sich allerdings als langwierig: Im Zeitraum 1999-2002 gab es zwar zehn Änderungen des Gesetzes¹⁴⁹, die u.a. die Gleichstellungspolitik in Anpassung an die entsprechenden EU-Richtlinien (1999) sowie Reformen im Hinblick auf EBS und ESF (2001/2002) betrafen. Eine umfassende Novelle des Beschäftigungsgesetzes wurde allerdings erst 2003 im Parlament diskutiert und trat 2004 in Kraft (s.a. Abschnitt 6.1.). U.a. wurden Leiharbeitsfirmen eingeführt; die entsprechenden Regelungen genügten allerdings nicht den Anforderungen der einschlägigen EU-Richtlinie (91/383/EWG).¹⁵⁰ Außerdem wurden die Bedingungen für Arbeitsvermittlung und den Bezug von Arbeitslosengeld verschärft, die Möglichkeit eingeführt, zum Arbeitslosengeld hinzuzuverdienen (max. 3.350 CK) und die Bedingungen für die Beschäftigung von körperlich Behinderten sowie von Kindern unter 15 Jahren neu geregelt.

Als indirekte Konsequenz der EU-Harmonisierung sind auch verschiedene Veränderungen des Sozial- und Wirtschaftsrechts zu bewerten, die in Zusammenhang mit der Umsetzung des Beschäftigungsplans bzw. der jährlichen Aktionspläne stehen, u.a. Änderungen des Sozialgesetzes und des Sozialversicherungsgesetzes zur Steigerung von Arbeitsanreizen sowie ein neues Investitionsfördergesetz (Nr. 72/2000 Slg., durch Gesetz Nr. 453/2001 Slg. erweitert).

¹⁴⁹ Im Vergleich dazu 1991-1997 nur acht.

¹⁵⁰ Mit der früheren Regelung zur Entleihung von Arbeitnehmern im Arbeitsgesetzbuch wurde sehr viel Missbrauch betrieben, da sie eine rein gewerbliche Arbeitnehmerverleihung eigentlich nicht vorsah. Deshalb sollten nach der neuen Regelung nur vom Arbeitsministerium dazu autorisierte Leiharbeitsfirmen Arbeitnehmer überlassen dürfen.

Der politische Prozess zur Reform der Arbeitsmarktpolitik

Zum Zeitpunkt der Entwicklung des Beschäftigungsplans (1999) war klar, dass auch in Tschechien die Beschäftigungspolitik nach dem Amsterdam-Vertrag und die EU-Beschäftigungsleitlinien implementiert werden mussten. Die Art und Weise der Umsetzung und insbesondere das Tempo wurden aber wesentlich von internen Faktoren (nämlich einer Veränderung der Problemsituation durch die rasch steigende Arbeitslosigkeit sowie eine Veränderung der politischen Situation durch die neue sozialdemokratische Regierung, s. Abschnitt 5.4.) beeinflusst. Der Regierungswechsel in Tschechien, nicht der EU-Beitritt, muss letztlich als entscheidender Auslöser für den beschäftigungspolitischen Wandel betrachtet werden, der mit der Ausarbeitung des Beschäftigungsplans begann. Die Europäisierung der Beschäftigungspolitik wurde von der neuen Regierung als zentrales Mittel gesehen, ihr politisches Interesse an einer Verbesserung der Arbeitsmarktsituation umzusetzen. Der Beschäftigungsplan adaptierte vor diesem Hintergrund die EU-Prinzipien der Aktivierung Arbeitsloser und Prävention sozialer Exklusion über die vier Säulen der EBS-Leitlinien und erweiterte auch den Kreis beschäftigungspolitischer Akteure:

„For the Czech Republic as such the National Employment Plan was an innovation, created with regard to the EU development. You can see this in the construction, but also in the bodies responsible for each of the measures, if you compare it with employment plans of Member States. The structure in every plan is: 1. measure, 2. financial consequences, 3. responsible bodies. The latter are usually already involved in the preparation of the plan, because they have the experience. These are different ministries, the Social Partners, especially the Unions which are usually involved in vocational and educational training, life-long learning and so on, and also the employers of course, which are asked for instance to be active in flexible working organisation like part-time work and so on. In the Czech Republic the Ministry of Industry is responsible for a lot of measures, namely investment incentives.” (Interview 9, VUPSV, Januar 2003)

Trotzdem war der Nationale Beschäftigungsplan in mehrerer Hinsicht tatsächlich national: zum einen kam er auf Initiative des tschechischen Arbeitsministeriums (nicht der Europäischen Kommission) zustande, d.h. war im Gegensatz zu den jährlichen Aktionsplänen der Mitgliedsstaaten im Rahmen der EBS vollkommen freiwillig. Zum anderen sah er zwar die Einbindung verschiedener Akteure bei der Implementation vor, war aber letztlich eher als zentralistisches Planungsinstrument entstanden, d.h. insbesondere ohne Beteiligung der regionalen oder lokalen Ebene.

Der mittelfristige Beschäftigungsplan von 1999 wurde seit 2001 durch jährliche nationale Aktionspläne (National Action Plan for Employment - NAPE 2001, 2002, 2003) konkretisiert, die sich zunehmend auch inhaltlich an der Europäischen Beschäftigungsstrategie ausrichteten. Insbesondere wurden die beschäftigungspolitische Bedeutung von *Human Resource Development* (HRD) verstärkt und die Notwendigkeit einer umfassenden und effizienten aktiven Arbeitsmarktpolitik sowie einer angemessenen Ressourcenausstattung der Arbeitsverwaltung betont. Im NAPE 2001 wird – in Ausrichtung an der EBS - bereits besonders die Bedeutung von Qualifizierung und Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitskräfte hervorgehoben, obwohl daneben auch noch nationale Maßnahmen zur Förderung von Wirtschaftswachstum und Wettbewerbsfähigkeit der tschechischen Wirtschaft als Prioritäten genannt werden. Im NAPE 2002 wurde dann als beschäftigungspolitisches Ziel, ganz eindeutig in Übereinstimmung mit der EBS, formuliert:

„People’s ability to find work on the labour market is determined by their education and the introduction of measures to promote flexibility and willingness to change and improve skills.“ (MLSA 2002B)

Den Transformationszielen einer umfassenden Restrukturierung und Erhöhung der Arbeitsproduktivität wurde demgegenüber nur noch geringere Bedeutung beigemessen (im Gegensatz zur Reihenfolge im Beschäftigungsplan 1999), der Bezug zur Wirtschaftspolitik war schwächer.

Die tschechische Regierung und insbesondere das Arbeitsministerium haben sich damit praktisch sofort nach der Aufstellung der EBS 1998 für eine Übernahme dieses EU-Modells entschieden, in der Hoffnung, auf seiner Grundlage die notwendigen beschäftigungspolitischen Reformen erfolgreich durchführen zu können. Diese Absicht beruhte ursprünglich allerdings weniger auf der Annahme, dass die EBS eine inhaltlich adäquate Antwort auf die Arbeitsmarktprobleme Tschechiens darstellt, als vielmehr auf der Notwendigkeit, eine mit der EU vergleichbare Beschäftigungspolitik zu entwickeln und die Harmonisierung mit dem beschäftigungspolitischen *acquis* zu erreichen. Im Beschäftigungsplan 1999 heißt es dazu:

„Economic, social and political situation of the Czech Republic is somewhat different. Given the labour market situation of a transition economy we have to respond to our specific situations which are no longer present in EU member countries, or which had been successfully dealt with before. Full text of the Guidelines is not binding for candidate countries and it would be impossible for us to ensure full compliance as, in certain areas, an appropriate legal framework has still to be created.“ (MLSA 1999)

Nichtsdestotrotz stellte die EBS praktisch eine legitimierte Problemlösungsstrategie zur Verfügung, für welche die ebenfalls herangezogenen internen Ansätze – die zu Beginn der Transformation geschaffenen beschäftigungspolitischen Grundlagen und die sozialdemokratische Programmatik als Alternative zur neoliberalen Politik unter Klaus – allein nicht ausreichten. Die beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU wurden damit von Anfang an zur Basis des neuen tschechischen Ansatzes, wobei ursprünglich noch vorhandene Differenzen in der Schwerpunktsetzung sich im Laufe des Beitrittsprozesses zunehmend verringerten. Die angestrebte Verkopplung mit der Wirtschaftspolitik trat zunehmend in den Hintergrund, während der Schwerpunkt der Programme immer eindeutiger auf einer – breit verstandenen – aktiven Arbeitsmarktpolitik lag. Dieser Europäisierungsprozess und seine Verkopplung mit der Heranführungsstrategie der Kommission werden im Folgenden näher untersucht.

Im Gegensatz zum *hard law* (EU-Richtlinien) war das *soft law* (und damit auch die EBS) nicht Bestandteil des bilateralen *screening* im Rahmen der Beitrittsverhandlungen, mit dem der Anpassungsbedarf ermittelt wurde (s.a. Abschnitt 4.3.3.). Die 1998 erstmals formulierten beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU zielten darauf ab, die Arbeitsmarktsituation in den Mitgliedsstaaten zu verbessern und insbesondere die Beschäftigungsquoten zu erhöhen. Mit dem Nationalen Beschäftigungsplan 1999 begann sich die tschechische Beschäftigungspolitik bereits an die EBS anzupassen (s. Tabelle 6.2). Erst in der Beitrittspartnerschaft 1999 wurde jedoch dann von der EU als kurzfristige Priorität, d.h. für das Jahr 2000, u.a. die Entwicklung einer nationalen Strategie im Hinblick auf die Teilnahme an der EBS gefordert (s. Abschnitt 5.3.1.). Folglich wurde in Tschechien das JAP vom Mai 2000, die offizielle Vereinbarung zwischen dem tschechischen Arbeitsministerium und der GD Beschäftigung der Europäischen Kommission über die notwendigen beschäftigungspolitischen Schritte zur Vorbereitung auf den EU-Beitritt, lediglich als „*another step on the way to implementing the European Employment Strategy in the Czech Republic*“ (MLSA 2002B) verstanden. Alle nachfolgenden Dokumente beziehen sich zwar formal auch auf dieses Abkommen, setzen aber ihre eigenen Prioritäten und stellen keine Operationalisierung des JAP dar.

Das JAP und die darauf folgenden Fortschrittsberichte sind eher als Monitoring-Instrumente der EU zu bewerten, denn als beschäftigungspolitisches Reformprogramm:

„There are now the action plans, the Joint Assessment and reports on it, where you can find different strategic points stemming from European employment strategy. But – and this is my personal view - there is a wide gap to reality, wider as in the Member states, where there is also one thing at paper and some difference in practice. These papers are mainly to satisfy the European Commission. Once we are Members, you will see, some things are not well implemented, for instance more flexibility in the labour market, movement of labour force - because to do so would imply much higher social costs, because of the transformation situation.” (Interview 14, Delegation of the EC, Februar 2003)

Man kann sagen, dass der JAP-Prozess hauptsächlich die politische Notwendigkeit verdeutlichte, sich auf die Europäische Beschäftigungsstrategie vorzubereiten, aber nicht verbindlich vorgab, auf welche Weise dies geschehen sollte. Es war eine mehr oder minder freiwillige Entscheidung Tschechiens, wie stark die EBS bei der Ausarbeitung der Beschäftigungsstrategie berücksichtigt wurde:

“The JAP was just joined, you can't avoid it. But the European guidelines have been a source already from the beginning - we have the same structure and a similar process. Besides: Why develop another process when sooner or later we have to join in anyway? So far, we are not forced to do it, but we have time to learn the process and how to involve different partners in the process.” (Interview 9, VÚPSV, Januar 2003)

Den Kern der tschechischen Beschäftigungsstrategie nach 1999 bildeten also die nationalen Aktionspläne, die Bedeutung des JAP lag dagegen eher darin, dass es über die regelmäßigen Berichte eine beschäftigungspolitische Verantwortlichkeit gegenüber der EU begründete:

“You know, the progress report of JAP process is also important, but it's not so detailed. It's 20 pages, so it's not really a plan. It's report on how these employment guidelines were reflected in our policy – all this documentation required in the JAP... But we need to have also some document to implement them. So, we have something what we can write about in the JAP progress report.” (Interview 15, MPSV, Februar 2003)

Da die Anforderungen im JAP weit über konkrete Fragen der Implementation der Europäischen Beschäftigungsstrategie hinausgingen, und im Sinne der Erfüllung des zweiten Kopenhagen-Kriteriums (wettbewerbsfähige Marktwirtschaft) eher grundlegende Arbeitsmarktreformen betrafen, sind von diesen EU-Bedingungen jedoch auch wichtige inhaltliche Impulse für die tschechische Beschäftigungspolitik ausgegangen. Sowohl im tschechischen Beschäftigungsgesetz als auch in der Europäischen Beschäftigungsstrategie wurde „Beschäftigungspolitik“ relativ eng gefasst und auf arbeitsmarktpolitische Maßnahmen konzentriert. Die anvisierte Verknüpfung mit anderen Politikbereichen wurde durch das JAP jedenfalls zumindest teilweise unterstützt:

“The JAP also includes questions like housing policies, to get people moved from one region to another, also questions of early retirements, how does the pension system affect employment, how do the benefits and taxes affect employment. It's also now getting into the national action plan, but formerly and initial action plan, we can say were labour market policy.” (Interview 15, MPSV, Februar 2003)

In der Folge dieser Art der Strategieentwicklung prägte die EBS die beschäftigungspolitischen Reformen in Tschechien in den Jahren vor dem EU-Beitritt in herausragendem Maße. Die dabei auftretenden Konflikte waren im Wesentlichen finanzieller Natur, widerspiegeln zum Teil aber auch von der EBS abweichende politische Prioritätensetzungen der tschechischen Seite:

„JAP is a bilateral document and the European Commission expresses its view from EES preparation to accept it. There are no conflicts, but problems with some recommendations, because it is not so easy to implement them, for instance better balance between social security benefits and minimum wages. Currently, it doesn't encourage people to take training and so on. But there is especially no political will to decrease social benefits. It's not so easy to implement. Also, taxation of labour is relatively high. But because of our budget problems it's not possible to decrease it. It is really a bad situation, also connected to the black labour market. It is not a severe problem, but it exists.” (Interview 6, NVF, März 2006)

Bewertung der Europäisierung der Arbeitsmarktpolitik in Tschechien

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die beschäftigungspolitischen Reformen vor dem Beitritt sowohl die Einführung einer mittelfristigen Beschäftigungsstrategie und detaillierter Programme umfassen, als auch die Aufstockung der finanziellen Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik sowie – in geringerem Maße – Arbeitsverwaltung (s.a. Abschnitt 6.3.). Die strategischen Reformen waren dabei in hohem Maße durch den Transfer der beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU geprägt, die sich auch in den finanziellen Schwerpunktsetzungen niederschlug. Die Implementation der Beschäftigungsstrategie erfolgte allerdings aufgrund der Budgetbegrenzungen hauptsächlich über zwei Pilotprogramme („Erste Chance“ – individuelle Aktionspläne für Jugendliche unter 25 Jahren - und „Neuer Start“ - für andere Arbeitslose - in 15 Arbeitsämtern):

“At the moment we are piloting Nationale Action Plan for Employment in 15 Labour Offices. The highest problem is the capacity, also in terms of budget. But we hope for this on ESF after accession. Also, if we administer more money, we will have to have a refinancing system and evaluation staff. The same is with the Operational Programme: Who will be the project manager for ESF, and what about the staff stop then? The number of state administrators will be decreased generally, and this is one of the biggest problems for the Public Employment Service. The conclusion from this situation is that we have to buy some support from NGOs, that is we have to privatise the advisory tasks somehow.” (Interview 10, MPSV, Juli 2003)

„In diesem Pilotprojekt haben fünf Arbeitsämter junge Arbeitslose betreut (unter anderem wir), fünf Arbeitsämter ältere Arbeitslose, und fünf Arbeitsämter beide Gruppen. In jedem Fall sind die allgemeinen und die Muster Erfahrungen etwas unterschiedlich: Sechs Monate Arbeitslosigkeit bedeutet in Most fast gar nichts, hier war das zu früh, um Leute zu aktivieren. In anderen Kreisen mit niedrigerer Arbeitslosigkeit lief das besser. Generell sagen die Arbeitslosen, dass sie bessere Informationen bekommen. Der Prozess ist für sechs Monate lang als arbeitslos registrierte der: Im ersten und zweiten Monat geben wir Informationen, damit die Leute versuchen, selbst Arbeit zu finden. Wenn das nicht klappt, beginnt die Aktivierung – Motivation oder Requalifizierung. Im sechsten Monat, wenn alles nichts hilft, gibt es Geld aus der aktiven Arbeitsmarktpolitik – SUPM oder VPP. Für ältere Arbeitslose ist es der gleiche Prozess, aber über zwölf Monate gestreckt. Es gibt eine sehr positive Erfahrung aus Pardubice, das war eins der fünf Arbeitsämter mit jungen Arbeitslosen. Hier haben wir Probleme – mit einem Arbeitsplatz auf 60 Leute. Wir beweisen nicht, dass die Langzeitarbeitslosigkeit sinkt. Und es ist auch unmöglich, das zu beweisen – in einem Jahr muss man weiter evaluieren.“ (Interview 13, Arbeitsamt Most, April 2003)

Gleichzeitig wurde eine Dezentralisierung der Beschäftigungspolitik durch die Stärkung der regionalen Ebene anvisiert: Im Zuge der Gebietsreform 2000 (in Anpassung an die EU-Strukturpolitik) wurden 14 Arbeitsämter mit regionalen Koordinationsaufgaben betraut, weitere Kompetenzerweiterungen wurden in einer Novelle des Beschäftigungsgesetzes vorgesehen, die allerdings erst am 1.10.2004 in Kraft trat¹⁵¹. Die Implementation des neuen beschäftigungspolitischen Ansatzes (Fokussierung auf Langzeit- und Jugendarbeitslosigkeit, Motivierung der Arbeitslosen durch präventive und aktivierende Maßnahmen, Verstärkung der personellen und materiellen Ressourcen etc.) und die Koordination der nationalen Beschäftigungspolitik wurden im Zuge der Erstellung der jährlichen Aktionspläne zwar bereits verbessert, blieben aber angesichts der komplexen Aufgabenstellung vor dem Beitritt noch unzureichend.

“The National Employment Plan is still relevant, the measures are still valid. It is about activation, wide promotion of entrepreneurship, promoting life-long-learning and including social partners. It is possible to change in 2004, when we will be participating in the ESF and EES. Luxembourg is already in place in the Czech Republic. But we have to do more in evaluating the processes.” (Interview 9, VUPSV, Januar 2003)

¹⁵¹ Das neue Beschäftigungsgesetz hob die bis dato bestehenden Beschäftigungsgesetze (Gesetz Nr. 1/1991 Slg. Und Gesetz Nr. 9/1991 Slg.) auf. Es hat das erklärte Ziel, ein flexibleres Angebot auf dem Arbeitsmarkt zu schaffen. Zu den wichtigsten Veränderungen zählt die Einführung eines institutionellen Rahmens für die Tätigkeit privater Arbeitsagenturen und einiger neuer Instrumente der aktiven Beschäftigungspolitik, wie zum Beispiel die Anhebung der materiellen Förderung von Investoren, die sich für Investitionen in Regionen mit einer Arbeitslosenquote über 14% entscheiden, bei der Schaffung neuer Arbeitsplätze. Außerdem wurden ausdrücklich diskriminierende Fragen bei Einstellungsgesprächen verboten und die Bedingungen für den Erhalt von Arbeitslosengeld verschärft (zum folgenden vgl. Tomšík/ Kubiček 2005). Die Unterstützung kann nun z. B. auch dann verloren gehen, wenn die Arbeitslosen gemeinnützige Arbeiten ablehnen. Gleichzeitig wurde die Lohnersatzquote des Arbeitslosengeldes leicht erhöht und Menschen über 50 Jahren länger ausgezahlt. Die Unternehmen können beim Arbeitsamt eine Förderung für die Einarbeitung von schwer zu beschäftigenden Arbeitnehmern beantragen (Mütter nach dem Erziehungsurlaub, Schulabgänger, Menschen über 50 Jahren). Alle Arbeitgeber mit mehr als 25 Mitarbeitern müssen mindestens 4 % Behinderte beschäftigen oder relativ hohe Abgaben zahlen. Eine Änderung für die Arbeitnehmer bringt das neue Gesetz auch dahingehend, dass Urlaubsansprüche aus dem Vorjahr spätestens bis Ende Oktober in Anspruch genommen werden müssen. Das Gesetz verschärfte auch wesentlich die Bedingungen für die Beschäftigung von Kindern unter 15 Jahren (jede Beschäftigung muss vom Arbeitsamt genehmigt werden).

Insgesamt hat sich die strategische Ausrichtung der tschechischen Beschäftigungspolitik in der Phase der intensivierten Heranführung entscheidend gewandelt. Der neue beschäftigungspolitische Ansatz konnte allerdings nicht verhindern, dass die registrierte Arbeitslosigkeit Anfang 2003 die historische Höchstmarke von 10,2% erreichte, das entspricht etwa 540.000 Arbeitssuchenden. Die Erklärung für diesen Überschuss an Arbeitskräften ist wohl vor allem in demographischen Effekten, der beschleunigten Restrukturierung und mangelnder Nachfrage aus dem Ausland zu sehen. Ein Grund dürfte aber auch in der bis dato mangelnden Umsetzung der anvisierten Verknüpfung von Beschäftigungs- und Wirtschaftspolitik liegen. Diese stützte sich vor allem auf zwei neue Gesetze aus dem Jahr 2000 (s.a. Abschnitt 6.1.), ein Investitionsförderungsgesetz mit beschäftigungspolitischem Anspruch¹⁵² und – in Umsetzung der entsprechenden EU-Regulierung – ein Gesetz zum Schutz der Lohnansprüche Beschäftigter. Experten kritisierten insbesondere die nach wie vor mangelnde Unterstützung kleiner und mittlerer Betriebe sowie unklare Kompetenzverteilungen zwischen den zuständigen Ministerien (MPSV und MPO¹⁵³). Der Schwerpunkt der Regierungspolitik lag – als Resultat der Transformationssituation - auf Restrukturierungsmaßnahmen und Investitionsanreizen für große Unternehmen (Steuerermäßigungen, Unterstützung für die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Ausweitung von Industriegebieten). Obwohl insbesondere seit 2001 auch KMU von den neuen finanziellen Anreizen, dem Ausbau der Beratungs- und Schulungsdienstleistungen und der verstärkten Nutzung von Verträgen zur Schaffung von Arbeitsplätzen (SÚPM) profitierten, blieb der Bias zugunsten großer Investoren bestehen.

¹⁵² “Act No. 72/2000 Coll., on investment incentives was amended by Act No. 453/2001 Coll., on the basis of experience from the implementation of the act. The aim of the amendment, in addition to covering terms primarily of a technical nature, was to increase investors’ motivation to locate investments in regions with the highest levels of unemployment, i.e. in the Ústí and Moravia-Silesia regions, by reducing the lower limit for investments from CZK 350 million to CZK 100 million.” (MLSA 2002B: 42)

¹⁵³ „*Ministerstvo průmyslu a obchodu*“ - Das Ministerium für Industrie und Handel war in erster Linie für die Investitionsförderung zuständig, ein Teil der beschäftigungsfördernden Instrumente wurde aber vom Arbeitsministerium verwaltet.

6.3. Die Vorbereitung auf den ESF

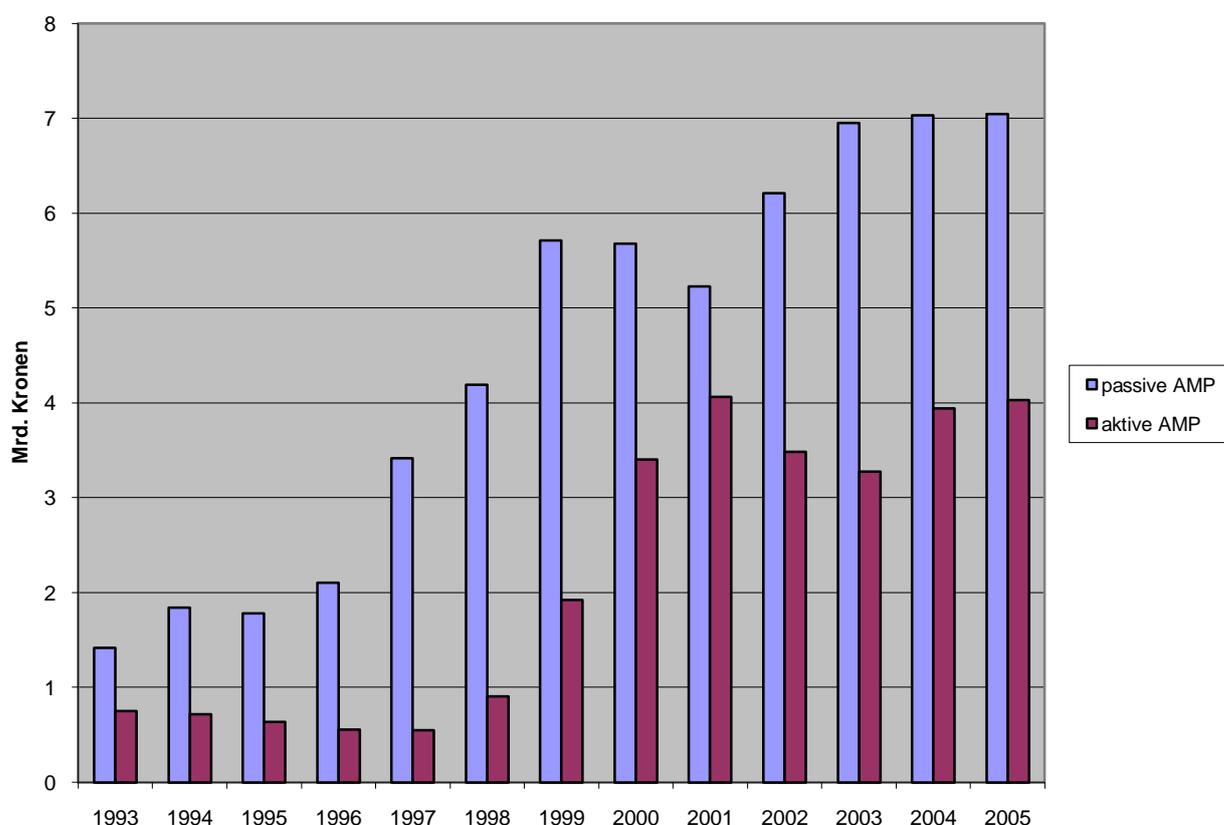
Reformen der Organisation der Beschäftigungspolitik im Beitrittsprozess

Die rechtliche Regelung der Versicherungsbeiträge zur tschechischen Sozialversicherung und zur staatlichen Beschäftigungspolitik ist im Gesetz Nr. 589/1992 Slg. enthalten, die Versicherungsbeiträge stellen eine Einnahme des Staatsbudgets dar (s.a. Abschnitt 5.2.). Das Arbeitsministerium kann daher nicht direkt über die eingezahlten Versicherungsbeiträge verfügen, sondern muss – im hier betrachteten Zeitraum unter den Bedingungen eines Staatsdefizits und der Beitrittsauflage, die Staatsfinanzen zu sanieren - jährlich mit dem Finanzministerium sein Budget aushandeln. Im Ergebnis verfügten die tschechischen Arbeitsämter am Vorabend des EU-Beitritts nicht über ausreichende Ressourcen, um die Arbeitslosigkeit effektiv zu bekämpfen und die EBS zu implementieren (MLSA 2003):

“Mandatory expenditures make up 80% of all money devoted to the MLSA. These expenditures are defined by law (social benefits) and by the wages for state administration employees. There is a large discussion about it and various opinions – whether to decrease expenditures or increase incomes or redistribute between policy areas. It is clear, that there needs to be done a reform of the public budget. But we at Ministry of Labour would like the administration to respect the EES. But to do so, they must know about it. I hope, one day they are going to Brussels evaluating it. The financing of the state employment policy in the CR is an exact example of what we call "a cat hunting a dog" - so, a not normal or absurd situation. The contributions are paid within the framework of social insurance, but it doesn't work on the basis of insurance principles. The contributions are 3,6% of the wage bill, 3,2% paid by the employer, 0,4% paid by the employee. Annually, the state collects some 30 billion Crowns from it, but there is no direct linkage to expenditures. It is basically another tax, so it is paid to the state budget, and afterwards it is redistributed.” (Interview 15, MPSV, April 2003)

Die Verwaltung, Kontrolle und Überwachung der Mittel für Beschäftigungspolitik in Tschechien ist im wesentlichen Aufgabe der beim Arbeitsministerium angesiedelten Arbeitsverwaltung. In der Phase der intensivierten Beitrittsvorbereitungen wurde die effiziente Nutzung der begrenzten Ressourcen für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen immer wichtiger. Obwohl die Ausgaben für Beschäftigungspolitik seit 1997 stark anstiegen (s. Abbildung 6.1), konnte die Ressourcenausstattung der Arbeitsverwaltung mit der rapide steigenden Arbeitslosigkeit und den neuen beschäftigungspolitischen Anforderungen nicht Schritt halten. Im Verhältnis zu ihren Aufgaben verschlechterte sich die finanzielle Situation der Arbeitsverwaltung daher gegenüber den 1990er Jahren deutlich.

Abbildung 6.1: Ausgaben für staatliche Beschäftigungspolitik in der Tschechischen Republik



Quelle: MPSV 2005, eigene Darstellung.

Infolge der dargestellten Situation krankte die Umsetzung der aktivierenden Beschäftigungsstrategie daran, dass Ausgaben für passive Maßnahmen als verpflichtend betrachtet wurden, solche für aktive dagegen nicht. Die Kürzung des Beschäftigungsbudgets in 2002 gegenüber dem Vorjahr führte daher zu einer Verringerung der im EU-Vergleich ohnehin niedrigen Ausgaben für aktive Maßnahmen um 20% (Commission 2003). Trotzdem lässt sich insgesamt für die Zeit nach dem Regierungswechsel eine deutliche Erhöhung der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik (sowohl absolut als auch im Verhältnis zu denen für passive Arbeitsmarktpolitik) gegenüber der Klaus-Ära festhalten. Insbesondere die Ausgaben für subventionierte Arbeitsplätze (SÚPM) wurden erhöht (s. Tabelle 6.3 und Tabelle 5.1 in Abschnitt 5.2.3.). Hinzu kamen indirekte Ressourcen aus der Investitionsförderung (2001 ca. 0,8 Mrd. Kronen) und einem IMF-Programm zur Entwicklungsförderung in der Ostrava-Region und Nordböhmen (2001 ca. 1 Mrd. Kronen). Insgesamt machten diese Mittel jedoch nur ungefähr ein Zehntel der durchschnittlichen EU-Ausgaben von 3% des BIP für aktive Beschäftigungspolitik aus (MLSA 2001: 5).

Tabelle 6.3: Ausgaben der Tschechischen Republik für staatliche Arbeitsmarktpolitik 1998-2004 (Anteile an den Gesamtausgaben)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Gesamtausgaben = 100% (Mrd. Kronen)	5,1	7,63	9,09	9,52	9,88	10,96	11,75
- passive AMP	82,3%	74,8%	62,5%	54,9%	62,9%	63,4%	59,8%
- aktive AMP	17,7%	25,2%	37,5%	42,7%	35,3%	29,9%	33,5%
Davon :							
Stellen für Schulabgänger	2,3%	4,0%	3,9%	4,1%	3,5%	3,0%	3,6%
VPP („ABM“)	5,5%	6,3%	8,4%	9,7%	7,2%	6,2%	7,1%
SÚPM (Subventionen)	4,0%	6,9%	10,9%	10,9%	6,2%	6,3%	8,8%
Umschulung	2,9%	3,1%	3,8%	4,0%	3,7%	3,7%	4,1%
Behindertenarbeitsplätze	1,5%	1,4%	1,5%	1,7%	1,3%	1,4%	1,4%

Quelle: MPSV 2005, eigene Berechnungen.

In den Nationalen Aktionspläne für Beschäftigung (NAPE) 2002 und 2003 wurde auch erstmals die Entwicklung von Instrumenten für Monitoring und Evaluation der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen anvisiert (vgl. Sirovátka 2004). Die Notwendigkeit für eine systematische Evaluation, die auch von der Leitung der Arbeitsverwaltung gesehen wurde, ergab sich zum einen aus der veränderten Problemsituation am Arbeitsmarkt, die eine Überarbeitung des Instrumentariums erforderlich machte. Zum anderen brachte die absehbare Mitgliedschaft in der EU die Notwendigkeit für ein Monitoring der NAPEs und ESF-Projekte entsprechend der Gemeinschaftsvorschriften mit sich. Alle an der (zukünftigen) Nutzung von ESF-Mitteln beteiligten staatlichen Stellen (außer der Arbeitsverwaltung auch das Ministerium für Handel und Industrie, das Ministerium für regionale Entwicklung und der NTF) mussten Informationssysteme entwickeln, die den entsprechenden EU-Bedingungen für die Mittelvergabe entsprachen.

Gleichzeitig mit der Ausarbeitung der nationalen Aktionspläne (s. Abschnitt 6.2.) wurde auch das *Operational Programme for Human Resource Development in the Czech Republic 2002 (OP-HRD)* formuliert, das die Bereiche bestimmte, die durch die EU-Beitrittsprogramme finanziert werden sollten (Phare- und Strukturfondsbeihilfen für HRD im Zeitraum 2000-2006). Es basiert auf der bereits beschriebenen aktiven Beschäftigungspolitik. Die wichtigsten Schwerpunkte des neuen beschäftigungspolitischen Ansatzes sind aus dieser Sicht:

- Fokussierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf Langzeit- und Jugendarbeitslosigkeit,
- Erhöhung der Effektivität der Arbeitsverwaltung durch Ausweitung der von den Arbeitsämtern angebotenen Dienstleistungen (in der Beratung, Vermittlung und Umschulung) und Ausbau der Evaluierung beschäftigungspolitischer Maßnahmen,
- Fokussierung der Beschäftigungspolitik auf Motivierung der Arbeitslosen (durch präventive und aktivierende Maßnahmen) und Verstärkung der personellen und materiellen Ressourcen,
- Verbesserung der beschäftigungspolitischen Koordination auf nationaler und regionaler Ebene durch verstärkte Beteiligung der Arbeitgeber, Gewerkschaften, regionalen und lokalen Verwaltungen, NGOs und anderer Arbeitsmarktakteure an der Implementation der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

Diese angebotsorientierte Beschäftigungsstrategie implizierte institutionelle Konsequenzen, die im NAPE 2002 und im OP-HRD erstmals thematisiert wurden:

„The best way of reducing long-term unemployment and unemployment among young people is to support the development of individual skills, knowledge and motivation to work or study. That requires the modernisation of our education system such that every school leaver has an education which gives him or her the best chances of success in the world of work. It is also essential that there are diverse and accessible opportunities for further professional study and training for persons outside the school system.“
(MLSA 2002B)

Die angestrebten institutionellen Reformen betrafen nicht nur die Modernisierung des Bildungssystems und die Schaffung eines umfassenden Weiterbildungssystems, sondern zum Beispiel auch die Erarbeitung stabiler Kooperationsmechanismen zwischen den Ministerien (insbesondere Arbeits- und Bildungsministerium), Regionen und Sozialpartnern. Das OP-HRD und weitere seit 1999 im Rahmen der ESF-Vorbereitungen entstandenen Dokumente (*National Development Plan, Consultation Document on HRD, National Programme for the Development of Education in the Czech Republic - White Paper*) bleiben in ihrer Zielsetzung sowie der Beschreibung der Mittel relativ all-

gemein und unverbindlich. Allein die Tatsache, dass übergreifende Strategien formuliert und notwendige institutionelle Konsequenzen benannt werden, stellte jedoch bereits ein Novum in der tschechischen Beschäftigungspolitik dar, das ganz klar im Kontext des bevorstehenden EU-Beitritts zu bewerten ist:

„In the last three years, there is a major push. A lot of strategic documents are developed in the context of European guidelines, I mean the European Employment Strategy and the European Social Fund.” (Interview 21, NVF¹⁵⁴, April 2002)

Die Ausarbeitung des OP-HRD, mit dem strategische Schwerpunkte und Koordinationsaufgaben für ESF-Projekte 2004-2006 festgelegt wurden, stellte einen wichtigen Beitrag zur Implementation des neuen, europäisierten beschäftigungspolitischen Ansatzes inkl. verbesserter Koordination der Beschäftigungspolitik dar (s.a. Abschnitt 6.2.). In der letzten Version des NPAA (angenommen mit Regierungsresolution Nr. 439 am 9. Mai 2001), die sich stark auf die Angleichung der Gesetzgebung sowie die Reform der öffentlichen Verwaltung und Justiz konzentrierte, wurden im HRD-relevanten Bereich die Entwicklung der Bildung, insbesondere der Roma-Bevölkerung, die Teilnahme an den Bildungsprogrammen der Europäischen Kommission und die Weiterentwicklung der Berufsbildung sowie die Entwicklung beschäftigungspolitischer Informationssysteme als Prioritäten benannt.

In Vorbereitung auf den Europäischen Sozialfonds (ESF), das wichtigste Finanzierungsinstrument der EU im Rahmen der EBS, forderte die Europäische Kommission, dass die in den nationalen Entwicklungsplänen niedergelegte ESF-Strategie der Beitrittsländer - entsprechend den einschlägigen Fondsverordnungen – die politischen Prioritäten in den Bereichen Beschäftigung und Humanressourcenentwicklung (HRD) beinhalten musste, die in den gemeinsamen Bewertungen (JAPs) festgelegt wurden. Die Modalitäten der Programmplanung, Verwaltung und Umsetzung des ESF waren (im Gegensatz zu den politischen Inhalten der ESF-Strategien) Gegenstand von Kapitel 21, das unter Federführung der GD Regionalpolitik verhandelt wurde. In Vorbereitung des Beitritts sollten die entsprechenden Anforderungen im Wesentlichen im Jahr 2003 umgesetzt werden, parallel zu den Verhandlungen über die ESF-Programmplanung. Die Beitrittsländer sollten dann zum einen ihren jeweiligen nationalen Entwicklungsplan vorlegen und zum anderen einen Bericht mit einer Bewertung der in der Umsetzung von Kapitel 21 erzielten Fortschritte, einschließlich eines vorläufigen Zeitplans der Schritte, die sicherstellen sollten, dass die Strukturen für die Verwaltung, Kontrolle und Überwachung der Strukturfondsmittel operationell sind, in Einklang mit den *Acquis*-Anforderungen.

¹⁵⁴ „Národní Vzdělávací fond“ (National Training Fund – NTF), *think tank* des MPSV zur Strategieentwicklung und Verwaltung von EU-Programmen im HRD-Bereich

Der politische Prozess zur Entwicklung der Programmplanung

Die Vorbereitung für den Nationalen Entwicklungsplan (NEP), das grundlegende Strategiedokument für die Nutzung der EU-Strukturförderung, begann in Tschechien 1999. Praktisch direkt nach Veröffentlichung der entsprechenden Verordnung des Rates vom Juni 1999 legte die tschechische Regierung im Oktober den ersten Entwurf des NEP vor. Diese Version wurde jedoch noch mehrere Male überarbeitet, zunächst regierungsintern. Dabei wurden im Laufe der Vorbereitung des NEP vom zuständigen Ministerium für regionale Entwicklung (*Ministerstvo pro Místní Rozvoj* – MMR) verschiedene Informationsveranstaltungen mit interessierten Akteuren durchgeführt, der Schwerpunkt des Informationsaustausches lag aber auf der inter-ministeriellen Koordination und den üblichen Konsultationsverfahren (inter-ministerieller Austausch von Dokumententwürfen vor einer Regierungsentscheidung). Neben dem MMR waren das Finanzministerium und die zentrale Staatsverwaltung für die Vorbereitung des NEP zuständig, seit 2000 insbesondere das Management- und Koordinationskomitee für Regionalentwicklung (früher Nationales Programmkomitee für wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt). In dieser Phase der Beitrittsvorbereitungen konzentrierten sich auch die Bemühungen der tschechischen Strukturpolitik auf die Harmonisierung mit dem *acquis* sowie den Verfahren und Strukturen seiner Anwendung in den Mitgliedsstaaten. Ziel war die vollständige Bereitschaft zur Nutzung der EU-Strukturförderung mit dem Beitrittsdatum. Der NEP 2000-2006 wurde im Januar 2000 der Kommission zur Prüfung vorgelegt; er sah sechs sektorale und acht regionale OPs vor.

Die erste Version des OP-HRD, der Basis für die Unterstützung durch den ESF, stammt von Anfang 2001 und bezieht sich in ihrer Problemanalyse auf eine Reihe von Dokumenten, die in Vorbereitung auf den EU-Beitritt entstanden, u.a. die JAP, den NEP, den Nationalen Beschäftigungsplan und ein Konsultationsdokument zu HRD. Dieses Konsultationsdokument war von Arbeitsgruppen des Arbeits-, Bildungs- und Gesundheitsministeriums sowie des NTF im Januar 2001 vorbereitet worden und beinhaltete Strategieansätze sowie die Formulierung des Gesamtziels der Strategieentwicklung im Bereich der Humanressourcen – „A high and stable level of employment on the basis of a socially advanced, highly qualified and flexible workforce.“ (MLSA 2001: 12) In dem Dokument wurden sechs Prioritäten benannt: Verbesserung der Anpassungsfähigkeit der Arbeitskräfte, soziale Integration und Chancengleichheit, Entwicklung des lebenslangen Lernens, Zivilgesellschaft, Verbesserung des Gesundheitsdienstes, Modernisierung der öffentlichen Verwaltung.

Der Prozess der Vorbereitung des OP-HRD wurde mir von einem leitenden Beamten der ESF-Abteilung des MPSV wie folgt beschrieben:

“Some measures were recommended by the European Commission. Then there was a discussion with the social partners in the tripartite council. Then there was regional consultation. This is new, because we were more centralised than Germany. It is new that we have 14 regions with political positions as a result of elections and we consult them. Then there were consultations with the education system, NGO’s and others. Finally, all ministries prepared the Operational Programme and the related documents. We established some working groups of experts, before we gave it into the standard consultation process between ministries. This was, because we have a very limited number of people with Phare experience. In these working groups were representatives of other ministries, of the regions - I mean the NUTS 2-regions, that is eight regions out of 14 were represented - plus representatives of employers and employees, and NGOs. It was very different sometimes to make some decisions. We prepared one document with target one category. Later we established also a sub-group for Prague. [...] We also involved the employment services. In the position of the working group are also included the agricultural and the regional ministry. We mainly cooperate with the regional ministry, because it is a Joint Regional Operational Programme, including one chapter on activities supported through ESF.” (Interview 10, MPSV, Juli 2003)

In die Entwicklung des OP-HRD war also neben dem zuständigen Arbeitsministerium eine Reihe von Akteuren direkt involviert, allen voran die Europäische Kommission, die Sozialpartner und die im Zuge der Vorbereitung auf die Strukturfonds neu geschaffenen Regionen, aber auch Organisationen des Bildungssystems und natürlich die anderen beteiligten Ministerien. Ihre Beteiligung hatte zwar letztlich einen unverbindlichen, rein beratenden Charakter, stellte aber in dieser Breite ein Novum in der tschechischen Beschäftigungspolitik dar. Insbesondere durch die in Vorbereitung auf die Strukturfonds 2000 durchgeführte Gebietsreform erhöhte sich die Zahl der am Entscheidungsprozess beteiligten Akteure um die nun politisch selbständigen Regionen. Hervorzuheben ist auch die besondere Rolle der Arbeitsgruppen, welche die vorhandene Expertise für den Entwurf der Planungsdokumente ministeriumsübergreifend bündelten. Die geringe Erfahrung mit vorstrukturellen Projekten im MPSV konnte dadurch so weit wie möglich ergänzt werden. Durch diese breite Einbeziehung anderer Akteure unterschied sich der Entscheidungsprozess bei der Erstellung des OP-HRD deutlich vom sonst üblichen Vorgehen, das im beschäftigungspolitischen Bereich außer der interministeriellen Konsultation nur noch die Diskussion zwischen MPSV und Sozialpartnern im Tripartistischen Rat vorsah. Der Partnerschaftsansatz ist eine wesentliche Anforderung im Rahmen der Durchführung der strukturpolitischen EU-Programme und hat die Kooperation zwischen den beteiligten Ministerien, den Regionen, NGOs und der Kommission im beschäftigungspolitischen Bereich deutlich verstärkt. Aus Sicht des MPSV hat dies zwar den Entscheidungsprozess verkompliziert, aber das ist sozusagen

der Preis für die erweiterten Möglichkeiten der Arbeitsverwaltung für aktive Beschäftigungspolitik mit ESF-Mitteln:

“It was puzzled, but it must be harmonised that only some objectives could be financed through ESF, and only some of approaches could be done in three years and so on. So, there must be some separation of priorities and of ideas. But it’s true that somehow it’s puzzled. But it was harmonised, because there is the general objective of the plan, of the programme is to increase employment and to increase ability of people to deal with modern technology and so on. So, all priority lines are approaching this objective. [...] However, maybe everything could be discussed and long were discussed...” (Interview 6, NVF, März 2003)

“The possibility to consult is very problematic, to take some experts. But we will have Job Center Plus and ESF. Our local employment services will be the main beneficiaries.” (Interview 10, MPSV, Juli 2003)

Neben der Europäischen Kommission spielten darüber hinaus EU-Experten und – Berater in vielfältigen Kontakten eine aktive Rolle bei den Vorbereitungen auf den ESF:

“We have a lot of contacts and recommendations. Our basis was the regulation of the European Commission about Structural Funds, and we also used Twinning. In 2001 there were from the UK Neigel Tubman and Ray Phillips. We had also some visiting in the UK, and some short-term experts here. This support was about the financing system, clauses for benefits, monitoring, control etc. [...] We have good experiences with this kind of cooperation. The basic position is to find a way into the documents. [...] In the Ministry of Regions and the Ministry of Trade there was also a Twinning project finished in autumn 2002 by Fabienne Beaumolois. It was about training for managing authorities on monitoring and about training of regional partners with the Labour Offices, with 20% of them. There was a Pilot training for people through three twinning experts. Now, I hope we will continue with this work with a UK twinning project starting at the end of this month. It will train employment services until May or June next year. I hope, then we will be fully prepared for implementation.” (Interview 10, MPSV, Juli 2003)

Tschechien nutzte das Phare-Twinning-Programm sehr intensiv für die Vorbereitung der Dokumente und Strukturen, die für die Nutzung der EU-Strukturfonds nötig waren (vgl. auch MLSA 2001). *Twinning* erlaubte es, die begrenzten Erfahrungen mit EU-Strukturförderprogrammen und den zugehörigen Regulierungen und Dokumenten durch Erfahrungen aus den Mitgliedsstaaten zu ergänzen. Insbesondere wurde auch die regionale Ebene (Arbeitsämter) durch *Twinning* stärker in den Vorbereitungsprozess auf den ESF mit einbezogen. Trotzdem wurde die vollständige Fähigkeit zur Umsetzung der ESF-Regulierung vom MPSV selbst erst für die Zeit nach dem Beitritt erwartet.

Die tschechische HRD-Strategie wurde vor allem in bezug auf folgende Schlüsselprobleme entwickelt:

- starker Anstieg der Arbeitslosigkeit, besonders unter benachteiligten Gruppen des Arbeitsmarktes,
- geringe Finanzmittel für aktive Arbeitsmarktpolitik,
- unzureichende Verknüpfung des Bildungssystems mit dem Arbeitsmarkt und geringes Engagement von Arbeitgebern und Gewerkschaften in der Berufsbildung.

Die HRD-Strategie wurde im Kontext der Beitrittsvorbereitungen zur EU in Übereinstimmung mit der EBS formuliert und baute auf bereits vorhandenen Investitionen im HRD-Bereich aus tschechischen Ressourcen und EU-Heranzuführungshilfen auf (v.a. die Aktivitäten des NTF, s. Abschnitt 5.2.). Ohne die EU-Strukturfondsregelungen wäre ein OP-HRD nicht notwendig gewesen, denn (nur) die in ihm entwickelten Maßnahmen konnten nach dem Beitritt durch den ESF kofinanziert werden. Der vom Arbeitsministerium betriebene NTF spielte eine Schlüsselrolle bei der Entwicklung des OP-HRD. Neben seiner Mitarbeit am Konsultationsdokument verwaltete der NTF seit 1999 alle Phare-Projekte im HRD-Bereich und koordinierte u.a. 2000/2001 zwei Projekte zur Entwicklung einer nationalen HRD-Strategie und zur Förderung von HRD-Konzepten in Unternehmen, die von niederländischen Unternehmensberatungen geleitet wurden. Der NTF hatte bereits zuvor langfristig angelegte Forschung zur Entwicklung strategischer Managementinstrumente und Pilotprojekte im Bereich HRD und Weiterbildung betrieben. Im Ergebnis der beiden o.g. Phare-Projekte wurden u.a. die tschechische HRD-Strategie ausgearbeitet und 2002 eine konzeptuelle HRD-Abteilung beim NTF aufgebaut. Auf Basis der HRD-Strategie wurden 2002 auch ein „Rat für die Entwicklung der Humanressourcen“ als beratendes Gremium der tschechischen Regierung sowie entsprechende regionale Räte gegründet.

Das OP-HRD ergänzte den nationalen Entwicklungsplan in Übereinstimmung mit den Bestimmungen der entsprechenden ESF-Verordnung zu Förderbereichen und –aktivitäten und bezog sich dabei auf die ersten drei im Konsultationsdokument zu HRD benannten Prioritäten (Steigerung der Anpassungsfähigkeit von Arbeitnehmern und –gebern, Integration gefährdeter sozialer Gruppen, Entwicklung des lebenslangen Lernens – s.o.), für die jeweils spezifische Maßnahmen vorgestellt wurden.¹⁵⁵ Dabei zielte die erste Priorität vor allem auf die Förderung einer (umfassend verstandenen) aktiven Beschäftigungspolitik im Kontext der anhaltenden Unternehmensrestrukturierungen (Erhöhung der Flexibilität und Effektivität der Instrumente) und auf die Qualifizierung

¹⁵⁵ Die anderen drei Prioritäten (Entwicklung der Zivilgesellschaft, des Gesundheitsdienstes und der Verwaltung) sollten durch eigenständige regionale OPs umgesetzt werden (vgl. MLSA 2001: 12f.).

der Beschäftigten. Gemäß der ESF-Verordnung sollten die HRD-Prioritäten und –maßnahmen außerdem auf die Förderung der Beschäftigungsfähigkeit und soziale Integration insbesondere Benachteiligter ausgerichtet und vor allem Maßnahmen in Umsetzung der EBS gefördert werden. Als Zielgruppen der zweiten Priorität wurden im tschechischen OP-HRD daher besonders Langzeitarbeitslose (Ende 2000 waren über 38% aller Arbeitslosen länger als ein Jahr gemeldet), junge Berufseinsteiger, Roma und Behinderte genannt (MLSA 2001: 14). Die dritte Priorität umfasste prinzipiell eine Reform des gesamten Bildungssystems mit Schwerpunkten bei der Ausweitung von Hochschul- und Weiterbildung, inklusive des Forschungs- und Entwicklungsbereichs. Stärken, an denen die tschechische HRD-Strategie ansetzen konnte, wurden u.a. in den bereits vorhandenen Instrumenten aktiver Beschäftigungspolitik und den Erfahrungen der Arbeitsämter gesehen. Diese sollten entlang des nationalen Beschäftigungsplans und des Leitmotivs „Employability“ (insbesondere benachteiligter Gruppen) weiter ausgebaut werden. Auch die Berufsbildung sollte daraufhin und in bezug auf die Anforderungen des europäischen Arbeitsmarktes entwickelt werden. Weitere Entwicklungsmöglichkeiten wurden etwa in der Einführung einer EU-kompatiblen Forschungsförderung, der Teilnahme an Gemeinschaftsprogrammen und den Strukturfonds sowie einer gezielten Einwanderungspolitik gesehen. 2001 – 2003 sollten die genannten drei Prioritäten des OP-HRD mit ca. 33 Millionen Euro aus dem Phare-Programm gefördert und mit 11 Millionen Euro (d.h. ca. 25%) aus dem tschechischen Staatshaushalt kofinanziert werden (ebd.: 42f.).

Die Vorbereitungen auf die Strukturfonds konzentrierten sich zu diesem Zeitpunkt (Anfang 2001) auf die Ausarbeitung des NEP, die Erhöhung der Finanzmittel für aktive Beschäftigungspolitik, Bildung und Entwicklungsprogramme sowie die Schaffung organisatorischer Strukturen im Bereich der Humanressourcen (Abteilung 45 – für Beschäftigung und Humanressourcen-Strategie – des MPSV, regionale Büros, Monitoringkomitee und Managementkomitee für HRD). Der NEP wurde im Juni 2001 bei der Europäischen Kommission eingereicht, und seine Vollendung war für Juni 2002 geplant (Regierungsdekret No. 470/2001). Er sah zu diesem Zeitpunkt sechs Förderbereiche vor: Stärkung der industriellen Wettbewerbsfähigkeit, Entwicklung der Infrastruktur, Entwicklung der Humanressourcen (HRD), Umweltschutz, ländliche Entwicklung sowie Tourismusförderung. Unzureichend entwickelt blieben die Koordination zwischen den verschiedenen zu beteiligenden Partnern, die Programmentwicklung sowie die Kontrollmechanismen. Obwohl etwa die HRD-Politik in Vorbereitung auf die Strukturfonds unter Federführung des Arbeitsministeriums in Zusammenarbeit mit dem MMR, dem Bildungsministerium und anderen Behörden stattfand, blieb die inter-ministerielle Koordination in diesem Bereich (wie auch in vielen anderen Beitrittsländern, vgl. ETF 2003) im gesamten Zeitraum vor dem Beitritt problematisch.¹⁵⁶

¹⁵⁶ Dies wird auch in den ETF-Länderberichten (*Monographs*) über die Berufsbildungs-, Weiterbildungs- und Beschäftigungssysteme der Beitrittsländer konstatiert, die der ETF für die Kommission im Rahmen des Monitoring-Prozesses der JAPs zwischen 2001 und 2003 erstellte.

Der Zeitpunkt des Beitritts und die Bedingungen des Zugangs der zukünftigen Mitglieder zu den Strukturfonds waren 2001 noch nicht geklärt. Für die zukünftigen Mitgliedsstaaten standen für die Jahre 2000-2006 sieben Milliarden Euro aus den drei Programmen der Vorbereitungshilfen (PHARE, ISPA, SAPARD) zur Verfügung, im Rahmen der Struktur- und Kohäsionsfonds waren außerdem im selben Zeitraum 45 Milliarden Euro für neue Mitglieder reserviert (Delhey 2002: 33). Die erwarteten weitreichenden Folgen der EU-Erweiterung für die Verteilung der Regionalförderung (insgesamt 275 Milliarden Euro für die Planungsperiode 2000-2006) und der mögliche Verlust von Förderansprüchen in der EU-15 hatten bereits zu einer Begrenzung der jährlichen Gesamthilfen pro Land auf max. vier Prozent seines BIP geführt (ebd.: 38), und dieser Verteilungskonflikt belastete die Beitrittsverhandlungen bis zuletzt. So hatte etwa Spanien angekündigt, der EU-Erweiterung nicht zuzustimmen, falls seine Strukturfondsmittel für die Zeit nach dem Beitritt nicht garantiert würden. Die Europäische Kommission führte außerdem eine Reihe von Faktoren auf seiten der Beitrittsländer an, die einen mit den alten Mitgliedsstaaten gleichberechtigten Zugang zu den Strukturfonds ausschlossen (früher Stand der Ausarbeitung nationaler Entwicklungspläne, unzureichende nationale Finanzmittel, fehlende Erfahrung, Fehlen zentraler Strukturen, Verfahren und Kontrollmechanismen zur effektiven Implementation der Strukturfonds).

Im Januar 2002 entschied die tschechische Regierung über die Zahl- und Verwaltungsstellen der zu fördernden Programme, d.h. über die Implementationsstrukturen der Strukturfondsförderung (Resolution Nr. 102/2002). Das Finanzministerium (bzw. der dort angesiedelte Nationalfonds) wurde als einheitliche Zahlstelle für die gesamte EU-Strukturförderung benannt, das MMR (Abteilung für Europäische Integration und Strukturfonds) als Verwaltungsbehörde des Gemeinschaftlichen Förderkonzepts (zuständig für die Koordinierung aller EU-Mittel in der verkürzten Programmperiode 2004-2006, für Effizienz und korrekte Kontrolle sowie Kommunikation mit der Europäischen Kommission). Die Abteilung 72 des MPSV wurde die Verwaltungsbehörde für das einheitliche Programmdokument für Ziel 3 in Prag (SPD 3) sowie für das OP-HRD und damit u.a. zuständig für Projektauswahl, Datensammlung für das Monitoring der Programme, Öffentlichkeitsarbeit und die jährlichen Implementationsberichte an die Europäische Kommission. In Tschechien waren die Verwaltungsbehörden sowohl für die Vorbereitung der Programmdokumente vor dem EU-Beitritt als auch für ihre Implementation danach zuständig. Die Abteilung für innere Angelegenheiten (Abteilung 63) des MPSV fungierte als Zahlstelle und die Controlling- und Audit-Abteilung 12 kontrollierte die gesamten Operationen.

Die Arbeitsverwaltung des MPSV war eine der durchführenden Stellen für beide Programme. Weitere waren das Bildungsministerium für das OP-HRD, das Prager Rathaus für das SPD 3 sowie die Stiftung zur Entwicklung der Zivilgesellschaft (NROS) für beide Programme. Der NTF unterstützte beide Programme technisch (v.a. in Hinblick auf die Evaluation, aber auch bei Fortbildungen).¹⁵⁷

Die gemeinsamen Kommentare der Generaldirektionen Regionalpolitik und Erweiterung zum tschechischen NEP wurden im Februar 2002 dem MMR zugeleitet und führten zu umfangreichen Änderungen. Im Frühjahr wurde im Management- und Koordinationskommittee eine Arbeitsgruppe für Programmentwicklung mit Vertretern der Verwaltungsstellen der einzelnen OPs und Regionen gegründet, welche die Verbindungen zwischen den einzelnen Programmdokumenten ausarbeitete. Im April 2002 entschied die Regierung dann über die Inhalte der OPs, wobei zuvor vorhandene Redundanzen in den Programmaktivitäten aufgrund der Kommissions-Bewertung durch das MMR beseitigt wurden. Im August wurde über die Details der Finanzierungs- und Kontrollsysteme entschieden, und im Dezember verabschiedete die Regierung schließlich den überarbeiteten NEP.

Auf dem Europäischen Rat in Kopenhagen im Dezember 2002 wurden dann sowohl der Beitrittstermin als auch die Zahlungen aus dem EU-Budget an die alten und neuen Mitgliedsstaaten mit dem Beitrittsvertrag vereinbart. Außer den Finanzierungszusagen aus diesem „Copenhagen Package“ erhielten die neuen Mitgliedsstaaten in den Jahren 2004-2006 auch noch Heranführungshilfen, die bereits vor dem Beitritt zugesagt worden waren. Mit Ausnahme der Regionen Prag und Bratislava sowie von Zypern empfangen alle neuen Mitgliedsstaaten Ziel-1-Förderung als besonders entwicklungsbedürftige Regionen. Alle neuen Mitglieder erhielten auch Mittel aus dem Kohäsionsfonds, die 2004-2006 etwa ein Drittel der gesamten EU-Ressourcen für Strukturförderung in diesen Gebieten ausmachten (Hallet 2004: 11).

Der bereits beschlossene tschechische NEP musste Anfang 2003 auf dringende Empfehlung der Europäischen Kommission, die Zahl der OPs zu verringern, ein weiteres Mal überarbeitet werden; die Verwaltungsbehörden wurden entsprechend angepasst. Die endgültige Version des NEP, u.a. basierend auf den Empfehlungen der Ex-ante Evaluation, wurde im März 2003 der Europäischen Kommission zur Verhandlung vorgelegt. Im Gegensatz zu früheren Versionen enthält sie keine ausführlichen Einzelkapitel zu den verschiedenen Förderbereichen und –regionen mehr, sondern skizziert lediglich die Grundausrichtung der einzelnen OPs (Ziele und Prioritäten). Außerdem

¹⁵⁷ „Unser Arbeitsamt wird auch weitergebildet zum ESF durch den NTF. Das Problem ist, dass viele Wissenschaftler und Sozialpolitiker über Arbeitslosigkeit in Most aus Prager Perspektive denken. Sie haben ja gesehen, wir sind ganz offen für Vorschläge. Wir haben auch eine gute Kooperation mit dem Ministerium.“ (Interview 13, Arbeitsamt Most, April 2003)

wurde die Struktur der OPs im Vergleich zu früheren Entwürfen wesentlich vereinfacht.¹⁵⁸ Die Strategie für die Ziel-1-Förderung wurde in den folgenden OPs ausgeführt: Industrie und Unternehmen, Humanressourcenentwicklung (HRD), Infrastruktur, ländliche Entwicklung und ein gemeinsames Regionalprogramm. Hinzu kamen die Kohäsionsfonds-Strategien für Transport und Umwelt.

Dieser NEP war das grundlegende Dokument, auf dessen Basis die Strukturfondsförderung für die verkürzte Programmperiode 2004-2006 verhandelt wurde. Auf Grundlage der einschlägigen EU-Strukturfonds-Regulierung analysierte er die sozio-ökonomische Situation des Landes, legte die übergreifende Strategie und die Ausrichtung der OPs sowie den Finanzrahmen fest und schlug das Management- und Monitoringsystem vor. Die Kommission übermittelte den tschechischen Behörden ihre Kommentare hierzu im Juni 2003, und im Juli wurden die Verhandlungen eröffnet. In deren Ergebnis wurde das Gemeinschaftliche Förderkonzept 2004-2006 durch die Europäische Kommission für Tschechien genehmigt.

¹⁵⁸ Zuvor waren einzelne Maßnahmen den OPs zugeordnet, d.h. Maßnahmen einer Priorität waren Gegenstand verschiedener OPs – in der endgültigen Fassung wurden die Prioritäten insgesamt (mit allen zugehörigen Maßnahmen) den OPs zugeordnet und damit die Programmstruktur übersichtlicher.

Bewertung der Europäisierung beschäftigungspolitischer Strukturen in Tschechien

Im NEP war vorgesehen, das OP-HRD und eine Priorität des gemeinsamen Regionalprogramms (lokale Entwicklung von Humanressourcen) aus dem ESF zu kofinanzieren, der etwa 23% der Strukturfondsmittel für die Ziel-1-Förderung in Tschechien bereitstellen sollte (MRD 2003: 220f.). Insgesamt wurde für den Zeitraum 2004-2006 mit 269 Millionen Euro (8,3 Milliarden Kronen) für das OP-HRD gerechnet (ebd.: 221). Hinzu kamen 25% nationale Kofinanzierung. Spezifische Ziele (Prioritäten) des OP-HRD waren:

- Entwicklung eines flexiblen Arbeitsmarktes, Ausweitung der Instrumente und Verbesserung der Effizienz der aktiven Beschäftigungspolitik und Arbeitsverwaltung (aktive Beschäftigungspolitik);
- Verringerung der Gefahr sozialer Exklusion, verbesserter Zugang zu Beschäftigung und Bildung für gefährdete Gruppen (soziale Integration und Chancengleichheit);
- Entwicklung des lebenslangen Lernens durch Ausrichtung der Trainingsmaßnahmen am Bedarf der Wissensgesellschaft und Entwicklung der Bildungskapazitäten (Entwicklung lebenslanger Bildung);
- Qualifizierung der Arbeitskräfte, Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen, Ausbau des Arbeitsplatzangebots in expandierenden Branchen (Anpassungsfähigkeit und Unternehmertum).

Diese Prioritäten mussten sich laut Europäischer Kommission in Übereinstimmung mit den im JAP aufgeführten beschäftigungspolitischen Maßnahmen befinden (s. Kapitel 5). Deutlicher ist allerdings die ebenfalls geforderte Konsistenz mit der EBS (als deren Finanzierungsinstrument der ESF ja seit 2000 konzipiert war) und dem seit 2000 (vor dem Beitritt auf freiwilliger Basis) jährlich angefertigten *National Action Plan for Employment* (NAPE). Der JAP ist hingegen stärker als die anderen Dokumente auf die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes (etwa hinsichtlich der Löhne, Lohnnebenkosten, Mobilität, Verrentung) ausgerichtet, während insbesondere Aspekte der sozialen Integration eine im Vergleich untergeordnete Rolle spielen (s. Kapitel 5). Die zwei Hauptprioritäten des tschechischen OP-HRD (aktive Beschäftigungspolitik und lebenslanges Lernen) formen allerdings den Kern sämtlicher beschäftigungspolitischer Aktivitäten und Dokumente in der Tschechischen Republik in der Phase vor dem EU-Beitritt, inklusive des JAP.

Der gesamte Vorbereitungsprozess auf die Strukturfonds wurde jedoch als technisch-administratives, nicht als (partei-)politisches Problem gehandhabt – unterschiedliche beschäftigungspolitische Positionen spielten in diesem Zusammenhang keine Rolle:

“In the fighting before elections, the positions were very different. But when we prepared documents like the OP [...], it was not focussing for policy or politics, but was a fully new process.” (Interview 10, MPSV, Juli 2003)

Diese geringe Bedeutung (unterschiedlicher) politischer Positionen hängt auch damit zusammen, dass das Parlament – im Unterschied zur Harmonisierung des Arbeitsrechts – nur eine begrenzte Rolle bei den ESF-Vorbereitungen spielte. Wie bei der Vorbereitung auf die EBS auch, waren Gesetzesänderungen in diesem Bereich von sekundärer Bedeutung, da der Besitzstand im Bereich Strukturpolitik größtenteils aus Verordnungen besteht, die nicht in nationales Recht umgesetzt werden müssen. Nichtsdestotrotz erforderten auch diese Anpassungen verschiedene Änderungen des rechtlichen Rahmens (zum Beispiel Änderung des Haushaltsgesetzes, um die mehrjährige Haushaltsprogrammierung, wie sie für die Kofinanzierung nötig ist, zu ermöglichen).

Zeitgleich mit der endgültigen Fertigstellung des NEP wurden Anfang 2003 in den regionalen Arbeitsämtern ESF-Abteilungen eingerichtet:

„Unser Arbeitsamt hat eine Koordinationsfunktion für die Vorbereitung auf die EU für den Ustecki kraj. Das bedeutet, dass dieses Jahr eine neue Abteilung für die Implementation des ESF eingerichtet wurde. Was wir eigentlich machen werden, wissen wir noch nicht genau. Wir kreieren unsere Aufgabe praktisch selbst. Auf jeden Fall wird die Abteilung in Zukunft größer. Vor einer Woche gab es ein erstes Treffen in Prag im MPSV mit Informationen darüber, was wir machen sollen. Wir waren sehr überrascht. Wir sind Angestellte im Arbeitsamt, aber keine Experten im Umgang mit diesen Programmen. Wir haben andere Aufgaben. Wir haben Erfahrungen mit vorstrukturellen Projekten, aber dieses hier wird etwas ganz Neues. Sowohl die Koordinationsrolle als auch die Beschäftigung mit großen Projekten sind neu.“ (Interview 13, Arbeitsamt Most, April 2003)

D.h. die regionalen und lokalen Implementationskapazitäten für den ESF waren ein knappes Jahr vor Bereitstellung der Mittel überhaupt noch nicht vorhanden. Eine effiziente Durchführung von ESF-Projekten in Tschechien war also zu diesem Zeitpunkt noch nicht gewährleistet. Auch die Projektentwicklung selbst steckte 2003 noch in den Anfängen (vgl. Kommission 2003b):

„Wir müssen Kooperationspartner ansprechen im Bezirk, das ist im Moment ein bisschen viel. Aber es kommt von der Praxis, was wir machen werden. Dieses mörderische Tempo der Veränderungen ist ein bisschen viel. Monitoring und Koordination werden wir machen. Auch im Ministerium gibt es Probleme, sie wissen auch nicht, was sie machen werden. [...] Wir beginnen jetzt damit, werden Weiterbildung machen. Wir beginnen im MPSV, und verschiedene Organisationen haben Gelder gekriegt für methodische Weiterbildung: Wie macht man Projekte in diesem Bereich? etc.“ (Interview 13, Arbeitsamt Most, April 2003)

Tschechien bekam für sein landesweites (ohne Prag) Ziel-1-Unterstützungsprogramm ab Anfang 2004 1,45 Milliarden Euro zugesprochen, die über die o.g. fünf OPs verteilt wurden. Prag hatte ein Ziel-2-Programm (zur Verbesserung der urbanen Umwelt, finanziert aus dem ERDF) mit einem Budget von 71 Millionen Euro und ein Ziel-3-Programm (HRD, finanziert aus dem ESF) mit 59 Millionen Euro (MEMO/04/156). Von den Tschechien insgesamt zugewiesenen 2,62 Milliarden Euro für strukturpolitische Maßnahmen (ebd.) wurden im Zeitraum 2004-2006 allerdings nur 777 Millionen Euro (d.h. knapp 30%) abgerufen (Europäische Kommission 2007: 59ff.).¹⁵⁹ Hinzu kamen insgesamt 418 Millionen Euro aus bereits vor dem Beitritt fest vereinbarten Heranführungshilfen, die (mit abnehmender Tendenz) noch in den Jahren 2004-2006 abgerufen wurden (ebd.). Die (in anderen Beitrittsländern ähnlich) niedrige Absorptionsquote im Hinblick auf die Strukturfondsmittel lässt sich mit mangelnder Vorbereitung der zentralen Verwaltung begründen. Der nationale Politikrahmen, die inter-ministeriale Koordination, die nationalen Programme, die Implementationskapazitäten sowie Kooperation mit regionalen und lokalen Behörden, kommerziellen und Nichtregierungs-Organisationen waren noch nicht hinreichend entwickelt (vgl. Marinov/ Bahloul/ Slay 2006). Die Einschätzung der Kommission (s.o.) erwies sich im Nachhinein also durchaus als richtig.¹⁶⁰

¹⁵⁹ Bereits zugeteilte Ressourcen können auch noch nach Ende der Programmperiode (bis 2008) abgerufen werden.

¹⁶⁰ „Laut des EU-Haushaltsberichts von 2006 müssen die zehn EU-Mitgliedstaaten, die 2004 der EU beigetreten sind, 'mehr tun', um einen größeren Anteil an den EU-Fonds zu erhalten. Die 'alten' Mitgliedstaaten profitieren noch immer am stärksten von der EU-Unterstützung. [...] Die Staaten der EU-10 könnten jedoch viel besser abschneiden: 43% ihrer Strukturfonds und 78% ihrer Kohäsionsfonds bleiben ungenutzt. Grybauskaitė [Kommissarin für Finanzplanung und Haushalt; d.A.] sagte, die Möglichkeit, diese Fonds aufzunehmen, seien nicht unbegrenzt. Der Grad der Aufnahme sei nicht zufrieden stellend und die Zeit laufe davon, fügte die Kommissarin hinzu.“ (euractiv.com, 25 September 2007)

Nichtsdestotrotz bedeuteten sowohl die ESF-Mittel selbst als auch die Notwendigkeit der nationalstaatlichen Kofinanzierung eine Ausweitung der Ressourcen für aktive Beschäftigungspolitik nach dem EU-Beitritt, die zum Beispiel erst die flächendeckende Anwendung der zuvor nur in Pilotprojekten getesteten neuen beschäftigungspolitischen Instrumente (s.a. Abschnitt 6.2.) ermöglichte:

„It would be not possible without ESF programmes because we have not enough money for it, firstly. And also, it's necessary to prepare labour office staff, because it's quite a huge amount of new and larger services. So, it's really important for us to implement ESF programme.“ (Interview 6, NVF, März 2003)

Eine wichtige Veränderung bedeutete auch die Einführung der Evaluierung der Projektqualität (sowohl Ex ante- als auch Ex post-Evaluierung) in die tschechische Beschäftigungspolitik:

„Als wir begannen, gab es die Idee, aber die Details standen nicht 100%ig fest. Das war eine Entwicklung zu stärkerer Detaillierung. Erst gab es die Idee, dann Phare, dann das neue Phare, und dann Equal. Das ist sehr kompliziert, gar nicht einfach zu verarbeiten. Was wichtig wird in Zukunft, ist die Evaluierung - das ist ein sehr wichtiger Prozess. Qualität wird immer wichtiger.“ (Interview 13, Arbeitsamt Most, April 2003)

“Now, at the moment you have foremost the influence in methodology. In the future there will be more influence on the content [of employment policy, d.A.] and more impact on labour market. The methodological effects concern evaluation and the strategies and methods used. They could also used for the national employment programme. Currently this is in an initial stage, there are no tools. But it should be used for better targeting and efficiency.“ (Interview 6, NVF, März 2003)

Die ex-ante Evaluierung des OP-HRD (2003 durch den NTF) war die erste, die in Tschechien in diesem Bereich jemals durchgeführt wurde:

“And our study - that there - is a very good opportunity to prepare - following European Commission’s methodology concerning evaluations - to prepare our national concepts or organisational framework for good evaluation of national programmes, too. Because all these tools, which are required by the Commission, are a very good experience for the Czech Republic to do the same in our national [programmes, d.A.]. Because evaluation was really neglected in the Czech Republic. There existed only some overview on money spent and maybe the number of people going through the programmes, that’s all - no efficiency, no impacts were evaluated and so on. And ex-ante evaluation is really a new idea for the Czech Republic, to evaluate aims and objectives, and to see what is really needed and what analysis shows and what must be done and so on.”
(Interview 6, NVF, März 2003)

Zudem fand durch die ESF-Vorbereitungen etwa ab 2000 ein starker Politikwandel insofern statt, als frühere operationale durch strategische Entscheidungsfindung abgelöst wurde, d.h. die Formulierung umfassender Strategien und kohärenter Reformmaßnahmen trat in den Mittelpunkt.

6.4. Fazit: Beschäftigungspolitische Strukturen und Akteure der Europäisierungsprozesse

In diesem Abschnitt werden die zuvor diskutierten beschäftigungspolitischen Europäisierungsprozesse in den verschiedenen Bereichen miteinander verglichen. Die Europäisierungsprozesse in Vorbereitung auf den EU-Beitritt umfassten insgesamt ein breites Spektrum zwischen freiwilligen Lernprozessen bzw. unverbindlicher Modellfunktion der EU und Zwang bzw. verbindlicher Modellvorgabe von seiten der EU (s.a. Kapitel 2), häufig auch eine **Kombination verschiedener Modi**. Aufschlussreich ist in dieser Hinsicht etwa der Bereich der Chancengleichheit, der in Tschechien durch die Anpassung an EU-Richtlinien, aber auch die EBS und spezifische Empfehlungen zur Institutionalisierung eines ganz neuen Themenfeldes führte:

“Once you have taken the first steps – the legal and institutional framework – even, if you do it at demand, it starts a process. The tradition is very short: We have been working on that issue for decades now - they haven’t had that time. You can never just sit down, you can work to change the mentality. This is what all the Twinning projects are about.” (Interview 1, Phare-Twinningprojekt im MPSV, April 2003)

Das Beispiel der Chancengleichheit zeigt, erstens, anschaulich, wie der EU-Druck zur Übernahme des *acquis* vor dem Beitritt teilweise ganz neue Themen auf die politische Agenda der zukünftigen Mitglieder brachte. Dies betrifft auch die Antidiskriminierungspolitik und den allgemeinen Arbeitsschutz. Es ist davon auszugehen, dass Tschechien im fraglichen Zeitraum ohne die für den EU-Beitritt erforderliche Übernahme der entsprechenden EU-Richtlinien keine nennenswerten Aktivitäten in diesen Bereichen entwickelt hätte.

Zweitens wird der umfassende Charakter der daraus resultierenden Veränderungsprozesse deutlich: Im Sinne der Hall’schen Typisierung (s. Abschnitt 2.4.) lässt sich hier durchaus von einem paradigmatischen Politikwandel sprechen, denn die Umsetzung der für den Beitritt erforderlichen Politiken bedeutete nicht nur eine Veränderung politischer Prioritäten, sondern auch die erstmalige Entwicklung mittel- und langfristiger Strategien und entsprechender Instrumente. Letzteres trifft auch für die Vorbereitung auf die Nutzung der ESF-Förderung zu: Obwohl in diesem Fall durch die EU-Regulierung kein umfassender Politikwechsel induziert wurde, bedeutete die Anpassung an die entsprechenden Bestimmungen doch die Entwicklung völlig neuer Strategien in diesem Bereich und damit grundsätzliche Veränderungen des beschäftigungspolitischen Instrumentariums (*second order change*).

Drittens lässt sich auch erkennen, dass die Entwicklung dieser neuen Politiken ein längerfristiger Prozess ist, der neben der Etablierung entsprechender gesetzlicher und institutioneller Rahmenbedingungen auch kognitive Veränderungen erfordert – die nachhaltige Implementierung des *acquis* in den neuen Mitgliedsstaaten ist bei derartig hohem *misfit* nicht über institutionelle bzw. strukturelle Europäisierungsmechanismen allein machbar. Die Übernahme von EU-Positionen zu den entsprechenden Politiken wurde daher durch gezielte Bereitstellung von Wissensressourcen (Informationen, Argumentationen, Praktiken der Mitgliedsländer) unterstützt (s.a. Abschnitt 2.3.1.).

Die **Harmonisierung des Arbeitsrechts** ist als Übernahme von EU *hard law* ein Beispiel für die Wirksamkeit des größtmöglichen Drucks, der vor dem Beitritt auf die zukünftigen Mitgliedsstaaten ausgeübt werden konnte (*conditionality*). Die Transposition und Anwendung der über 40 Richtlinien in diesem Bereich (s. Tabelle 1 im Anhang) spätestens ab dem Beitrittsdatum gehörte im tschechischen Fall zu den Voraussetzungen für die Anerkennung der Beitrittsfähigkeit durch die EU (keine Übergangsfristen). Tatsächlich hatte Tschechien bis 2002 (als mit Unterzeichnung des Beitrittsvertrags die entscheidende Anerkennung der Beitrittsfähigkeit erfolgte) „eine weitgehende Angleichung an den Besitzstand erreicht“ (Kommission 2002c: 99). In den Schlussfolgerungen des Fortschrittsberichts der Kommission zu diesem Kapitel heißt es: „Die Tschechische Republik erfüllt im Allgemeinen die Verpflichtungen, die sie in diesem Bereich in den Beitrittsverhandlungen eingegangen ist.“ (ebd.) Die Angleichung an den *acquis* wurde auch nach Unterzeichnung des Beitrittsvertrages, d.h. nach Ende der Wirksamkeit des Konditionalitätsregimes, fortgesetzt.¹⁶¹ Was die institutionellen Kapazitäten zur Durchsetzung des *acquis* angeht, so waren die erforderlichen Verwaltungsstrukturen beim EU-Beitritt im Wesentlichen vorhanden. Insbesondere waren der unabhängige Garantiefonds für Arbeitnehmer (im Falle der Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers) und die nationale Arbeitsaufsichtsbehörde (zu der sowohl die regionalen Arbeitsaufsichtsämter als auch die Gesundheitsämter gehörten) eingerichtet worden. Die Funktionsfähigkeit der Verwaltungsbehörden war allerdings in verschiedener Hinsicht noch verbesserungsbedürftig, insbesondere was die Koordinierung der Aufsichtsbehörden anging.

¹⁶¹ Zum Beitrittsdatum standen im Wesentlichen noch die Übernahme der Richtlinie über die Gleichbehandlung im Rahmen betrieblicher Systeme der sozialen Sicherheit aus (für die Tschechien keinen Anpassungsbedarf sah, s. Kapitel 5) sowie die Umsetzung der Richtlinien zur Bekämpfung von Diskriminierungen durch ein neues Antidiskriminierungsgesetz. In einer Reihe von Fällen waren die einschlägigen EU-Richtlinien außerdem unvollständig in tschechisches Recht übernommen worden, etwa beim Jugendschutz am Arbeitsplatz (fehlende Übernahme der Bestimmungen für die Arbeit von Kindern unter 15 Jahren).

Der größte Teil der gesetzlichen Regelungen zur Übernahme arbeitsrechtlicher EU-Richtlinien wurde 2000 angenommen und trat 2001 in Kraft.¹⁶² 2001 wurden dann eine Reihe von Regierungsverordnungen und Durchführungsbestimmungen zur Umsetzung der EU-Richtlinien im Bereich Gesundheitsschutz für Arbeitnehmer erlassen. Danach wurden noch weitere einzelne Anpassungen vorgenommen, vor allem in den Bereichen Gleichstellung und Antidiskriminierung. Insgesamt war Beschäftigungspolitik ein Politikbereich, in dem Tschechien frühzeitig die erforderlichen EU-Richtlinien übernahm. Die größten Umsetzungsprobleme lagen hier nicht in der rechtlichen Anpassung, sondern in der Implementation der neuen Gesetzgebung (personelle und finanzielle Ressourcen der Verwaltung).

Das MPSV hatte im Rahmen des *screening* einen Plan für die Übernahme des *acquis* erstellt, den es im Laufe der Beitrittsvorbereitungen abarbeitete. Dabei auftretende Fehler bzw. nachträgliche Anforderungen (zum Beispiel die in den Fortschrittsberichten immer wieder auftauchende Forderung nach Ergänzung der Jugendarbeitsschutzbestimmungen oder Übernahme der Bestimmungen zur Gleichbehandlung im Rahmen betrieblicher Systeme der sozialen Sicherheit) konnten offenbar nur schwer in die Agenda des MPSV integriert werden. Probleme bei der Übernahme des EU-Rechts tauchten auch dort auf, wo es im Parlament zu größeren politischen Auseinandersetzungen kam - zumindest nachdem die Beitrittsentscheidung getroffen war. Die große Euronovelle des Arbeitsgesetzbuchs wurde 2000 trotz parlamentarischer Opposition (in der Situation einer Minderheitsregierung!) beschlossen, während das Antidiskriminierungsgesetz 2005 vom Senat abgelehnt wurde. Obwohl es auch über die Neufassung des Arbeitsgesetzbuchs umfangreiche politische Diskussionen, etwa zwischen den Sozialpartnern, gab, wurden diese in der Situation der Konditionalität durch den übergreifenden Wunsch, die Beitrittsvorbereitungen nicht zu gefährden, „gedeckelt“ (s. Abschnitt 6.1.). Die gesetzlichen Neuregelungen wurden in dieser Situation von vornherein auf die für den Beitritt nötige Übernahme des *acquis* reduziert, und darüber hinausgehende Diskussionspunkte damit ausgeblendet. Andererseits strukturierte die 1998 bereits bestehende Situation im Politikfeld die Übernahme der EU-Regelungen: Die EU-Richtlinie zur Zahlungsunfähigkeit wurde deshalb nicht in den Zeitplan des MPSV zur Übernahme des *acquis* integriert und in einem getrennten Gesetz (und nicht im Rahmen der großen Euronovelle des Arbeitsgesetzbuchs) geregelt, weil es zu diesem Zeitpunkt aufgrund der Krisensituation auf dem tschechischen Arbeitsmarkt bereits Bestrebungen gab, dieses Themenfeld zu regulieren.

¹⁶² Die umfangreiche Novelle des Arbeitsgesetzes betraf im einzelnen die Übernahme der Richtlinien zu Massenentlassungen, Übergang von Unternehmen, schriftlichen Berichten, Entsendung im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen, Arbeitszeit, Sicherheit und Gesundheitsschutz von Arbeitnehmern, befristete Arbeitsverträge, Elternurlaub sowie zum Europäischen Betriebsrat, zum Jugendarbeitsschutz und zur Nichtdiskriminierung. Gleichzeitig wurden das neue Gesetz über den Schutz der Arbeitnehmer bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers, die Änderung des Gesetzes über den Zivilprozess zur Beweislastumkehr in Diskriminierungsprozessen, Änderungen des Gesetzes über Löhne und des Gesetzes über Gehälter und Prämien zur Übernahme der Richtlinie über gleiches Entgelt für Männer und Frauen wirksam.

Die Übernahme der EU-Richtlinien ging also dann besonders rasch vonstatten, wenn das zuständige Arbeitsministerium die entsprechende Gesetzgebung nachdrücklich verfolgte, die zu übernehmenden Regelungen im Tripartistischen Rat und im Parlament unkontrovers waren bzw. der Druck zur Übernahme im Rahmen des Konditionalitätsregimes bestehende Meinungsverschiedenheiten „deckelte“ und Kompromisse förderte und/oder wenn nationale Arbeitsmarktprobleme ohnehin eine Regulierung des betreffenden Themengebietes erforderlich machten (s. Abschnitt 6.1.). Umgekehrt tauchten Probleme und Verzögerungen bei der Übernahme des *acquis* dann auf, wenn von der Regierung kein unmittelbarer Regelungsbedarf gesehen wurde (zum Beispiel Richtlinie zur Gleichbehandlung im Rahmen betrieblicher Systeme der sozialen Sicherheit) oder eine erste Regelung nicht den Ansprüchen der EU genügte und Nachbesserungen erforderlich wurden (zum Beispiel Jugendarbeitsschutzbestimmungen, Antidiskriminierung). Auch scheint sich die Umsetzung des verbleibenden *acquis* nach dem Beitrittsbeschluss, d.h. nach Ende des Konditionalitätsregimes, verlangsamt zu haben. Unter dem verringerten Anpassungsdruck wurden die politischen Diskussionen wieder ausführlicher und kontroverser und blieben nicht mehr ausschließlich auf die Übernahme des Gemeinschaftsrechts beschränkt (zum Beispiel Antidiskriminierungsgesetz, Neufassung des Arbeitsgesetzbuchs).

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Wahrnehmung der Relevanz der umzusetzenden Bestimmungen durch die wesentlichen Akteure des Politikfeldes (MPSV, Sozialpartner, Regierung, Parlament) die Anpassung stark bestimmte. Insbesondere die Position des zuständigen Ministeriums bzw. der Regierung war für die Umsetzung ausschlaggebend. Hinzu kommt, dass mit der Übernahme verbundene größere institutionelle Veränderungen (zum Beispiel Einrichtung neuer Behörden wie bei der Arbeitsinspektion) stärkere Schwierigkeiten und Verzögerungen erzeugten als reine Gesetzesänderungen. Hierbei muss aber wiederum darauf verwiesen werden, dass ein nationales Eigeninteresse an der Einrichtung entsprechender Strukturen die Umsetzung förderte (zum Beispiel Garantiefonds bei Zahlungsunfähigkeit). EU-Akteure, zum Beispiel die Kommission, spielten über das Setzen der Rahmenbedingungen hinaus (Konditionalitätsregime) keine aktive Rolle bei der Übernahme der arbeitsrechtlichen Bestimmungen im Vorfeld des Beitritts. Dies änderte sich mit ihren veränderten Kompetenzen nach dem Beitritt (Sanktionen wegen der Nichtumsetzung von EU-Richtlinien zu Antidiskriminierung und Anerkennung von Berufsabschlüssen).¹⁶³

Die Relevanz dominanter Unterstützer im nationalen Politikfeld für die Umsetzung entsprechender EU-Politiken zeigte sich in besonderem Maße auch im Bereich der **Vorbereitung auf die EBS** (s. Abschnitt 6.2.). Diese ist ein Beispiel für einen eher freiwilligen Lernprozess, denn die in diesem Bereich geforderten Anpassungen bezogen sich

¹⁶³ Tschechien wurde im Januar 2007 als erster der neuen Mitgliedsstaaten vom EuGH wegen der Nichtanerkennung von Arzt- und Zahnärztdiplomen verurteilt, nachdem die Kommission im Januar 2006 wegen der unvollständigen Übernahme der entsprechenden Binnenmarkt-Richtlinien Klage eingereicht hatte (vgl. Radio Prag – Nachrichten, 18.01.2007).

nicht direkt auf die Übernahme des *acquis*, sondern beinhalteten ausschließlich aus dem *acquis* (der EBS) abgeleitete Forderungen und Empfehlungen der Kommission, deren Umsetzung mit einem eigens entwickelten formellen Verfahren (*Employment Policy Review*) überprüft wurde. Beitrittsrelevant waren lediglich die Teilnahme an diesem Verfahren bzw. der Abschluss einer entsprechenden Vereinbarung (JAP) sowie die Existenz einer nationalen Beschäftigungsstrategie, auf deren Grundlage nach dem Beitritt ESF-Förderung beantragt und der Nationale Aktionsplan im Rahmen der EBS erstellt werden konnte. Nichtsdestotrotz war Tschechien nicht nur das erste der MOE-Beitrittsländer, das den JAP unterschrieb (Mai 2000), sondern hatte auch bereits ein Jahr zuvor eine stark an der EBS orientierte mittelfristige Beschäftigungsstrategie entwickelt, auf deren Grundlage es ab 2001 jährliche Nationale Aktionspläne für Beschäftigung erstellte. Tatsächlich lässt sich also in diesem Bereich von einer deutlichen Übererfüllung der EU-Anforderungen sprechen. Zu Beginn der Heranführungsstrategie lag der Fokus der tschechischen Regierung sogar stärker auf der Entwicklung einer aktiveren Beschäftigungspolitik und vor allem der Erhöhung der finanziellen und personellen Ressourcen der Arbeitsämter als auf der Anpassung des Arbeitsrechts: „*Während die Regierung verschiedene beschäftigungspolitische Maßnahmen ergriffen hat, beschränkte sich die Rechtsangleichung auf die vollständige Übernahme von zwei Richtlinien und die teilweise Übernahme einer weiteren Richtlinie.*“ (Kommission 1999: 52). Die inhaltliche Umsetzung der JAP-Prioritäten war allerdings ein längerfristiger Prozess, der nicht vor dem EU-Beitritt abgeschlossen werden konnte (s.a. Abschnitt 5.3.1.). Zum einen handelte es sich – wie bei der Reform der Steuer- und Sozialsysteme oder der Modernisierung des Bildungssystems – um komplexe Aufgaben, deren politische Umsetzung eben nicht durch den direkten Konditionalitäts-Druck (wie im Falle der Richtlinienanpassungen) befördert wurde. Zum anderen erforderten sie – wie die Förderung aktiver Arbeitsmarktpolitiken – zusätzliche Ressourcen, die erst nach dem EU-Beitritt über den ESF akquiriert werden konnten.

Die wesentlichen Gründe für die Übererfüllung der EU-Anforderungen im beschäftigungspolitischen Bereich i.e.S. sind im Regierungswechsel 1998 und in den im Folgenden gesteigerten Aktivitäten des MPSV zu suchen. Ganz allgemein erfuhr das Politikfeld unter Führung der Sozialdemokraten und in Zusammenhang mit der seit der Wirtschaftskrise enorm steigenden Arbeitslosigkeit einen rasanten Bedeutungszuwachs. Die Entwicklung eines neuen beschäftigungspolitischen Ansatzes hatte in dieser Situation große Priorität, und die brandneue EBS drängte sich – insbesondere nach Eröffnung der Beitrittsverhandlungen mit der EU – als Modell geradezu auf. Der paradigmatische Politikwandel und die Orientierung an der EBS gingen aber allein auf die Initiative des MPSV zurück, das den Nationalen Beschäftigungsplan 1999 mit Zustimmung der Sozialpartner und im Rahmen der üblichen inter-ministeriellen Koordination entwickelte. Die EU spielte zu diesem Zeitpunkt keine aktive Rolle, sie stellte lediglich das Modell „zur Verfügung“. Allerdings war natürlich ein gewisser Anpassungsdruck insofern gegeben, als Tschechien spätestens nach dem EU-Beitritt ohnehin die EBS implementieren musste. Der *Employment Policy Review*, obschon von der Europäi-

schen Kommission als wesentliches Instrument der Europäisierung der Beschäftigungspolitik vor dem EU-Beitritt konzipiert, spielte im Vergleich zur Modellfunktion der EBS im tschechischen Fall keine wesentliche Rolle bei den Beitrittsvorbereitungen. Obgleich die Kommission mit dem JAP ihre beschäftigungspolitischen Anforderungen an die Beitrittsländer konkretisierte, beeinflusste dieses Dokument die Entwicklung des Politikfeldes kaum. Der *Employment Policy Review* wurde sowohl von der Kommission als auch vom MPSV als rein formales Überwachungsverfahren der Beitrittsvorbereitungen gehandhabt (Empfehlungen und Berichterstattung). Inhaltlich relevant für die Entwicklung vor dem Beitritt waren dagegen vor allem die jährlichen Nationalen Aktionspläne für Beschäftigung, die sich zunehmend an den beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU orientierten und bei deren Erstellung und Umsetzung das MPSV auch weitere Arbeitsmarktakteure (Ministerien, Sozialpartner, regionale Verwaltungen etc.) beteiligte. Für die Erstellung des NAPE 2002 wurde sogar ein *Twinning*-Projekt initiiert, um direkter von den Erfahrungen der EU-Mitgliedsländer mit der EBS lernen zu können. *De facto* hatte Tschechien damit bereits vor dem Beitritt einen wesentlichen Teil der nationalen Verpflichtungen im Rahmen der *OMC* kopiert, ohne dass es irgendeinen Druck seitens der EU dazu gegeben hätte.

Die Europäisierung der tschechischen Beschäftigungspolitik erfolgte im Fall der EBS also ganz dominant über die Bereitstellung einer legitimierten Lösungsmöglichkeit für ein von den nationalen beschäftigungspolitischen Akteuren, vor allem dem MPSV, als prioritär wahrgenommenes Problem, nämlich die Anpassung der Beschäftigungspolitik an die veränderte Arbeitsmarktsituation/ steigende Arbeitslosigkeit. Sie führte zu einem umfassenden Politikwandel, inklusive mittelfristiger Strategieentwicklung, verstärkter Kooperation beschäftigungspolitischer Akteure sowie Ausbau der finanziellen und personellen Ressourcen der staatlichen Beschäftigungspolitik. Obwohl die Europäische Kommission über den *Employment Policy Review* relativ aktiv die Übernahme der Europäischen Beschäftigungspolitik vorantrieb, blieb dieser Einfluss sehr formell und wenig effektiv. Dies lag vermutlich daran, dass die beschäftigungspolitischen Leitlinien selbst (die eben nicht Gegenstand des EPR waren) ein wesentlich konkreteres und strukturierteres Modell boten als das JAP und zudem Bestandteil des *acquis* waren, d.h. auch nach dem Beitritt für die nationale Beschäftigungspolitik relevant blieben. Anders formuliert: Wären die beschäftigungspolitischen Leitlinien bereits vor der Osterweiterung als mehrjähriges Programm angelegt gewesen, wären sie von der Kommission auch entsprechend als Anforderung in die Beitrittsländer vermittelt worden und hätten damit einen höheren Anpassungsdruck erzeugt. Im tschechischen Fall hätte dies allerdings vermutlich kaum zu einem anderen Ergebnis geführt, da hier die eigene Motivation zur Übernahme den fehlenden Anpassungsdruck kompensierte.

Die inhaltliche Entwicklung der tschechischen Beschäftigungspolitik in Richtung EBS ist auch eng mit der **Vorbereitung auf den ESF** verknüpft. Obwohl es sich um zwei getrennte Vorbereitungsprozesse mit unterschiedlichen Anforderungen handelte und in keinem meiner Interviews und Dokumente ein direkter Bezug hergestellt wurde, war

der ESF ab 2000 ganz eindeutig als Finanzierungsinstrument für die Umsetzung der EBS konzipiert. Das bedeutete umgekehrt auch, dass die Ausrichtung der nationalen Beschäftigungsstrategie an der EBS eine Grundvoraussetzung für die Beantragung von ESF-Fördermitteln darstellte. Dies produzierte natürlich einen wichtigen indirekten Druck zur Europäisierung der nationalen Beschäftigungspolitik.

Die Übernahme der Bestimmungen aus den einschlägigen EU-Fondsverordnungen, d.h. die institutionelle Vorbereitung auf die möglichst rasche und fehlerfreie Anwendung dieser Verordnungen, zeigt vor allem die Wirksamkeit finanzieller Anreize. Um nach dem Beitritt ESF-Fördermittel in Anspruch nehmen zu können, mussten die entsprechenden rechtlichen, administrativen und finanziellen Rahmenstrukturen geschaffen werden. Dies beinhaltete vor allem die Verteilung der Zuständigkeiten, die Verabschiedung der Programmplanungsdokumente, die Schaffung der Kofinanzierungsinstrumente und die Einrichtung der Kontrollverfahren. Insbesondere fehlten in Tschechien für die Teilnahme an den Strukturfonds sowohl ein umfassendes System der internen Finanzkontrolle als auch Erfahrung mit Bewertungs- und Evaluierungsverfahren (vgl. Kommission 1999).

Während die allgemeinen Vorbereitungen auf die Strukturfonds bereits mit der Gründung des für die Strukturpolitik zuständigen Ministeriums für regionale Entwicklung 1997 begannen, erfuhr die konkretere Vorbereitung auf den ESF etwa ab 2001 verstärkte Aufmerksamkeit.¹⁶⁴ 2003 wurden in den regionalen Arbeitsämtern Abteilungen für die Implementation des ESF eingerichtet. Die institutionelle Vorbereitung auf die Anwendung der Strukturfondsverordnungen intensivierte sich, je näher der Zeitpunkt der Bereitstellung der Mittel rückte.¹⁶⁵ Trotzdem war Tschechien Ende 2003 noch nicht ausreichend in der Lage, Strukturfondsmittel zu nutzen, da die Entwicklung technisch und finanziell durchführungsreifer Projekte noch am Anfang stand (Kommission 2003b).

¹⁶⁴ Diese beinhaltete die Entwicklung des OP-HRD, den Ausbau der Verwaltungskapazitäten des MPSV und verbesserte Mechanismen der Koordination.

¹⁶⁵ Die Beitrittsländer konnten ESF-Mittel ab Januar 2004 in Anspruch nehmen.

Auch die Leistungsfähigkeit der beteiligten Behörden, d.h. für den ESF vor allem der Arbeitsverwaltung, musste noch verbessert werden. Die Kapazitäten der Arbeitsämter zur Durchführung von ESF-Projekten variierten zum Beispiel entsprechend ihrer jeweiligen Aktivitäten und Vorerfahrungen:

„Ich bin jetzt sieben Jahre an dem Arbeitsamt hier, und das ist sehr unterschiedlich von Arbeitsamt zu Arbeitsamt. Es gibt Arbeitsämter, wo es fast keine Entwicklung gibt – hier gibt es fast zu große Entwicklung, denn wir suchen weltweit neue Ideen. Wir sind bereit, können uns gute Noten geben für den Beitritt zur EU, aber ein Problem wird vielleicht die Implementation. Es gab Phare und Equal-Fonds der EU, und wir waren in einem Phare-Projekt Partner.“ (Interview 13, Arbeitsamt Most, April 2003)

Ein wichtiger Grund für Probleme bei der Vorbereitung auf den ESF waren geringe personelle Ressourcen und Erfahrungen mit strukturfondsähnlichen Projekten bzw. Projektmanagement. Auch blieb die Vorbereitung auf den ESF bis kurz vor dem Beitritt stark auf das MPSV und den NTF beschränkt, d.h. auf die zentralen Strukturen, während die Leistungsfähigkeit regionaler und lokaler Behörden sowie auch die interministerielle Kooperation begrenzt blieben. Jedoch hatte die Vorbereitung auf die Strukturfonds insgesamt vor dem Beitritt bereits zu tiefgreifenden strukturellen Veränderungen (neue Gebietsgliederung und Programmplanung, neue Rechtsvorschriften und Kompetenzverteilungen zwischen den beteiligten Behörden) und zur Einbeziehung neuer Akteure in die tschechische Beschäftigungspolitik (Kommission, Regionen, NGOs) geführt. Diese Einführung neuer Strukturen, Akteure und Politikinstrumente stellt bereits eine umfassende Europäisierung dar, auch wenn die Umsetzungsfähigkeit Ende 2003 noch mangelhaft war. Da der Vorbereitungsprozess auf den ESF überwiegend als technisch-administratives, nicht als (partei-) politisches Problem strukturiert wurde, waren politische Auseinandersetzungen in diesem Bereich kein Grund für Verzögerungen.

Die Europäisierung erfolgte damit im Bereich des ESF im Wesentlichen über die Veränderung der politischen Möglichkeitsstrukturen: Beschäftigungspolitische Entscheidungsprozesse wurden im Rahmen des ESF komplexer, gleichzeitig erweiterten sich die Möglichkeiten der Arbeitsverwaltung für eine aktive Beschäftigungspolitik. Durch die Planung, Finanzierung und Evaluierung mehrjähriger Förderprogramme wurde ein neues Instrumentarium in die tschechische Beschäftigungspolitik eingeführt, das nicht nur die Voraussetzung für die Akquise zusätzlicher finanzieller Mittel war,¹⁶⁶ sondern auch unabhängig davon neue Spielräume für die Arbeitsverwaltung schuf:

„Was sehr interessant ist, ist, dass diese Projekte Geld aus dem System der aktiven Arbeitsmarktpolitik sparen. Aber das ist nicht die beste Möglichkeit angesichts unseres Systems, weil wir dann Geld zurückgeben müssen. Es spart Geld, aber früher war es so: Wenn Du Geld zurückgibst, kriegst Du nächstes Jahr weniger. Das gilt nicht mehr.“
(Interview 13, Arbeitsamt Most, April 2003)

Darüber hinaus führte die Erweiterung des Netzwerks beschäftigungspolitischer Akteure zu einer partiellen Dezentralisierung (Einbeziehung politisch selbständiger Regionen) und Entstaatlichung (Einbeziehung von NGOs) in der tschechischen Beschäftigungspolitik, die früher fast ausschließlich Aufgabe des MPSV und der ihm angeschlossenen Arbeitsverwaltung gewesen war. Durch die Einbeziehung neuer Akteure, insbesondere auch über die Europäische Kommission, konnten die vorhandenen personellen Kapazitäten des MPSV aufgestockt und damit die Basis für beschäftigungspolitische Entscheidungen verbessert werden.

Eine wesentliche Rolle für den Europäisierungsprozess in Vorbereitung auf den ESF spielte aber auch die antizipierte Veränderung der institutionellen Bedingungen im Politikfeld durch die zukünftige unmittelbare Gültigkeit der Strukturfondsverordnungen. Es scheint allerdings weniger der hohe Anpassungsbedarf in diesem Bereich gewesen sein, der die ESF-Vorbereitungen so schwierig machte, als vielmehr die Vielfalt des institutionellen Anpassungsbedarfs und der Umfang der EU-Interventionen. Die völlig neue Programmplanung wurde von tschechischer Seite rasch in Angriff genommen - dass es hier dennoch zu Verzögerungen bis 2003 kam, lag weniger am hohen *misfit* als an den vielen Überarbeitungen, die von der Europäischen Kommission gefordert wurden, welche die Programmplanungsdokumente vorab auf Übereinstimmung mit den Strukturfondsbestimmungen überprüfte. D.h. die intensive Kontrolle im Rahmen der Anreizstrukturen machte die Anpassung an den ESF einerseits schwieriger als in den anderen beiden untersuchten Bereichen, andererseits wurde dadurch von vornherein eine inhaltlich ausreichend korrekte Umsetzung der EU-Vorgaben sichergestellt. Außerdem erhöhte sich durch die wiederholten Änderungsvorschläge der Kommission im Zeitverlauf der Anpassungsdruck. In der Hauptsache gingen Anpassungsprobleme im

¹⁶⁶ Mit den im OP-HRD vorgesehenen Mitteln wären die Ausgaben für aktive Beschäftigungspolitik in Tschechien fast verdoppelt worden (s. Abschnitt 6.3.).

ESF-Bereich aber nicht auf Schwierigkeiten bei der Programmplanung oder beim Erlass neuer Rechtsvorschriften zurück, sondern auf die schwierige Entwicklung der institutionellen Kapazitäten. In den Fortschrittsberichten wurde wiederholt bemängelt, dass in den zuständigen Ministerien nicht ausreichend Ressourcen für die umfangreichen Strukturfonds-Vorbereitungen zur Verfügung standen, und die Kooperation zwischen den beteiligten Behörden blieb ebenfalls bis 2003 problematisch.

Die Europäische Kommission spielte bei den ESF-Vorbereitungen im Vergleich zu den anderen beiden beobachteten Europäisierungsprozessen die weitaus aktivste Rolle. Es gab wiederholte Interventionen der Kommission in Form von Empfehlungen (bis hin zu einzelnen Maßnahmen) sowie die auch in anderen Themenbereichen üblichen Arbeitskontakte. Darüber hinaus wurde das *Twinning* im Bereich der ESF-Vorbereitungen sehr intensiv genutzt.

Tatsächlich ist das von der EU in Vorbereitung auf den Beitritt verwendete **Twinning** ein hochinteressantes Instrument, weil es den Mehrebenencharakter der Europäisierung plastisch veranschaulicht. *Twinning*-Projekte kamen auf Initiative des Beitrittslandes zustande, d.h. sie wurden je nach deren Bedarf zu einem bestimmten, im Rahmen von Phare geförderten Themenbereich ausgeschrieben. Insofern spiegeln die *Twinning*-Projekte nationale Schwerpunktsetzungen der Beitrittsländer im Rahmen der Heranführungsstrategie wider. Beispielsweise hatte Tschechien von allen Beitrittsländern mit Abstand die meisten *Twinning*-Projekte im Bereich Beschäftigung und Sozialpolitik (s. Abschnitt 4.3.2.):

“We cooperate mainly with the UK and France in the area of ESF. Also we have twinning projects with Germany, Netherlands and Sweden - for equal opportunities, may be on EURES during next months. [...] They are paid from Phare. First, there is an open tender. For twinning 2002, there were offers only from France and the UK. Sometimes, for instance for EURES, we have only one country. This is sometimes a problem, for instance in the Ministry of Trade. The UK is very active in Czech Republic and Poland, also the Netherlands and Germany, Sweden and Belgium. South Europe is not very active, at least here. Scandinavia is more interested in the Baltics.” (Interview 10, MPSV, Juli 2003)

Die Beteiligung bestimmter Länder an bestimmten *Twinning*-Projekten zur Übernahme von EU-Politiken war genauso wenig zufällig oder von der Kommission gesteuert, sondern spiegelte letztlich nationale Länder- und Themeninteressen beider beteiligter Seiten wider:

„Officially, I'm a European representative, but when a country chooses a project, they choose countries, they have a perspective, what the countries do in a certain area. I cannot renounce the Swedish perspective. This is an official EU policy, but according to my experience we disseminate best practices. I haven't been working at the European Commission. May be, there are other expectations, but this is something you just cannot avoid. Accession countries know that they choose a specific country. Of course, you would also try to be objective, not to refer only to your own home country, but to bring some other experience as well.“ (Interview 1, Phare-Twinningprojekt im MPSV, April 2003)

Twinning wurde äußerst erfolgreich zum Transfer von Erfahrungen mit der Durchführung von EU-Politiken von den Mitgliedsstaaten in die Beitrittsländer eingesetzt. Es ist ein Mittel der kognitiven Europäisierung, mit dem die Bedeutung der jeweiligen EU-Politik für Akteure auf nationaler und lokaler Ebene geklärt wurde und sie sich mit ihrer Umsetzung vertraut machen konnten. Neben der inhaltlichen Anpassung nationaler Politik an die EU-Anforderungen ging es hauptsächlich um Wissensvermittlung und Orientierung nationaler *Agendasetter* auf bestimmte Themen und Problemlösungsmöglichkeiten:

“Most twinning projects are used to put up benchmarks, but most of the output is not about benchmarks, but more about the cultural exchange, to develop a certain way of thinking. For the civil service in the regions it is often the first time they hear about such issues. That they get aware that an issue exists is a concrete task of the project. Of course, there are special demands, for instance working methods. Therefore, we have for instance a workshop of one day, and some people will have it in the back of their mind afterwards.“ (Interview 1, Phare-Twinningprojekt im MPSV, April 2003)

Ähnlich funktionierten auch bilaterale Kooperationen mit einzelnen EU-Mitgliedsländern - im Bereich der Arbeitsverwaltung gibt es beispielsweise eine lange Tradition der Kooperation mit Deutschland, die bis zum Beginn der Transformation zurückreicht:

“In Germany - we organised a study trip there last year, and we have some short-term experts and discussions – the most interesting situation for us is Eastern Germany. But they are richer than our labour offices. Our regional labour offices have a lot of contacts, especially in the border region - Liberec, Usti, Most - and also create some Euroregions [...] with cooperation of the directors of [German, d.A.] labour offices.“ (Interview 10, MPSV, Juli 2003)

Insgesamt hat Beschäftigungspolitik in der Vorbereitungsphase auf den EU-Beitritt in Tschechien eine neue Priorität erlangt, wie etwa der historische Höchststand an Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik belegt. Obwohl die grundlegende Arbeitsgesetzgebung und beschäftigungspolitischen Strukturen auch in Tschechien bereits seit Anfang der 1990er Jahre etabliert waren, hat die EBS seit 1998 wesentlich zur Formulierung der beschäftigungspolitischen Strategie beigetragen. Dies ist ein Unterschied zu den alten EU-Mitgliedsstaaten, in denen der politische Einfluss der EBS allgemein eher als begrenzt eingeschätzt wird bzw. vor allem zur Stärkung und Fokussierung der bereits vorhandenen Beschäftigungspolitik beiträgt (Commission 2002; Ardy/ Umbach 2004, Zohlnhöfer/ Ostheim 2005). Wesentlich für den neuen beschäftigungspolitischen Ansatz in Tschechien ist die Umorientierung von einer eher passiven zu einer auf die Steigerung von Beschäftigung abzielenden Politik. Allerdings wurde vor dem Beitritt – im Unterschied zur EU - noch nicht mit konkreten Zielvorgaben gearbeitet, was sich auch durch das Fehlen wirksamer Monitoring-Mechanismen erklärt.

Die beschäftigungspolitischen Veränderungen waren Bestandteil der breiteren sozio-ökonomischen Reformen zur Vorbereitung auf den EU-Beitritt, die allerdings nicht immer ausreichend koordiniert wurden. Obwohl dies von den befragten beschäftigungspolitischen Akteuren selten so explizit zum Ausdruck gebracht wurde, haben das *Monitoring* im Rahmen des Beitrittsprozesses und die Empfehlungen von Seiten der Kommission zur Neukonturierung des Politikfeldes in den letzten Jahren vor dem EU-Beitritt beigetragen. Ähnliches gilt für die Kooperation mit Mitgliedsstaaten, die vor allem im Rahmen des *Twinning* und anderer bilateraler Austauschprogramme stattgefunden hat, bzw. die auch durch die EBS (Veröffentlichung jährlicher Aktionspläne und Berichte) erhöhte Transparenz deren Beschäftigungspolitiken. Neben dem inhaltlichen Einfluss der europäischen Beschäftigungspolitik in Tschechien haben sich im Zuge der Annäherung an die EU auch die Entscheidungsprozesse im Politikfeld verändert. In vielen Fällen wurden formale inter-ministerielle Arbeitsgruppen eingerichtet, insbesondere im Zusammenhang mit der ESF-Vorbereitung neue Strukturen und Abteilungen geschaffen und die Arbeitsverwaltung regionalisiert.

7. Zusammenfassung: Europäisierungsprozesse in Beitrittsländern

„As you move forward, you leave behind a certain type of welfare state, and need to replace it with a new one, better equipped to meet the new needs and new challenges of the next century. The European social model can provide a framework for this process. And its implementation can help smooth the accession of all the candidate countries.“ (Allan Larsson, Generaldirektor der DG V 1998)¹⁶⁷

Die vorliegende Forschungsarbeit hat die Europäisierung der Beschäftigungspolitik in Tschechien in der Phase der intensivierten Heranführung vor dem EU-Beitritt 1998-2004 untersucht. Ziel ist es gewesen zu zeigen, wie sich politische Inhalte, Strukturen und Prozesse der MOE-Beitrittsländer in dieser Zeit durch die Implementation von EU-Regulierungen und -Normen veränderten (s.a. Kapitel 1). Hierzu wurde zunächst der Europäisierungsansatz als geeignete theoretische Grundlage zur Erklärung der Auswirkungen der EU-Integration auf nationale Politiken herausgearbeitet. Anschließend wurden die EU-Beschäftigungspolitik als heterogenes Politikfeld sowie ihre wesentlichen Wirkmechanismen im Hinblick auf die Beeinflussung nationaler Politiken (kognitive, strukturelle bzw. institutionelle Europäisierung) näher charakterisiert. Im nächsten Schritt wurde der überwiegend mittlere beschäftigungspolitische Anpassungsbedarf in den MOE-Beitrittsländern Ende der 1990er Jahre analysiert, der eine Reihe von *second-order-changes*, d.h. politischen Wandel hauptsächlich auf der Ebene prinzipieller Strukturen und Instrumentarien im Zuge der Integration in die EU erwarten ließ. Schließlich wurden die beschäftigungspolitischen Reformen im Beitrittsprozess im tschechischen Fall detailliert nachvollzogen, die in Umfang und Richtung prinzipiell dem herausgearbeiteten Anpassungsbedarf entsprachen. Allerdings fand nicht unbedingt eine Differenzierung im Sinne der *misfit*-These statt (beste Anpassung bei mittlerem *misfit*, Schwierigkeiten bei sehr geringem und vor allem bei hohem *misfit*), sondern die beschäftigungspolitischen Reformen vor dem EU-Beitritt waren Ergebnis unterschiedlicher (institutioneller, struktureller und kognitiver) Wirkmechanismen unter den Bedingungen der Konditionalisierung sowie spezifischen innenpolitischen Veränderungsdrucks.

¹⁶⁷ „European Social Policy and Enlargement“, presentation at the screening meetings with Cyprus, the Czech Republic, Estonia, Hungary, Poland and Slovenia, Brussels, 20 October 1998. (http://ec.europa.eu/dgs/employment_social/speeches/981020a1.html)

Kapitel 2 untersuchte die prinzipielle Funktionsweise des EU-Mehrebenensystems sowie die Wirkungen der EU-Politik auf nationaler Ebene. Analytisch wurde zwischen *bottom-up*-Prozessen der Europäischen Integration mit Wirkungen auf der EU-Ebene und *top-down*-Prozessen der Europäisierung mit Wirkungen auf der nationalen Ebene unterschieden. EU-Politiken, -Akteure und –Steuerungsformen verändern politikfeldspezifisch die bestehenden nationalen politischen Inhalte und Strukturen, insbesondere durch die starke Einbindung nicht(zentral-)staatlicher Akteure in den politischen Prozess sowie die Etablierung neuer Institutionen und Anreizstrukturen. Ergebnis von Europäisierungsprozessen sind national unterschiedliche Grade und Formen der Anpassung vorhandener nationaler Politiken an die jeweiligen gemeinschaftlichen Regelungen und Normen („divergente Konvergenz“).¹⁶⁸ Um diese unterschiedlichen Ergebnisse erklären zu können, fokussiert die Europäisierungsforschung auf die verschiedenen Prozesse der Anpassung. Die institutionalistische Perspektive sieht den *misfit* zwischen EU- und nationalen Normen als notwendige Bedingung und wesentlichen Erklärungsfaktor für den Verlauf der Europäisierung nationaler Politiken, erklärt aber die Anpassungsprozesse letztlich nur unbefriedigend. Daher habe ich in dieser Arbeit eine stärker akteursorientierte Perspektive eingenommen, um zwischen verschiedenen Umsetzungsprozessen differenzieren zu können. Akteursorientierte Ansätze relativieren die Bedeutung des *misfit* und erklären den politischen Wandel in den Mitgliedsstaaten mithilfe des unterschiedlichen Spielraums, der nationalen politischen Akteuren bei der Implementation von EU-Politiken bleibt: Je größer dieser Spielraum, desto indirekter der EU-Einfluss und desto geringer die Bedeutung des institutionellen Anpassungsdrucks. EU-Politiken können nicht nur über institutionelle Mechanismen (durch verbindliche Modellvorgaben), sondern auch strukturell (durch Veränderungen der innenpolitischen Möglichkeitsstrukturen) und kognitiv (durch Veränderung der Anschauungen innenpolitischer Akteure) wirken. Den Positionen und Konstellationen der politischen Akteure im jeweiligen nationalen Politikfeld kommt daher eine wesentliche Rolle bei der Erklärung von Europäisierungsprozessen und ihren Effekten zu. Welcher Europäisierungsmechanismus dominant ist bzw. welche Rolle Akteurspositionen, -konstellationen und institutionelle Strukturen in konkreten Anpassungsprozessen tatsächlich spielen, hängt dabei stark von der spezifischen EU-Politik bzw. ihren jeweiligen Implementationsstrukturen ab, die den Handlungsspielraum nationaler politischer Akteure abstecken. Die Bedeutung dieser unterschiedlichen Implementationsstrukturen für Verlauf und Ergebnisse von Europäisierungsprozessen wurde allerdings m.W. bisher nicht systematisch erforscht.¹⁶⁹ Insofern betritt die vorliegende Arbeit mit der Berücksichtigung unterschiedlicher EU-Regulierungstypen und deren Implementation wissenschaftliches Neuland.

¹⁶⁸ Das heisst Annäherung bei gleichzeitig fortbestehender Unterschiedlichkeit (vgl. auch Seeleib-Kaiser 1999).

¹⁶⁹ Üblich ist der Vergleich unterschiedlicher nationaler Europäisierungsprozesse in Bezug auf einen EU-Regulierungstyp, zumeist Richtlinien. In jüngerer Zeit findet auch EU *soft law* verstärkte Berücksichtigung, z.B. in Bezug auf die OMC.

Empirisch hat die Europäisierungsforschung sich lange Zeit auf die institutionalistische Perspektive konzentriert und damit auch die Rolle unterschiedlicher Implementationsstrukturen und daraus resultierender Einflussmöglichkeiten nationaler Akteure auf die Anpassungsprozesse vernachlässigt. Die meisten Studien konzentrierten sich auf die Umsetzung einzelner EU-Richtlinien in den verschiedenen Mitgliedsstaaten und begründeten Unterschiede in der Implementation mit *misfit*, den Strukturen des nationalen Politikfelds sowie weiteren intervenierenden Faktoren (zum Beispiel Gleichzeitigkeit paralleler oder widersprechender Reformprozesse). Andere Typen von EU-Regulierungen (zum Beispiel Verordnungen, Empfehlungen, die Offene Methode der Koordinierung, Aktionsprogramme etc.) wurden in der Europäisierungsliteratur bis vor kurzem ebenso selten berücksichtigt wie Nicht-EU-Staaten, etwa die Beitrittsländer.

Europäisierungsprozesse in Vorbereitung auf den EU-Beitritt unterscheiden sich in zwei wesentlichen Punkten von den üblicherweise untersuchten Anpassungen in den Mitgliedsstaaten (s.a. Kapitel 2). Zum einen spielt *institutional misfit* in diesem Kontext rein theoretisch eine noch geringere Rolle, die Strukturen des nationalen Politikfeldes dafür eine umso größere, da die EU bei Nicht-Mitgliedsstaaten keine rechtliche Möglichkeit hat, verbindliche Regulierungsformen durchzusetzen. Stattdessen verwendete sie im Falle der Osterweiterung global das Instrument der Konditionalität, d.h. Fortschritte im Beitrittsverfahren wurden systematisch von der Anpassung an EU-Normen abhängig gemacht, was einen zwar unspezifischen, aber besonders starken Anpassungsdruck erzeugte. Zum anderen handelt es sich bei der Osterweiterung um die umfassendste und zeitlich kompakteste Europäisierung in der Geschichte der EU: sie erforderte von den Beitrittsländern nicht nur die parallele und vollständige Implementation des gesamten *acquis*, sondern auch die Umsetzung zusätzlicher, mit der Transformation zu Demokratie und Marktwirtschaft verbundener EU-Normen („Kopenhagener Kriterien“) sowie die Berücksichtigung aller interagierender Verfahren der Beitrittsvorbereitungen (*Screening* und Verhandlungen, Beitrittspartnerschaften, Teilnahme an Gemeinschaftsprogrammen etc.). Der *institutional misfit* zwischen den Politiken der EU und der Transformationsländer war prinzipiell sehr groß, wurde allerdings dadurch abgemildert, dass die Reformen im Rahmen des Systemwechsels sich bereits seit Anfang der 1990er Jahre (auch) an den EU-Mitgliedsländern orientiert hatten.

Trotz dieser Spezifika kann der Europäisierungsansatz auch für den Fall der MOE-Beitrittsländer sinnvoll angewendet werden, ja die Beitrittssituation verlangt geradezu nach der Berücksichtigung von Faktoren, die üblicherweise in Europäisierungsstudien zu kurz kommen: unterschiedliche Implementationsstrukturen, Interdependenz von Europäisierungsprozessen und Zeitdimension der Interaktion politischer Akteure im Anpassungsprozess. Die Bedeutung unterschiedlicher Typen von EU-Politik bzw. unterschiedlicher Implementationsstrukturen sowie Interdependenzen bei ihrer Umsetzung können am Beispiel der EU-Beschäftigungspolitik besonders gut beobachtet werden, da in diesem Politikfeld praktisch die gesamte Bandbreite möglicher EU-Regulierungen verwendet wird.

In Kapitel 3 wurden vor diesem theoretischen Hintergrund die Spezifika und Wirkmechanismen der EU-Beschäftigungspolitik im Einzelnen diskutiert. Obwohl die Regulierung der Arbeitsmärkte in die unmittelbare Kompetenz der Mitgliedsstaaten fällt, ist die Europäische Gemeinschaft seit den 1970er Jahren zunehmend beschäftigungspolitisch aktiv geworden, zunächst im Rahmen ihrer wettbewerbs- und sozialpolitischen Kompetenzen (Freizügigkeit, Chancengleichheit, Kofinanzierung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen). Mit dem Sozialkapitel des Maastrichter Vertrags wurde das Beschäftigungsthema Anfang der 1990er Jahre schließlich direkt auf die Agenda der Gemeinschaft gesetzt (Integration Benachteiligter am Arbeitsmarkt, Beschäftigungsförderung) und mit dem Vertrag von Amsterdam die EU-Beschäftigungspolitik als neues Politikfeld etabliert (gemeinsame Leitlinien, jährliches Berichts- und Überprüfungsverfahren, Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsstaaten, Beschäftigungsausschuss). Seit 1997 wurde mit der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS) und dem technischen Verfahren, in dem sie umgesetzt wird (der *OMC*), auch ein neues Regulierungsinstrument entwickelt, das zwischen den traditionellen EU-Instrumenten des *hard* und *soft law* angesiedelt ist: Während zentrale prozedurale Elemente verbindlich geregelt sind, bleibt die Umsetzung der gemeinschaftlichen Zielvorgaben selbst vollständig in der Verantwortung der Mitgliedsstaaten und wird nicht sanktioniert, sondern sozial kontrolliert. Ein großes Manko der Beschäftigungsstrategie bestand allerdings von Anfang an in der inhaltlichen Ausrichtung auf eine rein angebotsorientierte Beschäftigungspolitik, die nur sehr schwach mit der Lohn-, Finanz-, und Geldpolitik verknüpft wurde. Spätestens mit der Lissabon-Strategie erhielt das Thema „Beschäftigung“ dann endgültig eine nie zuvor gekannte Priorität auf der europäischen Agenda, indem Beschäftigungs- und Sozialpolitik als notwendige Voraussetzungen für eine erfolgreiche Wirtschaftspolitik definiert wurden („Wachstum durch Beschäftigung“). Die neue EBS wurde seit 2003 besser mit den wirtschaftspolitischen Leitlinien verknüpft und vereinfacht. Sie benennt nun auch die übergreifenden Ziele sehr deutlich: Vollbeschäftigung, Steigerung der Arbeitsplatzqualität und Arbeitsproduktivität sowie sozialer Zusammenhalt und Eingliederung. Weitere Ziele der EU-Beschäftigungspolitik, vor allem im Rahmen der Arbeitsgesetzgebung, sind nach wie vor die Gewährleistung von Freizügigkeit und Chancengleichheit im Binnenmarkt. Diese beschäftigungspolitischen Zielstellungen und Politiken der EU wurden durch die Europäische Kommission im Rahmen der Heranführungsstrategie auch in die Bewerberländer vermittelt.

Inzwischen wurde der Einfluss der EU-Beschäftigungspolitik in den Mitgliedsstaaten verschiedentlich analysiert. Die erste umfassende Studie zur Europäisierung des Arbeitsrechts wurde 2005 von Falkner et al. vorgelegt. Außerdem liegen einige Untersuchungen zur Wirksamkeit der EBS vor (angefangen mit der Selbstevaluation der Kommission von 2002). Diese belegen eine inhaltliche Konvergenz der nationalen Beschäftigungspolitiken in Richtung der gemeinschaftlichen Politiken, allerdings – wie von der Europäisierungsforschung postuliert (s.o.) – in unterschiedlichen Ausmaßen und Formen. Man könnte sozusagen von „nationalen Pfaden zur Konvergenz“ (oder wie Falkner et al. 2005 von „relativer Konvergenz“) sprechen. Infolge unterschiedlicher nationa-

ler Ausgangspunkte und Reformen differieren auch die Auswirkungen der EU-Beschäftigungspolitik auf Arbeitsbedingungen und Beschäftigung in den Mitgliedsstaaten. Zumindest lässt sich allerdings eine Annäherung der Arbeitsbedingungen auf Basis der arbeitsrechtlichen EU-Mindeststandards feststellen. Die Kommission (Commission 2002) konstatierte darüber hinaus eine verbesserte Kohärenz und Einbettung der nationalen Beschäftigungspolitiken in angrenzende Politikbereiche (Sozial-, Bildungs-, Familien-, Steuerpolitik) sowie die Etablierung neuer, gemeinsamer politischer Paradigmen (zum Beispiel lebenslanges Lernen, Qualität der Arbeit). Die nationalen Beschäftigungspolitiken orientieren sich allerdings nur zum Teil an den EU-Leitlinien. Aber: Beschäftigungsziele erhielten allgemein durch die EBS eine neue Priorität auf nationaler Ebene. Auch die Umsetzung der EU-Arbeitsrechts-Richtlinien hat zu einer größeren Anerkennung der entsprechenden beschäftigungspolitischen Ziele in den Mitgliedsstaaten geführt. Besonders gut dokumentiert ist dieser Effekt im Bereich der Gleichstellung. Ein stark umstrittenes Thema ist derzeit noch, inwieweit die EBS tatsächlich Lernprozesse zwischen den Mitgliedsstaaten angeregt und zur Adaption von „best practices“ geführt hat. Jedenfalls gibt es keine Anzeichen dafür, dass die Arbeitsmarktdynamiken seit Ende der 1990er Jahre mit der Umsetzung der EBS zusammenhängen könnten. Es ist allerdings so, dass die längerfristig beschäftigungspolitisch erfolgreichsten Länder der EU (Skandinavien, Großbritannien und die Niederlande) auch bereits seit längerem präventive und aktivierende Beschäftigungspolitiken im Sinne der EBS verfolgen (und deren Entwicklung auch wesentlich mitgeprägt haben). Für Länder mit schlechten Arbeitsmarktleistungen wie Italien und Griechenland wurde dagegen kritisch angemerkt, dass die grundlegende Problemdefinition und Ausrichtung der EBS den nationalen Strukturen nicht gerecht wird. Ein wesentlicher Effekt der Einführung der OMC ist, dass sie es durch eine starke Einbeziehung der Mitgliedsstaaten in den politischen Entscheidungsprozess ermöglicht hat, der EU eine neue Handlungsfähigkeit in diesem Politikfeld zu verschaffen.

Insgesamt begrenzt die EU-Beschäftigungspolitik nationale deregulierende Beschäftigungsstrategien (in geringem Maße), ist allerdings kaum in der Lage, soziale Zielsetzungen entgegen der Binnenmarkt- und WWU-Dynamiken umzusetzen. Aufgrund ihrer geringen makro-ökonomischen Einbettung und einseitigen angebotsorientierten Ausrichtung hat insbesondere die EBS in hohem Maße eine eher symbolische Funktion zur Rettung des „sozialen Europas“. Allerdings haben einige Arbeitsrechts-Richtlinien, v.a. im Bereich Gleichstellung, vergleichsweise starke politische Auswirkungen in den Mitgliedsstaaten gezeigt. Für die Beitrittsländer war aufgrund der Erfahrungen in den Mitgliedsstaaten damit zu rechnen, dass es im Zuge der Anpassung an die EU-Beschäftigungspolitik eine politische Reorientierung zum Leitbild des „aktiven Sozialstaats“, eine Übernahme der EU-Mindeststandards im Bereich der Arbeitsbedingungen, eine stärkere Berücksichtigung der Bekämpfung von Diskriminierungen, die Entwicklung von ESF-förderfähigen Maßnahmen (in Zusammenarbeit von Struktur-, Sozial-, Bildungs- und Jugendpolitik) sowie eine Stärkung des sozialen Dialogs geben würde. Angesichts des Zeitdrucks und der Konditionalität war grundsätzlich von relativ

rascher, aber auf das absolut notwendige Minimum begrenzter Umsetzung auszugehen. Wie groß der Anpassungsbedarf tatsächlich war, hing von der beschäftigungspolitischen Ausgangsposition in den Beitrittsländern zu Beginn der intensivierten Heranführung an die EU ab.

Kapitel 4 untersuchte diesen Anpassungsbedarf auf der Grundlage einer Analyse der transformationsbedingten Arbeitsmarktsituation in MOE Ende der 1990er Jahre. Diese war durch einen anhaltenden Beschäftigungsrückgang bei gleichzeitig relativ starkem (aufholendem) Wirtschaftswachstum sowie durch im Vergleich zur EU-15 häufig flexiblere Beschäftigungsregime (hinsichtlich Arbeitskosten, Arbeitnehmerschutz, Arbeitszeiten und –standards) gekennzeichnet. Beschäftigungspolitik hatte zu diesem Zeitpunkt allgemein eine relativ geringe Relevanz in den Transformationsländern und beschränkte sich vorrangig auf die Vollendung der Wirtschaftsreformen in Kombination mit passiven und aktiven Arbeitsmarktpolitiken geringen Umfangs, welche die Arbeitslosigkeit infolge des Beschäftigungsrückgangs begrenzen sollten. Diesem eher residualen Politikansatz stellte die EU nun mit ihrer neuen Beschäftigungspolitik Anforderungen nach einer koordinierten, integrierten, an der Steigerung der Beschäftigungsquoten orientierten Politik entgegen (s.o.). Die Umsetzung dieser Anforderungen würde einen paradigmatischen Politikwandel in den Beitrittsländern bedeuten, stimmte allerdings in ihrer inhaltlichen Ausrichtung durchaus mit bereits vorhandenen neoliberalen Entwicklungen im Bereich der Wirtschafts- und Wohlfahrtsstaatsreformen der Beitrittsländer überein. Insofern war nur mit begrenzten Anpassungsproblemen in MOE zu rechnen. Im Bereich des Arbeitsrechts wurde die teilweise deregulierend reformierte Arbeitsgesetzgebung der Transformationsländer mit den verbindlichen EU-Mindeststandards in den Bereichen Arbeitnehmerbeteiligung, Arbeitsbedingungen, Gesundheitsschutz und Sicherheit, Bekämpfung von Diskriminierungen sowie Gleichstellung der Geschlechter konfrontiert. Die Umsetzung der arbeitsrechtlichen EU-Richtlinien ließ eine Reihe von *third-* und *second-order-changes* erwarten (Umbau und Ergänzung der vorhandenen Regulierungen). D.h. es bestand in diesem Bereich ein mittlerer Anpassungsbedarf, der vermutlich nur wenige Probleme erzeugen würde. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass über die inhaltliche Restrukturierung der MOE-Beschäftigungspolitiken hinaus institutionelle und prozedurale Anpassungen an die EU-Beschäftigungspolitik erforderlich waren, v.a. im engeren Bereich der Arbeitsmarktpolitik durch die Anforderungen der Teilnahme am Europäischen Sozialfonds, im Bereich der Freizügigkeit von Arbeitnehmern durch die Anerkennung beruflicher Qualifikationen sowie die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit und im Bereich des Sozialen Dialogs durch die von der EU geforderte Einbeziehung der Sozialpartner in beschäftigungspolitische Prozesse. Diese EU-Normen erforderten u.a. einen Ausbau der „*institutional capacity*“, d.h. eine Aufstockung und Qualifizierung des entsprechenden Verwaltungspersonals bzw. die Neueinrichtung oder Reorganisation von Behörden. In diesem Zusammenhang war es wahrscheinlich, dass nicht-prioritäre bzw. relativ geringfügige EU-Anforderungen (zum Beispiel der Ausbau aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen) verschoben bzw. im Zeitraum vor dem EU-Beitritt nicht oder nur formell umgesetzt wurden.

Insgesamt ließ sich vermuten, dass die Harmonisierung des Arbeitsrechts wahrscheinlich am unproblematischsten verlaufen würde, da hier einerseits geringer bis mittlerer *misfit* vorlag und andererseits ein relativ hoher Anpassungsdruck durch die Prioritätensetzung der Kommission im Heranführungsprozess (Übernahme und Anwendung des *hard law*) gegeben war. Als größtes Problem wurde im Vorfeld des EU-Beitritts die Steigerung der Arbeitskosten durch die Übernahme der EU-Regulierungen, v.a. im Gesundheits- und Arbeitsschutz, diskutiert. Relativ schwierig könnte die Anpassung an die EU-Beschäftigungsstrategie verlaufen, da hier zum einen ein großer *misfit* bestand und andererseits dieser (neue und eher unverbindliche) Bestandteil der EU-Beschäftigungspolitik im Rahmen des Beitrittsprozesses eine untergeordnete Rolle aus Sicht der Kommission spielte (vgl. zum Beispiel die Fortschrittsberichte). Hier bestand ein substantieller Spielraum für die Beitrittsländer hinsichtlich der Vorbereitung auf die Beschäftigungsstrategie, der angesichts des Zeitdrucks und der relativen Unverbindlichkeit durchaus auch *non-compliance* erwarten ließ. Jenseits dieser allgemeinen Einschätzung bestanden natürlich in Bezug auf einzelne Regulierungen (zum Beispiel im Arbeitsrecht) durchaus unterschiedliche Ausgangssituationen in den verschiedenen MOE-Beitrittsländern, die Konsequenzen für die Umsetzung haben könnten. Und wie bei allen Europäisierungsprozessen war für die Umsetzung auch die Sicht der jeweiligen relevanten Akteure in den nationalen Politikfeldern auf die zu übernehmenden beschäftigungspolitischen EU-Regulierungen ausschlaggebend: Inwieweit schätzen die dominanten Akteure diese Regulierungen als vorteilhaft bzw. nachteilig im Sinne ihrer politischen Interessen und Ziele ein? Ein wesentlicher - theoretisch nicht vorhergesehener - Konflikt ergab sich beispielsweise aus der Übernahme der EU-Richtlinie zur Information und Konsultation auf Betriebsebene, die in einigen MOE-Ländern (u.a. Tschechien) die Einführung von Betriebsräten erforderte, welche jedoch von den Gewerkschaften als Konkurrenz-Institution abgelehnt wurden (vgl. auch Knogler 2002). Empirisch stellt sich (in diesem Fall) dann die Frage, ob die Europäisierung letztlich zu einer verbesserten oder verschlechterten Arbeitnehmervertretung geführt hat und natürlich, welche Rolle sie überhaupt für die Reformen im Politikfeld spielte.

Kapitel 5 und 6 untersuchten diese Fragen am tschechischen Beispiel. In Kapitel 5 wurden zunächst die spezifischen tschechischen Ausgangsbedingungen zu Beginn der intensivierten Heranführung an die EU dargestellt und darauf aufbauend in Kapitel 6 die konkrete Ausgestaltung der beschäftigungspolitischen Beitrittsvorbereitungen in Tschechien sowie die Veränderung von beschäftigungspolitischen Inhalten und Strukturen im Zeitraum 1998-2004 untersucht. Die empirische Untersuchung konzentrierte sich auf drei zentrale beschäftigungspolitische Anpassungsprozesse im Vorfeld des EU-Beitritts, die verschiedene Typen von EU-Regulierung repräsentieren: die Harmonisierung des Arbeitsrechts (Übernahme von Richtlinien), die Vorbereitung auf die EBS (Implementation der OMC) und die Vorbereitung auf den ESF (Implementation der Finanzierungsstrukturen). Für die Analyse wurde das im zweiten Kapitel entwickelte Modell der erweiterten Politikfeldanalyse verwendet, das den politischen Wandel infolge von Europäisierungsprozessen als Ergebnis politischer Entscheidungen im – je nach

Art der zu implementierenden EU-Regulierung eher institutionell, strukturell oder kognitiv veränderten – nationalen Politikfeld begreift. Damit werden die Implementationsstrukturen der jeweiligen EU-Politiken im Zusammenspiel mit den Institutionen und Akteurskonstellationen der nationalen (Beschäftigungs-)Politik als erklärende Variablen berücksichtigt. Hierzu wurden zunächst in Kapitel 5 die Akteure der tschechischen Beschäftigungspolitik mit ihren Handlungsressourcen, -fähigkeiten und –orientierungen (Wahrnehmungen und Präferenzen) sowie der institutionelle Kontext herausgearbeitet. Anschließend wurde in Kapitel 6 die Interaktion der beschäftigungspolitischen Akteure in den verschiedenen Europäisierungsprozessen analysiert. Hierbei wurden insbesondere Form und Ausmaß des EU-Einflusses auf die nationale Politikgestaltung berücksichtigt.

Die tschechische Beschäftigungspolitik war Ende der 1990er Jahre durch eine fast ausschließliche Zuständigkeit zentralstaatlicher Akteure gekennzeichnet, d.h. es gab praktisch keinen systematischen Einfluss privater bzw. lokaler Akteure auf Entscheidungsprozesse in diesem Politikfeld. Formal existierte zwar der Tripartistische Rat, in dessen Rahmen das Arbeitsministerium Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände zu beschäftigungspolitischen Entscheidungen konsultieren sollte; dieser spielte aber faktisch unter der Klaus-Regierung (1993-1997) nur eine marginale Rolle. Die regionalen Arbeitsämter wiederum verfügten zwar über eine gewisse Eigenständigkeit hinsichtlich der Verwendung der ihnen zugewiesenen Mittel, waren aber an Entscheidungsprozessen im Arbeitsministerium (MPSV) ebenfalls kaum beteiligt. Die ihnen zugeordneten tripartistischen Beratungsgremien und andere lokale Kooperationspartner wurden von den Arbeitsämtern sehr unterschiedlich, insgesamt aber wenig eingebunden. Die finanziellen Ressourcen für die staatliche Beschäftigungspolitik waren (wie in allen MOE-Ländern) im Vergleich zu Westeuropa äußerst gering und sanken bis 1996 auf 0,17% des BIP, von denen vier Fünftel für passive Maßnahmen verwendet wurden (s.a. Abschnitt 5.2.). Mit der stark steigenden Arbeitslosigkeit ab 1997 sanken trotz steigender finanzieller und personeller Ressourcen der Arbeitsverwaltung sowohl der Anteil aktiver Arbeitsmarktpolitiken als auch die relative Personaldichte der Arbeitsämter zunächst weiter ab. Die aus dem Phare-Programm zwischen 1990 und 2000 bereitgestellten Mittel zur Entwicklung der Humanressourcen sowie arbeitsmarktpolitischer Pilotprojekte beliefen sich nur auf einen Bruchteil des tschechischen Beschäftigungsbudgets (etwa in Höhe der Gesamtausgaben für passive Maßnahmen 1993, dem Jahr mit den geringsten Ausgaben für passive Arbeitsmarktpolitik). Allerdings wurden damit neue beschäftigungspolitische Akteure (NTF), Strategien (HRD) und Inhalte sowie Beschäftigungsprojekte auf lokaler Ebene entwickelt, die sozusagen eine Keimzelle der späteren intensivierten Europäisierung bildeten – denn weder systematische Weiterbildungspolitik im Sinne des HRD-Ansatzes, noch Strategieentwicklung, noch Projektmanagement waren in Tschechien bis 1998 Bestandteile der staatlichen Beschäftigungspolitik. Die wesentlichen Strukturen des Politikfeldes blieben davon jedoch unberührt. Insgesamt war das MPSV als zentraler Akteur der tschechischen Beschäftigungspolitik in dieser Zeit nur begrenzt handlungsfähig, da es über keine eigenständigen Ressour-

cen verfügte (Sozialversicherungsbeiträge als Bestandteil des Staatshaushalts) und das Politikfeld unter Klaus keine Priorität besaß. Es herrschte ein relativ begrenztes Verständnis von Beschäftigungspolitik vor, das diese im Wesentlichen als Aufgabe des Arbeitsministeriums definierte und auf die Verwaltung des Arbeitslosengeldes, die Arbeitsvermittlung und wenig aktive Arbeitsmarktpolitik (hauptsächlich in Form subventionierter Beschäftigung) konzentrierte.

Auf diese im Wesentlichen mit der Situation in anderen MOE-Beitrittsländern vergleichbaren Bedingungen (s. Kapitel 4) traf die Europäische Kommission als zentraler EU-Akteur der intensivierten Heranführungsstrategie ab 1998. Ihre Anforderungen hinsichtlich der Beitrittsvorbereitungen konzentrierten sich im beschäftigungspolitischen Bereich – wie in anderen Politikfeldern auch – stark auf die fristgemäße Übernahme des gemeinschaftlichen Besitzstandes und die „*institutional capacity*“ zur Durchsetzung der einschlägigen Rechtsvorschriften. In Bezug auf letztere wurde im tschechischen Fall durch die Kommission insbesondere die Kompetenzverteilung zwischen Gesundheits- und Arbeitsministerium hinsichtlich Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz wiederholt thematisiert. Darüber hinaus setzte die EU im Rahmen ihrer Phare-finanzierten Beitrittspartnerschaften beschäftigungspolitische Schwerpunkte mit ihren Forderungen nach der Entwicklung nationaler Beschäftigungsstrategien, der Stärkung eines autonomen sozialen Dialogs und der Vorbereitung auf die Teilnahme am ESF. Im weiteren Sinne beschäftigungspolitisch relevant wurde auch die Regelung der gegenseitigen Anerkennung von Diplomen im Rahmen der EU-Freizügigkeit. Speziell zur Vorbereitung auf die Teilnahme an der EBS ab dem Beitritt begann 1999 außerdem die beschäftigungspolitische Überprüfung (*Employment Policy Review*), in deren Rahmen u.a. Steuer- und Sozialsysteme besser koordiniert, die öffentliche Arbeitsverwaltung reformiert, die Lohnentwicklung begrenzt und die Mobilität gefördert werden sollten. Die Tschechische Republik erklärte sich im Rahmen der Beitrittsverhandlungen bereit, den einschlägigen *acquis* bis zum Januar 2003 (als angenommenem Beitrittstermin) zu implementieren. Sie schätzte den beschäftigungspolitischen Anpassungsbedarf ähnlich wie die Kommission überwiegend als „mittel“, in einigen Bereichen (v.a. Chancengleichheit) jedoch eher als „gering“ ein. Insgesamt bestand aus tschechischer Sicht der höchste beschäftigungspolitisch relevante Anpassungsbedarf in den Bereichen Freizügigkeit (inkl. Koordination der sozialen Sicherungssysteme) und Vorbereitung auf den ESF. Der zentrale beschäftigungspolitische Akteur und Ansprechpartner der Kommission war das tschechische Arbeitsministerium (MPSV), das im Zuge der Beitrittsvorbereitungen neue Zuständigkeiten und Tätigkeitsfelder akquirierte und seinen Handlungsspielraum dadurch erweiterte. Die inhaltliche Ausweitung seines Zuständigkeitsbereiches und die von EU-Seite nachdrücklich geforderte Entwicklung der entsprechenden institutionellen Kapazitäten erzeugten einen Druck zur Bereitstellung entsprechender finanzieller und personeller Ressourcen bzw. zu Effizienzsteigerungen. In der Phase unmittelbar vor dem Beitritt (2003) ergaben sich aus dieser Situation wesentliche Herausforderungen für die tschechische Beschäftigungspolitik: Politische Inhalte, institutionelle Aufgaben und Kapazitäten mussten im Großen und Ganzen bereits den

EU-Anforderungen entsprechen, der finanzielle und organisatorische Rahmen „hinkte“ aber noch hinterher. Neben dem Ausbau des Budgets und Personals betraf dies vor allem die Politikkoordination und ministeriumsübergreifende Zusammenarbeit im Politikfeld (Erweiterung des Akteurspektrums). Eine weitere wesentliche Veränderung für das MPSV und Ausweitung seines Handlungsspielraums ergab sich in der Phase der intensivierten Heranführung auch durch die geforderte mittel- und langfristige Strategieentwicklung. Die EU-Beitrittsanforderungen legitimierten in dieser Hinsicht bereits seit längerem bestehende Pläne im MPSV neu, welche dieses unter den alten politischen Bedingungen nicht hatte durchsetzen können, nämlich die Abkehr von Ad-hoc-Politiken und die Aufstellung einer präzisen, überprüfbaren Regierungspolitik.

Insgesamt stellte der EU-Beitritt für die tschechische Beschäftigungspolitik bzw. seinen zentralen Akteur, das MPSV, ein „*window of opportunity*“ dar, sich in einem relativ kurzen Zeitraum stark zu entfalten. Hierfür war auch die praktisch zeitgleiche Regierungsübernahme durch die sozialdemokratische ČSSD ausschlaggebend (1998), durch die sowohl das Beschäftigungsthema als auch der EU-Beitritt bis dahin nicht gekannte politische Priorität erhielten. Dies widerspiegelte sich besonders augenfällig in der Entwicklung des Nationalen Beschäftigungsplans (1999) und seiner Bedeutung für die beschäftigungspolitischen Beitrittsvorbereitungen in Tschechien, die in diesem Bereich (Entwicklung einer nationalen Beschäftigungsstrategie) sowohl zeitlich als auch inhaltlich weit über die EU-Forderungen im Rahmen der Beitrittspartnerschaft bzw. Fortschrittsberichte hinausgingen. Die *misfit*-These erwies sich in diesem Fall (den theoretischen Annahmen in Kapitel 2 und den Hypothesen in Abschnitt 5.1. entsprechend) insofern als komplett irrelevant, als hier ein hoher *misfit* mit einer raschen und umfassenden Übernahme von EU-Standards korrespondiert hat. Gleichzeitig ist dieses Phänomen auch nicht durch die Konditionalitäts-These erklärbar, da im Bereich der Beschäftigungsstrategie ein äußerst geringer Anpassungsdruck durch unverbindliche Politikinhalte und lediglich prozedurale Verbindlichkeit (Teilnahme am *Employment Policy Review*) existierte. Die tschechische „Überanpassung“ musste sich also eher auf strukturelle und kognitive Europäisierungsmechanismen zurückführen lassen.

In Kapitel 6 wurde dieser Europäisierungsprozess ebenso wie die Harmonisierung des Arbeitsrechts und die Vorbereitung auf den ESF im Einzelnen nachvollzogen und vergleichend analysiert. Damit sollte die zentrale Fragestellung – nämlich, wie die EU im Beitrittsprozess die nationale Beschäftigungspolitik beeinflusst hat – im Detail empirisch bearbeitet werden. Hierzu wurden vor allem Experteninterviews mit an den Europäisierungsprozessen beteiligten Akteuren herangezogen. Zwischen den verschiedenen Europäisierungsprozessen ließen sich, wie erwartet, tatsächlich gewisse Unterschiede feststellen: Je nach Regelungsgegenstand ließen sich zum Teil unterschiedliche Europäisierungsergebnisse und –prozesse beobachten (s.a. Hypothesen in Abschnitt 5.1.). Das tschechische Arbeitsrecht wurde – bei überwiegend mittlerem *misfit* und relativ hohem Anpassungsdruck – eher problemlos an die EU-Anforderungen angepasst. Dieser Europäisierungsprozess entspricht insofern den Erwartungen sowohl

der *misfit*- als auch der Konditionalitäts-These. Die wesentlichen Veränderungen des tschechischen Arbeitsrechts im Beobachtungszeitraum (1998-2004) dienten ausschließlich der Übernahme des *acquis*, andere - innenpolitisch umstrittenere - Reformvorhaben wurden zunächst ausgeklammert bzw. verschoben. Die wichtigsten EU-induzierten Arbeitsrechtsreformen waren bereits 2001, d.h. deutlich vor dem Beitrittstermin, in Kraft. Allerdings blieb die Umsetzung aufgrund fragmentierter Zuständigkeiten und mangelnder interministerieller Kooperation problematisch. Entscheidend für die rasche Übernahme der arbeitsrechtlichen EU-Richtlinien scheint zum einen tatsächlich die Wirksamkeit des Konditionalitätsregimes gewesen zu sein: Die Übernahme des *acquis* war das Kernstück der „harten“ EU-Anforderungen und eine zumindest annähernd vollständige Rechtsangleichung absolute Notwendigkeit für den Beitritt. Dies galt allerdings nur in eingeschränktem Maße für die Umsetzung, die einige größere Probleme aufwarf. Aufschlussreich sind in diesem Fall Beispiele für eher problematische Anpassungen, wie etwa im Hinblick auf die betriebliche Beschäftigtenvertretung: Trotz zweimonatiger Unterbrechung der Verhandlungen im Tripartistischen Rat kam hier unter dem (Zeit-)Druck der Anpassung an das EU-Recht eine institutionell völlig neue (Kompromiss-)Regelung zustande, die einerseits ohne diesen Druck schwerlich vorstellbar gewesen wäre, andererseits aber praktisch kaum Relevanz entfaltete. D.h. unter großem politischem Druck – der durch das zuständige Arbeitsministerium auch an die anderen beteiligten beschäftigungspolitischen Akteure vermittelt wurde („Es gibt keine Diskussion über Richtlinien.“, s. Abschnitt 6.1.) - fand in diesem Fall tatsächlich eine institutionelle Europäisierung statt, bei der die Art (aber nicht unbedingt die Höhe) des *misfit* die Anpassung weitgehend determinierte. Im Endeffekt wurde eine sehr hohe rechtliche Übereinstimmung zwischen nationaler und EU-Regelung erzielt, und zwar unabhängig davon, ob der *misfit* im jeweiligen Unterbereich des Arbeitsrechts zuvor eher mittel oder niedrig eingeschätzt worden war. Zum anderen lässt sich bei der Harmonisierung des Arbeitsrechts auch ein gewisser struktureller Europäisierungseffekt beobachten, der auf den Interpretationsspielräumen beruht, welche die Richtlinienübernahme den nationalen politischen Akteuren lässt. Diese ermöglichten es insbesondere dem Arbeitsministerium als Initiator der Gesetzesnovellen (bzw. den anderen Akteuren, insoweit ihre Positionen prinzipiell mit den entsprechenden EU-Regelungen übereinstimmten), eigene Standpunkte bzw. Interessen mit neuer Vehemenz in die politische Debatte einzubringen (zum Beispiel das deutsche Betriebsratsmodell). D.h. die notwendige Übernahme des EU-Rechts stärkte die diese jeweils unterstützenden nationalen Akteure (im Bereich des Arbeitsrechts außer dem MPSV überwiegend die Arbeitnehmerseite). Die generell zu beobachtende Stärkung der Sozialpartnerschaft seit Ende der 1990er Jahre wurde von den interviewten tschechischen Akteuren dagegen eher auf den Regierungswechsel und die gute Kooperationsbereitschaft der Sozialdemokraten zurückgeführt als auf die entsprechenden EU-Anforderungen – wobei die Wiederbelebung des Tripartismus durchaus auch als Teil der Vorbereitungen auf den EU-Beitritt aufgefasst werden kann. Direkte EU-Einflussnahme auf die Arbeitsrechtsreformen vor dem Beitritt ließ sich empirisch jedoch nicht feststellen. Das heißt die in Abschnitt 5.1. aufgestellten Hypothesen wurden im Hinblick auf die Europäisierung des

Arbeitsrechts insofern bestätigt, als sich die rasche Übernahme der meisten EU-Richtlinien hauptsächlich mit den allgemeinen Implementationsstrukturen im Rahmen der Konditionalisierung und der Stärkung des EU-freundlichen tschechischen Arbeitsministeriums durch die Beitrittsanforderungen in diesem Bereich erklären lässt.

Die Vorbereitung auf die EBS hat im tschechischen Fall – trotz hohen *misfit* und lediglich prozeduraler Verbindlichkeit dieser EU-Regulierung - zu einem paradigmatischen Politikwandel beigetragen. In der Phase der intensivierten Heranführung erfuhr die tschechische Beschäftigungspolitik eine grundlegende inhaltliche Neuorientierung, inkl. Entwicklung neuer Instrumente und Einbeziehung neuer Akteure. Obwohl diese Umorientierung wesentlich auf die veränderte Arbeitsmarktsituation und Prioritätensetzung der neuen sozialdemokratischen Regierung zurückging, übernahmen die 1998 ganz neuen beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU eine entscheidende Modellfunktion bei der Umgestaltung der tschechischen Politik. Dadurch lag mit dem Nationalen Beschäftigungsplan bereits 1999 eine von der EU geforderte nationale Beschäftigungsstrategie vor, die in den folgenden Jahren, vor allem mit den jährlichen nationalen Aktionsplänen nach EBS-Vorbild, sukzessive weiterentwickelt und konkretisiert wurde. Die grundlegenden Prinzipien der Neuorientierung (Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik, Verkopplung mit anderen Politikfeldern, Prävention) sowie die Vorgehensweise (jährliche Nationale Aktionspläne) und Struktur der Planungen (Entwicklung von Maßnahmen in vier Säulen) entsprachen weitgehend dem EU-Vorbild. Die Umsetzung und Überprüfung der gesteckten Ziele blieb allerdings aus Mangel an Ressourcen, Erfahrung und Kooperationsstrukturen begrenzt. Der anstehende EU-Beitritt spielte hier insofern noch eine förderliche Rolle, als zum Beispiel über den *Employment Policy Review* (EPR) die Arbeitskontakte zur DG V intensiviert wurden und dadurch in stärkerem Maße ein Erfahrungstransfer stattfand, als es ohne diese Kontakte möglich gewesen wäre. Außerdem kooperierte das MPSV bei der Vorbereitung der Nationalen Aktionspläne – wie in der EBS vorgesehen - zunehmend mit anderen beschäftigungspolitischen Akteuren der nationalen und regionalen Ebene (zum Beispiel Bildungsministerium, Sozialpartner, regionale Arbeitsämter), da es deren frühzeitige Einbeziehung in die Entscheidungsprozesse als förderlich für die (durch diese Akteure) vorgesehene Implementation der Maßnahmen erkannte. Diese Kooperation war besonders ausgeprägt bei der Vorbereitung des Nationalen Aktionsplans 2003, die durch ein *Twinning*-Projekt unterstützt wurde. Entscheidend für die rasche Übernahme der beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU waren aber weder das Konditionalitätsregime (das in diesem Bereich praktisch keinen Anpassungsdruck ausübte), noch das (eher hohe) Ausmaß des *misfit*, sondern innenpolitische *Pull*-Faktoren, die eine eher freiwillige Anpassung an das EU-Modell begünstigten. Durch die spezifische Problem- und Lösungsdefinition der neu gewählten sozialdemokratischen Regierung bzw. des MPSV wurde erstens der Entwicklung der Beschäftigungspolitik eine neue Priorität eingeräumt und zweitens die Orientierung an der EBS und damit ein Modelltransfer von der europäischen auf die nationale Ebene als politische Strategie gewählt. Während die EU bzw. die EBS für diese Entscheidung lediglich als legitimierte Problemlösung dien-

te, spielte sie bei der Umsetzung eine etwas aktivere Rolle. Die im Rahmen von EPR und *Twining* in den Beitrittsländern eingesetzten beschäftigungspolitischen EU-Experten aus der Kommission und den Mitgliedsländern prägten die Umsetzung und Konkretisierung der Beschäftigungsstrategie in Tschechien deutlich mit, indem sie sowohl inhaltliche als auch strukturelle Impulse gaben und damit Lernprozesse anregten bzw. mitgestalteten. D.h. unter geringem Anpassungsdruck fand in einer innenpolitischen Problemsituation im Fall der Übernahme der EBS eine kognitive Europäisierung statt, bei der Positionen von EU-Akteuren (hauptsächlich der Kommission bzw. der GD Beschäftigung, aber auch der Mitgliedsstaaten bzw. ihrer *Twining*-Experten) von nationalen Akteuren (hauptsächlich des MPSV, aber auch anderer beteiligter beschäftigungspolitischer Organisationen) übernommen bzw. angepasst wurden. Das heißt die in Abschnitt 5.1. aufgestellten Hypothesen lassen sich im Hinblick auf die Anpassung an die EBS insofern bestätigen, als sich die rasche Überimplementation in diesem Fall hauptsächlich auf ihre Übereinstimmung mit den Prioritäten des Arbeitsministeriums und der neuen sozialdemokratischen Regierung Tschechiens zurückführen lässt. Die Übernahme der EBS eröffnete diesen dominanten Akteuren des tschechischen Politikfeldes neue Legitimations- und Handlungsmöglichkeiten. Konditionalität, Stärke des *misfit* und EBS-spezifische Implementationsstrukturen (prozedurale Verbindlichkeit, *Employment Policy Review*) spielten demgegenüber keine erkennbare bzw. – im Fall des *Employment Policy Review* - lediglich eine untergeordnete Rolle für diesen Europäisierungsprozess.

Die Orientierung der tschechischen Beschäftigungspolitik an der EBS wurde darüber hinaus indirekt durch strukturelle Einflüsse des bevorstehenden EU-Beitritts stark befördert, nämlich zum einen durch die Förderaussichten des ESF, die eine inhaltliche Anpassung an die EBS voraussetzten, sowie zum anderen durch die im Zusammenhang mit der Vorbereitung auf die Strukturfonds durchgeführten Regionalreformen, die neue (regionale) beschäftigungspolitische Akteure und Kooperationsnotwendigkeiten schufen. Beide – sowohl die zusätzlichen finanziellen Anreize als auch die Veränderung der Akteurskonstellation im Politikfeld – kreierten neue Handlungsspielräume für das MPSV bei der Entwicklung der tschechischen Beschäftigungsstrategie. Diese (indirekte) strukturelle Europäisierung wirkte auch, indem die neuen strukturellen Möglichkeiten als zusätzliche Legitimation für den umfangreichen Politikwandel dienten.

Der strukturelle Wandel im Zuge der Vorbereitungen auf den ESF verlief – angesichts des eher hohen *misfit* - in Tschechien relativ problemlos, wenn auch im Vergleich zu den anderen beiden beobachteten Europäisierungsprozessen verzögert. Während im Fall der EBS die Beitrittsanforderungen im Wesentlichen bereits 1999 (jedoch spätestens mit Unterzeichnung des JAP im Mai 2000) und im Fall des Arbeitsrechts überwiegend schon 2001 erfüllt wurden, begann die ESF-Vorbereitung erst ab etwa 2000, besonders intensiv ab 2002 (Entwicklung beschäftigungspolitischer Monitoring-Instrumente, Formulierung des OP-HRD, institutionelle Reformen). Diese relative Verzögerung lässt sich als Unterstützung der *misfit*-These interpretieren – sie lag aller-

dings immer noch im Zeitrahmen des EU-Beitritts und hatte letztlich keine praktischen Konsequenzen für die Teilnahme an der ESF-Förderung. Neben dem hohen Ausmaß des *misfit* gibt es zumindest zwei weitere Faktoren, welche die verzögerte ESF-Vorbereitung erklären können: Zum einen waren andere Europäisierungsprozesse – wie die inhaltliche Vorbereitung auf die EBS und die regionalpolitischen Reformen – unmittelbare Voraussetzung für die Europäisierung der Finanzierungsstrukturen in der tschechischen Beschäftigungspolitik, zum anderen übte die Europäische Kommission von allen betrachteten Europäisierungsprozessen in diesem den weitaus aktivsten Einfluss auf die Beitrittsvorbereitungen aus – allerdings zu einem relativ späten Zeitpunkt. Die strukturellen Beitrittsvorbereitungen gewannen für die Kommission mit dem Näherücken des Beitrittstermins – gegenüber den fast abgeschlossenen Richtlinien-Übernahmen - an Bedeutung, gleichzeitig übt sie im Bereich der ESF-Förderung durch die Genehmigungsverfahren eine unmittelbarere Kontrolle über die Politik der Mitgliedsstaaten aus als in den anderen beiden betrachteten Bereichen (EBS und Arbeitsrecht). Neben wiederholten Empfehlungen der Kommission zur Überarbeitung der Planungsdokumente und direkten Arbeitskontakten mit der GD Beschäftigung wurden in Tschechien auch das *Twinning* sowie diverse Projekte des (auch aus Phare-Mitteln finanzierten) NTF intensiv zur Vorbereitung auf die EU-Strukturfonds genutzt. Trotzdem waren die Implementationskapazitäten für den ESF, insbesondere auf lokaler Ebene, auch kurz vor dem Beitritt noch nicht ausreichend.

Die Europäisierung fand im Fall der ESF-Vorbereitungen einerseits strukturell statt – die Strukturpolitik und das neu geschaffene entsprechende Ministerium wurden durch die EU-Politik stark aufgewertet, die notwendige Kofinanzierung beförderte die Erhöhung nationaler Mittel für aktive Beschäftigungspolitik im Vorfeld des EU-Beitritts und wertete – genauso wie die Schaffung neuer organisatorischer Strukturen im Bereich der Humanressourcenentwicklung auf nationaler und regionaler Ebene - das MPSV entsprechend auf, ebenso wie die Bildungspolitik und das zugehörige Ministerium. Diese nationalen Akteure waren an einer hinreichenden Anpassung an die ESF-Regulierung zur Nutzung der daraus resultierenden finanziellen Vorteile stark interessiert und verfolgten die Europäisierung entsprechend intensiv. Andererseits fand – ähnlich wie im Fall der Harmonisierung des Arbeitsrechts – auch eine institutionelle Europäisierung statt, bei der der *misfit* quasi umstandslos die Anpassungsprozesse bestimmte und politikfeldspezifische Auseinandersetzungs- und Entscheidungsprozesse durch die technokratische Umsetzung der EU-Normen ersetzt wurden. In diesem Fall ist die institutionelle Europäisierung aber wohl weniger Folge der Beitrittsstrukturen (Konditionalitätsregime) als der Politikstrukturen im Bereich der EU-Strukturfondsförderung (die in ähnlicher Weise Bedingungen und Anreize zu kooperativem Verhalten setzt). Inwieweit neben diesen auch kognitive Europäisierungsmechanismen, eine Rolle gespielt haben, ist schwierig zu beurteilen: Durch die intensiven Kontakte mit EU-Experten in diesem Bereich sind Lernprozesse zwar (anders als im Fall der Harmonisierung des Arbeitsrechts) sehr wahrscheinlich und waren zum Teil durch nationale Akteure (zum Beispiel den NTF im Hinblick auf die Evaluierung be-

beschäftigungspolitischen Maßnahmen) auch intendiert, ihre Wirkung wird aber durch den hohen Anpassungsdruck überdeckt bzw. tritt durch die verzögerte Anpassung erst nach Abschluss des Beobachtungszeitraums (d.h. nach dem EU-Beitritt) ein. Das heißt die in Abschnitt 5.1. aufgestellten Hypothesen lassen sich im Fall der Vorbereitung auf den ESF nur zum Teil bestätigen: Der relativ geringe Europäisierungserfolg (späte und unvollständige Anpassung an die EU-Anforderungen) lässt sich hauptsächlich mit dem hohen Anpassungsbedarf in diesem Bereich begründen. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass der EU-Einfluss in diesem Bereich wesentlich stärker als in den anderen Bereichen auf der Ebene der Durchführungsstrukturen (*institutional capacity*) gemessen wird als auf der Ebene der politischen Inhalte (*policy output*). Der Anpassungsbedarf auf der Ebene politischer Inhalte wurde zwar relativ spät, aber vollständig durch entsprechende Gesetzesänderungen und Programmentwicklung vor dem EU-Beitritt geschlossen. Hierbei ließ sich einerseits beobachten, dass die früheren, umfassenden Veränderungen auf der Ebene beschäftigungspolitischer Strukturen und Akteure (vor allem Stärkung der mit der EU-Strukturpolitik befassten Ministerien in Tschechien) die Europäisierung der politischen Inhalte befördert haben. Andererseits erwiesen sich das hohe Ausmaß der Interaktionen mit und Steuerung durch die EU während des Europäisierungsprozesses, die sich aus den Implementationsstrukturen im Bereich der distributiven Politik ergeben, entscheidend sowohl für die zeitliche Verzögerung der Anpassungen, als auch für die korrekte Umsetzung der EU-Anforderungen. Eine starke, aktive Rolle der EU im Anpassungsprozess muss also den Europäisierungserfolg nicht notwendigerweise positiv beeinflussen, zumindest was die zeitliche Dimension betrifft.

Insgesamt spielte der Anpassungsdruck von seiten der EU in den beobachteten Europäisierungsprozessen eine wichtige, aber keine ausschließlich erklärende Rolle für die beschäftigungspolitischen Reformen in Vorbereitung auf den EU-Beitritt. Zum Teil wirkte er auch als Auslöser von Lernprozessen bzw. veranlasste zunächst „lediglich“ ein Agenda-setting. Bei der Harmonisierung des Arbeitsrechts und z.T. bei den ESF-Vorbereitungen spielten direkte institutionelle Europäisierungsprozesse jedoch durchaus eine entscheidende Rolle im Hinblick auf eine rasche und vollständige Übernahme der einschlägigen EU-Regulierungen. Diese sind im Falle des Arbeitsrechts allerdings eher auf das Konditionalitätsregime zurückzuführen und damit nicht auf Anpassungsprozesse in Mitgliedsstaaten übertragbar. Auf den Prozessablauf und die Details der Anpassung hatten nationale Akteure, vor allem das Arbeitsministerium, aber in gewissem Maße etwa auch die Sozialpartner, trotzdem einen starken Einfluss. Dieser war allerdings im Prozess der Vorbereitung auf die EBS, der durch einen sehr niedrigen Anpassungsdruck seitens der EU gekennzeichnet war, besonders groß. Hier bewirkten die wahrgenommene Problemsituation durch die neue Regierung und die Modellfunktion der EBS für das MPSV kognitive Europäisierungsprozesse und einen überwiegend freiwilligen Politiktransfer. Allerdings spielten dabei auch (indirekte) strukturelle Europäisierungsprozesse, insbesondere durch die Aufwertung einer breit verstandenen Beschäftigungspolitik und ihrer Akteure in Vorbereitung auf den ESF, eine Rolle. Die

konditionale Setzung von Anreizen, sei es im Rahmen der Beitrittsstrategie oder der Strukturfondsverordnungen, erwies sich jedenfalls als die wirksamste Form der EU-Einflussnahme. Darüber hinaus wurden das *Twinning* sowie bilaterale Kooperationen in Tschechien sehr intensiv zur Übertragung von beschäftigungspolitischen Erfahrungen und Interpretationen aus EU-Mitgliedsstaaten genutzt. Bei der Umsetzung der neuen Politiken kam es – unabhängig vom konkreten Politikbereich – insbesondere dann zu Schwierigkeiten, wenn umfangreichere institutionelle Veränderungen damit verbunden waren bzw. neue Kooperationsbeziehungen erst etabliert und eingeübt werden mussten. Im Ergebnis gewann die tschechische Beschäftigungspolitik durch die Europäisierungsprozesse im Vorfeld des EU-Beitritts grundsätzlich an Bedeutung, durchlief dabei einen starken inhaltlichen Wandlungsprozess (Aktivierung und Verkopplung mit angrenzenden Politikbereichen) und veränderte gleichzeitig die Strukturen ihres Politikfeldes. Vor allem wurden die Entscheidungsprozesse durch die Einbeziehung neuer Akteure (der Europäischen Kommission, tschechischen Sozialpartner, anderer Ministerien und regionaler Akteure) komplexer und die finanziellen Handlungsspielräume erhöhten sich durch die Kofinanzierung der Beschäftigungspolitik. Entsprechend der in Abschnitt 5.1. aufgestellten Hypothesen beziehen sich die Europäisierungsergebnisse aus der Phase vor dem EU-Beitritt damit hauptsächlich auf die Inhalte, Strukturen und Akteure des Politikfeldes. Hinsichtlich der Durchführungsstrukturen, die in dieser Arbeit nicht ausführlich untersucht wurden, ist jedoch zum Zeitpunkt des EU-Beitritts noch von erheblichen Europäisierungslücken auszugehen. Je nach Politikbereich dominierten darüber hinaus unterschiedliche Europäisierungsmechanismen: im Falle der unverbindlichen EBS-Übernahme lässt sich am ehesten von kognitiver Europäisierung sprechen, während die Übernahme der EU-Richtlinien eher strukturell (über Veränderungen der Politikfeldstrukturen) und die Anpassung an die ESF-Bestimmungen eher institutionell (über den durch die entsprechenden Verordnungen bewirkten *misfit*) wirkten, wobei in beiden letztgenannten Fällen auch der jeweils andere Wirkmechanismus eine wichtige Rolle spielte.

Mit diesen Ergebnissen konnte die Arbeit insofern einen Beitrag zur Europäisierungsforschung leisten, als sie die jeweilige Bedeutung unterschiedlicher Einflussfaktoren und Wirkmechanismen in verschiedenen regulierten Politikbereichen am Beispiel eines Politikfeldes aufgezeigt hat. Die Ergebnisse wären allerdings im Einzelnen noch mit ländervergleichenden (und gegebenenfalls politikfeldübergreifenden) Analysen zu validieren. Die im tschechischen Fall untersuchten beschäftigungspolitischen Ergebnisse und Europäisierungsmechanismen dürften vermutlich prinzipiell mit den Erfahrungen anderer MOE-Beitrittsländer übereinstimmen, da diese grundlegend den gleichen Anpassungsbedingungen (Stärke des *misfit*, Anpassungsdruck, dominierendes Interesse am EU-Beitritt) unterlagen wie die Tschechische Republik, auch wenn es im Detail natürlich Unterschiede in den nationalen Politikfeldern gab (s.a. Kapitel 4). Insbesondere erscheint es logisch, dass die rasche und praktisch vollständige Übernahme aller einschlägigen EU-Richtlinien vor dem Beitritt (in einem innerhalb der Mitgliedsstaaten unbekanntem Ausmaß und unabhängig von dem konkreten Ausmaß des *misfit*) entschei-

dend auf das vor dem EU-Beitritt wirksame Konditionalitätsregime zurückzuführen ist. Im Hinblick auf die EBS-Vorbereitung dürfte die Varianz zwischen den Beitrittsländern dagegen am größten sein, und Tschechien ist mit seiner extremen Überanpassung hier sicherlich die Ausnahme (wie sich bereits aufgrund der sehr unterschiedliche Zeitpunkte der Unterzeichnung der JAP vermuten lässt). Inwiefern sich die Europäisierung der tschechischen Beschäftigungspolitik tatsächlich mit den entsprechenden Prozessen in anderen Beitrittsländern vergleichen lässt, ist auf der Grundlage der vorliegenden Ergebnisse zum tschechischen Fall jedenfalls eine spannende Frage, die aber gegebenenfalls in einer anderen Untersuchung geklärt werden müsste. Interessant wäre ein solcher Vergleich jedenfalls zum einen im Hinblick auf die weitere Klärung der Bedeutung nationaler Politikfeld-Bedingungen, vor allem der jeweiligen Akteurskonstellationen, vs. allgemeiner, im Falle der (ehemaligen) Beitrittsländer stark durch die Konditionalisierung geprägten Implementationsstrukturen für Europäisierungsprozesse. Zum anderen könnte damit auch hinsichtlich der materiellen Bedeutung, die die EU-Osterweiterung für die Entwicklung des Europäischen Sozialmodells gehabt hat, ein wichtiger Forschungsbeitrag zu der Frage geleistet werden, welche Typen sozialstaatlicher Entwicklung in den MOE-Ländern durch die Europäisierung angestoßen bzw. verstärkt wurden und wie diese auf die weitere Gestaltung des Politikfeldes auf EU-Ebene zurückwirken.

Literatur

Ardy, Brian/ Umbach, Gaby 2004: Employment policies in Germany and the United Kingdom: The impact of Europeanisation, London: Anglo-German Foundation.

Aust, Andreas, 2000: "Dritter Weg" oder "Eurokeynesianismus"? Zur Entwicklung der Europäischen Beschäftigungspolitik seit dem Amsterdamer Vertrag, *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Jg. 29, S. 269-283.

Bandelow, Nils C. 1999: Lernende Politik. Advocacy-Koalitionen und politischer Wandel am Beispiel der Gentechnologiepolitik. Berlin: edition sigma.

Barr, Nicholas (ed.) 1994: Labor Markets and Social Policy in Central and Eastern Europe. The Transition and Beyond (Published for the World Bank), Oxford.

Bauer, Michael W./ Knill, Christoph/ Pitschel, Diana 2006: Nationaler Wandel in Ost- und Südosteuropa: Der Einfluss unterschiedlicher Steuerungsmodi europäischer Regulierung, *Südosteuropa*, 54. Jg. (3).

Behning, Ute (ed.) 2001: Gender mainstreaming in the European employment strategy, Brussels.

Behrens, Axel 2002a: Regional Unemployment Rates in the Central European Candidate Countries 2001 (Statistics in focus, Theme 1–6), Europäische Gemeinschaften.

Behrens, Axel 2002b: Regionales Bruttoinlandsprodukt in den Bewerberländern 1999 (Statistik kurz gefasst, Thema 1 – 2), Europäische Gemeinschaften.

Belke, Ansgar/ Göcke, Matthias/ Hebler, Martin 2004: Institutional Uncertainty and European Social Union: Impacts on Job Creation and Destruction in the CEECs (IZA Discussion Paper No. 1039), Bonn: Institute for the Study of Labor.

Berghahn, Sabine 2002: Supranationaler Reformimpuls versus mitgliedstaatliche Beharrlichkeit. Europäische Rechtsentwicklung und Gleichstellung, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nr. B 33-34, S. 29-37.

Beschluss des Rates 2002/85/EG: Beschluss des Rates vom 28. Januar 2002 über die Grundsätze, Prioritäten, Zwischenziele und Bedingungen der Beitrittspartnerschaft mit der Tschechischen Republik, ABl. L 44 vom 14.2.2002, S. 20-28.

Beyer, J. 1999: Integration und Transformation: Das Divergenz-Paradoxon des Beitrittswettbewerbs, *Politische Vierteljahresschrift*, Jg. 40 (4), S. 537-564.

Bieling, Hans-Jürgen (Hg.) 1997: Arbeitslosigkeit und Wohlfahrtsstaat in Westeuropa. Neun Länder im Vergleich. Opladen, Leske + Budrich.

Bieling, Hans-Jürgen/Steinhilber, Jochen (Hg.) 2000: Die Konfiguration Europas. Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie, Münster: Westfälisches Dampfboot.

Bislev, Sven/ Hansen, Hans 1990: The Nordic welfare states and the European single market, in: Lyck, L. (ed.): The Nordic Countries in the Internal market of the EC . Copenhagen: Handelshøjskolens Forlag.

Boeri, Tito/ Keese, Marten 1992: From labour shortage to labour shedding. Labour markets in Central and Eastern Europe, Paris: OECD.

Boeri, Tito/ Lehmann, Hartmut (eds.) 1999: Symposium: Unemployment and Labor Market Policies in Transition Countries, *Journal of Comparative Economics*, Vol. 27 (1), pp. 1-3.

Boeri, Tito/ Terrell, Katherine 2002: Institutional Determinants of Labor Reallocation in Transition, *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 16, No. 1, pp. 51–76.

Bohle, Dorothee 1999: Der Pfad in die Abhängigkeit? Eine kritische Bewertung institutionalistischer Beiträge in der Transformationsdebatte (Discussion Paper FS I 99 – 103), Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

Bohle, Dorothee 2000: Europas neue Peripherie: Polens Transformation und transnationale Integration, Dissertation im Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften der Freien Universität Berlin.

Bohle, Dorothee 2002: Neoliberale Restrukturierung und transnationales Kapital in der Vertiefung und Erweiterung der Europäischen Union, *PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft*, Heft 128, S. 353-376.

Bohle, Dorothee/ Greskovits, Béla 2007: Capitalist Diversity in Eastern Europe, *economic sociology_the european electronic newsletter*, Vol. 8, No.2, March 2007, pp. 3-9 (http://econsoc.mpifg.de/archive/econ_soc_8-2.pdf, download: 16.03.2008).

Börzel, Tanja 1999: Towards convergence in Europe? Institutional adaptation to Europeanization in Germany and Spain, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, No. 4 (December), pp. 573-596.

Börzel, Tanja 2002: Pace-Setting, Foot-Dragging, and Fence-Sitting: Member State responses to Europeanization, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40 (2), pp. 193–214.

Börzel, Tanja A./ Risse, Thomas, 2003: Conceptualizing the Domestic Impact of Europe, in: Kevin Featherstone/ Radaelli, Claudio M. (eds.): *The Politics of Europeanization*. Oxford, pp. 57-82.

Brusis, Martin 1999: Residuales oder europäisches Wohlfahrtsmodell? Die EU und die sozialpolitischen Reformen in Mittel- und Osteuropa, *PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft*, Heft 114, 29. Jg., Nr. 1, S. 73-94.

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hg.) 2001: Auswertung der Nationalen Beschäftigungspolitischen Aktionspläne der anderen EU Staaten für 1999 und 2000 (Forschungsbericht 288). Bonn.

Casey, Bernard H. 2004: The OECD Jobs Strategy and the European Employment Strategy: Two Views of the Labour Market and the Welfare State, *European Journal of Industrial Relations*, Vol. 10, No. 3, pp. 329-352.

Casey, Bernard H./ Gold, Michael 2005: Peer Review of Labour Market Programmes in the European Union: What can Countries Really Learn from One Another?, *Journal of European Public Policy*, Vol. 12, pp. 23-43.

Cazes, Sandrine/ Nesperova, Alena 2001: Job insecurity in transition economies: how much is too much, *International Labour Review*, Vol. 140, No. 3.

Cecchini, Paolo 1988: Europa '92. Der Vorteil des Binnenmarkts, Baden-Baden: Nomos.

CERGE-EI (2003): Czech Republic 2002. Invited to the EU, Prague: Center for Economic Research and Graduate Education (see also www.cerge-ei.cz).

Commission of the European Communities 1998: Composite Paper. Reports on progress towards accession by each of the candidate countries (available at: http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_11_98/, download: 10.03.2006).

Commission of the European Communities 1999: Composite Paper. Reports on progress towards accession by each of the candidate countries (available at: http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_11_98/, download: 10.03.2006).

Commission of the European Communities 2000: Enlargement Strategy Paper. Reports on progress towards accession by each of the candidate countries (available at: http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_11_98/, download: 10.03.2006).

Commission of the European Communities 2001a: 2001 Regular Report on the Czech Republic's Progress towards Accession, Brussels.

Commission of the European Communities 2001b: Making a success of enlargement. Strategy Paper and Report of the European Commission on the progress towards accession by each of the candidate countries, Brussels.

Commission of the European Communities 2002: Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Taking Stock of Five Years of the European Employment Strategy. Brussels. COM 416 final.

Commission of the European Communities 2003: Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Progress in Implementing the Joint Assessment Papers on Employment Policies in Acceding Countries, Brussels, COM 663 final.

Council of the European Union 1998: The 1998 Employment Guidelines. Council Resolution of 15 December 1997 (available at http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/guidelines_en.htm download: 21.3.2004).

Council of the European Union 1999: Council Resolution of 22 February 1999 on the 1999 Employment Guidelines, Official Journal C 069, 12/03/1999, p. 0002 - 0008 (available at http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/guidelines_en.htm download: 21.3.2004).

Cowles, Maria Green/ Caporaso, James A. / Risse, Thomas (eds.) 2001: Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change, Ithaca, NY: Cornell University Press.

Dauderstädt, Michael 1999: Gewerkschaften und Arbeitsmarkt in Ostmitteleuropa (Politikinformation Osteuropa Online Nr. 77), Friedrich-Ebert-Stiftung (<http://www.fes.de/organisation/europe/info/1999/gewerkom99.html>, download: 19.04.2007).

Dauderstädt, Michael 2000: Die wirtschaftlichen Folgen der EU-Integration für die Beitrittskandidaten (Politikinformation Osteuropa 84), Bonn: FES Library (verfügbar unter <http://library.fes.de/fulltext/id/00777.htm>).

de la Porte, Caroline/Pochet, Philippe/Room, Graham 2001: Social Benchmarking, Policy Making and New Governance in the EU, *Journal of European Social Policy*, Vol. 11, No. 4, pp. 291-307.

Deacon, Bob 2001: Social Policy in Central and South-Eastern Europe, In: Central and Eastern Europe, 2nd Edition, Old Woking: Europa Publications, pp. 19-23.

Delhey, Jan 2002: Die Entwicklung der Lebensqualität nach dem EU-Beitritt. Lehren für die Beitrittskandidaten aus früheren Erweiterungen, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B1-2, 2002, S. 31-38 (<http://www.bpb.de/files/RNP4FZ.pdf>, download: 05.10.2007).

Dolowitz, David P./ Marsh, David 2000: Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-making, *Governance*, Vol. 13, No. 1, pp. 5-24.

Eising, Rainer 2003: Europäisierung und Integration. Konzepte in der EU-Forschung, In: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hg.): Europäische Integration, 2. Auflage, Opladen: Leske + Budrich, S. 387-416.

Employment Observatory Central & Eastern Europe 1995: Employment trends and developments, No. 8, November 1995.

Employment Taskforce 2003: Jobs, Jobs, Jobs. Creating more employment in Europe (Report of the Employment Taskforce chaired by Wim Kok, available at http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/task_en.htm, download: 26.07.2006).

Esping-Andersen, Gøsta 1990: The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge/Oxford (UK): Polity/ Blackwell.

Etxezarreta, Miren/ Grahl, John/ Huffschmid, Jörg/ Mazier, Jacques u.a. 2003: EuroMemo 2003. Vollbeschäftigung, Wohlfahrt und ein starker öffentlicher Sektor. Demokratische Herausforderungen in einer erweiterten Union (hg. von der Europäischen Memorandum-Gruppe), Hamburg: VSA-Verlag. (verfügbar unter <http://www.memo-europe.uni-bremen.de/euomemo/indexmem.htm>, download: 16.03.2006).

euractiv.com, 25 September 2007: EU-Fonds: Neue Mitgliedstaaten kommen schlecht weg (Nachrichten, <http://www.euractiv.com/de/erweiterung/eu-fonds-neue-mitgliedstaaten-kommen-schlecht-weg/article-167015>, download: 05.10.2007).

Europäische Kommission 2001a: Die Beschäftigungs- und Sozialpolitik der EU 1999-2001: Arbeit, Zusammenhalt, Produktivität, Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.

Europäische Kommission 2001b: Die Erweiterung erfolgreich gestalten. Strategiepapier und Bericht der Europäischen Kommission über die Fortschritte jedes Bewerberlandes auf dem Weg zum Beitritt (verfügbar unter <http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/>, download: 10.03.2006).

Europäische Kommission 2003a: Umfassender Monitoring-Bericht der Europäischen Kommission über den Stand der Beitrittsvorbereitungen der Tschechischen Republik, Estlands, Zyperns, Lettlands, Litauens, Ungarns, Maltas, Polens, Sloweniens und der Slowakei (verfügbar unter http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2003/index.htm#comprehensive, download: 17.03.2006).

Europäische Kommission 2003b: Beschäftigung in Europa 2003 (verfügbar unter http://ec.europa.eu/employment_social/employment_analysis/employ_2003_de.htm, download: 16.03.2008).

Europäische Kommission 2007: Der EU-Haushalt 2006 – Finanzbericht, Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften (http://ec.europa.eu/budget/library/publications/fin_reports/fin_report_06_de.pdf, download: 05.10.2007).

European Commission 1998: Employment in Europe. Jobs for people – people for jobs: turning policy guidelines into action, Luxembourg: Office for Official Publication of the European Communities.

European Commission 1999a: Enlargement and Civil Society. 1999 Conference Proceeding, Brussels: The European Commission. Directorate General for Enlargement.

European Commission 1999b: Central European Countries' Employment and Labour Market Review 1, Luxembourg.

European Commission 2000a: Central European Countries' Employment and Labour Market Review. Luxembourg, Office for Official Publication of the European Communities.

European Commission 2000b: Conclusions of the ESF Final Evaluations (http://ec.europa.eu/employment_social/evaluation/docs/eval_concl_en.pdf, download: 13.07.2007).

European Commission 2001: Employment and Labour market in Central European Countries, No. 1, Luxembourg: Office for Official Publication of the European Communities.

European Commission 2002: Employment in Europe 2002. Recent Trends and Prospects, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

European Commission 2003: Institution Building. Twinning projects under Phare 1998-2002, Directorate-General Enlargement.

European Commission 2005a: Employment in Europe 2005. Recent Trends and Prospects, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

European Commission 2005b: Indicators for Monitoring the Employment Guidelines. 2005 compendium (verfügbar unter http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/docindic_en.htm, download: 26.07.2006).

European Commission 2006a: Employment in Europe 2006, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

European Commission 2006b: Structures of the taxation systems in the European Union, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

European Training Foundation (ETF) 2000: Transnational Analysis of Vocational Education and Training Reforms in Central and Eastern Europe (Download unter <http://www.etf.eu.int/etfweb.nsf/pages/downloadccpubgen>).

European Training Foundation (ETF) 2003: Implementing Lifelong Learning strategie in Europe: Progress report on the follow-up to the 2002 Council resolution on Lifelong Learning. Aceeding and candidate countries, European Commission (http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/synthesis_acc_en.pdf, download: 10.10.2007).

Evans, Mark/ Davies, Jonathan 1999: Understanding Policy Transfer: A Multi-level, Multidisciplinary Perspective, Public Administration, Vol. 77, No. 2, pp. 361-385.

Falkner, Gerda 1998: EU Social Policy in the 1990s. Towards a corporatist policy community, London and New York: Routledge.

Falkner, Gerda 1999: Corporatism, Pluralism and European Integration: The Impact on National Interest Intermediation, (paper prepared for the European Union Studies Association Biennial Conference, June 2-5, 1999, Pittsburgh, PA, available at <http://aei.pitt.edu/2265/>, download: 26.03.2008).

Falkner, Gerda 2000: EG-Sozialpolitik nach Verflechtungsfalle und Entscheidungslücke: Bewertungsmaßstäbe und Entwicklungstrends, *Politische Vierteljahresschrift*, Jg. 41 (2), S. 279-30.

- Falkner, Gerda 2004: Kontinuität und/oder Wandel? Zahlen und Fakten zur EU-Sozialpolitik (Reihe Politikwissenschaft 100), Wien: Institut für Höhere Studien.
- Falkner, Gerda/ Hartlapp, Miriam/ Leiber, Simone/ Treib, Oliver 2003: Die Kooperation der Sozialpartner im Arbeitsrecht: Ein europäischer Weg? (Entwurf), überarbeitete Fassung erschienen In: Eising, Rainer/ Kohler-Koch, Beate (Hg.) 2005: Interessenpolitik in Europa (Regieren in Europa, Band 7), Baden-Baden: Nomos.
- Falkner, Gerda/ Hartlapp, Miriam/ Leiber, Simone/ Treib, Oliver 2004: Non-Compliance with EU Directives in the Member States: Opposition through the Backdoor?, *West European Politics*, Vol. 27(3), pp. 452-473.
- Falkner, Gerda/ Hartlapp, Miriam/ Treib, Oliver 2006: Worlds of compliance: Why leading approaches to the implementation of EU legislation are only “sometimes-true theories” (Paper presented at the UACES 36th Annual Conference, 31 August – 2 September 2006, Limerick, Ireland, available at http://www.ihs.ac.at/publications/pol/social_europe_publications.html, download: 20.07.2007).
- Falkner, Gerda/ Treib, Oliver 2005: Europäische Sozialpolitik in der nationalen Praxis, *Zeitschrift für Sozialreform*, Jg. 51(2), S. 139-163.
- Falkner, Gerda/ Treib, Oliver/ Hartlapp, Miriam/ Leiber, Simone 2005: *Complying with Europe. EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*, Cambridge University Press.
- Featherstone, Kevin 2003: Introduction: In the Name of „Europe“, In: Featherstone, Kevin; Radaelli, Claudio M. (Eds.): *The Politics of Europeanization*, Oxford University Press, pp. 3-26.
- Franco, A./ Blöndal, L. 2002: *Arbeitskräfteerhebung. Wichtigste Ergebnisse 2001 – Kandidatenländer (Statistik kurz gefasst, Thema 3–20)*.
- Geyer, Robert R., 2000: *Exploring European Social Policy*, Polity Press, Cambridge.
- Glenn, John K. 2003: From nation state to member state: Europeanization and enlargement (Paper prepared for European Union Studies Association Biennial Conference, March 27-29, 2003, Nashville, TN., <http://aei.pitt.edu/2863/01/112.pdf>, download: 16.02.2006).
- Godfrey, Martin/ Richards, Peter (eds.). 1997: *Employment policies and programmes in Central and Eastern Europe*, Geneva: ILO.
- Goetschy, Janine 1999: The European Employment Strategy: Genesis and Development, *European Journal of Industrial Relations*, Vol. 5, No. 2, pp. 117-137.
- Goetz, Klaus H. (2000): European Integration and National Executives: A Cause in Search of an Effect?, *West European Politics*, Vol. 23 (4), pp. 211-240.
- Goetz, Klaus H./ Hix, Simon (eds.) 2000: *Europeanised Politics? European Integration and National Political Systems*, London: Frank Cass.

- Gomà, Ricard 1996: The social dimension of the European Union: a new type of welfare system?, *Journal of European Public Policy*, Vol. 3, pp. 209-230.
- Götting, Ulrike 1998: Transformation der Wohlfahrtsstaaten in Mittel- und Osteuropa. Eine Zwischenbilanz, Opladen: Leske+Budrich.
- Gottweis, Herbert 1999: Regulating Genetic Engineering in the European Union. A post-structuralist perspective, In: Kohler-Koch, Beate/ Eising, Rainer (eds.): *The Transformation of Governance in the European Union*, Routledge, pp. 61-82.
- Götz, Klaus H. 2001: Making sense of post-communist central administration: modernization, Europeanization or Latinization?, *Journal of European Public Policy*, Vol. 8 (6), pp. 1013–1031.
- Grabbe, Heather 1999a: A Partnership for Accession? The Implications of EU Conditionality for the Central and East European Applicants, Robert Schuman Centre Working Paper 12/99, San Domenico di Fiesole (FI): European University Institute.
- Grabbe, Heather 1999b: Transnational Relations and Developing Models of Capitalism: The Political Economy of Integrating in Central and Eastern Europe into the EU (Paper prepared for the ECPR 27th Joint Sessions of Workshops, Mannheim).
- Grabbe, Heather 2001: How does Europeanization affect CEE governance? Conditionality, diffusion and diversity, *Journal of European Public Policy*, Vol. 8 (6), pp. 1013–1031.
- Grabbe, Heather 2002: European Union Conditionality and the Acquis Communautaire, *International Political Science Review*, Vol. 23, No. 3, pp. 249-268.
- Grabbe, Heather 2003: Europeanisation Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process, In: Featherstone, Kevin/ Radaelli, Claudio (eds.): *The Politics of Europeanisation*, Oxford: Oxford University Press, pp. 303-327.
- Grabher, Gernot/ Stark, David (eds.) 1997: *Restructuring networks in post-socialism. Legacies, linkages and localities*, Oxford: Oxford University Press.
- Grahl, John 2003: Probleme der Europäischen Beschäftigungsstrategie, In: Etxezarreta, Miren/Grahl, John/Huffschild, Jörg/Mazier, Jacques u.a.: *EuroMemo 2003. Vollbeschäftigung, Wohlfahrt und ein starker öffentlicher Sektor. Demokratische Herausforderungen in einer erweiterten Union* (hg. von der Europäischen Memorandum-Gruppe), Hamburg: VSA-Verlag, S. 86-97. (verfügbar unter <http://www.memo-europe.uni-bremen.de/euomemo/indexmem.htm>, download: 16.03.2006).
- Graser, Alexander 2002: Sozialpolitik in einer wachsenden EU. Zum Konflikt von Marktintegration, Wohlfahrtsstaatlichkeit und Subsidiarität, *Blätter für deutsche und internationale Politik*, (3), S. 334-342.
- Guillén, Ana M./ Palier, Bruno 2004: Introduction: Does Europe matter? Accession to EU and social policy developments in recent and new member states, *Journal of European Social Policy*, Vol 14 (3), pp. 203–209.

Hála, Jaroslav 2006: New labour inspection office begins operations, *European industrial relations observatory on-line* (<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2006/06/articles/cz0606019i.htm>, download: 13.08.2007)

Hall, Peter A. 1993: Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain, *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 3, pp. 275-296.

Hall, Peter A./ Soskice, David W. 2001: *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford/New York: Oxford University Press.

Hallet, Martin 2004: Fiscal effects of accession in the new Member States (Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Economic Papers No. 203, May 2004), Brussels: European Commission (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_papers/2004/ecp203en.pdf, download: 05.10.2007).

Ham, John/ Svejnar, Jan/ Terrell, Katherine 1995: Czech Republic and Slovakia, In: Commander, Simon/ Coricelli, Fabrizio (Hg.): *Unemployment, Restructuring, and the Labor Market in Eastern Europe and Russia*, Washington: The World Bank, S. 91-146.

Hanslik, Erwin 2004: *Tschechisches Arbeitsrecht*, Dresden: Industrie- und Handelskammer (http://www.polen-tschechien-kon-takt.info/servlet/link_file?link_id=9302&ref_knoten_id=15110&ref_detail=portal&ref_sprache=deu, download: 13.08.2007).

Hartlapp, Miriam 2005b: Die Kontrolle der nationalen Rechtsdurchsetzung durch die Europäische Kommission (Politik – Verbände – Recht: Die Umsetzung europäischer Sozialpolitik, Band 3; Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Band 53), Frankfurt a.M.: Campus.

Hartlapp, Miriam 2005a: Two variations on a theme: Different logics of implementation management in the EU and the ILO, *EIoP - European integration online papers*, Vol. 9, No. 7 (<http://eiop.or.at/eiop/texte/2005-007a.htm>, download: 02.03.2006).

Heidenreich, Martin/ Bischoff, Gabriele 2008: The Open Method of Co-ordination: A Way to the Europeanization of Social and Employment Policies?, *Journal of Common Market Studies*, Vol 46, No. 3, pp. 497-532.

Heritier, Adrienne (Hg.) 1993: Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, *Politische Vierteljahresschrift*, 34. Jg., Sonderheft. 24/93, Opladen: Westdeutscher Verlag.

Héritier, Adrienne 2001: Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking, In: Héritier, Adrienne; Kerwer, Dieter; Knill, Christoph; Lehmkuhl, Dirk; Teutsch, Michael; Douillet, Anne-Cécile: *Differential Europe. The European Union Impact on National Policymaking*, Lanham; Boulder; New York; Oxford: Rowmann & Littlefield Publishers, pp. 1-21.

Héritier, Adrienne, 2003: New Modes of Governance in Europe: Increasing political Capacity and Policy Effectiveness?, In: Tanja A. Börzel/Rachel A. Cichowski (Hrsg.): The State of the European Union Vol. 6: Law, Politics, and Society. Oxford, 105-126.

Héritier, Adrienne/ Kerwer, Dieter/ Knill, Christoph/ Lehmkuhl, Dirk/ Teutsch, Michael/ Douillet, Anne-Cécile 2001: Differential Europe. The European Union Impact on National Policymaking, Lanham; Boulder; New York; Oxford: Rowmann & Littlefield Publishers.

Héritier, Adrienne/ Knill, Christoph 2001: Differential Responses to European Policies: A Comparison, In: Héritier, Adrienne; Kerwer, Dieter; Knill, Christoph; Lehmkuhl, Dirk; Teutsch, Michael; Douillet, Anne-Cécile 2001: Differential Europe. The European Union Impact on National Policymaking, Lanham; Boulder; New York; Oxford: Rowmann & Littlefield Publishers, pp. 257-294.

Hofmann, Andreas J. 1998: Die Ära des Vaclav Klaus. Bilanzen und Perspektiven der Transformation in der Tschechischen Republik nach den Parlamentswahlen im Juni 1998, *Osteuropa* 11-12, S. 543-563.

Holman, Otto 1998: Neoliberal Restructuring, Transnational Business and the Enlargement of the EU towards Central and Eastern Europe. "Globalisierung" und die Reorganisation Multinationaler Unternehmen: Neue Kontrollkonzepte und ihre soziale, politische und kulturelle Tragfähigkeit, Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

Horálek, Milan 2001: Some Conflicts between Employment Policy and Social Policy in the Czech Republic, In: OECD: Proceedings: Labour Market Policies and the Public Employment Service, Prague Conference, July 2000, pp. 171-186.

International Institute for Management Development 1998: The World Competitiveness Yearbook, Lausanne.

Jachtenfuchs, Markus 2001: The Governance Approach to European Integration, *Journal of Common Market Studies* 39 (2), pp. 245–264.

Jacoby, Wade 1999: Priest and Penitent: The EU as a Force in the Domestic Politics of Eastern Europe, Washington: The National Council for Eurasian and East European Research (<http://www.ucis.pitt.edu/nceeer/1999-814-04g-Jacoby.pdf>, download: 26.01.2006).

Jacquot, Sophie/ Woll, Cornelia 2003: Usage of European Integration – Europeanisation from a Sociological Perspective, *European Integration Online Papers*, Vol. 7 (12).

Joint Assessment of the Employment Policy Priorities of the Czech Republic (JAP) 2000, 11 May 2000 (http://ec.europa.eu/employment_social/employment_analysis/japs/cz_assessment_en.pdf, download: 27.07.2007).

Kalthoff, Herbert/ Pickel, Gert 2000: Transformationsforschung revisited, *Soziologische Revue*, 23, S. 9-17.

- Keller, Berndt 1999: Möglichkeiten und Grenzen supranationaler Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Das Beschäftigungskapitel des Amsterdamer Unionsvertrages, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 49/99, S. 11-18.
- Knill, Christoph/ Lehmkuhl, Dirk 1999: How Europe matters: different mechanisms of Europeanization, *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol. 3, No. 7. (<http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-007a.htm>, download: 29.06.2005)
- Knill, Christoph/ Lehmkuhl, Dirk 2002: The National Impact of European Union Regulatory Policy: Three Europeanization Mechanisms, *European Journal of Political Research*, Vol. 2, pp. 255–280.
- Knill, Christoph/ Lenschow, Andrea 2000: "Seek and Ye Shall Find!" Linking Different Perspectives on Institutional Change (Preprints aus der Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter 2000/6), Bonn.
- Knill, Christoph/ Lenschow, Andrea 2005: Coercion, Competition and Communication: Different Approaches of European Governance and their Impact on National Institutions, *Journal of Common Market Studies*, 43 (3), pp. 581-604.
- Knogler, Michael 2001: Die Arbeitsmärkte der Beitrittskandidaten vor dem Hintergrund der EU-Osterweiterung (Working Papers 228), München: Osteuropa-Institut.
- Knogler, Michael 2002: Arbeitsmarktpolitische Herausforderungen in den Ländern der EU-Beitrittskandidaten. Gutachten erstellt im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen (Osteuropa-Institut München Working Papers, Nr. 235), München (http://www.oei-muenchen.de/ext_dateien/wp235.pdf, download: 01.03.2007).
- Kohl, Heribert/ Lecher, Wolfgang/ Platzer, Hans-Wolfgang 2002: Arbeitsbeziehungen in Ostmitteleuropa zwischen Transformation und EU-Beitritt, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Kohl, Heribert/ Platzer, Hans-Wolfgang 2004: Arbeitsbeziehungen in Mittelosteuropa. Transformation und Integration. Die acht neuen EU-Mitgliedsländer im Vergleich, 2. Auflage, Baden-Baden.
- Kohler-Koch, Beate (Hg.) 1998: Regieren in entgrenzten Räumen (PVS-Sonderheft, 29/1998), Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Kohler-Koch, Beate 1996: Catching up with change: The transformation of governance in the European Union, *Journal of European Public Policy*, Vol. 3 (3), pp. 359 – 380.
- Kohler-Koch, Beate/ Eising, Rainer 1999: *The Transformation of Governance in the European Union*, Routledge.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1993: Weißbuch Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung - Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert, Brüssel, KOM (93) 700 endgültig.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1998: Regelmäßiger Bericht 1998 der Kommission über die Fortschritte der Tschechischen Republik auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1999: Regelmäßiger Bericht 1999 der Kommission über die Fortschritte der Tschechischen Republik auf dem Weg zum Beitritt (http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1999/czech_de.pdf, download: 16.10.2007).

Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2000: Regelmäßiger Bericht 2000 der Kommission über die Fortschritte der Tschechischen Republik auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2001: Regelmäßiger Bericht 2001 über die Fortschritte der Tschechischen Republik auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel, SEK(2001) 1746.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2002a: Auf dem Weg zur erweiterten Union. Strategiepapier und Bericht der Europäischen Kommission über die Fortschritte jedes Bewerberlandes auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel, KOM (2002) endgültig (http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2002/strategy_de.pdf, download: 14.03.2006).

Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2002b: Mitteilung der Kommission. Freizügigkeit der Arbeitnehmer - Volle Nutzung der Vorteile und Möglichkeiten, Brüssel, KOM(2002) 694 endgültig (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2002/com2002_0694de01.pdf, download: 14.07.2007).

Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2002c: Regelmäßiger Bericht 2002 über die Fortschritte der Tschechischen Republik auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel, KOM(2002) 700 endgültig (http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2002/cz_de.pdf, download: 14.10.2007).

Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2003a: Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Fortschritte bei der Umsetzung der Dokumente zur gemeinsamen Bewertung der Beschäftigungspolitik in den Beitrittsländern, Brüssel, KOM(2003) 663 endgültig (http://europe.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/communication/com663_de.pdf, download: 21.03.2006).

Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2003b: Umfassender Monitoring-Bericht über die Vorbereitungen der Tschechischen Republik auf die Mitgliedschaft (http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2003/cmr_cz_final_de.pdf, download: 18.10.2007).

Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2005: Bericht der Kommission. Jahresbericht 2003 über das PHARE-Programm und die Heranführungsinstrumente für Zypern, Malta und die Türkei, Brüssel, KOM(2005) 64 endgültig (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2005/com2005_0064de01.pdf, download: 26.07.2007).

Kornai, Janos 1994: Transformational Recession: The Main Causes, *Journal of Comparative Economics*, vol. 19(1), pp. 39-63.

Kornai, János 1995: Das sozialistische System. Die politische Ökonomie des Sozialismus (Schriftenreihe des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien Köln, Band 29), Baden-Baden.

Krüger, Andreas 2006: Regionales BIP in der EU, den Beitrittsländern und Kroatien 2003, Statistik kurz gefasst, Wirtschaft und Finanzen, 17/2006, Luxembourg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.

Kuchařová, Věra 1999: Women and Employment, *Czech Sociological Review*, Vol. 7 (2), pp. 179-194.

Kuhnert, Ingo 2004: Ein Überblick über die Wirtschaft der Beitrittsländer, Eurostat: Statistik kurz gefasst, Thema 2 – Wirtschaft und Finanzen, 17/2004, Luxemburg.

Kutter, Amelie 2004: Transformation unter den Bedingungen der Konditionalisierung. Zugänge zur Analyse EU-induzierten Wandels, In: „Neues Europa?“ Osteuropa 15 Jahre danach. Beiträge für die 12. Brühler Tagung junger Osteuropa-Experten (Arbeitspapiere und Materialien, Nr. 60), Bremen: Forschungsstelle Osteuropa, S. 15-19 (<http://www.forschungsstelle-osteuropa.de/con/images/stories/pdf/ap/fsoAP60.pdf>, download: 14.02.2006).

Ladrech, Robert 1994: Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 32 (1), pp. 69 – 88.

Leiber, Simone 2005a: Implementation of EU Social Policy in Poland: Is there a Different “Eastern World of Compliance”? (Paper presented at the Ninth Biennial International Conference of the European Unions Studies Association, Austin, Texas, March 31-April 2, 2005).

Leiber, Simone 2005b: Europäische Sozialpolitik und nationale Sozialpartnerschaft (Politik – Verbände – Recht: Die Umsetzung europäischer Sozialpolitik, Band 2; Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Band 52), Frankfurt a.M.: Campus.

Leibfried, Stephan/ Pierson, Paul (Hg.) 1997: Standort Europa: Sozialpolitik zwischen Nationalstaat und europäischer Integration, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

Leibfried, Stephan/ Pierson, Paul 2000: Social Policy. Left to Courts and Markets?, In: Wallace, Helen/ Wallace, William (eds.): Policy-Making in the European Union, Oxford: Oxford University Press, pp. 267-292.

Lendvai, Noémi 2004: The weakest link? EU accession and enlargement: dialoguing EU and post-communist social policy, *Journal of European Social Policy*; Vol. 14(3), pp. 319–333.

Lippert, Barbara / Umbach, Gaby / Wessels, Wolfgang 2001: Europeanisation of CEE Executives: EU Membership Negotiations as a Shaping Power, *Journal of European Public Policy*, Vol. 8 (6), pp. 980-1012.

Lönnroth, Juhani 2002: Cooperation on Employment in Europe, Brüssel (Ansprache des stellvertretenden Generaldirektors der GD Beschäftigung und Soziales am 13. Februar 2002, verfügbar unter http://europe.eu.int/comm/employment_social/enlargement/meeting_13feb_front_de.htm, download: 21.03.2006).

Marks, Gary/ Hooghe, Liesbet/ Blank, Kermit 1996: European Integration from the 1980s: State-centric v. Multi-level Governance, *Journal of Common Market Studies* 34 (3), pp. 341–78.

Mayntz, Renate 1993: Governing Failures and the Problem of Governability: Some Comments on a Theoretical Paradigm. In: Kooiman, Jan (ed.): *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: Sage, pp. 9-20.

MEMO/04/156: Structural Funds Strategies for the new Member States: € 24 billion to ensure growth and cohesion between 2004-2006 (Press Release, 23 June 2004), Brussels
(<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/04/156&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>, download: 05.10.2007).

Ministerstvo Práce a Sociálních Věcí (MPSV) 2005: Základní ukazatele z oblasti práce a sociálního zabezpečení v ČR (verfügbar unter <http://www.mpsv.cz/cs/3867>, download: 12.08.2007).

Ministry for Regional Development (MRD) 2003: National Development Plan 2004-2006 (<http://www.strukturalni-fondy.cz/uploads/old/1075389935nrpgb.pdf>, download: 07.10.2007).

Ministry of Labour and Social Affairs (MLSA) 1999: National Employment Plan (available at www.mpsv.cz).

Ministry of Labour and Social Affairs (MLSA) 2001: Operational Programme for Human Resource Development – Czech Republic.

Ministry of Labour and Social Affairs (MLSA) 2002a: Joint Assessment Paper Progress Report.

Ministry of Labour and Social Affairs (MLSA) 2002b: Czech Republic. National Action Plan for Employment 2002 (NEAP approved by Government Resolution No. 249/2002).

Ministry of Labour and Social Affairs (MLSA) 2003: National Action Plan of Employment 2003.

- Moravcsik, Andrew 1991: Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community, *International Organization*, Vol. 45, No. 1, pp. 19-56.
- Moravcsik, Andrew 1993: Preferences and Power in the European Community. A Liberal Intergovernmentalist Approach, *Journal of Common Market Studies*, 31 (4), pp. 473-524.
- Moravcsik, Andrew 1994: Why the European Community Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation (Center for European Studies Working Paper No. 52), Cambridge, MA: Harvard University.
- Moravcsik, Andrew 1999: A New Statecraft? Supranational Entrepreneurs and International Cooperation, *International Organization* 53(2), pp. 267-306.
- Moravcsik, Andrew/ Vachudova, Milada Anna 2003: National Interests, State Power, and EU Enlargement, *East European Politics and Societies* 17 (1), pp. 42-57.
- Mosher, James S./Trubek, David M. 2003: Alternative Approaches to Governance in the EU: EU Social Policy and the European Employment Strategy, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 41, No. 1, pp. 63-88.
- Müller, Klaus 1999: Sequenzentheorien der postkommunistischen Transformation, *International Politics and Society*, 1/1999 (verfügbar unter http://www.fes.de/ipg/ipg1_99/artmueller.html, download: 26.03.2008).
- Munich, Daniel/ Jurajda, Stepan/ Cihak, Martin 1999: Background Study on Employment and Labour Market in the Czech Republic, Prague: CERGE-EI.
- National Observatory of Employment and Training 2003: Ex-ante Evaluation of the Human Resources Operational Programme, Prague.
- National Training Fund (NTF) 2001: Country Monograph Czech Republic: the Capacity of Vocational Education and Employment Services in View of the Implementation of Employment Policy and Preparation for the ESF (Background Study), Prague.
- Nesporova, Alena 1997: Labour Markets and Training in Central and Eastern Europe, *Vocational Training Nr. 11, European journal*, pp. 20-28.
- Nesporova, Alena 1999: Employment and Labour Market Policies in Transition Economies, Geneva: ILO.
- Nesporova, Alena/ Uldrichova, Vera 1997: Employment Policies and Programmes in the Czech Republic, In: Godfrey, Martin/ Richards, Peter (eds.): Employment policies and programmes in Central and Eastern Europe, Geneva: ILO, pp. 47-75.
- Neunhöffer, Gisela/ Schüttpelz, Anne 2002: „Offene“ und „geschlossene“ Transformation: Von peripheren und noch periphereren Kapitalismen in Osteuropa, *PROKLA 128. Peripherer Kapitalismus in Europa*, 32. Jg., Nr. 2, S. 377-398.
- OECD 1996: OECD Economic Surveys 1995-1996. The Czech Republic, Paris.
- OECD 1997: Employment Outlook, Paris.

- OECD 2002: Employment Outlook, Paris.
- OECD 2004: Czech Republic 2004. Country chapter - Benefits and Wages (<http://www.oecd.org/dataoecd/32/53/36219135.pdf>, download: 6.9.2007).
- Offe, Claus 1991: Das Dilemma der Gleichzeitigkeit. Demokratisierung und Marktwirtschaft in Osteuropa, *Merkur*, Jahrgang 45, Heft 4, S. 279-291.
- Olsen, Johan P. 2002: The Many Faces of Europeanization, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40 (5), pp. 921 – 952.
- OPTEM 2007: Qualitative Study on the European Employment Strategy. Analysis of the Attitudes of the main Actors in Employment policy in 28 European Countries, European Commission/ DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.
- ÖSB/INBAS 2001: Evaluation of Peer Review Programme On Active Labour Market Policy 2000-2001 (<http://peerreview.almp.org/pdf/evaluation-report-10-01.pdf>).
- Österreichische Nationalbank 2004: Wie flexibel sind Europas Arbeitsmärkte? (http://www.oenb.at/de/img/arbeitskostenflexibilitaet_pa_tcm14-21784.pdf, download: 04.03.2007).
- Ostheim, Tobias/ Zohlnhöfer, Reimut 2006: Weiche Koordinierung in der Beschäftigungspolitik: Prozess und Auswirkungen in Deutschland, In: Tomann, Horst (Hg.): Die Rolle der europäischen Institutionen in der Wirtschaftspolitik, Baden-Baden: Nomos, S. 109-131 (<http://rzh.uni-hd.de/publikationen/OMK.pdf>, download: 18.07.2007).
- Palpant, Catherine 2006: European Employment Strategy. An Instrument of Convergence for the New Member States? (Policy Paper No 18), Paris: Notre Europe.
- Pavlík, Petr 2002: Europeanisation and Transformation of Public Administration: The case of the Czech Republic (Working Paper), Berlin: Institut für Europäische Politik (http://www.iep-berlin.de/fileadmin/website/03_Forschung/Eurpaeisierung/pavlik-europeanisation-cz.pdf, download: 11.10.2007).
- Peterson, John 1999: The choice for EU theorists: Establishing a common framework for analysis, *European Journal of Political Research*, Volume 39, Number 3, pp. 289-318.
- Pierson, Paul 1996: The Path to European Integration. A Historical-Institutionalist Analysis, *Comparative Political Studies* 29 (2), pp. 123-163.
- Pollack, Mark A. 2001: International Relations Theory and European Integration, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39 (2), pp. 221-44.
- Potůček, Martin 2004: Accession and social policy: the case of the Czech Republic, *Journal of European Social Policy*, Vol. 14(3), pp. 253–266.
- Preskett, Mark 2001: No to transition period, *Central Europe Review*, Vol. 3, No. 17, (<http://www.ce-review.org/01/17/czechnews17.html>, download: 27.07.2007).

- Radaelli, Claudio M. 2000a: Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change, *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol. 4, No. 8. (<http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm>, download: 16.06.2005).
- Radaelli, Claudio M. 2000b: Policy transfer in the European Union, *Governance* 13(1), pp. 25-43.
- Radaelli, Claudio M. 2004: Europeanisation: Solution or problem? *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol. 8, No. 16. (<http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.htm>, download: 29.06.2005).
- Radaelli, Claudio M./ Pasquier, Romain 2006: Conceptual Issues, In: Graziano, Paolo/ Vink, Maarten (Eds.): *Europeanization. New Research Agendas*, Basingstoke: Palgrave, pp. 35-45.
- Rhein, Thomas 2003: *Perspektiven der Europäischen Beschäftigungsstrategie (IAB Kurzbericht Nr. 14)*, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
- Riboud, Michelle/ Sánchez-Páramo, Carolina/ Silva-Jáuregui, Carlos 2002: Does Euro-sclerosis Matter? Institutional Reform and Labor Market Performance in Central and Eastern European Countries, In: Funck, Bernard/ Pizzati, Lodovico (Eds.): *Labor, Employment, and Social Policies in the EU Enlargement Process. Changing Perspectives and Policy Options*, Washington, D.C.: The World Bank, pp. 243-311. (available at: <http://www-wds.worldbank.org>, download: 20.09.2005)
- Risse, Thomas/ Cowles, Maria Green/ Caporaso, James A. 2001: Europeanization and Domestic Change: Introduction, In: Cowles, Maria Green/ Caporaso/ James A./ Risse, Thomas: *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, Ithaca, NY: Cornell University Press, pp. 1-20.
- Risse-Kappen, Thomas 1996: Exploring the Nature of the Beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union, *Journal of Common Market Studies* 34 (1), pp. 53–80.
- Rudolf, Stanislaw 2006: Mitbestimmung nach der EU-Erweiterung – die Lage in den neuen EU-Mitgliedsländern (Vortrag auf der 7. Internationale Konferenz der Otto Brenner Stiftung), Bratislava (http://www.otto-brenner-stiftung.de/fileadmin/dokumente/moe_2006_einf_ref_rudolf_de.pdf, download: 27.02.2007).
- Rusnok, Jiří/ Fassman, Martin 1995: The true Effects of Wage Regulations in the Czech Republic, In: Vaughan-Whitehead, Daniel (Hg.): *Reforming Wage Policy in Central and Eastern Europe*, ILO, Geneva.
- RWI/ISG 2002: *Wirkungsbewertung nationaler Politiken im Zusammenhang mit der Europäischen Beschäftigungsstrategie*. Essen/Köln.
- Schäfer, Armin 2002: Vier Perspektiven zur Entstehung und Entwicklung der „Europäischen Beschäftigungspolitik“ (MPIfG Discussion Paper 02/9, www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp02-9.pdf, download: 26.03.2008).

- Scharpf, F. W. 1997: Introduction: the problem-solving capacity of multi-level governance, *Journal of European Public Policy*, Vol. 4, No. 1, pp. 520-538.
- Scharpf, Fritz W. 1999: *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?*, Frankfurt/Main: Campus.
- Scharpf, Fritz W. 2000: Notes toward a theory of multilevel governing in Europe (MPIfG discussion Paper. 00/5), Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Scharpf, Fritz W. 2002: The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, pp. 645-670.
- Schimmelfennig, Frank 1994: Internationale Sozialisation neuer Staaten. Heuristische Überlegungen zu einem Forschungsdesiderat, *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 1: 2, S. 335-355.
- Schimmelfennig, Frank/ Sedelmeier, Ulrich (eds.) 2005b: *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Ithaca: Cornell University Press.
- Schimmelfennig, Frank/ Sedelmeier, Ulrich 2002: Theorizing EU Enlargement: Research Focus, Hypotheses, and the State of Research, *Journal of European Public Policy* 9 (4), pp. 500–528.
- Schimmelfennig, Frank/ Sedelmeier, Ulrich 2005a: Introduction: Conceptualizing the Europeanization of Central and Eastern Europe, in: dies. (eds.): *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Ithaca: Cornell University Press, 1-28.
- Schmid, Günther 1998: *Transitional Labour Markets: A New European Employment Strategy* (WZB Discussion Paper FS I 98 -206), Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Schmid, Günther 2002: *Wege in eine neue Vollbeschäftigung. Übergangsarbeitsmärkte und aktivierende Arbeitsmarktpolitik*, Frankfurt/M.: Campus.
- Schmid, Günther/ Gazier, Bernard (eds.) 2002: *The Dynamics of Full Employment. Social Integration through Transitional Labour Markets*, Cheltenham/ Northampton: Edward Elgar.
- Schmid, Günther/ Kull, Silke 2004: *Die Europäische Beschäftigungsstrategie. Anmerkungen zur „Methode der offenen Koordinierung“* (WZB Discussion Paper SP I 2004-103), Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Schmid, Günther/ Schömann, Klaus 1994: Institutional Choice and Flexible Coordination. A Socioeconomic Evaluation of Labor Market Policy in Europe, In: Schmid, Günther (Hg.): *Labor Market Institutions in Europe. A Socioeconomic Evaluation of Performance*, Armonk und London, pp. 9-57.
- Schmitter, Phillippe C./ Torreblanca, José I. 2001: Eastern Enlargement and the Transformation of the European Union, In: Wilfried Loth/ Wessels, Wolfgang (eds.): *Theorien europäischer Integration*, Opladen: Leske + Budrich, pp. 219-245.

Schubert, Klaus/ Bandelow, Nils C. (Hg.) 2003: Lehrbuch der Politikfeldanalyse, München: Verlag Oldenbourg.

Schüttpelz, Anne 1997: Analyse der Arbeitsmarktpolitik in der ČSFR und ihren Nachbarstaaten. Zur Rolle aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen im wirtschaftlichen Transformationsprozess der Tschechischen und Slowakischen Republik (Diplomarbeit), Berlin: Freie Universität.

Schüttpelz, Anne 2004: Policy Transfer and Pre-accession Europeanisation of the Czech Employment Policy (WZB Discussion Paper SP III 2004-201), Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

Schüttpelz, Anne 2006: Does the European Employment Strategy matter for Labour Market Developments? (Paper presented at the International Post-Graduate Conference "Shaping European Systems of Work and Welfare" in Helsinki, 7-9 September 2006).

Schwellnus, Guido 2002: Explaining the EU's Impact in Central and Eastern Europe (paper presented at the European International Relations Summer School Jena-Prague, 15-27 July 2002).

Seeleib-Kaiser, Martin 1999: Wohlfahrtssysteme unter Bedingungen der Globalisierung: Divergenz, Konvergenz oder divergente Konvergenz?, *Zeitschrift für Sozialreform*, Jg. 45 (1), S. 3-23.

Seferiades, Seraphim 2003: The European Employment Strategy against a Greek Benchmark: A Critique, *European Journal of Industrial Relations*, Vol. 9, No. 2, pp. 189-203.

Serrano Pascual, Amparo/ Magnusson, Lars (eds.) 2007: Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe (Travail & Société - Work & Society Vol. 54), Bruxelles et al.: Peter Lang.

Sirovátka, Tomáš 1995: Considerations about main orientation and results of Active Labour Market Policy in the Czech Republic, Paper for the international workshop "On the Role of Active Labour Market Policy within Transformation Process", Nuremberg, 27.-29. November 1995.

Sirovátka, Tomáš 2004: Czech Republic. Data Warehouse (DWH) Monitoring in the Public Employment Service (PES). (Statements and Comments, Peer Review, Vienna, 3-4 June 2004). (<http://pdf.mutual-learning-employment.net/pdf/austria04/CZ%20AUS04.pdf>, download: 14.09.2007).

Sissenich, Beate 2005: The Transfer of EU Social Policy to Poland and Hungary, In: Schimmelfennig, Frank/ Sedelmeier, Ulrich (eds.): The Europeanization of Central and Eastern Europe, Ithaca: Cornell University Press (<http://mypage.iu.edu/~bsissenich/Europeanization%20chapter.pdf>, download: 16.02.2006).

Sorm, Vit/ Terrell, Katherine 200: Sectoral Restructuring and Labor Mobility: A Comparative Look at the Czech Republic, *Journal of Comparative Economics*, Vol. 28 (3), pp. 431-455.

Stark, David/ Bruszt, László 1998: Postsocialist Pathways. Transforming Politics and Property in East Central Europe, Cambridge: Cambridge University Press.

Streeck, Wolfgang 1996: Neo-Voluntarism: A New European Social Policy Regime, In: Marks, Gary/ Scharpf, / Fritz W. / Schmitter, Philippe C. / Streeck, Wolfgang: Governance in the European Union, London/ Thousand Oaks/ New Delhi, pp. 64-94.

Stroby-Jensen, C. 2000: Neofunctionalist Theories and the Development of European Social and Labour Market Policy., *Journal of Common Market Studies*, Vol. 38 (1), pp. 71-92.

Tidow, Stefan 1998: Europäische Beschäftigungspolitik. Die Entstehung eines neuen Politikfeldes. Ursachen, Hintergründe und Verlauf des politischen Prozesses (Arbeitspapiere der Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften, Nr. 18), Marburg: FEG.

Tidow, Stefan, 1999: Aktive Politik oder „Passive Revolution“? Beschäftigungspolitik als neues Politikfeld in der EU, *Zeitschrift für Sozialreform*,. Jg. 45, S. 64-81.

Tomšík, Vladimír/ Kubiček, Jan 2005: Wirtschaftliche, soziale und politische Entwicklung der Tschechischen Republik im Jahr 2004 (FES Working Papers 1/2005), Prag: FES.

Treib, Oliver 2003: Die Umsetzung von EU-Richtlinien im Zeichen der Parteipolitik: Eine akteurzentrierte Antwort auf die Misfit-These, *Politische Vierteljahresschrift*, Jg. 44 (4), S. 506-528.

Treib, Oliver 2004: Die Bedeutung der nationalen Parteipolitik für die Umsetzung europäischer Sozialrichtlinien (Politik - Verbände - Recht: Die Umsetzung europäischer Sozialpolitik, Band 1; Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Band 51), Frankfurt a.M.: Campus.

Tsebelis, George 1995: Decision Making in Political Systems. Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartyism, *British Journal of Political Science*, Vol. 25, pp. 289-325.

UNCTAD 2002: World Investment Report 2002. Transnational Corporations and Export Competitiveness, New York/ Geneva.

Vink, Maarten 2003: What is Europeanisation? And other Questions on a New Research Agenda, *European Political Science*, Vol. 3 (1), pp. 63-74. (available at: <http://www.essex.ac.uk/ecpr/publications/eps/onlineissues/autumn2003/research/vink.htm>, download: 16.06.2005)

Voss, Eckhard 2005: Marriages of Convenience. EU Directives on employee information and consultation and trade unions in the new member states (Paper presented at the Conference on Labour Law for the Bulgarian National Assembly, Sophia, 18 and 19 April 2005).

Wallace, Helen 2000 : Politics and Policy in the EU: The Challenge of Governance, in: Wallace, Helen/ Wallace, William (eds.): Policy-Making in the European Union, Oxford: Oxford University Press.

Weiss, Manfred 1994: Arbeitsrechtliche Regelungsprobleme in Mittel- und Osteuropa, *Industrielle Beziehungen*, 3, S. 261-276.

Weiss, Manfred 1999: Zur Transformation der Arbeitsbeziehungen, *Mitbestimmung*, 10, S. 30ff.

Zohlnhöfer, Reimut/ Ostheim, Tobias, 2005: Paving the Way for Employment? The Impact of the Luxembourg Process on German Labour Market Policies, *Journal of European Integration*, Vol. 27, pp. 147-167.

Anhang

Tabelle 1: Die zentralen Bereiche der EU-Beschäftigungspolitik (beschäftigungspolitische *acquis*)¹⁷⁰

Politikbereich	Wichtigste Instrumente ¹⁷¹	Wichtigste Bestimmungen ¹⁷²
Beschäftigungsstrategie	<i>Open Method of Coordination</i> (OMC) - Leitlinien, Empfehlungen, Berichte	<ul style="list-style-type: none"> - gemeinsame Prioritäten für nationale Beschäftigungspolitiken (jährliche beschäftigungspolitische Leitlinien seit 1998) - nationale Aktionspläne¹⁷³ (jährlich untersucht im Gemeinsamen Beschäftigungsbericht)
Europäischer Sozialsfonds	Verordnungen, Durchführungsbestimmungen (Kapitel 21 – Strukturfonds)	<ul style="list-style-type: none"> - allgemeine Bestimmungen zu den Strukturfonds (Verordnung 1260/1999) - Rahmen und politische Prioritäten des ESF (Verordnung 1784/1999 für 2000-2006)

¹⁷⁰ Diese Tabelle beinhaltet nur die für die nationale Regulierung wichtigsten Bereiche, die für die Untersuchung der Europäisierung nationaler Beschäftigungspolitik relevant erscheinen. Auf EU-Ebene gibt es weitere Themenbereiche wie den europäischen Sozialen Dialog bzw. Einzelbestimmungen wie die Richtlinien zu Europäischen Betriebsräten, die jedoch nicht direkt Standards auf nationaler Ebene setzen bzw. dort vorhandene verändern.

¹⁷¹ Die Kapitelangaben in Klammern beziehen sich auf die Aufteilung des *acquis* in 31 Kapitel im Rahmen der Beitrittsverhandlungen. Die in der Tabelle aufgeführten Politikbereiche waren im wesentlichen Bestandteil von Kapitel 13 (Sozialpolitik und Beschäftigung) und umfassten die Gliederungspunkte Arbeitsrecht (Unterrichtung und Arbeitsbedingungen), Gleichstellung, Gesundheitsschutz, Beschäftigungspolitik und Antidiskriminierung. Die GD Beschäftigung und Soziales war darüber hinaus auch an den Verhandlungen zu Kapitel 2 (Freizügigkeit) und Kapitel 21 (Regionalpolitik und Koordinierung der strukturpolitischen Instrumente) beteiligt.

¹⁷² Ich beschränke mich hier auf Bestimmungen, die substantielle Anpassungen in den Beitrittsländern erforderten. Deshalb sind zum Beispiel Ergänzungsrichtlinien und Ausführungsbestimmungen nicht erfasst, ebenso (neuere) Rechtsakte, die erst nach dem Beitrittsdatum umzusetzen waren. Der gesamte aufgeführte *acquis* musste bis zum Beitrittsdatum übernommen werden, mit zwei Ausnahmen: im Bereich Gesundheitsschutz wurden mit Lettland, Polen und Slowenien Übergangsregelungen vereinbart und im Bereich Freizügigkeit wurde auf Antrag der EU eine allgemeine Übergangsfrist für die MOE-Länder eingeführt.

¹⁷³ Seit 2005 „Nationale Reformprogramme für Beschäftigung“. Die Beitrittsländer mussten ihre ersten Aktionspläne im Oktober 2004 vorlegen. Die Aktionspläne berichten sowohl über Fortschritte in den letzten 12 Monaten als auch über beschäftigungspolitische Pläne für die kommenden 12 Monate.

Politikbereich	Wichtigste Instrumente	Wichtigste Bestimmungen
Arbeitsrecht		
- Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer (Arbeitsgesetzgebung I)	Richtlinien	- Massentlassungen (Richtlinie 98/59/EG) - Übergang von Unternehmen (Richtlinie 2001/23/EG)
- Arbeitsbedingungen (Arbeitsgesetzgebung II)	Richtlinien	- Arbeitszeit (Richtlinie 93/104/EG) - befristete Arbeitsverträge (Richtlinie 1999/70/EG) - Entsendung von Arbeitnehmern (Richtlinie 96/71/EG) - Jugendarbeitsschutz (Richtlinie 94/33/EG) - Teilzeitarbeit (Richtlinie 97/81/EG) - Unterrichtung über die individuellen Beschäftigungsbedingungen (Richtlinie 91/533/EWG) - Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers (Richtlinie 80/987/EWG)
- Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz	Richtlinien, Empfehlungen, Leitlinien	- Rahmenrichtlinie (89/391/EWG) - Arbeitsstätten und Arbeitsmittel (7 Richtlinien) - Tätigkeitsbereiche (3 Richtlinien) - spezifische Risiken (14 Richtlinien) - Berufskrankheiten (Empfehlung 90/326/EWG)

Politikbereich	Wichtigste Instrumente	Wichtigste Bestimmungen
Arbeitsrecht		
- Antidiskriminierung	Richtlinien, Aktionsprogramm, Strategie zu Behindertenfragen	<ul style="list-style-type: none"> - Beschäftigungsrahmenrichtlinie (Richtlinie 2000/78/EG) - Rassengleichbehandlung (Richtlinie 2000/43/EG) - Aktionsprogramm zur Bekämpfung von Diskriminierungen (Beschluss 2000/750/EG für 2001-2006)
- Gleichstellung von Frauen und Männern	Richtlinien, Mainstreaming, positive action	<ul style="list-style-type: none"> - Elternurlaub (Richtlinie 96/34/EG) - schwangere Arbeitnehmerinnen (Richtlinie 92/85/EWG) - selbständige Erwerbstätigkeit (Richtlinie 86/613/EWG) - betriebliche Systeme der sozialen Sicherheit (Richtlinie 86/378/EWG) - soziale Sicherheit (Richtlinie 79/7/EWG) - Zugang zu Beschäftigung (Richtlinie 76/207/EWG) - gleiches Entgelt (Richtlinie 75/117/EWG)
Freizügigkeit von Arbeitnehmern	Verordnungen und Richtlinien (Kapitel 2 – Freizügigkeit)	<ul style="list-style-type: none"> - Freizügigkeit (<i>Übergangsfrist</i>) - Anerkennung beruflicher Qualifikationen (Richtlinie 89/48/EWG zur allgemeinen Regelung sowie Richtlinien für 8 spezifische Sektoren)
- Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit	Verordnungen (Kapitel 2 – Freizügigkeit)	<ul style="list-style-type: none"> - Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitsmigranten (Verordnung 1408/71) - Durchführungsverordnung (Verordnung 574/72)

Lebenslauf

Der Lebenslauf ist in der Online-Version
aus Gründen des Datenschutzes nicht enthalten

Fachvorträge (Auswahl)

Anne Schüttpelz (Stand: Oktober 2007)

„Careers of women in nano-science. First results of a European survey“, Vortrag auf der Summer School „Women-in-nano: Career Development and Research Trends“, Tarragona/Spain, 2.-6.6.2007 (mit Stefanie Schäfer)

„Does the European Employment Strategy matter for labour market developments?“, Vortrag auf der internationalen Konferenz „Shaping European Systems of Work and Welfare“, Helsinki, 7.-9.9.2006

„Bedingungen für universitäre Karrieren von Frauen in der Nanowissenschaft im internationalen Vergleich“, Vortrag auf dem Workshop „Nanotechnologie im Fokus sozialwissenschaftlicher Forschung“, Zentrum für Interdisziplinäre Frauen- und Geschlechterforschung (ZIFG) der TU Berlin, 30.6.2006

„Entwicklung informeller Arbeit in Privathaushalten“, Vortrag auf der Herbsttagung der Sektion Arbeits- und Industriesoziologie der DGS „Arbeitsmarkt und Beschäftigung – Krise und Wandel der Arbeitsgesellschaft“, Mannheim, 4.-5.11.2005 (mit Slađana Sakač Magdalenić)

„Formal and Informal Work in the Work-Welfare Arrangement of Germany“, Vortrag auf der FIWE-Abschlusskonferenz „Social Significance of Informal Work in Europe“, Brüssel, 27.10.2005 (mit Slađana Sakač Magdalenić)

„The Europeanisation of employment policy in the Czech Republic“, Vortrag auf der ESPAnet-Konferenz 2005 „Making social policy in the postindustrial age“, University of Fribourg/Switzerland, 22.-24.9.2005

„Pre-accession Europeanisation of employment policy in CEE“, Vortrag auf der CGG Summer School „Contemporary topics in the study of Europe“, Hamburg, 16.-18.6.2005

„Methodological issues of Informal Employment“, Vortrag auf dem internationalen Workshop „The hidden work regime“, organisiert von FIWE, Hamburg, 27.-28.5.2005 (mit Slađana Sakač Magdalenić)

„Die Arbeitsmärkte in den EU-Beitrittsländern“, Vortrag auf der internationalen Fachtagung „Die EU-Erweiterung: Herausforderungen für das Sozialmanagement und die Sozialwirtschaft in Deutschland und Österreich“, veranstaltet vom fh-campus wien und der Bundesarbeitsgemeinschaft Sozialmanagement/Sozialwirtschaft e.V., 6.-8.11.2003

„The European Social Model in Central and Eastern Europe: New EU governance arrangements for post-socialist employment problems“, Vortrag auf der CEEISA/ISA International Convention, Budapest/Hungary, 26.-28.6.2003

„The Domestic Impact of EU enlargement on the Candidate Countries“, Vortrag auf der European International Relations Summer School 2002 „The EU facing Eastern Enlargement“, Jena-Prague, 15.-27.7.2002

Publikationen (Auswahl)

Anne Schüttpelz (Stand: Oktober 2007)

Fachartikel in Zeitschriften und Sammelbänden

- 2006 The Europeanisation of Employment Policy in the Czech Republic, in: Revija za Socijalnu Politiku, Vol. 13, No. 2 (2006); p. 151-171.
- 2005 Die Arbeitsmärkte in den mittelosteuropäischen Beitrittsländern, in: Kolhoff, Ludger; Gruber, Christine (Hg.): Die EU-Erweiterung – Herausforderungen für die Sozialwirtschaft, Augsburg: ZIEL Verlag, S. 117-137.
- 2003 Die Arbeitsmärkte in den EU-Beitrittsländern, in: WSI Mitteilungen 1/2003. Europa vor der EU-Osterweiterung, 56. Jahrgang, S. 33-39.
- 2002 „Offene“ und „geschlossene“ Transformation: Von peripheren und noch periphereren Kapitalismen in Osteuropa, in: PROKLA 128. Peripherer Kapitalismus in Europa, 32. Jahrgang, Nr. 2, S. 377-398. (mit Gisela Neunhöffer)
- 2001 Europäische Strukturen im Einzelhandel - Einleitung, in: Rudolph, Hedwig (Hg.): Aldi oder Arkaden? Unternehmen und Arbeit im europäischen Einzelhandel, Berlin: edition sigma, 2001, p. 7-21. (mit Hedwig Rudolph)
- 2001 Beschäftigungsentwicklungen im europäischen Einzelhandel, in: Rudolph, Hedwig (Hg.): Aldi oder Arkaden? Unternehmen und Arbeit im europäischen Einzelhandel, Berlin: edition sigma, 2001, S. 103-129. (mit Alev Deniz)

Monographien und Sammelbände

- 2007 Survey Report on Careers of Women in Nano-)Science. An empirical Analysis, University of Hamburg. (mit Stefanie Schäfer und Birgit Pfau-Effinger)
- 2006 Final Report (Deliverable No. 10 of the EU-Project “Formal and informal work in Europe”), University of Hamburg. (mit Birgit Pfau-Effinger und Slađana Sakač Magdalenić)
- 2006 Report on the Final Conference of FIWE “Social Significance of informal work in Europe” (Deliverable No. 9 of the EU-Project “Formal and informal work in Europe”), University of Hamburg. (mit Birgit Pfau-Effinger)
- 2005 Report on the International Workshop “The hidden work regime. Informal work and social cohesion in Europe” (Deliverable No. 4 of the EU-Project “Formal and informal work in Europe”), Hamburg. (mit Birgit Pfau-Effinger)
- 2004 Policy transfer and pre-accession Europeanisation of the Czech employment policy (WZB Discussion Paper SP III 2004-201), Berlin.
- 1999 Commitment statt Kommando. Organisationslernen in Versicherungsunternehmen, Berlin: edition sigma. (mit Hedwig Rudolph)