

**Neue Ansätze des Regierens in der Europäischen Union:
Das Beispiel des europäischen Beschäftigungsregimes**

Dissertation

zur Erlangung des Grades eines
Doktors der Politikwissenschaft

am Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften
der Freien Universität Berlin

vorgelegt von
Brigitte Zarek

Berlin 2011

Erstgutachterin: Frau Prof. Dr. Barbara Riedmüller
Zweitgutachter: Herr Prof. Dr. R. Rytlewski

Tag der Disputation: 17. Oktober 2011

Inhaltsverzeichnis	Seite
Abkürzungen	5
1. Einleitung	7
1.1 Untersuchungsgegenstand und zentrale Fragestellung	9
1.2 Methodische Vorgehensweise und Aufbau der Arbeit	13
1.3 Stand der Forschung	20
2. Theoretischer Analyserahmen	32
2.1 Die Konzepte „Governance“ und „Modes of Governance“	32
2.1.1 Begriffsbestimmung und Typologie	33
2.1.2 Funktionen	40
2.2 Der integrationstheoretische Rahmen	47
2.2.1 Neofunktionalismus	48
2.2.2 Intergouvernementalismus	54
2.2.3 Der Governance-Ansatz	58
3. Historische Einordnung	65
3.1 Die europäische Beschäftigungspolitik	66
3.1.1 Von den Römischen Verträgen bis zum Vertrag von Maastricht	66
3.1.2 Die Verträge von Maastricht und Amsterdam	71
3.1.3 Die Überarbeitung der Europäischen Beschäftigungsstrategie 2002/3 sowie der Barroso-Relaunch 2005	82
3.2 Der Europäische Sozialfonds	87

4. Die Interaktion der Steuerungsstrukturen des europäischen Beschäftigungsregimes	104
4.1. Der Acquis communautaire des Arbeitsrechts und die EBS	105
4.1.1 Die Themen Arbeitszeit und Arbeitsorganisation	105
4.1.2 Das Gleichbehandlungs- und Antidiskriminierungsrecht	123
4.1.3 Zwischenfazit	142
4.2. Die EBS und der Europäische Sozialfonds	146
4.2.1 Das europäische Primär- und Sekundärrecht	147
4.2.2 Die strategische Übertragung der legalen Vorgaben	156
4.2.3 Die administrative Ebene	178
4.2.4 Die ESF-Beihilfen als finanzielles Anreizsystem	185
4.2.5 Zwischenfazit	199
5. Schlussbetrachtung	203
Anhang:	
I: Beschäftigungspolitische Leitlinien 1998-2008	215
Bibliographie	217

Abkürzungen

ABl.	Amtsblatt
AUT	Österreich
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
BE	Belgien
BEPG	Broad Economic Policy Guidelines (Grundzüge der Wirtschaftspolitik)
BU	Bulgarien
CEEP	Europäischer Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft
CY	Zypern
CZ	Tschechische Republik
DE	Deutschland
DK	Dänemark
EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
EBS	Europäische Beschäftigungsstrategie
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EGB	Europäischer Gewerkschaftsbund
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag der Europäischen Gemeinschaft
EL	Griechenland
EMCO	Beschäftigungsausschuss
EP	Europäisches Parlament
EPPD	Einheitliches Programmplanungsdokument
ES	Spanien
ESF	Europäischer Sozialfonds
ET	Estland
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUV	Vertrag der Europäischen Union
EWGV	Vertrag der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
FI AF	Finanzierungsinstrument für die Ausrichtung der Fischerei
FI	Finnland
FR	Frankreich
GFK	Gemeinschaftliches Förderkonzept
HU	Ungarn
ILL	Integrierte Leitlinien
IRE	Irland
IT	Italien
LL	Leitlinien
LPG	Lissabon-Programm der Gemeinschaft
LT	Litauen
LV	Lettland
LUX	Luxemburg
MT	Malta
NAP	Nationales Aktionsprogramm
NL	Niederlande
NRP	Nationales Reformprogramm
NSRP	Nationaler Strategische Rahmenplan
OMK	Offene Methode der Koordinierung

OP	Operationelles Programm
PL	Polen
PT	Portugal
RL	Richtlinie
RU	Rumänien
SK	Slowakische Republik
SL	Slowenien
SW	Schweden
SF	Strukturfonds
UK	Großbritannien
UNICE	Union der Industrie- und Arbeitgeberverbände Europas
VO	Verordnung (EG)

1. Einleitung

In den letzten zwei Jahrzehnten haben neue Governance-Formen auf europäischer, nationaler wie transnationaler Ebene immer mehr an Bedeutung gewonnen. Diese Entwicklung wurde in der Europäischen Union (EU) dadurch verursacht, dass dort in den 1990er Jahren große Performanzprobleme bezüglich der Effektivität ihrer Arbeit und der demokratischen Legitimität ausgemacht wurden. Durch neue Anforderungen (z.B. EU-Beitritt mehrerer mittel- und osteuropäischer Länder) bestand die Gefahr, dass diese Probleme verstärkt und die Entscheidungsfähigkeit der Union letztlich paralysiert werden könnte. Deshalb wurde nach Politikinstrumenten gesucht, die eine Balance zwischen der Verschiedenartigkeit der Mitgliedstaaten und der Einheit gemeinsamen EU-Handelns ermöglichten. Mit dem Ziel, deliberative Arenen und effektivere Partizipationsformen zu schaffen, die Kooperation im Mehrebenensystem der EU, den Einbezug Betroffener und das Experimentieren mit verschiedenen Ansätzen und Instrumenten zu fördern sowie Verantwortlichkeiten sicherzustellen, wurden bestehende Instrumente, Methoden und Formen des Regierens modifiziert bzw. transformiert und neue Governance¹-Formen entwickelt, die von regulativen Netzwerken bis hin zu hochgradig formalisierten Systemen wie der Offenen Methode der Koordinierung (OMK) reichen.

Aufgrund dessen verfügt die EU mittlerweile über eine Vielzahl unterschiedlicher politischer Steuerungsformen: das regulative und distributive Regieren, die klassische Gemeinschaftsmethode, den intensiven Transgouvernementalismus und seit fast zwei Jahrzehnten die Policy-Koordination. Sie kommen dadurch zustande, dass die hierarchische Steuerung in Form europäischer Entscheidungsprozesse mit der nichthierarchischen mittels inter- und transgouvernementaler Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten miteinander verknüpft werden.²

Bisher sind neuere Governance-Formen wie die OMK als Beispiel für die Policy-Koordination meist einzeln oder im Vergleich zu traditionellen Formen wie der klassischen Gemeinschaftsmethode untersucht worden. Oft wurden unterschiedliche OMK-Prozesse miteinander verglichen oder institutionelle Besonderheiten der Methode einschließlich deren Effektivität und Legitimität analysiert. Im Hauptfokus stand dabei der Prototyp der OMK, die 1997 eingeführte Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS).

Governance-Formen werden jedoch meist in komplexe Arenen eingeführt, in denen bereits andere Regelungsstrukturen genutzt werden und in denen die EU für gewisse Bereiche die

¹ Für Benz ist der Begriffskern der verschiedenen *Governance*-Konzepte das „Steuern und Koordinieren (oder auch Regieren) mit dem Ziel des Managements von Interdependenzen zwischen (in der Regel kollektiven) Akteuren“, wobei dies auf institutionalisierten Regelsystemen, meist Kombinationen verschiedener, beruhe (Benz 2004: 25). Vgl. auch Treib et al. 2005; Diedrichs 2005.

² Vgl. Vgl. Wallace 2005: 79-89; Diedrichs 2005: 4; Börzel 2005: 83.

Kompetenz besitzt, hartes Recht anzuwenden. Deshalb agieren neu eingeführte Governance-Formen meist nicht autonom und komplett getrennt von regulativen oder distributiven Steuerungsformen. So nutzt die Union auf dem Gebiet der Beschäftigungspolitik bereits seit mehr als 40 Jahren distributive Strukturen (Europäischer Sozialfonds: ESF) und die klassische Gemeinschaftsmethode, um arbeitsmarktpolitische Steuerungseffekte auszuüben und damit lange bevor das Beschäftigungskapitel 1997 primärrechtlich in den Vertrag von Amsterdam verankert und die EBS als dessen Rahmen beschlossen wurde. Folglich ist „neu“ zeitabhängig und erschließt sich erst im Kontext der politischen, rechtlichen und sozioökonomischen Strukturen des jeweiligen Politikfeldes.

Aus diesem Grund werden in Analysen einzelner Governance-Formen oder dem Vergleich verschiedener Ausformungen einer Methode wie der OMK wichtige Aspekte des parallelen Auftretens mehrerer Regelungsstrukturen in einem Politikfeld nicht bzw. nur indirekt berücksichtigt. Dazu zählen Fragen nach möglichen intramodalen Synergien und der Interaktion zwischen den verschiedenen Formen.

Es wird angenommen, dass sich aus der Koexistenz verschiedener Governance-Formen aufgrund komplexer Dynamiken verschiedene Szenarien ergeben können.³ Erstens können neue und traditionelle Governance-Formen in ein System integriert werden (Transformation), in dem dann das effektive Funktionieren der einen Form notwendig ist für das der anderen (Stabilitäts- und Wachstumspakt). Zweitens werden verschiedene Governance-Formen zunächst unabhängig voneinander implementiert. Sie arbeiten in diesem fragmentierten System parallel, aber mit den gleichen Zielen (Komplementarität). Mittel- bis langfristig kann es dann dazu kommen, dass die separat implementierten Formen ex post schrittweise integriert werden, „as when formal law is used to mandate a new approach“.⁴ Als Drittes werden die verschiedenen Governance-Formen getrennt für die gleichen Aufgaben implementiert. Falls eine Form diesen Aufgaben im Zeitverlauf besser gerecht wird, kann sie die anderen substituieren (Substitution).

Für den Bereich der europäischen Beschäftigungspolitik leitete die Europäische Kommission 2006 mit dem Grünbuch zu einem modernen Arbeitsrecht für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts eine öffentliche Debatte ein, „wie durch die Weiterentwicklung des Arbeitsrechts positive Wirkungen im Hinblick auf das Ziel der Lissabon-Strategie“⁵, nachhaltiges Wachstum und mehr und bessere Arbeitsplätze zu schaffen, erlangt werden können. Folglich gibt es in diesem Politikfeld Anzeichen für die beschriebenen komplexen Dynamiken, denn

³ Vgl. neben anderen Trubek/Trubek 2006: 3f.

⁴ Trubek/Trubek 2006: 3.

⁵ EK 2006: 3. Im Jahr 2005 wurde im Zuge des Relaunch der Lissabon-Strategie die EBS in diese inkorporiert.

die Kommission versucht, die beiden Governance-Formen aufeinander abzustimmen. In der vorliegenden Arbeit soll überprüft werden, ob sich das europäische Beschäftigungsregime seit der EBS-Einführung 1997 zunehmend zu einem hybriden, ex post integrierten System entwickelt, weil seither immer mehr indirekte und direkte Verknüpfungen zwischen den verschiedenen Governance-Formen entstanden sind und die arbeitsrechtlichen EU-Richtlinien, die EBS und der ESF zunehmend komplementäre, einander verstärkende Funktionen ausüben.

1.1 Untersuchungsgegenstand und zentrale Fragestellungen der Arbeit

Im Zentrum der Arbeit steht die Untersuchung der seit den 1990er Jahren zu beobachtenden Veränderungen des Regierens in der Europäischen Union am Beispiel der europäischen Beschäftigungspolitik. Dabei wird die Entwicklung des funktionalen Verhältnisses zwischen den dort vorhandenen verschiedenen Regelungsstrukturen analysiert.

Die Leitfragen für die Untersuchung sind: Wie hat sich das Politikfeld seit Einführung der Europäischen Beschäftigungsstrategie als Beispiel der neuen Steuerungsform „Policy-Koordination“ entwickelt? Hat sich durch das parallele Agieren neuerer, distributiver und traditioneller *Command-and-Control*-Governance-Formen über einen verhältnismäßig langen Zeitraum von zehn Jahren zwischen diesen ein spezifisches Interaktionsmuster herausgebildet? Wenn ja, durch welche Charakteristika ist es gekennzeichnet und welche Faktoren (politisch, sozioökonomisch, Akteure, etc.) waren für die Regimeentwicklung ausschlaggebend? Es soll geklärt werden, ob die Entwicklung Auswirkungen auf die Machtverteilung zwischen den verschiedenen Akteuren innerhalb des Regimes (allgemein wie in den Subsystemen) hatte.

Im Dissertationsprojekt sollen die Argumente der Governance- und Rechtsforschung bezüglich der Entwicklung der funktionalen Beziehung zwischen neuen und traditionellen Governance-Formen sowie die Thesen der verschiedenen Integrationstheorien hinsichtlich der Faktoren, die für die Entwicklung entscheidend sind, differenziert erörtert werden.

Das Projekt zielt darauf ab, das Verhältnis zwischen dem ESF, dem europäischen Arbeitsrecht und der EBS zu analysieren. Es soll untersucht werden, ob die Beschäftigungsstrategie auch dazu gebraucht wird, um die im Arbeitsrecht festgelegten Ziele zu erreichen. Darüber hinaus soll geklärt werden, wie und in welchem Ausmaß der Sozialfonds als Instrument betrachtet und/oder genutzt wird, um die EBS-Ziele und -Programme umzusetzen. Welchen Beitrag leisten die ESF-Programme zur Umsetzung der Beschäftigungsstrategie und umgekehrt?

Außerdem sollen Wege identifiziert werden, mittels derer die potenziellen Synergien und Komplementaritäten zwischen dem Arbeitsrecht, den ESF-Interventionen und der EBS besser ausgenutzt werden können.

Um diese Fragen beantworten zu können, erfolgt zunächst die Analyse der Beziehung des europäischen Arbeitsrechts zur EBS. Anhand von acht Richtlinien wird untersucht, ob es zu funktionalen Verknüpfungen (direkt, indirekt über Ziele, Strategien, Inhalt etc.) zwischen den beiden gekommen ist.

Die Verbindung von EBS und ESF wird auf drei Ebenen untersucht. Auf der legalen Ebene des Primär- und Sekundärrechts wird analysiert, ob beide dort direkt oder indirekt miteinander verbunden worden sind. Die Analyse der Ebene der strategischen Umsetzung der legalen Vorgaben erfolgt unter dem Fokus, ob und in welchem Ausmaß die supranationalen Akteure in ihren Dokumenten sowie die EU-Mitgliedstaaten in den nationalen EBS- und ESF-Programmdokumenten den Sozialfonds und die Beschäftigungsstrategie aufeinander abgestimmt, miteinander verbunden und etwaige legale Vorgaben umgesetzt haben. Außerdem wird die administrative Ebene dahingehend untersucht, ob es zu Verknüpfungen der Verwaltungsstrukturen der EBS und des ESF im Sinne formaler und informeller Verbindungen (horizontal, vertikal) der relevanten Akteure und der Bildung neuer Institutionen gekommen ist.

Am Ende erfolgt die quantitative Analyse der Sozialfondsbeihilfen unter der Fragestellung, ob sich deren schwerpunktmäßige Aufteilung seit der Implementierung der EBS zunehmend an deren Zielen orientiert hat? Unterstützen die ESF-Interventionen die Umsetzung der EBS und der Ziele der Richtlinien? Gibt es diesbezüglich Unterschiede innerhalb der EU-27?

Im Zentrum des Projektes steht die Hypothese, dass in der europäischen Beschäftigungspolitik seit der EBS-Einführung 1997 eine Tendenz hin zu einem hybriden, ex post integrierten System zu beobachten ist, da indirekte (Ziele, Inhalt, Strategien) wie explizite Verknüpfungen (legal, prozedural, administrativ) der verschiedenen Governance-Formen dazu geführt haben, dass die arbeitsrechtlichen EU-Richtlinien, die EBS und der ESF zunehmend komplementäre, einander verstärkende Funktionen ausüben.

Es wird davon ausgegangen, dass die Richtlinien durch die Festlegung von individuellen Rechten und Mindeststandards das „legale Sicherheitsnetz“ des Regimes bilden und dadurch die Umsetzung der EBS-Ziele unterstützen, legal rahmen und auch beschränken. Die EBS ist das verbindende Glied des Regimes, da sie für das EU-Arbeitsrecht wie für den Sozialfonds zunehmend zum konzeptionellen Bezugsrahmen geworden ist und ihre Instrumente von den supranationalen Akteuren genutzt werden, auf die Umsetzung der Richtlinien auf nationaler Ebene zu drängen. Mit dem ESF werden durch die Bereitstellung von Finanzmitteln von der EU immer mehr finanzielle Anreize zur Umsetzung der EBS-Ziele gesetzt. Seine Interventionen dienen durch ihre Ausrichtung teilweise auch der Verwirklichung der Richtlinienziele.

Für die Analyse der Entwicklung der institutionellen Ausgestaltung, Funktionsweise und inhaltlichen Ausrichtung des Politikfeldes werden verschiedene integrationstheoretische Ansätze genutzt: Intergouvernementalismus,⁶ Neofunktionalismus⁷ und Multi-Level-Governance-Ansatz (MLG).⁸ Da diese Integrationstheorien jeweils bestimmte Faktoren betonen, die aus ihrer Perspektive nicht zu erklärenden Aspekte jedoch oft weitestgehend ausblenden, werden im Projekt die theoretischen Ansätze additiv als analyseleitende Theorien genutzt und hinsichtlich ihrer Erklärungen, die sie für die Entwicklung der Governance-Formen wie ihres Verhältnisses zueinander bereitstellen, überprüft.⁹ Aus den Integrationstheorien können folgende, die Entwicklung des beschäftigungspolitischen Regimes beeinflussende Faktoren abgeleitet werden:

Nach dem Neofunktionalismus führt die Integration eines Sektors aufgrund funktionaler Spillover-Prozesse zu nicht intendierten Konsequenzen wie der Integration benachbarter Sektoren oder Problembereiche.¹⁰ Danach ist davon auszugehen, dass die europaweite Integration bestimmter Bereiche (Binnenmarkt, Beschluss der Europäischen Währungsunion (EWU)) durch funktionale Spillover-Prozesse zur Integration des Sozialfonds mit der EBS geführt hat, da es sich um miteinander verbundene Teilbereiche handelt. Außerdem kann das gemeinsame Ziel, der Beschäftigungsproblematik in den europäischen Mitgliedstaaten zu begegnen und die Beschäftigung in diesen zu fördern, einen funktionalen Spillover induziert haben. Als wichtige Einflussfaktoren gelten neben prozessendogenen Dynamiken, exoge und politische Faktoren, der institutionelle Rahmen (Entscheidungsregeln, Pfadabhängigkeit) und die strategisch handelnden Akteure (politische und ökonomische Eliten, supranationale Institutionen, Regierungen der EU-Mitgliedstaaten).¹¹

Eine weitere These ist, dass die supranationale Integration zu instrumentellen Lernprozessen der Eliten geführt hat (politischer Spillover), aufgrund derer sich deren Wahrnehmungen und Erwartungen über die Zweckmäßigkeit supranationaler bzw. nationaler Lösungen verschoben haben und so die Nachfrage nach der Integration des beschäftigungspolitischen Bereichs zunimmt.¹² Die politischen Spillover-Prozesse haben indirekt zu kognitiven Veränderungen geführt, hervorgerufen durch gegenseitiges Lernen, Sozialisation und die diskursive Diffusion von Konzepten bei wichtigen Entscheidungsträgern. Dies wird dadurch verstärkt, dass der Kompetenzgewinn der EU-Organen aufgrund bisheriger Integrationsschritte dazu führt, dass

⁶ Vgl. u.a. Moravcsik 1998 und 2005; Schimmelfennig 2004; Pollack 2005.

⁷ Vgl. Haas 1958, 2001 und 2004; Haas/Schmitter 1964; Schmitter 2004.

⁸ Vgl. u.a. Hooghe/Marks 2001; Bache/Flinders 2004; Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2004.

⁹ Vgl. Jupille et al. 2003.

¹⁰ Vgl. u.a. Haas 1958 und 2004; Schmitter 2004.

¹¹ Vgl. Rhodes 2005; Ashiagbor 2005.

¹² Vgl. Pollack 2005.

sie gemeinsam mit subnationalen Akteuren den Druck auf die mitgliedstaatlichen Regierungen bezüglich weiterer Integrationsschritte erhöhen (kultivierter Spillover).

Nach den Annahmen des liberalen Intergouvernementalismus ist davon auszugehen, dass die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten auf der Basis von Kosten-Nutzen-Erwägungen versuchen, ihre national definierten Präferenzen durchzusetzen und die Transaktionskosten von Vereinbarungen so gering wie möglich zu halten. Dabei markieren nicht nur die national gebildeten Präferenzen die Optionen und die Größe des Handlungsspielraums der Regierungen für die Verhandlungen auf der EU-Ebene, sondern diese werden auch von den Bestimmungsfaktoren des dortigen Verhandlungsprozesses (Möglichkeit zu Paketlösungen, Entscheidungsregeln) bestimmt.¹³ Da die Beschäftigungspolitik nach dem Wegfall der eigenständigen Geld- und Wechselkurspolitik durch die EWU eins der letzten autonomen Steuerungsinstrumente der EU-Mitgliedstaaten ist, um die Konvergenzkriterien der Währungsunion zu erfüllen und das Arbeitsrecht als Kern der nationalen Souveränität gilt, dass auch zur politischen Stabilität des eigenen Staates beiträgt, ist davon auszugehen, dass die EU-Mitgliedstaaten eher gegen eine Integration des Regimes sind. Der Grad des Souveränitätstransfers hin zur europäischen Ebene, das heißt die Integration der EU-Beschäftigungspolitik, wird somit vor allem davon bestimmt, welchen Wert die Mitgliedstaaten dem Problemfeld und dem Ergebnis beimessen, welche Transaktions-, Compliance- und Souveränitätskosten dabei entstehen würden und wie hoch die möglichen Kooperationsgewinne sind. Da zudem die Ressourcenausstattung der Akteure wichtig ist, ist davon auszugehen, dass die Machtposition der einzelnen Akteure (EU-Institutionen, Mitgliedstaaten) für die Regimeentwicklung von Bedeutung ist.

Die Vertreter des Multi-Level-Governance-Ansatzes kritisieren die intergouvernementalistische These, dass die Funktionen der supranationalen Institutionen sich in der Vorbereitung und Formulierung von Vereinbarungen und Entscheidungen erschöpft.¹⁴ Nach deren Argumentation sind die supranationalen Akteure aufgrund ihrer Ressourcen und ihrer Stellung von großer Bedeutung für den europäischen Entscheidungsprozess, denn sie können auf diesen unabhängig einwirken. Zwar sind die Mitgliedstaaten der wichtigste Akteur der Beschäftigungspolitik auf der EU-Ebene (Hauptakteur bei EBS), doch können sie den dortigen Entscheidungsprozess aufgrund der Kompetenzaufteilung zwischen den Ebenen (ESF in supranationaler Kompetenz als Teil des EU-Budgets) nicht mehr monopolisieren. Deshalb werden die Mitgliedstaaten einer Integration des Beschäftigungsregimes in Form der Verknüpfung von EBS und ESF und dem damit einhergehenden Machtzuwachs der Kommission dann zustimmen, wenn es für sie die billigste Lösung ist, die eigenen Ziele zu erreichen.

¹³ Vgl. Moravcsik 1998.

¹⁴ Vgl. u.a. Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2004; Hooghe/Marks 2001.

1.2 Methodische Vorgehensweise und Aufbau der Arbeit

Die Thematik der Arbeit, die Entwicklung des funktionalen Verhältnisses zwischen mehreren Governance-Formen in einem Politikfeld, erfordert ein Feld, in dem unterschiedliche Steuerungsstrukturen separat voneinander eingeführt worden sind und über einen relativ langen Zeitraum hinweg parallel existieren und genutzt werden. Solche Voraussetzungen sind im europäischen Beschäftigungsregime gegeben. Dort wird seit mehr als 30 Jahren die klassische Gemeinschaftsmethode genutzt, um arbeitsrechtliche Richtlinien zu beschließen. Außerdem gibt es seit ca. 50 Jahren mit dem Europäischen Sozialfonds eine distributive Steuerungsform, mit der die Union die Arbeitsmarktpolitik der EU-Mitgliedstaaten mittels Finanzbeihilfen beeinflussen kann. Zudem wird im europäischen Beschäftigungsregime neben weichen Steuerungsinstrumenten (Weißbuch, Grünbuch, Mitteilung etc.) mit der EBS seit 1997 die Governance-Form „Policy-Koordinierung“ genutzt.

Da seit der Einführung der EBS zahlreiche arbeitsrechtliche Richtlinien erlassen wurden, die Beschäftigungsstrategie wie der Sozialfonds wiederholt überarbeitet und für beide mehrere neue Policy-Zyklen beschlossen worden sind, ist davon auszugehen, dass das europäische Beschäftigungsregime Schlüsselinformationen in Bezug auf die Entwicklung des funktionalen Verhältnisses zwischen den verschiedenen Governance-Formen zueinander enthält. Aufgrund dessen wird dieses Politikfeld als repräsentatives Analyseobjekt gewählt.

Um zu untersuchen, ob die Richtlinien den Rahmen der EBS konstituieren, diese durch Schwerpunktsetzungen verstärken, deren Umsetzung fördern und, ob die EBS für das Arbeitsrecht wie für den ESF einen konzeptionellen Bezugsrahmen darstellt, werden für die Rechtsetzung acht Richtlinien gewählt, die stellvertretend für die zwei Entscheidungsmuster des Regimes (korporatistisches Rechtsetzungsverfahren, klassische Gemeinschaftsmethode) und die verschiedenen Anwendungsgebiete stehen, für die die EU beschäftigungspolitisches Recht beschließen darf, so dass neben der materiellen auch eine prozedurale Varianz der Fälle besteht. Bei den Richtlinien handelt es sich für die klassische Gemeinschaftsmethode um vier Gleichbehandlungs- und Antidiskriminierungsrichtlinien sowie zwei Arbeitszeitrichtlinien. Für das korporatistische Entscheidungsmuster (durch den Sozialen Dialog) sind die Richtlinien über die Teilzeit und über befristete Arbeitsverträge ausgewählt worden.

Methodik

Aufgrund des Themas wird für das vorliegende Dissertationsprojekt ein diachroner Ex-Post-Analyseansatz gewählt. Dadurch können Veränderungen innerhalb des Regimes an wichtigen Schlüsselstellen nachgezeichnet werden.

Zu Beginn der Analyse wird die historische Entwicklung des Regimes als Grundlegung für die Arbeit nachgezeichnet. Die empirische Untersuchung beginnt mit dem außerordentlichen Beschäftigungsgipfel der europäischen Staats- und Regierungschefs in Luxemburg 1997. Der Beobachtungszeitraum endet mit dem Gemeinsamen Jahresbericht von 2007.

Durch den Einbezug der derzeitigen Strukturfondsperiode 2007-2013 beinhaltet das Projekt insgesamt drei Sozialfonds- und acht EBS-Zyklen. Die Analyse des Verhältnisses zwischen EBS und ESF erfolgt bis zur Erweiterung der Union um zehn mittel- und osteuropäische Länder (MOEL) 2004 für die EU-15, dann für die EU-25 und für das letzte Jahr des Untersuchungszeitraums durch den Beitritt Bulgariens und Rumäniens für die EU-27. Folglich können die MOEL erst für einen kurzen Zeitraum untersucht und deshalb für diese Länder nur wenige Daten erhoben werden. Sie sind deshalb lediglich von beschränkter Aussagekraft, werden jedoch trotzdem in die Arbeit mit einbezogen. Dies geschieht aus Gründen der Vollständigkeit der Arbeit, weil die europäischen Strukturfonds in diesen Ländern für die nationale Arbeitsmarktpolitik von großer finanzieller Bedeutung sind, der Einfluss der supranationalen Ebene in den Ländern durch die Beitrittsverhandlungen sehr groß war und, um eine Grundlage für zukünftige, weiterführende Analysen zu legen.

Für die Untersuchung werden qualitative, quantitative und statistische Forschungsmethoden verwendet. In erster Linie wird die Textanalyse von Dokumenten genutzt. Die verschiedenen europäischen und nationalen Dokumente werden aus vertikaler (supranational, national) und horizontaler (EU-Mitgliedstaaten) Perspektive mit einer qualitativen Inhaltsanalyse dahingehend untersucht, inwieweit sie Aufschluss bezüglich der funktionalen Verknüpfung von Arbeitsrecht, EBS und ESF liefern. Zudem werden die Nationalen Aktionspläne (NAP) und Nationalen Reformprogramme (NRP) mit einer statistischen Methode (Mittelwert) analysiert. Um zu ermitteln, ob und in welchem Ausmaß die EU-Mitgliedstaaten auf der Ebene der strategischen Formulierung die Verbindung von EBS und ESF in den NAP/NRP dargestellt haben, werden die Pläne codiert (0 bis 3) und daraus der Mittelwert gebildet. „0“ steht für keine, „1“ für eine Erwähnung, „2“ für mehrere Erläuterungen und „3“ für eine durchgehende Darstellung einschließlich einer genauen Auflistung gemäß der beschäftigungspolitischen Leitlinien (LL). So kann analysiert werden, ob es Veränderungen in der Darstellung innerhalb des

Untersuchungszeitraums gibt und ob Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern nachweisbar sind.

Die quantitative Analyse der ESF-Beihilfen erfolgt, um zu untersuchen, ob die Aufteilung der Beihilfen nach der Einführung der EBS zunehmend an deren Schwerpunkten ausgerichtet wurden und welchen Stellenwert der Sozialfonds für die Beschäftigungspolitik der einzelnen EU-Mitgliedstaaten besitzt. Die Untersuchung der Beihilfen dient auch dazu, die Ergebnisse der Dokumentenanalyse (Textanalyse, Mittelwert) einzuordnen.

Die Dokumente der supranationalen Ebene sind vor allem das Primär- und Sekundärrecht (Verträge, Verordnungen, Richtlinien), Stellungnahmen und Mitteilungen von Kommission und Europäischem Parlament (EP), Beschlüsse und Entscheidungen des Europäischen Rats, die beschäftigungspolitischen Leitlinien und Empfehlungen, die integrierten Leitlinien (ILL) und die Gemeinsamen Beschäftigungs- und Jahresberichte. Außerdem gehören dazu die den Sozialfonds betreffenden Dokumente. Dabei handelt es sich insbesondere um die Rahmen- und Durchführungsverordnungen und die strategischen Kohäsionsleitlinien.

Auf der nationalen Ebene, der Ebene der strategischen Umsetzung, werden die NAP, NRP und NRP-Fortschrittsberichte analysiert. Das sind insgesamt 150 Pläne für die EU-15 und 32 Pläne für die EU-12. Außerdem werden die nationalen Programmplanungsdokumente des ESF untersucht (insgesamt 42). Dazu zählen für die Strukturfondsperiode 2000-2006 die Operationellen Programme (OP) und Einheitlichen Programmplanungsdokumente (EPPD), die komplett auf die Beschäftigungspolitik ausgerichtet sind. Für die Periode 2007-2013 werden die Nationalen Strategischen Rahmenpläne (NSRP) untersucht, das einzige Planungsdokument der nationalen Ebene.

Folglich handelt es sich bei der Auswahlebene um eine Vollerhebung. Die untersuchten Daten sind Aggregatdaten. Diese werden auf der Ebene der Akteure (Europäische Kommission: EK, Europäischer Rat, Rat, Regierungen der Mitgliedstaaten) untersucht.¹⁵

Zur Verarbeitung der erhobenen Daten werden aus der Theorie (Integrationstheorien, Rationalismus, Konstruktivismus) Hypothesen entwickelt. Die statistische Analyse und die Textanalyse der Dokumente wird ausgeführt, um das Verständnis des aktuellen und potenziellen Beitrags der EBS und des Arbeitsrechts füreinander sowie des Beitrags des ESF für die EBS und das europäische Arbeitsrecht zu verbessern. Es werden die Bedingungen für Synergien und Komplementaritäten zwischen den verschiedenen Governance-Formen beschrieben und analysiert. Der Fokus beschränkt sich auf die Aspekte der jeweiligen Formen, die indirekt wie direkt am relevantesten sind.

¹⁵ Vgl. von Alemann 1995: 82ff; Patzelt 2003: 148.

Für die Untersuchung der im Beschäftigungsregime genutzten Governance-Formen wird eine Typologie für die Policy-Dimension gebraucht, die von qualitativen Konzeptualisierungen aus der Governance-Theorie und der Sekundärliteratur deduziert wird.¹⁶ Anhand dieser werden die Richtlinien in Bezug auf ihr institutionelles Design und ihre materielle Ausrichtung und auf dieser Basis die inhaltliche Ausgestaltung der EBS und des ESF mittels einer qualitativen Dokumentenanalyse untersucht.

Für das funktionelle Interaktionsmuster zwischen den Governance-Formen wird aus der rationalistischen und konstruktivistischen Theorie ein konzeptionelles Analyseraster abgeleitet. Dieses Raster, das auf der Funktionstrias *Post Law*, *Para Law* und *Prä Law* basiert, steht für die funktionale Beziehung weicher, unverbindlicher Rechtsinstrumente (Soft Law) zu harten, bindenden Rechtsinstrumenten (Hard Law), weil die Steuerungsinstrumente des Beschäftigungsregimes dem harten (Richtlinien, Verordnungen) und dem weichen Recht zuzurechnen sind, da in der EBS besonders weiche Steuerungsinstrumente (Mittelungen, Empfehlungen, Schlussfolgerungen, Leitlinien) genutzt werden.¹⁷

Die unabhängigen Variablen werden aus den Theorien zur Europäischen Integration abgeleitet. Das Erhebungsinstrument der Dokumentenanalyse sind aus der Theorie deduzierte Kategorien.¹⁸

Allgemein ist bei einer Dokumentenanalyse zu beachten, wie, wann und zu welchem Zweck die ausgewählten Dokumente entstanden sind. Die Kohäsionsleitlinien und die beschäftigungspolitischen Leitlinien sind aus einem Bargaining-Prozess zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission hervorgegangen. Die NAP/NRP sind teilweise mit der Absicht verfasst worden, die nationalen Bemühungen und Maßnahmen möglichst positiv bzw. als Antwort auf die beschäftigungspolitischen Empfehlungen darzustellen, um so eine gute Bewertung in den Gemeinsamen Beschäftigungs- und Jahresberichten zu erhalten. Somit ist klar, dass die Dokumente nicht die objektive Realität der Maßnahmen abbilden, sondern immer mit dem jeweiligen Entstehungskontext gedacht werden müssen, wurden sie doch durch diesen beeinflusst.

Aufgrund dessen erfolgt zusätzlich die Analyse der administrativen Ebene, um zu ermitteln, ob es bei der „infrastructure“ of policy-making¹⁹ z.B. zu intra- oder interministeriellen Verknüpfungen zwischen dem Sozialfonds und der EBS gekommen ist. Außerdem werden die ESF-Beihilfen untersucht. Die Finanzaufweisungen werden bezüglich ihrer Aufteilung auf die

¹⁶ Vgl. Treib et al. 2005; Diedrichs 2005; Mayntz 2004.

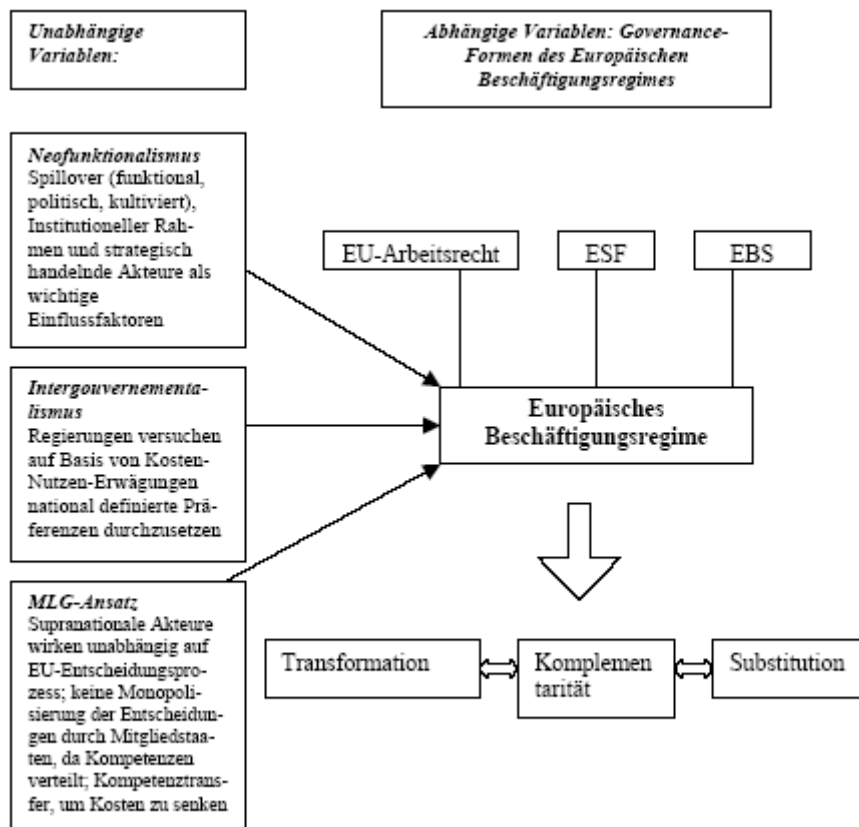
¹⁷ Vgl. u.a. Peters/Pagotto 2006; Senden 2004; Abbott/Snidal 2000.

¹⁸ Vgl. Patzelt 2003: 150.

¹⁹ Jacobsson/Vifell 2007: 53. Im Original hervorgehoben.

EBS-Schwerpunkte, etwaiger Veränderungen dieser Verteilung zwischen den einzelnen ESF-Zyklen und des Sozialfondsanteils an den Gesamtausgaben der Mitgliedstaaten für die aktive Arbeitsmarktpolitik analysiert. Die quantitative Analyse dient sowohl der Überprüfung der Ergebnisse der qualitativen Textanalyse der Dokumente als auch der deskriptiven und komparativen Illustration der Bedeutung der ESF-Beihilfen für die einzelnen Mitgliedstaaten der EU.

Forschungsansatz der Arbeit



Quelle: Eigene Darstellung.

Gang der Untersuchung

Der Aufbau der Arbeit stellt sich wie folgt dar: Zu Beginn wird der Forschungsstand dargestellt (Kapitel 1.2). Daran schließt sich der theoretische Teil an, in dem zunächst die Konzepte „Governance“ und „Governance-Formen“ anhand der Governance-Forschung erläutert und von den Merkmalen, die den Formen für die drei Politik-Dimensionen (*politics, policy, polity*) zugesprochen werden, eine Typologie für die Policy-Dimension deduziert (Kapitel 2.1.1). Im Anschluss wird für die Beurteilung des funktionalen Interaktionsmusters zwischen den

verschiedenen Regulierungsformen der EU-Beschäftigungspolitik aus der Theorie ein konzeptionelles Analyseraster für die Beziehung „Soft Law-Hard Law“ abgeleitet, welches auf der Funktionstrias „Prä-, Para- und Post-Law“, die dem Soft Law zugeschrieben wird, beruht (Kapitel 2.1.2). Anhand dieses Rasters wird eine Typologie der Beziehung zwischen der EBS, dem Arbeitsrecht und dem ESF entwickelt.

Im letzten Abschnitt des theoretischen Teils werden aus den Integrationstheorien Neofunktionalismus und Intergouvernementalismus sowie aus dem Governance-Ansatz die unabhängig auf die Regimeentwicklung einwirkenden Variablen abgeleitet (Kapitel 2.2). Dabei geht es um Faktoren, die in den verschiedenen integrationstheoretischen Ansätzen als ausschlaggebend für die Entwicklung des Beschäftigungsregimes angesehen werden (z.B. Spillover, Akteure, Institutionen sowie politische, ökonomische und exogene Faktoren).

Ziel des theoretischen Teils ist es, die Basis für die sich daran anschließende empirische Untersuchung der Entwicklung des funktionalen Verhältnisses der verschiedenen Governance-Formen des europäischen Beschäftigungsregimes zueinander zu legen.

Im empirischen Hauptteil der Arbeit wird zunächst die historische Entwicklung des europäischen Beschäftigungsregimes seit der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) eingehend dargestellt (Kapitel 3). Dabei werden für die Beschäftigungspolitik und den Sozialfonds die Ziele, Steuerungsansätze und die dahinter stehende Logik sowie die Kompetenzverteilung, die Entscheidungsregeln, Governance-Strukturen und -mechanismen des Regimes erläutert. Vor diesem Hintergrund sollen die Rolle und der Beitrag der verschiedenen Governance-Strukturen und der Akteure für die beschäftigungspolitische Steuerung offenbar werden. Das Ziel dabei ist, Gebiete zu identifizieren, auf denen es eine Kongruenz (materiell, prozedural) zwischen dem arbeitsrechtlichen Aquis, der EBS und dem ESF gibt, sich entwickelt hat oder entwickeln kann. Es sollen zudem Faktoren (z.B. Machtverteilung im Regime), Gemeinsamkeiten und Unterschiede identifiziert werden, die von Bedeutung sind, um Aussagen bezüglich der zukünftigen Entwicklung des Verhältnisses der Governance-Strukturen machen zu können. Diese Analyse erfolgt anhand von Dokumenten und der Sekundärliteratur.

Auf dieser Basis werden im sich anschließenden 4. Kapitel zunächst acht Richtlinien des europäischen Arbeitsrechts analysiert. Können direkte Verknüpfungen zur EBS nachgewiesen werden? Anhand der Ziele und materiellen Ausrichtung der Richtlinien werden jeweils im Anschluss die entsprechenden Ziele und die inhaltliche Ausgestaltung der Beschäftigungsstrategie in Bezug auf Übereinstimmungen, andere Strategien usw. untersucht. Die Analyse erfolgt auf vertikaler und horizontaler Ebene durch eine qualitative Inhaltsanalyse von Dokumenten (Sekundärrecht, Leitlinien, NAP/NRP, Gemeinsame Beschäftigungs- und Jahresbe-

richte, Empfehlungen). Außerdem wird auf die Sekundärliteratur zurückgegriffen (Evaluierungen, Studien, Aufsätze etc.). Auf Basis der erzielten Zwischenergebnisse erfolgt dann auf der rechtlichen Ebene und der strategischen Umsetzung der legalen Vorgaben die Analyse des Verhältnisses des ESF zur EBS und zum Arbeitsrecht. In diesen Abschnitten geht es darum, ob und in welchem Ausmaß es eine funktionale Verknüpfung (legal, inhaltlich, prozedural) zwischen EBS und des ESF gibt. Wie werden die Ziele und Prioritäten in den verschiedenen Strukturen betont? Werden sie teilweise ausgeblendet oder unterschiedlich gewichtet? Werden manche Ziele nur von einer Form anvisiert und können durch die Modifikation der Ziele und/oder inhaltlichen und prozeduralen Ausrichtung der Strukturen vorhandene Synergien besser genutzt oder potenzielle nutzbar gemacht, zusätzlich betont und gefördert werden? Im sich daran anschließenden Abschnitt werden die Verwaltungsstrukturen dahingehend untersucht, inwieweit es zu Verbindungen zwischen denen der EBS und des Sozialfonds` gekommen ist, um die Zusammenarbeit zwischen diesen zu effektivieren, mögliche Synergien besser nutzen und Reibungsverluste abbauen zu können (Kapitel 4.2.3).

Nach der Analyse der administrativen Strukturen werden die Finanzbeihilfen des ESF untersucht. Zuerst wird die Aufteilung dieser nach den Schwerpunkten der EBS analysiert, um die inhaltliche Ausrichtung der Zuschüsse darzustellen. Welche beschäftigungspolitischen Ziele werden mit dem ESF besonders gefördert und hat sich dies innerhalb des Untersuchungszeitraums verändert? Gibt es eindeutige Schwerpunkte, eine Verschiebung der Sozialfondszuschüsse zwischen diesen im Verlauf der einzelnen ESF-Zyklen und Unterschiede zwischen den einzelnen EU-Mitgliedstaaten? Des Weiteren wird untersucht, wie groß in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten der Anteil der Beihilfen an den Gesamtausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik ist (Kapitel 4.2.4).

Am Ende der Untersuchung werden die wichtigsten Ergebnisse im Hinblick auf den aktuellen institutionellen Entwicklungsstand des Regimes, die Entwicklung der Machtverteilung zwischen der supranationalen und nationalen Ebene in diesem und die derzeitige integrationstheoretische Diskussion zusammengefasst (Kapitel 5).

Materialzugang

Aufgrund des Querschnittscharakters der Thematik werden für das vorliegende Dissertationsprojekt einschlägige Monographien, Studien, Aufsätze, Diskussionspapiere und Artikel der Soziologie, Politik-, Rechts- und Wirtschaftswissenschaft verwendet. Der empirische Teil der Untersuchung stützt sich größtenteils auf die Primärliteratur. Dazu zählen neben dem europäi-

schen Primär- und Sekundärrecht, die relevanten Programmdokumente der EBS und des Sozialfonds sowie die Resultate der Evaluierungen zur Halbzeit und nach Ende der einzelnen EBS- und ESF-Zyklen. Alle relevanten Dokumente und Daten sind im Internet über die Leitseite der Generaldirektion (GD) Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit sowie die GD Regionale Entwicklung zugänglich.

1.2 Stand der Forschung

Neue Governance-Formen wie die OMK, die der Policy-Koordination zugerechnet wird, bilden seit den 1990er Jahren den Kern einer großen wissenschaftlichen Diskussion, die sich mit der Struktur und institutionellen Ausgestaltung,²⁰ der rechtlichen Seite²¹ und normativen Aspekten²² auseinandersetzt.

Von dem Teil der Debatte, der die institutionellen Bedingungen und die Struktur der OMK untersucht, diese mit anderen Governance-Formen oder die einzelnen Methoden miteinander vergleichend analysiert, wird darauf verwiesen, dass durch Deliberation, Vergleich und Informationsaustausch innerhalb der OMK-Prozesse Ziele, Strategien und Lösungsansätze reflexiv definiert und relativ schnell an einen geänderten Kontext angepasst werden können, da staatliche und gesellschaftliche Akteure der verschiedenen Ebenen und Arenen in den Prozess mit einbezogen werden.²³ Dies führt in Kombination mit der iterativen Form, multilateralen Überwachung, den Best-Practice-Vergleichen, Peer-Review-Verfahren und dem Monitoring dazu, dass die Methode wie ein Katalysator wirken kann.²⁴ Zudem ist es durch den mittelfristigen Zeithorizont der Ziele möglich, dass Interessenkoalitionen aufgelöst und die Entscheidungsprozesse entpolitisiert werden. Kritische Stimmen verweisen jedoch darauf, dass die Mittelfristigkeit der Ziele auch dazu führen kann, dass sich in der Zwischenzeit bei den Akteuren Gewohnheiten herausbilden und die Verfahren an Klarheit und Stringenz verlieren können.²⁵

Vielen gilt die OMK vor allem als kognitiver Prozess, in dem der Erfahrungsaustausch, die Vertrauensbildung und die Deliberation zwischen den Akteuren in Komitees und Netzwerken ausschlaggebend sind.²⁶ Auf diese Weise können die Mitgliedstaaten die Traditionen, Strategien und Ansätze der anderen für sich nutzbar machen, so dass ihre Alternativen und Wahl-

²⁰ Vgl. Heidenreich/Bischoff 2008; Zeitlin 2007; Jacobsson 2004; Mosher/Trubek 2003; Scott/Trubek 2002.

²¹ Vgl. Trubek/Trubek 2006; de Búrca 2006; Peters/Pagotto 2006.

²² Vgl. Büchs 2008; Benz 2007; Mörth 2005; Laffan/Shaw 2005; Eberlein/Kerwer 2004; Scharpf 2002, 2001, 1999; Hodson/Maher 2001; Teague 2001.

²³ Vgl. Visser 2004; de la Porte/Pochet 2004.

²⁴ Vgl. u.a. Schäfer 2006; Goetschy 2004; Mosher/Trubek 2003; Hodson/Maher 2001.

²⁵ Vgl. Goetschy 2004.

²⁶ Vgl. dazu und nachfolgend Jacobsson 2005 und 2004. *Ähnlich* Smismans 2005; Borrás/Greve 2004; Visser 2004; Goetschy 2004; Mosher/Trubek 2003.

möglichkeiten steigen. Es werden „cross-national“²⁷ Lern- und Sozialisierungsprozesse initiiert, infolge derer Ideen und Konzepte geändert werden können, so dass die OMK ein Referenzrahmen für die Bildung neuer Paradigmen sein kann.

Szyszczak geht sogar davon aus, dass die OMK einen Policy-Transfer bedingen und langfristig zur zentralen Koordinierung einer integrierten oder differenzierten Gemeinschaftspolitik führen kann.²⁸ Dies geschieht auf zwei Ebenen. Zum einen kann es durch gemeinsamen Diskurs, Sprache und die Identifikation von Problemen zur Diffusion geteilter Überzeugungen und zur Akzeptanz dessen, was „gute“ und was „schlechte“ Politiken sind, kommen. Zum anderen kann die Identifikation und Anerkennung einer guten nationalen Performanz oder die Kritik einer schlechten ein Anreiz zur Politikkonvergenz und/oder zu einem Policy-Transfer sein. Ein Beispiel dafür sei die Umweltpolitik, wo „the OMC penetrates into national systems changing internal policy re-configuring political institutional frameworks“.²⁹ Trotz des Fehlens harter Sanktionen seien traditionelle Regulierungsformen revitalisiert und unterstützt worden. Deshalb dürfe die Bedeutung neuer Governance-Formen wie der OMK nicht unterschätzt werden. Neben dem indirekten Eindringen in Politikfelder jenseits der Kompetenz der EU sei auch das Framing von Politikfeldern durch Leitlinien, Indikatoren und Benchmarks kein neutraler Prozess einer weichen Steuerungsform, sondern setze einen Rahmen, in dem die nationalen Politiken und Akteure agieren. So habe sich die europäische Beschäftigungs- und Immigrationspolitik von der Koordinierung nationaler Politiken hin zu einem System des Policy-Transfers entwickelt.³⁰

Auf dem gegenseitigen Lernen basiert für Heidenreich und Bischoff ein „predominantly cognitive coupling“³¹ von europäischer und nationaler Ebene. Die Verbindung beider Arenen allein auf kognitiver Ebene sei jedoch zu begrenzt und sollte effektiver gestaltet werden. So könne die Kommission „either enforce the ‘national ownership’ of the co-ordination processes, improve the mutual learning processes or strengthen the strategic (‘financial incentives’) and normative (‘legal obligations’) forms of coupling“.³²

Darüber hinaus werden die Sanktionsmechanismen dieser Governance-Formen diskutiert. Der Mechanismus der OMK-Prozesse ist ein politischer, da es meist nur Veröffentlichungen und unverbindliche Empfehlungen gibt, manchmal nicht mal letztere. Anders als der hybrid ausgestaltete europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt, der von Beginn an harte und weiche

²⁷ Büchs 2008: 769. Ähnlich Lopez-Santana 2009; Heidenreich/Bischoff 2008; Zeitlin 2007.

²⁸ Vgl. dazu und nachfolgend Szyszczak 2006.

²⁹ Szyszczak 2006: 493.

³⁰ Vgl. Szyszczak 2006: 500.

³¹ Heidenreich/Bischoff 2008: 497.

³² Heidenreich/Bischoff 2008: 497. Im Original hervorgehoben.

Sanktionsinstrumente vereint, wird die Implementierung der OMK-Ziele und die Befolgung der Empfehlungen nicht von der Drohung mit legalen Sanktionen bei Nichtbefolgung („Schatten der Hierarchie“ Scharpf 1999) begleitet. Es wurde davon ausgegangen, dass durch die Öffentlichkeit und den Gruppendruck in den Peer-Review-Verfahren ein moralischer Wettbewerb induziert wird, aufgrund dessen die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten die beschlossene Agenda umsetzen und die gemeinsamen Ziele und länderspezifischen Empfehlungen erfüllen.³³ Den Kritikern des rein politischen Sanktionsmechanismus gilt der Schatten der Hierarchie jedoch als notwendige Voraussetzung, die ein Experimentieren, Lernen und die Entwicklung neuer Ansätze erst möglich macht.

Die politischen Sanktionen und das Fehlen eines geeigneten Durchsetzungsmechanismus ist für Scharpf ein Spiegelbild der fundamentalen Asymmetrie der verschiedenen europäischen Politikfelder: die der Marktschaffung und Liberalisierung dienen und die den sozialen Schutz und die Gleichbehandlung fördern.³⁴ Da die OMK-Prozesse nichtbindend seien, könne es zu einem regulativen Wettbewerb kommen und die sozialen Standards erodieren.

Viele sahen das in den ersten Jahren der EBS/OMK nicht so kritisch wie Scharpf. Die Methode war für sie gerade wegen der Verbindung von Top-Down- und Bottom-Up-Elementen besonders für den Bereich der europäischen Sozialpolitik eine Alternative zu Intergouvernementalismus und Supranationalismus und ein dritter Weg zwischen zentraler Harmonisierung und regulativem Wettbewerb.³⁵ Büchs kommt jedoch zu dem Schluss, dass die OMK „has not sufficiently contributed to strengthening the social dimension of the European Union“.³⁶ Die Ursachen dafür lägen auf nationaler Ebene, da „the soft governance method used for social policy makes it vulnerable to changing political constellations in member states“.³⁷ Aufgrund dessen wird von Scharpf und anderen gefordert, dass die OMK auf europäischer Ebene mit rechtlich bindenden Rahmenrichtlinien für die Gewährleistung von Mindeststandards kombiniert und die Makroakteure in den Entscheidungsprozess einbezogen werden, um die vereinbarten Ziele verstärkt legal durchsetzen zu können.³⁸ Dies ist für Büchs jedoch kaum zu erwarten, „since it is highly unlikely that 27 Member State governments would be able to agree consensually upon any binding framework directives.“³⁹

Szysczak's positive Einschätzung des OMK-Potenzials bezüglich eines Policy-Transfers wird von einem großen Teil der Literatur nicht geteilt. Für sie ist das Fehlen harter Sanktionen

³³ Vgl. u.a. Heidenreich/Bischoff 2008; Goetschy 2004; Visser 2004; Borrás/Jacobsson 2004.

³⁴ Vgl. Scharpf 2002b: 665; Sciarra 2005; Schmid/Kull 2004.

³⁵ Vgl. Szysczak 2006; Ashiagbor 2005; Zeitlin 2005; Goetschy 2004; Mosher/Trubek 2003.

³⁶ Büchs 2008: 770.

³⁷ Annesley 2007: 195.

³⁸ Vgl. Scharpf 2002; Sciarra 2005; Schmid/Kull 2004; Mosher/Trubek 2003.

³⁹ Büchs 2008: 781.

und die Existenz nichtbindender Empfehlungen ursächlich dafür, dass das Potenzial der OMK, eine substanzielle „policy transformation“⁴⁰ in den EU-Mitgliedstaaten auszulösen, nicht ausgeschöpft werde. Zeitlin verweist diesbezüglich darauf, dass die Möglichkeit des gegenseitigen Lernens nur eingeschränkt genutzt werde. Für einen direkten Policy-Transfer bzw. ein Policy-Lernen ersten Grades (first-order) gäbe es auf nationaler Ebene nur wenige Beispiele, da die prozedurale Ausgestaltung der OMK-Prozesse defizitär sei.⁴¹ Die zivilgesellschaftlichen Akteure und die der subnationalen Ebene würden in die Prozesse nur eingeschränkt einbezogen, so dass der Austausch von Informationen und Erfahrungen wie der Bottom-Up-Ansatz an sich defizitär seien. Zudem seien für die Umsetzung bzw. Einführung von auf der EU-Ebene beschlossenen Policy-Agenden und -Reformen nationale Faktoren ausschlaggebend. Neben solchen Faktoren (politische Agenda, national definierte Interessen, anstehende Wahlen) ist die Machtfrage und Kompetenzverteilung zwischen der supranationalen, nationalen und subnationalen Ebene bzw. innerhalb dieser (z.B. national zwischen einzelnen Ministerien etc.) entscheidend.

Aufgrund dieser Problemlagen sehen Heidenreich und Bischoff in der effektiven Implementierung auf nationaler Ebene die „Achillesferse“ der OMK. Ausschlaggebend sei, wie gut die nationale mit der europäischen Ebene strukturell verbunden ist (kognitiv, normativ, strategisch). Da dies bisher hauptsächlich auf kognitiver Ebene geschehen sei, habe dies zu den analysierten Ineffektivitäten geführt, auch wenn finanzielle Anreize immer mehr in Anspruch genommen werden und diese so zunehmend an Bedeutung gewinnen.⁴²

Der politische Sanktionsmechanismus (Gruppendruck, Empfehlungen, Öffentlichkeit) wird als instabil kritisiert, da er zu einem nicht unbedeutenden Teil von der Sensibilität der beteiligten Akteure gegenüber ihrer Reputation, ihren Interessen und Überzeugungen (Belief-Systeme) abhängt.⁴³ Bedeutsam für die Effektivität und Legitimation der Methode sei weniger die Möglichkeit harter Sanktionen und damit „the external institutional attribute of sanction [...] but in fact the internal mechanism of conduct correction“.⁴⁴ Die harten Sanktionsinstrumente des Stabilitäts- und Wachstumspaktes hätten dazu geführt, dass das gesamte Verfahren schon ex ante an Glaubwürdigkeit verloren habe, da es als Ausdruck des Misstrauens gegenüber den beteiligten EU-Staaten gewertet worden sei. Bedeutender für die Einhaltung der Vorgaben des Paktes seien weniger die fiskalischen Sanktionen mit einem hohen Verpflich-

⁴⁰ Annesly 2007: 196. Vgl. auch Heidenreich/Bischoff 2008; Zeitlin 2005b; Goetschy 2004; Schmid/Kull 2004; Visser 2004; Mosher/Trubek 2003; Regent 2003.

⁴¹ Vgl. Zeitlin 2009; Heidenreich/Zeitlin (eds.) 2009; Zeitlin 2005: 470-476.

⁴² Vgl. Heidenreich/Bischoff 2008: 516, 525.

⁴³ Vgl. Heidenreich/Zeitlin (eds.) 2009; Zeitlin 2009; Van Kersbergen/Van Waarden 2004: 164.

⁴⁴ Maher 2007: 12. Sie bezieht sich auf Harlow und Rawlings. *Ähnlich* Schelkle 2007.

tungsgrad gewesen, sondern vielmehr das Identitätsgefühl der Finanzminister, die „may feel bound by obligations to their club.“⁴⁵ Je respektierter und relevanter dieser „Club“ den Mitgliedern erscheine, je mehr fühlten sich diese verpflichtet, die Vorgaben zu befolgen. Die Verfügbarkeit von „Clubgütern“ sei ein Anreiz zur Befolgung der Vorgaben, um respektiertes Mitglied des „Clubs“ zu bleiben. Dazu zählen der Pakt als Forum an sich, dessen Entscheidungsraum sowie die Fähigkeit jedes einzelnen Finanzministers, die anderen politisch zu stärken oder zu schwächen.⁴⁶

Werden die normativen Aspekte der OMK-Prozesse erörtert, geht es besonders um die Frage der Legitimität. Dabei wird diskutiert, wie groß das Potenzial der Methode ist, mittels einer verbesserten Input- und Output-Legitimation die Legitimität des Regierens in der EU zu steigern.⁴⁷

Besonders in den ersten Jahren der EBS/OMK gab es viele optimistische Bewertungen bezüglich ihres Potenzials, die demokratische Qualität der Union zu verbessern.⁴⁸ Mittlerweile häufen sich die kritischen Stimmen.⁴⁹

Diejenigen, die die Möglichkeit einer verbesserten Legitimation betonen, gehen davon aus, dass durch den Einbezug nichtstaatlicher Akteure, die Beachtung spezifischer nationaler Besonderheiten bei Entscheidungsprozessen und die Zusammenarbeit der Akteure auf vertikaler (supranational, national, subnational) und horizontaler (in Netzwerken, zwischen Ministerien) Ebene das Legitimationsdefizit der Union abgebaut werden kann.⁵⁰ Dies werde möglich, da die Entscheidungs- und Verhandlungsprozesse vermehrt deliberativ ablaufen und so die Input- und Outputlegitimation der EU-Entscheidungen verbessert werde. Die Methode sei effektiver, da die gesellschaftlichen Akteure und Betroffene mit ihrem Wissen und ihren Meinungen am Verfahren beteiligt werden, so dass in komplexen Problemfeldern wie der Beschäftigungs- und Sozialpolitik adäquate Lösungen möglicher werden.⁵¹

Jedoch ist der prozedurale Einbezug der nationalen Parlamente, von Nichtregierungsorganisationen (NGO) und Sozialpartnern in die verschiedenen OMK oft defizitär.

Analysen deuten darauf hin, dass die Partizipation von Nichtregierungsakteuren auf nationaler Ebene neben ihren politischen Interessen auch vom Organisationsgrad, dem Ansehen der EU

⁴⁵ Schelke 2007: 9. *Ähnlich* Van Kersbergen/Van Waarden 2004.

⁴⁶ Die geschönten Daten Griechenlands haben jedoch gezeigt, dass nicht so sehr harte Sanktionen und die Verfügbarkeit eines „Clubgutes“ für die Befolgung von Vorgaben entscheidend sind, sondern in erster Linie das strategische, national bestimmte Eigeninteresse der Akteure.

⁴⁷ Vgl. Büchs 2008; Sabel/Zeitlin 2007; Jacobsson/Vifell 2007b; Hodson/Maher 2001; Teague 2001; Scharpf 1999.

⁴⁸ Vgl. Eberlein/Kerwer 2004; Jacobsson/Vifell 2004, de la Porte/Nanz 2004.

⁴⁹ Vgl. Büchs 2008; Benz 2007.

⁵⁰ Vgl. Jacobsson 2004; Borrás/Jacobsson 2004; Visser 2004; Eberlein/Kerwer 2004; Goetschy 1999 und 2004; Scharpf 1999.

⁵¹ Vgl. Trubek/Trubek 2006; Mosher/Trubek 2003.

in den einzelnen Ländern und der nationalen Verhandlungsagenda abhängt.⁵² Es wird betont, dass die Einstellung der Sozialpartner ambivalent in Bezug auf die EBS sei, da diese ihre eigenen politischen Interessen nicht komplett abbilde.⁵³ Sie hätten nur ein begrenztes Interesse an der Ausarbeitung der Nationalen Aktionspläne, da diese oft „as a bureaucratic exercise documenting governmental activities and plans, responding to objectives that were decided without consulting them“⁵⁴ gesehen werden. Die französischen Sozialpartner hätten sich seit 2003 aufgrund des schlechten EU-Images in Frankreich und ihrer bloßen Erwähnung im NAP-Annex nicht mehr an der Erarbeitung der NAP beteiligt. Außerdem nutzten manche Regierungen ihre Gatekeeper-Stellung und würden „requests by certain stakeholders to participate“⁵⁵ zurückweisen. Ein positives Beispiel sei die OMK der sozialen Inklusion, in der im Gegensatz zur EBS der Einbezug von NGO vereinfacht und der partizipative Ansatz gefördert worden sei.⁵⁶

Büchs betont, dass die Legitimation der OMK nur „by strengthening parliamentary channels of input-legitimacy“⁵⁷ verbessert werden könne. Die Output-Legitimation allein sei weder geeignet noch könne sie ohne Input-Legitimation erlangt werden. Für die Steigerung der Input-Legitimation sei der Einbezug von Stakeholdern allein nicht ausreichend, da sie in der Regel Partikularinteressen vertreten. Deshalb sei die Partizipation der nationalen Parlamente an den Verfahren entscheidend. Für Büchs ist es fraglich, ob die OMK die Fähigkeit besitzt, „to generate output-legitimacy, as it lacks the required conditions“,⁵⁸ den ausreichenden Einbezug der nationalen Parlamente in die OMK-Prozesse. Deshalb sei die soziale Dimension der EU bislang auch nicht gestärkt worden. Ähnlich kritisieren Kohler-Koch und Rittberger, dass bei der vertikalen Verteilung der Autorität auf die verschiedenen Ebenen, die „executive and parliamentary jurisdiction varies substantially and hence impinges on democratic accountability.“⁵⁹ Überdies unterlaufe der Wechsel von einem formalen, hierarchischen Prozedere zu einer Arbeit in Netzwerken und informellen Verfahren die demokratischen Prinzipien der politischen Kontrolle und Gleichberechtigung, so dass die demokratische Kontrolle der OMK-Prozesse nur begrenzt möglich sei.⁶⁰ Aufgrund dessen wird kritisiert, dass durch die OMK zwar EU-Entscheidungen effizienter werden könnten, ihr defizitärer demokratischer Unterbau sie

⁵² Vgl. Heidenreich/Zeitlin (eds.) 2009; Zeitlin 2009; Preunkert/Zirra 2009.

⁵³ Vgl. de la Porte/Pochet 2005: 369.

⁵⁴ Heidenreich/Bischoff 2008: 502. Ähnlich Szyszczak 2006.

⁵⁵ Büchs 2008: 776. Vgl. auch de la Porte/Pochet 2005.

⁵⁶ Vgl. Heidenreich/Bischoff 2008; de la Porte/Pochet 2005.

⁵⁷ Büchs 2008: 765.

⁵⁸ Büchs 2008: 770.

⁵⁹ Kohler-Koch/Rittberger 2006: 41.

⁶⁰ Vgl. Büchs 2008; Kohler-Koch/Rittberger 2006: 41; Mosher/Trubek 2003; Goetschy 2004; de la Porte/Pochet 2004; de la Porte/Nanz 2004.

jedoch zu einer „footloose, potentially corruptive method of governance“⁶¹ mache, so dass das demokratische Defizit der EU mit ihr noch größer werde. Beispielhaft dafür sei die eingeschränkte Input-Legitimität der EBS, verursacht vom geringen prozeduralen Einbezug der Sozialpartner und nationalen Parlamente.⁶²

Die Vielzahl der Akteure auf den verschiedenen Ebenen, die zunehmende Komplexität der OMK-Prozesse und die defizitäre Input-Legitimation der EBS führen dazu, dass die erhoffte Öffentlichkeit und Transparenz nur sehr eingeschränkt ausgebildet sind. Zum Teil wird auf nationaler Ebene der EBS eine Zentralisation und Hierarchisierung beobachtet.⁶³ Auf der supranationalen und nationalen Ebene seien in erster Linie Koordinierungsstellen entstanden und eine transnationale, hochprofessionelle Arena, die sich durch „confidence und consensus between the national officials and the EU representatives“⁶⁴ auszeichne. Da das Gros des Koordinierungsprozesses nur bilateral zwischen Offiziellen von EK und Rat und in nicht demokratisch legitimierten, bürokratischen Komitees erfolge, gäbe es in der OMK nur eine interorganisatorische Koordination.⁶⁵ Deshalb sei es gefährlich für das institutionelle Gleichgewicht der Union, wenn die Methode in Politikfeldern wie der Sozial- und Beschäftigungspolitik genutzt werde, die in nationaler Kompetenz lägen.⁶⁶

Neuere Governance-Formen wie die OMK wurden bislang meist als Form an sich oder im Vergleich zur klassischen Gemeinschaftsmethode diskutiert.⁶⁷ Vor allem in der Debatte der rechtlichen Dimension wird jedoch zunehmend betont, dass der Vergleich zwischen den einzelnen OMK sowie Pro-Contra-Analysen zwischen nichtbindenden Governance-Formen und der klassischen Gemeinschaftsmethode nicht alle Perspektiven einschließen und somit verkürzt seien, denn es gäbe ein Kontinuum von bindenden bis nichtbindenden Formen, das mehrdimensional sei und auch Kombinationen beinhalten könne. Außerdem würden Governance-Formen wie die OMK meist in Politikfelder eingeführt, in denen bereits andere, traditionelle Steuerungsformen vorhanden seien.⁶⁸

In der Literatur wird davon ausgegangen, dass die verschiedenen Governance-Formen eines Politikfeldes miteinander agieren und dies ein dynamischer Prozess sei, der unterschiedliche

⁶¹ Laffan/Shaw 2005: 8. Vgl. auch Heidenreich/Bischoff 2008: 501; Szyszczak 2006: 495; Mörth 2005: 9.

⁶² Vgl. Heidenreich/Bischoff 2008: 502. *Ähnlich* Szyszczak 2006.

⁶³ Vgl. Eberlein/Kerwer 2004.

⁶⁴ Jacobsson/Vifell 2007: 184.

⁶⁵ Vgl. u.a. Zeitlin 2005: 460.

⁶⁶ Vgl. Goetschy 2003: 87. *Ähnlich* Peters/Pagotto 2006.

⁶⁷ Vgl. Eberlein/Kerwer 2004; Mörth 2004; Goetschy 2004; Schäfer 2005 und 2002; Zeitlin/Pochet 2005.

⁶⁸ Vgl. Citi/Rhodes 2007; Armstrong/Kilpatrick 2007; Maher 2007; Schelkle 2007; Scott/Holder 2006; Kilpatrick 2006; Trubek/Trubek 2006; Trubek et al. 2006; Rhodes 2005; Radaelli/Kraemer 2005; Ashiagbor 2005; Treib et al. 2005; Smismans 2005; Maher 2004.

Resultate möglich mache: Transformation einzelner Formen, Substitution einer Form durch die andere und hybride, komplementäre Systeme.⁶⁹

Bei der Transformation werden neue und traditionelle Formen in ein System integriert, so dass das effektive Funktionieren der einen Governance-Form notwendig für das der anderen ist. Dies ist beispielsweise der Fall beim Stabilitäts- und Wachstumspakt der EU. Im Fall der Komplementarität sind verschiedene Governance-Formen ursprünglich unabhängig voneinander implementiert worden. In diesem fragmentierten System operieren sie parallel, aber mit den gleichen Zielen. Mittel- bis langfristig können diese Governance-Formen ex post schrittweise integriert werden, „as when formal law is used to mandate a new approach“.⁷⁰ Als Drittes können mehrere Governance-Formen in ein Politikfeld separat für gleiche Aufgaben eingeführt werden. Falls im Lauf der Zeit eine der Formen den Aufgaben besser gerecht wird und effektiver arbeitet, besteht die Möglichkeit, dass diese die andere substituiert (Substitution).

Besonders von rechtswissenschaftlicher Seite wird mit der dritten These argumentiert. Das Soft-Law-Prozedere der OMK sei für die klassische Gemeinschaftsmethode und das alternative Rechtsetzungsverfahren des Sozialen Dialogs potenziell gefährlich, da dessen Vorhandensein eine Möglichkeit sei, den Gebrauch harten Rechts (Richtlinien, Verordnungen) auch in den Bereichen zu ersetzen, wo es eine legislative Kompetenz der Union gibt.⁷¹ So seien seit der EBS-Einführung 1997 auf der europäischen Ebene nur noch Rahmenrichtlinien im Bereich der Beschäftigungspolitik beschlossen worden, die den EU-Mitgliedstaaten einen großen Umsetzungsspielraum lassen.⁷²

Scharpf konstatiert insgesamt einen Trend hin zu hybriden Steuerungsinstrumenten. Traditionelle *Command-and-control*-Formen enthielten zunehmend weiche Koordinierungselemente, wodurch der rigide EU-Ansatz der Marktschaffung und Liberalisierung ersetzt worden sei.⁷³ Ähnlich stellt Barnard fest, dass moderne regulative Techniken von einem „mix of centralized and decentralized regulation together with the involvement of a wide range of actors, both public and private,“⁷⁴ abhängen. Für sie ist solch „meshing of decision making“⁷⁵ in einem Europa der fünfundzwanzig und mehr Mitgliedstaaten die einzig gangbare Möglichkeit, um handlungsfähig zu bleiben.

⁶⁹ Vgl. Maher 2004, de Búrca 2006; Trubek et al. 2006; Kilpatrick 2006; Bell 2005; Smismans 2005.

⁷⁰ Trubek/Trubek 2006: 3.

⁷¹ Vgl. Sciarra 2005 und 2004a, Smismans 2005; Ashiagbor 2005 und 2001; Goetschy 2003.

⁷² Vgl. Sciarra 2005; Smismans 2005; Scharpf 2002.

⁷³ Vgl. Scharpf 2002, 2002a und b.

⁷⁴ Barnard 2004a: 535. Ähnlich Szyszczak 2006.

⁷⁵ Barnard 2004a: 535.

Zudem wird betont, dass neue Governance-Formen oft eingeführt werden, um die Gemeinschaftsmethode effizienter zu machen, wenn sie die einzig mögliche Regulierungsoption sind und, „that one can escape from political deadlocks in politically controversial issues“⁷⁶ Die OMK sei Teil einer inhärenten EU-Logik, nach der die politischen Akteure in Bereichen, in denen ein gewisses Maß an EU-Regulierung notwendig ist, aber kein Konsens darüber erzielt werden kann, auf welcher Ebene und wie das geschehen soll, von traditionellen zu neuen, effizienteren Regulierungsinstrumenten wechseln.⁷⁷ Bei der Diskussion neuer Governance-Formen wird immer wieder die Notwendigkeit komplementärer oder transformativer Systeme betont, „to link ‘soft’ and ‘hard’ forms of governance - the first ‘in the shadow’ of the second, or as ‘hybrid’ instruments and processes – if real outcomes, rather than mere cheap talk, are to result.“⁷⁸

Ein Beispiel für ein transformatives System ist der Stabilitäts- und Wachstumspakt der EU, bei dem von Anfang an weiche mit harten Steuerungsinstrumenten verbunden wurden und dies anschließend modifiziert worden ist. Schelkle kommt in ihrer Analyse der Reform des Paktes zu dem Schluss, dass „the apparent paradox that a weakening of obligation may have rendered the Pact harder to evade“⁷⁹ kein Paradox sei, weil die Abschwächung des Verpflichtungsgrades durch die Änderungen in den Dimensionen Präzision und Delegation, mit der die prozeduralen Aspekte des Verfahrens (Überwachung, Evaluierung) und damit auch die Bedeutung der EK gestärkt wurden, kompensiert worden sei. Die fiskalische Überwachung sei effektiver geworden, da die Soft-Law-Elemente nunmehr einen größeren Schatten auf die Hard-Law-Elemente des Paktes würfen. Wegen der komplementären Funktionen, die das Hard und Soft Law ausüben, gilt diese Kombination Schelkle als positives Beispiel für eine erfolgreiche Integration beider Steuerungsformen.⁸⁰

Für Laffan und Shaw ist die OMK „a new instrument to the toolbox of the EU“⁸¹ und ein komplementäres Instrument zur Gemeinschaftsmethode. Außerdem könnten neue Governance-Formen durch die Katalysatorfunktion auch ein Vorläufer neuer Gesetzesinitiativen auf EU-Ebene sein, da sie in erster Linie auf der kognitiven Ebene agieren, außerhalb der formalen Beschränkungen der Gemeinschaftsmethode.⁸² Als Beispiel dafür gilt die OMK im Bereich der Immigrationspolitik, in dem ein „increased progress towards the adoption of hard

⁷⁶ Mörth 2005: 15. Vgl. Szyszczak 2006; Trubek/Mosher 2001; Hodson/Maher 2001.

⁷⁷ Vgl. Szyszczak 2006.

⁷⁸ Citi/Rhodes 2007: 464. Ähnlich Scharpf 2002; Héritier 2003; Rhodes 2005; Trubek/Trubek 2005; Trubek et al. 2005.

⁷⁹ Schelkle 2007: 3.

⁸⁰ Vgl. Schelkle 2007: 24.

⁸¹ Laffan/Shaw 2005: 9.

⁸² Vgl. Laffan/Shaw 2005; Kenner 1999.

law measures“⁸³ zu verzeichnen sei. Ursache dafür sei, dass die Gemeinschaft in diesem Politikfeld von einem niedrigen Ausgangspunkt gestartet sei, im Rahmen der OMK Kerngebiete gemeinsamen Interesses identifiziert worden seien und der dortige offene Dialog die Mitgliedstaaten zur Übernahme derjenigen EU-Rechtsetzung gebracht habe, die keine Gefahr für die nationale Souveränität dargestellt habe. Heidenreich und Bischoff sehen die These des Soft Law als Vorläufer harter Rechtsinstrumente kritisch. Es sei offen, ob Initiativen innerhalb eines OMK-Rahmens den Weg zu verbindlichem Recht ebnen können, wenn bei den verantwortlichen Akteuren bereits vorher kein politischer Wille zu einer Rechtsetzung vorhanden gewesen sei.⁸⁴

Die Substitutionsthese wird als weder empirisch noch konzeptionell haltbar kritisiert.⁸⁵ Empirisch seien OMK-Prozesse hauptsächlich dort zu finden, wo die EU nur eine beschränkte Kompetenz besitze, der Konsens zwischen den Mitgliedstaaten für legal bindende Richtlinien nicht ausreiche, oder das Ausmaß der nationalen Divergenz so groß sei, dass dies eine europaweite Harmonisierung unmöglich mache. Gleichzeitig sei eine wechselseitige Anerkennung und der daraus resultierende regulative Wettbewerb zu riskant. Aufgrund dessen gilt die OMK nicht als Ersatz für die Gemeinschaftsmethode, sondern als Alternative zum Nicht-Handeln.

Da oft eine „integral continuity between legally binding norms embodied in EU framework directives (whether enacted through the ‘classic’ Community Method of legislation or through the social dialogue procedure) and the ‘soft’ commitments of the EES guidelines“⁸⁶ bestehe, sei die OMK Teil eines experimentellen Governance-Systems, in dem die Unterscheidung hart-weich entfalle. Für Szyszczak ist die OMK als neue, experimentelle Governance-Form eine Antwort der EU auf die regulativen Unzulänglichkeiten innerhalb der Gemeinschaft, wobei die OMK komplementär zur traditionellen Gemeinschaftsmethode agiere und diese nicht ersetze.⁸⁷

Anhand einer Untersuchung sozial- und umweltpolitischer Rechtsakte der EU wird Zeitlins Kritik an der Substitutionsthese von Falkner et al. bestätigt. In den letzten Jahrzehnten sei die Mehrheitsentscheidung zwar für immer mehr sozialpolitische Bereiche eingeführt worden, doch hätten bindende und nichtbindende Rechtsakte in etwa proportional zugenommen. Diese Institutionen seien nicht grundsätzlich verändert, sondern deren Instrumente und Elemente zunehmend ausdifferenziert worden.⁸⁸

⁸³ Szyszczak 2006: 498.

⁸⁴ Vgl. Heidenreich/Bischoff 2008: 504.

⁸⁵ Vgl. dazu und nachfolgend Zeitlin 2005a; Szyszczak 2006; Kilpatrick 2006; Falkner et al. 2005.

⁸⁶ Zeitlin 2005: 221. Vgl. Szyszczak 2006; Kilpatrick 2006; Bercusson 2005; Smismans 2005.

⁸⁷ Vgl. Szyszczak 2006: 501.

⁸⁸ Vgl. Falkner et al. 2005: 55.

Die institutionelle Ausgestaltung der Balance zwischen harten und weichen Rechtsinstrumenten variiert zwischen den verschiedenen Politikfeldern beträchtlich. Citi und Rhodes verweisen darauf, dass die Bedeutung harter Rechtsinstrumente und damit der „Schatten der Hierarchie“ bei den Prä-Lissabon-Innovationen auf den Gebieten der Finanz-, Beschäftigungs- und Wirtschaftspolitik sehr groß sei, da diese unter anderem eine Vertragsbasis besäßen. Hier gäbe es eine ausgeprägte Kombination der „logic of consequences (Hard Law) mit der logic of appropriateness (Soft Law)“.⁸⁹

In welchem Ausmaß Richtlinien oder Verordnungen den Rahmen für neue Governance-Formen bilden und die Rollen und Verantwortlichkeiten der Institutionen und Akteure sowie die entsprechenden Verantwortlichkeitsmechanismen bestimmen, beschränken oder ermöglichen, ist für Maher nicht klar festzulegen, da dies nicht nur vom jeweiligen Sektor abhängt, sondern auch von der untersuchten Governance-Form.⁹⁰

Die Rahmenfunktion des harten Rechts für die neuen Governance-Formen basiere auf (nicht-)artikulierten Werten und Zielen, so dass die Berücksichtigung dieser Dimension zentral für das Verständnis davon sei, „how governance does and should work“.⁹¹ Ein Beispiel für ein hybrides Interaktionsmuster mehrerer Governance-Formen ist für Maher die EU-Wirtschaftspolitik: zwischen traditionellen und neuen Formen, in Bezug auf die Dauer der Existenz der primärrechtlichen Verankerung und die territoriale Reichweite der einzelnen Strukturen (Länder der Eurozone vs. alle EU-Mitgliedstaaten). Sie zeigt, dass sowohl der Stabilitäts- und Wachstumspakt als auch die Grundzüge der Wirtschaftspolitik notwendig für die Lissabon-Strategie seien, jedoch mit ungleichen, aber sich gegenseitig verstärkenden Zielen. Während die Grundzüge der Wirtschaftspolitik explizit mit den Lissabon-Zielen verbunden seien, treffe dies beim Pakt für die komplementären Ziele „sound money, sound finance“⁹² zu. Anders als Schelkle bewertet sie die Reform des Paktes nicht so positiv. Für sie sind die hybriden Systemstrukturen nicht nur von instrumenteller Natur, sondern in ihnen äußere sich auch ein gewisser Rivalitätsgrad zwischen den Formen, „with new governance leading to displacement of law as the prospect of triggering the EDP and its sanctioning mechanisms is more remote following reform“.⁹³ Die Betonung des Peer-Review-Verfahrens habe den Einfluss der Mitgliedstaaten auf die Policy-Formulierung (Leitlinien) und die Reaktionen auf die Peer Reviews vergrößert.

⁸⁹ Citi/Rhodes 2007: 468. Vgl. auch Szyszczak 2006.

⁹⁰ Vgl. Maher 2007: 3.

⁹¹ Maher 2007: 3.

⁹² Maher 2007: 6.

⁹³ Maher 2007: 7.

Walker und de Búrca kritisieren die bisherigen Analysen der Beziehung zwischen „New Governance“ und „Law“ bezüglich ihrer fast ausschließlich kausalen Ausrichtung. Es sei vor allem untersucht worden, wie ein bestimmter Fall oder die gesamte Struktur sich gegenseitig beeinflussen (Koexistenz, Vorherrschen, Vereinfachen, Komplementarität). Sie hätten jedoch kaum berücksichtigt, dass die Konzepte „Law“ und „New Governance“ Gegenstand kontroverser Diskussionen seien, so dass „whose meaning and inter-relationship cannot just be assumed or taken for granted.“⁹⁴ Da beide in normative Rahmen eingebettet seien, sei es unerlässlich, deren konzeptionelle Dimension in den Analyserahmen mit einzubeziehen. Eine solche Grundlegung sei notwendig, um beurteilen zu können, „what is gained or lost by virtue of the causal relationship“.⁹⁵

Für das europäische Beschäftigungsregime wird argumentiert, dass sich dessen Steuerungsinstrumente immer mehr aufeinander beziehen und es sich zu einem integrierten System entwickelt.⁹⁶ Es gäbe Versuche, die Zuweisung der ESF-Beihilfen bis zu einem gewissen Grad an die Befolgung der beschäftigungspolitischen Empfehlungen zu koppeln. Außerdem stelle die EBS mittlerweile einen Referenzrahmen für das Arbeitsrecht dar, da es direkte und indirekte Verweise auf die EBS gäbe.⁹⁷ Es legt grundlegende Rechte und Prinzipien fest (Gleichbehandlung etc.) und ist so auch ein Instrument der Strategie. Das Interagieren beider habe dazu geführt, dass – einhergehend mit dem Wechsel von der Sozial- zur Beschäftigungspolitik - der arbeitsmarktpolitische Steuerungsansatz der EU nicht mehr hohe Arbeitsstandards und der Beschäftigungsschutz sind, sondern die Schaffung von Arbeitsplätzen und Beschäftigungsmöglichkeiten.⁹⁸ Neben funktionalen Entwicklungen sei dies besonders auf das strategische Verhalten der Akteure zurückzuführen.⁹⁹ Zudem wird auf ein sich entwickelndes funktionales Verhältnis von ESF und EBS verwiesen. Beide wären zunehmend im Sekundärrecht miteinander verbunden, was auch in den NAP und Sozialfondsplänen nachweisbar sei. Eine Koordinierung beider Prozesse sei in den ersten Jahren der EBS auf Ebene der nationalen Umsetzung nur in wenigen Fällen sichtbar geworden. Dies sei vor allem in den Ländern erfolgt, deren arbeitsmarktpolitische Programme zu einem hohen Anteil mit ESF-Beihilfen finanziert worden seien.¹⁰⁰

⁹⁴ Walker/de Búrca 2007: 2.

⁹⁵ Walker/de Búrca 2007: 3.

⁹⁶ Vgl. Kilpatrick 2006; Citi/Rhodes 2007; Hartwig 2003.

⁹⁷ Vgl. Armstron/Kilpatrick 2007; Kilpatrick 2006; Smismans 2005; Sciarra 2005; Bercusson 2005 und 2001; Bruun 2001; Ashiagbor 2001.

⁹⁸ Vgl. Ashiagbor 2001: 311.

⁹⁹ Vgl. Bruun 2001; Bell 2005; Bercusson 2005; Sciarra 2005; Smismans 2005; Ashiagbor 2005; Trubek/Trubek 2006; Citi/Rhodes 2007.

¹⁰⁰ Vgl. European Policy Research Centre 2006; Kilpatrick 2006; Jacobsson 2005; de la Porte/Pochet 2005; Büchs/Friedrich 2005; Govecor 2004; Nauerz 2004; GHK 2003; Hartwig 2003.

Die bisherigen Analysen „neuer“ Governance-Formen haben die Aspekte des parallelen Auftretens mehrerer Regelungsstrukturen in einem Politikfeld meist nur eingeschränkt berücksichtigt. Dies gilt umso mehr, wenn die gesamte EU-27 mit einbezogen wird. Für das europäische Beschäftigungsregime hat Hartwig (2003, 2007) die EBS und den ESF für die EU-15 analysiert. Sie hat jedoch keine Richtlinien untersucht und ihre qualitative Analyse mit einer quantitativen der ESF-Beihilfen in Verbindung gesetzt, die nur Teilaspekte fokussierte. Kilpatrick (2006) hat bei dem von ihr festgestellten Trend zur Integration des Beschäftigungsregimes den Fokus auf die veränderte Partizipation der unterschiedlichen Akteure gelegt. Eine quantitative Analyse des Sozialfonds fehlt ganz. Die vorliegende Arbeit soll diese Forschungslücken schließen.

2. Theoretischer Analyserahmen

2.1 Die Konzepte „Governance“ und „Modes of Governance“

In den letzten zwei Jahrzehnten ist neben der Modifikation traditioneller zunehmend auch die Bildung neuer Governance-Formen zu beobachten. Dies geschieht auf und zwischen der lokalen, regionalen, nationalen oder supranationalen Ebene genauso wie im öffentlichen, semi-privaten und privaten Bereich. Parallel zu der Vielzahl dieser Entwicklungen hat sich in verschiedenen Disziplinen der Wissenschaft eine intensive Diskussion über das Phänomen „Governance“ entwickelt, in deren Zentrum Begriffe wie „*Governance*“, „*New Governance*“ und „*Modes of Governance*“ stehen.¹⁰¹

Nachfolgend werden die Konzepte anhand der Literatur und Theorie diskutiert und davon für die Policy-Dimension eine Typologie der Governance-Formen abgeleitet, anhand derer die Entwicklung der Steuerungsinstrumente des europäischen Beschäftigungsregimes analysiert wird. Im Anschluss daran wird die den Governance-Formen in der Theorie (Rationalismus, Konstruktivismus) aufgrund ihrer rechtlichen Instrumente zugeschriebenen Funktionen erörtert. Da diese Funktionen auch etwas darüber aussagen, welche funktionale Beziehung Soft-Law- mit Hard-Law-Instrumente haben, werden von ihnen analytische Konzepte deduziert, mit denen im empirischen Hauptteil der Arbeit das funktionale Verhältnis zwischen den diversen Governance-Formen untersucht wird.

¹⁰¹ Vgl. Armstrong/Kilpatrick 2007; Treib et al. 2007; Peters/Pagotto 2006; de Búrca/Scott 2006; Trubek/Trubek 2006; Kohler-Koch/Rittberger 2006; Diedrichs 2005; Schuppert (Hg.) 2005; Benz (Hg.) 2004; Mayntz 2004; Van Kersbergen/Van Waarden 2004; Trubek/Mosher 2003; Héritier 2003; Eberlein/Kerwer 2002; Scharpf 2002; Hodson/Maher 2001; Jachtenfuchs 2001; Hix 1998.

2.1.1 Begriffsbestimmung und Typologie

Mit dem Konzept „*Governance*“ werden verschiedene Erscheinungen beschrieben, deren Begriffsgehalt je nach Anwendungsgebiet (Soziologie, Ökonomie, Rechts- und Politikwissenschaft, Geschichte oder Geographie) stark variiert.¹⁰²

Eine Ursache für das Interesse der verschiedenen Disziplinen am Begriff „*Governance*“ ist die Annahme, dass „the concept could function as a bridge between disciplines, and it might stimulate comparisons between rather different phenomena“.¹⁰³ Dahinter verbirgt sich jedoch nicht die Hoffnung, dass in naher Zukunft aus dem Konzept „*Governance*“ eine gemeinsame, von den Wissenschaftsdisziplinen geteilte Theorie entsteht. Da die Unterschiede zwischen den Disziplinen zu groß seien, diene das Konzept lediglich als Vergleich, zum gegenseitigen Lernen und als theoretische Inspiration.¹⁰⁴

Die *Governance*-Konzepte haben einen Begriffskern gemein: das „Steuern und Koordinieren (oder auch Regieren) mit dem Ziel des Managements von Interdependenzen zwischen (in der Regel kollektiven) Akteuren“¹⁰⁵, wobei dies auf institutionalisierten Regelsystemen (Markt, Hierarchie, Verbände, Netzwerke), meist der Kombinationen verschiedener, basiert. „*Governance*“ wird im engeren Sinn genutzt, um „the increasing fragmentation of public decision making and an increasing degree of interdependence between state and nonstate actors in this sphere“¹⁰⁶ zu erfassen. Es ermöglicht eine Perspektive, die die „kategoriale Trennung zwischen innerstaatlicher und internationaler Politik“¹⁰⁷ überwindet, so dass das Regieren diesseits wie jenseits des Staates analysiert werden kann.

In der EU-Forschung sind die Begriffe „*Governance*“, „*Modes of Governance*“ und „*New Governance*“ verbunden mit einem „*governance-turn*“¹⁰⁸ in den 1990er Jahren, der einherging mit dem institutionellen Wandel der europäischen Integration bezüglich der Akteure, Prozesse, Institutionen, Regeln, Normen und Techniken und zudem eine normative Seite hatte, da die Qualität des „neuen Regierens“ gegenüber konstitutionellen und demokratischen Standards und normativen Herausforderungen diskutiert wurde und wird.¹⁰⁹

„*Governance*“, „*Modes of Governance*“ und „*New Governance*“ werden genutzt, um eine Entwicklung zu beschreiben, durch die anstelle traditioneller Steuerungsformen immer mehr neue *Governance*-Formen zur Steuerung auf der EU-Ebene genutzt werden. Bei „*New modes*

¹⁰² Vgl. Armstrong/Kilpatrick 2007; Mayntz 2004: 5; Van Kersbergen/Van Waarden 2004.

¹⁰³ Van Kersbergen/Van Waarden 2004: 143.

¹⁰⁴ Siehe ausführlich zu den verschiedenen *Governance*-Konzepten Van Kersbergen/Van Waarden 2004.

¹⁰⁵ Benz 2004: 25.

¹⁰⁶ Bache 2008: 21.

¹⁰⁷ Börzel 2005: 75.

¹⁰⁸ Kohler-Koch/Rittberger 2006: 27.

¹⁰⁹ Vgl. Armstrong/Kilpatrick 2007: 651.

of governance“ geht es um verschiedene Prozesse und Praktiken, die sich nicht formaler Mechanismen der „command-and-control-type legal institutions“¹¹⁰ bedienen und bei denen es keine klare Unterteilung zwischen der Entscheidung und deren Implementierung gibt. Die Gerichte spielen bei der Legitimation der Beschlüsse keine Rolle. Im Mittelpunkt der Diskussion steht die OMK, „the key manifestation of a shift in EU governance patterns and architecture.“¹¹¹ Die Entwicklung neuer Governance-Formen begann in der EU in den 1990er Jahren, um den europäischen Binnenmarkt besser regulieren und den damals diagnostizierten Performanzproblemen und demokratischem Defizit der Union begegnen zu können. Da die Gefahr bestand, dass die Osterweiterung der EU die Probleme weiter verstärken und ihre Entscheidungsfähigkeit lähmen könnte, sollten neue Politikinstrumente eine Balance zwischen der Einheit gemeinsamen Handelns in der Union und den Unterschieden zwischen den EU-Mitgliedstaaten schaffen.¹¹²

Den Governance-Ansätzen ist gemein, dass sie polyzentrisch sind, in ihnen Netzwerke eine wichtige Rolle spielen, die Funktionen oder der Prozess des Regierens betont werden und viele von ihnen normativ sind.¹¹³ Da sich Governance somit sowohl auf die das Handeln regelnde Struktur als auch auf den Regelungsprozess an sich beziehen kann, können mit diesem Konzept funktionale, strukturelle, prozessuale und instrumentelle Aspekte des Regierens beschrieben werden.¹¹⁴

Neue Governance-Formen sind hauptsächlich gekennzeichnet durch die Diserfizierung der Instrumente, flexible Normen und Ansätze, Informationsaustausch, kontinuierliche Überprüfungen, transparente Verfahren, Einbezug nichtstaatlicher und privater Akteure in die Festlegung von Policy-Zielen und -Instrumenten sowie durch nichtbindende Normen und eine nichthierarchische Steuerung durch Überzeugung und materielle Anreize.¹¹⁵

Diese Charakteristika können den Kategorien Attribute, Modus bzw. Technik, Akteurskonstellation, Ort politischer Entscheidungsprozesse, Steuerungsinstrumente und –mittel sowie der Governance-Architektur zugeordnet werden.¹¹⁶ Da bei Analysen der Governance-Formen oft mehrere Kategorien untersucht werden, ist es unbedingt notwendig, sich dessen bewusst zu sein und klar zu formulieren, welche fokussiert werden. Zudem muss klar getrennt werden, welche Kategorie gerade untersucht wird bzw. welche bei der Analyse mehrerer Governance-

¹¹⁰ de Búrca/Scott 2006: 3. Vgl. Treib et al. 2005: 6; Hix 1998: 3.

¹¹¹ Armstrong/Kilpatrick 2007: 651. Vgl. auch Kohler-Koch-Rittberger 2006.

¹¹² Vgl. Citi/Rhodes 2007: 467; Kohler-Koch/Rittberger 2006: 36; Eberlein/Kerwer 2004: 122; Borrás/Jacobsson 2004: 186; Hix 1998: 40.

¹¹³ Vgl. Van Kersbergen/Van Waarden 2004: 151f.

¹¹⁴ Vgl. Mayntz 2004: 6.

¹¹⁵ Vgl. de Búrca/Scott 2006; Szyszczak 2006; Kohler-Koch/Rittberger 2006; Börzel 2005; Scott/Trubek 2002; Hix 1998.

¹¹⁶ Vgl. dazu und nachfolgend Armstrong/Kilpatrick 2007: 651-659.

Formen miteinander verglichen werden, damit nicht der Modus einer Form mit den Instrumenten oder der Technik einer anderen verglichen wird.

Die Merkmale Einbezug nichtstaatlicher und privater Akteure, nichthierarchische Steuerung und nichtbindende Normen charakterisieren auch das rechtliche Konzept „Soft Law“. Da in neuen Governance-Formen somit häufig Soft-Law-Instrumente genutzt werden, werden sie oft auch weiche (softe) Governance-Formen genannt.¹¹⁷

Die Debatte über neue Governance-Formen kreist primär um die Frage der Beziehung zwischen staatlicher Intervention und gesellschaftlicher Autonomie.¹¹⁸ Daneben geht es oft um spezielle Themen wie die Akteure und deren Motivation, diese Formen nutzen zu wollen sowie um die Beurteilung der Signifikanz dieser Formen als neue Steuerungsinstrumente.

Die Phänomene und Prozesse, auf die „*new modes of governance*“ bezogen wird, sind jedoch nicht nur neu entwickelte, sondern auch bestehende oder ehemalige. Genauso sind Soft-Law-Instrumente keine neue Erscheinung innerhalb der EU, da sie zu den traditionellen europäischen Steuerungsinstrumenten gezählt werden.¹¹⁹ Folglich ist eine allgemeine Klassifikation des Konzeptes Governance-Formen in „alte“ und „neue“ ungeeignet, denn sie greift insgesamt zu kurz.

Governance-Formen können sich im Lauf der Zeit verändern. Genauso gibt es Variationen zwischen den Politikfeldern. Formen, die in manchen Bereichen erst seit kurzem genutzt werden und dort als relativ „neu“ gelten, können in anderen Politikfeldern bereits jahrelang angewendet werden und dort somit „alt“ sein. Deshalb kann es zu empirischen Problemen kommen, wenn beispielsweise die OMK mit anderen Governance-Techniken oder -Formen verglichen werden. Armstrong und Kilpatrick betonen, dass die bisherige Nutzung von Kontrastierungen zwischen „alten“ und „neuen“ Formen dazu geführt hat, dass die OMK in erster Linie als kohärente Einheit gesehen wird.¹²⁰ Dies sei jedoch nicht zutreffend, da es zwischen den einzelnen Methoden teilweise sehr große Unterschiede gäbe (Vertragsbasis, Vorhandensein von Empfehlungen etc.). Außerdem blende eine binäre Kodierung Kontinuitäten aus und habe ein zu hohes Abstraktionsniveau, so dass der Erklärungsgehalt sehr eingeschränkt sei. Im Ergebnis könne es dazu kommen, dass inkrementelle Veränderungen und deren Ursachen, Unterschiede zwischen einzelnen OMK sowie Differenzen zwischen der OMK allgemein und

¹¹⁷ Vgl. Diedrichs 2005: 8; Senden 2004: 179.

¹¹⁸ Vgl. Treib et al. 2007: 2.

¹¹⁹ Vgl. Diedrichs 2005: 8; Citi/Rhodes 2007: 467. Siehe ausführlich zu den Unterschieden zwischen traditionellen und neuen, i.d.R. mit der OMK verbundenen Soft-Law-Instrumenten: Borrás/Jacobsson 2004: 188.

¹²⁰ Vgl. Armstrong/Kilpatrick 2007: 8; Benz 2004: 13f; Treib et al. 2007: 2.

anderen neueren Governance-Formen nicht in ausreichendem Maße berücksichtigt und untersucht werden.¹²¹

Aufgrund dessen sind zur Klassifizierung von Governance-Formen analytische Konzepte geeigneter, bei denen die typischen Charakteristika der verschiedenen Formen den drei Politikdimensionen *polity* (Struktur), *politics* (Prozess) und *policy* (Inhalt) als Untergruppen zugeordnet werden.¹²²

Die Polity-Dimension hat die Untergruppen „Markt vs. Hierarchie“, „Zentrum der Autorität“ und „Institutionalisierung der Interaktion“.

„Markt vs. Hierarchie“ fokussiert die Partizipation privater und öffentlicher Akteure an Entscheidungen. Die Struktur dieses Interaktionsprozesses kann auf einem Kontinuum abgebildet werden, an dessen einem Ende die hierarchische Interaktion steht, in der ein oder wenige Akteure für alle Vertragspartner verbindliche Entscheidungen fällen. Das andere Ende bilden marktförmige Strukturen, in denen „actors remain free to choose their desired courses of action“.¹²³ Zwischen beiden Extremen sind durch Abstufungen eine Vielzahl unterschiedlicher Strukturen möglich.

„Zentrum der Autorität“ steht für den Zentralisierungsgrad und damit die Verteilung der Kompetenzen zwischen den verschiedenen Ebenen. Dabei geht es um die horizontale (zwischen den Mitgliedstaaten) und die vertikale (supranational, national, lokal) Ebene. „Institutionalisierung der Interaktion“ bildet den Grad der formalen Institutionalisierung der Entscheidungsfindungs- und Implementierungsprozesse ab (Vertragsbasis). In der Regel korreliert der Institutionalisierungsgrad mit der Spezifikation des formal festgelegten Prozedere positiv, so dass den Mitgliedstaaten bei einer sehr geringen Institutionalisierung ein hohes Maß an Flexibilität bei der Implementierung verbleibt.¹²⁴

Bei der Politics-Dimension geht es um den Einbezug verschiedener Akteure in den Entscheidungsfindungsprozess. Dieser kann auf einem Kontinuum abgebildet werden, dessen Pole für den alleinigen Einbezug öffentlicher bzw. privater Akteure stehen. Zwischen den beiden Extremen gibt es verschiedene Kombinationen (z.B. Netzwerke).¹²⁵ Analysen der Politics-Dimension befassen sich mit dem Auftreten und der zunehmenden Aktivität neuer Akteursgruppen, besonders privater und semi-öffentlicher Akteure. Dabei geht es um deren Rolle und Einfluss auf den Entscheidungsprozess (regional, national, supranational) und inwiefern es diesbezüglich zu Veränderungen gekommen ist.

¹²¹ Vgl. Armstrong/Kilpatrick 2007: 11.

¹²² Vgl. Treib et al. 2005: 9; de Búrca/Scott 2006: 4; Diedrichs 2005: 10.

¹²³ Treib et al. 2007: 9. Vgl. daneben Diedrichs 2005: 15.

¹²⁴ Vgl. Diedrichs 2005: 15; Treib et al. 2007: 9.

¹²⁵ Vgl. dazu und nachfolgend Treib et al. 2007: 9; Diedrichs 2005: 15

Zur Policy-Dimension zählt „rechtlich bindend vs. nichtbindend“. Bei dieser Subdimension geht es um den Verbindlichkeitsgrad der Politikentscheidungen.¹²⁶ So sind in der EU Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen rechtlich bindend, wohingegen Empfehlungen oder Mitteilungen es nicht sind. In eine ähnliche Richtung zielt „Flexibilität der Implementierungsansätze“. Dabei wird zwischen rigiden Implementierungsformen unterschieden, bei denen detailliert festgelegte Standards von den Adressaten ohne einen großen Spielraum in nationales Recht transponiert werden müssen (Verordnungen, Mindeststandardrichtlinien). Demgegenüber gibt es Beschlüsse, die sehr weit gefasst sind (Leitlinien etc.) und den Betroffenen einen großen, kontextabhängigen Implementierungsspielraum lassen. Die Untergruppe „Vorhandensein von Sanktionen“ steht für die Durchsetzbarkeit von Vereinbarungen. Bei Verstößen gegen Richtlinien können beim Europäischen Gerichtshof (EuGH) Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet werden. Bei Soft-Law-Instrumenten (z.B. Leitlinien, Empfehlungen) verbleibt in der Regel nur der politische Druck, um die Adressaten zu einer Befolgung bzw. Umsetzung dieser zu drängen, da es keine unabhängige Durchsetzungsinstanz gibt. Bei der Policy-Subdimension „Form der Regulierung“ geht es darum, ob materielle oder prozedurale Standards festgelegt werden.¹²⁷ Unter Letzteres fallen z.B. Richtlinien, die den Mitgliedstaaten zwar einen Spielraum bei der Umsetzung festgelegter Standards belassen, doch auch ein spezielles Prozedere festlegen. Es kann die Form des Informationsaustausches bzw. der Zusammenarbeit bestimmt werden, oder dass „the persons concerned must be enabled to defend their rights as laid down in the directive before a national court“.¹²⁸

Tabelle 1: Analytische Konzepte zur Klassifizierung von Governance-Formen

Policy	Politics	Polity
Rechtlich bindend vs. nicht-bindend	Einbezug der Akteure	Hierarchie vs. Markt
Rigide vs. flexible Ansätze der Implementierung		Zentrale vs. dezentrale Autorität
Vorhandensein von Sanktionen		Institutionalisierte vs. nicht-institutionalisierte Interaktion (Vertragsbasis)
Materielle vs. prozedurale Regulierung		
Fixe vs. veränderbare Normen		

Quelle: Eigene Darstellung nach Treib et al. 2007.

¹²⁶ Vgl. nachfolgend u.a. Treib et al. 2007: 5ff.

¹²⁷ Vgl. Prechal 2005: 41f.

¹²⁸ Prechal 2005: 42.

Die Politik- und Subdimensionen implizieren, dass es hybride Governance-Regimes gibt, da verschiedene Governance-Formen und -Instrumente in Politikfeldern koexistieren. Außerdem gibt es hybride Formen, da meist mehrere Elemente unterschiedlicher Dimensionen miteinander kombiniert und genutzt werden.¹²⁹ So gibt es unter anderem Policy-Netzwerke, die von privaten und öffentlichen Akteuren gebildet werden und deren institutionelle Entscheidungsstruktur nicht hierarchisch ist. Für Rhodes liegen deshalb „the most fascinating puzzles [...] at the boundaries of governing modes, both old and new, where they overlap, merge into one another and develop hybrid forms“.¹³⁰

Für die institutionelle Ausgestaltung der jeweiligen Governance-Form (Norm, Institution, Regime) ist nicht nur das speziell zu lösende Problem (z.B. Inhalt der Richtlinie) von Bedeutung, sondern auch die Kompetenz, Ressourcenausstattung (Macht, Informationen) und die Präferenzen der am Verhandlungsprozess beteiligten Akteure, das Ausmaß der möglichen Beschränkung der nationalen Souveränität, die Unsicherheit der Akteure bezüglich der zu wählenden Strategie sowie die zu erwartenden Transaktionskosten.¹³¹

Grundsätzlich können mit allen Untergruppen der drei Politikdimensionen Governance-Formen klassifiziert werden. Jedoch würde ein zu komplexer Ansatz der analytischen Klarheit der empirischen Untersuchung entgegenstehen, wäre doch das Abstraktionsniveau zu hoch. Um eine solche Klarheit zu gewährleisten und die Forschungsfrage der vorliegenden Arbeit valide beantworten zu können, wird eine Typologie genutzt, die auf den zwei Untergruppen der Policy-Dimension „Form der rechtlichen Instrumente“ und der „Implementierung“ beruhen. Danach ergibt sich in einer Vierfelder-Matrix folgende Typologie:

Tabelle 2: Typologie von Governance-Formen für die Policy-Dimension

		Legale Instrumente	
		<i>Bindend</i>	<i>Nicht-bindend</i>
Implementierung	<i>Rigide</i>	1. Zwang	3. Zielvereinbarungen
	<i>Flexibel</i>	2. Rahmenregulierung	4. Voluntarismus

Quelle: Nach Treib et al. 2005: 22.

Diese Typologie steht für eine regulative Differenzierung, die den Zielkonflikt der europäischen Politiken zwischen der „maintenance of the common market, requiring uniformity, and

¹²⁹ Vgl. Armstrong/Kilpatrick 2007: 653; Treib et al. 2007: 3; Diedrichs 2005: 9.

¹³⁰ Rhodes 2005a: 3. *Ähnlich* Treib et al. 2005: 10; Abbott et al. 2000: 404.

¹³¹ Vgl. Abbott/Snidal 2000: 423.

the pursuance of social regulatory policy, demanding a greater amount of flexibility“¹³² pragmatisch lösen soll.

Zwang steht für rechtlich bindende Instrumente wie Verordnungen oder solche Richtlinien, die präzise und detaillierte Standards festlegen und den implementierenden Autoritäten fast keinen Spielraum bei der Umsetzung lassen.¹³³ In diesem Typ werden die verschiedenen nationalen Bestimmungen durch eine Gemeinschaftsnorm ersetzt, so dass es zu einer totalen Harmonisierung kommt.¹³⁴ Mit dem EuGH gibt es eine unabhängige Durchsetzungsinstanz.

Die den Rahmenregulierungen zugerechneten Policy-Instrumente sind ebenfalls rechtlich bindend. Zu ihnen werden Rahmen- und Mindeststandardrichtlinien gezählt. Mit Rahmenrichtlinien werden in der EU grundlegende und generelle Prinzipien festgelegt, die teilweise durch weitere, sogenannte „daughter directives“ or „individual directives“¹³⁵ implementiert werden, die wiederum sehr detailliert sind.

Mindeststandardrichtlinien legen Standards fest, die von den Mitgliedstaaten nicht unterschritten werden dürfen. Da es sich hierbei um Mindest- und nicht Minimalstandards handelt, haben die Mitgliedstaaten das Recht, im Rahmen der Verträge Standards zu erlassen bzw. beizubehalten, die rigider oder höher als die in den Mindeststandardrichtlinien festgelegt sind.¹³⁶ Bei diesem Typ verbleibt den Adressaten im Vergleich zum „Zwang“ ein größerer Spielraum bei der Transposition ins nationale Recht, da die verbindlichen Ziele weiter gefasst sind. Die Mitgliedstaaten können die Form und Methode wählen, mit denen sie diese Ziele anvisieren und erreichen wollen.¹³⁷ Rahmenregulierungen führen zu einer partiellen Harmonisierung, wenn sie bestimmte Aspekte eines Subjektes regulieren, oder zur Minimumharmonisierung, wenn sie Mindeststandards festlegen.¹³⁸ Sie sind geeignet, um die als notwendig erachteten Veränderungen im nationalen Recht zu induzieren, „while respecting as far as possible the national legal system“.¹³⁹

Zu Zielvereinbarungen zählen detaillierte, jedoch unverbindliche Empfehlungen. Die Adressaten besitzen im Vergleich zu den Rahmenregulierungen einen noch größeren Entschei-

¹³² Vos 2001: 147.

¹³³ Vgl. Prechal 2005: 14, 74. Der Spielraum der Mitgliedstaaten kann daneben durch die Rechtsprechung des EuGH äußerst beschränkt sein.

¹³⁴ Vgl. Vos 2001: 148; Prechal 2005: 44. Siehe zu den Harmonisierungstypen Barnard 2004a: 493-535.

¹³⁵ Prechal 2005: 15.

¹³⁶ Vgl. neben anderen Barnard 2004a: 516.

¹³⁷ Vgl. Prechal 2005: 4. Für Prechal zeigt sich hier die Dezentralisierungsfunktion der Richtlinien innerhalb des europäischen Entscheidungsprozesses, die deshalb „seems to go hand-in-glove with the principle of subsidiarity“ (2005: 5).

¹³⁸ Vgl. Barnard 2006: 78; Prechal 2005: 44; Barnard 2004a: 515; de Búrca 2001: 138; Vos 2001: 148, 153.

¹³⁹ Prechal 2005: 4.

dungsspielraum bei der Wahl der Maßnahmen und Instrumente, mit denen die vereinbarten Ziele erreicht werden sollen.¹⁴⁰

Der Voluntarismus ist der Gegenpol des Typus Zwang und damit zu den traditionellen EU-Regulierungsmethoden wie der klassischen Gemeinschaftsmethode. Hierzu zählen nichtbindende Politikinstrumente, mit denen allgemeine Ziele bestimmt werden, die je nach spezifischem nationalen Kontext von den EU-Mitgliedstaaten flexibel umgesetzt werden können (Leitlinien, Aktionsprogramm etc.). Die Adressaten können die Instrumente und Maßnahmen frei wählen. Es kommt zu einer reflexiven Harmonisierung, da die Mitgliedstaaten bzw. lokalen Gebietskörperschaften für die allgemeinen Ziele entsprechend ihrer Probleme und Ausgangslagen speziell abgestimmte Instrumente und Ansätze nutzen können.¹⁴¹

Die Typologie bildet den analytischen Referenzrahmen, anhand dessen im vorliegenden Projekt die im Beschäftigungsregime genutzten Governance-Formen untersucht und zugeordnet werden. Für die Analyse des Interaktionsmusters zwischen diesen Formen werden nachfolgend die in der Theorie dem Hard Law (Richtlinien, Verordnungen) und dem Soft Law (Leitlinien, Empfehlungen, Mitteilungen, Beschlüsse) zugeschriebenen Funktionen erörtert und daraus ein konzeptionelles Analyseraster abgeleitet.

2.1.2 Funktionen

Das Konzept „Soft Law“ (weiches Recht) wurde im Kontext des Internationalen Rechts entwickelt und ist seit den 1980er Jahren auch im Bereich des europäischen Gemeinschaftsrechts zu finden.¹⁴² Im Internationalen Recht ist der Gebrauch von Soft-Law-Instrumenten eng mit der Bildung von internationalen Institutionen verbunden. In diesem Bereich gilt das Soft Law als experimentelle Antwort auf neue Anforderungen, welche „can attract adherence and can regulate behavior of non state actors“.¹⁴³

Soft Law wird von Senden anhand einer Studie des europäischen Gemeinschaftsrechts als „rules of conduct that are laid down in instruments which have not been attributed legally binding force as such, but nevertheless may have certain (indirect) legal effects, and that are

¹⁴⁰ Vgl. Prechal 2005: 15.

¹⁴¹ Vgl. Barnard 2004a: 526; Treib et al 2005: 13 f.

¹⁴² Vgl. für die EU-Debatte siehe Peters/Pagotto 2006; Trubek/Trubek 2006; Falkner et al. 2005; Senden 2004; Beveridge/Nott 1998; Snyder 1994; Bothe 1981. Für die Debatte zum Internationalen Recht siehe Abbott et al. 2000; Abbott/Snidal 2000; Shelton 2003; Shelton (ed.) 2000; Neuhold 2005. Die Frage, ob „Soft Law“ „Law“ ist, wurde bereits an anderer Stelle ausführlich diskutiert und ist nicht Thema der Arbeit. Siehe zu den beiden im Internationalen Recht vorherrschenden Perspektiven (binär, Kontinuum) die Zusammenfassungen der Debatte bei Shelton (2003: 167) und Senden (2004: 6-9).

¹⁴³ O’Connell 2000: 110; Vgl. Chinkin 2000: 28.

aimed at and may produce practical effects”¹⁴⁴ definiert. Dem Soft Law können verschiedene europäische Steuerungsinstrumente mit jeweils unterschiedlichen Funktionen zugerechnet werden. Es gibt Instrumente, die vorbereiten und/oder informieren (Grün-, Weißbuch, Aktionsprogramm), interpretieren (Bekanntmachung, Mitteilung, Leitlinie) sowie steuern (Beschluss, interinstitutionelle Vereinbarung, Entschließung).¹⁴⁵

Das Konzept „Hard Law“ (hartes Recht) wird in der Theorie in Abgrenzung zum Soft Law als legal bindende, präzise Verpflichtungen, die eine Durchsetzungsinstanz für die Interpretation und Implementierung besitzen, definiert.¹⁴⁶ Für Abbott und Snidal ist die Wahl zwischen hartem und weichem Recht keine binäre, da beides ein Kontinuum bildet, in dem der Grad der Legalisierung vom dem der Verbindlichkeit, Präzision und Delegation bestimmt wird.¹⁴⁷ An einem Pol ist der Grad der drei Variablen hoch (Hard Law), am anderen niedrig (Soft Law). Das Kontinuum ist multidimensional, da jede der drei Variablen unabhängig voneinander variieren und konzeptionell jeder Grad der Variablen miteinander kombiniert werden kann, um ein rechtliches Instrument zu bilden.

Mit dieser Definition können die rechtlichen Instrumente der Governance-Formen beschrieben und untersucht werden. Jedoch kann mit ihr die Existenz kontextabhängiger, multipler Kombinationen zwischen beiden Extremen nur schwer erklärt werden.¹⁴⁸ Die drei Merkmale des Rechts sind sehr selektiv und basieren auf einer rationalen Sichtweise, in der die OMK-Prozesse und -Techniken als Gegenstück des harten Rechts dargestellt werden.¹⁴⁹ Zwar wird mit dem Kontinuum versucht, der „Hard-Law-Soft-Law“-Dichotomie zu entgehen, doch stellt es nur eine eingeschränkte Basis dafür bereit, die verschiedenen Soft-Law-Formen zu unterscheiden. Dadurch wird der Hard-Soft-Kontrast wieder verstärkt und das Soft Law erscheint letztendlich nur als zweitbeste Strategie, obwohl es doch „a strategy in its own right“¹⁵⁰ ist. Außerdem fällt bei der Kontinuum-Perspektive die Option „Non-Law“ weg. Die Diskussion der OMK als ein Steuerungsinstrument, das Soft-Law-Elemente nutzt, lässt die Frage, wann Formen der normativen Order, die einen praktischen Effekt besitzen, als Recht betrachtet werden können, auch wenn sie die formalen Kriterien nicht erfüllen, oft unbeantwortet.

Deshalb wird für dieses Projekt aus den Funktionen, die dem Hard und dem Soft Law in der Theorie zugeschrieben werden, ein konzeptuelles Analyseraster entwickelt, da die funktionale

¹⁴⁴ Senden 2004: 112. Vgl. auch Morgan/Yeung 2007: 304; Peters/Pagotto 2006: 4; Diedrichs 2005: 8; Snyder 1994: 198.

¹⁴⁵ Vgl. Peters/Pagotto 2006: 16ff; Senden 2004: 118f.

¹⁴⁶ Vgl. Abbott/Snidal 2000: 421f; Abbott et al. 2000: 401; Alter 2000: 490.

¹⁴⁷ Vgl. dazu und nachfolgend Abbott/Snidal 2000: 421f. *Ähnlich* Abbott et al. 2000: 404; Senden 2004: 8; Joerges 2004: 372; Neuhold 2005: 48; Chinkin 2000: 40.

¹⁴⁸ Vgl. dazu Mörth 2005: 8.

¹⁴⁹ Vgl. dazu und nachfolgend Armstrong/Kilpatrick 2007: 13.

¹⁵⁰ Armstrong/Kilpatrick 2007: 13. Siehe auch nachfolgend.

Klassifizierung des Soft Law gleichzeitig etwas über dessen Verhältnis zur bindenden Rechtsetzung aussagt. Von beiden Definitionen lässt sich allgemein ableiten, dass politische Akteure neue, weiche Governance-Formen nutzen, weil sie von diesen indirekte legale Effekte erhoffen.¹⁵¹

In Situationen bzw. Politikfeldern, in denen die Unterstützung der Akteure für rechtlich bindende Vereinbarungen ungenügend ist oder diese aufgrund fehlender rechtlicher Bestimmungen nicht möglich sind, werden Soft-Law-Instrumente genutzt, da mit diesen Vereinbarungen und Kompromisse schneller zu erzielen sind. Ursache dafür sind die geringeren Kosten, die beim Soft Law anfallen. Dies gilt aufgrund der nichtbindenden Verpflichtungen für die niedrigeren Vertragskosten wie für die geringeren Souveränitäts- und Transaktionskosten wegen des relativ großen Interpretations- und Transpositionsspielraums.¹⁵²

Außerdem wird argumentiert, dass der aufgrund des hohen Abstraktionsniveaus geringe Präzisionsgrad ähnlich wirke. Dies Sorge dafür, dass beim Soft Law ein Dissens zwischen den einzelnen Akteuren besser ausgeräumt und Übereinkünfte mit weniger Schwierigkeiten verbunden seien und schneller erlangt werden können. Deshalb und, weil mit Soft-Law-Instrumenten im Vergleich zum hartem Recht Neujustierungen und Anpassungen an geänderte Bedingungen einfacher und schneller möglich sind, werden weiche Rechtsformen oft in komplexen Problemlagen gewählt.¹⁵³ Für Senden und Prechal sorgen diese Instrumente in solchen Situationen für die notwendige Flexibilität und können so helfen, die politische Realität zu bewältigen.¹⁵⁴

Es wird jedoch betont, dass „the less precise the obligation, the more important the review to clearing up ambiguity and filling in gaps in the normative instrument“¹⁵⁵ sei. Nichtbindende Soft-Law-Instrumente werden auch dann von den Akteuren bevorzugt genutzt, wenn das Problem bzw. die effektive Antwort auf ein solches aufgrund diffuser wissenschaftlicher Erkenntnisse nicht klar zu identifizieren sind. Den Vertragspartnern verbleibt ein größerer Handlungsspielraum, so dass spezifische Probleme und Bedingungen besser adressiert werden können. Da der OMK-Einsatz den Mitgliedstaaten einen größeren Umsetzungsspielraum lässt, wurden durch diesen effektivere und effizientere Ergebnisse erwartet und die OMK besonders in den ersten Jahren äußerst positiv bewertet.¹⁵⁶

¹⁵¹ Vgl. u.a. Beveridge/Nott 1998: 291; Neuhold 2005: 49.

¹⁵² Vgl. Peters/Pagotto 2006: 26; Mörth 2005: 15; Senden 2004: 180; Senden/Prechal 2001: 182; Abbott et al. 2000: 408; Abbott/Snidal 2000: 422.

¹⁵³ Vgl. Peters/Pagotto 2006: 24; Neuhold 2005: 51; Shelton 2003: 169; Senden/Prechal 2001: 182; Abbott/Snidal 2000: 423; Howells 1998: 313.

¹⁵⁴ Vgl. Senden/Prechal 2001: 182.

¹⁵⁵ Shelton 2000: 16.

¹⁵⁶ Vgl. Howells 1998: 313. *Ähnlich* Trubek et al. 2006, Trubek/Trubek 2006; Shelton 2000: 13..

Darüber hinaus kann der Einsatz von Soft-Law-Elementen in Governance-Formen den Einbezug Betroffener und nichtstaatlicher Akteure, die Transparenz der Prozesse, die Identifizierung gemeinsamer Werte und so die Annahmen der Akteure festigen sowie das Policy-Lernen und die Entwicklung der Policy-Agenda fördern. Aufgrund dessen gibt es Stimmen, die davon ausgehen, dass selbst nichtbindende Steuerungsinstrumente wie Erklärungen und Leitlinien langfristig die Praktiken und Erwartungen von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren ändern können.¹⁵⁷ Weil diese Instrumente und Formen zudem durch den geringen Verpflichtungsgrad die Vertrauensbildung unter den Akteuren fördern und in Politikfeldern genutzt werden können, in denen der EU die Kompetenz für hartes Recht fehlt, wird davon ausgegangen, dass das Soft Law zum Vorläufer bindenden Rechts werden kann.¹⁵⁸

Im Gegensatz dazu nutzen Staaten hartes Recht, wenn diesen die dadurch offerierten politischen Strategien vorteilhaft erscheinen, den eigenen Interessen entsprechen und ihnen erlauben, ihre Präferenzen effizient und mit geringen politischen Kosten zu implementieren.¹⁵⁹ Vereinbarungen kann mehr Glaubwürdigkeit verliehen werden, da hartes Recht einen hohen Verpflichtungsgrad hat und eine Durchsetzungsinstanz besitzt, so dass die Nichtbefolgungskosten potenziell hoch sind. So kann etwaigen Verstößen der Vertragspartner entgegen gewirkt werden, da die zu erwartenden Kosten die erhofften Kooperationsgewinne schmälern und signifikante Externalitäten hervorgerufen werden.¹⁶⁰

Bei hartem Recht sind Neuverhandlungen und Anpassungen an geänderte Bedingungen (sozioökonomisch, politisch etc.) schwieriger, weil sie aufgrund des hohen Präzisionsgrades langwieriger sind. Außerdem erfolgen alle Verhandlungen im Schatten des rechtlichen Rahmens (Entscheidungsverfahren), so dass Modifikationen und besonders umfangreiche Veränderungen bestehender Regelungen und Vereinbarungen aufgrund institutioneller Lock-in-Effekte (Pfadabhängigkeit) und/oder der Anzahl der beteiligten Akteure (z.B. 27 EU-Mitgliedsländer im Rat) nur schwer zu erzielen sind.¹⁶¹

Für den Bereich des Sanktionsmechanismus ist festzuhalten, dass der Verpflichtungsgrad umso höher ist, je härter, strikter und kostenintensiver die Sanktionen und damit auch der Präzisionsgrad sind. Letzterer korreliert positiv mit „the legitimacy of rules and thus their normative compliance pull“.¹⁶² Zu den Sanktionsinstrumenten softer Governance-Formen wie der EBS zählen die Empfehlungen, der moralische und politische Druck in den Benchmar-

¹⁵⁷ Vgl. Abbott et al. 2000: 412; Abbott/Snidal 2000: 423; Neuhold 2005: 50.

¹⁵⁸ Vgl. Maher 2004: 4. Vgl. daneben Abbott/Snidal 2000: 436; Abbott et al. 2000: 412; Howells 1998: 313; Beveridge/Nott 1998: 291; Shelton 2003: 168; Neuhold 2005: 51f; Trubek et al. 2006: 7.

¹⁵⁹ Vgl. Abbott/Snidal 2000: 432.

¹⁶⁰ Vgl. Abbott/Snidal 2000: 426-429.

¹⁶¹ Vgl. Maher 2004: 5.

¹⁶² Abbott et al. 2000: 413.

king- und Peer-Review-Verfahren sowie der iterative Prozess generell. Der Druck entsteht durch die „mobilisation of shame“¹⁶³, die Gruppendynamik sowie die Veröffentlichungen der positiven und negativen Monitoringergebnisse. Daneben umfasst das Spektrum der Sanktionsmechanismen auch die strikten Sanktionen des harten Rechts und das Vorhandensein einer unabhängigen Durchsetzungsinstanz (z.B. EuGH). Diese können Entscheidungen mittels abgestufter Verfahren durchsetzen, die von der Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren bis hin zur Verhängung finanzieller Strafen durch die Gerichte reichen können. Da so die Compliance-Kosten erhöht werden und die Akteure deshalb drohende Sanktionen in ihre strategischen Überlegungen mit einbeziehen, wird davon ausgegangen, dass harte Sanktionen abschreckend wirken.

Dies führt dazu, dass der Grad der Delegation zu einer unabhängigen Durchsetzungsinstanz mit der Effektivität des Prozesses positiv korreliert.¹⁶⁴ Shelton bewertet die Effektivität weicher Governance-Formen auch positiv. Das Soft Law reduziere zwar die Optionen für eine Durchsetzung kurzfristig, „but this does not deny that there can exist sincere and deeply held expectations of compliance with the norms contained in the non-binding form.“¹⁶⁵ Bei den Sanktionsmechanismen sind auch Differenzierungen zu beobachten. Teilweise wird hartes Recht von weichen, Soft-Law-Instrumenten vergleichbaren Compliance-Mechanismen begleitet (Stabilitäts- und Wachstumspakt). Außerdem enthalten neue Governance-Formen zum Teil recht detaillierte Standards und strikte Compliance-Kontrollverfahren, die traditionell Teil des harten Rechts sind.¹⁶⁶

Es zeigt sich, dass dem Soft Law einige, ursprünglich dem Hard Law zugerechnete Vorteile zugesprochen werden, jedoch verfügt es über diese für geringere Kosten.¹⁶⁷ Die positiven Eigenschaften des Soft Law können als Antwort auf bzw. Lösung für die gegenüber dem Hard Law geäußerte Kritik - direkte und indirekte Kosten, Inflexibilität und Statik, schwierige (Nach-)Verhandlungen – gesehen werden. Das Soft Law hingegen wird besonders wegen der fehlenden Durchsetzungsinstanz, der möglichen Destabilisierung des gesamten Normensystems, seiner Intransparenz (Akteurs- und Ebenenvielfalt), einer nur bedingten Effektivität aufgrund von sozialen Macht- und Informationsasymmetrien und als bloßer Vorläufer harten Rechts kritisiert.¹⁶⁸ Zudem könne es als Deregulierungstechnik in Politikfeldern genutzt wer-

¹⁶³ Neuhold 2005: 51. Vgl. daneben Citi/Rhodes 2007: 469.

¹⁶⁴ Vgl. Abbott et al. 2000: 408; Howells 1998: 316; Maher 2004: 5. *Ähnlich* für das Internationale Recht: Neuhold 2005: 50. Neuhold verweist darauf, dass die Effektivität internationaler Normen dahin tendiert, von anderen Faktoren als der legalen Qualität bestimmt zu werden.

¹⁶⁵ Shelton 2003: 171. Siehe dazu Schelkle (2007) zur Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts.

¹⁶⁶ Vgl. Schelkle 2007; Peters/Pagotto 2006: 11; Mörth 2005: 8; Shelton 2000: 10.

¹⁶⁷ Vgl. Abbott/Snidal 2000: 434; Neuhold 2005: 47.

¹⁶⁸ Vgl. Abbott/Snidal 2000: 422; Neuhold 2005: 47.

den, die in nationaler Kompetenz liegen. Deshalb wird von verschiedenen Seiten argumentiert, Soft-Law-Instrumente nur komplementär zu bindenden Regulierungen zu nutzen.¹⁶⁹

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass weiche Governance-Formen aufgrund erhoffter indirekter legaler Effekte von den politischen Akteuren genutzt werden. Diese Effekte entsprechen „a triad of function depending on the relation of soft law to hard law“:¹⁷⁰ der Prä-, Post- und Para-Law-Funktion.

Die Prä-Law-Funktion der Soft-Law-Instrumente ist mehrdimensional. Zum einen werden die Instrumente genutzt, um zukünftige Rechtsetzungen und Entscheidungen vorzubereiten bzw. diesen den Weg zu bahnen, indem die Notwendigkeit zu bzw. der Inhalt des verbindlichen, harten Rechts vorab beurteilt werden kann.¹⁷¹ Soft Law kann den Boden für zukünftige Richtlinien bereiten, diese so begünstigen und deren Annahme vereinfachen. Dies erfolgt dadurch, dass weiche Steuerungsinstrumente gegenseitiges Vertrauen zwischen den Verhandlungspartnern schaffen und insgesamt die politische Agenda beeinflussen. Oft geschieht dies zu einem Zeitpunkt, wenn bindende Regelungen nicht opportun erscheinen oder unmöglich sind. So kann Soft Law zu einem „pacemaker of legalization“¹⁷² werden. Die Prä-Law-Funktion ist somit die der Vorbereitung und Information. Auf europäischer Ebene handelt es sich dabei vor allem um die Grün- und Weißbücher, Aktionsprogramme und Mitteilungen.

Als zweites können weiche Steuerungsformen eine Para-Law-Funktion ausüben. Diese erfüllen sie dann, wenn sie anstelle harten Rechts oder als temporäre bzw. permanente Alternative zu diesem genutzt werden. Sie sind somit teilweise der „Platzhalter“ für später folgende Rechtsetzungen. Wichtig ist für Untersuchungen die Tatsache, dass die Akteure nicht immer eine regulative Wahl haben, da sie auf bestimmten Gebieten nicht die Kompetenz besitzen, hartes Recht anzuwenden. Folglich ermöglichen nichtbindende Soft-Law-Instrumente in solchen Situationen das Entkommen aus einer No-Go-Situation, da die Alternative gar keine Regulierung wäre.¹⁷³ Die Instrumente mit einer Para-Law-Funktion dienen insbesondere der Steuerung. Zu ihnen zählen auf europäischer Ebene Empfehlungen und Kodizes (Codes) der Kommission und des Rats sowie Entschlüsse, Beschlüsse und Entscheidungen des Rats. Für Beveridge und Nott besitzt das Soft Law hier für die EU-Institutionen auch eine legitimie-

¹⁶⁹ Vgl. Citi/Rhodes 2007; Scharpf 2002; Howells 1998: 314f.

¹⁷⁰ Peters/Pagotto 2006: 22. Im Original hervorgehoben. Vgl. ausführlich Senden 2004: 119f, 457-461.

¹⁷¹ Vgl. Senden 2004: 120; Jacobsson 2004: 89; Shelton 2003: 168f; Beveridge/Nott 1998: 294; Howells 1998: 319.

¹⁷² Peters/Pagotto 2006: 23. Im Original hervorgehoben. Ähnlich Mörth 2005: 16; Senden/Prechal 2001: 188; Shelton 2000: 14.

¹⁷³ Vgl. Peters/Pagotto 2006: 23; Mörth 2005: 15; Senden 2004: 457-461; Jacobsson 2004: 89; Senden/Prechal 2001: 188; Shelton 2000: 14.

rende Funktion, „allowing them to develop an interest in areas where they have no legislative competence“.¹⁷⁴

Das Soft Law kann als drittes eine Post-Law-Funktion¹⁷⁵ erfüllen. Diese hat es immer dann, wenn es komplementär, d.h. zur Ergänzung und Unterstützung von bestehendem Primär- oder Sekundärrecht eingesetzt wird. Dabei soll es dessen korrekte Interpretation und uniforme Anwendung erleichtern, indem es einen Bezugsrahmen bereitstellt.¹⁷⁶ Zu den Instrumenten dieser funktionalen Kategorie der Interpretation oder Entscheidung gehören z.B. Mitteilungen der Kommission sowie spezielle Leitlinien und Kodizes. Mit ihnen können die Punkte des bindenden Rechts, die strittig waren und deshalb ausgeblendet wurden, nachträglich ausgefüllt oder generelle Prinzipien weiter konkretisiert werden. Darüber hinaus ist das Soft Law umgekehrt auch „bounded by hard law“,¹⁷⁷ da es im Rahmen und vor dem Hintergrund der bestehenden Verträge angewendet wird. Diese drei Funktionen lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

Table 3: Funktionstrias der Soft-Law-Instrumente

Prä-Law	Para-Law	Post-Law
Ausarbeitung und Vorbereitung zukünftiger Politik und Rechtsetzung der EU	Gebrauch anstelle von oder als Alternative zur Rechtsetzung	Komplementierung und Unterstützung des Primär- und Sekundärrechts
Boden bereiten für zukünftige Rechtsetzung	temporäre oder permanente Alternative zum Sekundärrecht	In Kraft setzen oder Vereinfachen der korrekten und uniformen Interpretation und Anwendung des Sekundärrechts
Unterstützungsbasis für hartes Recht vergrößern		Konkretisierung genereller Prinzipien

Quelle: Eigene Darstellung. Vgl. Senden 2004: 458; Trubek/Trubek 2005.

Diese Funktionen treten jedoch nicht nur separat voneinander auf. Es sind Überlappungen möglich, so dass verschiedene Soft-Law-Instrumente mehr als eine Funktion ausüben (Mitteilungen, Leitlinien, Kodizes). Dies gilt somit auch für die neuen Governance-Formen, die diverse Soft-Law-Instrumente nutzen.¹⁷⁸ Daneben ist zu beachten, dass Soft-Law-Instrumente teilweise in den verschiedenen Kontexten jeweils anders und von den EU-Institutionen wie

¹⁷⁴ Beveridge/Nott 1998: 295. Ähnlich Jacobsson 2004: 89; Senden/Prechal 2001: 182.

¹⁷⁵ Peters und Pagotto (2006) nennen diese Funktion „Law-plus“.

¹⁷⁶ Vgl. Senden 2004: 120; Jacobsson 2004: 89; Shelton 2003: 168; Shelton 2000: 10.

¹⁷⁷ Maher 2004: 6. Ähnlich Peters/Pagotto 2006: 23; Senden 2004: 182; Shelton 2000: 14.

¹⁷⁸ Vgl. Senden 2004: 120; Senden/Prechal 2001: 189; Trubek/Trubek 2005.

auch in der Rechtsprechung synonym gebraucht werden, da es keine klaren Regeln für deren Unterscheidung und Benennung gibt.¹⁷⁹

Die funktionale Klassifizierung der Soft-Law-Instrumente sagt gleichzeitig etwas über deren Verhältnis zur bindenden Rechtsetzung aus. Deshalb werden für die Analyse der Frage, ob und welche funktionalen Interdependenzen sich bei einer Koexistenz verschiedener Governance-Formen, die aufgrund ihrer Instrumente dem harten und dem weichen Recht zugeordnet werden können, aus der Funktionstrias folgende analytischen Konzepte abgeleitet.¹⁸⁰

Tabelle 4: Analytische Konzepte zur Klassifizierung des funktionellen Verhältnisses zwischen verschiedenen Governance-Formen

1. Weiche Governance-Formen können langfristig zu hartem Recht führen.
2. Hartes Recht kreiert ein weiches Governance-Prozedere und gibt grundlegende Parameter (u.a. für Konfliktlösung, Sanktionen) vor.
3. Hartes Recht legt Mindeststandards fest und erlaubt Opt-outs für diejenigen, die mittels neuer Governance-Formen die Standards überschreiten wollen
4. Hartes Recht konstituiert allgemeine Normen, die durch weiche Governance-Formen konkretisiert werden.
5. Weiche Governance-Formen zur Problemlösung. Hartes Recht als Sicherheitsnetz und zur rechtlichen Beschränkung der Instrumente und Maßnahmen..
6. Hartes Recht und neue Governance-Formen sind in eine mehrteilige Strategie eingebunden, da z.B. komplexe soziale Probleme oft eine Vielzahl differenter Interventionsformen notwendig machen.

Quelle: Eigene Darstellung; Vgl. Trubek/Trubek 2005.

Auf Basis dieser analytischen Konzepte wird nachfolgend das Interaktionsmuster der verschiedenen Governance-Formen im europäischen Beschäftigungsregime analysiert.

2.2 Der integrationstheoretische Rahmen

Auf der europäischen Ebene können die Entstehung, institutionelle Ausgestaltung und inhaltliche Ausrichtung von Politikfeldern sowie deren Funktionsweise und Entwicklung mit verschiedenen integrationstheoretischen¹⁸¹ Ansätzen analysiert werden: Neofunktionalismus, Intergouvernementalismus und der Governance-Ansatz.

¹⁷⁹ Vgl. Senden/Prechal 2001: 189.

¹⁸⁰ Vgl. u.a. Trubek/Trubek 2005: 6f; Mörth 2005: 19.

¹⁸¹ „Integration“ wird in der Literatur als „prozesshafte Umorientierung von Loyalitäten, Erwartungen und politischen Aktivitäten auf eine supranationale Handlungsebene“ (Conzelmann 2003: 150) definiert. Danach beschreibt Europäische Integration die Einrichtung von EU-Institutionen und die damit einhergehende Abgabe nationalstaatlicher Kompetenzen an die neu geschaffene supranationale Ebene. Der Integrationsgrad richtet sich nach der Verteilung der Handlungskompetenzen zwischen den nationalen und supranationalen

Diese integrationstheoretischen Ansätze betonen aufgrund ihrer speziellen Perspektive jeweils bestimmte Faktoren und Aspekte. Die Vertreter des Neofunktionalismus argumentieren in erster Linie institutionell-strukturalistisch, die des Intergouvernementalismus und des Governance-Ansatzes akteurszentriert-interaktionsorientiert. Mit der jeweiligen Argumentationsweise der einzelnen Ansätze können jedoch bestimmte Phänomene nicht erklärt werden, weshalb diese dann oft nur kurz dargestellt oder fast vollständig ausgeblendet werden.

Um einer bloßen Deskription oder einer kontraproduktiven Gegenüberstellung der einzelnen Schulen zu entgehen, werden in der vorliegenden Arbeit die verschiedenen theoretischen Konzepte additiv als analyseleitende Theorien genutzt und hinsichtlich ihrer Thesen, die sie für die institutionelle, prozedurale und inhaltliche Ausgestaltung und Entwicklung des europäischen Beschäftigungsregimes sowie die entscheidenden Einflussfaktoren bieten, überprüft.¹⁸²

2.2.1 Neofunktionalismus

Funktionalistische Ansätze werden den Großtheorien der Internationalen Beziehungen Liberalismus und Idealismus zugeordnet. Der prozessorientierte Neofunktionalismus, der neben ökonomischen Integrationskonzepten auf dem Funktionalismus¹⁸³ basiert, wurde 1958 von Ernst B. Haas mit seinem Buch „The Uniting of Europe“ begründet und unter anderen von Leon N. Lindberg, Stuart A. Scheingold, Philippe C. Schmitter, Joseph S. Nye, Alec Stone Sweet und Wayne Sandholtz weiterentwickelt.¹⁸⁴ Es handelt sich um eine Theorie der regionalen Integration, die funktionale, strukturelle und zielgerichtete Argumente für Formen zwischenstaatlicher Kooperation nutzt.

Das ursprüngliche Haas'sche Modell wurde seit Mitte der 1960er Jahre mehrfach überarbeitet und revidiert, da inhaltliche Unzulänglichkeiten und problematische Prämissen (Integrationsautomatismus) innerhalb des Neofunktionalismus offenbar wurden.¹⁸⁵ So konnte der neofunktionalistische Ansatz die 1965 durch de Gaulles „Politik des leeren Stuhls“ ausgelöste Krise der Europäischen Gemeinschaft und die Eurosklerose der 1960er und 1970er Jahre nicht er-

Akteuren. Je mehr Kompetenzen an die EU-Ebene abgegeben werden, desto höher ist der Integrationsgrad. Vgl. Börzel 2005: 220f; Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2003: 11; Goetschy 2003: 94; Schäfer 2002: 5f.

¹⁸² Siehe zur Anwendung mehrerer theoretischer Ansätze (u.a. komplementär, subsumtiv, additiv) Jupille et al. 2003: 19ff. Vgl. daneben Zürn/Checkel 2005: 1070.

¹⁸³ In seiner ursprünglichen Form baut der Neofunktionalismus auf der funktionalen Argumentation Mitransys auf, fokussiert jedoch nicht den flexiblen Charakter postnationaler Institutionen, d.h. den im unpolitischen Bereich stattfindenden Integrationsprozess. Siehe zu den Zusammenhängen zwischen den Theorien u.a. Rosamund 2005: 240.

¹⁸⁴ Vgl. Haas 1958, 1976, 2001, 2004; Haas/Schmitter 1964; Nye 1968; Lindberg/Scheingold 1970; Schmitter 1970, 2004, 2005; Stone Sweet/Sandholtz 1998; Rosamund 2005.

¹⁸⁵ Vgl. Haas 1976, 2001: 24, 2004: xix; Haas/Schmitter 1964; Nye 1968; Stone Sweet/Sandholtz 1998; Schmitter 1970, 2004.

klären. Haas selbst ging 1976 sogar so weit, die Beschäftigung mit Theorien der regionalen Integration als eigenständige Forschungsrichtung für veraltet und obsolet zu erklären.¹⁸⁶ Es kam erst im Anschluss an die Verabschiedung des europäischen Binnenmarktprogramms (1985) und der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA, 1986) zur Renaissance und Weiterentwicklung des Neofunktionalismus (auch durch Haas selbst).

Die neofunktionalistische Theorie geht davon aus, dass Politikfelder und politische Problemkonstellationen grenz- und sektorübergreifend wie auch funktional miteinander verbunden sind. Aus dieser Annahme wird die zentrale These des Neofunktionalismus abgeleitet, dass die Integration eines wirtschaftlichen oder politischen Sektors über funktionale Spillover-Prozesse den Druck zur Integration benachbarter Problembereiche erhöht.¹⁸⁷ Da moderne Industrienationen aus miteinander verbundenen Teilen bestehen, können einzelne Sektoren nicht voneinander getrennt werden, so dass die Integration eines Sektors nur gelingen kann, wenn funktional mit diesem verbundene Sektoren ebenfalls integriert werden. Folglich führt die sektorale Integration aufgrund prozessendogener Dynamiken und „external effects upon other of their independent activities“¹⁸⁸ zu nicht intendierten Konsequenzen wie der Integration angrenzender Politikfelder und kann letztendlich zur politischen Integration führen.

Nach dieser Argumentation hat die Vollendung des europäischen Binnenmarktes und der Beschluss der Europäischen Währungsunion einen solch hohen Koordinierungsbedarf erzeugt, dass es zu einem funktionalen Spillover „from regulatory into redistributive issue areas“¹⁸⁹ und zur Koordinierung angrenzender Politikfelder wie der Beschäftigungspolitik gekommen ist.

Die Hauptakteure des Integrationsprozesses sind die politischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Eliten, supranationale Institutionen und die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten.¹⁹⁰

Die Vertreter des neofunktionalistischen Ansatzes gehen davon aus, dass die Staaten dann auf der EU-Ebene kooperieren, wenn sie dies als notwendig erachten, um die eigenen, wertgetriebenen Interessen und Präferenzen, die nicht fix und das Ergebnis „from changing domestic competitions for influence“¹⁹¹ sind, zu realisieren.

¹⁸⁶ Vgl. Haas 1976: 173ff. Diese Theorien seien nicht in der Lage, Entwicklungen exakt vorherzusagen und könnten zudem nicht genau erklären, warum sich prognostizierte Ereignisse tatsächlich ereigneten. Vgl. daneben Faber 2005: 40; Rosamond 2000: 88.

¹⁸⁷ Vgl. Conzelmann 2003: 152; Diez/Wiener 2004: 8; Pollack 2005: 359.

¹⁸⁸ Schmitter 2004: 46. Vgl. daneben George 2004: 109; Pollack 2005: 359.

¹⁸⁹ Börzel 2005: 224. *Ähnlich* Schäfer 2002: 20f.

¹⁹⁰ Vgl. Haas 1958: 17, 308ff.

¹⁹¹ Haas 2001: 23.

Der Integrationsprozess bedingt die Errichtung supranationaler Institutionen, die sich nach dem Prinzip „*form follows function*“ in der Gestaltung und Entwicklung an der größtmöglichen Problemlösungskapazität orientieren.¹⁹² Die Europäische Kommission gilt als eine von den mitgliedstaatlichen Regierungen unabhängige Institution, die durch einen erhöhten Druck auf die Regierungen die Integration vorantreiben kann.

Im Neofunktionalismus gibt es neben dem funktionalen, den politischen und den kultivierten Spillover.¹⁹³

Der politische Spillover basiert auf der These, dass die supranationale Integration zur Verlagerung politischer Aktivitäten auf die EU-Ebene und zu Lernprozessen der Eliten in der EU führt. Danach integrieren sich nationale, gesellschaftliche Kräfte auf europäischer Ebene in Organen, um so Einfluss auf die Entscheidungsprozesse in der EU auszuüben. Dadurch kommt es zur Zunahme der Kompetenzen der Unionsorgane, die zusammen mit den Akteuren der subnationalen Ebene den Druck auf die mitgliedstaatlichen Regierungen in Bezug auf weitere Integrationsschritte vergrößern können.¹⁹⁴ Somit sind auch die auf der EU-Ebene agierenden Interessengruppen für die Integrationsdynamik von Bedeutung, indem sie sich in bereits integrierten Sektoren gegen mögliche Dezentralisierungsbemühungen der Regierungen stellen bzw. aufgrund positiver Erfahrungen einen Integrationsdruck in noch nicht integrierten Sektoren erzeugen oder verstärken können.¹⁹⁵

Darüber hinaus führen Lernprozesse der Eliten dazu, dass sich ihre Wahrnehmungen und Einstellungen über den Nutzen nationaler bzw. supranationaler Problemlösungen ändern und sich die Nachfrage nach einer Integration anderer Bereiche verstärkt.¹⁹⁶ Es werden zwei Lernformen unterschieden, die „thin learning“ (instrumentell) und „thick learning“ (reflexiv) genannt werden.¹⁹⁷ Durch instrumentelles Lernen gelangen die Eliten zur Einsicht, dass sie ihre Interessen mithilfe neuer Ansätze supranationaler Kooperation besser umsetzen können. Zwar passen die Akteure ihre Strategien an veränderte Bedingungen bzw. einen neuen Kontext an, doch geschieht dies in erster Linie aufgrund strategischer Erwägungen, da die Ziele unverändert beibehalten werden.¹⁹⁸

Beim reflexiven Lernen geht es darum, dass die Akteure aufgrund gemachter Erfahrungen ihre Interessen, Erwartungen und Loyalitäten redefinieren. Dies geht einher mit der Aufstellung neuer Forderungen, da sich die Ziele der Akteure geändert haben. Das reflexive Lernen

¹⁹² Vgl. Conzelmann 2003: 149-154.

¹⁹³ Vgl. Tranholm-Mikkelsen 1991: 4ff.

¹⁹⁴ Vgl. Pollack 2005: 359; George 2004: 109; Conzelmann 2003: 153; Rosamond 2000: 101.

¹⁹⁵ Vgl. George 2004: 109.

¹⁹⁶ Vgl. Haas 1976: 187f; Haas 2001: 31 (Fn. 20). Vgl. daneben Farrell/Héritier 2005: 275.

¹⁹⁷ Vgl. Haas 1964: 48ff und 1976: 188; Conzelmann 2003: 153; Bache 2008.

¹⁹⁸ Vgl. Bache 2008: 14.

wird begleitet von „a modification of actors` values and thus a reshaping of their preferences and goals“.¹⁹⁹ Es ist abhängig davon, wie das System der institutionellen Interaktion gestaltet ist, ob die Kommunikation und der Informationsfluss ausreichend sind und auf institutioneller Ebene die Möglichkeit zu einem Dialog zwischen den Akteuren besteht.

Als kultivierter Spillover wird die Strategie der trans- und supranationalen Akteure verstanden, das Zustandekommen und den Erfolg bestimmter Integrationsschritte bewusst mit Forderungen nach der Integration anderer Bereiche zu verbinden. Er ist das Ergebnis von Paketlösungen, der Vermittlung zwischen den EU-Mitgliedstaaten sowie eines „bewusst gesteuerten Prozess[es] der Einbindung gesellschaftlicher Gruppen“.²⁰⁰ Mittelpunkt des kultivierten Spillover sind die supranationalen Akteure, welche die verschiedenen gesellschaftlichen Akteure der Mitgliedstaaten auf der EU-Ebene einbinden und dadurch den Integrationsprozess intensivieren können. Sie nehmen somit eine Vermittlerrolle ein, durch die sie das Verhalten und die Erwartungen der von ihnen eingebundenen gesellschaftlichen Akteure verändern können. So bietet die Kommission den Verhandlungspartnern im Rat kooperative Lösungen an, die mehr als der kleinste gemeinsame Nenner sind und dadurch das „*upgrading*“ gemeinsamer Interessen ermöglicht.²⁰¹

Seit den Arbeiten von Stone Sweet und Sandholtz enthält der neofunktionalistische Variablenkatalog die EU-Institutionen und „the growth of administrative and judicial rules and organs“,²⁰² Faktoren, denen im ursprünglichen Ansatz keine besondere Beachtung geschenkt wurde. Sie argumentieren, dass ein substanzieller Raum für das supranationale Regieren vorhanden sei, doch führe dieses Regieren nicht automatisch dazu, dass die nationalen Akteure ihre Identifikation und Loyalitäten änderten. Insgesamt könne die EU die Mitgliedstaaten nicht in all ihren Funktionen ersetzen.²⁰³

Zudem werden *Background*- und Prozessbedingungen wie die Anpassungsfähigkeit der Akteure in Krisen, die Form der Entscheidungsverfahren oder „changes in the kinds and rates of transactions“,²⁰⁴ zwischen den Akteuren in den Ansatz mit einbezogen. Aufgrund dieser Bedingungen und, wenn neues Wissen über bestimmte Problemkomplexe bessere Kosten-Nutzen-Analysen in Bezug auf Kooperationen und die eigenen Ziele ermöglichen, hinterfragen die Akteure den Integrationsprozess. Strategisch handelnde Akteure können diesen Prozess

¹⁹⁹ Bache 2008: 14.

²⁰⁰ Conzelmann 2003: 153. Vgl. Faber 2005: 137; Rosamond 2000: 101.

²⁰¹ Vgl. Stone Sweet/Sandholtz 1998: 6; Pollack 2005: 361; Conzelmann 2003: 154.

²⁰² Haas 2004: xx. Die Aufnahme dieser Variablen gilt als „institutionalistische Wendung“ (Faber 2005: 184) des Neofunktionalismus.

²⁰³ Vgl. Stone Sweet/Sandholtz 1998: 4ff.

²⁰⁴ Haas 1976: 186. *Ähnlich* Haas/Schmitter 1964; Nye 1968; Rosamond 2000; Schmitter 2005; Farrell/Héritier 2005.

verlangsamen, zurückführen oder verhindern (*spill around, spill back, encapsulation*).²⁰⁵ Zur Desintegration komme es, „[w]hen the objective seemed attainable without the Community, because governments were able to get what they wanted without further integration“.²⁰⁶

Der Neofunktionalismus wird besonders von intergouvernementaler Seite kritisiert.²⁰⁷

Für Moravcsiks ist der Neofunktionalismus keine Theorie, sondern ein Rahmen, der einige nicht zusammengehörige Annahmen beinhaltet: „Neofunctionalism sought to construct a comprehensive *synthesis* without a reliable set of theoretical *elements*, to analyse *dynamic* change without a reliable account of *static* decision-making, to analyse *endogenous* causes without a reliable account of *exogenous* causes and, above all, to *predict* without a reliable *explanation*.“²⁰⁸ Um langfristige, dynamische Veränderungen erklären zu können, fehlten dem Ansatz akteurszentrierte, mikrofundierte Theorien der nationalen Präferenzformation zwischenstaatlicher Verhandlungen und der Delegation von Institutionen, da Veränderungen auf europäischer Ebene nicht so sehr die Konsequenz früherer Integrationsschritte, sondern vor allem exogen bedingt seien.²⁰⁹

Für Rosamond wirft Moravcsik jedoch mit seiner Fundamentalkritik „vary serious doubt on the credentials of the entire field’s past“²¹⁰ auf, da er zunächst betont, dass der Neofunktionalismus von 1958 bis in die späten 1980er Jahre „the only game in town“²¹¹ und damit die Basis des Forschungsfeldes gewesen sei, ihm aber dann keinen Platz als Europäische Integrationstheorie zugestehe.

Als generelles Problem des neofunktionalistischen Ansatzes gilt dessen Unfähigkeit, „to build a general predictive theory of regional integration from its inductive engagement with the early European experience“.²¹² Dass der Neofunktionalismus zwar die Integration eines Sektors, aber nicht den gleichzeitigen Widerstand der Regierungen gegenüber der Integration anderer erklären könne, liegt für Börzel in der abhängigen Variable, „since neofunctionalism [...] does not clearly distinguish between the level and the scope of integration“.²¹³ Der Aufgabentransfer hin zur europäischen Ebene sei nur eine Seite der Medaille, da der Souveränitätsverlust der Regierungen beschränkt bleibe, solange diese die Ausübung ehemaliger Kompetenzen nach wie vor kontrollieren könnten.

²⁰⁵ Vgl. Schmitter 2004: 57; Haas 1976; Lindberg/Scheingold 1970.

²⁰⁶ Haas 1976: 183. Vgl. Haas 2004: xxi; Lindberg/Scheingold 1970; Schmitter 2004: 57; Schäfer 2002: 24f; Conzelmann 2003: 165.

²⁰⁷ Vgl. neben anderen Moravcsik 1998, 2001, 2005; Rosamond 2006; Börzel 2005.

²⁰⁸ Moravcsik 2005: 355. Im Original hervorgehoben.

²⁰⁹ Vgl. Moravcsik 2005: 352f.

²¹⁰ Rosamond 2006: 19. Vergleichbar kritisch bewertet Faber (2005) die unversöhnliche Kritik Moravcsiks am Neofunktionalismus.

²¹¹ Moravcsik 2005: 357.

²¹² Rosamond 2006: 13f.

²¹³ Börzel 2005: 231.

Zudem wird kritisiert, dass mit dem Ansatz die Entwicklung von Politikfeldern abstrakt erklärt werden könnte, doch berücksichtige er die faktische funktionale Ausgestaltung einzelner Politikinstrumente nicht.²¹⁴ Bestimmte Ereignisse könnten nicht begründet werden, da die Interessendefinition auf nationaler Ebene und die Frage der Macht und des Souveränitätstransfers ausgeblendet werden. Die neofunktionalistische Annahme, dass sich politisches Handeln an funktionalen Sachzwängen orientiert, unterschätzt exogene Ursachen (EU-Erweiterung), die Bedeutung der EuGH-Urteile und die Verhandlungsprozesse zwischen den Mitgliedstaaten.²¹⁵ Diesbezüglich fehlt Farrell und Héritier der Einbezug einer Verhandlungstheorie, „a specification of the precise processes by which the belief systems translate into policy outcomes“.²¹⁶ Sie betonen die Bedeutung von Unterschieden in der Verhandlungsmacht, des strategischen Handelns der Akteure, formaler Entscheidungsregeln und informeller Institutionen, die wiederum durch den formalen Rahmen beeinflusst und formalisiert werden könnten.

Es bleibt festzuhalten, dass die Vertreter des Neofunktionalismus nach wie vor den beschränkten Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten betonen, da diese einer Sachlogik folgen, die auf bisherigen Integrationsschritten beruht. Es wird jedoch nicht mehr ausschließlich von endogenen Ursachen und einem irreversiblen Integrationsautomatismus ausgegangen, sondern davon, dass der Integrationsprozess grundsätzlich ergebnisoffen ist, von den Strategien der Akteure beeinflusst werden kann und externe Faktoren (Krisen) sowie die innenpolitische Ebene bei der Beurteilung des Integrationsprozesses beachtet werden müssen. Als Schlüssel für Spillover-Dynamiken gilt „the exposure of a sector or a set of tasks to supranational control.“²¹⁷

In einem seiner späten Essays hat Haas mehrfach darauf hingewiesen, dass ein revidierter Neofunktionalismus mit Annahmen des Liberalen Intergouvernementalismus teilweise identisch und „quite compatible with certain kinds of constructivism“²¹⁸ sei. Der konstruktivistische wie der neofunktionalistische Ansatz betone die Bedeutung von Ideen und Werten bei der Festlegung der Akteurspräferenzen.²¹⁹ Die Interessen der Akteure würden von Lernprozessen aufgrund der fortlaufenden Interaktion zwischen diesen mitbestimmt. Die „soften“ rationalen Annahmen des Neofunktionalismus zeigten sich unter anderem darin, dass die Akteure „are expected to choose in terms of their perceived interests and to select means deemed

²¹⁴ Vgl. Conzelmann 2003: 154, 161; Moravcsik 2005: 355; Mayntz 2004: 8.

²¹⁵ Vgl. Schmitter 2005: 267.

²¹⁶ Farrell/Héritier 2005: 274, 286 f.

²¹⁷ Haas 2004: xix, xxi. *Ähnlich* Rosamond 2005: 245; Faber 2005: 139.

²¹⁸ Haas 2001: 30, Fn. 10. Vgl. Haas 2004: xxi; Rosamond 2006: 24; Christiansen et al. 2001: 3.

²¹⁹ Vgl. Haas 2001: 24. *Ähnlich* Lindberg/Scheingold 1970: 117ff.

most appropriate for realizing them.“²²⁰ Ein Überdenken und Abändern der Werte und Ideen durch die Akteure führe immer auch dazu, dass diese ihre Interessen redefinierten. Sie nutzen neue Mittel, wenn die erhofften Ergebnisse mit den alten nicht zu erlangen sind. Die Akteure gelten im Neofunktionalismus, wie oben dargelegt, als potenziell Lernende.

Die Entwicklung der neofunktionalistischen Hypothesen zeigt, dass dieser Ansatz nicht auf ein begrenztes Set von Annahmen, wie die Bedeutung nichtstaatlicher Akteure oder die Spillover-Dynamiken, reduziert werden kann, da dies die Beschäftigung des Ansatzes mit „background conditions, societal pluralism prior to and within regional orders and the significance of knowledge and cognition in the integration process“²²¹ ausblenden würde. So werden neben funktionalen Verflechtungen, die Aktivitäten der supranationalen Akteure und sich ändernde Erwartungshaltungen gesellschaftlicher Gruppen und nationaler Eliten für die Spillover-Mechanismen verantwortlich gemacht. Der Ansatz beinhaltet zudem rationale Annahmen, kognitive Lern- und Überzeugungsprozesse, Institutionen sowie die Kooperation von supranationalen und gesellschaftlichen Akteuren.

2.2.2 Intergouvernementalismus

Da der Neofunktionalismus weder die Abschwächung der Europäischen Integration in den 1960er Jahren noch die sich anschließende Verstärkung der intergouvernementalen Organe der Europäischen Gemeinschaft (z.B. 1974 Gründung des Europäischen Rats) erklären konnte, gewann ab Mitte der 1960er Jahre die intergouvernementalistische Integrationsschule an Bedeutung, deren theoretische Wurzeln im Realismus liegen.²²²

Im Gegensatz zu den Vertretern des Neofunktionalismus gehen die Vertreter dieses Ansatzes davon aus, dass die rationale Interessenpolitik der Nationalstaaten zur Integration von Politikfeldern führt. Ausschlaggebend für die Entstehung und weitere Entwicklung von Politikfeldern sind Vertragsrevisionen und strategische Verhandlungen zwischen egoistisch motivierten Regierungsvertretern, die auf der Grundlage von Kosten-Nutzen-Erwägungen ihre Interessen durchzusetzen versuchen.²²³

Moravcsik verbindet im Liberalen Intergouvernementalismus eine liberale Theorie nationaler Präferenzbildung mit einem intergouvernementalen Modell supranationaler Verhandlungen

²²⁰ Haas 2001: 27. *Ähnlich* Schmitter (2004: 55) “[I]ntegration is basically a rational process whereby actors calculate anticipated returns from various alternative strategies of participations in joint decision-making processes.” Vgl. Haas 2004: xv; Rosamond 2005: 242; Rosamond 2006: 24.

²²¹ Rosamond 2006: 24. Vgl. Schmitter 2004; Rosamond 2005.

²²² Vgl. u.a. Hoffmann 1964, 1966; Moravcsik 1998, 2005. Siehe dazu die Erläuterungen bei Pollack 2005: 360; Hix 2005: 15; Rosamond 2005: 244; Faber 2005: 86.

²²³ Vgl. Moravcsik 1998: 5; Diez/Wiener 2004: 8; Goetschy 2003: 96.

und einem „model of institutional choice stressing the importance of credible commitments“.²²⁴ Für ihn werden die Präferenzen der Regierungen in innerstaatlichen Prozessen, in denen einflussreiche Gruppen der Gesellschaft versuchen, die Regierungen gemäß ihrer ökonomischen Interessen zu beeinflussen, gebildet. Folglich sind in diesem Ansatz die Präferenzen dem internationalen politischen Umfeld exogen vorgegeben. Ideen spielen für die Formulierung der Interessen lediglich eine sekundäre Rolle.²²⁵

Die national gebildeten Präferenzen markieren den Spielraum und die Optionen der Regierungen für die Verhandlungen auf der EU-Ebene. Der Handlungsspielraum entspricht verschiedenen „equilibrium outcomes“,²²⁶ die von den Regierungen anstelle unilateraler Alternativen oder anderer Koalitionen bevorzugt werden.

Das Verhandlungsergebnis ist von den Faktoren, die den Verhandlungsprozess auf der supranationalen Ebene bestimmen, abhängig. Unter den Bedingungen eines institutionellen Verhandlungsrahmens, der langfristig und auf die Senkung der Transaktionskosten ausgerichtet ist, geht es um die Möglichkeit zu Paketlösungen, einseitigen Policy-Alternativen und Koalitionen. Da die Faktoren besonders von der Ressourcenausstattung der Regierungen bestimmt werden, sind die Vereinbarungen auf der EU-Ebene ein Spiegelbild der Präferenzen und relativen Machtposition der einzelnen EU-Mitgliedstaaten.²²⁷

Die Rolle der supranationalen Institutionen ist in diesem Ansatz beschränkt, da davon ausgegangen wird, dass sie von den Mitgliedstaaten kontrolliert werden und deshalb keinen von diesen unabhängigen Einfluss auf das Verhandlungsergebnis besitzen.²²⁸ Ihre Rolle wird bestimmt von ihrer Funktion, die Vorbereitung, Formulierung und Einhaltung von Vereinbarungen effektiv zu gestalten. Dabei geht es vor allem um die Informationsbereitstellung und die Leitung umfassender, transnationaler Ökonomien.

Nach dem Liberalen Intergouvernementalismus geben die Regierungen Kompetenzen an die supranationale Ebene ab bzw. stimmen Mehrheitsentscheidungen zu, „that other governments will accept agreed legislation and enforcement, to signal their own credibility, or to lock in future decisions against domestic opposition“.²²⁹ Der Grad des Souveränitätstransfers von der nationalen zur europäischen Ebene wird davon bestimmt, ob das Problemfeld bzw. Verhandlungsergebnis für die Regierungen bedeutsam sind. Bei einem Kompetenztransfer ist davon auszugehen, dass sie den potenziellen Gewinn höher bewerten als den Ist-Zustand dezentraler

²²⁴ Pollack 2006: 36; Pollack 2005: 360; Moravcsik 1998: 9.

²²⁵ Vgl. Moravcsik 1998: 18; Moravcsik 2001: 182; Pollack 2006: 45.

²²⁶ Moravcsik 1998: 51. Vgl. Moravcsik 2005: 358.

²²⁷ Vgl. Moravcsik 2005: 358; Moravcsik 1998: 18-23.

²²⁸ Vgl. Moravcsik 2005: 363; Moravcsik 1998: 72f; Diez/Wiener 2004: 8; Pollack 2005: 361.

²²⁹ Moravcsik 1998: 73. Vgl. daneben Pollack 2005: 361; Schimmelfennig 2004: 80.

Lösungen, weil diese als zu ineffektiv gelten. Deshalb soll durch den Kompetenztransfer die Einhaltung gemachter Vereinbarungen besonders durch die mächtigen Mitgliedstaaten der EU sichergestellt werden.

Schimmelfennig verweist darauf, dass die Mitgliedstaaten nicht nur aufgrund eines Compliance-Problems Kompetenzen abgeben.²³⁰ Da die Probleme kollektiven Handelns in der EU oft Koordinierungsprobleme seien, würden sie auch Entscheidungen auf die supranationale Ebene delegieren, um die Transaktionskosten gemeinsamer Lösungen zu reduzieren.

Den nationalen Regierungen ist ein „two-level-game“ möglich, da sie auf der EU-Ebene eine machtvolle Position besitzen und auf nationaler Ebene die politische Agenda und den politischen Entscheidungsprozess kontrollieren. Dadurch können sie sich gegen nationale und subnationale Ansprüche sowie Forderungen der supranationalen Ebene abschotten und beide Seiten gegeneinander ausmanövrieren. Als „gate-keeper“ sind sie für den Zugang der subnationalen bzw. gesellschaftlichen Akteure zur europäischen Ebene zuständig. Deshalb werden die Verträge von Rom (1957) und Maastricht (1992) auch nicht als das Ergebnis der Bemühungen der supranationalen Akteure, transnationaler Koalitionen oder eines funktionalen Spillover angesehen, sondern als das eines graduellen Prozesses der Präferenzenkonvergenz der mächtigsten EU-Mitgliedstaaten.²³¹

Die primäre Integrationsursache ist im Liberalen Intergouvernementalismus „more exogenous than endogenous (to previous integration)“²³² zu sehen. Moravcsik geht zwar davon aus, dass neue Formen einer regionalen Interdependenz die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten zu weiteren Integrationsschritten veranlassen könnten, doch befinde sich die EU in einem „European Constitutional Compromise“.²³³ Dass in der EU nur begrenzt Integrationsfortschritte nachweisbar seien, sei ein Beleg dafür, dass dieser Zustand mittelfristig einen stabilen Endpunkt der Europäischen Integration darstelle.

Der Liberale Intergouvernementalismus wird von verschiedenen Seiten kritisiert. Aus konstruktivistischer Perspektive wird argumentiert, dass nicht nur nationale, sondern auch EU-Normen und -Regeln die Präferenzen und Identitäten der Mitgliedstaaten mitbestimmen.²³⁴

Der sozialisierende Einfluss internationaler Interaktionen auf die nationalen Akteure müsse berücksichtigt werden. Ein Grund dafür, dass der Ansatz die konstitutionellen Präferenzen der Regierungen nicht erklären könne, sei die Ausblendung der europäischen Identität der Mit-

²³⁰ Vgl. Schimmelfennig 2004: 80ff.

²³¹ Vgl. Moravcsik 2005: 360; Pollack 2005: 361.

²³² Moravcsik 2005: 359. Zu den exogenen Ursachen zählen unter anderem der gewachsene ökonomische Druck aufgrund technologischer Neuerungen oder die Veränderung einzelner Märkte.

²³³ Moravcsik 2005: 364.

²³⁴ Vgl. Risse 2005: 305; Pollack 2006: 46.

gliedstaaten und des transformativen Einflusses des Integrationsprozesses auf die Interessen und Identitäten des Einzelnen.²³⁵ Bei dieser Argumentation ist jedoch zu beachten, dass von „an independent, robust, superordinate, and strong European [...] collective identity“²³⁶ nicht gesprochen werden kann, da diese nach wie vor von nationalen Identitäten dominiert wird bzw. mit diesen koexistiert. Zudem verweist Pollack darauf, dass der Ansatz zwar Lernprozesse in internationalen Institutionen und Verhaltensanpassungen ausblende, mit ihm jedoch bis zu einem gewissen Grad Elemente von Sozialisierungsprozessen analysiert werden könnten, da er unter anderem strategische Kalkulationen berücksichtige.²³⁷

Von Seiten des Rationalen und Historischen Institutionalismus werden zwar Moravcsiks rationale Annahmen bezüglich des europäischen Integrationsprozesses gestützt, doch wird darauf verwiesen, dass sein Modell die Institutionen nicht berücksichtige.²³⁸ Diese seien jedoch wichtig, da frühere institutionelle Entscheidungen nicht intendierte Konsequenzen und Lock-in-Prozesse (Pfadabhängigkeit) bedingen und so die Outcome-Kontrolle und den Handlungsspielraum der Regierungen begrenzen könnten.²³⁹ Deshalb seien die Regierungen zunehmend unfähig, den Integrationsprozess autonom und gemäß ihrer nationalen Präferenzen zu kontrollieren. Dieser Kontrollverlust sei aufgrund der institutionellen Barrieren früherer Entscheidungen in Bezug auf Reformen und aufgrund des Widerstands der supranationalen Akteure nur schwer wieder rückgängig zu machen. Zudem führe der begrenzte Zeithorizont der nationalen Entscheidungsträger (Neuwahlen, Fixierung auf Legislaturperiode etc.) dazu, dass sie langfristige Politikfolgen nur eingeschränkt beachten.

Darüber hinaus wird die Fokussierung des Ansatzes auf die Vertragsverhandlungen als zu statisch kritisiert.²⁴⁰ Intergouvernementale Verhandlungen seien jedoch in Prozesse eingebettet, „that are provoked and sustained by the expansion of transnational society, the proactive activities of supranational organizations, and the growing density of supranational rules.“²⁴¹ Da der intergouvernementalistische Ansatz dies und damit die Bedeutung des supranationalen Regierens bestreite und die Institutionalisierung der Europäischen Polity kaum thematisiere, sei er nicht in der Lage, jenseits der „grand bargains“²⁴² temporäre Elemente der Europäischen Integration zu erklären. Für Pollack liegt dieses Manko vor allem darin begründet, dass der Ansatz endogene Ursachen von Veränderungen nicht berücksichtige, da die „*equilibrium*

²³⁵ Vgl. Risse 2005: 300. Vgl. daneben Checkel 2005; Lewis 2005; Pollack 2006.

²³⁶ Zürn/Checkel 2005: 1067.

²³⁷ Vgl. Pollack 2006: 45ff. *Ähnlich* Moravcsik 2001.

²³⁸ Vgl. u.a. Pierson 1998; StoneSweet/Sandholtz 1998; Thelen/Steinmo 1992.

²³⁹ Vgl. dazu und nachfolgend Pierson 1998.

²⁴⁰ Vgl. Pierson 1998: 40ff, Faber 2005: 171.

²⁴¹ Stone Sweet/Sandholtz 1998: 5, 22. *Ähnlich* Zürn/Checkel 2005: 1073; Pierson 1998: 40-48.

²⁴² Stone Sweet/Sandholtz 1998: 12. Im Original hervorgehoben.

outcomes“ als so stabil angesehen werden, dass die Akteure Veränderungen nur aufgrund exogener Schocks zustimmen würden.²⁴³

Insgesamt ist festzuhalten, dass mit dem Intergouvernementalismus durch die Betonung der zentralen Rolle der nationalen Regierungen die Entstehung einschließlich der inhaltlichen und institutionellen Ausstattung von Politikfeldern analysiert werden kann, doch überbewertet er die Strategiefähigkeit der nationalen Regierungen hinsichtlich langfristiger Folgen und beachtet endogen hervorgerufene Veränderungen, die jenseits großer Verhandlungen erfolgen können, kaum. So verfolgen die Regierungen oft kurzfristige Interessen, da sich ihre Präferenzen unter anderem am Gewinn anstehender Wahlen orientieren.²⁴⁴

2.2.3 Der Governance-Ansatz

Der Begriff „Governance“ ist im Verlauf der letzten ca. 15 Jahre zu einem wichtigen Diskussionsgegenstand der wissenschaftlichen Literatur geworden. Für den Bereich der Politikwissenschaft gilt dies insbesondere für die Teildisziplinen Internationale Politik, Innenpolitik und für die Europäische Integrationsforschung, wo die Grenzen zwischen den beiden ersten aufgeweicht sind.²⁴⁵

Allgemein versucht die Governance-Forschung die zunehmende Fragmentierung politischer Entscheidungsprozesse und den sich verstärkenden Grad an Interdependenzen zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren abzubilden.²⁴⁶ Mit dem Governance-Ansatz wird somit die Wesensart von Regelungsstrukturen hinterfragt, „in denen öffentliche und private, hierarchische und netzwerkartige Formen der Regelung zusammenwirken“.²⁴⁷ Er gilt deshalb nicht als bloße Weiterentwicklung der akteurszentrierten Steuerungstheorie, sondern nimmt eine andere Perspektive ein, da er besonders die verschiedenen, nach unterschiedlichen Prinzipien gestalteten Formen der Regelungsstruktur fokussiert, so dass auch institutionalistische Aspekte betont und berücksichtigt werden.²⁴⁸ Dabei wird keine einzelne Theorie, sondern „a cluster of related theories emphasizing common themes“²⁴⁹ genutzt

²⁴³ Vgl. Pollack 2006: 48.

²⁴⁴ Vgl. neben anderen Rosamond 2006: 35; Zürn/Checkel 2005: 1073; Diez/Wiener 2004: 8.

²⁴⁵ Vgl. Scharpf 1999, 2002; Jachtenfuchs 2001; Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2004; Kohler-Koch 1999; Hooghe/Marks 2001; Kaiser/Prange 2002; Bache/Flinders 2004; George 2004; de Búrca/Scott 2006; Bache 2008: 21.

²⁴⁶ Vgl. Bache 2008: 21.

²⁴⁷ Mayntz 2004: 2.

²⁴⁸ Vgl. u.a. Mayntz 2004; Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2004.

²⁴⁹ Pollack 2005: 380. *Ähnlich* Rosamond 2006: 19.

Für die EU werden unter anderem Fragen bezüglich der demokratischen Legitimität europäischer Entscheidungsprozesse, der Governance-Fähigkeit von EU-Institutionen wie nationalstaatlicher Regierungen thematisiert und neue Formen des Regierens untersucht.²⁵⁰

Das Regieren innerhalb der EU gilt als nichthierarchisch, basierend auf informellen Regeln wie formalen Institutionen, „mobilizing networks of private and public actors who engage in deliberation“.²⁵¹ Die Vertreter des Governance-Ansatzes unterstreichen die Fähigkeit der EU, die Deliberation zwischen den Akteuren zu fördern und sie von neuen Lösungsansätzen zu überzeugen, da die beteiligten Akteure als offen genug angesehen werden, aufgrund von Erfahrungen, guten Argumenten oder neuem Wissen ihre vorhandenen Werte und Präferenzen zu ändern.

Das Besondere der europäischen Regelungsstruktur wird als „multilevel governance“ (Marks 1993) bzw. „network system“ (Kohler-Koch 1999) charakterisiert. Die EU wird als „a new and unique experiment in governance beyond the nationstate“,²⁵² „politisches System eigener Art“,²⁵³ bzw. „multilayered amalgam“²⁵⁴ aus EU-Institutionen, nationalen Regierungen, Politiknetzwerken, unabhängigen Behörden und Interessengruppen beschrieben.

Trotz der Unterschiede zu herkömmlichen Herrschaftsstrukturen gilt das europäische Governance-Regime einem Teil der Literatur als „gar nicht so neuartig“,²⁵⁵ da in ihm wie in den Nationalstaaten verschiedene Steuerungsstrukturen miteinander kombiniert werden. In der Union führt die Kombination und Durchdringung von hierarchischer Steuerung kraft supranationaler Entscheidungsprozesse auf der vertikalen Ebene mit einer nichthierarchischen Steuerung durch die inter- und transgouvernementale Zusammenarbeit zwischen den EU-Mitgliedstaaten auf horizontaler Ebene dazu, dass verschiedene Governance-Formen genutzt werden.²⁵⁶ Das EU-System wird jedoch weder wie ein Nationalstaat noch eine internationale Organisation regiert, da es kein legitimes Gewaltmonopol, doch – im Gegensatz zu internationalen Organisationen – staatsähnliche Funktionen besitzt und hierarchisch steuern kann.²⁵⁷

In der Governance-Forschung werden u.a. *Netzwerkkonzepte* zur Analyse des europäischen Mehrebenensystems genutzt, da sich das Regieren in der Union, basierend auf einer Philoso-

²⁵⁰ Vgl. Pollack 2005: 358.

²⁵¹ Pollack 2005: 380. Von ihnen würde die EU als deliberative Demokratie gesehen, in der kollektive Problemlösungen normativ superiore Alternativen gegenüber majoritären Entscheidungsfindungen in der multinationalen EU seien.

²⁵² Pollack 2005: 358.

²⁵³ Börzel 2005: 79.

²⁵⁴ Teague 2001: 8.

²⁵⁵ Börzel 2005: 72. *Ähnlich* Checkel 2005: 801.

²⁵⁶ Vgl. Diedrichs 2005: 4; Wallace 2005: 79; Börzel 2005: 83.

²⁵⁷ Vgl. Börzel 2005: 83; Wallace 2005: 77f; Eberlein/Kerwer 2004: 121, Hix 1998: 48.

phie des „angemessenen Regierens“,²⁵⁸ teils in Politiknetzwerken vollzieht. Die Kernidee dabei ist, dass die europäische Problemlösung in einem Kontext stattfindet, der durch die Existenz gesellschaftlicher Subsysteme charakterisiert wird, dessen spezielle Rationalitäten berücksichtigt werden müssen.²⁵⁹

Mit Netzwerkanalysen können der segmentierte Entscheidungsprozess der EU, die Akteursvielfalt auf den verschiedenen Ebenen und deren politikfeldspezifische Zusammenarbeit berücksichtigt werden. Sie stimmen mit der These des MLG-Ansatzes, dass die Macht „has become dispersed within the EU polity“,²⁶⁰ überein.

Kohler-Koch geht davon aus, dass das institutionelle Setting und die Ideen hinsichtlich einer Kooperation in der EU ein hierarchisches Governance-System unmöglich macht, so dass die relevanten politischen und gesellschaftlichen Akteure auf der Unionsebene themenspezifisch zusammengebracht werden müssen. Diese würden sich in multilateralen Verhandlungen in ihren Positionen annähern, wodurch es im Ergebnis zu funktionell spezifischen Vereinbarungen kommt, durch die die dem EU-Mehrebenensystem innewohnende Politikverflechtungsfälle überwunden werden könnte.²⁶¹

Es gibt vier Hauptaspekte: die Rolle des Staates, Verhaltensregeln, Interaktionsmuster und die Ebenen der politischen Verhandlungen.²⁶² Der Staat gilt als der Hauptakteur des Systems, indem er als Mediator zwischen den verschiedenen politischen und gesellschaftlichen Interessen vermittelt. Verhaltensregeln sollen einen Ausgleich zwischen den divergierenden rationalen Interessen der Akteure im Verhandlungsprozess gewährleisten.

Charakteristisch für das Regieren in Netzwerken ist dessen Problemlösungsorientierung, dass hochgradig organisierte soziale Subsysteme den Politikprozess mitbestimmen und ein stärker gleichberechtigter Austausch - kein hierarchischer - zwischen den öffentlichen und privaten Akteuren vorzufinden ist.²⁶³ Da die Willensbildung der EU in Netzwerken organisiert ist und die Entscheidungsfindung vom Vorhandensein hoch organisierter gesellschaftlicher Subsysteme bestimmt wird, hängen Effektivität und Effizienz der Lösungen von der jeweiligen Grundüberzeugung des Subsystems ab.²⁶⁴

Die transgouvernementalen und transnationalen Netzwerke variieren in Form und Dichte politikfeldspezifisch. Sie reichen von der relativ engen Zusammenarbeit öffentlicher und priva-

²⁵⁸ Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2004: 87 (im Original hervorgerufen). Hinter dieser Philosophie stehen zwei Ideen: eine pluralistische Gemeinwohlvorstellung und die Organisation politischer Entscheidungen (Akzeptanzsicherung). Vgl. auch Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2004: 105; Jachtenfuchs 2001: 254; Kohler-Koch 1999.

²⁵⁹ Vgl. Kohler-Koch 1999: 25; Diedrichs 2005: 6.

²⁶⁰ Rosamond 2000: 123.

²⁶¹ Vgl. Kohler-Koch 1999: 25f; Jachtenfuchs 2001: 254; Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2004: 88.

²⁶² Vgl. dazu und nachfolgend Kohler-Koch 1999: 25f.

²⁶³ Vgl. Kohler-Koch 1999: 25f; Börzel 2005: 80.

²⁶⁴ Vgl. Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2003: 25; Kohler-Koch 1999: 25.

ter Akteure (Forschungspolitik) bis zu offen gestalteten, thematischen Netzwerken, die über die Grenzen einzelner Generaldirektionen hinausreichen. Netzwerke operieren dabei im Schatten der Hierarchie majoritärer Entscheidungsprozesse bzw. hoheitlicher Weisung.²⁶⁵

Die Mitgliedstaaten einschließlich der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften können durch transgouvernementale Netzwerke Zugang zu allen Phasen des europäischen Politikprozesses und damit zu Informationen und Ressourcen erhalten.²⁶⁶ Wichtig für den Einfluss der öffentlichen und privaten Akteure sind die Interdependenz und Offenheit der Netzwerke sowie deren Informalität, da die informellen Regeln das Aufbrechen institutioneller Handlungsblockaden ermöglichen. Gleichzeitig besteht bei diesen jedoch die Gefahr, die parlamentarische und rechtliche Kontrolle zu umgehen.²⁶⁷

Ausschlaggebend ist jedoch die Europäische Kommission. Diese ist aufgrund ihrer begrenzten Reserven zwar auf die Zusammenarbeit mit gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteuren angewiesen, um notwendige Informationen in der Formulierungsphase zu erhalten.²⁶⁸ Sie arbeitet jedoch selbstbestimmt mit den auf europäischer Ebene organisierten Interessen zusammen, da sie ein hohes Maß an Organisationsautonomie besitzt und die Phase der ersten Formulierungen und strategischen Entwürfe managt.²⁶⁹

In den Policy-Netzwerken ist das in der EU etablierte Ausschusswesen (Komitologie) eingebettet. Die Fachausschüsse sind für die Durchführung gemeinschaftsrechtlicher Rahmenvorschriften verantwortlich und bilden Foren für politische Prozesse und Koordinationsinstanzen zwischen den Akteuren. Sie besitzen im Gegensatz zu den Behörden den Vorzug, dass es in ihnen zu einer Auseinandersetzung der nationalen Bürokratien mit den Interessen und Ansätzen anderer Mitgliedstaaten kommt und so die regulative Politik bezüglich der Diversität des Binnenmarktes pluralistisch strukturiert ist.²⁷⁰ Der formale Zugang zu den Ausschüssen ist jedoch begrenzt. Da die Komitees von Repräsentanten der nationalen Bürokratie besetzt sind, werden betroffene Bürger lediglich indirekt beteiligt.²⁷¹

Das für die Arbeit verwendete Beispiel des auf die EU ausgerichteten Teils der Governance-Forschung ist der Multi-Level-Governance-Ansatz. Er wurde von Gary Marks mit einer Analyse der europäischen Strukturpolitik begründet und u.a. von Jachtenfuchs und Kohler-Koch (1999; 2004), Hooghe und Marks (2001) sowie Bache (2008) weiterentwickelt.²⁷²

²⁶⁵ Vgl. Pollack 2005: 384; Börzel 2005: 80ff; Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2004.

²⁶⁶ Vgl. Börzel 2005: 82; Rosamond 2000: 124.

²⁶⁷ Vgl. Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2004: 94; Peterson 2004.

²⁶⁸ Vgl. Börzel 2005: 84.

²⁶⁹ Vgl. Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2004: 89.

²⁷⁰ Vgl. Pollack 2005a: 33f.

²⁷¹ Vgl. de la Porte/Nanz 2004: 270.

²⁷² Vgl. Marks 1993; Bache 2008; George 2004: 107; Bache/Flinders 2004; Benz 2005.

Der Ansatz stellt – anders als die oben erörterten Neofunktionalismus und Liberaler Inter-gouvernementalismus – einen Analyserahmen für die Folgen der Integration und die Funktion des dabei entstandenen Systems, d.h. der Wirkungen der Integration auf das Regieren und die Europäisierung nationaler Politiken bereit, nicht für die Entstehung dieses Prozesses.²⁷³

Nach Hooghe und Marks reflektiert das MLG-System im Gegensatz zu staatszentrierten Modellen „a polity creating process in which authority and policy-making influence are shared across multiple levels of government.“²⁷⁴

Das europäische Mehrebenensystem weist folgende Merkmale auf:²⁷⁵ Kontrollverlust der mitgliedstaatlichen Regierungen zugunsten der supranationalen, regionalen und lokalen Ebene, Verteilung der Entscheidungsfindungskompetenz auf Akteure der verschiedenen Ebenen sowie eine nichthierarchische Ordnung der Arenen. Darüber hinaus resultieren die Entscheidungen aus einem Prozess fortdauernder, ausführlicher Verhandlungen. Sie werden nicht majoritär oder durch Konsens zwischen den Staaten gefällt.

Die Vertreter des MLG-Ansatzes argumentieren, dass es während des Integrationsprozesses zur Vernetzung der relevanten Akteure der subnationalen, nationalen und EU-Ebene und zu Kompetenzüberschneidungen kommt, da die Politikfelder wechselseitig abhängig sind.²⁷⁶

Diese Interdependenzen vergrößern sich mit fortschreitender Integration auf horizontaler und vertikaler Ebene: zwischen den einzelnen EU-Mitgliedstaaten, den mitgliedstaatlichen Regierungsebenen sowie den funktionalen Teilbereichen der jeweiligen Politikfelder. Deshalb werden einseitige Problemlösungen unmöglich und hierarchische Entscheidungen zunehmend unpassend.²⁷⁷

Wie erwähnt, sind die politischen Arenen meist nichthierarchisch miteinander verbunden.²⁷⁸

Die nationalen Regierungen und Arenen sind zwar bedeutsam für die Präferenzbildung, und die Mitgliedstaaten sind der wichtigste Akteur auf europäischer Ebene, doch können sie den dortigen Entscheidungsprozess wegen der Aufteilung der Kompetenzen zwischen den Ebenen nicht mehr monopolisieren.²⁷⁹ Der Verhandlungsspielraum der Regierungen ist eingeschränkt. Dies kann für sie jedoch auch ein Vorteil sein, wenn sie bei Verhandlungen auf der europäischen Ebene auf vorhandene innerstaatliche Widerstände gegenüber den diskutierten Entscheidungen und ihr begrenztes Verhandlungsmandat verweisen und so ein den eigenen Präferenzen entsprechendes Ergebnis erzielen. Außerdem können sie bei Widerständen gegen ge-

²⁷³ Vgl. Mayntz 2004: 7; Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2004: 99ff.

²⁷⁴ Hooghe/Marks 2001: 2. Vgl. auch Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2004: 103; Hooghe/Marks 2003: 234.

²⁷⁵ Vgl. u.a. Kaiser/Prange 2002: 2; Bache/Flinders 2004: 383; Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2004: 103f.

²⁷⁶ Vgl. Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2004: 102; Hooghe/Marks 2001: 3f; Schäfer 2002: 32.

²⁷⁷ Vgl. Bache/Flinders 2004: 3; Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2004: 102; Hooghe/Marks 2001: 3f.

²⁷⁸ Vgl. Hooghe/Marks 2001: 4; Rosamond 2000: 111.

²⁷⁹ Vgl. Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2004: 101.

setzliche Regelungen auf nationaler Ebene argumentieren, dass sie supranational durch Vereinbarungen gebunden und zu diesen verpflichtet sind. Hier offenbart sich ein „Paradox der Schwäche“: Regierungen können vorhandene oder nur vorgegebene Bindungen vorbringen, um sich unerwünschten Verpflichtungen zu entziehen.²⁸⁰

Außerdem kann es zu einem Loyalitätstransfer hin zur supranationalen Ebene kommen, wenn dies den Mitgliedstaaten als die billigste Lösung erscheint oder sie so ein politisches Ziel erreichen können. Das bedeutet auch, dass die mitgliedstaatlichen Regierungen den Handlungsspielraum ihrer Nachfolger für lange Zeit begrenzen können, indem sie auf der europäischen Ebene bestimmten Politiken zustimmen. Darüber hinaus können sie Informationen für die subnationale Ebene selektieren und bei nationalen Wahlen durch den Verweis auf die EU politische Konsequenzen von Entscheidungen vermeiden.²⁸¹

Die supranationalen Institutionen haben großen Einfluss auf die Entscheidungsprozesse der EU. Sie können unabhängig auf diese einwirken.²⁸² Zunehmend operieren auch die Akteure der subnationalen Ebene auf der europäischen. Zum einen gründen manche Regionalregierungen (z.B. deutsche Bundesländer) eigene Büros in Brüssel. Zum anderen bilden ressourcenstarke Interessengruppen transnationale Vereinigungen, so dass - unter Umgehung der eigenen Regierungen - direkte Verbindungen zu EU-Beamten möglich werden. Außerdem fordern die subnationalen Akteure von ihren Regierungen zunehmend schnellere, qualitativ bessere und umfangreichere Informationen bezüglich europäischer Entscheidungsprozesse ein.²⁸³

Die Autonomie der subnationalen Akteure wird im MLG-Ansatz jedoch dahingehend überschätzt, dass deren Mobilisierung auf EU-Ebene teils mit einem entsprechenden Einfluss gleichgesetzt wird.²⁸⁴ Hooghe und Marks weisen anhand der europäischen Strukturpolitik nach, dass trotz einer Kompetenzverlagerung von der nationalen zur sub- und supranationalen Ebene nicht alle subnationalen Akteure die EU-Ressourcen und neuen Netzwerke nutzen können, um ihre Autonomie zu vergrößern, weshalb einige Regierungen (z.B. Großbritannien, Griechenland) ihre *Gatekeeping*-Funktion beibehalten hätten.²⁸⁵

Die Ursache dafür sind die teils geringen politischen und finanziellen Ressourcen der subnationalen Akteure, die ausschlaggebend dafür sind, inwieweit sie ihre Regierungen nach wie vor als „*gate-keeper*“ nutzen müssen.²⁸⁶ Dennoch können die dargestellten Veränderungen eine

²⁸⁰ Jachtenfuchs/Kohler-Koch (2004: 92) zitieren Grande 1996, im Original hervorgehoben. Vgl. daneben George 2004: 114; Hooghe/Marks 2001: 72.

²⁸¹ Vgl. George 2004: 115; Hooghe/Marks 2001: 72ff.

²⁸² Vgl. Pollack 1998: 247f; Pierson mit einem historisch-institutionalistischen Ansatz (1998: 36).

²⁸³ Vgl. u.a. Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2004: 104.

²⁸⁴ Vgl. George 2004: 107.

²⁸⁵ Vgl. Hooghe/Marks 2001: 3f.

²⁸⁶ Vgl. Hooghe/Marks 2001: 3f; Kaiser/Prange 2002:3; George 2004: 115; Pollack 2005: 384.

Dynamik hervorrufen, die aufgrund funktionaler Spillover-Prozesse zu weiteren Integrations-schritten führen kann.

Da die Ressourcen somit innerhalb der EU verteilt sind und jede Akteursebene über wichtige, zur Entscheidungsfindung erforderliche Ressourcen verfügt, die nur schwer zu zentralisieren sind, stellen im MLG-Ansatz nur dezentrale Verfahren, die auch die Ressourcen subnationaler Akteure nutzen, den jeweiligen Problemen entsprechende Strategien dar.²⁸⁷ Insgesamt führen die nichthierarchische Natur des Mehrebenensystems und die machtvolle Position der Regierungen auf der EU-Ebene dazu, dass „bargaining capacities and skills [...] and not hierarchical power“²⁸⁸ das Verhandlungssystem bestimmen. Da die Kompetenzen und Funktionen der verschiedenen Ebenen nicht genau fixiert sind, kann dies zu einem „Wettkampf“ um diese führen, so dass das Governance-Muster der EU dynamisch ist und über die Zeit hinweg in den einzelnen Policy-Arenen variieren kann.²⁸⁹

Es bleibt festzuhalten, dass der Schwachpunkt des Governance-Ansatzes die Annahme der Kooperationsbereitschaft der Akteure zur Problemlösung ist, da auf Interessen- und Machtfragen nicht eingegangen wird.²⁹⁰ Er blendet aus, dass das Regieren auf der europäischen Ebene nicht primär an der größtmöglichen Effektivität orientiert ist. Folglich wird die institutionelle Ausgestaltung der Governance-Formen nicht so sehr von einer Problemlösungslogik, sondern vielmehr von der strategischen Interaktion der beteiligten Akteure und Machtverschiebungen zwischen ihnen determiniert.²⁹¹

Mayntz verweist darauf, dass es durch den Wegfall der Differenz zwischen Steuerungssubjekt und –objekt schwierig sei, mithilfe des Governance-Ansatzes die Steuerungsproblematik in der EU systematisch zu analysieren. Das zentrale Problem dabei sei das selektive Erkenntnisinteresse an der Problemlösung, das aus der Konzeption von Governance als das an der Lösung kollektiver Probleme orientierte Handeln folgt.²⁹² Hier äußere sich der „funktionalistische Fehlschuss“,²⁹³ existierende Institutionen seien nur im Interesse der Lösung kollektiver Probleme entstanden. Dies sei jedoch verkürzt, da es nicht nur um die Lösung solcher Probleme, sondern immer auch um den Gewinn oder den Erhalt von Macht gehe. Zudem seien bei der Entstehung, Art und Weise des Operierens internationaler Institutionen immer auch die partikularen Interessen einzelner Staaten bzw. mächtiger Wirtschaftsakteure von Bedeutung.

²⁸⁷ Vgl. Kaiser/Prange 2002: 3; Schäfer 2002: 3f.

²⁸⁸ Kaiser/Prange 2002: 3.

²⁸⁹ Vgl. Kohler-Koch 1999: 32; Kaiser/Prange 2002: 3.

²⁹⁰ Vgl. Schäfer 2002: 32, 37.

²⁹¹ Vgl. Mayntz 2004: 8; Schäfer 2002: 38. *Ähnlich* Citi/Rhodes 2007.

²⁹² Vgl. Mayntz 2004: 7.

²⁹³ Mayntz 2004: 8.

Scharpf betont diesbezüglich, dass die institutionelle Legitimität der EU im Prinzip nur Entscheidungen ermöglicht, „die den permissiven Konsens der Wähler in den Mitgliedstaaten nicht nachhaltig verletzen“.²⁹⁴

Für Pollack hängen die Autonomie und der Einfluss der supranationalen Akteure (v.a. EK) von den Entscheidungsregeln ab, wie die politikfeldspezifischen Präferenzen zwischen den Mitgliedstaaten und den supranationalen Akteuren verteilt sind, über welche Informationen sie verfügen und welchen Einfluss die verschiedenen Interessengruppen auf der EU-Ebene besitzen.²⁹⁵ Durch den Verflechtungscharakter des europäischen Mehrebenensystems gibt es nicht nur Steuerungsprobleme, sondern auch Möglichkeiten zum strategischen Umgang mit den institutionellen Regeln.²⁹⁶

Aus normativer Sicht wirft der Ansatz vor allem Fragen hinsichtlich der demokratischen Legitimität auf. Benz kritisiert, dass teilweise einfach unterstellt werde, dass mit Netzwerken die Effektivität des kollektiven Handelns im europäischen Mehrebenensystem erhöht werden könne, dass die Beteiligung Privater in Netzwerken bereits die demokratische Legitimität sichere und eine verbesserte Effektivität eine begrenzte Legitimität ausgleiche.²⁹⁷ Es bestehe jedoch die Notwendigkeit der Verbindung offener Verhandlungssysteme, die diskursive Willensbildung erlauben, mit funktionierenden Repräsentationsbeziehungen innerhalb der beteiligten staatlichen und gesellschaftlichen Organisationen

3. Historische Einordnung

In diesem Kapitel wird die historische Entwicklung des europäischen Beschäftigungsregimes erörtert, die seit Beginn dynamisch in verschiedenen Etappen, mit je eigenen Prioritäten, zugrunde liegenden Logiken und auf bestimmten thematischen Gebieten erfolgte. Sie vollzog sich parallel zur europäischen Sozialpolitik und war besonders in den ersten Jahrzehnten kongruent mit dieser, da die sozialpolitischen Entscheidungen häufig den Beschäftigungsbereich betrafen.

Im Zentrum der Untersuchung stehen die jeweiligen Ziele, Rechtsgrundlagen und Governance-Formen der regulativen und distributiven Struktur des Regimes. Es wird gezeigt, dass verschiedene Faktoren für die Entwicklung des Beschäftigungsregimes von großer Bedeutung waren. Dazu zählen neben institutionellen, politischen, sozioökonomischen und exogenen

²⁹⁴ Scharpf 2002: 84.

²⁹⁵ Vgl. Pollack 1998: 221.

²⁹⁶ Vgl. Benz 2004: 24.

²⁹⁷ Vgl. Benz 2004: 26.

Faktoren besonders die supranationalen, nationalen und subnationalen Akteure mit ihren Interessen, Präferenzen und Strategien.²⁹⁸

3.1 Die europäische Beschäftigungspolitik

3.1.1 Von den Römischen Verträgen bis zum Vertrag von Maastricht

Die Anfänge des europäischen Beschäftigungsregimes liegen im 1957 paraphierten Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft²⁹⁹ (EWGV), dessen Ziel die Schaffung eines Gemeinsamen Marktes innerhalb Europas war. Die Basis dieses Marktes sollte der freie Verkehr von Produkten (Güter, Dienstleistungen) und Produktionsfaktoren (Kapital, Arbeit) bilden. Der EWGV war überwiegend ökonomisch ausgerichtet, weil seine Unterzeichner der Meinung waren, dass die wirtschaftliche Integration Europas durch die bestmögliche Allokation der Ressourcen mittel- bis langfristig zu einer „optimum rate of economic growth and thus an optimum social system“³⁰⁰ im Gemeinsamen Markt führen würde. Die Vertragspartner ließen die Sozialpolitik bei den nationalen Wohlfahrtsstaaten und billigten sie in der EG nur als humanitäres Ziel. Dies war im Ohlin-Report begründet, nach dem die sozialpolitischen Differenzen zwischen den Staaten „were sustainable, so that harmonisation of welfare states was deemed unnecessary“.³⁰¹ Die EWG besaß jedoch eine soziale Dimension, denn eine gemeinschaftliche Sozialpolitik galt dann als Ziel bzw. Erfordernis der EG, wenn sie half, den Gemeinsamen Markt zu errichten, Wettbewerbsverzerrungen abzubauen und negative Erscheinungen des sektoralen Wandels abzuschwächen.

Zwar beließ der Vertrag die Zuständigkeit für die Beschäftigungspolitik grundsätzlich bei den EG-Mitgliedstaaten, doch enthalten die Sozialvorschriften (Art. 117-122 EWGV) beschäftigungspolitische Bezüge.³⁰² Sie dienen dem freien Verkehr der Arbeitnehmer in der EG und sollen den nationalen und gemeinschaftlichen Arbeitnehmern in jedem EG-Staat dieselben Rechte garantieren. Überdies ist es der Gemeinschaft erlaubt, Maßnahmen der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Beschäftigungspolitik durch Studien, Meinungen und Konsultationen zu ergänzen und zu stützen (Art. 117 EWGV, Art. 118 Abs. 2 EWGV; jetzt Art. 156 AEUV), um

²⁹⁸ Vgl. Heidenreich/Zeitlin 2009: 7; Heidenreich 2009: 23; Pochet 2005: 38; Rhodes 2005: 280; Ashiagbor 2005: 72.

²⁹⁹ Der EWGV ist Teil der Römischen Verträge. Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft wird seit dem Vertrag von Maastricht (1992) Europäische Gemeinschaft (EG) genannt. Nachfolgend wird „EG“ genutzt, wenn der seit Maastricht für alle drei Gemeinschaften verwendete allgemeinere Ausdruck EU aus juristischen oder historischen Gründen unpassend erscheint.

³⁰⁰ Barnard 2006: 5. Siehe auch Ellis 2005: 21.

³⁰¹ Pochet 2007: 2. Vgl. daneben Kenner 2003: 1.

³⁰² Vgl. dazu und nachfolgend Barnard 2006: 4; Ashiagbor 2005: 90.

die Arbeits- und Lebensbedingungen in der EWG zu verbessern.³⁰³ Die Kommission soll die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in diesem Bereich fördern, indem sie dafür sorgt, dass diese ihre sozialpolitischen Aktivitäten auf den Gebieten Ausbildung, Arbeitsbedingungen und soziale Sicherheit besser abstimmen (Art. 118 EWGV, jetzt Art. 156 AEUV).

Eindeutig beschäftigungsbezogen ist auch Art. 119 EWGV (jetzt Art. 157 AEUV), der den Grundsatz der Lohngleichheit für Männer und Frauen festlegt.³⁰⁴ Da die materielle Ausgestaltung, das Ausmaß und die damit verbundenen Kosten der Sozialpolitik in der Gemeinschaft zum Zeitpunkt der Vertragsunterzeichnung von einer großen Diversität gekennzeichnet waren, zielte der Grundsatz der Lohngleichheit darauf ab, innerhalb der EWG Wettbewerbsverzerrungen abzubauen. Die vertragliche Verankerung ging auf Frankreich zurück, das wettbewerbspolitische Bedenken anmeldete, da es bereits zu Zeiten der Vertragsverhandlungen eine umfangreiche sozialpolitische Rechtsetzung besaß. Den französischen Arbeitnehmern stand ein im Vergleich zu den anderen EG-Mitgliedstaaten länger bezahlter Urlaub zu. Die Lohngleichheit zwischen den Geschlechtern war gesetzlich verankert. Deshalb wurde von französischer Seite befürchtet, dass die verglichen mit den anderen EG-Mitgliedstaaten höheren sozialen Kosten zu einem komparativen Nachteil der französischen Güter und zu einer Schwächung ihrer Wettbewerbsfähigkeit im Gemeinsamen Markt führen würden.³⁰⁵

Außerdem besitzt die EG von Anfang an durch die subsidiären Kompetenznormen des EWGV die Möglichkeit, beschäftigungspolitische Maßnahmen zu beschließen. Danach darf sie zur Verwirklichung eines Vertragsziels auch im Falle einer fehlenden ausdrücklichen Befugnis eingreifen (Art. 235 EWGV, jetzt Art. 352 AEUV) und Rechts- und Verwaltungsvorschriften angleichen, wenn sich dies unmittelbar auf den Gemeinsamen Markt auswirkt (Art. 100 EWGV, jetzt Art. 115 AEUV).³⁰⁶

Es ist festzuhalten, dass der EWG-Vertrag im Hinblick auf die sozialen Werte der Wirtschaftsgemeinschaft lediglich allgemeine Statements enthielt, wobei sich auf die im internationalen Recht begründeten sozialen Rechte berufen wurde. Die sozialpolitischen Vorschriften waren „eher feierliche Erklärungen als konkrete Handlungsaufträge“.³⁰⁷ Von fassbarer Substanz war für Barnard nur Art. 119 EWGV.³⁰⁸ Die Ursache dafür war, dass für die EWG-Begründer die graduelle Vereinheitlichung der mitgliedstaatlichen Sozialsysteme ein sich von selbst einstellendes Beiprodukt der ökonomischen Integration war und nicht ein aktiv einzu-

³⁰³ Vgl. Rhodes 2005: 285; Sciarra 2004a: 165; Kilpatrick 2002: 489; Falkner 2000: 280.

³⁰⁴ Vgl. Barnard 2006: 4; Rust 2005: 17; Rhodes 2005: 285; Barnard 2004: 179; Kilpatrick 2002: 490.

³⁰⁵ Vgl. Barnard 2006: 6, 51f; Ellis 2005: 20f.

³⁰⁶ Vgl. Kilpatrick 2006: 6; Falkner et al. 2005: 41-56; Falkner 2000: 281; Kenner 2003: 25.

³⁰⁷ Falkner 2000: 280. *Ähnlich* Barnard 2006; Kenner 2003.

³⁰⁸ Vgl. dazu und nachfolgend Barnard 2006: 4; Rust 2005: 17; Rhodes 2005: 285; Kilpatrick 2002: 490; Kenner 2003: 6.

setzendes Mittel zum Erreichen der sozialen Gerechtigkeit in der Wirtschaftsgemeinschaft. Die der EWG vertraglich zuerkannten sozialen Ziele waren deshalb den Wettbewerbsbedingungen zu- und den ökonomischen Zielen untergeordnet. Trotzdem hatten sie auf die Auslegung des Primär- und Sekundärrechts großen Einfluss.³⁰⁹

Ein weiterer Grund für dieses Programmatische, Appellative und nicht klar Identifizierbare der sozialpolitischen Vorschriften war die Frage des Souveränitätstransfers hin zur supranationalen Ebene und die damit verbundenen Auswirkungen auf das Regieren in den Mitgliedstaaten. Für diese waren und sind die Sozial- und Beschäftigungspolitik wichtig für die Integrität und politische Stabilität des eigenen politischen Systems und bilden den Kern der nationalen Souveränität, den sie nicht gewillt sind, zu schwächen.³¹⁰

Es waren ein Konjunkturabschwung in der EG und „militant mobilisation at national level“³¹¹, die in den 1970er Jahren zu einem partiellen Umdenken der Mitgliedstaaten bezüglich der sozialen Dimension der EWG führten. Ölkrisen hatten europaweit eine Rezession verursacht, deren negative Auswirkungen (z.B. hohe Arbeitslosigkeit) von den erhofften Wachstumseffekten der ökonomischen Integration nicht aufgefangen wurden. Somit entstand bei den Vertragspartnern die Einsicht, dass die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft auch eine *aktive*, supranationale Sozialpolitik benötigte, mit der den Problemen derjenigen begegnet werden konnte, die keine Profiteure der Wirtschaftsintegration waren und die die Rezession direkt traf. Die soziale Dimension der Gemeinschaft galt nicht mehr als passives Beiprodukt, das sich aus einem funktionalen Spillover des Gemeinsamen Marktes ergab. Es setzte sich die Erkenntnis durch, dass eine positive Harmonisierung mittels gemeinschaftlicher Sozialpolitik erforderlich war, um die Ziele der EWG zu erreichen, die der Gemeinsame Markt nicht allein zuwege brachte, wie die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmer. Als Folge begann das goldene Zeitalter der europäischen Sozialpolitik.³¹²

Die Staats- und Regierungschefs der EG beschlossen auf ihrem Gipfel in Paris 1972 ein erstes Soziales Aktionsprogramm (1974-1976), das als soziale Seite des Werner-Plans für eine Währungsunion (1980) und der anvisierten Bildung einer politischen Union galt.³¹³

Mit dem Aktionsprogramm sollten in der EG die Vollbeschäftigung und die Integration der Arbeitgeber und –nehmer in die ökonomischen und sozialen Entscheidungen gefördert sowie die Lebens- und Arbeitsbedingungen verbessert werden. Auf ihm basierten in den 1970er

³⁰⁹ Vgl. Kenner 2003: 7.

³¹⁰ Vgl. Barnard 2006: 7f.

³¹¹ Pochet 2007: 3. Vgl. dazu und nachfolgend Bercusson 2006: 16; Ellis 2005: 21f; Barnard 2006; Kenner 2003.

³¹² Vgl. Pochet 2007: 3; Barnard 2006: 9; Kenner 2003: 24.

³¹³ Vgl. Pochet 2007: 3; Bercusson 2006: 16; Ellis 2005: 22; Kenner 2003: 27.

Jahren diverse sozialpolitische Richtlinien, die faktisch „amounts to employment law“,³¹⁴ da sie z.B. die Gleichbehandlung der Geschlechter im Arbeitsleben bezüglich der sozialen Sicherung und Arbeitsbedingungen und die Wahrung von Arbeitnehmerrechten bei Insolvenz und Massenentlassungen betrafen. Sie festigten den sozialpolitischen Acquis der EU und begründeten zugleich den Kern des europäischen Arbeitsrechts.³¹⁵

Das Ende der 1970er Jahre fiel mit dem des sozialpolitischen „golden age“³¹⁶ zusammen. Nach der Phase der aktiven Rechtsetzung folgte auf EU-Ebene nun eine ohne nennenswerte Sozialregulierungen, da das Gros der entsprechenden Vorschläge zwischen Ende der 1970er bis Anfang der 1990er Jahre scheiterte. Verursacht wurde dies durch das Abstimmungsverfahren in Verbindung mit einem geänderten politischen Kontext. Da alle sozialpolitischen Maßnahmen die Zustimmung jedes Mitgliedstaats im Rat benötigten, war es den Regierungen möglich, die ihren strategischen Interessen entgegenstehenden Initiativen per Veto zu verhindern.³¹⁷ Die neugewählte konservative Regierung Großbritanniens nutzte dies ausgiebig, stand sie doch für einen „neo-liberal turn“.³¹⁸ Sie war gegen den Ausbau der gemeinschaftlichen Sozialpolitik und benutzte die Einstimmigkeitserfordernis, um alle nicht mit ihren Interessen übereinstimmenden sozialpolitischen Regulierungen mittels Veto zu verhindern.

Die Einheitliche Europäische Akte (1986) enthielt neben dem Binnenmarktprogramm zwei neue sozialpolitische Bestimmungen. Das Europäische Parlament hatte in den EEA-Verhandlungen einen umfassenderen Ausbau der sozialen Dimension der EG propagiert, konnte sich damit aber nicht durchsetzen. Auch wenn die Mitgliedsstaaten der supranationalen Ebene keine größere Rolle in der Sozial- und Beschäftigungspolitik zubilligen wollten, wurden die EG-Kompetenzen jedoch ausgebaut.³¹⁹

Mit Art. 118a EWGV (jetzt Art. 153 Abs. 1a AEUV) erhielt die Gemeinschaft das Recht, Maßnahmen zur „minimum harmonisation concerning the health and safety of workers“³²⁰ zu erlassen. Dieser Bereich wurde in den Kontext Arbeitsumfeld gesetzt und so beschäftigungsrelevant. Da der Rat mittels qualifizierter Mehrheit beschließen durfte, war es einzelnen Mitgliedstaaten fortan nicht mehr möglich, solche Gesetzesinitiativen auf europäischer Ebene per

³¹⁴ Barnard 2007: 15. Ähnlich Bercusson 2006: 16 f; Kenner 2003: 25; de Búrca 2001: 138.

³¹⁵ Vgl. Sciarra 2005: 203; Rhodes 2005: 287; Kilpatrick 2006: 6; Pochet 2005: 40; Szyszczak 2000: 199. Das sind die RL 75/117/EWG, RL 76/207/EWG, RL 75/129/EWG, RL 80/987/EWG und RL 91/533/EWG und die Änderungen dieser.

³¹⁶ Pochet 2007: 3. Vgl. Barnard 2006: 9; Kenner 2003: 24.

³¹⁷ Vgl. Barnard 2006: 10; Pochet 2005: 40; Sciarra 2005: 203; Bell 2002: 46; Bercusson 2001: 111.

³¹⁸ Pochet 2007: 3. Gemeinsam mit der Reagan-Regierung in den USA.

³¹⁹ Vgl. Pochet 2007: 3; Barnard 2006: 11.

³²⁰ Falkner et al. 2005: 43. Vgl. Barnard 2006: 11; Pochet 2005: 40; Kenner 2003: 213; Bercusson 2001: 111. In den übrigen Bereichen blieb es beim Einstimmigkeitsprinzip.

Veto zu verhindern. In den Folgejahren zeigten sich die Auswirkungen dieses neuen Gebietes und des mit der neuen Abstimmungsregel einhergehenden Machtgewinns der EU-Ebene.

Seither kann die Kommission, wenn der Gegenstand es erlaubt, Art. 118a EWGV als Rechtsgrundlage für beschäftigungspolitische Regelungen nutzen und so der Einstimmigkeitserfordernis der subsidiären Kompetenznormen ausweichen. Dies tat sie, indem sie den Artikel in den späten 1980er und frühen 1990er Jahren bei etlichen arbeitsrechtlichen Rahmen- und Mindeststandardrichtlinien in den Bereichen Gesundheit und Sicherheit bei der Arbeit und Arbeitszeit bis an seine Grenzen interpretierte. In der Literatur wird diesbezüglich von einem „treaty-base-game“³²¹ der EK gesprochen, da sie durch die Wahl der vertraglichen Basis ein mögliches Veto der Mitgliedstaaten umging und diese sozusagen „vertraglich ausspielte“.

Eine weitere Neuerung der EEA mit Bedeutung für das beschäftigungspolitische EU-Regime war das Recht der Kommission, den Sozialen Dialog zwischen den Arbeitgebern und den Gewerkschaften auf EG-Ebene zu fördern (Art. 118b EWGV, jetzt Art. 154 AEUV).³²² Auf dieser Basis entwickelte sich ein Sozialer Dialog, der z.B. zur Unterzeichnung eines Sozialabkommens zwischen den europäischen Sozialpartnern führte, das später Eingang in das Sozialprotokoll des Maastrichter Vertrags fand.

In den späten 1980er und frühen 1990er Jahren vollzog sich eine Neuausrichtung des sozialpolitischen Steuerungsansatzes der Gemeinschaft. Die Harmonisierung war nicht mehr länger Mittel, sondern Ziel. Es sollten nicht mehr alle Standards mittels Recht harmonisiert, sondern ein „floor of basic rights“³²³ bestimmt werden, den die EG-Mitgliedstaaten nicht unterschreiten durften. Ihnen war es jedoch erlaubt, weitergehende Maßnahmen einzuführen oder zu erhalten, soweit sie mit dem Vertrag übereinstimmten. Seither gilt der Schutz der Arbeit als Wert an sich, den die Gemeinschaft bewahren soll. Die europäische Sozialpolitik orientierte sich verstärkt an den sozialen Grundrechten. 1989 beschlossen die EG-Staats- und Regierungschefs die Unionscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer, die die Basis für die Vereinbarung über die Sozialpolitik des Maastrichter Vertrags war und von einem Aktionsprogramm begleitet wurde.³²⁴ Die Gemeinschaft nutzte für die sozialen Grundrechte meist weiche Steuerungsinstrumente, für Themen mit vertraglicher Verankerung (z.B. Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer, Lohngleichheit) aufgrund ihrer Kompetenz meist hartes Recht.

³²¹ Rhodes 2005: 287. Vgl. dazu ausführlich Falkner et al. 2005: Kapitel 5, 6, 7; Pochet 2007: 3; Barnard 2006: 12, 67; Kenner 2003: 99.

³²² Vgl. Pochet 2007: 3.

³²³ Barnard 2006: 12. *Ähnlich* Pochet 2007: 3; Kenner 2003: 72.

³²⁴ Vgl. Kenner 2003: 73. Für Bercusson ist die Charta „a part of the evolution of the European Community towards the European Union in the context of the 1992 Single Market Programme“ (2006: 18).

Insgesamt ist festzuhalten, dass wegen der fehlenden EU-Kompetenz bis zum Beginn der 1990er Jahre nur begrenzt Arbeitsrichtlinien verabschiedet wurden. Die beschlossene Sozialpolitik betraf jedoch meist auch den Bereich Beschäftigungspolitik, da sie Themen wie die Lohngleichheit von Männern und Frauen und deren Gleichbehandlung am Arbeitsplatz, Massenentlassungen, Arbeitszeitregelungen sowie die Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer betrafen. Zudem entwickelte sich in den 1980er Jahren zwischen den Gerichten der EU-Mitgliedstaaten und dem EuGH ein „rechtspolitischer Dialog“ bezüglich einiger Gleichbehandlungsrichtlinien der 1970er Jahre, der für die Beschäftigungspolitik der Staaten bedeutsam war, hatte er doch großen Einfluss auf deren beschäftigungspolitische Entscheidungen.³²⁵

3.1.2 Die Verträge von Maastricht und Amsterdam

Die europäische Agenda der 1990er Jahre und damit auch die Verhandlungen zu den Verträgen von Maastricht und Amsterdam wurden von verschiedenen politischen, ökonomischen und exogenen Faktoren beeinflusst. Mehrere Ölschocks hatten in den 1980er und 1990er Jahren zu ökonomischen Rezessionen geführt. Die dadurch verursachte europaweite Arbeitslosigkeit wurde durch die Globalisierung und den sektoralen Wandel hin zum dritten Sektor als Ausdruck sich verändernder Wirtschaftsstrukturen verstärkt. Daneben wurden die Vertragsverhandlungen von den politischen Akteuren maßgeblich beeinflusst. Beitritte zur EU und Neuwahlen in den Mitgliedstaaten veränderten immer wieder die Konstellationen und dadurch die Strategien der Akteure, und es öffneten oder schlossen sich Zeitfenster für Veränderungen der Sozial- und Beschäftigungspolitik auf europäischer Ebene.³²⁶

Der Maastrichter Vertrag (1992) enthielt Modifikationen und Neuerungen, die teils direkt und indirekt von Bedeutung für den Bereich der Beschäftigungspolitik waren. So wurden ein hohes Beschäftigungsniveau (Art. 2 EUV, jetzt Art. 3 EUV) und die Förderung des nichtinflationären Wachstums (Art. 2 EGV, jetzt Art. 3 EUV) zu Zielen der Gemeinschaft.³²⁷ Um dies zu erreichen, wurden die Gemeinschaftstätigkeiten erweitert (Art. 3 EGV, jetzt Art. 2-6 AEUV). Die EU erhielt in dem neuen Kapitel zur Bildung, Ausbildung und Jugend (Art. 126-127 EWGV, jetzt 165-166 AEUV) zusätzliche Kompetenzen. Daneben wurden die den ESF betreffenden Artikel in drei (Art. 146-148 EGV, jetzt Art. 162-164 AEUV) komprimiert.

Während der Vertragsverhandlungen sprachen sich einige Regierungen für eine zentrale Regulierung der Beschäftigungspolitik und qualifizierte Mehrheitsentscheidungen für die meis-

³²⁵ Vgl. Barnard 2006: 15; Ashiagbor 2005: 91; Kilpatrick 2006: 4; Bell 2002: 43; Falkner 2000: 289.

³²⁶ Vgl. Barnard 2006: 16. *Ähnlich* Kenner 2003: 71f.

³²⁷ Vgl. Barnard 2006: 17. Im Lissabon-Vertrag 2007 wird in Art. 3 EUV auf Vollbeschäftigung, ein ausgewogenes Wirtschaftswachstum und Preisstabilität abgezielt.

ten Beschäftigungsbereiche aus, da sie eine regulative Abwärtsspirale und ein „race to the bottom“ aufgrund des sich vertiefenden Binnenmarktes verhindern wollten.³²⁸ Zu solch einem Kompetenztransfer kam es jedoch nicht, da das Gros der EU-Mitgliedstaaten dagegen war, weil im Maastrichter Vertrag die Europäische Währungsunion besiegelt werden sollte. Um daran teilnehmen zu können, mussten Konvergenzkriterien erfüllt werden, wofür die Mitgliedstaaten ihre autonome beschäftigungspolitische Steuerungsfähigkeit nutzen wollten, da sie eng mit der ökonomischen Performanz verbunden ist.³²⁹ Zudem wurde der Ausbau der EU-Kompetenz auf dem Gebiet der Sozialpolitik diskutiert, was jedoch besonders von britischer Seite bis zuletzt abgelehnt wurde. Im Ergebnis der Verhandlungen kam es dazu, dass elf der zwölf EG-Mitgliedstaaten (außer Großbritannien) ein Abkommen zur Sozialpolitik abschlossen, das als Sozialprotokoll an den Maastrichter Vertrag angehängt wurde. So wurde das „Ja“ Großbritanniens zum Vertrag gesichert.³³⁰

Das Sozialprotokoll enthielt Vorschriften, durch die die Kompetenz der Union auf neue sozialpolitische Bereiche ausgedehnt wurde, für die nur die qualifizierte Mehrheitsentscheidung galt.³³¹ Dazu zählten z.B. die Verbesserung des Arbeitsumfeldes zum Schutz der Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer, berufliche Eingliederung von Arbeitsmarktoutsidern, Chancengleichheit bzw. Gleichbehandlung von Männern und Frauen am Arbeitsplatz. Die Themen Entlohnung, Vereinigungs- und Streikrecht und das Recht zur Durchsetzung von Aussperrungen wurden explizit ausgeschlossen. Zudem enthielt das Protokoll ein neues, korporatistisches Entscheidungsverfahren. Es basierte auf dem oben erwähnten Sozialabkommen der europäischen Sozialpartner.³³² Damit bekamen diese das Recht zum Abschluss vertraglicher Abkommen, deren Durchführung „entweder nach den jeweiligen Erfahrungen und Geflogenheiten der Sozialpartner und der Mitgliedstaaten oder [...] durch einen Beschluss des Rates auf Vorschlag der Kommission“ (Art. 139 Abs. 2 EGV, jetzt Art. 155 Abs. 2 AEUV) erfolgt.³³³ Es ist den EU-Mitgliedstaaten erlaubt, den Sozialpartnern auf deren gemeinsamen Antrag die Durchführung bestimmter Richtlinien zu übertragen.

Der Kommission war es vor den Verhandlungen zum Vertrag von Maastricht gelungen, die europäischen Sozialpartner für die Einführung des korporatistischen Verfahrens in den Vertrag zu gewinnen. Sie betonte, dass die Einführung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen schnellere Ratsentscheidungen ermögliche und gewann dadurch die europäischen Arbeitgeber

³²⁸ Vgl. Rhodes 2005: 286.

³²⁹ Vgl. Ashiagbor 2005: 103.

³³⁰ Siehe zum rechtlichen Status eines Opt-outs unter anderem Barnard 2006: 17f, 68ff.

³³¹ Vgl. Falkner et al. 2005: 44f; Bercusson 2006:20; Barnard 2006: 17f; Kilpatrick 2006: 4; Szyszczak 2000:201.

³³² Vgl. Pochet 2007: 4, Bercusson 2006: 20.

³³³ Vgl. Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2003: 30; Rhodes 2005: 284; Pochet 2005: 41; Sciarra 2004a: 165.

(UNICE, CEEP), hatten diese doch bis dahin auf langwierige, schwierige Beschlüsse (Einstimmigkeitserfordernis) gesetzt.³³⁴ Dahingegen ging es dem Europäischen Gewerkschaftsbund (EGB) um die Sicherung der verschiedenen nationalen Systeme der industriellen Beziehungen. Dies legt die These nahe, dass es der EK vor allem durch den geänderten institutionellen Kontext (Ausbau der qualifizierten Mehrheitsentscheidung) gelang, die Sozialpartner auf der EU-Ebene von diesem korporatistischen Entscheidungsmuster zu überzeugen und mit ihnen eine Koalition zu bilden, die ihre Interessen in den Vertragsverhandlungen von Maastricht durchsetzen konnte.

Das Verfahren ist bisher selten genutzt worden und gilt deshalb als eher ineffektiv. Verursacht wird dies unter anderem davon, dass „the European employers´ organisations are reluctant in many cases to engage in social dialogue“.³³⁵ Jedoch hat das Verfahren geholfen, in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre trotz britischer Opposition europaweite beschäftigungspolitische Initiativen einzuleiten und Vereinbarungen zu erzielen.³³⁶ Zudem ist es durch dieses Entscheidungsverfahren zur formalen Aufwertung der europäischen Sozialpartner gekommen. Die Kommission hat an Macht gewonnen, da sie die Sozialpartner zu politischen Initiativen anregt und sie mit den erforderlichen Ressourcen (Infrastruktur, Informationen) versorgt, ohne die ihnen oft gar keine Vereinbarungen möglich wären.

Die Zeit nach dem Beschluss des Maastrichter Vertrags, in der dieser in den EU-Mitgliedstaaten ratifiziert werden musste, war von teils heftigen Debatten auf nationaler Ebene gekennzeichnet. Das Vertragswerk wurde besonders dahingehend kritisiert, dass es die in den Mitgliedstaaten bestehende Problematik einer anhaltend hohen Arbeitslosigkeit ausblendete.³³⁷ Es gab diesbezüglich keine Antwort. Den Mitgliedstaaten war durch die beschlossene EWU zugleich die Möglichkeit genommen, dieser Problematik mittels eigenständiger Wechselkurs- und Geldpolitik zu begegnen. Letztlich kam es in Dänemark so weit, dass der Maastrichter Vertrag per Referendum abgelehnt wurde. Das führte zu einer Legitimationskrise in der EU, die nicht nur die angestrebte Währungsunion gefährdete, sondern auch den Konsens für die Europäische Integration an sich.³³⁸

Es ergaben sich „new coordination needs ´in areas where legal competences rest with the member states“.³³⁹ Der Europäische Rat beschloss ein beschäftigungspolitisches Aktionsprogramm und forderte die Delors-Kommission auf, sich mit dem Themenkomplex Beschäfti-

³³⁴ Vgl. dazu und nachfolgend Falkner 2000: 286; Trubek/Trubek 2005a:347; Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2003: 30.

³³⁵ Bercusson 2006: 20.

³³⁶ Vgl. dazu und nachfolgend Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2003: 31, 34; Rhodes 2005: 290; Bercusson 2001: 115.

³³⁷ Die EU-Arbeitslosenquote (ALQ) betrug 1993 10,1% (% der Arbeitskräfte 15-64). Vgl. EC 2003: 209.

³³⁸ Vgl. Zeitlin 2007; Ashiagbor 2005: 89; Schäfer 2005: 14.

³³⁹ Kay/Ackrill 2007: 362. Im Original hervorgehoben. Vgl. Borrás/Jacobsson 2004: 186.

gung und Wachstum zu befassen. Die EK tat dies und startete einen Prozess, mit dem sie die EU-Mitgliedstaaten überzeugen wollte, ihre Politiken auf diesen Gebieten zu überdenken.³⁴⁰

Um dies zu erreichen und die Vertragsratifizierung inklusive EWU abzusichern, beschäftigte sich die Kommission fortan aktiv mit der Problematik der hohen Arbeitslosigkeit in den EU-Mitgliedstaaten und den Folgen für die Währungsunion. Für den Überzeugungsprozess nutzte sie das Weißbuch „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“,³⁴¹ das zur Sozialpolitik³⁴² sowie das Grünbuch zur Europäischen Sozialpolitik.³⁴³

Von großer Bedeutung für die weitere Entwicklung des beschäftigungspolitischen Regimes der EU war das Weißbuch „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“. In ihm propagierte die EK ein anderes beschäftigungspolitisches Steuerungsziel: die Förderung der Beschäftigung und nicht mehr des Beschäftigungsschutzes.³⁴⁴ Im Weißbuch legte die Delors-Kommission die Verknüpfung von europaweiter Arbeitslosigkeitsproblematik, ökonomischer Integration und angestrebter Währungsunion ausführlich dar. Sie betonte, dass die nationalen Beschäftigungsquoten gesteigert werden könnten, wenn die Beschäftigungspolitik der EU-Mitgliedstaaten supranational koordiniert werden würde. Zudem sollten die Staaten ihre aktive Arbeitsmarktpolitik ausbauen und einen Mix von angebots- und nachfrageseitigen Policy-Strategien und -Instrumenten nutzen.³⁴⁵

Ashiagbor sieht als Hauptgrund dafür, dass die Kommission eine zentrale, europäische Lösung des Beschäftigungsproblems befürwortete, deren strategisches Eigeninteresse: „The conceptualisation of European unemployment in such a way that a `European` solution was deemed necessary may owe much to the Commission’s strategic attempts to expand its own role.“³⁴⁶

Im Ergebnis stimmten die EU-Mitgliedstaaten der These zu, dass umfangreiche sozial- und beschäftigungspolitische Reformen notwendig waren, um das Problem der Arbeitslosigkeit anzugehen. Bezüglich der Frage „how to combat persistently high unemployment“³⁴⁷ gingen die Meinungen jedoch auseinander. Im Zentrum der Diskussion stand die Wahl der Ebene, Strategie und Mittel: zentral vs. dezentral und Nachfrage- vs. Angebotspolitik. Die Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten sprach sich gegen eine europäische Nachfragepolitik im Sinne von

³⁴⁰ Szyszczak 2000: 201. Im Original hervorgehoben. Vgl. auch Zeitlin 2007: 1; Rhodes 2005: 290.

³⁴¹ Vgl. EC 1993.

³⁴² Vgl. EC 1994.

³⁴³ Vgl. EC 1993 a.

³⁴⁴ Vgl. Ashiagbor 2001: 311.

³⁴⁵ Vgl. Barnard 2006: 21, 107; Pochet 2005: 47; Regent 2003: 192f.

³⁴⁶ Ashiagbor 2005: 88.

³⁴⁷ Zeitlin 2007: 1. Vgl. dazu und nachfolgend auch Barnard 2006: 107.

Keynes³⁴⁸ (Erhöhung der supranationalen Investitionen in den öffentlichen Sektor und die Infrastruktur) aus, da sie nicht nur den Verlust ihrer autonomen Steuerungsfähigkeit fürchteten, sondern auch den Machtverlust zu Gunsten der Kommission (Ressourcenzuwachs). Sie verwiesen zudem auf die großen nationalen Systemunterschiede, aufgrund derer ein Wettbewerb zwischen ihnen erfolgreicher als ein gemeinsames Vorgehen erschien. Da sich dieser Wettbewerb jedoch nicht positiv auf die Arbeitslosigkeitsproblematik auswirkte, nahm der Widerstand der EU-Mitgliedstaaten ab und sie stimmten auf dem Essen-Gipfel 1994 einem multilateralen Monitoring-Prozess der nationalen Beschäftigungspolitiken zu, dem Essen-Prozedere.³⁴⁹

Die Staaten verpflichteten sich zu mehrjährigen Beschäftigungsprogrammen, die von der Kommission überwacht wurden, welche nichtbindende Empfehlungen aussprechen konnte. Die Basis des Verfahrens bildeten fünf Schwerpunkte: Qualifizierung der Arbeitskräfte, Senkung der Lohnnebenkosten, Steigerung der Beschäftigungsintensität des Wachstums, aktive Arbeitsmarktpolitik, Arbeitsmarktintegration von Problemgruppen.³⁵⁰

Das Prozedere war sehr unverbindlich, da sich die Staats- und Regierungschefs nicht auf eine einheitliche Strategie einigen konnten. Dies spiegelt sich in den Schwerpunkten der Regierungen (konservativ, sozialdemokratisch) wider: proaktive/nachfrageseitige und deregulierende Elemente, die für die Spannungslinie Regulierung-Deregulierung stehen. Trotz der hohen Unverbindlichkeit des Verfahrens und der nicht gelösten Frage der Mittelwahl war das Essen-Prozedere bedeutsam für die Regimeentwicklung, war es doch ein Vorläufer der EBS. Zudem hatte es Folgen für die Akteursebene. Dort konsolidierte sich allmählich eine Koalition aus „key actors within the Commission, the European Parliament, and Member State governments“³⁵¹, die sich für eine aktivere Rolle der EU auf dem Gebiet der Beschäftigungspolitik aussprach. Der Essen-Beschluss zeigte den mitgliedstaatlichen Regierungen zudem die Möglichkeit, ihre Aktivitäten auf europäischer Ebene zu koordinieren, „to achieve *national objectives of reducing unemployment*.“³⁵²

Die Verhandlungen zum Vertrag von Amsterdam wurden wie die zum Maastrichter Vertrag vom sozioökonomischen Kontext (demographischer Wandel, hohe Arbeitslosigkeit), der

³⁴⁸ Vgl. ausführlich Keynes 1961.

³⁴⁹ Vgl. EC 2003: 209; Rhodes 2005: 291; Pochet 2005: 47; de la Porte/Pochet 2003: 17; Goetschy 2004: 2; Mosher/Trubek 2003: 65 ff; Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2003: 32.

³⁵⁰ Vgl. Barnard 2006: 107f; Schäfer 2005: 14; Ashiagbor 2005: 104; Regent 2003: 194.

³⁵¹ Zeitlin 2007: 2. Die Anfänge gehen zurück bis zum Ende der 1980er Jahre und den EK-Bemühungen.

³⁵² Barnard 2006: 108. Im Original hervorgehoben.

beschlossenen EWU (Effekte für autonome Steuerungsfähigkeit der EU-Mitgliedstaaten bei asymmetrischen Schocks) und den Strategien der beteiligten Akteure bestimmt.³⁵³

Wie bei den Vertragsverhandlungen zum Maastrichter Vertrag kam der meiste Widerstand gegen eine Kompetenzverlagerung auf dem Gebiet der Beschäftigungspolitik hin zur europäischen Ebene von Seiten der deutschen, französischen und britischen Regierung. Dieser politische Kontext änderte sich jedoch Mitte der 1990er Jahre durch die Regierungswechsel in den „pivotal Member States“³⁵⁴ Frankreich und Großbritannien, da deren konservative Regierungen abgewählt wurden. Die siegreiche Labour Partei in Großbritannien wie die neue sozialistische Regierung in Frankreich erweiterten und konsolidierten die Koalition derjenigen, die sich für die vertragliche Aufnahme eines Beschäftigungskapitels einsetzten.³⁵⁵

Mitgliedstaaten wie Schweden und Österreich, die damals der EU beigetreten waren, initiierten ein Begehren zur Aufnahme eines Beschäftigungskapitels in den Vertrag von Amsterdam. Sie argumentierten, dass dies notwendig sei, um die soziale Dimension der Union auszubauen und so mit der ökonomischen und monetären Seite auszubalancieren. Damit wollten sie einerseits die öffentliche Unterstützung für die Europäische Integration aufrechterhalten, „by showing that the EU was more than ‘a market and a currency’“.³⁵⁶ Andererseits stand auch das strategische Eigeninteresse der Mitgliedstaaten dahinter, den fast einstimmigen EWU-Beschluss auf nationaler Ebene im Nachhinein zu legitimieren.³⁵⁷

Die Aufnahme des Beschäftigungskapitels war jedoch kein Selbstläufer, da besonders von deutscher Seite der Widerstand groß war. Die Kommission übernahm hinter den Kulissen die Führung bei der Überzeugung der sich noch dagegen Sträubenden, indem sie die Koalition der Willigen um die sozialdemokratischen Regierungen, das EP und den EGB stärkte und so den Gruppendruck auf die anderen stetig erhöhte. Die EK wollte in erster Linie durch die vertragliche Aufnahme des Beschäftigungskapitels die EWU-Ratifizierung in den EU-Mitgliedstaaten sichern. Der eigene Machtzuwachs spielte jedoch auch eine Rolle.³⁵⁸ Insgesamt ist festzuhalten, dass für die Vertragsverhandlungen ein politischer und kultivierter Spillover sowie das geänderte Kräfteverhältnis zwischen den EU-Mitgliedstaaten und das strategische Eigeninteresse der Akteure entscheidend waren.

³⁵³ Vgl. Bercusson 2006: 27; Ashiagbor 2005: 111; Rhodes 2005: 290; Szyszczak 2000: 199.

³⁵⁴ Zeitlin 2007: 2.

³⁵⁵ Vgl. Zeitlin 2007: 2; Barnard 2006: 22; de la Porte/Pochet 2004: 75; Ashiagbor 2005: 119; Ellis 2005: 16f; Szyszczak 2000: 204.

³⁵⁶ Zeitlin 2007: 2. im Original hervorgehoben.

³⁵⁷ Vgl. Rhodes 2005: 291; Schäfer 2005: 15; Jacobsson 2005: 107; Mosher/Trubek 2003: 67; Pochet 2005: 48.

³⁵⁸ Vgl. Annesley 2007: 196; Rhodes 2005: 291f; Schäfer 2002: 24.

Der Vertrag von Amsterdam enthielt „numerous technical changes intended to reinforce the economic, social, political, and other links between the Member States.“³⁵⁹ Einige Neuheiten änderten die Gestalt des europäischen Beschäftigungsregimes.

In den EG-Grundsätzen wurde in Art. 3 i EGV die „Förderung der Koordinierung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten [...] durch die Entwicklung einer koordinierten Beschäftigungsstrategie“ als Tätigkeit der Gemeinschaft verankert.³⁶⁰ Die Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus wie das Prinzip der Gleichheit zwischen Männer und Frauen (Art. 2 EGV, jetzt Art. 8 und 9 AEUV) sind Gemeinschaftsziele geworden. Letzteres ist als „substantive right[.]“³⁶¹ dadurch verstärkt worden, dass bei allen Gemeinschaftstätigkeiten Ungleichheiten beseitigt und die Gleichstellung der Geschlechter (Art. 3 Abs. 2 EGV, jetzt Art. 8 AEUV) gefördert werden soll. Das neue Beschäftigungskapitel findet sich in den Art. 125-130 EGV (jetzt Art. 145-150 AEUV). Die Artikel spiegeln das Essen-Prozedere wider, gehen jedoch darüber hinaus.

Im Vertrag von Amsterdam bekommt der Rat in Art. 141 EGV (ex-Art. 119 EWGV, jetzt Art. 157 AEUV) zusätzliche Rechte. Er darf seither nach dem Kodezisionsverfahren „zur Gewährleistung der Anwendung des Grundsatzes der Chancengleichheit und der Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen, einschließlich des Grundsatzes des gleichen Entgelts bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit“ (Art. 141 Abs. 3 EGV, jetzt Art. 157 Abs. 3 AEUV), Maßnahmen beschließen.³⁶² Die EU erhält im neuen Art. 13 EGV eine zusätzliche Rechtsetzungskompetenz, mit der der Rat auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des EP einstimmig „Vorkehrungen treffen [kann], um Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen“ (Art. 13 EGV, jetzt Art. 19 Abs. 1 AEUV).³⁶³ Ellis verweist auf die Stellung im ersten Teil des EG-Vertrags, der die Prinzipien der Gemeinschaft enthält, ein Umstand, „which enable the ECJ, if it is so inclined, to emphasize the constitutional importance of the instruments adopted pursuant to Article 13“.³⁶⁴

³⁵⁹ Ellis 2005: 9.

³⁶⁰ Im Lissabon-Vertrag, der am 13. 12. 2007 beschlossen wurde, wird die EBS in den Grundsätzen nicht mehr namentlich erwähnt. Die Mitgliedstaaten sollen ihre Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik koordinieren, „im Rahmen von Regelungen nach Maßgabe dieses Vertrags, für deren Festlegung die Union zuständig ist“ (Art. 2 Abs. 3 AEUV). Zudem soll die EU „Maßnahmen zur Koordinierung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten, insbesondere durch die Festlegung von Leitlinien für die Politik“ treffen (Art. 5 Abs. 2 AEUV).

³⁶¹ Ellis 2005: 12.

³⁶² Vgl. Barnard 2006: 23; Ellis 2005: 13.

³⁶³ Vgl. Kilpatrick 2006: 4; Lewis 2006: 421; Ellis 2005: 13; Rust 2005: 17; Ahtela 2005: 57; Sciarra 2004a: 165.

³⁶⁴ Ellis 2005: 14.

Darüber hinaus wurde dem Vertrag von Amsterdam ein Protokoll über die „Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“ angefügt. Dieses Protokoll ist Richtschnur und dient der Weiterentwicklung der im Maastrichter Vertrag eingeführten Prinzipien (Art. 3b EGV, jetzt Art. 5 EUV), die auch für die materielle und prozedurale Ausgestaltung des beschäftigungspolitischen Acquis von Bedeutung sind. So betrifft das Subsidiaritätsprinzip nicht nur die Frage der Ebene, auf der die sozial- und beschäftigungspolitische Rechtsetzung erfolgen soll, sondern auch die zu wählende legislative Form.³⁶⁵ Letzteres ist von Bedeutung für das Arbeitsrecht, da die nationalen Beschäftigungsregimes der einzelnen EU-Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich sind bezüglich ihrer Ansätze den Arbeitsmarkt zu regulieren. Die Anwendung der Prinzipien führt für Barnard dazu, dass die Union kreativ und flexibel in der Wahl der jeweiligen Form der Rechtsetzung ist (Richtlinien, Soft-Law-Instrumente, interne und verhandelte Flexibilität).

Die Befürworter des vertraglichen Beschäftigungskapitels sorgten für die Einberufung des außerordentlichen Gipfels von Luxemburg (1997), auf dem der Europäische Rat die umgehende Einführung der wesentlichen Bestimmungen des Beschäftigungskapitels noch vor der EU-weiten Ratifizierung des Vertrags beschloss. Die Form dafür war die Europäische Beschäftigungsstrategie, auch „Luxemburg-Prozess“ genannt.³⁶⁶

Die Ausgestaltung der EBS war ein politischer Kompromiss, in dem sich die anhaltende Uneinigkeit der Mitgliedstaaten bezüglich der zu wählenden Strategie, Instrumente und Mittel offenbarte.³⁶⁷ Es wurden beschäftigungspolitische Ziele vereinbart, wobei der Fortschritt der Länder bezüglich dieser jährlich anhand von Berichten, Benchmarks und Indikatoren (Zeiträume, Beschäftigungsquoten, Deckungsgrad von Kindergartenplätzen etc.) überprüft werden sollte. Die Performanz der EBS sollte ebenfalls regelmäßig evaluiert werden.

Inhaltlich hatte die EBS zunächst eine Vier-Säulen-Struktur: Beschäftigungsfähigkeit, Unternehmertum, Anpassungsfähigkeit, Chancengleichheit.³⁶⁸ Diese beruhte nicht nur auf den auf dem Essen-Gipfel 1994 festgelegten beschäftigungspolitischen Prioritäten der EU, sondern auch auf „ideas from a variety of ideological currents within the Union, drawing in particular on social democratic, liberal, and ‘third way’ approaches“³⁶⁹ Deshalb äußert sich in der inhaltlichen Ausgestaltung der EBS auch die entsprechende steuerungspolitische Spannungslinie Regulierung-Deregulierung.

³⁶⁵ Vgl. dazu und nachfolgend Barnard 2006: 72-77.

³⁶⁶ Vgl. EC 2003: 209; Zeitlin 2007: 2; Ashiagbor 2005: 127ff; Sciarra 2004a: 165; de la Porte/Pochet 2004: 72.

³⁶⁷ Vgl. Zeitlin 2007: 2.

³⁶⁸ Siehe zum Inhalt der entsprechenden Leitlinien Anhang I.

³⁶⁹ Zeitlin 2007: 2, im Original hervorgehoben.

Die EU-Mitgliedstaaten sollen einen Mix aus angebots- und nachfrageseitigen Instrumenten nutzen. Beim Thema Beschäftigungsfähigkeit wird der individualisierte Ansatz der EBS deutlich, denn es geht z.B. um die Verbesserung der individuellen Fertigkeiten der Arbeitnehmer durch Humankapitalinvestitionen und die Aktivierung Benachteiligter und Arbeitsmarktoutsider (schnelle Maßnahmen, Inklusion in Arbeitsmarkt). Gleiches gilt für die Chancengleichheit. Das Unternehmertum und die Anpassungsfähigkeit sollen durch Deregulierungsmaßnahmen auf dem Arbeitsmarkt (Arbeitsorganisation, -verträge) und die Senkung der Lohnnebenkosten (Reform der Sozialsysteme) gefördert werden. Durch diese Maßnahmen sollen die Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen verbessert und so Arbeitsplätze gesichert bzw. geschaffen werden. Speziell das Thema Anpassungsfähigkeit betrifft die sozialen Grundrechte, da mit den angeführten Instrumenten besonders der Beschäftigungsschutz dereguliert werden soll.³⁷⁰

Der Policy-Mix der Instrumente dient der Quadratur des Kreises, denn trotz der propagierten Maßnahmen, die auch auf die Deregulierung des Arbeitsmarktes und die Reformierung der Sozialsysteme abzielen, sollen in der EU die sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer gesichert werden (Charta). Für Barnard steht die EBS für einen dritten Weg, der die Quadratur zu erzielen und die Spannungslinie Regulierung-Deregulierung aufzulösen versucht.³⁷¹ Kritischer sieht das Scharpf, für den hier die konstitutionelle Asymmetrie zwischen der ökonomischen und der sozialen Dimension der EU deutlich wird. Diese habe nur die Kompetenz zu „supply-side strategies involving lower tax burdens, further deregulation and flexibilization of employment conditions, increasing wage differentiation and welfare cutbacks to reduce reservation wages“.³⁷² Die ökonomischen Ziele seien verbindlich im Acquis festgelegt, die sozialen überwiegend unverbindlich, so dass diese Asymmetrie weiter zunehme.

Die prozedurale Ausgestaltung der EBS basiert auf verschiedenen, in den 1990er Jahren entwickelten Koordinierungsverfahren. Es handelt sich um die Überwachung der Konvergenzkriterien der EWU, die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft sowie das Essen-Prozedere.³⁷³

Unter Beachtung der beschäftigungspolitischen Kompetenz der EU-Mitgliedstaaten wurde mit der EBS ein jährlicher, iterativer Prozess beschlossen, der zentrale Steuerung mit dezentraler Umsetzung verbindet. Die Mitgliedstaaten stellen auf Basis gemeinsam vereinbarter

³⁷⁰ Vgl. Annesley 2007: 196; Scharpf 2002: 654f.

³⁷¹ Vgl. Barnard 2006: 126f.

³⁷² Scharpf 2002: 649.

³⁷³ Vgl. Zeitlin 2007: 2.

Ziele Beschäftigungsprogramme auf. Die EU überwacht und koordiniert die Strategie und überprüft den nationalen Fortschritt bezüglich der festgelegten Ziele:

- Jährlich macht die EK unter Beachtung der Grundzüge der europäischen und nationalen Wirtschaftspolitik Leitlinienvorschläge. Über die Leitlinien entscheidet der Rat mit qualifizierter Mehrheit auf Basis der Schlussfolgerungen des Europäischen Rats und nach Anhörung bestimmter Organe³⁷⁴ (Art. 128 Abs. 2 EGV, jetzt Art. 148 Abs. 2 AEUV).
- Anhand der Leitlinien erstellen die Mitgliedsstaaten jährlich einen NAP, in denen sie getroffene Maßnahmen erläutern und den relativen Fortschritt bezüglich der gemeinsamen Ziele einschätzen (Art. 128 Abs. 3 EGV, jetzt Art. 148 Abs. 3 AEUV).
- Anhand der NAP wird jährlich von Rat und EK ein Gemeinsamer Beschäftigungsbericht für den Europäischen Rat erstellt (Art 128 Abs. 5 EGV, jetzt Art. 148 Abs. 5 AEUV).
- Vom Rat können auf EK-Empfehlung mit qualifizierter Mehrheit länderspezifische Empfehlungen beschlossen werden (Art. 128 Abs. 4 EGV, jetzt Art. 148 Abs. 4 AEUV).
- Der Europäische Rat prüft den Gemeinsamen Beschäftigungsbericht und nimmt Schlussfolgerungen an (u.a. Leitlinien für neuen Zyklus) (Art. 128 Abs. 1 EGV, jetzt Art. 148 Abs. 1 AEUV).³⁷⁵

Die Rechtsgrundlagen und die prozedurale Ausgestaltung zeigen, dass der Hauptakteur der EBS die EU-Mitgliedstaaten sind. Folglich ist es ein intergouvernementaler Prozess, in dem die Staaten im Rat Leitlinien beschließen und länderspezifische Empfehlungen aussprechen. Da die EK jedoch an der Abfassung der Leitlinien und Empfehlungen beteiligt ist, den Gemeinsamen Beschäftigungsbericht mit entwirft und den Dialog zwischen den Mitgliedstaaten und deren Maßnahmen fördern und ergänzen soll, kommt auch ihr eine große Rolle bei der inhaltlichen Ausrichtung, Koordinierung und Entwicklung der Strategie zu. Im Gegensatz dazu ist die Rolle des Europäischen Parlaments, der europäischen Sozialpartner und des EuGH beschränkt.³⁷⁶

Die EBS galt bei ihrer Einführung als innovativ, da sie die soziale Dimension der EU durch die Förderung des Lernens mittels Bottom-Up-Ansatz, Deliberation zwischen den Akteuren der verschiedenen Ebenen, ständigem Austausch von Informationen, Evaluierungen und dem Naming und Shaming der Mitgliedstaaten gestärkt werden sollte.³⁷⁷ Sie ist durch die Vertragsbasis rechtsverbindlich, nicht aber Ziele, Inhalt und Empfehlungen. Die Koordination der

³⁷⁴ EP, Ausschuss der Regionen, Wirtschafts- und Sozialausschuss, Beschäftigungsausschuss.

³⁷⁵ Im Lissabon-Vertrag sind Nationaler Aktionsplan durch „Bericht“ (Art. 148 Abs. 3 AEUV), Gemeinsamer Beschäftigungsbericht durch Gemeinsamer Jahresbericht ersetzt worden (Art. 148 Abs. 5 AEUV).

³⁷⁶ Vgl. Pochet 2007: 4; Ashiagbor 2005: 106.

³⁷⁷ Vgl. u.a. Büchs 2008: 765.

mitgliedstaatlichen Beschäftigungspolitik erfolgt durch Transparenz, Öffentlichkeit und moralischen Wettbewerb. Lernprozesse sollen direkt und indirekt durch die Zyklusstruktur, das Benchmarking, den direkten Vergleich zwischen den Mitgliedstaaten und die Peer-Review-Verfahren angestoßen werden. Die Staaten sollen durch den Austausch von Erfahrungen und Ideen, die Identifikation gleicher Herausforderungen und Best-Practice-Beispiele ihre bisherigen Strategien und Ansätze überdenken und so bei ihnen Lernprozesse induziert werden. In der Konsequenz sollen die nationalen Standards und Ergebnisse verbessert werden.³⁷⁸

Die Empfehlungen sollen durch Öffentlichkeit (naming/shaming) verstärkt und dadurch ein Ausgleich für ihre legale Unverbindlichkeit geschaffen werden. Dem steht entgegen, dass die Mitgliedstaaten an der Formulierung der an sie gerichteten Empfehlungen beteiligt sind und sie im Rat beschließen.³⁷⁹

Zwar ähneln sich die EBS, das Überwachungssystem der EWU-Konvergenzkriterien, die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft und das Essen-Prozedere, doch gibt es einige Unterschiede. Die EBS-Koordinierung ist im Vergleich zum Essen-Prozedere intensiver, da es Leitlinien gibt und das Überwachungs- und Berichtssystem sowie die Evaluierung der Mitgliedstaaten viel stärker ausgebaut sind. Im Unterschied zu den anderen beiden Verfahren können bei der EBS die gemeinsam vereinbarten EU-Ansätze an den spezifischen nationalen Kontext angepasst werden. Es geht nicht um die Befolgung von „one-size-fits-all“-³⁸⁰Empfehlungen für die Mitgliedstaaten sondern um gegenseitiges Lernen. Bei der EBS soll kein Set europäischer Regeln „distinct from national regulation“³⁸¹ geschaffen werden, denn es geht um die vertikale und horizontale Interaktion zwischen den Akteuren. Die EBS steht für eine neue Steuerungsform, die zentrale Steuerung mit dezentraler Umsetzung verbindet und bei der nicht mehr Institutionen oder Gesetze harmonisiert werden, sondern „ideas, visions, conceptions, knowledge and norms of action, in order to have policy goals converging towards ‘a common political vision’“.³⁸²

³⁷⁸ Vgl. Zeitlin 2007: 5; Pochet 2007: 4; Ashiagbor 2005: 130; Goetschy 2004: 6f; Regent 2003: 197; Schäfer 2002: 34.

³⁷⁹ Vgl. Barnard 2006:113; Ashiagbor 2005:108; Kilpatrick 2006:5; Pochet 2005:41; Trubek/Trubek 2005a: 356.

³⁸⁰ Zeitlin 2007: 3.

³⁸¹ Pochet 2007: 4.

³⁸² Pochet 2007: 7. Im Original hervorgehoben.

3.1.3 Die Überarbeitung der Europäischen Beschäftigungsstrategie nach der Halbzeitbewertung 2002/3 sowie der Barroso-Relaunch 2005

Die Halbzeitbewertung der EBS 2002/3 offenbarte nach den ersten Zyklen zahlreiche Schwächen, die auch die Kommission in einer Mitteilung zur Zukunft der EBS ansprach.³⁸³ Der Hauptkritikpunkt war ihre mangelhafte Transparenz und Öffentlichkeit. Zudem wurde sie in der Literatur als ein von den nationalen und supranationalen Bürokratien dominierter Prozess, der nur wenig in den nationalen Politikprozess integriert war, kritisiert. Die NAP seien in den Staaten meist nur abzugebene Berichte und keine Dokumente, die der politischen Steuerung dienen. Der Bottom-Up-Ansatz galt als defizitär, da die subnationale Ebene und die nicht-staatlichen Akteure nur begrenzt einbezogen worden seien.³⁸⁴ Die EK kam zum Schluss, dass die EBS durch ständige Überarbeitungen und immer mehr und komplexere Leitlinien, Benchmarks und Indikatoren (2003 64 Indikatoren) an Übersichtlichkeit, Stabilität, Präzision und damit an Steuerungsfähigkeit eingebüßt hatte und deshalb vereinfacht und so effizienter gestaltet werden sollte.³⁸⁵

Auf dem Barcelona-Gipfel 2002 beschlossen die Staats- und Regierungschefs der EU inhaltliche und prozedurale Veränderungen der EBS. Der Zyklus wurde auf drei Jahre ausgedehnt und so an den Grundzügen der Wirtschaftspolitik angepasst, so dass es seit 2003 möglich ist, dass die EBS-Koordinierung verstärkt in Übereinstimmung mit den ökonomischen Grundzügen erfolgen kann.

Die vier Säulen und die horizontalen Ziele wurden durch drei übergeordnete Ziele (Vollbeschäftigung, Qualität und Produktivität der Arbeit, sozialer Zusammenhalt und inklusiver Arbeitsmarkt) ersetzt.³⁸⁶ Die Ziele wurden ins EBS-Zentrum gesetzt, die Indikatorenanzahl verkleinert, das Peer-Review-Verfahren effektiviert und versucht, die Empfehlungen zu verstärken, um den Verpflichtungsgrad der EBS zu steigern. Auf Grundlage der beschäftigungspolitischen Ziele für 2003 wurden nur noch zehn Leitlinien beschlossen, die präziser und bestimmter waren, da die Hälfte quantitative Ziele enthielt, und nicht mehr – außer bei großen Veränderungen - jährlich überarbeitet werden sollten.

Diese Leitlinien zielten auf die weitere Modernisierung der Arbeitsorganisation durch neue Arbeitszeitmodelle ab, um dadurch und mittels Reformen der Steuer-, Renten- und Sozialsysteme die Bedingungen für die Unternehmen zu verbessern. Überdies sollte mehr in das

³⁸³ Vgl. EK 2003a: 14. Vgl. dazu auch Zeitlin 2007: 7.

³⁸⁴ Vgl. Zeitlin 2007: 6.

³⁸⁵ Vgl. EK 2003a: 6; Jacobsson/Vifell 2007: 58;

³⁸⁶ Vgl. dazu und nachfolgend Annesley 2007: 201; Armstrong/Kilpatrick 2007: 666; Jacobsson/Vifell 2007: 58.

Humankapital der Arbeitnehmer investiert werden, um deren Beschäftigungsfähigkeit zu verbessern und sie so an die veränderten Bedingungen des Arbeitsmarktes anzupassen. Neu war, dass regionale Unterschiede abgebaut und auf für den EU-Arbeitsmarkt problematische Entwicklungen (demographische Entwicklung, Fachkräftemangel) durch die ökonomische Integration von Drittstaaten reagiert werden sollte. Überdies wurde die Bedeutung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie für die Integration der Frauen in den Arbeitsmarkt betont und stärker fokussiert. Instrumente dafür sind die Modernisierung der Arbeitsorganisation durch flexible Arbeitszeitmodelle und ausreichend vorhandene Betreuungsplätze für pflegebedürftige Angehörige und Kinder (bis 2010 für 90% der 3-6-Jährigen).³⁸⁷

Um den Bottom-Up-Prozess zu verbessern, sollen Partnerschaften gefördert werden, indem die nationalen und europäischen Sozialpartner zur Implementierung der EBS eingeladen werden. An diesem Ansatz zeigt sich eine prozedurale Kongruenz mit dem Partnerschaftsprinzip des Europäischen Sozialfonds.³⁸⁸ Da die Mitgliedstaaten „reluctant to accept any pressure from Brussels“³⁸⁹ waren und die Federführung im Prozess behalten wollten, wurden die entsprechenden Vorgaben sehr schwach formuliert. Trotzdem entstanden als Folge des Bemühens der EK, Verbündete auf nationaler und EU-Ebene zu finden, um die Ziele und Ideen der EBS bekannter zu machen, neue Interaktionsformen und Netzwerke.

Insgesamt ist festzuhalten, dass die EBS-Überarbeitung auf institutioneller und inhaltlicher Ebene groß war. Durch die Vereinfachung und Akzentuierung der Steuerung, Umsetzung und Ergebnisorientierung erfolgte eine Stabilisierung und „a hardening of the EES“.³⁹⁰

Folgenreicher war für die EBS die Überarbeitung 2005, die im Zuge des Relaunch der Lissabon Strategie stattfand. Sie konstituierte „a significant shift in both the objectives and the architecture of the EES from those previously pursued“.³⁹¹ In den Jahren 2004/5 war die Halbzeitbewertung der 2000 eingeführten Lissabon-Strategie erfolgt, durch die die EU bis 2010 die wettbewerbsfähigste, wissensbasierte Ökonomie der Welt werden sollte, mit nachhaltiger Entwicklung, mehr und besseren Jobs und einer größeren sozialen Kohäsion.³⁹²

Zuständig für diese Bewertung war die von Wim Kok geführte „High Level Group“, die feststellte, dass die Ziele bis dahin nicht erreicht worden waren, da z.B. Benchmarking und Peer-Review-Verfahren nur begrenzt fähig waren, die Mitgliedstaaten zur Implementierung der

³⁸⁷ Vgl. Annesley 2007: 201; Barnard 2006: 123. Siehe zu den Leitlinien Anhang I.

³⁸⁸ Vgl. Armstrong/Kilpatrick 2007: 667; Kay/Ackrill 2007: 365.

³⁸⁹ Jacobsson/Vifell 2007: 59. Vgl. auch nachfolgend.

³⁹⁰ Armstrong/Kilpatrick 2007: 667.

³⁹¹ Armstrong/Kilpatrick 2007: 668. Vgl. auch Zeitlin 2007: 6.

³⁹² Vgl. Kay/Ackrill 2007: 364.

Lissabon-Agenda zu bewegen.³⁹³ Der Kok-Report (2004) sprach sich dafür aus, durch verbesserte Maßnahmen (Naming, Shaming, Faming) das Implementierungsdefizit abzubauen. Seine Bewertung wird als „a surprisingly non-evidence-based-process“³⁹⁴ kritisiert, da die Teilnehmer – hauptsächlich Ökonomen, Vertreter der politischen Ebene - verfügbare Performanzstudien der einzelnen OMK-Prozesse nicht systematisch mit einbezogen hätten.

Im Zentrum der reformierten Architektur steht die Integration der EBS in die breiter angelegte Lissabon-Strategie für Wachstum und Jobs, wodurch die Beschäftigungsstrategie seither noch stärker von der auf europäischer Ebene geführten ökonomischen Wachstums- und Wettbewerbsdebatte bestimmt wird und die inhaltliche Balance der EBS, die bis dahin für einen dritten Weg stand, zur Seite der Flexibilisierung und Deregulierung verschoben wurde. Nunmehr fördert die EBS „policies reducing ‘welfare dependency’ by cutting benefits and imposing stricter conditionality upon receipt of benefits.“³⁹⁵ Büchs betont, dass dies zwar positive Effekte auf die Beschäftigungsquote habe, aber einen negativen Einfluss „upon the well-being of benefit claimants and do not appear to contribute to greater social equality“.³⁹⁶

Neue, sogenannte Reformpartnerschaften sollen die Öffentlichkeit verbessern, das Koordinierungsproblem abschwächen und die Transaktionskosten multilateraler Diskussionen von derzeit 27 EU-Mitgliedern senken. Fortan soll es bilaterale Reformdialoge zwischen der Kommission und den einzelnen Mitgliedstaaten bezüglich ihrer NRP sowie zwischen den nationalen Regierungen und nichtstaatlichen Akteuren hinsichtlich des Entwurfs und der Umsetzung der NRP geben.³⁹⁷

Die beschäftigungspolitischen Leitlinien wurden mit den Grundzügen der Wirtschaftspolitik zu 24 integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung fusioniert, die einen Drei-Jahres-Zyklus (1. Zyklus 2005-2008) haben. Die ILL besitzen ein beschäftigungspolitisches (acht Leitlinien), ein makroökonomisches und ein mikroökonomisches Kapitel. Die ersten ILL enthalten die drei bestehenden übergeordneten EBS-Ziele.³⁹⁸

Es ist festzuhalten, dass durch diese Reform die 2002 eingeleitete Vereinfachung inklusive der damals erhofften Stärkung der Stringenz und Präzision der Beschäftigungsstrategie konterkariert wurde. Die Reform von 2005 hat die Komplexität noch verstärkt.³⁹⁹ Außerdem hat die Transparenz und Öffentlichkeit der EBS auf nationaler und europäischer Ebene abgenommen, da das NAP und der Gemeinsame Beschäftigungsbericht durch ihre Inkorporation in die

³⁹³ Vgl. Büchs 2008: 770; Zeitlin 2007: 7.

³⁹⁴ Zeitlin 2007: 7.

³⁹⁵ Büchs 2008: 771. Vgl. Heidenreich/Bischoff 2008: 500; Armstrong/Kilpatrick 2007: 666 ff; Pfister 2007: 6.

³⁹⁶ Büchs 2008: 772.

³⁹⁷ Vgl. Zeitlin 2007: 7 ff; Euréval/Rambøll Management 2008: 3.

³⁹⁸ Vgl. Euréval/Rambøll Management 2008: i, 3; Armstrong/Kilpatrick 2007: 666 ff; Pfister 2007: 6.

³⁹⁹ Vgl. dazu und nachfolgend Zeitlin 2007: 7; Armstrong et al. 2008.

Nationalen Reformpläne bzw. jährlichen Fortschrittsberichte der Lissabon-Strategie verschwanden.

Die Ausgestaltung der NRP differiert sehr stark. Viele nationalen Berichte orientieren sich nicht an den ILL und enthalten keine kompletten Daten bezüglich der beschäftigungspolitischen Indikatoren und Aktivierungsziele. Dadurch sind die NRP allgemein wie speziell die beschäftigungspolitischen Maßnahmen und Fortschritte der Mitgliedstaaten schlechter zu überprüfen und zu vergleichen. Dies wird dadurch verstärkt, dass die Mitgliedstaaten nunmehr ihre eigenen, nationalen Reformprioritäten bestimmen dürfen. Als Folge dieses „loss of specificity and detailed reporting against common indicators“⁴⁰⁰ hat sich die Fähigkeit der EU-Ebene zur beschäftigungspolitischen Koordinierung, Überwachung und Evaluierung der Mitgliedstaaten verringert, wodurch die Position der Staaten weiter gestärkt wurde.

Bezüglich der Empfehlungen sind ebenfalls Veränderungen zu beobachten. Zum einen gab es 2005/6 keine beschäftigungspolitischen Empfehlungen für die EU-Mitgliedstaaten. Zum anderen wurden im Jahr darauf für 2006/7 zwar wieder länderspezifische Empfehlungen ausgesprochen, doch waren diese gemäß des integrierten Ansatzes eine Kombination aus makroökonomischen und beschäftigungspolitischen, wodurch die der EBS weiter an Präzision und damit an Stringenz und Verbindlichkeit verloren haben.⁴⁰¹

Insgesamt ist festzuhalten, dass die EBS durch ihre Inkorporation in die Lissabon-Strategie ihre Eigenständigkeit verloren und dadurch an Öffentlichkeit, Transparenz und Steuerungsfähigkeit eingebüßt hat. Es ist ein Beispiel dafür, dass kombinierte Ansätze immer auch die Gefahr bergen, das Maß an Informationen und den Fokus durch ein zu hohes Abstraktionsniveau zu verringern.⁴⁰² Durch die Verbindung mit der Lissabon-Strategie liegt der neue Fokus nun auf mehr Jobs und nicht auf bessere. Die Bandbreite der von der EBS betroffenen Gebiete wurde verkleinert. Zudem haben Macht und Einfluss der Mitgliedstaaten in der Strategie noch weiter zugenommen, da die Regierungen in den NRP ihre eigenen Prioritäten identifizieren und die Ziele selbst festlegen dürfen. Die Leitlinien bilden dafür nur einen Rahmen. Die national festgelegten Ziele werden von Seiten der EU überwacht.⁴⁰³

Mit der EBS soll den wachsenden funktionalen Anforderungen der Union, deren Koordinierungsprobleme durch die Vertiefung der Integration und die EU-Erweiterung noch zunehmen, begegnet werden. Zugleich vergrößern sich die funktionalen Interdependenzen zwischen der europäischen Wirtschaftspolitik und der nationalen Sozialpolitik. Letztere ist für die Staaten

⁴⁰⁰ Zeitlin 2007: 10.

⁴⁰¹ Vgl. Armstrong et al. 2008: 433; Armstrong/Kilpatrick 2007: 668; Euréval/Rambøll Management 2008: i.

⁴⁰² Vgl. Visser 2009: 41; Mailand 2009: 168.

⁴⁰³ Vgl. Armstrong/Kilpatrick 2007: 666ff; Barnard 2006: 123; Pochet 2005: 58; EK 2003a: 7ff.

eine nationale Aufgabe bei relativ abgeschotteten nationalen Märkten und der unabhängigen Entscheidungskompetenz für die Haushaltspolitik.⁴⁰⁴ In einem Binnenmarkt mit einer gemeinsamen Währung sind aber die Interdependenzen zwischen den Staaten groß. Die sozialpolitischen Entscheidungen werden für die Teilnehmer der Währungsunion immer bedeutender. Also ist die EBS Ergebnis eines funktionalen Spillover, da es durch die auf der EWU basierenden Begrenzungen und wechselseitigen Abhängigkeiten notwendig wurde, „some form of transnational policy co-ordination in the field of employment“⁴⁰⁵ einzuführen. Außerdem kam es zur verstärkten Abstimmung der EBS mit den Grundzügen der Wirtschaftspolitik, wobei das Primärrecht beider Prozesse für eine Vormachtstellung der Grundzüge gegenüber der Beschäftigungspolitik (Sanktionsmechanismus) spricht.⁴⁰⁶

Mit dem Steuerungsinstrument EBS sollen Ideen, Konzepte, Wissen und Handlungsnormen harmonisiert werden, „in order to have policy goals converging towards ‘a common policy vision’.“⁴⁰⁷ Entscheidend für die Vertragsaufnahme war, dass die beschäftigungspolitische Kompetenz grundsätzlich bei den Mitgliedstaaten verblieb und, „that the provisions on the single currency agreed at Maastricht and subsequently ratified by Member state parliaments [...] remain unchanged.“⁴⁰⁸ Folglich wurde die inhaltliche und prozedurale Ausgestaltung der Beschäftigungsstrategie auch von politischen Faktoren (Regierungswechsel) und besonders den strategischen Interessen der Akteure verursacht und das Ergebnis ihrer Kontroversen über die Beteiligung der EU an der Beschäftigungspolitik und den dabei zu wählenden Weg.⁴⁰⁹

Im Hinblick auf den Acquis des Arbeitsrechts hat sich gezeigt, dass im Primärrecht der Verträge substanzielle Rechte (Gleichstellung der Geschlechter, Lohngleichheit) festgelegt werden. Der Hauptteil des europäischen Beschäftigungsrechts ist jedoch im Sekundärrecht zu finden.⁴¹⁰ Die Governance-Formen des EU-Beschäftigungsregimes stehen für jeweils andere Entscheidungsprozesse, in denen verschiedene legale Instrumente und Implementierungsformen genutzt werden:⁴¹¹

⁴⁰⁴ Siehe Barnard, die auf Trubek/Trubek verweist. Vgl. Barnard 2006: 25; Trubek/Trubek 2005: 343ff.

⁴⁰⁵ Barnard 2006: 25.

⁴⁰⁶ Vgl. Barnard 2006: 109.

⁴⁰⁷ Pochet 2005: 42. Vgl. Barnard 2006: 27; Rhodes 2005: 293.

⁴⁰⁸ Ashiagbor 2005: 114. Vgl. daneben Schäfer 2005: 15; Pochet 2005: 48.

⁴⁰⁹ Vgl. Schäfer 2005: 14; Rhodes 2005: 293.

⁴¹⁰ Vgl. Barnard 2006: 62.

⁴¹¹ Vgl. Rhodes 2005: 279.

Table 5: Regulative Policy Instruments in the European Employment Regime

		Legale Instrumente	
		Bindend	Nicht-bindend
Implementierung	<i>Rigide</i>	1. Zwang (Gemeinschaftsmethode)	3. Zielvereinbarung (Kollektivvereinbarungen)
	<i>Flexibel</i>	2. Rahmenregulierung (Kollektivvereinbarung, von Rat beschlossen)	4. Voluntarismus (EBS)

Quelle: Eigene Darstellung nach Rhodes 2005: 284.

Die entscheidenden Faktoren für die Entwicklung des europäischen Beschäftigungsregimes sind ökonomische und politische Faktoren und die strategischen Eigeninteressen der Akteure. So ist die schwache institutionelle Architektur in Verbindung mit politischen Machtspielen zwischen den EU-Institutionen und den Mitgliedstaaten dafür verantwortlich, dass sich während der letzten beiden Dekaden „the locus of policy-making“⁴¹² hin zur EBS verschoben hat. Ausschlaggebend war das Talent der EK, Koalitionen mit den Mitgliedsländern und europäischen Sozialpartnern zu konstituieren, konsolidieren, fördern und auszubauen. Zudem hat sie es verstanden, sich schon frühzeitig am Agenda-Setting-Prozess zu beteiligen (kultivierter Spillover).

3.2 Die Entwicklung des Europäischen Sozialfonds

In diesem Abschnitt wird die Entwicklung des ESF, infolge derer dieser zum wichtigsten distributiven Steuerungsinstrument der EU wurde, mit dem diese auf die Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten einwirken kann, dargestellt. Es wird gezeigt, wie sich die beschäftigungspolitischen Ziele und Förderansätze des Sozialfonds seit seiner Gründung entwickelt haben und welche verschiedenen Logiken dahinter standen. Dabei wird gleichzeitig dargelegt, inwieweit die Akteure der verschiedenen Ebenen sowie exogene, institutionelle und politische Faktoren für die ESF-Entwicklung von Bedeutung waren.

Der Europäische Sozialfonds ist als distributives Politikinstrument einer von mehreren europäischen Strukturfonds und gehört zur „supranational sphere of EU policy-making“⁴¹³, da die Strukturfondsbeihilfen zum Budget der EU gehören, bei dem die Institutionen der Union eine starke Position einnehmen..⁴¹⁴ Seinen Ursprung hat der ESF in den Römischen Verträgen

⁴¹² Rhodes 2005: 279f. Siehe auch Bercusson 2006: 17.

⁴¹³ Hartwig 2003: 3.

⁴¹⁴ Es gibt noch den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), den Kohäsionsfonds (KF), den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und das Finanzinstrument

1957 (Art. 123 EWGV, jetzt Art. 162 AEUV), so dass die EU seit über 50 Jahren in der Lage ist, mittels pekuniärer Beihilfen arbeitsmarktpolitisch zu steuern.

Die vertraglichen Grundlagen des ESF waren Teil der sozialpolitischen Vorschriften, mit denen in der Gemeinschaft der ökonomische und soziale Fortschritt gesichert und die Lebens- und Beschäftigungsbedingungen konstant verbessert werden sollten (Art. 117 Abs. 1 EWGV). Wie oben dargelegt, zielte der EWGV durch die Errichtung des Gemeinsamen Marktes mittels des freien Verkehrs von Produkten und Produktionsfaktoren auf die Verbesserung und inkrementelle Angleichung der Lebens- und Arbeitsbedingungen in der Gemeinschaft ab. Dadurch sollte es langfristig auch zur sozialen Integration kommen. Diese Ziele spiegeln sich in denen des Sozialfonds wider.

Auf Grundlage der ersten ESF-Durchführungsverordnung von 1960 nahm der Fonds zwei Jahre später seine Tätigkeit mit dem Ziel auf, die geographische und berufliche Mobilität der Arbeitskräfte im Rahmen der im EWG-Vertrag verankerten Freizügigkeit von Waren und Dienstleistungen zu fördern, um so deren Beschäftigungsmöglichkeiten in der EG zu verbessern (Art. 146 EGV, jetzt Art. 162 AEUV).⁴¹⁵ Der Sozialfonds sollte nur die Schwierigkeiten der Arbeitskräfte beheben, die diesen im Gemeinsamen Markt durch die geographische Mobilität oder berufliche Veränderungen erwachsen. Deshalb gab es zu Beginn lediglich Maßnahmen, die auf die Qualifikation und Mobilität der Arbeitskräfte abzielten, um das Mismatch auf dem Arbeitsmarkt auszugleichen. Dabei handelte es sich i.d.R. um Beihilfen für Unternehmensumstellungen und Umschulungs- und Umsiedlungsmaßnahmen der Arbeitskräfte im Gemeinsamen Markt (Art. 125 Abs. 1 EWGV, jetzt Art. 162 AEUV). Die Zuschüsse waren rückwirkende Erstattungen von 50% der Kosten der Mitgliedstaaten, die diese für Umschulungs- und Umsiedlungsmaßnahmen beantragt und ausgegeben hatten.⁴¹⁶ Die Beihilfen wurden nur bei einer mindestens sechsmonatigen Weiterbeschäftigung der Arbeitnehmer gewährt. Aufgrund dieses Förderansatzes und der Kompetenzverteilung im ESF konnte die Gemeinschaft bis zur ersten ESF-Reform 1971 nicht eigenständig die Beschäftigungspolitik gestalten. Die EG glich mit den Sozialfondsbeihilfen überwiegend die nationalen arbeitsmarktpolitischen Ausgaben aus und bildete so lediglich Strategie und Inhalt der Anträge der EG-Mitgliedstaaten ab, auf die sie nicht inhaltlich einwirken konnte. Die Kommission war nur für die Verwaltung des Sozialfonds zuständig. Dabei wurde und wird sie von einem Ausschuss aus Vertretern der Arbeitgeber, Arbeitnehmer und mitgliedstaatlichen Regierungen unterstützt,

für die Ausrichtung der Fischerei (FIAF). Die letzten beiden sind seit der Strukturfondsperiode 2007-2013 der EU-Agrarpolitik zugeordnet. Vgl. Allen 2005; Axt 2000: 55; Malek 2002: 176f.

⁴¹⁵ Vgl. u.a. Malek 2002: 177; Bache 1998: 32.

⁴¹⁶ Vgl. u.a. Bache 1998: 32.

der eine Mittlerrolle zwischen nationaler und europäischer Ebene einnimmt. Der Ausschuss hat eine beratende Funktion, da er zu allen Fragen, die den ESF betreffen, eine Stellungnahme abgibt, die für die Kommission jedoch nicht bindend ist.⁴¹⁷

Die funktionalen Grenzen des Förderkonzeptes des Sozialfonds traten nach dessen Arbeitsaufnahme sehr schnell zutage.⁴¹⁸ Dabei ging es nicht allein um die fehlende aktive Einwirkungsmöglichkeit der supranationalen Ebene auf den Inhalt der nationalen Anträge. Als problematisch erwies sich auch die Bedingung für die Finanzbeihilfen, dass die Arbeitnehmer mindestens sechs Monate weiterbeschäftigt werden mussten, denn dies führte sowohl zu verspäteten Auszahlungen als auch zu einem enormen bürokratischen Aufwand. Da die Finanzausstattung des Sozialfonds zudem nur gering war, konnten in EG-Mitgliedsstaaten mit begrenzten finanziellen und institutionellen Ressourcen nur sehr eingeschränkt arbeitsmarktpolitische Anreize gesetzt werden. Folglich begünstigte der ESF in dieser Phase insbesondere Länder wie Frankreich und Deutschland, die über genügend finanzielle Ressourcen und administrative Kapazitäten verfügten.

Dass der Sozialfonds bereits 1960 beschlossen wurde, ist für Malek ein Beleg für die reservierte Haltung einiger EWG-Unterzeichner gegenüber der rein positiven Annahme einer automatischen sozialen Integration der Gemeinschaft als Folge der ökonomischen. Eine soziale Dimension in Form aktiver sozialpolitischer Maßnahmen schien erforderlich.⁴¹⁹ Wie oben dargelegt, differierten die Auffassungen bezüglich der Wahl der Mittel. Neben den beschlossenen Qualifikationsmaßnahmen der Arbeitnehmer wurden auch Anpassungen der Strukturen innerhalb des EG-Marktes und aktive sozialpolitische Maßnahmen diskutiert.

Seit der ESF-Implementierung erfolgten außer den Änderungen im Primärrecht mehrfach auch sekundärrechtliche (Rahmen- und Durchführungsverordnung), die zu einer permanenten Ausdehnung des Tätigkeitsbereichs des Sozialfonds und einer Modifikation der Förderkonzeption, institutionellen Ausgestaltung und Kompetenzverteilung führten.⁴²⁰

In den 1970er Jahren gab es zwei Reformen des Sozialfonds. Sie wurden von politischen, exogenen und sozioökonomischen Faktoren beeinflusst. Wirtschaftliche Rezessionen und der sektorale Wandel hatten zu einer europaweit konstant hohen Arbeitslosigkeit geführt. In der Wirtschaftsgemeinschaft nahmen dadurch die regionalen sozioökonomischen Disparitäten zu, was die These der inkrementellen Angleichung der wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen im Gemeinsamen Markt zunehmend fraglich erscheinen ließ.⁴²¹ Die erste ESF-Reform

⁴¹⁷ Vgl. Malek 2002: 178 ff.

⁴¹⁸ Vgl. dazu und nachfolgend Malek 2002: 180.

⁴¹⁹ Vgl. dazu und nachfolgend Malek 2002: 177.

⁴²⁰ Vgl. Malek 2002: 176; Bache 1998: 32.

⁴²¹ Vgl. Malek 2002: 182.

erfolgte 1971 und war grundlegend. Die meisten der 1971 beschlossenen Veränderungen, einschließlich der neuen Förderkonzeption, wurden durch die Novellierung von 1977 weitgehend beibehalten.⁴²²

Die Verhandlungen wurden von zwei Spannungslinien bestimmt: dezentral vs. zentral und Förderung von Personengruppen vs. von Regionen. Bei der ersten Spannungslinie ging es um die Kompetenzverteilung und damit um die Machtverteilung innerhalb des ESF zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten. Bei der zweiten, dem Förderansatz, ging es um den grundsätzlichen Streit, wer oder was gefördert werden sollte und damit um die Geldverteilung zwischen den EG-Mitgliedsländern. Von der Förderung anhand regionaler Aspekte profitierten in erster Linie Länder mit besonders armen Regionen (Italien, Spanien, Griechenland, Portugal, Irland). Die Ausrichtung der Förderung an bestimmten Personengruppen wurde von Ländern wie Frankreich propagiert, die vom regionalen Ansatz weniger profitiert hätten. Da sich keine Seite komplett durchsetzen konnte, wurden die Förderschwerpunkte ausgebaut, miteinander verbunden und zwei Interventionsbereiche festgelegt, die primär gefördert werden sollten: spezifische Aktionen und die Arbeitsmarktpolitik der Mitgliedstaaten.⁴²³

Der erste Interventionsbereich „spezifische Aktionen“ führte den Ansatz der Förderung bestimmter Personengruppen (Langzeitarbeitslose, Jugendliche) ein. Dadurch wurde es möglich, Beihilfen für Maßnahmen zu gewähren, mit denen Arbeitskräfte umgeschult oder qualifiziert werden sollten, die vom sektoralen Wandel betroffen waren (Agrarsektor, Textilindustrie), und Personengruppen wie Immigranten, Frauen, Jugendliche und Behinderte.⁴²⁴ Der zweite Interventionsbereich zielt auf den Ausgleich zwischen den EWG-Regionen ab, da er an der strukturellen Rückständigkeit von Gebieten ausgerichtet ist. Durch die Festlegung solcher Präferenzgebiete wurde die Förderung anhand regionaler Aspekte in den ESF implementiert. Seit 1977 müssen mindestens 50% der Sozialfondsbeihilfen für solche Gebiete bestimmt sein. Um verspäteten bzw. verzögerten Beihilfen entgegenzuwirken, müssen seit 1971 die Beihilfeanträge von den Mitgliedstaaten bereits vor der Durchführung der Maßnahmen gestellt werden. Zugleich erhielt die EK vom Rat die Kompetenz, bei den Anträgen auf Zuschuss eine Auswahl zu treffen und Leitlinien aufzustellen.⁴²⁵ Verursacht wurde dies von der Masse der Anträge, die die Finanzausstattung des Sozialfonds bei weitem überschritt. Das Auswahlkriterium war qualitativ, denn die Kommission favorisierte Maßnahmen, durch die die nationalen Aus- und Weiterbildungssysteme strukturell und methodisch modifiziert werden sollten. Um

⁴²² Vgl. Malek 2002: 181; Bache 1998: 32.

⁴²³ Vgl. Malek 2002: 183.

⁴²⁴ Vgl. dazu und nachfolgend Bache 1998: 32; Malek 2002: 184.

⁴²⁵ Vgl. dazu und nachfolgend Malek 2002: 184.

den Antragstellern eine Orientierung für ihre Anträge zu geben, legte die Kommission Leitlinien für primäre Fördermaßnahmen fest. Dadurch erhielt sie erstmals die Möglichkeit, inhaltlich auf die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten direkt einzuwirken. Die EK-Kompetenzen wurden 1977 weiter ausgebaut, da die Mitgliedstaaten verpflichtet wurden, der Kommission jährlich über den Fortschritt ihrer genehmigten Maßnahmen zu berichten. Letzteres blieb zunächst ein Papiertiger.

Insgesamt ist festzuhalten, dass in den 1970er Jahren die Macht der EK innerhalb des ESF durch die Leitlinien- und Auswahlkompetenz zunahm und die Förderschwerpunkte ausgebaut wurden. Letzteres führte dazu, dass es mehr Berechtigte (Branche, Sektor, Personengruppe, Region) gab, die Anspruch auf Finanzhilfen hatten. Dies machte zwar den Sozialfonds bekannter, doch wurde dieser durch die Verschachtelung der Förderaspekte gleichzeitig intransparenter und dadurch ineffektiver, ging doch die Zunahme der Anträge und EK-Kompetenzen nicht mit dem Ausbau der Kommissionsressourcen einher.⁴²⁶ Zudem wurde die Macht der Kommission dadurch beschränkt, dass sich die nationale Administration an entscheidender Position befand, nahm sie doch eine Vorauswahl der Anträge vor und besaß so als Gatekeeper zwischen supranationaler und nationaler Ebene großen Einfluss.⁴²⁷

Der Sozialfonds wurde 1983 wieder reformiert. In den Verhandlungen wurde deutlich, dass die zutage tretende Konflikthlinie bezüglich des Förderansatzes die der bisherigen Reformen war: Förderung nach regionalen Gesichtspunkten vs. bestimmter Fördergruppen.⁴²⁸ Da sich keine Seite durchsetzen konnte, wurden die Interventionsbereiche weiter ausdifferenziert und den Primärzielen untergeordnet. Es gab seither absolute und einfache Vorranggebiete. Zu den ersten zählten z.B. Griechenland und seit dem Beitritt Spaniens die Extremadura und Andalusien. Einfache Gebiete sind solche mit EFRE-Zuschüssen.⁴²⁹

Durch die Reform von 1983 stieg die Anzahl der Interventionsschwerpunkte, -kriterien und –arten sowie die Überschneidungen zwischen diesen. Dadurch verstärkte sich die Intransparenz und eingeschränkte Effektivität des ESF-Verfahrens. Aufgrund des Ausbaus der ESF-Interventionsbereiche übernahm der Sozialfonds seit den 1970er Jahren zunehmend die Ersatzfunktion für eine gemeinschaftliche Sozialpolitik.⁴³⁰ Der ESF hatte Funktionen für die Sozial- und Wirtschaftspolitik der EG und diente der Errichtung des Gemeinsamen Marktes, z.B. durch Lohnkostenzuschüsse und die Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU). Im Zuge der Reformen wurden die ESF-Mittel erhöht. Trotzdem gab es auch in dieser

⁴²⁶ Vgl. u.a. Malek 2002: 187f; Bache 1998: 32.

⁴²⁷ Vgl. Malek 2002: 188.

⁴²⁸ Vgl. Malek 2002: 190.

⁴²⁹ Vgl. Bache 1998: 32f ; Malek 2002: 193.

⁴³⁰ Vgl. Allen 2005: 217.

Förderperiode mehr Anträge als Finanzmittel. Deshalb verschärfte die EK die Bedingungen zu deren Erhalt in den Leitlinien. Sie nutzte ihre Leitlinienkompetenz, um die eigenen inhaltlichen Sozialfondsinteressen umzusetzen.

Die Mitgliedstaaten beeinflussten das ESF-Prozedere durch die Information der potenziellen Antragsteller, die Vorauswahl der Projektanträge und dadurch auch deren Mitgestaltung. Es gab keine klare Abgrenzung der Kompetenzen der einzelnen Ebenen. Beide nutzten ihre legal zugestandenen Befugnisse, um die eigenen Interessen durchzusetzen, wobei die Kommission jedoch von den Mitgliedstaaten abhängig war, da ihre Ressourcen für eine umfassende Kontrolle der Programmumsetzung und die Evaluierung der Maßnahmen nicht ausreichend waren.⁴³¹

Für die Reform der Strukturfonds von 1988 waren „growing economic pressures and the accession of several poorer countries created divergencies and a growing belief that [...] renewed effort was required at the EU level“⁴³² bedeutsam. Mit ihr erfolgte der eigentliche Durchbruch der europäischen Strukturpolitik am Ende der 1980er Jahre.⁴³³

Die Regierungen der EG beschlossen im Zuge des Binnenmarktprogramms der EEA und des Beitritts von Griechenland (1982), Spanien und Portugal (1986) mit ihren relativ rückständigen Regionen umfassende Veränderungen der europäischen Strukturpolitik, die damit der EU-Erweiterung und der Vertiefung der Europäischen Integration dienten.⁴³⁴ Da die reicheren Mitgliedstaaten befürchteten, dass dauerhafte regionale Unterschiede innerhalb der Gemeinschaft die Realisierung des Binnenmarktes wie auch „the very basis of Community itself“⁴³⁵ gefährden könnten, wurde in den Vertrag das neue Ziel der Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts aufgenommen, 1988 eine Gesamtreform der Strukturfonds beschlossen und 1991 der Kohäsionsfonds gegründet.

Im Vorfeld der Verhandlungen setzte die Kommission die Task Force „Koordinierung der strukturpolitischen Instrumente“ ein. Sie beeinflusste die Gesamtreform der Strukturfonds 1988 enorm und befürwortete ein „substantial reframing of the policy field“⁴³⁶. Auf sie gehen das Prinzip der Programmplanung, die endogene Entwicklungsstrategie und der integrierte Ansatz der Strukturfonds zurück. Die Task Force wurde im Jahr 1986 eine eigenständige Ge-

⁴³¹ Vgl. Malek 2002: 195.

⁴³² Kay/Ackrill 2007: 364.

⁴³³ Vgl. Bache 2007: 397; Bachtler/Mendez 2007: 537; Heinelt et al. 2003: 142f; Bache 1998: 67ff.

⁴³⁴ Vgl. Bache 2008: 23; Bachtler/Mendez 2007: 537; Allen 2005: 218.

⁴³⁵ Bache 2007: 398. *Ähnlich* Bachtler/Mendez 2007: 537; Allen 2005: 218; Malek 2002: 197.

⁴³⁶ Heinelt et al. 2003: 144.

neraldirektion, die den Dialog zwischen den für die Strukturfonds zuständigen Generaldirektionen fördern und sie besser koordinieren sollte.⁴³⁷

Um die Effektivität der Fonds sicherzustellen, beschloss der Rat in der Strukturfondsreform ein Set an Prinzipien: Partnerschaft, Programmplanung, Additionalität und Konzentration.⁴³⁸

Das Partnerschaftsprinzip dient dem direkten prozessualen Einbezug supranationaler, nationaler, regionaler und lokaler Akteure. Deshalb werden die Strukturfonds seither gemeinsam von der Kommission, den Mitgliedstaaten und regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften implementiert.⁴³⁹ Zwar sind die Akteure weiterhin formal unabhängig, doch gemeinsam für die Programmgestaltung und –implementierung zuständig. Mit diesem Prinzip erhielten die subnationalen Akteure erstmalig „a formal role in the EU policy-making process“.⁴⁴⁰

Das neue Prinzip der Programmplanung änderte den Ansatz der Strukturfondsprogramme. Seither werden nicht mehr Einzelprojekte sondern mehrjährige Pläne der Mitgliedstaaten, die gemeinschaftliche Ziele und Prioritäten abbilden sollen, finanziell gefördert. Sie benötigen die Zustimmung der Kommission.

Das Konzentrationsprinzip steht für die Festlegung weniger Ziele, die auf die am wenigsten entwickelten Regionen konzentriert werden sollen. Es sind objektive, in einem Katalog definierte Ziele, so dass die Zuteilung der Finanzmittel nicht mehr nach Länderquoten erfolgt. Das Prinzip dient der Erhöhung der Effektivität und der Vereinfachung der Strukturfonds.⁴⁴¹

Das Additionalitätsprinzip verlangt, dass die EU nur Finanzmittel bereitstellt, wenn dies auch von den Mitgliedstaaten getan wird. Es soll sicherstellen, dass die Mitgliedstaaten „their own regional development efforts“⁴⁴² nicht reduzieren. Das Prinzip war bereits 1975 eingeführt worden. Da die Mitgliedstaaten es seitdem immer wieder ignoriert hatten (besonders die britische Regierung), wurde es 1988 verschärft.

Außerdem wurden die Gemeinschaftsinitiativen (GI) neu eingeführt und die finanzielle Ausstattung des ESF erhöht. Die Nettozahler akzeptierten dies als „side-payment“⁴⁴³ des Beitritts von Irland und den drei Mittelmeerstaaten, um sich im Gegenzug deren politische Unterstützung bei anderen Fragen zu sichern. Es wurden folgende sechs Förderziele vereinbart:

- Ziel 1: Förderung der Entwicklung und strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand (EFRE, ESF, EAGFL)

⁴³⁷ Vgl. Heinelt et al. 2003: 144; Malek 2002: 199; Bache 1998: 68.

⁴³⁸ Vgl. Bachtler/Mendez 2007: 537; Malek 2002: 195; Axt 2000: 56; Sutcliffe 2000: 295; Bache 1998: 70f.

⁴³⁹ Vgl. Bachtler/Mendez 2007: 537; Lang 2003: 163. Teils sind private und gesellschaftliche Akteure involviert.

⁴⁴⁰ Bache 2008: 24.

⁴⁴¹ Vgl. Bachtler/Mendez 2007: 537, 547; Bache 1998: 70.

⁴⁴² Bache 2008: 41. Vgl. dazu und nachfolgend auch Bachtler/Mendez 2007: 537.

⁴⁴³ Bache 2007: 400.

- Ziel 2: Förderung der vom industriellen Niedergang schwer betroffenen Regionen (EFRE, ESF)
- Ziel 3: Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit (ESF)
- Ziel 4: Erleichterung der Eingliederung der Jugendlichen in das Erwerbsleben (ESF)
- Ziel 5a: Umstrukturierung des Agrar- und Fischereisektors (EAGFL)
- Ziel 5b: Förderung der Entwicklung ländlicher Gebiete (EFRE, ESF, EAGFL)
- Ziel 6: Gebiete mit einer extrem niedrigen Bevölkerungsdichte.

Die ersten beiden Ziele sind geographisch, Ziel 3 und 4 horizontal ausgerichtet und arbeitsmarktpolitisch begründet. Die ESF-Ziele und -Kriterien sollten von der Kommission durch mehrjährige Leitlinien konkretisiert werden. Der Fokus lag auf der Förderung von Ausbildungs- und Weiterbildungsmaßnahmen und zunehmend auch auf der Schaffung neuer und dem Schutz bestehender Arbeitsplätze.⁴⁴⁴

Folglich konnte die EK fortan durch ihre neue Leitlinienkompetenz die inhaltliche Ausgestaltung der Regionalentwicklungsprogramme (REP) weitergehend beeinflussen.⁴⁴⁵ Im Gegensatz zum beschlossenen Partnerschaftsprinzip wurden die subnationalen Akteure von den Mitgliedstaaten bei der Gestaltung der REP kaum einbezogen. Die REP bilden die Basis für die Gemeinschaftlichen Förderkonzepte (GFK), die von der EK nach Verhandlungen mit den Mitgliedstaaten festgelegt werden. Sie beinhalten die Förderschwerpunkte, Interventionen und den indikativen Finanzierungsplan der Mitgliedstaaten. Auf ihnen basieren die Operationellen Programme und andere Maßnahmen.⁴⁴⁶

Die Gemeinschaftsinitiativen wurden von der EK eigenverantwortlich erarbeitet und nur durch eine Mitteilung direkt beschlossen. Hauptsächlich durch sie gewann die Kommission im Vergleich zur nationalen und regionalen Ebene an Macht, da sie den Mitgliedstaaten „for a given purpose, and on a take it or leave it basis“⁴⁴⁷ Finanzmittel zuwies.

Diese Reform initiierte eine Debatte des Regelungsansatzes der europäischen Struktur- und Kohäsionspolitik und der Implikationen für die EU. Die Strukturpolitik war *der* Ursprung und *das* Exempel für ein Multi-Level-Governance-System, in dem supranationale, nationale, regionale und lokale Akteure miteinander verbunden sind in „territorially overarching policy networks“.⁴⁴⁸ Für die Vertreter des MLG-Ansatzes ist die Kommission der Hauptakteur der Reform, da durch das Initiativmonopol ihr Einfluss auf das Agenda-Setting, die Abfassung der

⁴⁴⁴ Vgl. Malek 2002: 222.

⁴⁴⁵ Vgl. Bache 1998: 85; Malek 2002: 224.

⁴⁴⁶ Vgl. Malek 2002: 224.

⁴⁴⁷ Pollack 1998: 225. Vgl. daneben Malek 2002: 225; Bache 1998: 90.

⁴⁴⁸ Bachtler/Mendez 2007: 538. Vgl. Marks 1993: 401; Hooghe 1996: 100; Heinelt et al. 2003.

Verordnungen und so auf das institutionelle Design der Strukturfonds maßgeblich und erfolgreich war. Im Gegensatz dazu ist für die Vertreter des Intergovernmentalismus das strategische Verhalten der Regierungen, insbesondere der britischen, deutschen und französischen, ausschlaggebend gewesen, besonders dass diese ihre Präferenzen änderten.⁴⁴⁹

Alles in allem hat die Gesamtreform von 1988 dazu geführt, dass der supranationale Einfluss auf die Prioritäten und die Implementierung des Sozialfonds gestiegen ist. Die Kommission versuchte konstant, ihre Kompetenzen bei der Planung und Verwaltung der Strukturfonds auszudehnen. Dafür dienten ihr ihre Ressourcen, ihr Zugang zu Informationen und der hieraus resultierende Informationsvorsprung gegenüber den Mitgliedstaaten.⁴⁵⁰ Fortan nutzte sie den Machtzuwachs ausgiebig, „to pursue its own preference for more Europe“⁴⁵¹ und bildete mit subnationalen Akteuren Netzwerke, wodurch die Mitgliedstaaten ihre Gate-Keeper-Funktion teilweise einbüßten.

Der politische und ökonomische Kontext der Reform von 1993 unterschied sich zu dem der Reform von 1988. Die Arbeitslosigkeit und wirtschaftliche Probleme hatten in der Gemeinschaft zugenommen. Die EU sollte um drei relativ prosperierende Staaten erweitert werden (Österreich, Schweden, Finnland).⁴⁵² Wichtig war zudem die Unterzeichnung des Maastrichter Vertrags, mit dem die Bedeutung der Regionalpolitik für eine immer enger werdende ökonomische und politische Union verstärkt wurde.

Der Machtzuwachs der Kommission und die damit einhergehenden Folgen führten dazu, dass die EU-Mitgliedstaaten die Verhandlungen über den Strukturfondszyklus 1994-1999 zu einem teilweisen „swing back towards intergovernmentalism“⁴⁵³ nutzten. Möglich wurde dies, da unter den Bestimmungen der EEA einstimmige Beschlüsse des Rates für die Strukturfonds notwendig waren, so dass die Mitgliedstaaten, die ein Interesse daran hatten, „to clip the EC-wings by demanding substantial changes in Fund Regulations“⁴⁵⁴ (z.B. Großbritannien), aufgrund ihrer Vetomöglichkeit eine starke Verhandlungsposition besaßen. Die 1993 beschlossene Reform war jedoch hinsichtlich der Auswirkungen auf die Position der Kommission innerhalb des ESF insgesamt mehrdimensional.

Die Änderung des Systems der Festlegung der in Frage kommenden Fördergebiete führte dazu, dass das Prinzip der Konzentration flexibler angewendet wurde. Dadurch wurde die Rolle der Mitgliedstaaten bezüglich ihrer Vorschläge für die für den ESF wichtigen Ziel-2 und 5b-

⁴⁴⁹ Vgl. Bache 1998: 79ff; Pollack 2003 und 1998.

⁴⁵⁰ Vgl. Bache 2008: 41; Pollack 2003: 341f; Pollack 1998: 248.

⁴⁵¹ Pollack 1998: 224. Siehe auch Bache 1998: 81.

⁴⁵² Vgl. Allen 2005: 219; Bache 1998: 81f.

⁴⁵³ Bache 2007: 403. Bache bezieht sich dabei auf Pollack. Vgl. Pollack 1998: 225; Bache 1998: 90.

⁴⁵⁴ Pollack 1998: 226.

Gebiete gestärkt, so dass dort die Prozesskontrolle hin zu den Mitgliedstaaten wechselte und ihr Einfluss innerhalb der Strukturfonds zunahm.⁴⁵⁵ Die EK hatte an dieser Stelle jedoch weiterhin großen Einfluss, da sie die finale Liste der Gebiete mit den Mitgliedstaaten verhandelte. Das Konzentrationsprinzip allein sagt somit nicht alles über die Machtverhältnisse aus, da dafür auch die Allokation der finanziellen Beihilfen von Bedeutung ist.⁴⁵⁶

Zwar stärkte der Rat die Rolle der Kommission bei der Überwachung der Beihilfen, doch kappte er parallel dazu ihren Einfluss bei der Festlegung der in Frage kommenden Fördergebiete, der Überwachung und Evaluierung der Programme. Außerdem schwächte der Rat die von der Kommission befürwortete Stärkung des Additionalitätsprinzips in der Verordnung ab und senkte die GI-Mittel.⁴⁵⁷ Der Machtverlust der Kommission bei den Gemeinschaftsinitiativen wurde durch die Implementierung eines Verwaltungsausschusses noch verstärkt, der von Vertretern der nationalen Regierungen und Sozialpartner gebildet wurde. Da dieser Ausschuss den EK-Vorschlägen für die Gemeinschaftsinitiativen zustimmen musste, konnte die Kommission danach bei diesen mit ihren Vorschlägen nur in begrenztem Umfang von den Präferenzen der Mitgliedstaaten abweichen, um den Beschluss nicht zu gefährden. Im Ergebnis wurden die Gemeinschaftsinitiativen in der Förderperiode 1994-1999 zwischen der Kommission, den Mitgliedstaaten und dem Europäischen Parlament extensiv diskutiert.⁴⁵⁸

Diese Entwicklungen werden oft als Ursache für eine Renationalisierung der Strukturfonds gesehen.⁴⁵⁹ Sutcliffe kritisiert diese These als nur teilweise richtig, da die Kommission und die subnationalen Akteure in verschiedenen Phasen der Strukturpolitik weiterhin Einfluss hätten. Da die Hauptprinzipien beibehalten und die Neuerungen von 1988 nicht komplett zurückgenommen worden seien, seien die 1993 beschlossenen Veränderungen nur von begrenzter Bedeutung gewesen.⁴⁶⁰ Die dargestellten Reformen weisen eher auf ein gemischtes Ergebnis hin, da es für beide Argumentationen Belege gibt. Für die Renationalisierungsthese spricht, dass der Rat wichtige Befugnisse der Kommission beschränkte, indem die Prinzipien derart modifiziert worden waren, dass die nationalen Regierungen seither wieder die Kontrolle über die Implementierung der vereinbarten Maßnahmen ausüben.⁴⁶¹ Dies und die Veränderungen bei den Gemeinschaftsinitiativen sorgten dafür, dass die Möglichkeit der Kommission, ihre Präferenzen gegenüber den Mitgliedstaaten durchzusetzen, begrenzt wurde. Trotz dieser Än-

⁴⁵⁵ Vgl. Bachtler/Mendez 2007: 541f; Pollack 2003: 347.

⁴⁵⁶ Vgl. Bachtler/Mendez 2007: 546.

⁴⁵⁷ Vgl. dazu und nachfolgend Bachtler/Mendez 2007: 538; Pollack 1998: 227; Bache 1998: 91.

⁴⁵⁸ Vgl. Pollack 2003: 347; Pollack 1998: 228.

⁴⁵⁹ Vgl. Pollack 1998: 226ff; Bache 1998; Allen 2005.

⁴⁶⁰ Vgl. Sutcliffe 2000: 299, 378-384.

⁴⁶¹ Vgl. Bache 2007: 403; Bache 1998: 91f; Pollack 1995: 376.

derungen spielt die EK jedoch weiterhin eine nicht unerhebliche Rolle bei der Vorbereitung der Strukturfonds-Verordnungen und hat somit Einfluss auf deren Prioritäten.

Die Verordnung ist präziser und präskriptiver durch die Vergrößerung der quantitativen Ziele.⁴⁶² Durch die Verfeinerung der Methodik der Planung und Implementierung konnte die Kommission ihre Strategien bei den Verhandlungen der GFK sowie der Implementierung der Operationellen Programme und Gemeinschaftsinitiativen gegenüber den EU-Mitgliedstaaten durchsetzen, ohne deren formale Autonomie zu berühren.⁴⁶³ So wurden manche Pläne bezüglich der strategischen Ziele und der Allokation der Beihilfen auf die einzelnen Schwerpunkte im Ergebnis der Verhandlungen zwischen der EK und den einzelnen Mitgliedstaaten stark verändert (UK). Die Kommission konnte somit auch zwischen 1994-1999 die Strukturpolitik beeinflussen. Es handelte sich jedoch teilweise um „considerable powers on paper“,⁴⁶⁴ da deren Ausübung durch verschiedene Faktoren beschränkt wurde. So war sie aufgrund der Komplexität der Strukturfonds bei der Überwachung und Evaluierung der vereinbarten Programme und Maßnahmen auf die Mitarbeit der Mitgliedstaaten angewiesen. Die Mitgliedstaaten stellten der Kommission teilweise nur ungenügende Informationen und Daten zur Verfügung, so dass diese eigene Untersuchungen einleitete.

Auf dem Gipfel von Berlin 1999 beschlossen die Staats- und Regierungschefs eine Strukturfondsreform, die der Grundstein für den Beitritt von Malta, Zypern und acht mittel- und osteuropäischen Ländern zur EU sein sollte.⁴⁶⁵ Mit dieser Reform sollte die Zustimmung der EU-Mitgliedstaaten für das Absenken der Strukturfonds-Beihilfen gesichert werden, um auf diesem Weg die Erweiterung der Union zu erleichtern. Außerdem wurden Maßnahmen vereinbart, mithilfe derer die Leistungsfähigkeit der Institutionen in den Beitrittsländern verbessert werden sollte, „that would allow them to deal with large-scale structural funding effectively“.⁴⁶⁶ Die Reform war generell notwendig, da die bisherigen Rahmen- und Durchführungsverordnungen der Strukturpolitik ausliefen und eine neue finanzielle Vorausschau anstand, die auch den Finanzrahmen für die Strukturpolitik festlegte.

Der Verhandlungs- und Entscheidungsprozess wurde segmentiert. Einige Themen wurden von untergeordneten Arbeitsgruppen beschlussfähig vorbereitet, so dass die höheren Ebenen den Vereinbarungen nur noch formal zustimmten. Andere Schwerpunkte wurden breiter, innerhalb des gesamten Systems diskutiert „and demanding a final decision of the European

⁴⁶² Vgl. Bachtler/Mendez 2007: 549.

⁴⁶³ Vgl. dazu und nachfolgend Bachtler/Mendez 2007: 548f.

⁴⁶⁴ Bachtler/Mendez 2007: 548. Siehe auch Bache 1998: 90ff.

⁴⁶⁵ Vgl. dazu und nachfolgend Bache 2008: 44 und 2007: 403; Allen 2005: 220; Bache 1998: 120.

⁴⁶⁶ Bache 2007: 403. Vgl. Allen 2005: 234; Bache 1998: 124.

Council“.⁴⁶⁷ Gerade dieser segmentierte Prozess gilt als Voraussetzung für die konstruktiv geführten Verhandlungen. Die Reform folgte den Grundsätzen Konzentration, Vereinfachung und klare Aufteilung der Zuständigkeiten. Die Festlegung der Fördergebiete und die Kontrolle der Mitgliedstaaten im Hinblick auf den Einbezug der Partner wurde geändert, die Programmplanung vereinfacht und die Verwaltungsarrangements weiter dezentralisiert. So erhielten die Mitgliedstaaten ein Mehr an formaler Verantwortung für die Programmplanung. Die Programmdokumente mussten nicht mehr so detailliert sein wie bis dahin. Die beschlossenen Veränderungen sind teilweise mit denen von 1993 vergleichbar, so dass sie für eine weitere Renationalisierung des Politikfeldes stehen.⁴⁶⁸

Für den Programmplanungszeitraum 2000-2006 wurden nur noch vier Gemeinschaftsinitiativen (URBAN, EQUAL, INTERREG, LEADER) und drei Ziele beschlossen:

- Ziel 1: Förderung der Entwicklung der strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand (EFRE, ESF, EAGFL, FIAF)
- Ziel 2: Unterstützung der wirtschaftlichen und sozialen Umstellung der Gebiete mit Strukturproblemen (EFRE, ESF, EAGFL, FIAF)
- Ziel 3: Unterstützung der Anpassung und Modernisierung der Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungspolitiken sowie der Beschäftigungssysteme (ESF).

Die Ziele bilden die Problemwahrnehmung und entsprechende Lösungsansätze ab: die regionale Kohäsion, die Mobilisierung des endogenen Potenzials der einzelnen Regionen und die EBS. Die durch den Sozialfonds finanzierten Ziele 1 und 3 folgen der Lissabon-Strategie, Ziel 3 stimmt besonders mit den EBS-Schwerpunkten (hohe Beschäftigungsquote, Humankapitalinvestitionen) überein.⁴⁶⁹ Die EBS beeinflusste den Implementierungsprozess der vereinbarten Programme wie die Reform der Strukturfonds an sich (Inhalt). Die beschlossene Gemeinschaftsinitiative EQUAL war für das beschäftigungspolitische Regime der EU wichtig. Mit ihr sollten neue Wege zur Bekämpfung von Ungleichbehandlungen und Diskriminierungen beim Zugang zum und auf dem Arbeitsmarkt gefördert werden.⁴⁷⁰

Die Kommission wollte ein kohärentes System und befürwortete Sanktionen gegenüber den Mitgliedstaaten und Regionen während der Implementierungsphase in Form von Evaluierungen und finanziellen Kontrollinstrumenten wie der Verweigerung von Zahlungen.⁴⁷¹ Die

⁴⁶⁷ Heinelt et al. 2003: 146.

⁴⁶⁸ Vgl. Bachtler/Mendez 2007: 538, 551; Pollack 2003: 348; Lang 2003: 164.

⁴⁶⁹ Vgl. Danish Technological Institute 2008: 46; Bachtler/Mendez 2007: 542; Heinelt et al. 2003: 149. In Ziel 2 wurden die bis dahin geltenden Ziele 2 + 5b zusammengefasst und um Fördertatbestände ergänzt.

⁴⁷⁰ Vgl. Danish Technological Institute 2005: 38.

⁴⁷¹ Vgl. Heinelt et al. 2003: 149.

Programme für 2000-2006 basierten auf einem dezentraleren Modell als die der Periode davor. Die Kommission war auf zentraler Ebene für strategische Fragen verantwortlich.⁴⁷² Die Instrumente zur Überwachung, Evaluierung und finanziellen Kontrolle wurden gestärkt, so dass die Position der dafür verantwortlichen EK gestärkt wurde. Die Kommission war für die Verwaltung des ESF und der Gemeinschaftsinitiativen zuständig (Art. 147 EGV, jetzt Art. 163 AEUV).⁴⁷³ Sie musste sich mit dem Rat abstimmen, doch konnte sie in einem nicht unerheblichen Ausmaß durch ihren Einfluss auf die indikative Beihilfeaufteilung, die Prüfung und Beurteilung der nationalen Entwicklungspläne und durch die Genehmigung der einzelnen Interventionen gestaltend wirken. Durch die Prüfung der Pläne gelang es ihr oft, geplante Ausgaben auf EBS-relevante Ziele (Schaffung und Erhalt von Jobs) zu lenken.⁴⁷⁴ Die Kommission hatte zudem die Leitlinienkompetenz, konnte Finanzausweisungen bei Nichteinhaltung von Vereinbarungen stoppen und war für die Projektplanung und Finanzierungsentscheidung der Gemeinschaftsinitiativen zuständig, bei denen sie den Geltungsbereich (nach EP-Unterrichtung) und die Durchführungsbestimmungen festlegte.⁴⁷⁵ Das GI-Budget wurde für die Periode 2000-2006 von 9% auf 5% weiter reduziert. Insgesamt führte die Reform von 1999 dazu, dass sich „a shift in the locus of Commission influence from determining programme inputs to the control and monitoring of programme outputs“⁴⁷⁶ vollzog.

Durch die Reform von 1999 erhielten die Mitgliedstaaten eine größere Kontrolle „over the designation of eligible regions, the selection of sub-national partners, the principle of additionality, and the size and content of the Community Initiatives.“⁴⁷⁷ Die Veränderungen der Prinzipien Additionalität und Partnerschaft und die oft ungenügende Information der supranationalen Ebene durch die Mitgliedstaaten führte dazu, dass die Position und Monitoring-Funktion der EK teilweise beschränkt wurde. Auf regionaler Ebene wurden der Handlungsspielraum und die Kompetenz der Akteure für die Implementierung erweitert und gestärkt, wodurch sie flexibler agieren konnten.⁴⁷⁸

Der auch nach 1999 bestehende relativ große Einfluss der EK kann darauf zurückgeführt werden, dass deren Vorlage für die Verordnung nur mit geringen Änderungen verabschiedet worden war. Jedoch verweist Bache darauf, dass in den Verhandlungen zur Reform von 1999 auch deutlich wurde, welche Macht die nationalen Regierungen bei der Entscheidung des institutionellen Rahmens der Strukturpolitik und der Instrumente zu deren Implementierung

⁴⁷² Vgl. Bachtler/Mendez 2007: 551; Lang 2003: 164.

⁴⁷³ Unterstützt von einem Ausschuss aus Vertretern der nationalen Regierungen und den Sozialpartnern.

⁴⁷⁴ Vgl. Bachtler/Mendez 2007: 548, Lang 2003: 164.

⁴⁷⁵ Vgl. SF-VO 1999: Art. 21; Allen 2005: 229; Govcor 2004: 70; Sutcliffe 2000: 294-297; Axt 2000: 84f..

⁴⁷⁶ Bachtler/Mendez 2007: 553.

⁴⁷⁷ Pollack 2003: 349. *Ähnlich* Allen 2005: 223.

⁴⁷⁸ Vgl. Bachtler/Mendez 2007: 539, 548; Lang 2003: 164.

besaßen (Abstimmungsregel). Beleg dafür und damit für die relative Schwäche der EK sei gewesen, dass es ihr nicht gelang, weitergehende Veränderungen durchzusetzen.⁴⁷⁹

Die Verhandlungen für die momentan laufende Strukturfondsperiode 2007-2013 erfolgten 2005 und 2006. Die Verordnungen legen eine Reform der Fondsarchitektur und des Prozedere für die Implementierung und Evaluierung der Programme fest.⁴⁸⁰ Die Gemeinschaftsinitiativen sind nicht mehr eigenständiges Instrument, sondern in die Programme integriert worden. Es gibt nur noch drei Fonds (EFRE, ESF, KF) und drei neue Ziele:⁴⁸¹

- Ziel 1: Förderung der Konvergenz durch die Unterstützung von Wachstum und Schaffung von Jobs in den rückständigsten Regionen und Mitgliedstaaten (EFRE, ESF, KF)
- Ziel 2: Förderung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung (EFRE, ESF)
- Ziel 3: Förderung der territorialen Zusammenarbeit (grenzüberschreitend, transnational, interregional (EFRE)).

Das Ziel 2 wird außerhalb der Regionen mit dem größten Entwicklungsrückstand angewendet.⁴⁸² Es ist an den Zielen der Lissabon-Agenda und damit an der EBS ausgerichtet. Dazu zählen die Entwicklung eines integrativen Arbeitsmarktes z.B. durch die Förderung der Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer und Unternehmen sowie der Beschäftigungsfähigkeit durch vermehrte Investitionen in das Humankapital. Zudem sollen Ungleichbehandlungen und Diskriminierungen - z.B. aufgrund der Rasse, Ethnie, Geschlecht, Religion und Weltanschauung, Alter - beseitigt und die Gleichstellung gefördert werden.

Die vier Prinzipien Additionalität, Konzentration, Programmplanung und Partnerschaft sind weiterhin die Hauptprinzipien für die Implementierung der Programme. Es ist durch die Modifikationen zu einer Vereinfachung der Programmplanung „from planning through operational and financial management to evaluation and accountability“⁴⁸³ gekommen.

Das System für die Definition der Fördergebiete wurde geändert. Für das Ziel 1 gilt weiter das BIP pro Kopf (weniger als 75% des EU-25 Durchschnitts) als Voraussetzung. Die Festlegung der Ziel-2-Gebiete wurde flexibler gestaltet und kein spezielles EU-Kriterium festgelegt.⁴⁸⁴

Die Kompetenz für die nationale Verteilung liegt bei den EU-Mitgliedstaaten, wodurch deren Position gestärkt wurde. Da dies nicht für das Ziel 1 gilt, unter dem der größte Anteil an Beihilfen verteilt wird, und „the allocation of funding among Member States was made on the

⁴⁷⁹ Vgl. Bache 2007: 404.

⁴⁸⁰ Vgl. Bachtler/Mendez 2007: 544; Allen 2005: 236. Der EAGGF und FIFG sind nun Teil der Agrarpolitik.

⁴⁸¹ Vgl. SF-VO 2006: Art. 4; Allen 2005: 227 ff.

⁴⁸² Vgl. dazu und nachfolgend SF-VO 2006: 26 und Art. 3, Art. 9 Abs. 3, Art. 25.

⁴⁸³ Allen 2005: 228.

⁴⁸⁴ Vgl. Bachtler/Mendez 2007: 544.

basis of EU criteria relating to population, unemployment, employment, educational attainment and population density“,⁴⁸⁵ hat die supranationale Ebene großen Einfluss auf die Verteilung der Beihilfen und auf die Beurteilung und Annahme der Operationellen Programme. Somit steht diese Entwicklung nicht für eine totale Renationalisierung. Die Reform der Festlegung der Fördergebiete ist für Bachtler und Mendez „a trade-off [...] to secure the continuation of structural funds outside the least-developed countries and regions“,⁴⁸⁶ da eine Gruppe von Nettozahlern während der Verhandlungen darauf gedrängt hatte, die Kohäsionspolitik der Union auf deren ärmste Länder und Regionen zu beschränken. Da dies jedoch den supranationalen Einfluss enorm eingeschränkt hätte, ist davon auszugehen, dass die Kommission Zugeständnisse bei der Bestimmung der Ziel-2-Gebiete gemacht hat, um ihren EU-weiten Einfluss zu wahren. Dahinter stand somit ihr strategisches Eigeninteresse des Machterhalts. Der Rahmen für die Programmplanung wurde geändert.⁴⁸⁷ Die Grundlage bildet eine vom Rat verabschiedete EU-Kohäsionsstrategie. Jeder Mitgliedstaat entwickelt eine nationale Entwicklungsstrategie. Es gibt nationale und regionale Operationelle Programme, die von den Mitgliedstaaten vorgelegt und der Kommission angenommen werden. Diese erhält jährlich von die Mitgliedstaaten einen Durchführungsbericht, auf dessen Basis sie dann Sachstandsberichte für den Europäischen Rat verfasst.

Dadurch hat sich der Einflussmechanismus der Kommission geändert, der sich in der laufenden Periode nicht mehr so sehr auf der Programmebene befindet, sondern auf der strategischen Ebene durch die Einführung des Nationalen Strategischen Rahmenplans, in denen die Mitgliedstaaten ihre Strukturfondsinterventionen darlegen, die sie mit der EK diskutieren müssen. Neben einer Liste der Operationellen Programme müssen die Pläne beschreiben, welchen Beitrag die Ziel-1- und Ziel-2-Interventionen zum Erreichen der ILL der Lissabon-Strategie leisten. Die NSRP werden von den Mitgliedstaaten in Absprache mit der Kommission erarbeitet.⁴⁸⁸ Sie sollen auf den von der Kommission vorgeschlagenen strategischen Leitlinien basieren. Die Kommission entscheidet nach Anhörung der Mitgliedstaaten über die OP-Liste und die indikative jährliche Mittelzuweisung je Programm. Folglich hat die EK hier Einfluss auf die Ausgestaltung der Pläne und Programme. Für Bachtler und Mendez wollte sie mit den NSRP die Mitgliedstaaten „more politically accountable for the implementation of the structural and cohesion funds“⁴⁸⁹ machen und eine größere Kohärenz zwischen der Strukturpolitik und der Lissabon-Agenda sicherstellen. Auf der Programmebene haben die Mitgliedstaaten an

⁴⁸⁵ Bachtler/Mendez 2007: 544. Vgl. SF-VO 2006: 39 und Art. 2.

⁴⁸⁶ Bachtler/Mendez 2007: 545. Vgl. dazu auch Allen 2005: 216, 236.

⁴⁸⁷ Vgl. dazu und nachfolgend SF-VO 2006: Art. 25-29; Allen 2005: 237.

⁴⁸⁸ Vgl. SF-VO: Art. 28.

⁴⁸⁹ Bachtler Mendez 2007: 555.

Einfluss gewonnen, da einige Vorschriften für das Programmmanagement vereinfacht wurden (Monitoring, Evaluierung, finanzielle Kontrolle).⁴⁹⁰

Insgesamt ist festzuhalten, dass im Zuge der einzelnen Reformen trotz der Modifikationen zugunsten der Mitgliedstaaten, der Verringerung des Budgets, der Verstärkung der Konzentration und der Beschränkung des Handlungsspielraums der EK die Machtverhältnisse innerhalb der Strukturpolitik und speziell des ESF nicht radikal im Sinne einer kompletten Renationalisierung verändert worden sind.⁴⁹¹ Die vier Hauptprinzipien gibt es weiterhin. Die Kommission kontrolliert durch ihr Initiativrecht die Agenda des Politikfeldes und hat auch zwischen 2007-2013 großen Einfluss auf den Entscheidungsprozess, die Ausgestaltung der NSRP und damit die Implementierung der Strukturfonds und den Outcome.⁴⁹²

Durch die Reformen von 1993, 1999, 2006 ist es zwar zu „a significant reassertion of member-state control over the implementation process“⁴⁹³ gekommen, doch hat keine zu einer konstanten Machtverlagerung hin zu den Mitgliedstaaten geführt. Geändert hat sich der Weg, auf dem die Kommission ihren Einfluss ausübt.⁴⁹⁴ Das Machtverhältnis hat sich insgesamt nicht einheitlich in eine Richtung verschoben. Die Einschätzung, ob sich das Pendel eher zur Seite der Kommission oder zu den Mitgliedstaaten bewegt hat, „varied depending on whether one is referring to eligibility criteria, designation method or ceilings on coverage“.⁴⁹⁵

Die Analyse hat gezeigt, dass der ESF als Teil der europäischen Strukturpolitik durch die Reformen und seine jahrzehntelange Anwendung fest in das Mehrebenensystem der EU eingebettet ist.⁴⁹⁶ Nachdem er anfangs nur dem Ziel diente, die Funktionsfähigkeit des Gemeinsamen Marktes zu gewährleisten und zu fördern, ist er mittlerweile das wichtigste Instrument der Union, mittels finanzieller Zuschüsse arbeitsmarktpolitisch zu steuern und die EBS-Ziele zu erlangen.

Zwar ist dies auch innerhalb der EBS möglich, doch sind diese Finanzmittel begrenzt und auf wenige Anwendungsgebiete beschränkt. Es hat sich herausgestellt, dass die strukturpolitischen Instrumente und Institutionen der Mitgliedstaaten sowie die nationalen Implementierungspfade von großer Bedeutung für die Umsetzung der ESF-Programme sind.⁴⁹⁷ So besitzt die europäische Ebene lediglich eingeschränkte Kontrollmöglichkeiten, die Implementierung

⁴⁹⁰ Vgl. Bachtler/Mendez 2007: 554.

⁴⁹¹ Vgl. Bachtler/Mendez 2007: 539; Pollack 2003: 349; Heinelt et al. 2003: 149; Hooghe/Marks 2001: 108f; Sutcliffe 2000: 294ff.

⁴⁹² Vgl. Bachtler/Mendez 2007: 555-558.

⁴⁹³ Allen 2005: 215.

⁴⁹⁴ Vgl. Bachtler/Mendez 2007: 545, 548; Pollack 2003: 349; Sutcliffe 2000.

⁴⁹⁵ Bachtler/Mendez 2007: 545.

⁴⁹⁶ Vgl. Hartwig 2007: 122.

⁴⁹⁷ Vgl. Bachtler/Mendez 2007: 551.

der vereinbarten Programme mittels Verordnungen zu kontrollieren.⁴⁹⁸ Die Politik auf der nationalen Ebene ist oft nur symbolisch, kann jedoch langfristig durch Diffusions- und Lernprozesse die Möglichkeit zur Weiterentwicklung des Politikfeldes erhöhen, obwohl jahrelang bestehende Institutionen meist sehr stabil sind.

Das Sozialfondsbudget ist relativ gering, weshalb dessen Bedeutung für die arbeitsmarktpolitische Steuerung in Frage gestellt werden kann, doch sollte bedacht werden, dass die Bedeutung der ESF-Beihilfen für die arbeitsmarktpolitischen Gesamtausgaben zwischen den Mitgliedstaaten stark variiert. Deshalb wird der ESF in die Untersuchung mit einbezogen.

Fazit

Es hat sich gezeigt, dass die historische Entwicklung des ESF für „a continuous capacity for reform“⁴⁹⁹ steht. Die Implementierung der Strukturfonds basiert „on a long-term preparation and programming process, [laying down strategies, priorities, measures, and allocation of financial resources,] for a programming period of six years“.⁵⁰⁰ Ist diese erst einmal beschlossen worden, gibt es nur noch eine eingeschränkte Flexibilität.

Zwischen dem Sozialfonds und dem europäischen Beschäftigungsregime (Acquis, EBS) gibt es komplementäre Gebiete z.B. bei den allgemeinen Zielen. Sie reflektieren einen breiten politischen Konsens innerhalb der EU.⁵⁰¹ So dient der ESF wie die EBS der Förderung der Beschäftigung und der sozialen Inklusion, indem Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit beim Zugang zum und auf dem Arbeitsmarkt bezuschusst werden. Mit Antidiskriminierungsmaßnahmen für benachteiligte Gruppen sollen die Beschäftigungsquote allgemein wie die der Frauen gesteigert werden. Außerdem gibt es eine hohe Komplementarität bei den spezifischen Zielen wie z.B. den Humankapitalinvestitionen.

Die Unterschiede zwischen dem Sozialfonds und der EBS bezüglich der legalen Grundlagen, der Entscheidungskompetenz, dem Prozedere und den Instrumenten sind jedoch signifikant.⁵⁰² So betonen die Strukturfondsförderprinzipien im Gegensatz zur EBS alle Elemente der räumlichen Entwicklung und nicht nur die Beschäftigung. Mögliche Konflikte können zwischen beiden durch das Operationalisierungsniveau der verschiedenen Ziele und das dezentrale Implementierungssystem des ESF im Vergleich zum Top-Down-System der EBS entstehen.⁵⁰³

⁴⁹⁸ Vgl. Lang 2003: 172.

⁴⁹⁹ Heinelt et al. 2003: 135.

⁵⁰⁰ Danish Technological Institute 2005: 42.

⁵⁰¹ Vgl. dazu und nachfolgend Danish Technological Institute 2005: 45, 50.

⁵⁰² Vgl. Hartwig 2007: 122.

⁵⁰³ Vgl. Danish Technological Institute 2005: 47.

Die breiter gefassten ESF-Ziele machen einen systematischen Vergleich und die Beurteilung des Fortschritts bezüglich der Ziele eher schwierig. Außerdem hat der ESF im Vergleich zur EBS stärkere Steuerungsinstrumente, eine festere rechtliche Basis (Abstimmungsregel) und ein eigenes großes Budget. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet „to adhere to a range of procedures and to obtain approval by the Commission before funds can be released“.⁵⁰⁴ Die Strukturfonds werden durch die supranationale Rechtsetzung bestimmt, bei der neben dem Rat auch das Europäische Parlament eine Rolle spielt.

Die dargestellte Entwicklung wurde insbesondere von den Akteursstrukturen und den Beziehungen zwischen ihnen beeinflusst und ist ein Beiprodukt von Paketverhandlungen. Beispiele für die Akteursebene sind formelle und informelle Policy-Netzwerke zwischen der Kommission und den nationalen Antragstellern während der Verhandlung der Projekte und Programme und bei der anschließenden Implementierung der genehmigten Programme auf nationaler und subnationaler Ebene. Zwar gibt es Interaktionen zwischen den verschiedenen Netzwerken, die den Wissenstransfer und die Kommunikation zwischen diesen beeinflussen, doch sind dies eher lose verbundene Strukturen zwischen relativ autonomen Akteuren, so dass das System meist fragmentiert (formell, informell) ist.⁵⁰⁵ Dies ist auf der vertikalen Ebene zwischen den Entscheidungsträgern und Implementierungsnetzwerken zu beobachten wie auf der horizontalen Ebene (EK vs. Mitgliedstaat, Regional- vs. Beschäftigungspolitik, GD vs. GD). Die funktionelle Differenzierung und organisatorische Fragmentierung ist eine Ursache für ein teilweise beobachtetes Versagen der Strukturpolitik an sich wie des ESF speziell.

4. Die Interaktion der Steuerungsstrukturen des europäischen Beschäftigungsregimes

Die EU besitzt keine allgemeine Kompetenz zur Rechtsetzung, sondern verfügt über spezifische Rechtsetzungskompetenzen. Für den Beschäftigungsbereich liegt die Zuständigkeit grundsätzlich bei den EU-Mitgliedstaaten. Es gibt jedoch spezifische legislative Kompetenzen der Union, aufgrund derer diese beschäftigungsbezogenes Recht beschließen kann. Die primärrechtliche Basis dafür bilden Art. 13 EGV (jetzt Art. 19 AEUV), der darauf ausgerichtet ist, „Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen“, Art. 137 Abs. 1a-i EGV (jetzt Art. 153 Abs. 1a-i AEUV) für den Bereich „Gesundheit und Sicherheit, Arbeitsumwelt, Arbeitsbedingungen“ sowie Art. 141 EGV (jetzt Art. 157 AEUV), der u.a. den Grundsatz des gleichen Entgelts für Männer und Frauen enthält.

⁵⁰⁴ Danish Technological Institute 2005: 50. Ähnlich Hartwig 2007.

⁵⁰⁵ Vgl. dazu und nachfolgend Heinelt et al. 2003: 135-138.

Darüber hinaus kann die EU arbeitsrechtliche Richtlinien erlassen, wenn dies der Errichtung oder dem Funktionieren des Gemeinsamen Marktes (Art. 94 EGV, jetzt Art. 115 AEUV) dient, oder wenn sie ein Tätigwerden für erforderlich hält, „um im Rahmen des Gemeinsamen Marktes eines ihrer Ziele zu verwirklichen“ (Art. 308 EGV, jetzt Art. 352 AEUV).

Der analytische Ansatz der vorliegenden Arbeit ist, dass das EU-Arbeitsrecht essenzielle Bedingungen für die Mitgliedstaaten festlegt, welche deren Möglichkeiten zur Regulierung der eigenen Arbeitsmärkte, zur Schaffung und/oder Sicherung von Arbeitsplätzen sowie zur Arbeitsmarktinklusivierung von Outsidern bestimmen, regulieren und beschränken. Da Richtlinien nur für solche Bereiche den Luxemburg-Prozess verstärken können, für welche die EU eine legislative Kompetenz besitzt, ist dies nur für „isolated areas“⁵⁰⁶ möglich.

Die Analyse des Verhältnisses zwischen dem EU-Arbeitsrecht, der EBS und dem ESF erfolgt anhand von acht Richtlinien, die thematisch den Bereichen Gesundheit und Sicherheit, Arbeitszeit, Arbeitsorganisation sowie dem Gleichbehandlungs- und Antidiskriminierungsrecht zuzuordnen sind. Neben der materiellen Vielfalt wird die prozedurale des Untersuchungsgegenstandes dadurch garantiert, dass sechs der Richtlinien nach der klassischen Gemeinschaftsmethode und zwei (Teilzeitarbeit, befristete Arbeitsverträge) nach dem korporatistischen Entscheidungsverfahren⁵⁰⁷ (Art. 139 Abs. 2 EGV, jetzt Art. 155 Abs. 2 AEUV) beschlossen worden sind. Bei der Untersuchung wird zunächst auf die Richtlinien eingegangen. Welche Ziele werden festgelegt und wie werden sie begründet (ökonomisch, sozial, beschäftigungspolitisch)? Gibt es direkte oder indirekte Verknüpfungen zur EBS? Wie groß ist der Geltungsbereich und welche inhaltliche Ausrichtung haben die Richtlinien? Im Anschluss an die einzelnen Richtlinienkomplexe erfolgt die Analyse der EBS zum entsprechenden Thema (z.B. materieller Geltungsbereich, Inhalt, Wortwahl, Verweis auf die Richtlinien).⁵⁰⁸

4.1 Der Acquis communautaire⁵⁰⁹ des Arbeitsrechts und die EBS

4.1.1 Die Themen Arbeitszeit und Arbeitsorganisation

Die primärrechtliche Basis für „those measures traditionally considered to concern health and safety in the narrow, common law sense“⁵¹⁰ ist seit dem Beschluss der EEA Art. 118a EWGV (jetzt Art. 153 AEUV). Auf dieser Grundlage sind seit der Einführung des Artikels zuneh-

⁵⁰⁶ Goetschy 2003a: 80. Vgl. Bercusson 2006: 29; Smismans 2005: 225; Bruun 2001: 314.

⁵⁰⁷ Sie beruhen auf einer Rahmenvereinbarung der europäischen Sozialpartner.

⁵⁰⁸ Dies erfolgt anhand der vier Säulen, die trotz ihres Ersatzes durch allgemeine Ziele und Prioritäten die EBS nach wie vor bestimmen und sich in den Leitlinien widerspiegeln (siehe Anhang 1).

⁵⁰⁹ Zum Acquis communautaire zählen Verordnungen, Richtlinien und die Rechtsprechung des EuGH.

⁵¹⁰ Barnard 2006: 573.

ment Instrumente beschlossen worden, die im Grenzbereich von „Gesundheit und Sicherheit“ liegen und thematisch die Arbeitsorganisation und Arbeitszeit der Beschäftigten und damit den Beschäftigungsbereich betreffen.

Nachfolgend werden Richtlinien analysiert, die in diesen Grenzbereich fallen: die Arbeitszeitrichtlinien RL 93/104/EG⁵¹¹ und RL 2003/88/EG⁵¹² sowie die Richtlinien über Teilzeitarbeit RL 97/81/EG⁵¹³ und befristete Arbeitsverträge RL 1999/70/EG⁵¹⁴.

Die Arbeitszeitrichtlinien

Die Arbeitszeitrichtlinie 93/104/EG gilt als „the most controversial of the Directives adopted under the workplace health and safety provisions of the SEA“.⁵¹⁵ Trotz anfänglicher Vorbehalte einiger Mitgliedstaaten (v.a. Großbritannien) wurde sie letztlich vom Rat in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament auf Basis des Art. 118a EWGV mit qualifizierter Mehrheit erlassen und enthält Mindestvorschriften für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz bei der Arbeitszeitgestaltung, welche dabei im größeren Kontext der Verbesserung der Arbeitsumwelt steht.

In den Erwägungsgründen bezieht sich der Rat auf die Grundsätze der Internationalen Arbeitsorganisation und die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer, denen bei der Arbeitszeitgestaltung Rechnung zu tragen sei.⁵¹⁶

Die Kommission hat die Gemeinschaftscharta von Beginn an als argumentative Grundlage genutzt, beschäftigungsbezogene Richtlinien zum Thema Arbeitszeit auf Basis des Art. 118a EWGV als eine Gesundheits- und Sicherheitsangelegenheit zu initiieren.⁵¹⁷ Bis dahin wurde auf europäischer Ebene meist ökonomisch argumentiert, dass durch die Arbeitszeitreduzierung Arbeitsplätze geschaffen werden könnten. Mit der Charta änderte sich die Begründung. Veränderungen der Dauer und/oder der Organisation der Arbeit gelten seither vor allem als Mittel, um durch die Errichtung des Binnenmarktes auch die Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmer in der EU zu verbessern.⁵¹⁸ Dies soll auf dem Weg der Angleichung der Arbeitsbedingungen mittels Fortschritt erfolgen und betrifft die Arbeitszeit, Arbeitszeitges-

⁵¹¹ RL 93/104/EG, Abl. L 307 vom 13.12.1993, S. 18-24. Zur Vorgeschichte der Richtlinie siehe Hardy 2006.

⁵¹² RL 2003/88/EG, Abl. L 299 vom 18.11.2003, S. 9-19.

⁵¹³ RL 97/81/EG, Abl. L 14 vom 20.01.1998, S. 9-14. Zur RL-Vorgeschichte siehe Sciarra 2004: 22-26.

⁵¹⁴ RL 1999/70/EG, Abl. L 175 vom 10.07.1999, S. 43-48.

⁵¹⁵ Pollack 2003: 325. Seit Jahren waren die europäischen Arbeitgeberverbände und die Regierung Großbritanniens gegen eine EU-weite Regelung der Arbeitszeit, die die EK anstrebte. So blockierte die britische Regierung im Rat eine entsprechende EK-Empfehlung 1983 per Veto.

⁵¹⁶ Vgl. Kilpatrick 2006: 6; Hervey 1998: 50.

⁵¹⁷ Vgl. dazu Bercusson 2006: 18.

⁵¹⁸ Vgl. Barnard 2006: 574.

taltung sowie andere Arbeitsformen. In den Erwägungsgründen wird betont, dass die Richtlinie 93/104/EG einen „konkreten Beitrag zur Ausgestaltung der sozialen Dimension des Binnenmarktes“⁵¹⁹ darstellt, deren Ziele rein ökonomischen Überlegungen nicht untergeordnet werden dürften.

Die Richtlinie basiert auf dem allgemeinen Grundsatz der Humanisierung der Arbeit, nach dem „die Arbeitsgestaltung dem Menschen angepasst sein“⁵²⁰ muss, und ist von Gesundheits- und Sicherheitserwägungen motiviert, denn sie zielt darauf ab, durch die Festlegung von Mindestvorschriften „die Verbesserung insbesondere der Arbeitsumwelt [zu] fördern, um die Sicherheit und die Gesundheit der Arbeitnehmer verstärkt zu schützen.“⁵²¹ Gegenstand sind spezielle Mindestvorschriften für den Jahresurlaub, Ruhepausen, wöchentliche Höchstarbeitszeit, tägliche und wöchentliche Ruhezeiten sowie bestimmte Aspekte der Nacht- und Schichtarbeit und des Arbeitsrhythmus` (Art. 1 Abs. 2 a und b). Zum Geltungsbereich gehören der öffentliche und private Sektor unter Ausschluss einiger Anwendungsbereiche (selbstständig Beschäftigte, Straßen-, Luft-, See- und Schienenverkehr, Binnenschifffahrt, Seefischerei, Ärzte in Ausbildung).⁵²²

Mit der Richtlinie werden soziale und ökonomische Regulierungsziele verfolgt. Die Verbesserung der Arbeitsumwelt und des Arbeitnehmerschutzes zählt zu den sozialen, die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes ist den wirtschaftlichen Zielen zuzurechnen.

Die Zielsetzung wird zweifach begründet: personal und ökonomisch.⁵²³ Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten stellen Kosten in Form des „Leids“ der Betroffenen dar und führen zu finanziellen Kosten. Es wird davon ausgegangen, dass höhere Gesundheits- und Sicherheitsstandards nur kurzfristig zusätzliche Kosten verursachen. Da so auch die Anzahl der Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten reduziert werden kann, können mittel- bis langfristig die Kosten der Unternehmen gesenkt und deren Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit verbessert werden. Darüber hinaus schafft die Festlegung von Mindeststandards gleiche Voraussetzungen für die Teilnehmer des Binnenmarktes, so dass Wettbewerbsverzerrungen aufgrund niedriger, billigerer Standards abgemildert, aufgehoben und verhindert werden können.

Bereits in den Erwägungsgründen wird darauf verwiesen, dass „eine gewisse Flexibilität bei der Anwendung einzelner Bestimmungen dieser Richtlinie vorzusehen“⁵²⁴ sei, da sich die Frage der Arbeitszeitgestaltung in einzelnen Unternehmen unterschiedlich stelle. Deshalb sollen

⁵¹⁹ RL 93/104/EG: Erwägungsgründe.

⁵²⁰ RL 93/104/EG: Art. 13. Siehe auch Erwägungsgründe.

⁵²¹ RL 93/104/EG: Erwägungsgründe.

⁵²² Die Ausnahmen führten zu mehreren sektoralen Vereinbarungen, die in Richtlinien festgelegt wurden. Siehe ausführlich Barnard 2006: 576f.

⁵²³ Vgl. dazu und nachfolgend RL 93/104/EG: Erwägungsgründe. Vgl. Barnard 2006: 539.

⁵²⁴ RL 93/104/EG: Erwägungsgründe.

die Mitgliedstaaten oder Sozialpartner Abweichungsmöglichkeiten erhalten. Die Mitgliedstaaten können, unter Beachtung der allgemeinen Grundsätze des Schutzes der Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer, von bestimmten Vorschriften (Art. 3-6, 8 und 16) abweichen, „wenn die Arbeitszeit wegen der besonderen Merkmale der ausgeübten Tätigkeit nicht gemessen und/oder nicht im voraus festgelegt wird oder von den Arbeitnehmern selbst festgelegt werden kann“⁵²⁵. Dies ist jedoch nur zulässig, wenn den betroffenen Arbeitnehmern *gleichwertige* Ausgleichsruhezeiten oder - in Ausnahmefällen, in denen ein Ausgleich aus objektiven Gründen nicht möglich ist - einen *angemessenen* Schutz erhalten (Art. 17 Abs. 3).

Den Mitgliedstaaten steht es frei, günstigere Vorschriften zu erlassen oder die Anwendung von Tarifverträgen oder Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern mit höheren Standards zu fördern oder zu gestatten (Art. 15). Sie können von der wöchentlichen Höchstarbeitszeit von 48h einschließlich der Überstunden abweichen, wenn die allgemeinen Grundsätze der Sicherheit und Gesundheit eingehalten werden oder sich der Arbeitnehmer dazu bereit erklärt (Art. 18 Abs. 1b). Es handelt sich somit um eine Mindeststandardrichtlinie, die auf dem Prinzip der Mindestharmonisierung in Verbindung mit Ausnahmemöglichkeiten basiert.

Die festgelegten Standards und „the insertion of derogations and exclusions tailored to the needs of EU employers“⁵²⁶ durch die eine sehr flexible Arbeitszeitorganisation auf nationaler Ebene möglich ist, führen zu einem moderaten Arbeitnehmerschutzgrad. Dies wird dadurch verstärkt, dass manche Begriffe nicht genau definiert werden (Ruhezeit, „gleichwertige“ Ausgleichsruhe, „angemessener“ Schutz). So sind für Ruhepausen (Art. 4) weder die Dauer noch die Voraussetzung für deren Gewährung angegeben. Darüber hinaus wird nicht festgelegt, ob Weiterbildungszeiten oder der Arbeitsweg zur Arbeitszeit dazugehören und wo die Grenzen für „einzelstaatliche Rechtsvorschriften und/oder Gepflogenheiten“ (Art. 2 Abs. 1) liegen. Die Mitgliedstaaten verfügten deshalb über einen großen Umsetzungsspielraum, der „calls into question the substantive context of the WTD“⁵²⁷ and arguably invites suggestions for alternative bases for the regulation of working time“⁵²⁸. Gleichwohl leitete die Richtlinie zu Beginn der 1990er Jahre das Ende der ausschließlich nationalen Regulierung der Arbeitszeitorganisation ein. Da die Arbeitszeitrichtlinie bereits 1993 verabschiedet wurde, sind keine expliziten Verweise auf die EBS zu finden. Ihr materieller Inhalt und das institutionelle Design bilden

⁵²⁵ RL 93/104/EG: Art. 17.

⁵²⁶ Hardy 2006: 563.

⁵²⁷ WTD bedeutet Working Time Directive = Arbeitszeitrichtlinie. (Übersetzung der Verfasserin).

⁵²⁸ Hardy 2006: 596. Hardy verweist darauf, dass die europaweiten Unterschiede des regulativen Rahmens große Differenzen innerhalb der EU im Schutzniveau verursacht hat (Hardy 2006: 601).

jedoch die Grundlage für den Vergleich mit der Arbeitszeitrichtlinie 2003/88/EG.⁵²⁹ Zudem kann mit ihr analysiert werden, inwieweit der Inhalt der Richtlinie ein Argumentationsrahmen für die EBS war und konzeptionell deren inhaltliche Ausrichtung beeinflusste.

Die Arbeitszeitrichtlinie 2003/88/EG wurde vom Rat und dem Europäischen Parlament im Kodifizierungsverfahren auf Grundlage des Art. 137 EGV mit dem Ziel beschlossen, die Tätigkeit der Mitgliedstaaten bezüglich der Verbesserung der Arbeitsumwelt zum Schutz der Sicherheit und der Gesundheit der Arbeitnehmer zu unterstützen. Sie sollte für ein Mehr an Übersichtlichkeit und Klarheit sorgen und, da die Richtlinie 93/104/EG im Lauf der Zeit in wesentlichen Punkten geändert worden war, dies kodifizieren.⁵³⁰

Die Arbeitszeitrichtlinie 2003/88/EG betrifft fast alle privaten und öffentlichen Tätigkeitsbereiche (Art. 1 Abs. 3).⁵³¹ Personaler Geltungsbereich sind Arbeitnehmer,⁵³² aber nicht Hausangestellte und Selbstständige.

Die Richtlinie enthält als Fortsetzung der bis dahin beschlossenen Arbeitszeitrichtlinien Mindestvorschriften für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz bei der Arbeitszeitgestaltung (Art. 1 Abs. 1). Gegenstand sind bestimmte Aspekte der Nacht- und Schichtarbeit und des Arbeitsrhythmus` (Art. 1 Abs. 2b) sowie die „täglichen und wöchentlichen Mindestruhezeiten, der Mindestjahresurlaub, die Ruhepausen und die wöchentliche Höchstarbeitszeit.“⁵³³ Die Mindestvorschriften haben die Form von Beschränkungen (Arbeitszeit, Nachtarbeit) und Ansprüchen (Mindestjahresurlaub, Mindestruhezeiten).⁵³⁴

Neben dem Hauptziel, die Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer zu schützen, ist die Richtlinie von weiteren ökonomischen und beschäftigungspolitischen Zielen motiviert.

In der Präambel wird betont, dass die Dauer der Nachtarbeit zu beschränken sei, da diese die Gesundheit der Arbeitnehmer und die Sicherheit bei der Arbeit beeinträchtigt. Diesbezüglich wird, ausführlicher als in der RL 93/104/EG, auf die Grundsätze der Internationalen Arbeitsorganisation und auf den allgemeinen Grundsatz der Humanisierung der Arbeit Bezug genommen.⁵³⁵ Es wird konkretisiert, dass der Arbeitgeber bei der Arbeitsorganisation in seinem

⁵²⁹ Mit der RL 2000/34/EG wurde RL 93/104/EG lediglich dahingehend geändert, dass deren Mindestvorschriften auf dort ausgenommene Anwendungsbereiche, wie den Straßen-, Luft-, See- und Schienenverkehr, die Binnenschifffahrt, die Seefischerei und Ärzte in der Ausbildung, ausgedehnt wurden. Darüber hinaus wurde auf die EuGH-Rechtsprechung reagiert, indem die Bestimmung zur sonntäglichen Ruhezeit gestrichen wurde. Vgl. RL 2000/34/EG: 2., 3. und 15. Erwägungsgrund.

⁵³⁰ Mit ihr wurden RL 93/104/EG und 2000/34/EG konsolidiert und aufgehoben. Vgl. auch Barnard 2006: 577.

⁵³¹ Nach RL 2003/88/EG: Art. 1 Abs. 3 gibt es Ausnahmen gemäß RL 89/391/EWG: Art. 2. Ausnahme: Seefahrer und spezielle Tätigkeiten (Armee, Polizei, Zivildienst).

⁵³² Nach RL 89/391/EWG: Art. 3 ist eine Arbeitnehmer „jede Person, die von einem Arbeitgeber beschäftigt wird, einschließlich Praktikanten und Lehrlinge.

⁵³³ RL 2003/88/EG: Art. 1 Abs. 2a.

⁵³⁴ Vgl. Barnard 2006: 577.

⁵³⁵ Vgl. RL 2003/88/EG: 11. Erwägungsgrund.

Unternehmen bestimmte Standards beachten muss: die Verringerung der monotonen Arbeit und des maschinenbestimmten Arbeitsrhythmus`. Hier zeigt sich das breite Gesundheits- und Sicherheitskonzept der Richtlinie.⁵³⁶

In der Richtlinie 2003/88/EG wird der Begriff „angemessene Ruhezeiten“ definiert. Sie sind nur dann für Arbeitnehmer angemessen und hinreichend, wenn sie regelmäßig, ausreichend lange und kontinuierlich sind.⁵³⁷ Die Mitgliedstaaten müssen dafür sorgen, dass die Ruhezeiten in Zeiteinheiten (Tage, Stunden und/oder Teilen davon) angegeben werden.

Durch die Mindestvorschriften zu den täglichen und wöchentlichen Ruhezeiten sowie den Höchstarbeitszeiten in der Woche und Nacht sollen Gefahren für die Beschäftigten vermieden werden, die durch Übermüdigungserscheinungen aufgrund unzureichender Regenerationszeiten entstehen können. Diese Regulierung dient nicht nur der Senkung des Krankenstandes in den Unternehmen und damit der Produktivität der Unternehmen, sondern auch der Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmer. Durch den Erhalt bzw. die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit können mittel- bis langfristig Burn-Outs, Jobwechsel und/oder Frühverrentungen vermieden, Investitionen in das Humankapital erhalten und die Sozialsysteme gestärkt werden.⁵³⁸

Beschäftigungspolitische Implikationen zeigen sich zudem darin, dass die in der Richtlinie festgelegten Parameter für die Arbeitszeitgestaltung eine Modernisierung der Arbeitsorganisation bedingen. Da die Beschränkung der Arbeitszeit dazu führt, dass die Arbeitnehmer mehr Zeit für ihr Privatleben haben, berührt die Richtlinie auch den Bereich Work-Life-Balance. Dahinter steht der Gedanke, dass eine flexible Arbeitszeitregulierung die Vereinbarkeit von Familie (Betreuung von Kindern und pflegebedürftigen Angehörigen) und Beruf verbessern kann und so einen Weg darstellt, „of attracting and retaining more people in employment, increasing the labour supply and modernising social protection systems“.⁵³⁹ Dadurch wird die Inklusion der Frauen in den Arbeitsmarkt gefördert, so dass dessen geschlechtsspezifische Segmentierung abgebaut und die Beschäftigungsquote der Frauen gesteigert werden kann.

Aus ökonomischer Perspektive soll die Möglichkeit, Arbeitszeitregelungen flexibel an die Anforderungen der einzelnen Unternehmen anzupassen, eine effizientere Nutzung der Arbeit gestatten. Dadurch sollen die Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen bewahrt und verbessert sowie bestehende Arbeitsplätze erhalten und neue geschaffen werden,

⁵³⁶ Vgl. Barnard (2006: 579) verweist darauf, dass „[f]rom a common law perspective, this breaks down the distinction between [...] the duty of mutual trust and confidence and [...] health and safety and may explain the debate about the choice of legal basis.“

⁵³⁷ Vgl. dazu und nachfolgend RL 2003/88/EG: 5. Erwägungsgrund, Art. 2 Abs. 9.

⁵³⁸ Vgl. RL 2003/88/EG: 7. Erwägungsgrund, Art. 2 Abs. 9.

⁵³⁹ Barnard 2006: 460, 446. Vgl. daneben Hardy 2006: 583, der unter anderem den diesbezüglichen Ansatz der Niederlande ausführlich und vergleichend darstellt.

wodurch es letztlich auch zur Inklusion von Outsidern in den Arbeitsmarkt kommen kann. Schon in der Präambel wird betont, dass sich die Frage der Arbeitszeitgestaltung in den einzelnen Unternehmen unterschiedlich stelle und es deshalb notwendig sei, eine flexible Anwendung der Richtlinienbestimmungen vorzusehen.⁵⁴⁰

Dementsprechend gibt es mehrere Ausnahmemöglichkeiten. Die Mitgliedstaaten können Vorschriften erlassen oder es den Sozialpartnern erlauben, dass diese auf regionaler oder lokaler Ebene Vereinbarungen oder Tarifverträge über von den Mindeststandards abweichende Arbeitszeitregelungen entscheiden.⁵⁴¹ Die Möglichkeit zu Ausnahmen birgt jedoch die Gefahr, von den Mitgliedsstaaten exzessiv genutzt zu werden. Vor diesem Hintergrund kann der Verweis in der Präambel verstanden werden, dass rein wirtschaftliche Überlegungen die anderen Ziele nicht unterordnen dürfen.⁵⁴²

Inhaltlich spiegelt sich in den Richtlinien die seit Anfang der 1990er Jahre auf EU-Ebene geführte Diskussion bezüglich des zu wählenden beschäftigungspolitischen Ansatzes wider: nachfrage- oder angebotsseitig. Beide Ansätze sind in den Richtlinien enthalten, wobei die angebotsseitigen Instrumente (Förderung von Work-Life-Balance und Beschäftigungsfähigkeit) und die deregulierenden (Flexibilisierung) betont werden.

Aus institutioneller Perspektive legt die Richtlinie 2003/88/EG Mindestvorschriften fest und konstituiert einen Rahmen, mit dem bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung reguliert werden.⁵⁴³ Sie basiert auf dem Prinzip der Mindestharmonisierung. Die Konstruktion des Rahmens erschöpft sich nicht allein in der Festlegung von Mindeststandards in Form von Beschränkungen und Ansprüchen. Es werden auch prozedurale Bedingungen bezüglich der Voraussetzungen für Verhandlungen und Abschlüsse zwischen den Sozialpartnern festgelegt und anerkannt, „that working time protections can qualify as fundamental social right“.⁵⁴⁴

Aufgrund von Elementen wie der Möglichkeit „to delegate rule making authority to self-regulatory mechanisms such as collective bargaining, but also [...] to use legal norms, procedures and sanctions to ‘frame’ or ‘steer’ the process of self-regulation“,⁵⁴⁵ sind beide Arbeitszeitrichtlinien dem reflexiven Recht zuzurechnen.

In der Richtlinie 2003/88/EG werden Begriffe konkretisiert und definiert (angemessene Ruhezeiten). Außerdem sind Abweichungen von den Vorschriften für Ruhepausen und die wöchentliche Ruhezeit nicht mehr möglich (Art. 17 Abs. 1). Einige Begriffe („Arbeitszeit“) sind

⁵⁴⁰ Vgl. RL 2003/88/EG: 15. und 16. Erwägungsgrund.

⁵⁴¹ Vgl. RL 2003/88/EG, Art. 17 und 18.

⁵⁴² Vgl. RL 2003/88/EG, 4. Erwägungsgrund.

⁵⁴³ Die regulative Form der Richtlinie ist das Ergebnis politischer Zugeständnisse, die während der Verhandlungen vor allem gegenüber Großbritannien gemacht worden sind. Siehe dazu Barnard et al. 2005: 208.

⁵⁴⁴ Barnard et al. 2005: 209. Vgl. RL 2003/88/EG: Art. 17 Abs. 5.

⁵⁴⁵ Barnard et al. 2005: 209. Siehe ausführlich zum Thema reflexives Recht De Schutter/Deakin (eds.) 2005.

jedoch immer noch weit definiert. Dadurch ist der Raum für die nationale Transposition nach wie vor groß und strittige Aspekte (Arbeitswege, Weiterbildungszeiten, Heimarbeit) müssen durch die Gerichte geklärt werden. Hardy betont, dass „the possibility of using practices as a method of national implementation of the term ‘working time’ may cause further difficulties for its definition“.⁵⁴⁶ So sei es im Ergebnis dazu gekommen, dass bestimmte Kategorien von Arbeitnehmern über ein unterschiedliches Schutzniveau innerhalb der EU verfügten.

Nicht nur die festgelegten Mindeststandards und das institutionelle Design werden kritisch diskutiert. Für Barnard et al. sind die entscheidenden Faktoren bei der Richtlinienumsetzung die Reaktionen der relevanten Subsysteme „Industrielle Beziehungen“ und „Unternehmen“.⁵⁴⁷ Aufgrund einer Analyse der Arbeitszeitregulierung in Großbritannien argumentieren sie, dass die Umsetzung der Richtlinie aufgrund der rechtlichen Grundlage und deren Kommunikation durch die europäischen Akteure nur ungenügend erfolgt sei: „[The] „cognisance of the Working Time Regulations as a resource for promoting modernization of work organization and business efficiency was diminished and distorted by the fact that the Working Time Directive was conceived as a measure to protect health and safety“.⁵⁴⁸ Außerdem sei die Opt-Out-Möglichkeit von vielen Unternehmen genutzt worden, da die Vorschriften der Richtlinie für sie zu detailliert oder unklar gewesen seien und sie flexible Arbeitsarrangements signifikant beschränkt hätten.⁵⁴⁹

Die beiden Arbeitszeitrichtlinien sind nicht explizit mit der EBS verknüpft. Dies erklärt sich bei der Richtlinie 93/104/EG von allein, da sie bereits im Vorfeld des Essen-Prozedere beschlossen worden war. Es gibt jedoch implizite Verbindungen. Nachfolgend wird gezeigt, dass es inhaltlich und in der Wortwahl viele Übereinstimmungen gibt, was darauf hindeutet, dass die Richtlinien einen kognitiven Referenzrahmen für die EBS gebildet haben und *vice versa*.

Die Arbeitszeitregulierung wird in der Beschäftigungsstrategie mehrfach thematisiert. Wie im europäischen Arbeitsrecht ist diese auch in der EBS Hauptbestandteil der gemeinschaftlichen Flexibilisierungsagenda.⁵⁵⁰ In der EBS dienen Arbeitszeitregulierungen der Förderung der Beschäftigungsfähigkeit,⁵⁵¹ der Vereinbarkeit von Familie und Beruf,⁵⁵² der Anpassungsfähig-

⁵⁴⁶ Hardy 2006:367.

⁵⁴⁷ Vgl. dazu und nachfolgend Barnard et al. 2005: 210.

⁵⁴⁸ Barnard et al. 2005: 235.

⁵⁴⁹ Vgl. u.a. Barnard 2006: 598.

⁵⁵⁰ Vgl. Barnard et al. 2005: 205. Dafür stehen neben den analysierten Richtlinien auch die von den Sozialpartnern ausgehandelten sektorspezifischen. Siehe auch Bercusson 2006: 18.

⁵⁵¹ Vgl. u.a. LL 1999-2002: LL 4.

⁵⁵² Vgl. LL 1999-2000: LL 11, 13; LL 2001-2002: LL 17, 18; LL 2003-2004: LL 6; LL 2005-2008: LL 18, 21.

keit der Arbeitnehmer und Unternehmen durch die Modernisierung der Arbeitsorganisation⁵⁵³ sowie der Förderung des aktiven Alterns.⁵⁵⁴

Besonders deutlich zeigt sich die inhaltliche Verbindung zwischen den Richtlinien und der EBS nach dem Beschluss der Lissabon-Strategie im Jahr 2000, nach der das Kerngebiet der aktiven Arbeitsmarktpolitik die Förderung der Anpassungsfähigkeit durch Jobrotation und flexible Arbeitszeitregelungen ist und letztere eine Maßnahme für mehr und bessere Jobs.⁵⁵⁵

Die Reform der Arbeitszeit ist seit den ersten beschäftigungspolitischen Leitlinien von 1998 eine Maßnahme in der Säule „Anpassungsfähigkeit“, um auf der Arbeitsnachfrageseite der Unternehmen eine Flexibilisierung der Arbeitsarrangements zu erlangen.⁵⁵⁶ Dies wurde in den Leitlinien von 1999 in einer Art konkretisiert, „which far exceed the scope of the Working Time Directive“.⁵⁵⁷ Die Sozialpartner sollen mittels enger Partnerschaften auf den geeigneten Ebenen „anpassungsfähige Arbeitsregelungen“⁵⁵⁸ aushandeln, die die Jahresarbeitszeiten, Arbeitszeitverkürzungen und die Reduzierung von Überstunden betreffen. Dies entspricht der Argumentation der Richtlinien bezüglich der Möglichkeit, von einzelnen Bestimmungen abzuweichen.

Arbeitszeitregelungen sollen darüber hinaus das Verhältnis zwischen Sicherheit und Anpassungsfähigkeit ausgewogener gestalten, die beteiligten Unternehmen effizienter machen und so deren Produktivität, Wettbewerbsfähigkeit und Anpassungsfähigkeit an den industriellen Wandel verbessern.⁵⁵⁹ Dahinter steht die Annahme, dass die ineffektive Verwertung der vorhandenen produktiven Kapazitäten der erwerbsfähigen Bevölkerung wirtschaftliche Verluste verursachen.

Im Bereich der Beschäftigungsfähigkeit wird davon ausgegangen, dass mit flexiblen Arbeitszeitarrangements den neuen Anforderungen der Arbeitnehmer sowie den neuen Risiken für deren Gesundheit und Sicherheit, die sich aus den strukturellen Veränderungen der Arbeitsbevölkerung und des Arbeitsmarktes ergeben, begegnet werden kann. Immer vielfältigere Beschäftigungsverhältnisse (Dienstleistungssektor) und der steigende Anteil von Älteren und Frauen an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter mache es notwendig, die Beschäfti-

⁵⁵³ Vgl. LL 1998-2002: LL 13; LL 2003-2004: LL 3; LL 2005-2008: LL 21, 24.

⁵⁵⁴ Vgl. LL 1999-2000: LL 4; LL 2001-2002: LL 3; LL 2003-2004: LL 5; LL 2005-2008: LL 18.

⁵⁵⁵ Vgl. Barnard 2006: 598.

⁵⁵⁶ Vgl. LL 1998: LL 13.

⁵⁵⁷ Barnard 2006: 598.

⁵⁵⁸ LL 1999-2000: 7 (LL 9). Vgl. auch LL 2001; LL 2002; Barnard 2006: 597f.

⁵⁵⁹ Vgl. LL 1998-2002: LL 13; LL 2003-2004: LL 3; LL 2005-2008: LL 21.

gungsfähigkeit der Arbeitnehmer durch variable Arbeitszeitarrangements zu verbessern und so deren aktive Teilnahme am bzw. längerer Verbleib im Erwerbsleben zu fördern.⁵⁶⁰

Mit einer verbesserten Arbeitsmarktinklusioin durch vielfältige Arbeitszeitregelungen soll zudem die Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie das aktive Altern verbessert und erlangte Qualifikationen erhalten werden.⁵⁶¹

Seit den beschäftigungspolitischen Leitlinien von 2001 wird darauf verwiesen, dass die Modernisierung der Arbeitsorganisation nicht nur dazu dient, die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zu steigern, sondern auch die Qualität der Arbeitsplätze zu erhöhen.⁵⁶² Dafür sollen die Sozialpartner neue Arbeitszeitregelungen wie „die Einführung einer Jahresarbeitszeit, Arbeitszeitverkürzungen, der Abbau von Überstunden [...] und damit zusammenhängende Fragen der Arbeitsplatzsicherheit“⁵⁶³ nutzen. Gleichzeitig werden die Mitgliedstaaten der EU dazu aufgerufen, die Arbeits- und Gesundheitsvorschriften konsequenter anzuwenden und gemeinsam mit den Sozialpartnern, oder auf Basis von zwischen den Sozialpartnern getroffenen Vereinbarungen, Maßnahmen zu ergreifen, mithilfe derer Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten in Hochrisikosektoren reduziert werden können. Hier tritt die inhaltliche Übereinstimmung der EBS mit den Arbeitszeitrichtlinien deutlich hervor, die sich teilweise in einer identischen Wortwahl äußert. Zudem wird die EBS genutzt, um indirekt auf die Umsetzung des Richtlinieninhalts zu verweisen.

In den überarbeiteten Leitlinien von 2003 wurde die Bedeutung des Themas Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer dahingehend geändert, dass es zu einem von drei übergeordneten Zielen der EBS wurde. Zudem sind die Qualität und Produktivität der Arbeit in die dritte Leitlinie integriert worden, die auf die Veränderung und Förderung der Anpassungsfähigkeit in der Arbeitswelt abzielt.⁵⁶⁴ Die Qualität des Arbeitsumfeldes ist ein Mittel zur Verbesserung der Arbeitsproduktivität, aufgrund dessen die Synergien zwischen beiden von den Akteuren erschöpfend genutzt werden sollen.

Daneben sollen flexible Arbeitszeitarrangements helfen, die Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt aufgrund des Geschlechts und weiterer Gründe zu bekämpfen.⁵⁶⁵ Da das hier sichtbar werdende proaktive Modell wesentlich vom Verhalten der beteiligten Akteure bezüglich der einzelnen Ziele abhängt, halten besonders Rechtswissenschaftler die EBS allein für den Bereich „Arbeitszeit“ als nicht ausreichend und befürworten deshalb Sanktionen (finanziell,

⁵⁶⁰ Vgl. LL 1998: LL 14 und 17; LL 1999-2000: LL 4, 11, 12; LL 2001-2002: LL 3, 6; 17, 18; LL 2003-2004: LL 6, LL 2005-2008: LL 18. Siehe auch Barnard 2006: 546.

⁵⁶¹ Vgl. LL 2001-2002: LL 4, 18; LL 2003-2004: LL 3, 5; LL 2005-2008: LL 18, 21.

⁵⁶² Vgl. LL 2001-2002: LL 13; LL 2005-2008: 2. Querschnittsziel.

⁵⁶³ LL 2001: LL 13. Vgl. nachfolgend LL 2001-2002: 14.

⁵⁶⁴ Vgl. LL 2003-2004: 2. Querschnittsziel; LL 2003-2004: LL 3; Barnard 2006: 549.

⁵⁶⁵ Vgl. LL 1999-2000: LL 11, 13; LL 2001-2002: LL 16, 17; LL 2003-2004: LL 6, LL 2005-2008: LL 21.

legal), „to ensure that, in the absence of voluntary compliance, remedies are available in default.“⁵⁶⁶

Die Bedeutung des Themas Arbeitszeit wurde im Zuge der Überarbeitung der Lissabon-Strategie 2005 im beschäftigungspolitischen Teil der integrierten Leitlinien abgeschwächt. Die Steigerung der Arbeitsplatzqualität und Arbeitsproduktivität ist weiterhin ein übergeordnetes Ziel.⁵⁶⁷ Diesbezüglich wird betont, dass Maßnahmen zur Anhebung der Beschäftigungsquoten Hand in Hand einhergehen müssen mit solchen, die die Arbeitsqualität verbessern und die Arbeitsproduktivität steigern sollen, um die Synergien zwischen den Drei voll auszuschöpfen. Davon abgesehen ist die Regulierung der Arbeitszeit in den beschäftigungspolitischen ILL besonders ein Instrument zur Förderung flexibler Arbeitsmärkte, des Abbaus segmentierter Arbeitsmärkte und zur Anpassung der Bildungs- und Ausbildungssysteme.⁵⁶⁸ Die ökonomische Argumentation (flexible Arbeitsmärkte) hat im Zuge der Integration der EBS in die Lissabon-Strategie 2005 gegenüber der sozialen und beschäftigungspolitischen (Qualität der Arbeit, Work-Life-Balance, inklusiver Arbeitsmarkt) an Bedeutung gewonnen. Dies steht für Barbier et al. für eine Tendenz der Gemeinschaftsdokumente, bei denen die Quantität von Jobs gegenüber deren Qualität betont und die Position und Rechte der Arbeitgeber auf dem Arbeitsmarkt gegenüber denen der Arbeitnehmer gestärkt wird.⁵⁶⁹ Es wird deutlich, dass der Wachstumsdiskurs der Lissabon-Strategie für die EBS seither wichtiger geworden ist. Folglich nimmt die Bedeutung der Richtlinien als Sicherheitsnetz für die EBS und allgemein für ein soziales Europas weiter zu.

Wie in den Leitlinien werden auch in den beschäftigungspolitischen Empfehlungen und Gemeinsamen Beschäftigungsberichten Arbeitszeitregelungen als wichtiges Instrument zur Modernisierung der Arbeitsorganisation thematisiert. Es gibt oft allgemeine Hinweise darauf, dass die in den NAP dargelegten Maßnahmen die Neugestaltung der Arbeitszeit begünstigen.⁵⁷⁰ Zudem werden die Sozialpartner und EU-Mitgliedstaaten wie bereits in den Richtlinien immer wieder dazu aufgefordert, über solche Neuregelungen der Arbeitszeit zu verhandeln, um die Segmentierung des Arbeitsmarktes abzubauen und die Anpassungsfähigkeit, Sicherheit und Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern. Außerdem wird mehrfach auf positive Beispiele solcher Neuregelungen verwiesen (Italien, Deutschland, Spa-

⁵⁶⁶ Barnard 2006: 306.

⁵⁶⁷ Vgl. LL 2005-2008: 2. Querschnittsziel.

⁵⁶⁸ Vgl. LL 2005-2008: LL 21, 22, 24. Siehe auch Barnard 2006: 598.

⁵⁶⁹ Vgl. Barbier et al. 2008: 189.

⁵⁷⁰ Vgl. JER 1998: 6; JER 1999: 118.

nien).⁵⁷¹ Darüber hinaus wird die Bedeutung der Arbeitszeit für die Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität der Unternehmen betont.

In den Gemeinsamen Beschäftigungsberichten werden spezielle Maßnahmen einzelner Mitgliedstaaten zur Regulierung der Arbeitszeit diskutiert und dabei immer wieder die Bedeutung der Sozialpartner hervorgehoben (u.a. Belgien, Deutschland, Griechenland, Frankreich).⁵⁷² Es wird darauf hingewiesen, dass zu beobachtende Fortschritte weniger direkt auf die EBS zurückzuführen und vielmehr das Ergebnis von Tarifverhandlungen oder der Überarbeitung des bestehenden Arbeitsrechts (Schweden, Dänemark, Niederlande) sind.⁵⁷³ Letzteres kann auch eine Reaktion auf neues EU-Recht sein. So wird 1999 im Beschäftigungsbericht auf das britische NAP hingewiesen, in dem die geplante Umsetzung der Arbeitszeitrichtlinie von 1993 dargelegt wird.⁵⁷⁴ Es wird aber betont, dass die EU-weiten Unterschiede der Arbeitszeitregulierungen vom jeweiligen nationalen Handlungsspielraum verursacht werden.⁵⁷⁵

Das Thema Arbeitszeit ist Gegenstand vieler beschäftigungspolitischer Empfehlungen. So haben Frankreich (2000, 2007), Portugal (2000, 2001, 2007), Großbritannien (2000, 2001), Spanien (2001, 2002) und Griechenland (2000-2004, 2007) mehrmals die Empfehlung erhalten, dass die Sozialpartner die Arbeitsorganisation reformieren sollen, um die Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zu verbessern. Österreich soll die Arbeitszeit flexibilisieren, um die Chancen Älterer auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern (2000, 2001, 2007) und - wie Schweden (2000-2003) - die Segmentierung des Arbeitsmarktes abzubauen. Auch Italien wird die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes empfohlen (2000-2003).⁵⁷⁶

Insgesamt hat die Analyse gezeigt, dass sich die Ziele und inhaltlichen Begründungen zwischen den Richtlinien und den Abschnitten der EBS, die Arbeitszeitregelungen und die Arbeitsorganisation betreffen, überlappen und in weiten Teilen übereinstimmen. Besonders deutlich wird das bei der Richtlinie 2003/88/EG und den EBS-Dokumenten, da die Wortwahl teilweise identisch ist. Dies legt die These nahe, dass der materielle Inhalt der Arbeitszeitrichtlinie einen kognitiven Rahmen für die EBS gebildet hat.⁵⁷⁷ Unterschiede gibt es jedoch bei den Zielen, denn bei den Richtlinien ist die Argumentation zwischen den sozialen (Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer) und den ökonomischen (Produktivität der Unternehmen) ausbalancierter. Bei der EBS ist ein Trend hin zu den ökonomischen Zielen durch

⁵⁷¹ Vgl. dazu und nachfolgend JER 1998: 9; JER 1999: 5; JER 2000: 8; JER 2001: 6, 84; JER 2002: 6f, 47; JER 2003/4: 7; JER 2004/5: 8; JER 2006/7: 5.

⁵⁷² Vgl. JER 1998: 65, 73, 78; JER 1999: 84, 144; JER 2000: 130, 228; JER 2002: 80; JER 2003/4: 23.

⁵⁷³ Vgl. JER 1998: 38; JER 1999: 84.

⁵⁷⁴ Vgl. JER 1999: 72; NAP-UK 1999.

⁵⁷⁵ Vgl. JER 2000: 63.

⁵⁷⁶ Vgl. Empfehlungen 2000-2007.

⁵⁷⁷ Vgl. Barnard et al. 2005: 2005, 219f. Siehe auch Bercusson 2006: 28.

die zunehmende Betonung der Flexibilisierung der Arbeitsmärkte und der Förderung der Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitskräfte festzustellen. Zudem wird die EBS genutzt, um die Mitgliedstaaten zu Reformen des Arbeitszeitrechts anzuregen und auf das entsprechende europäische Recht – wenn oft auch indirekt - zu verweisen.

Die Richtlinien über Teilzeit und befristete Arbeitsverträge

Sowohl die Teilzeitarbeitsrichtlinie als auch die Richtlinie über befristete Arbeitsverträge basieren jeweils auf einer Rahmenvereinbarung der Sozialpartner auf der EU-Ebene UNICE, CEEP und EGB. Der Rat hat beide mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission erlassen.

In den Erwägungsgründen beider Richtlinien gibt es eine Bezugnahme auf die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer, nach der die Verwirklichung des Binnenmarktes einen Beitrag zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmer in der Gemeinschaft leisten soll. Ein Instrument dafür ist die Angleichung der Arbeitsbedingungen für die in einem befristeten oder einem Teilzeitarbeitsverhältnis Tätigen.⁵⁷⁸ Außerdem enthalten beide Richtlinien in der Präambel einen Verweis auf die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Essen (1994), nach der ein Mehr an flexiblen Arbeitsorganisationen erforderlich ist, um die Chancengleichheit der Geschlechter auf dem Arbeitsmarkt zu fördern und die Beschäftigungsintensität des Wachstums zu steigern.⁵⁷⁹

Da die europäischen Sozialpartner die Rahmenvereinbarung über die Teilzeit am 6. Juni 1997, das heißt vor Unterzeichnung des Vertrags von Amsterdam (2. Oktober 1997), schlossen, fanden die Verhandlungen zwischen UNICE, EGB und CEEP parallel zu den zum Vertrag von Amsterdam einschließlich seines Beschäftigungskapitels und noch vor dem Beschluss des Luxemburg-Prozesses (EBS) statt. Die Parallelität der Verhandlungen äußert sich darin, dass bereits in der Präambel der Vereinbarung betont wird, dass diese einen „Beitrag zur allgemeinen europäischen Beschäftigungsstrategie“⁵⁸⁰ leistet. Diesbezüglich stellt Sciarra die These auf, dass sich aufgrund des Entstehungszusammenhangs der Teilzeitrichtlinie, die „in the climate generated by the European Employment Strategy“⁵⁸¹ beschlossen und implementiert wurde, das Thema Teilzeitarbeit an der Schnittstelle zwischen weichen und harten EU-Rechtsmitteln befinde.

⁵⁷⁸ Vgl. Kilpatrick 2006: 6; Bell 2002: 16; Hervey 1998: 50.

⁵⁷⁹ Vgl. RL 97/81/EG: Punkt 3 und 5; RL 1999/70/EG: Punkt 3 und 5. Vgl. Sciarra 2005: 202; Sciarra 2004: 24; Bruun 2001: 320.

⁵⁸⁰ RL 97/81/EG: Präambel der Rahmenvereinbarung.

⁵⁸¹ Sciarra 2004: 16. Vgl. Kilpatrick 2006: 11.

Wie in der Teilzeitrichtlinie gibt es auch in der Richtlinie über befristete Arbeitsverträge explizite Bezugnahmen auf die EBS. In der Präambel lassen sich sowohl allgemeine Verweise auf die EBS als auch spezielle auf die beschäftigungspolitischen Leitlinien des Jahres 1999 finden. Nach den Leitlinien sollen die Sozialpartner auf nationaler Ebene Vereinbarungen zur Modernisierung der Arbeitsorganisation (z.B. anpassungsfähige Arbeitszeitregelungen) aushandeln, um die Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zu verbessern und ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Anpassungsfähigkeit und Sicherheit herzustellen.⁵⁸² Aufgrund dessen betonen die Vertragspartner in der Präambel der Rahmenvereinbarung, dass diese einen „Beitrag auf dem Weg zu einem besseren Gleichgewicht zwischen Flexibilität der Arbeitszeit und Sicherheit der Arbeitnehmer“⁵⁸³ leiste. Darüber hinaus nutzen die europäischen Sozialpartner die Vereinbarung, um darauf hinzuweisen, dass sie ein Beispiel dafür ist, welche Rolle die Sozialpartner innerhalb der EBS spielen könnten. Dieser spezielle Verweis ist wahrscheinlich davon verursacht worden, dass das Beschäftigungskapitel des Vertrags von Amsterdam den europäischen Sozialpartnern nur eine konsultative Rolle innerhalb der EBS zuschreibt und der Soziale Dialog überhaupt nicht genannt wird.⁵⁸³

Beide Richtlinien basieren auf dem Nichtdiskriminierungsgrundsatz. Hauptziel ist es, die Gleichbehandlung der Arbeitnehmer - unabhängig von den jeweiligen Arbeitsverträgen - sicherzustellen und die qualitative Verbesserung der Arbeitsverhältnisse bzw. deren Erhalt. Außerdem soll die Teilzeitarbeit auf freiwilliger Basis und die flexiblere Organisation der Arbeit gefördert und der Missbrauch befristeter Arbeitsverhältnisse verhindert werden.⁵⁸⁴

Der Nichtdiskriminierungsgrundsatz wird für Teilzeitbeschäftigte dahingehend konkretisiert, dass sie in den Arbeitsbedingungen „nicht schlechter“ als vergleichbare Vollzeitbeschäftigte behandelt werden sollen, solange dies aus sachlichen Gründen nicht gerechtfertigt ist. Die Vergleichsebene sind Vollzeitbeschäftigte im selben Arbeitsbereich, gegebenenfalls solche in anderen Betrieben derselben Branche oder wie sie in Kollektivverträgen bestimmt wird. Diese detaillierte Definition stellt eine Innovation dar, denn sie steht für einen Wandel in der Art der Beschäftigungsschutznormen „from specific standards to comparative protections“.⁵⁸⁵

Die Teilzeitarbeitsrichtlinie enthält neben den Mindeststandards elf Empfehlungen, die auf die Förderung der Teilzeitarbeit und der sozialen Sicherungssysteme abzielen. So sollen die Arbeitgeber für einen leichteren Übergang von einem Vollzeit- in ein Teilzeitarbeitsverhältnis

⁵⁸² Vgl. RL 1999/70/EG: Punkt 6; LL 1999: LL 16. Vgl. Sciarra 2005: 202; Bruun 2001: 321; Kilpatrick 2006: 11; Bercusson 2001: 119.

⁵⁸³ Vgl. RL 1999/70/EG: Präambel der Rahmenvereinbarung; Kilpatrick 2006: 11; Jacobsson/Vifell 2004: 6; Bercusson 2001: 111. Siehe zur Rolle der Sozialpartner in der EBS u.a. Bercusson 2006 und 2001.

⁵⁸⁴ Vgl. RL 97/81/EG: Paragraph 1 Rahmenvereinbarung; RL 1999/70/EG: Paragraph 1 Rahmenvereinbarung; Sciarra 2005: 202; Ashiagbor 2005: 152f; Falkner et al. 2005: 159; Davies/Freedland 2004: 76.

⁵⁸⁵ Kilpatrick/Freedland 2004: 357. Vgl. RL 97/81/EG: Paragraph 4 Rahmenverordnung; Falkner et al. 2005: 160.

und umgekehrt sorgen. Außerdem sollen die Mitgliedstaaten und Sozialpartner, „gemäß den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften, rechtliche und verwaltungstechnische Hindernisse für Teilzeitarbeitsmöglichkeiten identifizieren und gegebenenfalls beseitigen“.⁵⁸⁶

In den Empfehlungen zeigt sich die große Bedeutung, die die Nichtdiskriminierung von Teilzeitbeschäftigten für den Arbeitsmarkt besitzt. Dies ergibt sich daraus, dass die „discrimination turns out to be related to nearly all aspects of the employment relationship“⁵⁸⁷. Zu diesen Bereichen zählen z.B. der Stundenlohn, das Krankengeld, die Betriebsrenten und Sozialversicherungsbeiträge sowie die Arbeitsbedingungen (Jahresurlaub, Weiterbildung). Die Einführung des Nichtdiskriminierungsgrundsatzes für diese Beschäftigungsverhältnisse trägt außerdem dazu bei, die Gleichstellung von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt zu fördern, da auf die Beseitigung der indirekten (strukturellen) Diskriminierung abgezielt wird und überwiegend Frauen in einem Teilzeitarbeitsverhältnis beschäftigt sind.⁵⁸⁸ Gleiches gilt für befristet Beschäftigte. So wird in der Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge betont, dass damals mehr als die Hälfte der in der EU in solch einem Arbeitsverhältnis Beschäftigten Frauen seien.⁵⁸⁹

Weitere Verweise auf beschäftigungspolitische Implikationen der Teilzeitarbeit sind in den Erwägungsgründen der Rahmenvereinbarung zu finden. Danach dient der erleichterte Zugang zur Teilzeitarbeit dazu, die Vereinbarkeit von Beruf und Familienleben und die Nutzung allgemeiner und beruflicher Bildungsmöglichkeiten zu fördern und den Ruhestand der Arbeitnehmer vorzubereiten. Die vereinbarten Maßnahmen sollen im Interesse der Arbeitnehmer wie auch der Arbeitgeber erfolgen und dergestalt, dass sie die Entwicklung des Unternehmens begünstigen.⁵⁹⁰

In der Literatur wird jedoch betont, dass die Teilzeitrichtlinie „hardly bites deeper than the existing regulation exerted by EU law of gender discrimination“,⁵⁹¹ da der Nichtdiskriminierungsgrundsatz sehr vorsichtig verfasst wurde. Im Gegensatz dazu ist dieser Grundsatz in der Richtlinie über befristete Arbeitsverträge nicht so sachte formuliert worden, da es neben dem allgemeinen Rahmen vor allem konkrete, bindende Vorschriften gibt, die bei der Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht beachtet werden müssen.⁵⁹² Als Instrumente zur Verhinderung eines Missbrauchs befristeter Arbeitsverträge werden sachliche Gründe für und eine zu-

⁵⁸⁶ RL 97/81/EG: Paragraph. 5 Abs. 1 und 3 Rahmenvereinbarung. Vgl. Sciarra 2005: 202.

⁵⁸⁷ Traversa 2003: 239.

⁵⁸⁸ Strukturelle Ungleichheiten sind z.B. geschlechtsspezifische Unterschiede der Beschäftigungs- und Arbeitslosenquote. Vgl. EK 2003a: 16f; LL 1999: zum Gender-Mainstreaming-Ansatz S. 7; Barnard 2000: 197.

⁵⁸⁹ Vgl. RL 1999/70/EG: 9. Erwägungsgrund Rahmenvereinbarung; Ellis 2005: 28f, 249.

⁵⁹⁰ Vgl. RL 97/81/EG: Punkt 5 Rahmenvereinbarung.

⁵⁹¹ Davies/Freedland 2004: 78. *Ähnlich* Falkner et al. 2005: 160f.

⁵⁹² Vgl. Bruun 2001: 321.

lässige Anzahl der Verlängerungen sowie eine maximal zulässige Dauer aufeinanderfolgender Arbeitsverträge oder –verhältnisse definiert (Paragraph 5 Abs. 1). Die Mitgliedstaaten müssen mindestens eine der Maßnahmen ergreifen. Daneben sollen die Arbeitgeber „befristet beschäftigten Arbeitnehmern, soweit als möglich, den Zugang zu angemessenen Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen erleichtern, um deren Fortkommen und Mobilität im Beruf zu fördern“.⁵⁹³ Damit soll - wie bei der EBS - die Beschäftigungsfähigkeit gefördert werden.

Folglich besitzen die beiden Richtlinien eine etwas andere „nature of the legal command to Member States.“⁵⁹⁴ Die Teilzeitarbeitsrichtlinie variiert die klassische Gemeinschaftsmethode umfassender und nutzt einen ausgeprägten Soft-Law-Ansatz, da es neben dem weit formulierten, bindenden Diskriminierungsverbot elf unverbindliche Empfehlungen gibt, deren weiche Formulierungen („gegebenenfalls“, „sollten [...] bemüht sein“) den Mitgliedstaaten einen großen legislativen Transpositionsspielraum lassen.⁵⁹⁵

In beiden Richtlinien werden mit sozialen (Förderung der Beschäftigung, Verbesserung von Arbeitnehmerschutz und Arbeitsbedingungen) und ökonomischen (Flexibilisierung des Arbeitsmarktes durch Reformen der Arbeitsmodelle) verschiedene regulative Ziele miteinander kombiniert, was dazu geführt hat, „that a departure from the regulatory structure found in traditional employment law instruments was required“.⁵⁹⁶ Dies offenbart sich im institutionellen Design der Richtlinien, das als „new old governance“⁵⁹⁷ charakterisiert werden kann. Die regulative Methode basiert, anders als die der Harmonisierung detaillierter Standards in den 1970er Jahren, auf dem Prinzip der Mindestharmonisierung in Verbindung mit unverbindlichen Empfehlungen und Ausnahme- und Abweichungsmöglichkeiten. Es kann davon ausgegangen werden, dass die hybriden, mehrdimensionalen Ziele zur inneren Ausdifferenzierung der Politikinstrumente geführt haben.⁵⁹⁸ Für Barnard enthalten die Richtlinien Elemente einer reflexiven Harmonisierung, das heißt die Möglichkeit zu regulativem Lernen innerhalb eines Hard-Law-Rahmens, da den nationalen Akteuren genug Raum für eine kontextspezifische Transposition verbleibt.⁵⁹⁹

Die institutionelle Ausgestaltung der Richtlinien wurde jedoch nicht nur vom regulativen Objekt beeinflusst, sondern auch von den Interessen der Verhandlungspartner hinsichtlich des Gleichgewichts zwischen dem Arbeitnehmerschutz und den Flexibilitätserfordernissen der

⁵⁹³ „Aufeinanderfolgend“ und „unbefristet“ ist von den Mitgliedstaaten zu definieren. RL 1999/70/EG: Paragraph 6 Abs. 2 Rahmenvereinbarung. Vgl. Bruun 2001: 321; Bercusson 2001: 119.

⁵⁹⁴ Sciarra 2005: 202.

⁵⁹⁵ Vgl. Falkner 2004: 23.

⁵⁹⁶ Kilpatrick 2006: 11. Vgl. Falkner et al. 2005: 159; Ashiagbor 2004: 37; Sciarra 2005: 209.

⁵⁹⁷ Scott/Trubek 2002: 2. *Ähnlich* Trubek/Trubek 2005a: 361.

⁵⁹⁸ Vgl. Kilpatrick 2006: 3; Sciarra 2005: 204; Falkner et al. 2005: 1; Barbera 2003: 154.

⁵⁹⁹ Vgl. Barnard 2004: 181. Siehe zur reflexiven Harmonisierung: Collins 2002: 466; Barnard et al. 2004; Ashiagbor 2005: 215-234.

Unternehmen. Dieser Punkt war der Hauptstreitpunkt zwischen ihnen. Folglich ist das Richtliniendesign auch Ausdruck des Widerstandes von Arbeitgeberverbänden und einiger nationaler Gewerkschaften gegenüber einer verbindlichen Festlegung kontroverser Themen.⁶⁰⁰

In der Beschäftigungsstrategie wird an verschiedenen Stellen auf flexible Arbeitszeitregelungen und -verträge Bezug genommen. In den Leitlinien geschieht das unter anderem hinsichtlich der Förderung des aktiven Alterns,⁶⁰¹ der Vereinbarkeit von Familie und Beruf⁶⁰² sowie der Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und ihrer Beschäftigten durch die Modernisierung der Arbeitsorganisation.⁶⁰³

Flexible Arbeitsmodelle werden besonders als Mittel gesehen, die Erwerbsbeteiligung zu erhöhen sowie die Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität der Unternehmen zu verbessern. Dahinter steht die Annahme, dass die unvollständige bzw. ineffektive Nutzbarmachung der produktiven Kapazitäten der gesamten Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter ökonomische Verluste bedingt. Deshalb dient „the use of non-standard work as a means of boosting the human capital of those formerly excluded from the labour market“.⁶⁰⁴ Flexible Arbeitsformen fördern die Beschäftigungsfähigkeit des Einzelnen und die soziale Inklusion benachteiligter Gruppen (z.B. Ältere, Behinderte, Frauen) in den Arbeitsmarkt. Sie sollen den Zugang zu Bildung und Weiterbildung erleichtern, um Ältere länger auf dem Arbeitsmarkt zu halten. Die Kommission betont diesbezüglich in der EBS-Halbzeitbewertung 2003 mit einer der Teilzeitarbeitsrichtlinie vergleichbaren Wortwahl, dass die Mitgliedstaaten Maßnahmen ergreifen sollten, um die Übergänge zwischen den unterschiedlichen Beschäftigungsmodellen und den Zugang dieser Arbeitnehmer zu Weiterbildungen zu erleichtern.⁶⁰⁵

Die Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge sind zudem Instrumente, mit denen die Vereinbarkeit von Beruf und Familie durch die Schaffung günstiger Bedingungen für den (Wieder-) Eintritt von Männern und Frauen bzw. deren Verbleib auf dem Arbeitsmarkt erleichtert und so strukturelle Ungleichheiten auf dem Arbeitsmarkt beseitigt werden sollen.⁶⁰⁶ Solche EBS-Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit gelten dort als Bedingung für die Steigerung der Beschäftigung der Frauen und dadurch der Erwerbsbeteiligung insgesamt. Die entsprechenden Leitlinien bilden diesen Ansatz genauso wie die beiden Richtlinien ab. Unter

⁶⁰⁰ Vgl. Falkner et al. 2005: 161. Die Konfliktlinie verlief zwischen den Gewerkschaften der südlichen Länder, welche die Teilzeitarbeit als prekär einschätzten und Gewerkschaften und Arbeitgebern von Ländern mit positiven Erfahrungen wie Deutschland und den Niederlanden.

⁶⁰¹ Vgl. LL 1999-2000: LL 4; LL 2001-2002: LL 3; LL 2003- 2004: LL 5; LL 2005: LL 18.

⁶⁰² Vgl. LL 1998: LL 17; LL 1999: 20, 21; LL 2001-2002: LL 17; LL 2003-2004: LL 6; LL 2005: LL. 18.

⁶⁰³ Vgl. LL 1998-2002: LL 13; LL 2003-2004: LL 3; LL 2005: LL: 21. Vgl. Kilpatrick 2006: 11.

⁶⁰⁴ Ashiagbor 2005: 152. Vgl. daneben u.a. Barnard 2000: 197. Als „Ältere“ gelten 55-64-Jährige.

⁶⁰⁵ Vgl. LL 2001 und 2002: LL 3; LL 2003 und 2004: LL 5; LL 2005-8: 23; EK 2003a: 16; Sciarra 2004: 20; Ashiagbor 2004: 55f.

⁶⁰⁶ Vgl. EK 2003a: 16f; Verweise Fn. 28; Barbera 2003: 154.

diesem Schwerpunkt gibt es zwischen 1999-2002 auch einen expliziten Verweis darauf, dass die Umsetzung „verschiedene[r] Richtlinien und Vereinbarungen der Sozialpartner“⁶⁰⁷ vorangetrieben werden sollte, um durch Teilzeitarbeit und flexible Arbeitsregelungen die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu fördern.

Im Bereich Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und Arbeitnehmer sollen mittels flexibler Arbeitsverhältnisse und Arbeitszeitarrangements die Beschäftigten und die Organisation der Arbeit in den Unternehmen an die strukturellen Veränderungen des Arbeitsmarktes angepasst werden. Wie in den Richtlinien wird betont, dass die Sozialpartner Modelle zur Flexibilisierung der Arbeit entwickeln sollen, bei denen sie ein ausgewogenes Verhältnis von Sicherheit und Flexibilität zu beachten und die Qualität der Arbeitsplätze zu erhöhen haben. So sollen befristet Beschäftigte „in den Genuß einer ausreichenden Sicherheit und eines besseren Arbeitnehmerstatus gelangen,“⁶⁰⁸ wobei den Erfordernissen der Unternehmen Rechnung zu tragen ist. An dieser Stelle zeigt sich die inhärente Schwierigkeit der EBS, die Beschäftigung und Erwerbstätigkeit durch einen flexibleren Arbeitsmarkt zu fördern und gleichzeitig die Realisierung der Grundrechte der Arbeitnehmer verwirklichen zu wollen.⁶⁰⁹

Wie bei den Leitlinien deutet die Analyse der Gemeinsamen Beschäftigungs- und Jahresberichte sowie der Empfehlungen darauf hin, dass sie teilweise dazu genutzt werden, um zu prüfen, ob die Mitgliedstaaten die Richtlinien umsetzen, bzw. darauf zu drängen, dass sie Maßnahmen ergreifen, um dies zu tun. So wird 2001 im Gemeinsamen Beschäftigungsbericht darauf verwiesen, dass ein allgemeiner Trend hin zu neuen und flexiblen Arbeitsformen beobachtbar sei, der die Einführung und die Anwendung von befristeten Verträgen und Teilzeitarbeit durch Kollektivvereinbarungen erleichtere.⁶¹⁰ Daneben haben verschiedene Länder (Portugal 2000, 2001; Italien 2001-2003; Griechenland 2000-2004; Spanien 2002, 2004, 2007; Frankreich 2000, 2004, 2007; Deutschland 2002-2004; Slowenien 2007) die Empfehlung erhalten, Maßnahmen für flexible Arbeitsregelungen zu ergreifen, um die Arbeitsorganisation zu modernisieren.

Insgesamt ist festzuhalten, dass es zwischen den Richtlinien und den Abschnitten der EBS, die befristete Arbeitsverhältnisse und die Teilzeitarbeit betreffen, eine integrale Kontinuität gibt. Sprache und Inhalt der Richtlinien stehen in Einklang mit den EBS-Prioritäten. Zudem stimmen die EBS-Ziele größtenteils mit denen der Richtlinien überein, da „their guiding prin-

⁶⁰⁷ LL 1999-2000: S. 8 zu LL 21; LL 2001-2002: LL 18.

⁶⁰⁸ LL 1998: LL 14. Vgl. LL 1999: LL 14, 17; LL 2001-2002: LL 13, 14, 16; LL 2003-2004: LL 3, 6; LL 2005: 20, 21. Siehe dazu auch die Ausführungen zum Gender-Mainstreaming-Ansatz.

⁶⁰⁹ Vgl. Ashiagbor 2005: 152f.

⁶¹⁰ Vgl. JER 2001: 34; JER 2004/5: 11; Empfehlungen 2000; Empfehlungen 2001; Empfehlungen 2002: 76; Empfehlungen 2003: 27; Empfehlungen 2004: 51f; Empfehlungen 2007; Ashiagbor 2005: 163.

ciples are [...] substantially the same“.⁶¹¹ Für Hervey zeigt sich eine „notion of ‘mixity’ or ‘hybridity’ of old governance [...] and new governance“,⁶¹² die ein Schlüssel dafür sei, komplexe soziale Probleme zu lösen und Ziele wie die Gleichbehandlung der Geschlechter zu erreichen.

Die Ziele sind in den Richtlinien und der EBS jedoch in einem bedeutsamen Maß unterschiedlich gewichtet. In den beschäftigungspolitischen Leitlinien wird den flexiblen Arbeitsorganisationsmodellen eine mehrdeutigere Rolle zugewiesen, wobei die Hauptbetonung auf der Schaffung von Arbeitsplätzen liegt.⁶¹³

Bei den Richtlinien wird im Unterschied zur EBS der Fokus auf die Beseitigung der Diskriminierung von Teilzeit- bzw. befristet Beschäftigten und auf die Verbesserung der Qualität dieser Arbeit gelegt. In der rechtswissenschaftlichen Literatur gilt die Inklusion des Nichtdiskriminierungsgrundsatzes als signifikanter Schritt vorwärts in der Entwicklung des europäischen Sozialrechts.⁶¹⁴ Es wird betont, dass aufgrund der Richtlinien „a trend towards extending employment protection rights [...] to those groups of workers traditionally excluded from the scope of labour law“ zu beobachten sei.⁶¹⁵ Die Einführung flexibler Arbeitsmodelle werde begleitet von einer Ausweitung der entsprechenden Rechtsetzung, die auf den Beschäftigungsschutz ausgerichtet sei. Dies ist insofern positiv, da die Arbeitgeber diese Arbeitsformen bislang nutzten, legislative und kollektive Regulierungen, einschließlich der damit verbundenen Kosten, zu umgehen.⁶¹⁶

4.1.2 Das Gleichbehandlungs- und Antidiskriminierungsrecht

Nach dem Primärrecht und der inhaltlichen Ausrichtung des Luxemburg-Prozesses ist eine weitere Verknüpfung zwischen der EBS und dem arbeitsrechtlichen Acquis auf dem Gebiet des Gleichbehandlungs- und Antidiskriminierungsrechts möglich, denn die Förderung der Beschäftigung durch die Gleichstellung von Männern und Frauen und ein inklusiver Arbeitsmarkt sind Instrumente der EBS. Da Ungleichbehandlungen und Diskriminierungen aufgrund verschiedener Merkmale (z.B. Religion, Alter, Ethnie, Geschlecht) die Teilhabe am und die

⁶¹¹ Barbera 2003: 154.

⁶¹² Hervey 2005: 307, 322. Vgl. daneben Barnard 2006: 306.

⁶¹³ Vgl. Davies/Freedland 2004: 78, 68; Bruun 2001: 321; Ashiagbor 2004: 52, 62; Bercusson 2001: 107; Kenner 2003: 474f.

⁶¹⁴ Vgl. Sciarra 2004: 16; Barbera 2003: 154.

⁶¹⁵ Ashiagbor 2005: 164. Vgl. Sciarra 2005: 205.

⁶¹⁶ Vgl. Ashiagbor 2005: 179ff.

Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt der Betroffenen behindern können, ist die Beschäftigungspolitik ein Kerngebiet des europäischen Antidiskriminierungsrechts.⁶¹⁷

Zu den relevanten Beispielen des beschäftigungsbezogenen Gleichbehandlungs- und Antidiskriminierungsrechts der letzten Dekade zählen die Richtlinie „zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft“⁶¹⁸ (Rassenrichtlinie) und die Rahmenrichtlinie für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf⁶¹⁹ (Rahmenrichtlinie) des Jahres 2000 sowie die Richtlinie „zur Verwirklichung der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen“⁶²⁰ von 2002 (geänderte Gleichbehandlungsrichtlinie) und die Richtlinie „zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen“⁶²¹ (Gleichbehandlungsrichtlinie-Neufassung) aus dem Jahr 2006.

Die Antidiskriminierungsrichtlinien von 2000

Für die Verhandlungen und den Beschluss der Rassen- und der Rahmenrichtlinie des Jahres 2000 war der politische Kontext entscheidend. Von Bedeutung waren „the rise of the far right in countries such as Austria [...] and in part [...] concerns about levels of discrimination in some of the Accession states, especially in respect of the Roma“.⁶²² Die Kommission bereitete mit verschiedenen Soft-Law-Instrumenten nicht nur den „kognitiven Boden“ für die Rassen- und die Rahmenrichtlinie, sondern unterstützte so auch deren nationale Umsetzung. Ein Aktionsprogramm zur Bekämpfung der Diskriminierung 2001-2006 bildete mit den beiden Richtlinien ein EU-Antidiskriminierungspaket.⁶²³ Die Richtlinien 2000/43/EG und 2000/78/EG sind vom Rat auf Basis des Art. 13 EGV nach dem Einstimmigkeitsprinzip beschlossen worden.

In beiden Richtlinien gibt es in der Präambel direkte und indirekte Hinweise auf die EBS. Es wird darauf verwiesen, dass die Diskriminierung aus Gründen der Rasse, ethnischen Herkunft, Religion, des Alters oder einer Behinderung der Realisierung der Gemeinschaftsaufgaben gemäß Art. 2 EGV – Förderung eines hohen Sozialschutzmaßes, eines hohen Beschäfti-

⁶¹⁷ Vgl. Bell 2002: 29, 198; Sciarra 2004: 21; Thüsing 2003.

⁶¹⁸ RL 2000/43/EG. Vgl. de Búrca 2006: 4; Bell 2005: 55; Bell 2002: 72.

⁶¹⁹ Vgl. RL 2000/78/EG.

⁶²⁰ RL 2002/73/EG.

⁶²¹ RL 2006/54/EG.

⁶²² Barnard 2006: Fn. 91 (S. 309). Vgl. Schiek 2005: 438, 443; Ellis 2005: 29.

⁶²³ Vgl. Ellis 2005: 117.

gungsniveaus, der Gleichstellung von Männern und Frauen – entgegenarbeite bzw. diese beeinträchtigt.⁶²⁴ Neben dieser indirekten Verknüpfung wird in beiden Richtlinien explizit auf die beschäftigungspolitischen Leitlinien von 2000 Bezug genommen. Es sollen die Bedingungen für die Entstehung eines Arbeitsmarktes verbessert werden, der die soziale Integration fördert. Dazu zählen Maßnahmen, „die darauf abstellen, Diskriminierungen bestimmter gesellschaftlicher Gruppen [...] zu bekämpfen“.⁶²⁵

Die Präambel der Rahmenrichtlinie 2000/78/EG enthält zusätzlich einen Verweis auf das primärrechtliche Beschäftigungskapitel, die EBS und speziell auf die Förderung der Ausbildung, Qualifizierung und Anpassungsfähigkeit.⁶²⁶ Besonders deutlich wird die EBS-Verknüpfung in Punkt 25: „Das Verbot der Diskriminierung wegen des Alters stellt ein wesentliches Element zur Erreichung der Ziele der beschäftigungspolitischen Leitlinien und zur Förderung der Vielfalt im Bereich der Beschäftigung dar.“⁶²⁷

Der Fokus der Richtlinien liegt auf der Diskriminierung von Individuen auf dem Arbeitsmarkt (Rahmenrichtlinie) und darüber hinaus (Rassenrichtlinie). Ziel ist es, einen Rahmen zur Bekämpfung der Diskriminierung wegen der Rasse oder Ethnie (2000/43/EG) bzw. Religion, Weltanschauung, Alter, sexueller Ausrichtung oder einer Behinderung (2000/78/EG) zu schaffen, um den Gleichbehandlungsgrundsatz zu verwirklichen.⁶²⁸

In beiden Richtlinien ist eine Vielzahl inhaltlicher Überschneidungen festzustellen, was unter anderem darauf zurückzuführen ist, dass die Richtlinien mit Art. 13 EGV dieselbe primärrechtliche Grundlage haben und ihre Entstehung in einem engen Zusammenhang stand. Es werden jeweils vier Diskriminierungsformen verboten: Belästigungen, direkte und indirekte Diskriminierungen, sowie die Anweisung zu einer Diskriminierung (Art. 2).

In den Richtlinien wird zwischen Ungleichbehandlung und Diskriminierung unterschieden. Letztere liegt nicht vor, wenn ein Merkmal eine wesentliche und entscheidende berufliche Anforderung darstellt, sofern es sich um einen „rechtmäßigen Zweck und eine angemessene Anforderung handelt“.⁶²⁹ Beide Richtlinien regulieren nicht explizit die Diskriminierung aufgrund des Geschlechts auf dem Arbeitsmarkt. Da sie jedoch auf Art. 13 EGV basieren, der eine entsprechende Passage in Abs. 1 enthält und Frauen oft von Mehrfachdiskriminierungen betroffen sind, geht Rust davon aus, dass die Chancengleichheit von Männern und Frauen auf

⁶²⁴ Vgl. RL 2000/43/EG: Punkt 9, RL 2000/78/EG: Punkt 11; Bruun 2001: 322; Bercusson 2001: 119.

⁶²⁵ RL 2000/43/EG: Punkt 8. Vgl. RL 2000/78/EG: Punkt 8; Kilpatrick 2006: 11.

⁶²⁶ Vgl. RL 2000/78/EG: Punkt 7. Zudem wird auf die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer verwiesen, die den Stellenwert der Bekämpfung jeder Art von Diskriminierungen für die soziale und wirtschaftliche Eingliederung älterer Menschen und solcher mit einer Behinderung anerkennt (Punkt 6).

⁶²⁷ RL 2000/78/EG: Punkt 25.

⁶²⁸ Vgl. RL 2000/43/EG: Art. 1; RL 2000/78/EG: Art. 1. Vgl. u.a. Bell 2002: 113, 193; de Búrca 2006: 5.

⁶²⁹ RL 2000/43/EG: Art. 4; RL 2000/78/EG: Art. 4.

dem Arbeitsmarkt bei der Implementierung der Richtlinien zu beachten sei.⁶³⁰ Diese Annahme wird dadurch gestützt, dass die Ausnahmeregelung des Artikels 4 der Rassenrichtlinie größtenteils den Standards entspricht, die bei der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts angewendet werden.⁶³¹

Der Text der Rahmenrichtlinie ist komplexer und ambivalenter, da „the wider grounds [...] raised a diverse range of sensitive questions where the Member States had strong differences of opinion“.⁶³² Aufgrund dessen gibt es mehr Ausnahmen als in der Richtlinie 2000/43/EG. Die Rahmenrichtlinie enthält spezielle Artikel zu Menschen mit einer Behinderung (Art. 5) und zu Älteren (Art. 6). In Art. 5 werden die Arbeitgeber außerdem explizit zu proaktiven Maßnahmen verpflichtet. Sie sollen angemessene Vorkehrungen für Menschen mit einer Behinderung treffen, um ihnen den Zugang zur Beschäftigung, Berufsausübung, den beruflichen Aufstieg und die Teilnahme an Aus- und Weiterbildungen zu ermöglichen, soweit sie diese nicht unverhältnismäßig belasten. Dies führt für Thüsing mehr zu einer effektiven Gleichstellung von Behinderten und Nichtbehinderten als nur zu einer Gleichbehandlung beider.⁶³³

Während Diskriminierungen aufgrund des Alters in der Richtlinie verboten werden (Art. 1), enthält Artikel 6 eine Liste von Fällen, in denen direkte Diskriminierungen aufgrund des Alters gerechtfertigt sein können.⁶³⁴ Danach ist eine Ungleichbehandlung wegen des Alters keine Diskriminierung, wenn dies „objektiv und angemessen [...] und im Rahmen des nationalen Rechts durch ein legitimes Ziel, worunter insbesondere rechtmäßige Ziele aus den Bereichen Beschäftigungspolitik, Arbeitsmarkt und berufliche Bildung“⁶³⁵ fallen, gerechtfertigt ist. Der Absatz zu den Formen der Ungleichbehandlungen (Art. 6 Abs. 1) ist unklar formuliert, da sie als „insbesondere Folgendes“ eingeführt werden, so dass sich für Thüsing die Frage stellt, welche anderen Formen einer Ungleichbehandlung „should be permissible despite the definition of Article 2, paragraph 2.“⁶³⁶ Für ihn ist die logische Schlussfolgerung, dass es alle seien, die objektiv, erforderlich, angemessen und legitimes Ziel des nationalen Rechts sind.

Bei den Ausnahmen für den Bereich „Alter“ werden die Grenzen horizontaler Ansätze zur Bekämpfung von Diskriminierungen sichtbar. Der Verweis auf die beschäftigungspolitischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten schafft eine indirekte Verbindung zur EBS, können doch deren Maßnahmen die Begründung für Ungleichbehandlungen liefern.

⁶³⁰ Vgl. Rust 2005: 17.

⁶³¹ Vgl. Thüsing (2003: 193), der auf die striktere Formulierung der Ausnahme in RL 76/207/EWG verweist.

⁶³² Bell 2002: 113. Siehe auch Ellis 2005: Kap. 6.

⁶³³ Vgl. Thüsing 2003: 197.

⁶³⁴ Vgl. RL 2000/78/EG: Art. 1, 5 und 6; Ellis 2005: 295; Bell 2000: 168.

⁶³⁵ RL 2000/78/EG: Art. 6 Abs. 1.

⁶³⁶ Thüsing 2003: 203. Vgl. auch Ellis 2005: 209. Zu Ungleichbehandlungen zählen u.a.: Bedingungen für den Zugang zu Beschäftigung und beruflicher Bildung, Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen; Mindestanforderungen an Alter, Berufserfahrung oder Dienstalter; Festsetzung eines Höchstalters für die Einstellung.

Die materielle Reichweite beider Richtlinien ist jeweils groß, unterscheidet sich jedoch im Fokus beträchtlich. Die Rahmenrichtlinie verbietet die Diskriminierung „on wider grounds [...] but in narrow circumstances (matters relating to employment and vocational training)“.⁶³⁷ Sie ist auf das Gebiet Beschäftigung begrenzt. Im Gegensatz dazu wird in der Rassenrichtlinie die Diskriminierung angesichts weniger Gründe (Rasse, Ethnie) verboten, aber in einer großen Vielzahl von Zusammenhängen. Sie erstreckt sich auf alle Aspekte der Beschäftigung und der Mitgliedschaft in einer Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerorganisation sowie auf die Gesundheitsdienste, den Sozialschutz, den Bildungsbereich und den Zugang zu bzw. die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen.⁶³⁸

Darüber hinaus gibt es bei der Rahmenrichtlinie ein Problem im Hinblick auf die EBS. Ihre Anwendung ist „auf Vergütungen jeder Art seitens des Staates, die den Zugang zu einer Beschäftigung oder die Aufrechterhaltung eines Beschäftigungsverhältnisses zum Ziel haben,“⁶³⁹ nicht gestattet. Dies kann zur Folge haben, dass einige von den EU-Mitgliedstaaten beschlossene Beschäftigungsprogramme aus den NAP/NRP, die darauf ausgerichtet sind, die Inklusion Benachteiligter und von Outsidern in den Arbeitsmarkt zu fördern, nicht in den legal durchsetzbaren Anwendungsbereich dieser Richtlinie fallen.

Die Rahmen- und die Rassenrichtlinie beinhalten kein „autonomous right of action for trade unions or other relevant organisations to bring discrimination cases in their own name“.⁶⁴⁰ Damit spiegeln beide den Schwachpunkt des europäischen Gleichbehandlungsrechts wider: die hauptsächliche Fokussierung der Diskriminierung des Einzelnen und weniger von Gruppen. Da die Abhängigkeit von Individualprozessen einschließlich der finanziellen Kosten für den Klagenden substantielle Hürden darstellen, ist es ein Manko der Richtlinien, dass die Instrumente und Durchsetzungsmechanismen das Individuum fokussieren und die angesprochenen Barrieren weiter bestehen bleiben.⁶⁴¹

Nichtsdestotrotz ist das Verbot indirekter Diskriminierungen ein Fortschritt, da so kollektive und strukturelle Ungleichbehandlungen auf dem Arbeitsmarkt identifiziert und durch nationale und supranationale Gerichte oder spezifische Maßnahmen der Mitgliedstaaten abgeschafft oder vorgebeugt werden können. Darüber hinaus haben einige EU-Mitgliedstaaten erst infolge beider Richtlinien einen konkreten Schutz gegen Diskriminierungen in ihr Arbeits-

⁶³⁷ Barnard 2006: 310. Ähnlich Howard 2006; Ellis 2005: 253.

⁶³⁸ Vgl. RL 2000/43/EG: Art. 3 Abs. 1 a-h; Howard 2006; Bell 2002: 76, 114.

⁶³⁹ RL 2000/78/EG: Punkt 13. Vgl. Bell 2002: 114.

⁶⁴⁰ Bell 2002: 78.

⁶⁴¹ Vgl. de Búrca 2006: 4f; RL 2000/43/EG: Art. 7 Abs. 1, und 2; RL 2000/78/EG: Art. 7 Abs. 1 und 2.

recht eingeführt.⁶⁴² Zudem ist das Konzept der indirekten Diskriminierung teilweise dazu genutzt worden, „in tackling some structural inequalities enshrined in *legislation*“.⁶⁴³

Die Richtlinien sind durch den im EU-Aktionsprogramm gegen Diskriminierungen (1998) propagierten Mainstreaming-Ansatz mit anderen EU-Politikfeldern verbunden.⁶⁴⁴ Seit der Einführung der EBS wird immer wieder betont, dass die Gleichbehandlungsfrage für das Erreichen der verschiedenen Ziele der Beschäftigungsstrategie von großer Relevanz ist.

In den Leitlinien spiegelt sich die Annahme, dass die Erwerbsbeteiligung nur mit Maßnahmen erhöht werden kann, die „barriers faced by key groups such as people with disabilities, ethnic minorities, and most especially older persons“⁶⁴⁵ abbauen helfen. Nachdem 1998 eine Leitlinie zur Chancengleichheit auf die Eingliederung Behinderter in das Erwerbsleben abhob, wird seit 1999 besonders im Bereich Beschäftigungsfähigkeit auf den besseren Zugang benachteiligter Gruppen zum Arbeitsmarkt abgezielt.⁶⁴⁶ Mittels präventiver und aktiver Maßnahmen soll deren soziale Inklusion und die Bekämpfung ihrer Diskriminierung gefördert werden. Dadurch sollen insgesamt die produktiven Kapazitäten der Bevölkerung vollständiger genutzt werden. Diesbezüglich zielen flexible Arbeitsmodelle darauf ab, die Inklusion der auf dem Arbeitsmarkt benachteiligten Gruppen (z.B. Ältere, Behinderte) zu fördern. Außerdem sollen Arbeitgeber wie Arbeitnehmer Humankapitalinvestitionen tätigen, indem z.B. letztere lebensbegleitend lernen und so den lebenszyklusorientierten Ansatz (aktives Altern) fördern. Auf der Nachfrageseite sollen negative Anreize in den Steuer- und Leistungssystemen abgebaut werden, so dass durch die Senkung der Lohnnebenkosten Beschäftigungsmöglichkeiten auch für benachteiligte Gruppen geschaffen werden.⁶⁴⁷

Seit 2001 wird in den Leitlinien explizit darauf verwiesen, dass die Beschäftigungsfähigkeit von Zuwanderern und Angehörigen ethnischer Minderheiten zu verbessern ist und für sie Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen werden sollen, um deren Integration in den Arbeitsmarkt zu fördern. Die Bekämpfung der Diskriminierung ist seit Einführung der EBS eng mit der Förderung der Arbeitsmarktintegration verbunden.⁶⁴⁸

In den Gemeinsamen Beschäftigungs- und Jahresberichten wird oft diagnostiziert, dass die Mitgliedstaaten für ethnische Minderheiten kaum statistische Daten zur Verfügung stellen und es Differenzen in der Definition gibt. Entsprechende Empfehlungen sind jedoch nur begrenzt

⁶⁴² Vgl. Thüsing 2003: 189. Hervey verweist auf Rechtsprechung deutscher Arbeitsgerichte (Hervey 2005: 311).

⁶⁴³ Hervey 2005: 311, im Original hervorgehoben.

⁶⁴⁴ Vgl. de Búrca 2006: 7; Bell 2005: 56; Kilpatrick 2006: 11; Bercusson 2001: 119; Bruun 2001: 322.

⁶⁴⁵ Bell 2002: 198. Vgl. LL 1999-2000: LL 4, 6, 9; LL 2001-2002: LL 3, 7; LL 2003-2004: LL 4, 5, 7.

⁶⁴⁶ Vgl. LL 1998: LL: 18; LL 1999-2000: LL 9; LL 2001-2004: LL 7; LL 2005: LL 19. Vgl. Bell 2005: 58.

⁶⁴⁷ Siehe LL 1999-2000: LL: 9, 11, 14; LL 2001-2002: LL 2; LL 2003: LL 8. Vgl. EK 2003a: 16; Sciarra 2004: 20; Ashiagbor 2004: 55f.

⁶⁴⁸ Vgl. Bell 2005: 65; Trubek/Trubek 2006: 7.

erfolgt. Dies geschah z.B. für die Niederlande (2001), Dänemark (2002, 2003, 2007), Schweden (2002, 2007), Großbritannien (2003), Spanien (2004, 2007) und für die Slowakische Republik bezüglich der Roma (2007).⁶⁴⁹ Hier treten die Grenzen politischer Sanktionsmechanismen deutlich zutage, denn detaillierte, strikte und damit Empfehlungen mit einem hohen Verpflichtungsgrad können nur dann ausgesprochen werden, wenn die Mitgliedstaaten hinreichende Daten zur Verfügung stellen, so dass die nationale Arbeitsmarktsituation von außen ausreichend beurteilt werden kann.⁶⁵⁰

Insgesamt ist festzuhalten, dass die Prioritäten und Ziele der EBS in weiten Teilen mit den beiden Richtlinien übereinstimmen, so dass die EBS „the relevance of combating all forms of discrimination to wider Union social and economic policy“⁶⁵¹ verstärkt und einen konzeptionellen Bezugsrahmen für die Umsetzung der Richtlinien bildet. Diese fungieren für die EBS als Sicherheitsnetz und bilden somit eine Komponente zur Verwirklichung ihres Ziels, einen inklusiven Arbeitsmarkt für benachteiligte Gruppen zu schaffen.

Es wurde deutlich, dass die Richtlinien und die EBS komplementäre Funktionen haben. Die Richtlinien etablieren legale Rechte, „to be free from discrimination in the workplace and mandate that Member States create such rights as a matter of national law binding on employers and enforceable in national courts“.⁶⁵² Während sie auf der individuellen Ebene arbeiten, sollen im Rahmen der EBS besonders durch die Änderung nationaler Politiken und der Einstellung der Arbeitgeber die „Hürden“ für die Gruppen Benachteiligter auf dem Arbeitsmarkt abgebaut und so die Beschäftigungsquoten erhöht werden.

Jedoch hat sich gezeigt, dass die EBS inhaltlich etwas anders ausgerichtet und der Geltungsbereich größer ist. So schließt die Richtlinie 2000/43/EG in Art. 3 Abs. 2 „unterschiedliche Behandlungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit“ aus ihrem Nichtdiskriminierungskonzept aus.⁶⁵³ Eine solche Begrenzung ist in den Leitlinien nicht zu finden. Diese zeigen gerade in den letzten Jahren, dass zunehmend die Rolle, die Zuwanderer aus dem nichteuropäischen Ausland in der EU bezüglich „shortages in specific areas“⁶⁵⁴ spielen können, anerkannt wird. So soll die Bekämpfung der Diskriminierung von Zuwanderern und Angehörigen ethnischer Minderheiten deren Vermittelbarkeit auf dem Arbeitsmarkt verbessern. Bell kritisiert den EBS-Ansatz jedoch dahingehend, dass die Rolle der Arbeitgeber bei der Diskriminierung be-

⁶⁴⁹ Vgl. JER 2001: 25; JER 2002: 28; JER 2003/4: 135; JER 2004/5: 16; Empfehlungen 2001; Empfehlungen 2002: 72,79; Empfehlungen 2003: 23,30. 2004 gab es acht Empfehlungen (50-57); Empfehlungen 2007: 5-41.

⁶⁵⁰ Vgl. Bell 2005: 60.

⁶⁵¹ Bell 2002: 198. Dies wird durch eine intra-ministerielle Koordination gefördert, da beide Abteilungen in der GD Beschäftigung und Soziales angesiedelt sind. Vgl. Bell 2005: 56; Bruun 2001: 323; Bercusson 2001: 119.

⁶⁵² Trubek/Trubek 2006: 6.

⁶⁵³ Vgl. Bell 2005: 62.

⁶⁵⁴ Bell 2002: 198. Vgl. LL 2001: LL 6 und 7; LL 2003: LL 7; LL 2005-8: LL 19; JER 2004/5: 16.

nachteiliger Gruppen zu wenig Beachtung findet, da sich die EBS besonders auf den Einzelnen (z.B. Sprachkompetenz) und damit auf die Arbeitsangebotsseite konzentriert, wodurch die Strategie eine andere Richtung erhält.⁶⁵⁵

Die dargestellten Unterschiede scheinen jedoch, bis auf die thematische Exklusion von Finanzmitteln in der Rahmenrichtlinie, nicht grundsätzlich problematisch, da die EBS als breit angelegter politischer Prozess Platz für die Anpassung der Maßnahmen an den nationalen Kontext lässt. Zudem zeigt das Beispiel des Einbezugs von Menschen aus dem nichteuropäischen Ausland, dass die EBS „a valuable complement to the limits of the Race Directive“⁶⁵⁶ darstellt.

Die Gleichbehandlungsrichtlinien 2002/73/EG und 2006/54/EG

Die Richtlinien 2002/73/EG⁶⁵⁷ und 2006/54/EG⁶⁵⁸ wurden beide auf Basis des Art. 141 Abs. 3 EGV vom Europäischen Parlament und dem Rat beschlossen. Die Richtlinie 2002/73/EG zielt darauf ab, dass in den Mitgliedstaaten der Grundsatz der Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Hinblick auf den Zugang zur Beschäftigung und Berufsbildung, zum beruflichen Aufstieg sowie bezüglich der Arbeitsbedingungen und der sozialen Sicherheit verwirklicht wird (Art. 1 Abs. 1). Zudem wird Frauen der Anspruch zuerkannt, nach der Elternzeit zu ihrem bisherigen oder einem gleichwertigen Arbeitsplatz zurückzukehren, wobei ihnen dabei keine schlechteren sowie alle bis zu ihrer Rückkehr verbesserten Arbeitsbedingungen zugute kommen sollen.⁶⁵⁹ Die Richtlinie ändert die Gleichbehandlungsrichtlinie 76/207/EWG.⁶⁶⁰

Mit der Richtlinie 2006/54/EG soll die „Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen“ (Art. 1) sichergestellt werden. Da verschiedene Gleichbehandlungsrichtlinien⁶⁶¹ mehrfach geändert worden waren, sollte „eine Neufassung sowie die Zusammenfassung der wichtigsten Bestimmungen auf diesem Gebiet mit verschiedenen Entwicklungen aufgrund der Rechtspre-

⁶⁵⁵ Vgl. Bell 2005: 70. Ähnlich JER 2004/5: 16.

⁶⁵⁶ Bell 2005: 64.

⁶⁵⁷ Abl. L 269 vom 05.10.2002: 15-20.

⁶⁵⁸ Abl. L 204 vom 26.07.2006: 23-36.

⁶⁵⁹ Vgl. RL 2002/73/EG: Art. 2 Abs. 7; RL 2006/54/EG: Art. 15.

⁶⁶⁰ Abl. L 39 vom 14.2.1976, S. 40. Die Richtlinie basiert auf Art. 235 EWG. Zur Bedeutung als Grundrechtsinstrument für die nationale und die europäische Ebene siehe Koukoulis-Spiliotopoulos 2005.

⁶⁶¹ Das sind: RL 75/117/EWG über die Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen, RL 76/207/EWG zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen, RL 97/80/EG über die Beweislast bei Diskriminierung aufgrund des Geschlechts geändert durch RL 98/52/EG, RL 86/378/EWG zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen bei den betrieblichen Systemen der sozialen Sicherheit geändert durch 96/97/EG.

chung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaft⁶⁶² aus Gründen der Klarheit in einem einzigen Text erfolgen. Mit ihr wurde z.B. die Richtlinie 2002/73/EG aufgehoben. Der Kommission ging es um die Vereinfachung und Modernisierung der bestehenden Rechtsetzung. So ist die Richtlinie 2006/54/EG Teil des Kommissionsprogramms für eine bessere Rechtsetzung auf der EU-Ebene.⁶⁶³

In den Präambeln beider Richtlinien gibt es keine expliziten Verweise auf die EBS, doch indirekte Verknüpfungen. So wird auf Art. 2 und Art. 3 Abs. 2 EGV und die EuGH-Rechtsprechung verwiesen. Nach Art. 2 EGV ist die Gleichstellung von Männern und Frauen ein grundlegendes Prinzip der Gemeinschaft und damit deren Aufgabe und Ziel. Daraus erwachse die „positive Verpflichtung, sie bei allen Tätigkeiten der Gemeinschaft zu fördern“⁶⁶⁴, also auch bei der EBS. In Art. 3 Abs. 2 EGV wird festgelegt, dass die Gleichstellung bei allen gemeinschaftlichen Tätigkeiten, nach Art. 3 i EGV auch bei der Förderung der Koordinierung der Beschäftigungspolitik und der Entwicklung einer koordinierten Beschäftigungsstrategie, gefördert werden soll.⁶⁶⁵ In den Erwägungsgründen wird zudem betont, dass das Recht auf die Gleichbehandlung von Männern und Frauen in allen Bereichen (z.B. Beschäftigung, Arbeit, Entgelt) in der Charta der Grundrechte der EU verankert ist, die jegliche Form der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts verbietet.⁶⁶⁶ Darüber hinaus wird auf Art. 6 EUV Bezug genommen, wonach die Union auf den Grundsätzen der Freiheit, der Achtung der Menschenrechte und den Grundfreiheiten beruht.

Die Richtlinien 2002/73/EG und 2006/54/EG enthalten Definitionen der Begriffe indirekte und direkte Diskriminierung, Belästigung und sexuelle Belästigung. In der Neufassung werden mit „Entgelt“ und „betriebliche Systeme der sozialen Sicherheit“ weitere Begriffe definiert.⁶⁶⁷ Es wird festgelegt, dass Belästigungen, sexuelle Belästigungen, die Anweisung zur Diskriminierung aufgrund des Geschlechts und jegliche ungünstigere Behandlung einer Frau in Zusammenhang mit Schwangerschaft oder Mutterschaftsurlaub eine Diskriminierung darstellen und deshalb auf dem Gebiet der Beschäftigung verboten sind.⁶⁶⁸

⁶⁶² RL 2006/54/EG: 1. Erwägungsgrund.

⁶⁶³ Vgl. RL 2006/54/EG: 41. Erwägungsgrund; Masselot 2007: 161; Burrows/Robison 2007: 196.

⁶⁶⁴ RL 2006/54/EG: 2. Erwägungsgrund. Vgl. RL 2002/73/EG: 4. Erwägungsgrund.

⁶⁶⁵ Vgl. RL 2002/73/EG: 4. Erwägungsgrund; Koukoulis-Spiliotopoulos 2005.

⁶⁶⁶ Vgl. dazu und nachfolgend RL 2002/73/EG: 1.,3. Erwägungsgrund; RL 2006/54/EG: 5. Erwägungsgrund.

⁶⁶⁷ Vgl. RL 2002/73/EG: Art. 2 Abs. 2; RL 2006/54/EG: Art. 2 Abs. 1. Personaler Geltungsbereich für den Bereich der betrieblichen Systeme der sozialen Sicherheit der RL 2006/54/EG ist lt. Art. 6 die „Erwerbsbevölkerung einschließlich der Selbständigen, der Arbeitnehmer, deren Erwerbstätigkeit durch Krankheit, Mutterschaft, Unfall oder unverschuldeter Arbeitslosigkeit unterbrochen ist, und Arbeitssuchende“, zudem die im Ruhestand befindlichen oder arbeitsunfähigen Arbeitnehmer und ihre anspruchsberechtigten Angehörigen. Diese Definition existiert in der Richtlinie 2002/73/EG nicht.

⁶⁶⁸ Vgl. RL 2002/73/EG: Art. 2 Abs. 3, 4, 7, 3. Unterabschnitt; RL 2006/54/EG: Art. 2 Abs. 2. Vgl. Koukoulis-Spiliotopoulos 2005: 357f; Masselot 2007: 164.

In die Richtlinie 2002/73/EG wurden die Begriffsbestimmungen „unmittelbare und mittelbare Diskriminierung“ in Bezug auf das Geschlecht erstmals aufgenommen. Dies geschah, um eine Übereinstimmung mit den entsprechenden Definitionen in den Richtlinien 2000/43/EG und 2000/78/EG zu erlangen, die Richtlinie 76/207/EWG als Instrument zur Beseitigung von Ungleichbehandlungen zu stärken und „substantive gender equality and the Union’s strategic social and economic goals“⁶⁶⁹ zu erreichen. Die Richtlinie 2002/73/EG sollte die Kohärenz zwischen den grundlegenden Prinzipien und Grundrechten auf dem Gebiet der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts und dem im Vertrag von Amsterdam neu eingeführten Art. 13 EGV sicherstellen und die Rechtsprechung des EuGH aufnehmen. Nach der ständigen Rechtsprechung des EuGH ist der Schutz der Gesundheit von Frauen während und nach der Schwangerschaft ein legitimes Ziel der EU und „die Schlechterstellung von Frauen im Zusammenhang mit Schwangerschaft oder Mutterschaft [stellt] eine unmittelbare Diskriminierung aufgrund des Geschlechts [dar].“⁶⁷⁰ Überdies werden die EU-Mitgliedstaaten zum ersten Mal dazu aufgerufen, auch männlichen Arbeitnehmern ein Recht auf Vaterschaftsurlaub zuzugestehen. Dies wird durch das Prinzip des Familienschutzes erforderlich. Das Ob der Zuerkennung und die Bedingungen solch eines Rechts für Väter liegt bei den Mitgliedstaaten, jedoch nicht im Fall einer Entlassung und Arbeitswiederaufnahme.⁶⁷¹

In den Geltungsbereich beider Richtlinien fallen alle Arten der Arbeitsverhältnisse, somit auch atypische wie die Teilzeitbeschäftigung und befristete Arbeitsverträge.⁶⁷² Die Mindestvorschriften gelten für den privaten und den öffentlichen Sektor.⁶⁷³ Es gibt jedoch Unterschiede bezüglich der materiellen Reichweite.

Der Gleichbehandlungsgrundsatz soll in der Richtlinie 2002/73/EG beim Zugang zur Beschäftigung, zum beruflichen Aufstieg und zur Berufsbildung, bei den Arbeitsbedingungen und der Mitgliedschaft in einer Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisation verwirklicht werden, in der Richtlinie 2006/54/EG zusätzlich noch bei den betrieblichen Systemen der sozialen Sicherheit und dem Entgelt.⁶⁷⁴ Sie bringt damit die Prinzipien, auf denen der Grundsatz des gleichen Entgelts basiert, mit denen des Gleichbehandlungsprinzips in Einklang, indem sie die Unterscheidung von direkter und indirekter Diskriminierung in die „equal pay arena“⁶⁷⁵ einführt. Zudem wird in der Neufassung anerkannt, dass es mit der bloßen Gleichbe-

⁶⁶⁹ Koukoulis-Spiliotopoulos 2005: 350 und S. 329, 352. Solche Definitionen gab es in der RL 76/207/EWG nicht. Vgl. RL 2002/73/EG: 6. Erwägungsgrund, Art. 2 Abs. 2; Ellis 2005: 211.

⁶⁷⁰ RL 2002/73/EG: 12. Erwägungsgrund. Vgl. RL 2006/54/EG: 23. Erwägungsgrund.

⁶⁷¹ Vgl. RL 2002/73/EG: 13. Erwägungsgrund; RL 2006/54/EG: Art. 16; Koukoulis-Spiliotopoulos 2005.

⁶⁷² Vgl. für die RL 2002/73/EG: Hervey 2005: 309.

⁶⁷³ Vgl. RL 2002/73/EG: Art. 3 Abs. 1; RL 2006/54/EG: Art. 14.

⁶⁷⁴ Vgl. RL 2002/73/EG: Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1; RL 2006/54/EG: Art. 1 a-c, Art. 3 und 4.

⁶⁷⁵ Burrows/Robison 2007: 187. Vgl. RL 2006/54/EG: 8., 9., 11. Erwägungsgrund, Art. 4.

handlung nicht getan ist, um die Gleichstellung der Geschlechter auf dem Arbeitsmarkt zu verwirklichen, sondern sie zielt auch auf die Realisierung der Chancengleichheit ab.

In der Richtlinie 2006/54/EG werden – anders als bei der Richtlinie 2002/73/EG - verschiedene beschäftigungspolitische Implikationen der Verwirklichung der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen *deutlich* hervorgehoben. Die Mitgliedstaaten „sollten“ zusammen mit den Sozialpartnern Mittel ergreifen, um dem geschlechtsspezifischen Lohngefälle und der ausgeprägten Segmentierung des Arbeitsmarktes entgegenzuwirken.⁶⁷⁶

Als Instrumente dafür werden in der Präambel auf flexible Arbeitszeitregelungen und Arbeitsbedingungen, Regelungen für den Elternurlaub sowie ausreichend zur Verfügung gestellte Einrichtungen für die Betreuung von Kindern und pflegebedürftigen Angehörigen verwiesen. Auf diese Weise soll es den Männern, aber vor allem den Frauen ermöglicht werden, Familie und Beruf besser in Einklang zu bringen und ihre Inklusion in den bzw. ihr Verbleib auf dem Arbeitsmarkt gefördert und ihre Beschäftigungsquote erhöht werden. Zudem soll die Gesundheit der Arbeitnehmerinnen und damit auch ihre Beschäftigungsfähigkeit geschützt werden.⁶⁷⁷

Da jedoch nicht alle damals existierenden Gleichbehandlungsrichtlinien in die Richtlinie 2006/54/EG einbezogen worden sind, betont Masselot, dass „the concept of reconciliation between work and family life is also seriously compromised“.⁶⁷⁸

Durch die Gewährleistung der Rückkehr zum Arbeitsplatz nach der Elternzeit sollen Investitionen in das Humankapital und bestehende Qualifizierungsmaßnahmen gesichert und das bisher nicht genutzte Arbeitspotenzial der Frauen in einer Zeit, die von verschiedenen demographischen Entwicklungen (Alterung, niedrige Geburtenraten etc.) geprägt ist, nutzbar gemacht werden. So soll ihre Beschäftigungsfähigkeit verbessert werden. Diese Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten bzw. Sozialpartner mittels Sozialen Dialog gemäß ihrer nationalen Traditionen und Praktiken ergreifen sollen, gelten als notwendige Voraussetzung für die Gleichstellung und Gleichbehandlung der Geschlechter auf dem Arbeitsplatz.⁶⁷⁹ Dahinter steht die Annahme, dass Vorurteile abgebaut werden können, Frauen deshalb nicht mehr als die „teureren“ Arbeitnehmer marginalisiert werden und sich ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt erhöhen.⁶⁸⁰ Damit wird die Errichtung eines integrativen Arbeitsmarktes gefördert.

⁶⁷⁶ Vgl. dazu und nachfolgend RL 2006/54/EG: 11., 24. Erwägungsgrund.

⁶⁷⁷ Vgl. RL 2006/54/EG: Art. 21 Abs. 2.

⁶⁷⁸ Masselot 2007: 162. Ausgeschlossen sind die Richtlinie 92/85/EWG des Rates vom 19. Oktober 1992 über Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von schwangeren Arbeitnehmerinnen, Wöchnerinnen und stillenden Arbeitnehmerinnen am Arbeitsplatz und die Richtlinie 96/34/EG des Rates vom 3. Juni 1996 zu der von UNICE, CEEP und EGB geschlossenen Rahmenvereinbarung über Elternurlaub (Vgl. RL 2002/73/EG: Art. 2 Abs. 7). Beide sind wegen ihrer anderen Rechtsgrundlage nicht mit einbezogen worden. Vgl. auch Burrows/Robison 2007: 194ff.

⁶⁷⁹ Vgl. RL 2006/54/EG: 38. Erwägungsgrund, Art. 21.

⁶⁸⁰ Vgl. für die RL 2002/73/EG Koukoulis-Spiliotopoulos 2005.

Außerdem dient die Nutzbarmachung nicht genutzten Arbeitspotenzials den ökonomischen Zielen der Steigerung des Arbeitsangebots und der Produktivität der Unternehmen.

Es wird betont, dass die Sicherstellung des gleichen Zugangs zur Beschäftigung und Berufsbildung grundlegend dafür ist, den Gleichbehandlungsgrundsatz in Arbeits- und Beschäftigungsfragen zu verwirklichen. Deshalb *sollten* die Arbeitgeber Antidiskriminierungsmaßnahmen, insbesondere präventive, ergreifen. Die Mitgliedstaaten sollen sie dazu *ersuchen*.⁶⁸¹ Dies ist sehr weich formuliert („sollten“, „ersuchen“). Zudem liegt die spezifische Ausgestaltung der Maßnahmen, je nach nationaler Rechtslage, bei den Arbeitgebern.

Es werden inhaltliche Kongruenzen zur EBS offenbar, denn viele Begründungen entsprechen der Argumentation in dieser (Förderung der Humankapitalinvestitionen, Beschäftigungsfähigkeit der Frauen, Anpassungsfähigkeit der Unternehmen, Vereinbarkeit von Beruf und Familie, Arbeitsmarktinklusiv), insbesondere der Leitlinien 2005-2008.⁶⁸²

Die Realisierung eines inklusiven Arbeitsmarktes ist ein wichtiger Bestandteil der Verwirklichung des Gleichbehandlungsgrundsatzes. Deshalb soll die Einschränkung dieses Grundsatzes auf diejenigen Tätigkeiten begrenzt bleiben, bei denen die Art oder die Bedingungen ihrer Ausübung „die Beschäftigung einer Person eines bestimmten Geschlechts erfordern, sofern damit ein legitimes Ziel verfolgt und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprochen wird“.⁶⁸³ Die Ausnahmemöglichkeiten sind auf Grenzfälle beschränkt. So können die Mitgliedstaaten beim Beschäftigungszugang, inklusive der dazu erforderlichen Berufsbildung, festlegen, „dass eine Ungleichbehandlung wegen eines geschlechtsbezogenen Merkmals keine Diskriminierung darstellt, wenn das betreffende Merkmal aufgrund der Art einer bestimmten beruflichen Tätigkeit oder der Bedingungen ihrer Ausübung eine wesentliche und entscheidende berufliche Anforderung darstellt“.⁶⁸⁴ Der Zweck muss rechtmäßig und die Anforderung *angemessen* sein. Der Begriff „angemessen“ ist jedoch nicht definiert.

Sowohl die Richtlinie 2002/73/EG als auch deren Neufassung folgen mittels verschiedener horizontaler Bestimmungen einem proaktiven Ansatz, der bei ersterer unter anderem auf Betreiben des Europäischen Parlaments zustande kam.⁶⁸⁵ Die Mitgliedstaaten sollen das Ziel der Gleichstellung von Männern und Frauen bei der Formulierung und Umsetzung von Politiken und Tätigkeiten *aktiv* berücksichtigen.⁶⁸⁶

⁶⁸¹ Vgl. RL 2002/73/EG: 8. Erwägungsgrund, Art. 2 Abs. 5; RL 2006/54/EG: Art. 26.

⁶⁸² Vgl. u.a. LL 2005-2008: LL 18, 21, 24.

⁶⁸³ RL 2006/54/EG: 19. Erwägungsgrund. Vgl. RL 2002/73/EG: 11. Erwägungsgrund.

⁶⁸⁴ RL 2002/73/EG: Art. 2 Abs. 6. Vgl. RL 2006/54/EG: Art. 14 Abs. 2.

⁶⁸⁵ Neben dem formalen Gleichheitskonzeptes zeigen sich hier Anklänge eines substanziellen. Siehe ausführlich zu diesen Konzepten Howard 2008; Koukoulis-Spiliotopoulos 2005.

⁶⁸⁶ Vgl. RL 2002/73/EG: Art. 1 Abs. 1a.

In den Präambeln wird außerdem klargelegt, dass Belästigungen aufgrund des Geschlechts und sexuelle Belästigungen nicht nur am Arbeitsplatz stattfinden, sondern auch beim Zugang zur Beschäftigung oder beruflichen Ausbildung, so dass Arbeitgeber wie die für die Berufsbildung zuständigen Personen *alle notwendigen präventiven Maßnahmen* gegen solche Diskriminierungen ergreifen sollen. Die Mitgliedstaaten sollen die dafür Zuständigen zu entsprechenden Präventionsmaßnahmen ersuchen.⁶⁸⁷

Die Richtlinie 2006/54/EG verbietet nicht nur Diskriminierungen, sondern sie enthält auch Vorschriften in Bezug „auf die effektive Gewährleistung der vollen Gleichstellung“⁶⁸⁸ der Geschlechter im Arbeitsleben. Damit geht sie weiter als die Richtlinie 2002/73/EG. Die Mitgliedstaaten sollen spezifische Vergünstigungen beibehalten oder erlassen, um Benachteiligungen besonders von Frauen zu verhindern oder auszugleichen. Die Wahl der Mittel und die Ausgestaltung dieser positiven Maßnahmen liegt in ihrem Ermessen. Hier wird ein proaktives Rechtsmodell der EU sichtbar, das auch auf institutionelle Veränderungen abzielt und sich vom bisher genutzten Ansatz auf europäischer Ebene unterscheidet. Burrows und Robison betonen, dass diese Richtlinie damit einen „conceptual shift away from equal treatment to recognising the substantial disadvantages that women face in the labour market“⁶⁸⁹ reflektiert und verstärkt.

Beide Richtlinien enthalten spezielle prozedurale Bestimmungen „for the enforcement of their own clauses.“⁶⁹⁰ Mit ihnen soll „sichergestellt werden [...], dass die Verwirklichung durch die Schaffung angemessener Verfahren wirksamer gestaltet wird.“⁶⁹¹

Die Mitgliedstaaten müssen gewährleisten, dass im Falle von Ungleichbehandlungen oder Diskriminierungen die in ihren Rechten verletzte Person ihre Ansprüche gegebenenfalls nach Inanspruchnahme anderer zuständiger Behörden auf dem Gerichtsweg geltend machen können.⁶⁹² Außerdem müssen sie dafür sorgen, dass sich Verbände, Organisationen oder andere juristische Personen, die gemäß im nationalen Recht festgelegter Kriterien „ein rechtmäßiges Interesse haben, für die Einhaltung der Bestimmungen dieser Richtlinie zu sorgen, sich entweder im Namen der beschwerten Person oder zu deren Unterstützung und mit deren Einwilligung an den in dieser Richtlinie [...] vorgesehenen Gerichts- und/oder Verwaltungsverfahren beteiligen können.“⁶⁹³ Folglich ist die nationale Ebene entscheidend für den Einbezug anderer

⁶⁸⁷ Vgl. RL 2002/73/EG: 9. Erwägungsgrund, Art. 2 Abs. 5; RI 2006/54/EG: 6. und 7. Erwägungsgrund, Art. 26.

⁶⁸⁸ RL 2006/54/EG: 22. Erwägungsgrund. Vgl. RL 2006/54/EG: 21. Erwägungsgrund, Art. 3; Burrows/Robison 2007: 187.

⁶⁸⁹ Burrows/Robison 2007: 197.

⁶⁹⁰ Ellis 2005: 77.

⁶⁹¹ RL 2006/54/EG: Art. 1.

⁶⁹² Vgl. RL 2006/54/EG; Art. 17 Abs. 1.

⁶⁹³ RL 2002/73/EG: Art. 6 Abs. 3 und RL 2006/54/EG: Art. 17 Abs. 2.

Akteure bei den Gerichts- und Verwaltungsverfahren als die von einer Diskriminierung oder Ungleichbehandlung im Sinne der Richtlinien Betroffenen, denn dort werden die Kriterien festgelegt. Zudem lässt die „und/oder“-Konstruktion den Eindruck entstehen, Verwaltungsverfahren wären bei Verstößen gegen die Richtlinie ausreichend, einer von einer Ungleichbehandlung betroffenen Person zu ihrem Recht zu verhelfen.⁶⁹⁴ In der Neufassung der Gleichbehandlungsrichtlinie wurde die kritisierte „und/oder“-Formulierung übernommen. Zudem müssen die Mitgliedstaaten mindestens eine Stelle bezeichnen, die dafür zuständig ist, die Gleichbehandlung aller Personen ohne Diskriminierung aufgrund des Geschlechts zu fördern.⁶⁹⁵ Sie müssen sicherstellen, dass diese Stellen – neben Untersuchungen, Berichten und europaweiter Vernetzung – die Opfer von Diskriminierungen unabhängig unterstützen, ihre Beschwerde zu verfolgen.

Es ist festzuhalten, dass durch diese Bestimmungen die finanziellen Hürden für individuelle Beschwerdeführer, wie etwa bei der Rahmen- und Rassenrichtlinie, auf legaler Ebene abgebaut werden, da die Antidiskriminierungsstellen sie unterstützen (Rechtsberatung etc.) und sich Verbände und Organisationen, die meist über mehr Ressourcen verfügen, im Namen der beschwerten Person am Verfahren beteiligen können.⁶⁹⁶

Darüber hinaus müssen die Mitgliedstaaten für den Fall von Verstößen Sanktionsregeln festlegen und notwendige Maßnahmen treffen, um die Anwendung der Sanktionen zu gewährleisten.⁶⁹⁷ Der Begriff „Sanktion“ steht nach Koukoulis-Spiliotopoulos für „any legal consequence (pecuniary or non-pecuniary) of a breach of EC law or national law consistent with it“.⁶⁹⁸ Sie müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein, da nach der EuGH-Rechtsprechung der Gleichbehandlungsgrundsatz „nur dann als tatsächlich verwirklicht“⁶⁹⁹ gilt, wenn es bei allen Verletzungen des Grundsatzes auch eine angemessene Entschädigung für die Betroffenen gibt. Die genaue Ausgestaltung obliegt den Mitgliedstaaten. Da wirksam, verhältnismäßig und abschreckend nicht definiert wurden, obliegt die Definition den nationalen Gerichten oder dem EuGH.

Außerdem wird ein Monitoring- und Berichtssystem festgelegt. In der Richtlinie 2002/73/EG wird bestimmt, dass die Mitgliedstaaten in „regelmäßigen Abständen“⁷⁰⁰ überprüfen sollen, ob die Ausnahmen noch gerechtfertigt sind und dies der EK melden. Die Neufassung ist

⁶⁹⁴ Vgl. Koukoulis-Spiliotopoulos 2005: 363. Sie betont, dass die EuGH-Rechtsprechung ausdrücklich auf Gerichtsverfahren verweist.

⁶⁹⁵ Vgl. RL 2002/73/EG: Art. 8a; RL 2006/54/EG: Art. 20.

⁶⁹⁶ Vgl. Ellis 2005: 267.

⁶⁹⁷ Vgl. RL 2002/73/EG: Art. 6, Art. 8 d; RL 2006/54/EG: Art. 25.

⁶⁹⁸ Koukoulis-Spiliotopoulos 2005: 362. Vgl. auch Ellis 2005: 266.

⁶⁹⁹ RL 2006/54/EG: 33. Erwägungsgrund. Vgl. RL 2002/73/EG: Art. 8 d.

⁷⁰⁰ RL 2002/73/EG: Art. 9 Abs. 3.

umfassender und strikter. Die Mitgliedstaaten müssen der EK alle vier Jahre Informationen zur Anwendung der Richtlinie sowie über die eingeleiteten Maßnahmen nach Art. 141 Abs. 4 EGV und deren Umsetzung übermitteln. Auf Grundlage der nationalen Berichte verfasst die Kommission für das Europäische Parlament und den Rat alle vier Jahre einen Bericht, der die Maßnahmen vergleichend bewertet.⁷⁰¹

In beiden Richtlinien werden verschiedene regulative Ziele (sozial, ökonomisch) miteinander verbunden, wobei die sozialen (Förderung der Gleichstellung der Geschlechter, Arbeitsmarktinklusio- n der Frauen) gegenüber den ökonomischen (Sicherung der Humankapitalinvestitionen, Nutzbar- machung ungenutzten Arbeitspotenzials) überwiegen. Aus institutioneller Perspektive handelt es sich um Mindeststandardrichtlinien, die den Mitgliedstaaten Ausnah- möglichkeiten lassen und es ihnen freistellt, günstigere Maßnahmen beizubehalten oder zu erlassen.⁷⁰² Sie enthalten zudem positive Maßnahmen und prozedurale Regelungen, die in der Richtlinie 2006/54/EG umfassender geregelt sind. Die regulative Methode der beiden Richtli- nien basiert auf dem Prinzip der Mindestharmonisierung.

Wie bei der Teilzeitarbeitsrichtlinie ist davon auszugehen, dass gerade bei der Richtlinie 2006/54/EG die mehrdimensionalen Ziele zu einer Ausdifferenzierung ihres Designs (proak- tive, positive Maßnahmen) geführt hat. Jedoch wurde auch deutlich, dass die Interessen der beteiligten Akteure (Europäisches Parlament) von großer Bedeutung waren.

In der EBS wird an verschiedenen Stellen auf die Förderung der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Arbeitsleben Bezug genommen. In der ehe- maligen Vier-Säulen-Struktur gab es eine eigenständige Säule für das Thema Chancengleich- heit. In den Leitlinien dienen die entsprechenden Maßnahmen unter anderem dem Abbau der geschlechtsspezifischen Segmentierung des Arbeitsmarktes⁷⁰³, der Förderung der Vereinbar- keit von Beruf und Familie⁷⁰⁴ und einem integrativen Arbeitsmarkt.⁷⁰⁵

Durch die Verwirklichung der Gleichbehandlung und Chancengleichheit beim Zugang zum und auf dem Arbeitsmarkt soll dessen geschlechtsspezifische Segmentierung abgebaut wer- den. Dadurch soll die berufliche Mobilität und Arbeitsmarktinklusio- n der Frauen und deren soziale Integration gefördert und ihre Beschäftigungsquote erhöht werden.⁷⁰⁶

Mit frauenfördernden, familienfreundlichen (Bereitstellung ausreichender Betreuungs- und Pflegeangebote) und proaktiven Maßnahmen für die Unterbrechung der Erwerbstätigkeit und

⁷⁰¹ Vgl. RL 2006/54/EG: Art. 31; Ellis 2005: 266.

⁷⁰² Vgl. RL 2002/73/EG: Art. 8e Abs. 1; RL 2006/54/EG: Art. 27.

⁷⁰³ Vgl. LL 1998: 10; LL 1999-2000: LL 5, 12; LL 2001 und 2002: LL 13, 14; LL 2005-2008: LL 21.

⁷⁰⁴ Vgl. LL 1998: LL 11, 12; LL 1999 und 2000: LL 13, 14; LL 2001 und 2002: LL 15; LL 2005-2008: LL 18.

⁷⁰⁵ Vgl. LL 2005-2008: LL 19.

⁷⁰⁶ Vgl. LL 1998: LL 10; LL 1999: LL 5, 12; LL 2000: 5, 12; LL 2001: LL 6, 13, 14; LL 2002: LL 6, 13, 14; LL 2003 und 2004: LL 6; LL 2005-2008: LL 18, 21.

den Elternurlaub sowie flexiblen Regelungen der Arbeitszeit und –organisation soll die Inklusion der Frauen in den sowie ihre Rückkehr bzw. Verbleib auf dem Arbeitsmarkt erleichtert und dadurch die Vereinbarkeit von Beruf und Familie verbessert werden.⁷⁰⁷ Diesbezüglich werden die Mitgliedstaaten von 1998 bis 2002 dazu aufgefordert, verschiedene Richtlinien und Vereinbarungen der Sozialpartner umzusetzen.⁷⁰⁸

In zeitlich engem Zusammenhang zur Richtlinie 2002/73/EG wird in den Leitlinien von 2001 erstmals betont, dass neben der Wiedereingliederung der Frauen auch die der Männer gefördert werden soll, um die Chancengleichheit der Männer und Frauen zu verbessern.⁷⁰⁹ Hier zeigt sich nicht nur die starke inhaltliche Verbindung der EBS zu den Richtlinien, sondern auch die Prä- und Post-Law-Funktion der EBS, da sie den Beschluss neuer Richtlinien vorbereitet und deren Umsetzung durch Querverweise unterstützt und durch ihre politischen Sanktionsmechanismen (Öffentlichkeit) fördert.

1999 wurde der Gender-Mainstreaming-Ansatz eingeführt, den die Mitgliedstaaten seither bei der Umsetzung aller Leitlinien zugrunde legen sollen. Dieser Ansatz anerkennt die verschiedenen Probleme, denen sich Frauen auf dem Arbeitsmarkt gegenübersehen. Deshalb sollen die Mitgliedstaaten unter anderem dafür sorgen, dass auch Frauen Zugang zu aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen erhalten und „sicherstellen, dass Frauen flexible Formen der Arbeitsorganisation nutzen können“.⁷¹⁰ Mit den verschiedenen Maßnahmen sollen sie ihre Gleichstellungspolitik forcieren.

Insgesamt dient die Förderung der Chancengleichheit der Errichtung eines integrativen Arbeitsmarktes. Die Sicherstellung des Zugangs zu Qualifizierungen (Berufs- und Weiterbildungen) und des Erhalts von Humankapitalinvestitionen zielt im Kontext des lebenslangen Lernens auf die Förderung der Beschäftigungsfähigkeit der erwerbsfähigen Bevölkerung ab.⁷¹¹ Mit einem individualisierten Ansatz sollen wie in den Richtlinien Humankapitalinvestitionen gesichert, ein Qualifikationsverlust oder Qualifikationslücken aufgrund der Nichtbeteiligung an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und der Exklusion vom Arbeitsmarkt vermieden werden. Außerdem sollen durch Reformen der Steuer- und Sozialsysteme negative Auswirkungen für die Frauen auf dem Arbeitsmarkt abgebaut werden.⁷¹² Dies dient auch der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität der Unternehmen, denn so werden ineffektiv oder nicht genutzte produktive Kapazitäten der gesamten Erwerbsbevölkerung nutzbar gemacht.

⁷⁰⁷ Vgl. LL 1998: LL 11, 12; LL 1999 und 2000: LL 11, 13, 14; LL 2001 und 2002: LL 11, 15; LL 2003 und 2004: LL 6; LL 2005-2008: LL 18.

⁷⁰⁸ Vgl. LL 1998: LL 11. Siehe auch LL 1999 und 2000: LL 13; LL 2001 und 2002: LL 15.

⁷⁰⁹ Vgl. LL 2001 und 2002: LL 15.

⁷¹⁰ LL 1999 und 2000: LL 11; LL 2001 und 2002: LL 13.

⁷¹¹ Vgl. LL 1999 und 2000: LL 5; LL 2001 und 2002: LL 4; LL 2005-2008: LL 17, 23, 24.

⁷¹² Vgl. LL 1999 und 2000: LL 11; LL 2005-2008: übergeordnete Ziele; LL 22, 23, 24.

Zudem wird durch die Senkung der Lohnnebenkosten auf der Nachfrageseite die Anpassungsfähigkeit der Unternehmen an geänderte Bedingungen und die Schaffung neuer bzw. der Erhalt bestehender Arbeitsplätze gefördert.⁷¹³

Im Zuge der Halbzeitüberarbeitung der EBS 2002/3 fiel die Säulenstruktur weg. Dies ging einher mit einer stärker ökonomischen Begründung der Maßnahmen. Die Gleichstellung ist nicht mehr länger „a higher order principle“,⁷¹⁴ sondern eine von zehn Leitlinien. Sie dient neben der besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie besonders der Förderung der Anpassungsfähigkeit der Arbeitskräfte,⁷¹⁵ der Steigerung der weiblichen Beschäftigungsquote, dem Abbau des geschlechtsspezifischen Lohngefälles und der Erhöhung des Arbeitskräfteangebots.⁷¹⁶

Seit den Leitlinien 2005-2008 sind die Förderung der Chancengleichheit und die Bekämpfung der Diskriminierung nicht mehr länger eigenständiges Ziel, sondern nunmehr Faktoren zum Erreichen der Ziele „Vollbeschäftigung, Steigerung der Arbeitsplatzqualität und Arbeitsproduktivität und Stärkung des sozialen und territorialen Zusammenhalts“. Sie gelten als entscheidende Mittel zur Förderung der Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer und Unternehmen, beschäftigungsfreundlicherer Arbeitskosten und Tarifverhandlungssysteme sowie des Flexicurity-Ansatzes. Die Förderung der Gleichstellung der Geschlechter ist keine eigenständige Leitlinie mehr.⁷¹⁷ Die Maßnahmen zur Erhöhung der weiblichen Erwerbsbeteiligung, der Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie und zur Reduzierung geschlechtsspezifischer Unterschiede auf dem Arbeitsmarkt sind nunmehr Teil des neuen lebenszyklusbasierten Ansatzes, in dessen Vordergrund die Aktivierung (des Einzelnen) und Flexibilisierung (der Arbeitsorganisation, Sozialsysteme) stehen.⁷¹⁸ Somit ist Pfister zuzustimmen, der argumentiert, dass in der EBS seit der Überarbeitung 2003 eine „decreasing visibility of gender equality“⁷¹⁹ offenbar wird.

Auch in den Gemeinsamen Beschäftigungs- und Jahresberichten wird immer wieder betont, dass die Förderung der Chancengleichheit darauf abzielt, geschlechtsspezifische Unterschiede auf dem Arbeitsmarkt und dessen Segmentierung abzubauen und die Vereinbarkeit von Beruf und Familie sowie die Rückkehr der Frauen auf den Arbeitsmarkt zu fördern.⁷²⁰ So wird bei der Beurteilung der in den NAP/NRP dargelegten mitgliedstaatlichen Maßnahmen hervorge-

⁷¹³ Vgl. LL 1999 und 2000: LL 10; LL 2001 und 2002: LL 4; LL 2005-2008: LL 22.

⁷¹⁴ Pfister 2007: 5. Vgl. LL 2003 und 2004: LL 6.

⁷¹⁵ Vgl. LL 2003 und 2004: LL 3, 6.

⁷¹⁶ Vgl. LL 2003 und 2004: LL 5, 6, 7.

⁷¹⁷ Vgl. LL 2005-2008: LL 17, 18, 22, 23. Vgl. ähnlich Pfister 2007: 6.

⁷¹⁸ Vgl. LL 2005-8: LL 19.

⁷¹⁹ Pfister 2007: 6.

⁷²⁰ Vgl. JER 1998: 54; JER 1999: 80; JER 2000: 8; JER 2001: 84; JER 2002: 6f, 53; JER 2006/7: 10, 17.

hoben, dass eine schlechte Beschäftigungsfähigkeit aufgrund veralteter Qualifizierungen eine große Hürde für eine Rückkehr auf den Arbeitsmarkt darstellt.⁷²¹

Zudem wird darauf verwiesen, dass die nationalen Sozialpartner durch den partiell hochentwickelten Sozialen Dialog (Dänemark, Finnland, Österreich, Niederlande, Schweden) ein entscheidender Faktor für Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit sind. In den Gemeinsamen Beschäftigungsberichten sind Arbeitszeitregelungen und die Umsetzung eines Gleichstellungskonzeptes Mittel zur Verwirklichung der Chancengleichheit.⁷²² Es wird direkt auf das europäische Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsrecht verwiesen und argumentiert, dass auf der Arbeitsnachfrageseite Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierungen ergriffen werden müssen, die dadurch untermauert werden können, dass die Antidiskriminierungsrichtlinien des Jahres 2000 umgesetzt werden. Die Gewährleistung der Gleichbehandlung sollte auf der Grundlage der EU-Richtlinien erfolgen.⁷²³

Mit Blick auf die beschäftigungspolitischen Empfehlungen haben mehrere Mitgliedstaaten (Italien, Spanien, Deutschland, Großbritannien) die Empfehlung erhalten, Maßnahmen (z.B. ausreichende Kinderbetreuungsplätze) zur Förderung der Chancengleichheit von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt zu ergreifen.⁷²⁴ Italien, Finnland, Schweden, Frankreich und Dänemark sollen mehr Beschäftigungsmöglichkeiten für Frauen schaffen, um die geschlechtsspezifische Segmentierung ihrer Arbeitsmärkte abzubauen.⁷²⁵ Gleiches wird 2007 Portugal und Slowenien empfohlen.⁷²⁶ Außerdem sollen Österreich, Irland, Deutschland, Luxemburg und Griechenland die Steuer- und Sozialsysteme dergestalt reformieren, dass sich die Chancen der Frauen auf dem Arbeitsmarkt verbessern und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf gefördert wird.⁷²⁷ Ähnlich wurde auch einigen der 2004 der EU beigetretenen Länder die Reform ihrer Steuer- und Sozialsysteme empfohlen, um die Arbeitsmarktchancen der Frauen zu verbessern und so die Segmentierung des Arbeitsmarktes abzubauen (Tschechische Republik, Lettland, Litauen).⁷²⁸

Insgesamt ist zu konstatieren, dass es zwischen den Teilen der EBS, die sich mit dem Thema Gleichbehandlung und Chancengleichheit beschäftigen und den beiden untersuchten Gleichbehandlungsrichtlinien inhaltliche Übereinstimmungen im Sinne einer integralen Kontinuität

⁷²¹ Vgl. dazu und nachfolgend JER 1998: 38; JER 1999: 80; JER 2001: 30.

⁷²² Vgl. JER 2002: 53; JER 2003/4: 47.

⁷²³ Vgl. JER 2002: 39, 48; JER 2003/4: 49.

⁷²⁴ Vgl. Empfehlungen 2000: 36; Empfehlungen 2001: 30, 32f, Empfehlungen 2002: 76; Empfehlungen 2007: 13, 17, 48.

⁷²⁵ Vgl. Empfehlungen 2000: 34f, 38, 40; Empfehlungen 2001: 30, 36; Empfehlungen 2002: 79; Empfehlungen 2003: 27; Empfehlungen 2004: 18; Empfehlungen 2007: 15-18.

⁷²⁶ Vgl. Empfehlungen 2007: 34, 36f.

⁷²⁷ Vgl. Empfehlungen 2000: 35, 37-39; Empfehlungen 2001: 31, 35, Empfehlungen 2007: 11, 13, 19f, 25, 37.

⁷²⁸ Vgl. Empfehlungen 2007: 7, 25, 27.

gibt. Die Hauptziele der Beschäftigungsstrategie stimmen mit denen der Richtlinien überein, da sie auf denselben Prinzipien der Gemeinschaft beruhen. Die Richtlinien legen die Mindestnormen fest, mit denen durch die Etablierung legaler Rechte für den Einzelnen der Grundsatz der Gleichbehandlung der Geschlechter im Arbeitsleben verwirklicht werden soll. Besonders die Richtlinie 2006/54/EG steht durch die Anerkennung substanzieller Nachteile für Frauen auf dem Arbeitsmarkt für eine konzeptionelle Neuausrichtung: weg von der bloßen Gleichbehandlung hin zur Chancengleichheit (schon im Titel).⁷²⁹ Die verbindlich festgelegten Rechte dürfen auch im EBS-Rahmen nicht unterschritten werden. Folglich sind die Richtlinien das Sicherheitsnetz und die Basis der EBS und diese aufgrund der festgestellten inhaltlichen Kongruenzen ein konzeptioneller Bezugsrahmen für das Gleichbehandlungsrecht.

Es gibt zwischen beiden jedoch Unterschiede, besonders bei den spezifischen Zielen und Strategien, so dass beide komplementäre Funktionen haben. Die Analyse hat gezeigt, dass es in der EBS einen Trend hin zu den ökonomischen Zielen und Argumentationen (Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer und Unternehmen, Erhöhung des Arbeitskräfteangebots) gibt, in dem sich die zunehmende Bedeutung der Wachstumsdebatte der Lissabon-Strategie für die EBS seit dem Relaunch 2005 offenbart. In den Richtlinien überwiegen die sozialen Begründungen. Sie haben dadurch eine andere argumentative Ausrichtung. So ist in der Richtlinie 2006/54/EG der Abbau des geschlechtsspezifischen Lohngefälles ein Mittel zur Verwirklichung der Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt, bei der EBS seit 2005 jedoch eins zur beschäftigungsfreundlicheren Gestaltung der Arbeitskosten und Tarifverhandlungssysteme, um die Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer und Unternehmen zu fördern. Folglich hat die Bedeutung der Richtlinien als legales Sicherheitsnetz der EBS seit 2005 weiter zugenommen, da sie die EBS nicht nur komplementieren, sondern vor allem die verstärkte ökonomische Ausrichtung der EBS-Maßnahmen beschränken.

Außerdem hat sich gezeigt, dass es in den Richtlinien Auslassungen gibt, da z.B. nicht alle damals existierenden Gleichbehandlungsrichtlinien⁷³⁰ in die Richtlinie 2006/54/EG mit einbezogen wurden. Diese Lücken können im Rahmen der EBS geschlossen werden (Post-Law-Funktion). Darüber hinaus wurde deutlich, dass die supranationalen Akteure die Gemeinsa-

⁷²⁹ Vgl. Burrows/Robison 2007: 197. Gemeinsames Merkmal der von der RL 2006/54/EG geänderten und aufgehobenen Richtlinien war, dass sie auf dem Menschenrechtsmodell fußten. Dieser auf dem individuellen Recht basierende Ansatz übersieht jedoch, dass Ungleichbehandlungen und Diskriminierungen nicht immer individualisiert, sondern oft auch struktureller Natur sind. Der Einzelne kann betroffen sein, weil er Mitglied einer Gruppe (Ethnie, Geschlecht) ist oder als Konsequenz institutioneller Arrangements. Zudem werden im Menschenrechtsmodell andere substantielle Barrieren (teure, anstrengende Arbeitsrechtsprozesse) ausgeblendet. Die Neufassung steht für eine andere Sicht. Vgl. Barnard 2006: 302; Fredman 2005; Hervey 2005.

⁷³⁰ Das sind: RL 92/85/EWG zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes schwangerer Arbeitnehmerinnen, Wöchnerinnen und stillender Arbeitnehmerinnen am Arbeitsplatz, RL 96/34/EG über den Elternurlaub.

men Beschäftigungs- und Jahresberichte und beschäftigungspolitischen Empfehlungen dazu genutzt haben, die Mitgliedstaaten und Sozialpartner zur Umsetzung der Richtlinien aufzurufen und zur Nutzung bestimmter Instrumente zu drängen. So sollen einige proaktive Maßnahmen durch die nationalen Sozialpartner umgesetzt werden.

4.1.3 Zwischenfazit

Die Analyse der Richtlinien hat ergeben, dass es in diesen teilweise explizite Verknüpfungen zur EBS gibt, doch überwiegen die indirekten klar. Dass in der Arbeitszeitrichtlinie von 1993 keine direkten Verweise nachweisbar sind, erschließt sich von selbst, da sie vor der EBS-Implementierung beschlossen wurde. Anders ist es bei der Arbeitszeitrichtlinie von 2003 und den Gleichbehandlungsrichtlinien von 2002 und 2006. Obwohl die EBS seit Jahren existierte, sind die Richtlinien nur indirekt (Ziele, Inhalt, horizontal über Primärrecht) mit der Beschäftigungsstrategie verbunden. Im Gegensatz dazu wird in der Teilzeitrichtlinie auf das Essen-Prozedere, dem EBS-Vorläufer, und in der Präambel der Rahmenvereinbarung direkt auf die EBS Bezug genommen. Die Richtlinie über befristete Arbeitsverträge wie die beiden Antidiskriminierungsrichtlinien des Jahres 2000 enthalten in den Erwägungsgründen Verweise auf je eine beschäftigungspolitische Leitlinie, wodurch die EBS eine konzeptionelle Basis dieser Richtlinien ist (Tab. 6).

Diese Ambivalenz legt die These nahe, dass, mit Fokus auf den Richtlinien, die potenziellen wie auch die teilweise genutzten Synergien zwischen dem europäischen Arbeitsrecht und der EBS für die EU-Mitgliedstaaten eher von rudimentärer Bedeutung sind. Wichtiger ist für sie, die nationale Beschäftigungspolitik gegenüber einem Machtzuwachs der EK zu schützen.

Außerdem hat die Analyse ergeben, dass das Verhältnis zwischen der beschäftigungsbezogenen Rechtsetzung der EU und der EBS sehr vielschichtig und komplex ist. Es konnte ein Interaktionsmuster nachgewiesen werden, das dafür steht, dass sich das Verhältnis der getrennt eingeführten Governance-Formen dergestalt entwickelt hat, dass sie inzwischen multiple, komplementäre Funktionen besitzen.⁷³¹ Sowohl bei den Zielen als auch dem Inhalt wurden Kongruenzen festgestellt, die den Schluss zulassen, dass die Beschäftigungsstrategie einen konzeptionellen Bezugsrahmen für das europäische Arbeitsrecht darstellt. Diesbezügliche Übereinstimmungen mit der Arbeitszeitrichtlinie von 1993 wie den anderen Richtlinien deutet zudem darauf hin, dass dies auch umgekehrt der Fall ist.

⁷³¹ Vgl. Barbera 2003: 155; Kilpatrick 2006: 11.

Tabelle 6: EBS-Richtlinien-Verknüpfung auf Basis der Richtlinien⁷³²

Richtlinien	93/ 104/EG	2003/ 88/EG	97/81/EG	1999/ 70/EG	2000/ 43/EG	2000/ 78/EG	2002/ 73/EG	2006/ 54/EG
Vertrags- grundlage	Art. 118a EWG	Art. 137 Abs. 2 EGV	Art. 4 Abs.2 Abkommen über die Sozialpolitik	Art. 139 Abs. 2 EGV	Art. 13 EGV	Art. 13 EGV	Art. 141 Abs. 3 EGV	Art. 141 Abs. 3 EGV
Ziele, Materielle Ausrichtung	RL = EBS	RL = EBS	RL < EBS	RL < EBS	RL < EBS	RL < EBS	RL = EBS	RL > EBS
Mindeststandard	X	X	X	X	X	X	X	X
Möglichkeit zu Ausnahmen	X	X				X	X	X
Prozedurale Bestimmungen							X	X
Empfehlungen			X	X				
EBS-Verknüp- fung:								
→ explizit			X	X	X	X		
→ indirekt	X	X	X	X	X	X	X	X

Quelle: Eigene Darstellung.

Darüber hinaus gibt es Hinweise darauf, dass gewisse Auslassungen in den Richtlinien, z.B. verursacht von der fehlenden Einigung im Rat, in der EBS durch die beschäftigungspolitischen Leitlinien und Empfehlungen zumindest auf die Agenda der Union gesetzt und auf entsprechende Maßnahmen der Mitgliedstaaten gedrungen werden können. Zudem sind in der EBS- anders als bei den Richtlinien, die teilweise eine Einstimmigkeitserfordernis haben - fortgesetzt Reflektionen des Inhalts und, bei neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen, einer geänderten Problemlage oder Kontextveränderungen, schnellere, einfachere und damit auch kostengünstigere inhaltliche und strategische Änderungen möglich.⁷³³

In Bezug auf die Richtlinien hat die Untersuchung ergeben, dass diese durch den Beschluss verbindlichen Rechts nicht nur den Rahmen für die Umsetzung der EBS festlegen, sondern diese durch die Definition bestimmter Prioritäten auch intensivieren. Außerdem garantieren sie „a lower floor of employment rights“⁷³⁴, der das Deregulierungs- und Flexibilisierungsaus-

⁷³² = bedeutet, dass die beschäftigungspolitischen Ziele und materielle Ausrichtung übereinstimmen, < und >, dass sie in einer Governance-Form anders gewichtet sind bzw. über die der Richtlinie/EBS hinausgehen.

⁷³³ Vgl. Bell 2005: 71.

⁷³⁴ Falkner et al. 2005: 346. Vgl. daneben Brunn 2001: 310; Bercusson 2001: 120.

maß der von den EU-Mitgliedstaaten gewählten Maßnahmen und Instrumente begrenzt. Die Analyse hat ergeben, dass die Bedeutung dieses Aspektes seit 2005 zugenommen hat, da in der EBS in Folge ihrer Inkorporation in die Lissabon-Strategie zunehmend ökonomische und weniger soziale Strategien und Argumente propagiert werden. Dies gilt umso mehr, da die Kommission in ihrem Grünbuch zu einem modernen Arbeitsrecht von 2006 argumentiert, dass mit Hilfe des europäischen Arbeitsrechts „Fortschritte bei der „Flexecurity“-Agenda erzielt werden können“⁷³⁵ und, dass legislative und politische Maßnahmen auf der EU-Ebene getroffen werden, um neue und flexible Arbeitsformen „mit einem Minimum an sozialen Rechten“⁷³⁶ für die Arbeitnehmer zu kombinieren. Die Kommission legt den Fokus also auf *Minimum*- und nicht mehr auf Mindeststandards.

Die in den Richtlinien teilweise nachgewiesene Reflektion der EBS-Strategien steht zudem dafür, dass es seit den 1990er Jahren zu einem „shift of paradigm in EC labour law“⁷³⁷ gekommen ist: weg vom Beschäftigungsschutz, hin zur Beschäftigungsförderung. Die geänderte Ausrichtung der beschäftigungspolitischen Strategie der Union spiegelt sich im europäischen Arbeitsrecht wider.⁷³⁸ Speziell für den Bereich des Antidiskriminierungsrechts hat sich auch gezeigt, dass dessen Funktion seit den frühen 1990er Jahren von der Union anders beurteilt wird. Die Förderung des Gleichheitsgrundsatzes gilt nicht mehr länger nur als ein Mittel, um einen unlauteren Wettbewerb und ein Marktversagen des Binnenmarktes zu verhindern, sondern wird zunehmend als Mittel gesehen, mithilfe dessen das Wachstum innerhalb der Union durch eine verbesserte Effizienz und Produktivität der Unternehmen gefördert werden soll.⁷³⁹ Es wird davon ausgegangen, dass die Anpassungsfähigkeit und das Humankapital von Frauen und benachteiligten Gruppen wichtige Faktoren sind, das Wachstum und die Wettbewerbsfähigkeit der EU zu verbessern und Arbeitsplätze zu schaffen. Diese Argumentation spiegelt sich sowohl im Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsrecht als auch in der EBS wider. Folglich ist das Verhältnis zwischen der EBS und dem Arbeitsrecht ein wechselseitiges: die analysierten Richtlinien und damit das Arbeitsrecht sind zunehmend integraler Bestandteil der EBS und diese ein Umsetzungsinstrument der Richtlinien (Para- und Post-Law-Funktion). Der arbeitsrechtliche Acquis ist der legal verbindliche Rahmen für die arbeitsmarktpolitische Regulierung und rahmt so auch die EBS-Maßnahmen der EU-Mitgliedstaaten. Gleichzeitig ist die Strategie nicht nur der Bezugsrahmen des europäischen Arbeitsrechts, sondern hat auch

⁷³⁵ EK 2006: 4. Im Original hervorgehoben.

⁷³⁶ EK 2006: 6. Zur Kritik einiger Gewerkschaften und NRO an der starken Ausrichtung des Grünbuchs auf den Beitrag des Arbeitsrechts als beschäftigungspolitische Komponente zur Förderung des Wirtschaftswachstums und der Wettbewerbsfähigkeit siehe EK 2007a: 4f.

⁷³⁷ Bruun 2001: 309.

⁷³⁸ Vgl. Kilpatrick 2006: 12; Ashiagbor 2001: 311; Bruun 2001: 320; Bercusson 2001: 120.

⁷³⁹ Vgl. dazu und nachfolgend Barnard 2006: 299.

das Potenzial für die Diffusion eines kognitiven Rahmens, „defining in which terms and with which priorities debates on certain policies, such as employment, should take place in the Member States“.⁷⁴⁰

Zwar ist die EBS mit ihren weichen Rechtsinstrumenten nichtbindend, aber sie kann den Weg hin zur von der Kommission bevorzugten Richtung ebnen, indem sie ein Gelegenheitsfenster öffnet und Gemeinschaftsinstitutionen und Mitgliedstaaten dahin steuert, „to take positive steps to address inequality through policy, and not just legal, means“.⁷⁴¹ In diesem Sinne deutet die Analyse des europäischen Beschäftigungsregimes darauf hin, dass die EBS im Gegensatz zum EU-Arbeitsrecht responsiver gegenüber den Problemen derjenigen ist, die sich kollektiven und multiplen Diskriminierungen ausgesetzt sehen, da solche Formen im Rahmen der EBS ohne das Prisma legaler Kategorien betrachtet werden können.

Es hat gezeigt, dass die EBS und das Gleichstellungsrecht parallel agieren. Die EBS als eine neue Governance-Form geht jedoch in der inhaltlichen Ausrichtung teils über die der Richtlinien hinaus und wirkt dadurch nicht nur komplementär, sondern verstärkt das Sekundärrecht und kann deren Lücken ausfüllen.⁷⁴² Jedoch ist es von der Umsetzung der in den NAP/NRP dargelegten Programme abhängig, inwieweit dieses Mehr der EBS mit Inhalt und Substanz gefüllt wird. Hervey verweist darauf, dass „the experimentalism of some new governance mechanisms, especially the open method of coordination, may jeopardise the guarantees given by hard legal norms, especially those expressed as fundamental rights.“⁷⁴³ Trotzdem geht sie davon aus, dass bei komplexen sozialen Problemen wie der Ungleichbehandlung von Männern und Frauen ein hybrider Ansatz von traditionellen und neuen Governance-Formen der Schlüssel zu deren Beseitigung sei. Entsprechend wird in der Literatur für den Gleichstellungsbereich ein proaktives, hybrides Modell befürwortet, das neben der klassischen Gemeinschaftsmethode (hartes Recht) auch alternative Governance-Formen (Aktionsprogramm, Mainstreaming, OMK) nutzt und in dem die Initiative bei den politischen Entscheidungsträgern, Betroffenen, den die Entscheidungen Implementierenden und den Arbeitgebern liegen sollte, um die institutionellen und strukturellen Ursachen für Ungleichbehandlungen zu identifizieren und beseitigen zu können.⁷⁴⁴ Für solch ein hybrides Modell konnten im europäischen Beschäftigungsregime für den Bereich Chancengleichheit und Gleichbehandlung Belege nachgewiesen werden. Dies ist auch notwendig, hat doch die themenspezifische Analyse der EBS gezeigt, dass sie zunehmend einer ökonomischen Flexibilisierungs- und Wachstums-

⁷⁴⁰ Smismans 2005: 220. *Ähnlich* Ashiagbor 2005: 146; Jacobsson 2004: 361; Bercusson 2001: 121.

⁷⁴¹ Barnard 2006: 303.

⁷⁴² Vgl. Hervey 2005: 322.

⁷⁴³ Hervey 2005: 322.

⁷⁴⁴ Vgl. Howard 2008; Barnard 2006: 303, Hervey 2005; Freedman 2005.

argumentation folgt. Zudem wäre die EBS allein auch nicht ausreichend, denn sie basiert auf den nationalen Politiken, ist somit abhängig von der Befolgung dieser und anfällig für die Unwägbarkeiten politischer Veränderungen auf nationaler Ebene.⁷⁴⁵

Der EBS-Einfluss ist jedoch nicht auf indirekte Spillover-Effekte beschränkt, sondern die Strategie ist ein Prozess, der auf Unionsebene nicht intendiert zu Richtlinien und zu deren wachsender Legitimität führen kann. So sind, neben der Förderung der Beschäftigung, eine sozial nachhaltige Entwicklung und die soziale Inklusion benachteiligter Gruppen wichtige Teilziele des europäischen Arbeitsrechts geworden.⁷⁴⁶ Die Analyse lässt somit den Schluss zu, dass die EBS eine Prä-, Para- und Post-Law-Funktion besitzt. Neben der permanenten Reflexion von Problembereichen – und damit auch nach dem Beschluss von Richtlinien – machen es die kognitiven Prozesse der EBS möglich, dass sich langfristig der Bereich des Arbeitsrechts vergrößert. Es sind neue Regulierungen auf Basis der vertraglichen Grundlagen vorstellbar, die an den Zielen der EBS ausgerichtet sind. Diese Entwicklung gilt jedoch als nicht unbegrenzt, da der von der Beschäftigungsstrategie gebildete konzeptionelle Rahmen auch eine Grenze markiert, jenseits derer alternative Strategien und Ansätze immer schwieriger gangbar und vorstellbar sind.⁷⁴⁷ Somit ist die EBS selbst ein Hybrid: weich, da sie keine bindenden Standards auf europäischer Ebene setzt, und hart, da sie konzeptionelle Grenzlinien festlegt und so die soziale Dimension der EU formen kann. Aufgrund dessen ist die Position der EK im Beschäftigungsregime gestärkt worden, denn sie beeinflusst, wenn auch unverbindlich und indirekt, die nationale Beschäftigungspolitik durch die EBS noch mehr als bislang. Im Gegensatz dazu kommt das Europäische Parlament in der EBS nicht vor. Dies ist ein Grund dafür, weshalb es gegen den zunehmenden Gebrauch von Soft-Law-Instrumenten auf EU-Ebene ist und auf deren mangelnden demokratischen Unterbau (kaum EP- und EuGH-Einbezug), die Gefahr für die klassische Gemeinschaftsmethode und die Unsicherheit bezüglich der beschlossenen Sachverhalte, verweist.⁷⁴⁸

4.2 Die EBS und der Europäische Sozialfonds

Im Zentrum der EBS steht die Koordination der Ziele und strategischen wie inhaltlichen Ausrichtung der nationalen Beschäftigungspolitik der EU-Mitgliedstaaten, jedoch nicht deren finanzielle Förderung. Letzteres ist im Rahmen der EBS nach Art. 129 EGV (jetzt Art. 149 AEUV) nur für Pilotprojekte möglich. Die Gemeinschaft besitzt jedoch mit dem Sozialfonds

⁷⁴⁵ Vgl. Freedman 2006: 42.

⁷⁴⁶ Vgl. Bruun 2001: 310, 323; Bercusson 2001: 120.

⁷⁴⁷ Vgl. dazu und nachfolgend Smismans 2005: 220; Bercusson 2001: 121; Jacobsson 2004: 361; Ashiagbor 2005: 195.

⁷⁴⁸ Vgl. EP 2007: E, M, N, P.

seit den Römischen Verträgen (1957) eine Möglichkeit, mittels finanzieller Anreize beschäftigungspolitisch zu steuern.⁷⁴⁹ Er ist das Hauptfinanzierungsinstrument der europäischen Beschäftigungspolitik, mit dem seit über 50 Jahren Investitionen in das Humankapital getätigt werden, „whilst gradually shifting from aid-based approaches to inducing structural changes in labour market policies with an aim to achieve a high level of employment and social inclusion“.⁷⁵⁰

Im diesem Kapitel wird auf drei Ebenen untersucht, wie sich das funktionale Verhältnis zwischen dem ESF und der EBS entwickelt hat, ob dies mit einem geänderten Machtverhältnis zwischen den Akteuren einherging und welche Faktoren die Entwicklung beeinflusst haben. Die Analyse erfolgt mittels qualitativer und statistischer Methoden auf der legalen Ebene (Primär- und Sekundärrecht), der Ebene der strategischen Umsetzung der legalen Vorgaben (NAP/NRP, LL, NSRP, EPPD, OP) und auf der administrativen Ebene. Zudem wird qualitativ untersucht, inwieweit die EBS-Schwerpunkte mit den ESF-Beihilfen kofinanziert werden.

4.2.1 Das europäische Primär- und Sekundärrecht

Eine direkte Verbindung zwischen den Strukturfonds und der EBS gibt es in den Verträgen nicht. Dies gilt für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, das Finanzinstrument für die Fischerei, den Kohäsionsfonds und den speziell auf den Arbeitsmarkt der EU-Mitgliedstaaten ausgerichteten ESF.

Im Primärrecht können jedoch mehrere indirekte Verknüpfungen nachgewiesen werden. Zu den horizontalen Zielen und Aufgaben der EU - und damit des Sozialfonds wie der EBS – zählt, innerhalb der EU ein hohes Beschäftigungsniveau, den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt und den Zusammenhalt zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern (Art. 2 EUV, jetzt Art. 3 EUV).⁷⁵¹ Außerdem sind der ESF und die EBS im Beschäftigungskapitel des EGV indirekt miteinander verbunden, denn die Union und die Mitgliedstaaten sollen eine koordinierte Beschäftigungsstrategie entwickeln, um die Ziele des Art. 2 EUV zu erreichen (Art. 125 EGV, jetzt Art. 145 AEUV).⁷⁵² Eine vergleichbare Verknüpfung – nur in die andere Richtung - ist im Titel XVII „Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt“ des EG-Vertrags zu finden. Nach Art. 159 EGV (jetzt Art. 175 AEUV) sollen bei der Festlegung und Durchführung der gemeinschaftlichen Politiken und Aktionen – und damit auch auf dem Gebiet Beschäftigung -

⁷⁴⁹ Vgl. Economix Research & Consulting 2004: 71; Regent 2003: 201; Hartwig 2003: 3-6.

⁷⁵⁰ Euréval/Rambøll Management 2008a: 1.

⁷⁵¹ Im Lissabon Vertrag ist das Ziel die Vollbeschäftigung und nicht mehr nur ein hohes Beschäftigungsniveau.

⁷⁵² Vgl. Hartwig 2007: 123f.

die in Art. 158 EGV (jetzt Art. 174 AEUV) festgelegten Ziele der Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts sowie der Verringerung der Unterschiede des Entwicklungsstandes der verschiedenen Gebiete in der Gemeinschaft berücksichtigt werden.

Nach den primärrechtlichen Vorschriften zielt der ESF darauf ab, „die Beschäftigungsmöglichkeiten der Arbeitskräfte im Binnenmarkt zu verbessern und damit zur Hebung der Lebenshaltung beizutragen“ (Art. 146 EGV, jetzt Art. 162 AEUV). Außerdem soll er „innerhalb der Gemeinschaft die berufliche Verwendbarkeit und die örtliche und berufliche Mobilität der Arbeitskräfte [...] fördern sowie die Anpassung an die industriellen Wandlungsprozesse und an die Veränderungen der Produktionssysteme insbesondere durch berufliche Bildung und Umschulung [...] erleichtern“ (Art. 146 EGV, jetzt Art. 162 AEUV).

Im Sekundärrecht der Strukturfonds gibt es seit den auf die EBS-Einführung 1997 folgenden Strukturfondsperioden eine spezifische funktionale Beziehung zur Beschäftigungsstrategie in Form expliziter Bezüge.⁷⁵³

Dem ESF wurde von den europäischen Staats- und Regierungschefs auf ihrem Berliner Gipfel 1999 bei der Neuausrichtung der Strukturfonds für die Planungsperiode 2000-2006 erstmals die Rolle zugeschrieben, die EBS zu unterstützen.⁷⁵⁴ Nach der Strukturfondsrahmenverordnung sollten die Mitgliedstaaten „in jedem der für Ziel 3 eingereichten Pläne auf[zeigen], dass die vorgesehenen Prioritäten mit dem Nationalen Beschäftigungsplan bezüglich der Beschreibung der wichtigsten Ziele dieser Strategie und der wichtigsten Mittel zu deren Verwirklichung übereinstimmen“.⁷⁵⁵ Außerdem schloss die Bewertung der Ziel-3-Pläne die Überprüfung „der Kohärenz zwischen den vorgesehenen Aktionen und dem nationalen Plan für die Umsetzung der europäischen Beschäftigungsstrategie“ (Art. 15 Abs. 3) mit ein. Folglich konnte die Kommission Ziel-3-Pläne ohne den Nachweis einer solchen Kohärenz zurückweisen.

Die ESF-Durchführungsverordnung für 2000-2006 beinhaltete in den Zielen (Art. 1) eine konditionale Verbindung zur EBS. Der Sozialfonds war nicht mehr nur allein auf die primärrechtlichen Ziele der Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus, der sozialen Integration in den Arbeitsmarkt und der Humanressourcenentwicklung ausgerichtet, sondern sollte auch explizit für Maßnahmen einen Beitrag leisten, „die zur Verwirklichung der europäischen Beschäftigungsstrategie und der jährlich festgelegten beschäftigungspolitischen Leitlinien durchgeführt werden.“⁷⁵⁶ In den Bereichen aktive Arbeitsmarktpolitik, Anpassungsfähigkeit der

⁷⁵³ Vgl. Hartwig 2007: 123.

⁷⁵⁴ Vgl. SF-VO 1999. Siehe auch de la Porte/Pochet 2005: 357; Hartwig 2003: 6; Schäfer 2002: 36; Govecor 2004: 68; Axt 2000: 90f.

⁷⁵⁵ SF-VO 1999: Art. 16 Abs. 2.

⁷⁵⁶ ESF-VO 1999: Art 1 Abs. 5. Siehe auch Hartwig 2007: 124.

Arbeitskräfte, soziale Inklusion, lebenslanges Lernen und Partizipation der Frauen (Art. 2 Abs. 1 a-e) sollten Maßnahmen ergriffen werden, um die EU-Beschäftigungsquote, die Chancengleichheit zwischen Männern und Frauen, die Nachhaltigkeit sowie den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt in der EU zu verbessern. Also waren in der Periode 2000-2006 die Sozialfondsziele mit denen der EBS im Kontext der Koordination der Arbeitsmarktpolitiken durch „catalysing Europe-wide transfer of knowledge and good practices“⁷⁵⁷ auf folgenden Gebieten miteinander verbunden:

- Prävention und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit,
- Entwicklung der Humanressourcen und lebenslanges Lernen,
- Förderung der aktiven Arbeitsmarktpolitik, Innovation, Anpassungsfähigkeit,
- Chancengleichheit von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt sowie
- Förderung der sozialen Integration.

Der Sozialfonds war allerdings auf mehr Anwendungsbereiche ausgerichtet als die EBS. Da jedoch in der Durchführungsverordnung nicht geregelt war, welche Schwerpunkte im Zentrum der beantragten ESF-Programme stehen sollten, blieb es den Antragstellern überlassen, ob sie ihre Sozialfondsprojekte nur auf die Bereiche konzentrierten, die Teil der EBS waren oder speziell auf die darüber hinausgehenden des ESF.⁷⁵⁸

Dies war in der Periode 2000-2006 der Schwachpunkt der sekundärrechtlichen Verknüpfung von EBS und ESF, da potenziellen Reibungsverlusten durch die fehlende Regelegung nicht entgegengewirkt wurde. Außerdem offenbart die Durchführungsverordnung, dass mit den ESF-Beihilfen zwar die auf nationaler Ebene festgelegten Ziele der Beschäftigungspolitik, doch insbesondere die der Union umgesetzt werden sollten. Die Formulierung im Text legt die These nahe, dass die Prioritäten der Union mehr Gewicht als die der Mitgliedstaaten hatten, da die Realisierung der Fondsinvestitionen „auf [den] sozialen und beschäftigungspolitischen Prioritäten der Gemeinschaft sowie auf [den] Prioritäten der nationalen Aktionspläne“⁷⁵⁹ basieren sollten. An erster Stelle stehen die EU-Prioritäten.

Der Sanktionsmechanismus der EBS ist mit den finanziellen Sanktionen des ESF in der Programmperiode 2000-2006 nicht explizit verknüpft.⁷⁶⁰ Die Kommission ging jedoch davon aus, dass der Beitrag, den der Sozialfonds in dieser Periode durch die inhaltliche Abstimmung mit der EBS zu deren Umsetzung leisten werde, in der Ex-Post-Evaluation deutlich zutage träte.⁷⁶¹

⁷⁵⁷ Euréval/Rambøll Management 2008a: 4.

⁷⁵⁸ Vgl. Hartwig 2003: 6. *Ähnlich* Govecor 2004: 69.

⁷⁵⁹ ESF-VO 1999: 13. Erwägungsgrund; Axt 2000: 91.

⁷⁶⁰ Vgl. Hodson 2003: 11; Govecor 2004: 71.

⁷⁶¹ Vgl. Euréval/Rambøll Management 2008a: ii.

Im Zusammenhang mit der Neuausrichtung der Lissabon-Strategie 2005 und während der Verhandlungsphase der rechtlichen Grundlagen für die laufende Strukturfondsperiode 2007-2013 wurden die EU-Mitgliedstaaten von der EK dazu aufgefordert, die Verbindung zwischen Lissabon-Agenda und europäischer Regionalpolitik weiter zu verstärken. So betont 2005 die damalige Kommissarin für Regionalpolitik Hübner, dass die soziale Dimension Europas weiter verbessert werden könne, wenn der dazu vorhandene Spielraum durch die Förderung der weiblichen Beschäftigung und deren besserer Bezahlung sowie mittels Maßnahmen, die die demographische Entwicklung in der EU fokussierten, besser ausgeschöpft werde.⁷⁶² Die Kommission sprach sich dafür aus, der Regionalpolitik eine gewichtigere Rolle als bis dahin bei der Finanzierung von Politiken zur Beschäftigungsförderung und Stärkung der wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion zuzusprechen.⁷⁶³ Der Fokus sollte auf folgende Gebiete gelegt werden:

- Förderung der Anpassungsfähigkeit von Arbeitnehmern und Unternehmen,
- Prävention von Arbeitslosigkeit,
- Arbeitsmarktintegration Benachteiligter,
- Verbesserung der sozialen Inklusion durch Antidiskriminierungsmaßnahmen und
- Förderung des Partnerschaftsansatzes (Sozialer Dialog) bei Reformen auf den Gebieten Beschäftigung und soziale Inklusion. Die Sozialpartner sollen sich proaktiv mit Umstrukturierungsproblemen befassen.

Die Kommission befürwortete mehr als die bloße inhaltliche Verknüpfung beider Politikbereiche. Die Union solle es nicht dabei belassen, die Mitgliedstaaten von einer stärkeren Verbindung zwischen Strukturfondspolitik und Lissabon-Agenda zu überzeugen, sondern „should back up its words as far as possible with financial incentives“.⁷⁶⁴ Dies legt die These nahe, dass die negativen Erfahrungen mit der Effektivität politischer Sanktionsmechanismen (Stabilitäts- und Wachstumspakt) bei der Kommission zur Erkenntnis geführt hat, dass es mit Worten allein nicht getan ist, die nationalen Regierungen zu einer solchen Verbindung und der Befolgung von Beschlüssen zu bewegen, sondern die Kombination mit finanziellen Anreizen dem Ganzen einen höheren Verpflichtungsgrad und mehr Nachdruck verleiht. Zudem würde dies für die Kommission zu einem Machtzuwachs führen, bekäme sie doch so mehr Einfluss auf die nationale Beschäftigungspolitik. Somit hat die EK ein strategisches Eigeninteresse an einer verstärkten Verknüpfung mittels finanzieller Anreize.

⁷⁶² Vgl. Hübner 2005. Siehe zur Rolle der EK Hartwig 2007: 124 f.

⁷⁶³ Vgl. EK 2005: MEMO/05/108.

⁷⁶⁴ Hübner 2005: o.N..

Der EK-Standpunkt wurde von den europäischen Wirtschafts- und Sozialpartnern gestützt. Auch sie sprachen sich dafür aus, die Kohäsionspolitik noch stärker an den integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung und dem NRP auszurichten, um die Verwirklichung der Ziele der Lissabon-Strategie intensiver zu unterstützen.⁷⁶⁵

Der Kommissionsvorschlag für die Strukturfondsprogrammperiode 2007-2013 spiegelt sich in der Rahmenverordnung⁷⁶⁶ und ESF-Durchführungsverordnung⁷⁶⁷ deutlich wider. In beiden Verordnungen ist die Verknüpfung zwischen der EBS und dem Sozialfonds auf inhaltlicher, finanzieller und prozeduraler Ebene verstärkt worden.

Die Intensivierung zeigt sich in Art. 9 Abs. 3 der Rahmenverordnung, der für die Strukturfondsinterventionen die Grundsätze Komplementarität, Kohärenz, Koordination und Konformität festlegt.⁷⁶⁸ Danach soll die Kofinanzierung durch die Strukturfonds dazu genutzt werden, die Wettbewerbsfähigkeit und die Schaffung von Arbeitsplätzen zu fördern und ist ausdrücklich darauf ausgerichtet, die ILL-Ziele für 2005-2008 zu erreichen. Somit erfolgt eine stärkere funktionale Verbindung der Sozialfondsziele mit denen der EBS.

Im Anhang der ESF-Verordnung gibt es eine detaillierte Aufzählung der die Ziele 1 (Konvergenz) und 2 (Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung) betreffenden Ausgabekategorien.⁷⁶⁹ Das Thema Beschäftigung betreffen die Steigerung der Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer, Unternehmen und Unternehmer, die Verbesserung des Zugangs zur Beschäftigung, der Nachhaltigkeit, der sozialen Eingliederung Benachteiligter sowie die Förderung des Humankapitals. Es gibt insgesamt zwölf Subkategorien, die ein Spiegelbild der beschäftigungspolitischen Leitlinien sind. So sollen die Arbeitsmarktinstitutionen gestärkt und modernisiert, eine aktive und präventive Arbeitsmarktpolitik durchgeführt und Maßnahmen zur Förderung des aktiven Alterns und der Verlängerung des Arbeitslebens ergriffen und insgesamt der Zugang zur Beschäftigung und deren Nachhaltigkeit verbessert werden.⁷⁷⁰

In der Rahmenverordnung gibt es auf strategisch-inhaltlicher Ebene eine weitere explizite Verbindung zur EBS. Dort wird festgelegt, dass die vom Rat beschlossenen strategischen Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft „den integrierten Leitlinien Rechnung [tragen], die die Grundzüge der Wirtschaftspolitik und die beschäftigungspolitischen Leitlinien umfassen, die der Rat nach den Verfahren der Artikel 99 und 128 des Vertrags festlegt.“⁷⁷¹ Dadurch besitzt die EK einen großen Einfluss auf die inhaltliche Ausgestaltung der durch die Strukturfonds

⁷⁶⁵ Vgl. EK 2008: 7.

⁷⁶⁶ Vgl. Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 (zitiert SF-VO 2006).

⁷⁶⁷ Vgl. Verordnung (EG) Nr. 1081/2006 des EP und des Rates vom 5. Juli 2006 (zitiert ESF-VO 2006).

⁷⁶⁸ Vgl. dazu und nachfolgend SF-VO 2006: Art. 9 Abs. 3.

⁷⁶⁹ Vgl. SF-VO 2006: Anhang IV.

⁷⁷⁰ Vgl. SF-VO 2006: Anhang IV: Punkte 65-67.

⁷⁷¹ SF-VO 2006: Art. 25.

kofinanzierten nationalen und regionalen Maßnahmen inklusive ihrer Verbindung zur EBS, da sie die Kohäsionsleitlinien in Zusammenarbeit mit den EU-Mitgliedstaaten vorschlägt.⁷⁷²

Eine weitere Verbindung zur EBS erfolgt durch das neu eingeführte „earmarking“⁷⁷³, wonach die EU-15-Mitgliedstaaten dafür Sorge tragen sollen, dass ein bestimmter Prozentsatz der Strukturfondsbeihilfen für die Umsetzung der Lissabon-Strategie eingesetzt wird. Zur Realisierung der Lissabon-Ziele sollen mindestens 60% der Ziel-1- und 75% der Ziel-2-Ausgaben für Interventionen genutzt werden, die der Umsetzung der in den NRP geplanten strukturellen Reformen dienen. Anhand dieser Benchmarks kann überprüft werden, ob und in welchem Umfang mit den Strukturfondsprogrammen das Wachstum gefördert und in die Schaffung von Arbeitsplätzen investiert wird. Für die EU-12-Mitgliedstaaten gilt hinsichtlich des Earmarking eine Sonderregelung, denn es liegt in ihrem Ermessen, dieses anzuwenden.

Ein Manko des Earmarkings ist, dass die Vorgaben nicht legal bindend sind und dass für den Fall der Nichtbefolgung kein Sanktionsmechanismus festgelegt ist. Dennoch zeigte sich von Beginn an der Widerstand der EU-Mitgliedstaaten. So kritisierte Frankreich das Earmarking als zu strikt, da für die Ausrichtung der Beihilfen das Vorhandensein, die Größe und die Verteilung der ländlichen Gebiete von großer Bedeutung sei.⁷⁷⁴

Trotz der Unverbindlichkeit wird betont, dass das Earmarking „could imply a substantial shift in the types of intervention that will be funded“.⁷⁷⁵ Eine entscheidende Rolle komme dabei der Kommission und ihrer Interpretation davon zu, welche Interventionen als Lissabon-orientiert gelten. Jedoch ist davon auszugehen, dass der EK-Einfluss auf die strategische Programmausrichtung derjenigen EU-Mitgliedstaaten begrenzt sein wird, die bereits viele Schwerpunkte ihrer nationalen Programme auf die Lissabon-Ziele ausgerichtet haben und auf diejenigen, die nur wenige Beihilfen aus der EU erhalten.

Eine weitere inhaltliche Verbindung zwischen den Strukturfonds und der EBS ist im Art. 16 „Gleichstellung von Männern und Frauen und Nichtdiskriminierung“ nachweisbar. Danach sollen die Mitgliedstaaten und die EK geeignete Maßnahmen treffen, um auf den verschiedenen Stufen der Durchführung der Fondstätigkeit sowie beim Zugang zu den Fonds jede Form der Diskriminierung (u.a. Alter Rasse, Geschlecht, ethnische Herkunft, Religion und Weltanschauung) zu vermeiden.⁷⁷⁶ Dies stimmt mit der EBS wie den Richtlinien des analysierten Gleichstellungs- und Antidiskriminierungsrechts überein.

⁷⁷² Vgl. SF-VO 2006: Art. 26; Kohäsionsleitlinien 2006.

⁷⁷³ EC 2007: 3. Vgl. dazu und nachfolgend auch SF-VO 2006: Art. 9 Abs. 3; European Research Centre 2006.

⁷⁷⁴ Vgl. European Policy Research Centre 2006.

⁷⁷⁵ European Policy Research Centre 2006: vi.

⁷⁷⁶ Vgl. SF-VO 2006: Art. 16.

Die Verknüpfung zwischen EBS und Strukturfondsprogrammen erfolgt jedoch nicht nur auf materieller Ebene und über das Earmarking, sondern auch durch den geänderten Berichtsmodus auf der institutionellen und prozeduralen Ebene. Dieser neue Modus ähnelt dem Berichtssystem innerhalb der EBS.

Die EU-Mitgliedstaaten sollen die Kohärenz zwischen den Fondsinvestitionen und den Kohäsionsleitlinien in den neu geschaffenen Nationalen Strategischen Rahmenplänen gewährleisten. Die NSRP sollen eine Ist-Analyse, die Strategie und inhaltliche Prioritäten enthalten und genau beschreiben, welchen Beitrag die Ziel-1- und Ziel-2-Ausgaben dazu leisten, die EU-Prioritäten „Förderung der Wettbewerbsfähigkeit“ und „Schaffung von Arbeitsplätzen“ umzusetzen und besonders die Ziele der integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung zu erreichen.

Seit 2007 müssen die EU-Mitgliedstaaten jährlich einen NSRP-Durchführungsbericht anfertigen.⁷⁷⁷ Somit ist es zu einer institutionellen Angleichung der Berichtsverfahren von Strukturfonds und EBS gekommen, durch die ein direkter Vergleich der NSRP-Durchführungsberichte mit den beschäftigungspolitischen Empfehlungen, den NRP und NRP-Fortschrittsberichten⁷⁷⁸ möglich ist. Mit dieser Vergleichsmöglichkeit kann die anvisierte inhaltliche Konsistenz und Abstimmung der beiden beschäftigungspolitischen Steuerungsformen besser gewährleistet werden.⁷⁷⁹ Zudem wird die Position der Kommission durch mehr Informationen gestärkt (Ressourcenzuwachs), da diese ihr die Überwachung der Programme erleichtern.

Zusätzlich zum Durchführungsbericht müssen die Mitgliedstaaten 2009 und 2012 einen Bericht verfassen, der Informationen darüber enthalten soll, welchen Beitrag die von den Fonds kofinanzierten Programme zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit, der Schaffung von Arbeitsplätzen leisten und inwieweit sie das Erreichen der Ziele der integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung unterstützen.

Die Praktikabilität der verstärkten Verbindung der Berichtsverfahren von NSRP und NRP wird von mehreren EU-Mitgliedstaaten kritisiert. Von deutscher, französischer und tschechischer Seite wird betont, dass die Pflicht, verschiedene Ziele für separate, jährliche NRP und NSRP zu erreichen, potenziell problematisch sei und es schwieriger werde, beide Prozesse zu integrieren. Zudem sei davon auszugehen, dass die Berichte besonders in Ländern, die viele Beihilfen erhielten, politisch umstritten seien und „may also become more ‘politicised’ as national administrations strive to meet NRP targets“.⁷⁸⁰

⁷⁷⁷ Vgl. SF-VO 2006: Art. 29.

⁷⁷⁸ Diese Berichte werden seit der Überarbeitung der Lissabon-Strategie 2005 in den zwei Jahren die auf die NRP-Erstellung folgen, von den Mitgliedstaaten abgefasst.

⁷⁷⁹ Vgl. auch EC 2007.

⁷⁸⁰ European Policy Research Centre 2006: 24.

Die EK verfasst seit 2008 auf Grundlage der NSRP-Durchführungsberichte jährlich einen Sachstandsbericht für die Frühjahrstagung der europäischen Staats- und Regierungschefs, der über die nationalen Fortschritte betreffs der Strukturfondsziele informiert und alle drei Jahre die Möglichkeit bzw. Notwendigkeit der Anpassung der Programme an neue Herausforderungen thematisiert.⁷⁸¹ Damit wird zum bestehenden Sanktionsmechanismus der Strukturfonds zusätzlich ein politischer (Naming, Shaming, Veröffentlichungen) eingeführt bzw. verstärkt, so dass der Mechanismus seither ein hybrider aus weichen und harten Instrumenten ist. Die Kommission erfährt durch das Verfassen des Sachstandsberichts einen Machtzuwachs innerhalb des Systems.

In der Durchführungsverordnung des Sozialfonds für 2007-2013 tritt die Verbindung zwischen diesem und der EBS noch deutlicher als in der Rahmenverordnung hervor. Eine der Ursachen dafür kann sein, dass sie im Gegensatz zur Rahmenverordnung nicht einstimmig beschlossen werden muss und die EK-Vorschläge deshalb umfassender übernommen werden. In den Erwägungsgründen wird die Notwendigkeit betont, den ESF-Auftrag gemäß der Bemühungen der Mitgliedstaaten und der EG im Hinblick auf die Entwicklung der EBS nach Art. 125 EGV zu definieren.⁷⁸² Es soll sichergestellt werden, „dass die Tätigkeit des ESF und die Maßnahmen im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie aufeinander abgestimmt sind und dass die Tätigkeit des ESF schwerpunktmäßig auf die Umsetzung der Leitlinien und Empfehlungen dieser Strategie ausgerichtet ist.“⁷⁸³ Die ESF-Förderaktivitäten sollen die EU-Mitgliedstaaten unterstützen, wenn sie mit den Leitlinien und Empfehlungen im Rahmen der EBS und den gemeinschaftlichen Zielen in Bezug auf die soziale Integration, Nichtdiskriminierung und Gleichbehandlung übereinstimmen.⁷⁸⁴ Die finanziellen Beihilfen des Sozialfonds sollen allgemein:

- die Beschäftigungs- und Arbeitsmöglichkeiten verbessern,
- die Beschäftigungsquote durch mehr und bessere Arbeitsplätze fördern und
- den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt stärken.

Die ESF-Beihilfen sollen speziell für Programme und Projekte bewilligt werden, mit denen die Vollbeschäftigung, Arbeitsplatzqualität und Arbeitsproduktivität unterstützt werden und für solche, die die soziale Eingliederung Benachteiligter durch deren Zugang zum Arbeitsmarkt fördern, die nationalen, regionalen und lokalen Disparitäten bei der Beschäftigung

⁷⁸¹ Vgl. SF-VO 2006: Art. 30; EC 2007: 3.

⁷⁸² Vgl. ESF-VO 2006: 1. Erwägungsgrund.

⁷⁸³ ESF-VO 2006: 13. Erwägungsgrund. Siehe auch ESF-VO 2006: Art. 2.

⁷⁸⁴ Vgl. ESF-VO 2006: 7. Erwägungsgrund.

verringern helfen und das aktive Altern, die Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer und Unternehmen sowie Investitionen in das Humankapital fördern.⁷⁸⁵

Unter dem Punkt „Kohärenz und Konzentration der Unterstützung“ (Art. 4) werden die EU-Mitgliedstaaten verpflichtet, die Sozialfondsbeihilfen dort zu konzentrieren, wo sie einen Beitrag zur Umsetzung der EBS-Ziele leisten und die im Rahmen der NRP beschlossenen und durchgeführten Maßnahmen fördern. Die ESF-Maßnahmen sollen dem Gemeinschaftsziel soziale Inklusion und der Umsetzung der Ziele und Prioritäten der EBS dienen. Die EU-Mitgliedstaaten sollen alle geeigneten einzelstaatlichen und gemeinschaftlichen Mittel zur Umsetzung der beschäftigungspolitischen Leitlinien mobilisieren und die Fördermittel dort einsetzen, wo sie einen Beitrag dazu leisten, die Beschäftigungsempfehlungen nach Art. 128 Abs. 4 EGV umzusetzen.⁷⁸⁶ Damit gibt es hier im Vergleich zur vorherigen Periode eine Konkretisierung, da festgelegt wird, dass die ESF-Mittel zur Umsetzung der EBS-Ziele und – Empfehlungen genutzt werden sollen, so dass die oben kritisierten Reibungsverluste abgebaut werden. Zudem werden die beschäftigungspolitischen Empfehlungen durch die explizite ESF-Verbindung gestärkt.

In der Programmperiode 2007-2013 gibt es zahlenmäßig begrenzte Indikatoren zur Begleitung des ESF, die in die Operationellen Programme aufgenommen werden sollen. Sie spiegeln die Indikatoren wider, die im Rahmen der EBS und im Zusammenhang mit den gemeinschaftlichen Zielen in den Bereichen soziale Eingliederung und allgemeine und berufliche Bildung angewendet werden (Art. 4 Abs. 4). Bei der Evaluierung der ESF-Aktionen soll der Beitrag dieser zur Umsetzung der EBS und „zu den Zielen der Gemeinschaft in den Bereichen soziale Eingliederung, Nichtdiskriminierung und Gleichstellung von Frauen und Männern“⁷⁸⁷ beurteilt werden.

In der Durchführungsverordnung des EFRE sind lediglich indirekte Verbindungen zur EBS nachweisbar.⁷⁸⁸ Die EFRE-Aufgaben basieren wie der ESF auf den Zielen 1 und 2 der Rahmenverordnung. Dazu zählt, dauerhafte Arbeitsplätze zu schaffen und zu erhalten. Im Hinblick auf das Ziel 2 soll mithilfe von Direktbeihilfen für Investitionen der KMU die Verbindung zwischen den Unternehmen und der tertiären Bildung und/oder von Forschungseinrichtungen gefördert werden und so ein besseres Matching zwischen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage erzielt werden.⁷⁸⁹ Dies ist auch ein Instrument, das seit Einführung der EBS in deren Leitlinien propagiert wird.

⁷⁸⁵ Vgl. ESF-VO 2006: Art. 2.

⁷⁸⁶ Vgl. ESF-VO 2006: Art. 4 Abs. 1. Siehe auch Kilpatrick 2006: 12.

⁷⁸⁷ SF-VO 2006: Art. 4 Abs. 5.

⁷⁸⁸ Vgl. EFRE-VO 2006: Erwählungsgründe.

⁷⁸⁹ Vgl. EFRE-VO 2006: Art. 2-4.

Insgesamt ist für die legale Ebene zu konstatieren, dass es im Primärrecht nur indirekte Verknüpfungen zwischen der EBS und dem ESF gibt. Ein hohes Beschäftigungsniveau ist im Primärrecht wie in der Strukturfonds-Rahmenverordnung horizontales Ziel. Zwar gilt dies damit für alle Fonds, doch wird der ESF „as the sole financial instrument of the EU to support the EES objective at European level“⁷⁹⁰ etabliert. Für ihn konnte im Sekundärrecht eine direkte funktionale Verbindung auf inhaltlicher Ebene, die in den verschiedenen ESF-Perioden intensiviert und auch auf der prozeduralen und institutionellen eingeführt und ausgebaut wurde, belegt werden.⁷⁹¹

Der Fakt, dass die Mitgliedstaaten im Rat der funktionalen Verknüpfung von EBS und ESF in den Verordnungen zugestimmt haben, deutet auf einen politischen Spillover hin. Zudem hat sich gezeigt, dass die EK aus strategischem Eigeninteresse ein starker Befürworter des Ausbaus der funktionalen ESF-EBS-Verbindung ist, da sie so einen größeren Einfluss auf den Inhalt und die Strategien der Beschäftigungspolitik der EU-Mitgliedstaaten hat und auf die Erfüllung der beschäftigungspolitischen Empfehlungen drängen kann. Ihre Macht nimmt zu.

4.2.2 Die strategische Übertragung der legalen Vorgaben

Nach der Implementierung der EBS 1997 wurde vom Europäischen Rat auf den folgenden Gipfeln wegen einer geänderten sozioökonomischen Situation in der EU die Ausrichtung der EBS graduell modifiziert und eine stärkere Verbindung dieser mit anderen EU-Politiken festgelegt.⁷⁹² Eine diesbezügliche Verknüpfung der EBS mit dem Sozialfonds war damals jedoch nur in begrenztem Umfang möglich, da die Strukturfondsprogramme für die Periode 1994-1999 bereits beschlossen und die finanziellen Beihilfen zugewiesen worden waren.⁷⁹³

Ein Beleg dafür ist, dass die ersten beschäftigungspolitischen Leitlinien aus dem Jahr 1998 keinen expliziten Verweis auf die Fonds enthalten. Im darauffolgenden Jahr wird in den Erwägungsgründen der Leitlinien auf die anstehende Strukturfondsreform verwiesen, deren Verhandlungen 1999 liefen. Die Reform sollte dafür genutzt werden, die finanziellen Interventionen des Sozialfonds verstärkt zur Umsetzung der Ziele und Prioritäten der EBS zu nutzen. Neben den Leitlinien enthalten sowohl die Gemeinsamen Beschäftigungsberichte als auch die NAP der EU-Mitgliedstaaten von 1998 und 1999 kurze Verweise auf den ESF oder ganze

⁷⁹⁰ Hartwig 2007: 124.

⁷⁹¹ Da dies für die anderen Strukturfonds nur begrenzt gilt, kann es durch mögliche unterschiedliche Interpretationen in der Formulierungs- und Verwaltungsphase zu Reibungsverlusten kommen. Vgl. Govecor 2004: 68; Hartwig 2003: 7.

⁷⁹² Vgl. EU Synthesis Report 2004: 3.

⁷⁹³ Vgl. Euréval/Rambøll Management 2008 und 2008a; JER 1999.

Abschnitte darüber, inwiefern die nationalen beschäftigungspolitischen Maßnahmen durch finanzielle Beihilfen des ESF gefördert und unterstützt werden.⁷⁹⁴

Trotzdem die EBS erst während der ESF-Programmperiode 1994-1999 implementiert wurde, ist in einem gewissen Umfang eine Verknüpfung zwischen beiden nachweisbar. Auf der inhaltlichen Ebene trifft dies insbesondere auf die Bereiche der Förderung der aktiven Arbeitsmarktpolitik, der Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitskräfte und der sozialen Integration Benachteiligter zu. Die Verknüpfung tritt speziell bei Italien und den Kohäsionsländern Spanien, Griechenland und Portugal deutlich zutage.⁷⁹⁵

Diese Länder stellen bereits Ende der 1990er Jahre in den NAP detailliert dar, inwieweit die Sozialfondsbeihilfen zur Umsetzung der EBS-Ziele und der in den NAP geplanten Maßnahmen genutzt werden. Danach ist der ESF das Hauptfinanzierungsinstrument zur Realisierung der in den spanischen, portugiesischen, griechischen und italienischen Nationalen Aktionsplänen geplanten Maßnahmen, wie die Reform der Schul- und Berufsbildung und die Förderung der sozialen Integration benachteiligter Gruppen.⁷⁹⁶ In Italien ist der ESF das zentrale Finanzierungsinstrument bei nahezu allen Maßnahmen, mit denen die beschäftigungspolitischen Leitlinien von 1998 und 1999 umgesetzt werden. Außerdem ist es dort auch auf institutioneller Ebene zu einer Verknüpfung von EBS und ESF gekommen, indem das italienische ESF-Monitoring-System seit 1998 auch zur Überwachung der in den NAP geplanten Maßnahmen genutzt wird.⁷⁹⁷

Vergleichbare Verbindungen zwischen ESF und EBS sind für die restlichen Mitgliedstaaten nur begrenzt nachweisbar. Zwar heben die Regierungen in ihren NAP hervor, dass der ESF wichtig für die Beschäftigungsstrategie ist, doch geschieht dies nur sehr allgemein und ohne genaue Erläuterungen des Wie.

Bei den damals bestehenden Sozialfondsaktivitäten ist es nur tendenziell zu einer nachgelagerten Ausrichtung an den EBS-Prioritäten und -Leitlinien gekommen.⁷⁹⁸ Dass es keine starke Re-Orientierung bestehender ESF-Aktionen an der EBS in der Strukturfondsperiode 1994-1999 gab, lag daran, dass die Sozialfondsprogramme bei der EBS-Einführung 1997 schon beschlossen worden waren. Ferner hatten die subnationalen Antragsteller Bedenken, „that the EES could pose a constraint on local innovation“.⁷⁹⁹ Dies ist nicht von der Hand zu weisen, da der dominierende Top-Down-Ansatz der EBS dem dezentralen Bottom-Up-Ansatz der Sozial-

⁷⁹⁴ Vgl. LL 1998-1999; JER 1998-1999; NAP-EU-15 1998-1999. Siehe auch GHK 2003: 94, 221-227.

⁷⁹⁵ Vgl. EU Synthesis Report 2004: 16; GHK 2003: 221-227; JER 1999: 5.

⁷⁹⁶ Vgl. JER 1998: 79, 83, 96, 113, 117; JER 1999: 21, 27, 69-72, 78; GHK 2003: 94, 221-227.

⁷⁹⁷ Vgl. NAP-IT 1999; JER 1998: 96.

⁷⁹⁸ Vgl. NAP der EU-15-Staaten 1998 und 1999; JER 1998 und 1999; EU Synthesis Report 2004: 16.

⁷⁹⁹ EU Synthesis Report 2004: 16.

fondsprojekte potenziell entgegensteht, was aufgrund der diametralen „intervention rationale“⁸⁰⁰ beider Steuerungsinstrumente letztlich zu Reibungsverlusten führen kann.

Darüber hinaus gab und gibt es auf institutioneller Ebene weitere Hindernisse für eine stärkere Verknüpfung von EBS und ESF. Für beide gelten nach wie vor unterschiedliche Zyklen in Bezug auf deren Dauer und Takt.

Die Programmperioden der Strukturfonds dauern i.d.R. sieben Jahre und sind damit langfristig ausgerichtet. Im Gegensatz dazu wurde die EBS bis 2003 in einem 1-Jahres-Zyklus überarbeitet, seither alle drei Jahre. Bei der EBS-Halbzeitbewertung 2002 war deutlich geworden, dass die inhaltliche Überarbeitung der EBS im 1-Jahres-Rhythmus wenig sinnvoll war, da nationale Entscheidungsprozesse langwierig sind und sich die Auswirkungen erst mittel- bis langfristig entfalten. Zudem gestaltete sich die Abstimmung mit den Grundzügen der Wirtschaftspolitik (BEPG, Art. 99 Abs. 2 EGV) aufgrund eines sehr komplexen Rahmens schwierig, der durch Ad-hoc-Neuerungen entstanden war, die teilweise ohne Rücksicht auf den Kontext erfolgt waren. Dies gilt als Hauptgrund für die schwierige Formulierung und Vermittlung der wirtschafts- und beschäftigungspolitischen EU-Leitlinien.⁸⁰¹

Aufgrund dessen beschlossen die europäischen Staats- und Regierungschefs auf dem Barcelona-Gipfel 2002, die beschäftigungspolitischen Leitlinien mit den Grundzügen der Wirtschaftspolitik zu integrierten Leitlinien zusammenzufassen und nur noch alle drei Jahre vollständig zu überprüfen.⁸⁰² Als Konsequenz wurden die EBS-Leitlinien für 2003 im darauffolgenden Jahr unverändert übernommen. Im März 2005 hat der Europäische Rat dann bei der Überprüfung der Lissabon-Strategie erstmals die ILL für den Zeitraum 2005-2008 beschlossen. Gleichzeitig wurde zur Verbesserung der inneren Koordinierung zwischen den verschiedenen Ministerien der Mitgliedstaaten ein nationaler Lissabon-Koordinator eingeführt.⁸⁰³

Somit wurde der EBS-Zyklus zwar auf drei Jahre verlängert, doch ist er im Gegensatz zu dem der Strukturfonds nach wie vor mittelfristig ausgerichtet. Die Verlängerung erfolgte aus funktionalen Gründen, um die EBS besser mit den Grundzügen der Wirtschaftspolitik abzustimmen, nicht mit den Strukturfonds (funktionaler Spillover).

Trotz der genannten Schwierigkeiten ist für die Planungsperiode 1994-1999 insgesamt festzuhalten, dass die Sozialfondstendenz, „to be driven by the availability of resources rather than

⁸⁰⁰ GHK 2003: 223. Vgl. daneben Jacobsson 2005: 115.

⁸⁰¹ 1999 wurde die EBS durch den „Europäischen Beschäftigungspakt“ mit dem makroökonomischen Dialog (Geld-, Finanz- und Lohnpolitik) des Köln-Prozesses verknüpft. 1998 wurde sie mit dem Cardiff-Prozess um eine koordinierte Strategie zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit im Dienstleistungssektor und den KMU und zur beschäftigungsfördernden Binnenmarktoptimierung ergänzt. Vgl. EK 2002; Goetschy 2004: 8f.

⁸⁰² Vgl. Smismans 2004: 21; Hodson 2003: 10.

⁸⁰³ Die Gruppe der Koordinatoren trifft sich halbjährlich unter Vorsitz der Kommission.

policy“,⁸⁰⁴ durch die EBS-Einführung und beginnende Verknüpfung des Sozialfonds mit dieser etwas entgegengewirkt werden konnte.

Die EBS hat für den ESF besonders auf strategischer Ebene für einen Mehrwert gesorgt. Die globalen Ziele und Benchmarks der Beschäftigungsstrategie werden seither auch auf den ESF angewendet, indem die EBS-Indikatoren einen quantitativen Rahmen bilden, vor dessen Hintergrund auch die Sozialfondsinterventionen evaluiert werden. Daneben werden durch die EBS intensivere Verbindungen zwischen „EU programme funding mechanisms and other policy instruments, regulations and national programmes including passive labour market policies“⁸⁰⁵ gefördert. Die Kommission betont in ihrer Ex-Post-Evaluation der ESF-Programme 1994-1999, dass erfolgreiche Interventionen eine Kombination von Top-Down- und Bottom-Up-Politiken erfordere und sich ein zusätzlicher Nutzen aus der Entwicklung eines gemeinsamen Evaluationsrahmens ergeben habe. Deshalb solle auf EU-Ebene die Policy-Agenda auf den Gebieten Beschäftigung, Bildung und Ausbildung noch intensiver miteinander verbunden werden, wozu der ESF bereits einen Beitrag geleistet habe.

Der Sozialfondsperioden 2000-2006 und 2007-2013

Inbesondere die Kommission und das Europäische Parlament haben auf der EU-Ebene eine intensivere Verknüpfung von EBS und ESF befürwortet. Die Haltung des Rates ist im Vergleich dazu als eher ambivalent zu charakterisieren.

Die EK befürwortet seit Implementierung der EBS mit Nachdruck deren Verknüpfung mit den Strukturfonds, da diese eine signifikante Hebelwirkung für die Durchführung anderer Gemeinschaftspolitiken hätten und der ESF mit seinen Anwendungsgebieten von großer Bedeutung für die Beschäftigungsförderung sei.⁸⁰⁶ Ihren Standpunkt macht die Kommission auch in den Programmperioden 2000-2006 und 2007-2013 deutlich.

Immer wieder betont sie die Notwendigkeit, die EBS speziell durch die finanziellen Beihilfen des Sozialfonds zu unterstützen. Die ESF-Interventionen sollten noch mehr als Teil eines großen Spektrums europäischer und nationaler Strategien gesehen werden. Die Lissabon-Agenda und die EBS formten „a stronger policy framework for ESF interventions“.⁸⁰⁷ Im Zusammenhang mit der Neuausrichtung der Lissabon-Strategie 2005 betont die EK, dass die kommende Generation der Strukturfonds so gestaltet werden solle, dass sie auf lokaler Ebene einen Bei-

⁸⁰⁴ EU-Synthesis Report 2004: 16.

⁸⁰⁵ EU-Synthesis Report 2004: 16. Vgl. auch nachfolgend.

⁸⁰⁶ Vgl. EK 1999: 14-18; EK 2001: 5; EK 2003: 3-7; EK 2003a: 19ff; EU Synthesis Report 2004; EK 2004a; EK 2005; EK 2005a; Kay/Ackrill 2007: 364; de la Porte/Pochet 2005: 357; Hartwig 2007: 124f; Axt 2000: 29.

⁸⁰⁷ EU Synthesis Report 2004: 19.

trag zu einem Mehr an Wachstum und Arbeitsplätzen leiste.⁸⁰⁸ Die EU-Finanzierung sei wichtig für die beschäftigungspolitischen Ziele der Lissabon-Strategie, wofür die Strukturfonds bereits genutzt würden. Die schon gemachten Fortschritte sollten durch die Übernahme der EK-Vorschläge für den neuen Förderrahmen 2007-2013 gefestigt werden, da maximale Synergien und eine größtmögliche Effizienz der Lissabon-Strategie nur möglich seien, wenn die nationalen Reformmaßnahmen durch gemeinschaftliche ergänzt werden würden.⁸⁰⁹

In den indikativen Strukturfondsleitlinien für 2000-2006 betont die EK, dass die NAP der Mitgliedstaaten der allgemeine Rahmen für die Struktur- und besonders für die auf die Beschäftigungspolitik ausgerichteten Sozialfondsinterventionen seien.⁸¹⁰ Sie belässt es jedoch nicht bei der Propagierung der EBS als Rahmen, sondern spricht sich dafür aus, EBS und ESF während der Implementierung der mitgliedstaatlichen Programme und Maßnahmen zu koordinieren und dies auch zu evaluieren.

Bei der Evaluierung zur Halbzeit und nach Ende der jeweiligen Programmperiode soll überprüft werden, inwieweit eine Konsistenz zwischen dem jeweiligen NAP und den Sozialfondsbeihilfen besteht.⁸¹¹ In der Halbzeitüberprüfung der Strukturfonds von 2003 spricht sich die EK dafür aus, auf die im selben Jahr erfolgte Überarbeitung der EBS zu reagieren. Die Mitgliedstaaten seien dazu „eingeladen“,⁸¹² die Förderungen an den beschäftigungspolitischen Leitlinien auszurichten, um das Potenzial der Strukturfonds in vollem Umfang nutzbar zu machen und die Umsetzung der EBS-Ziele noch mehr zu unterstützen. Da die EK auf Grundlage der Halbzeitbewertung über die Zuweisung der restlichen Strukturfondsbeihilfen entscheidet, hat sie hier ein Instrument, aufgrund dessen sie sich nicht auf Appelle an die EU-Mitgliedstaaten beschränken muss, sondern zusätzlichen Druck auf diese ausüben und Einfluss auf die inhaltliche Ausrichtung der ESF-Programme an der Beschäftigungspolitik nehmen kann.

Im Planungszeitraum 2000-2006 war auch die Gemeinschaftsinitiative EQUAL mit der EBS verknüpft. Die EQUAL-Themen korrespondierten mit den vier EBS-Säulen, „except for the inclusion of an additional theme concerned with the socio vocational integration of asylum seekers.“⁸¹³ Durch den Fokus auf eine beschränkte Anzahl von Projekten sollte EQUAL eine möglichst große Wirkung entfalten. Außerdem sollte durch die Einführung von Entwicklungs-

⁸⁰⁸ Vgl. dazu und nachfolgend EK 2005: 9, 29; EK 2005b: 3.

⁸⁰⁹ Vgl. EK 2005b: 3.

⁸¹⁰ Vgl. EK 1999: 2.

⁸¹¹ Vgl. Hartwig 2003: 8.

⁸¹² EK 2003: 5.

⁸¹³ EU Synthesis Report 2004: 19.

partnerschaften und deren Integration in verschiedene transnationale Aktivitäten das Lernen und Best-Practice-Vergleiche im Rahmen der EBS gefördert werden.

In der laufenden Strukturfondsperiode 2007-2013 ist die funktionale Verknüpfung von EBS und Strukturfonds weiter ausgebaut worden.⁸¹⁴ In den Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft wird betont, dass es ihr Zweck ist, den strategischen Anteil der Regional- und Kohäsionspolitik zu vergrößern, indem die Politiken einen größeren Beitrag zum Erreichen der Ziele der Lissabon-Strategie leisten. So könnten die Synergien zwischen der Regional- und Kohäsionspolitik und der Lissabon-Strategie weiter verstärkt werden.⁸¹⁵

Die EK betont explizit, dass die Schwerpunkte der strategischen Kohäsionsleitlinien in den Bereichen Beschäftigung und Humanressourcen in der EBS festgelegt sind und sich mit dieser decken. Da die NSRP und die nationalen Beschäftigungsprogramme somit auf dieselben Ziele ausgerichtet sind, soll die Kohäsionspolitik darauf konzentriert werden, die im Rahmen der EBS identifizierten, spezifischen nationalen Probleme zu lösen.⁸¹⁶ Unter den Zielen 1 (Konvergenz) und 2 (Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung) sollen deshalb solche Aktionen unterstützt werden, mit denen die Anpassungsfähigkeit der Arbeitskräfte, die Arbeitsmarktinklusivierung von Outsidern, die soziale Eingliederung und Humanressourcen gefördert werden und die der Durchsetzung des Diskriminierungsverbots dienen. Außerdem sollen die Strukturfondsbeihilfen für die Reform der Bildungssysteme (allgemein, beruflich) genutzt werden. Die EK geht davon aus, dass das Konvergenzziel nur mit einem Wachstum erreicht werden kann, das nicht beschäftigungsneutral ist, somit nur durch die Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen und die Förderung der Humanressourcen.⁸¹⁷

In der Entscheidung der strategischen Kohäsionsleitlinien hat der Rat den EK-Vorschlag übernommen und weist darauf hin, dass sich die Schwerpunkte „in den Bereichen Beschäftigung und Humanressourcen mit denjenigen der europäischen Beschäftigungsstrategie, ergänzt durch die länderspezifischen Prioritäten der beschäftigungspolitischen Empfehlungen der EU“,⁸¹⁸ decken. Die Hauptpunkte der für die EBS geltenden ILL werden dargelegt und ausführlich erörtert, welcher Ansatz für die verschiedenen Themen genutzt wird und welche Aktionsleitlinien sich daraus für die Kohäsionspolitik ergeben.⁸¹⁹ Infolgedessen erhalten all jene Investitionen *Vorrang*, die einen Beitrag zur Verwirklichung der gemeinschaftlichen Beschäftigungspolitik leisten und die Gleichheit zwischen Männern und Frauen fördern. Sie stimmen

⁸¹⁴ Vgl. Kohäsionsleitlinien 2006; EK 2005a.

⁸¹⁵ Vgl. Kohäsionsleitlinien 2006; EK 2005: 30.

⁸¹⁶ Vgl. dazu und nachfolgend EK 2005; EC 2005a; EK 2004a.

⁸¹⁷ Vgl. EK 2005a: 9.

⁸¹⁸ Kohäsionsleitlinien 2006: 23.

⁸¹⁹ Vgl. Kohäsionsleitlinien 2006: 24. Um eine signifikante Wirkung zu erzielen, sollen die Gemeinschaftsmittel für Ziel 2 stärker konzentriert werden, da es dafür weniger Finanzmittel gäbe als für Ziel 1.

mit den integrierten Leitlinien der überarbeiteten Lissabon-Strategie überein, wonach mehr und bessere Arbeitsplätze gefördert und stärker in die Bereiche Wissen, Forschung, Innovation und Humankapital investiert werden soll.⁸²⁰

Insgesamt kann festgehalten werden, dass auf supranationaler Ebene die Kommission und das Europäische Parlament starke Befürworter einer intensiveren Verknüpfung von EBS und ESF sind. Die Kommission nutzt „its powers under the structural funds to encourage the member states in linking the ESF and the EES.“⁸²¹ Dies geschah besonders bei den neuen EU-Mitgliedstaaten, welche die Verbindung zwischen ESF und EBS noch stärker betont haben. Letztlich hat es die EK geschafft, dass die Kohäsionspolitik „has become one of the principal Community policies for the delivery of the Union’s growths and jobs agenda“.⁸²² Deutlich wird das in expliziten Verweisen und der großen inhaltlichen Kohärenz von EBS und ESF, was im Sekundärrecht und in den strategischen Kohäsionsleitlinien 2007-2013 offenbar wird. Die Position des Rates bezüglich einer EBS-ESF-Verbindung ist ambivalent. In den von ihm beschlossenen Kohäsionsleitlinien und den auf einer gemeinsamen Beurteilung von ihm und der EK basierenden Gemeinsamen Beschäftigungs- und Jahresberichten wird teils explizit betont, dass mit den ESF-Maßnahmen verstärkt die EBS-Prioritäten implementiert und die dort gemachten Empfehlungen umgesetzt werden sollen.⁸²³

Die Gemeinsamen Beschäftigungs- und Jahresberichte sind bezüglich der Ausführungen zur EBS-ESF-Verbindung insgesamt unregelmäßig. Sie enthalten von Beginn an Mitteilungen darüber, inwiefern die einzelnen EU-Mitgliedstaaten in ihren NAP/NRP darüber informieren, welche Rolle der ESF bei der Umsetzung der EBS gespielt hat.⁸²⁴ Insgesamt reicht das Spektrum der Ausführungen zur EBS-ESF-Verbindung von allgemeinen Erläuterungen, knappen Erwähnungen ohne Darlegung der einzelnen Leitlinien bis hin zu detaillierten Darstellungen der funktionalen Verknüpfung beider Instrumente. Teilweise wird ausführlich erörtert, welche Angaben die EU-Mitgliedstaaten dazu gemacht haben, welche Rolle der ESF bei den NAP/NRP-Maßnahmen gespielt hat und in welchem Umfang es durch den Fonds zu Kofinanzierungen gekommen ist.⁸²⁵

So wird im Bericht 2005/6 darauf verwiesen, dass die Strukturfonds bei der Realisierung der NRP-Prioritäten eine tragende Rolle spielen und es „von wesentlicher Bedeutung [ist], dass die Durchführung der im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie notwendigen

⁸²⁰ Vgl. Kohäsionsleitlinien 2006: Kohäsionsleitlinie 1.3.

⁸²¹ Hartwig 2007: 125.

⁸²² EC 2007: 2. Vgl. EK 2003a.

⁸²³ Vgl. Rat 1999: Kohäsionsleitlinien 2000; Kohäsionsleitlinien 2006: LL 1.3; JER 1998; JER 1999; JER 2000: 72; JER 2001: 8; JER 2002; JER 2003/4; JER 2004/5: 20; JER 2006/7: 16. *Siehe auch* Hartwig 2007: 126.

⁸²⁴ Vgl. JER 1998-2007.

⁸²⁵ Vgl. JER 1998-2007.

Reformen durch den ESF unterstützt wird.⁸²⁶ Es wird explizit auf die sich damals in Vorbereitung befindende NSRP-Ausarbeitung für die Programmperiode 2007-2013 Bezug genommen und betont, dass die EK und die Mitgliedstaaten bei dieser besonders der Tatsache Rechnung tragen müssen, dass sich die EU verstärkt für die Erhöhung der Humankapitalinvestitionen und eine verbesserte Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarktes engagieren will. Ein Jahr später wird darauf verwiesen, dass der Sozialfonds 2007 eine wesentliche Rolle für die Investitionen ins Humankapital spielt, besonders bei den Kohäsionsländern.⁸²⁷

In einigen Berichten wird betont, dass der ESF wichtig für die EBS ist, aber die Mitgliedstaaten die ESF-Vorgaben oft losgelöst von der EBS befolgen.⁸²⁸ So hätten nach 2003 nur wenige EU-Mitgliedstaaten (Belgien, Frankreich, Portugal) ihre ESF-Ausgaben an der neuen EBS-Leitlinienstruktur ausgerichtet. Die Regierungen werden kritisiert, dass die NAP/NRP häufig nur wenige Informationen über die Strukturfonds enthielten und zu intransparent seien. Deshalb werden sie dazu aufgefordert, die Kohärenz zwischen EBS und ESF besser zu gewährleisten und das Wie der Kohärenz ausführlich darzustellen.⁸²⁹ Dies legt die These nahe, dass die teilweise knappen Darlegungen der EBS-ESF-Verbindung in den Gemeinsamen Beschäftigungsberichten von den partiell mangelhaften Angaben in den NAP/NRP und deren Intransparenz verursacht werden, denn insbesondere auf diesen beruhen die Berichte.

Die ambivalente Einstellung des Rates gegenüber einer EBS-ESF-Verknüpfung wird in den von ihm beschlossenen beschäftigungspolitischen Leitlinien besonders deutlich.

Im Jahr 1998 wird der ESF überhaupt nicht erwähnt. In den folgenden drei Jahren gibt es lediglich kurze Verweise in den Erwägungsgründen. Der Rat betont, dass der ESF einen positiven Beitrag bei der Unterstützung der EBS leistet und dies im ESF-Programmplanungszeitraum 2000-2006 akzentuiert und verstärkt werden sollte.⁸³⁰ Nachdem es 2002 in den beschäftigungspolitischen Leitlinien keinen Verweis auf die Strukturfonds gibt, werden die EU-Mitgliedstaaten ein Jahr später darauf hingewiesen, dass sie das Strukturfondspotenzial in vollem Umfang bei der Überwindung regionaler Disparitäten der Beschäftigung nutzen sollen. Der Rat betont seit 2003 explizit die funktionale Verknüpfung zwischen ESF und EBS, indem er in den Leitlinien auf den Zusammenhang zwischen ESF-Beihilfen und EBS-Umsetzung verweist und einen kohärenten Ansatz propagiert.⁸³¹ Danach sind die Strukturfondsbeihilfen ein wichtiges gemeinschaftliches Instrument, das für die Durchführung der Lissabon-Strategie

⁸²⁶ JER 2005/6: 20.

⁸²⁷ Vgl. JER 2006/7 und 2007/8: 16.

⁸²⁸ Vgl. dazu und nachfolgend u.a. JER 2001: 86; JER 2003/4: 60-64; JER 2005/6: 11, 20.

⁸²⁹ Vgl. u.a. JER 2005/6: 20.

⁸³⁰ Vgl. LL 1999: 13. Erwägungsgrund; LL 2000: 16. Erwägungsgrund; LL 2001: 19. Erwägungsgrund; Ashiagbor 2005: 195.

⁸³¹ Vgl. dazu und nachfolgend LL 2003: 21; LL 2004: 45; LL 2005-2008: 24. Vgl. Hartwig 2007: 126.

genutzt werden sollte. Die Mitgliedstaaten sollten vom ESF gezielter Gebrauch machen und die entsprechenden institutionellen und administrativen Kapazitäten stärker nutzen.

Die erstmals 2000 vom Rat ausgesprochenen beschäftigungspolitischen Empfehlungen enthalten nur selten einen Verweis auf den Sozialfonds.

Mehrere Jahre (2000-2002, 2004) gibt es überhaupt keine diesbezüglichen Hinweise. Im Jahr der Halbzeitbewertung der Strukturfonds und der Überarbeitung der EBS 2003 ist das anders. Irland und Italien werden 2003 dazu angehalten, mit ihren ESF-Beihilfen Maßnahmen zur Schaffung von Arbeitsplätzen finanziell zu unterstützen.⁸³² Polen wird 2007 dazu aufgerufen, die kohäsionspolitischen Instrumente besser für die Beschäftigungspolitik und den sozialen Zusammenhalt zu nutzen. Griechenland wird empfohlen, durch eine wirksamere Strukturfondsnutzung vermehrt in die Qualifikation der Arbeitskräfte zu investieren.⁸³³ Außerdem soll Estland klare Prioritäten im NRP festlegen und die interministerielle Zusammenarbeit ausbauen, um die EBS-Ziele zu erreichen.⁸³⁴

Die ambivalente Einstellung des Rates ist auf politische Faktoren zurückzuführen. Die Zeit zwischen 2000-2001 war die Hochphase der Verhandlungen der Projektanträge für die Sozialfondsperiode 2000-2006. Aufgrund dessen war es den Mitgliedstaaten bewusst, dass in erster Linie der Einfluss der Kommission durch eine stärkere Verbindung von EBS und ESF zunehmen würde.⁸³⁵ Die Ratsmitglieder wollten durch „a cautious wording“⁸³⁶ verhindern, dass die EK die Ausgestaltung der nationalen Strukturfondsprogramme über die EBS beeinflussen kann und umgekehrt. Dies legt die These nahe, dass sich die Mitgliedstaaten der Potenziale und Synergien einer funktionalen ESF-EBS-Verbindung zwar bewusst sind, eine stärkere rechtsverbindliche Verknüpfung von EBS und ESF für sie jedoch mit der Machtfrage verbunden ist, würde sich doch so eine Pforte für die Kommission öffnen, durch die diese die Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten indirekt über die subnationale Ebene beeinflussen könnte. Dies widerstrebt ihnen wegen des so möglichen EK-Eingriffs in ihre Kompetenzgebiete.⁸³⁷ Es wird offenbar, dass die jeweiligen Interessen der beteiligten Akteure von sehr großer Bedeutung für die Entwicklung der EBS-ESF-Verknüpfung waren und sind. Die Mitgliedstaaten wollen den Spielraum und die Einflussmöglichkeiten der supranationalen Ak-

⁸³² Vgl. Empfehlungen 2003: 26f. Im Jahr 2005/6 gab es überhaupt keine Empfehlungen.

⁸³³ Vgl. Empfehlungen 2007: 14, 39.

⁸³⁴ Vgl. Empfehlungen 2007: 12.

⁸³⁵ Vgl. Govecor 2004: 69.

⁸³⁶ Hartwig 2007: 126.

⁸³⁷ Vgl. Jacobsson 2005: 131; Ashiagbor 2005: 197; Hartwig 2003: 9; Govecor 2004: 69. Hartwig verweist jedoch auch darauf, dass der Rat aufgrund einer fehlenden klaren Vision nur adhoc entscheidet, so dass sie sich dafür ausspricht, Spillover-Prozesse legal zu kodifizieren, um „political mood swings“ (Hartwig 2007: 126, im Original hervorgehoben) zu verhindern.

teure begrenzen, die Kommission durch die Verbindung des Sozialfonds mit der EBS ihre Einflussnahme auf die nationale Beschäftigungs- und Strukturpolitik ausweiten.⁸³⁸

Die nationale Ebene der Sozialfonds- und EBS-Programmdokumente

Die EU-Mitgliedstaaten kommen der verbindlich im ESF-Sekundärrecht geforderten funktionalen Verknüpfung von ESF und EBS, die auch in den beschäftigungspolitischen Leitlinien verlangt wird, in den Programmdokumenten nach, doch sehr unterschiedlich. Für die Dokumente der EBS ist festzuhalten, dass die EU-Mitgliedstaaten seit 1998 in den NAP/NRP auf die Verbindung zum ESF verweisen und darlegen, inwieweit die NAP/NRP auch ESF-Prioritäten einschließen, jedoch unterscheiden sich die Darstellungen im Beobachtungszeitraum sowie zwischen den einzelnen Ländern teilweise beträchtlich.⁸³⁹

Eine Reihe von Ländern erläutert in den NAP/NRP relativ knapp und allgemein, ob und inwieweit sie die Sozialfondsbeihilfen nutzen, ihre Beschäftigungsprogramme umzusetzen.⁸⁴⁰

Dazu gehören Portugal, die Niederlande, Dänemark und insbesondere Deutschland. Es wird kurz auf die Rolle der finanziellen Beihilfen für die Umsetzung der EBS-Prioritäten eingegangen, doch gibt es meist keine systematische Darstellung davon, wie dies geschieht. Die ESF-Interventionen werden nicht anhand der beschäftigungspolitischen Leitlinien dargestellt. Nur selten werden umfassende quantitative Angaben über das Ausmaß und die Aufteilung der finanziellen Unterstützung gemacht.

In den NAP/NRP wird zwar betont, dass die ESF-Beihilfen wichtig für die Umsetzung der beschäftigungspolitischen Prioritäten und Maßnahmen sind, jedoch geschieht dies nur allgemein und abstrakt (Deutschland).⁸⁴¹ Dem Fonds wird in den deutschen NAP/NRP auf nationaler Ebene eine Ergänzungsfunktion z.B. bei der Förderung der Beschäftigungsfähigkeit und der Arbeitsmarktklusion von Frauen zugesprochen. Es wird jedoch darauf verwiesen, dass er nicht auf der nationalen, sondern auf der regionalen Ebene das wesentliche Finanzierungsinstrument für beschäftigungspolitische Maßnahmen (Jugend, Bildungsmaßnahmen) ist.⁸⁴² Zudem handele es sich um eine qualitative Ergänzungsfunktion, da mit den Beihilfen Personen gefördert werden können, für die dies im Rahmen des nationalen Fördersystems nicht möglich ist.⁸⁴³ Die insgesamt knappen Darstellungen in den deutschen NAP/NRP finden ihren Höhepunkt im NRP-Fortschrittsbericht von 2007, der nur eine Erwähnung der Strukturfonds

⁸³⁸ Vgl. Schäfer 2002: 37.

⁸³⁹ Vgl. u.a. NAP/NRP-EU-15 1998-2008 und EU-12 2004/5-2007/8; JER 1998-2007. *Siehe auch* Hartwig 2007.

⁸⁴⁰ Vgl. NAP/NRP-DE 1998-2008; NAP/NRP-NL 1998-2008; NAP/NRP-DK 1998-2008; NAP/NRP-PT 1998-2008.

⁸⁴¹ Vgl. u.a. NAP/NRP-DE 2001-2008; NAP/NRP-NL 1998-2008.

⁸⁴² Vgl. u.a. NAP/NRP-DE 1998, 2001, 2002; 2005-2008.

⁸⁴³ Vgl. NAP-DE 2001: 76, NRP-Fortschrittsbericht-DE 2007.

im tabellarischen Anhang enthält. Im dänischen NAP von 2003 wird im Anhang betont, dass der ESF „should be seen in a business and industry context“,⁸⁴⁴ weshalb dessen Verwaltung in das Wirtschaftsministerium verlegt worden sei. Ein Jahr später gibt es nur im Anhang einen knappen Verweis auf den ESF. Im NRP für 2005-2008 und den NRP-Fortschrittsberichten nach 2005 gab es wieder ausführlichere Ausführungen.⁸⁴⁵

Neben allgemeinen, kurzen Ausführungen ist bei einigen NAP/NRP ein Trend hin zu ausführlichen Darstellungen der funktionalen Verknüpfung von EBS und ESF festzustellen.

So sind etwa die Ausführungen in den schwedischen und spanischen NAP/NRP über den ESF-Beitrag zur Umsetzung der beschäftigungspolitischen Prioritäten in den ersten Jahren meist kurz, mittlerweile jedoch ausführlicher.⁸⁴⁶ Die NAP dieser Staaten enthalten 1998 und 1999 nur knappe Hinweise auf den Sozialfonds. Es wird jedoch betont, den ESF in der Periode 2000-2006 besser in die NAP zu integrieren (Spanien) bzw. zukünftig bei der Arbeitsmarktpolitik auf die in den ESF-Ziel-3-Programmen gemachten Erfahrungen zurückzugreifen (Schweden). Obwohl Schweden 2005 nur kurz darauf verweist, dass die Regierung 2006 über das NSRF der Strukturfonds für 2007-2013 entscheiden will, gibt es in den letzten Jahren bei den schwedischen und spanischen NAP/NRP insgesamt einen Trend hin zu detaillierten Darstellungen der EBS-ESF-Verbindung.⁸⁴⁷ Seit 2000 wird nicht nur die Bedeutung der Strukturfondsbeihilfen für die Umsetzung der in den NAP/NRP geplanten Maßnahmen betont, sondern auch das „Wie“ dieser funktionalen Verknüpfung ausführlich erläutert.

Eine Ursache dafür ist in Spanien der Umfang und die Bedeutung der Finanzbeihilfen. Es wird immer wieder betont, dass diese in den jeweiligen Perioden das Hauptfinanzierungsinstrument der spanischen Beschäftigungspolitik sind, mit dem besonders die Beschäftigungsfähigkeit gefördert und in die Humanressourcen von Jugendlichen und Arbeitsmarkt-Outsidern investiert wird.⁸⁴⁸ Zudem sind die Vorgaben der Strukturfondsverordnungen wichtig.

Am anderen Ende des Kontinuums steht eine Reihe von EU-Mitgliedstaaten, die in ihren NAP/NRP von Beginn an nicht nur die funktionale Verknüpfung von EBS und ESF allgemein erläutern, sondern auch explizit darlegen, wie das genau gemacht wird. Zu diesen Ländern zählen neben Belgien, Frankreich, Großbritannien, Österreich, Irland und Finnland vor allem Italien und die neuen EU-Mitgliedstaaten.⁸⁴⁹

⁸⁴⁴ NAP-DK 2003: 51.

⁸⁴⁵ Vgl. NAP/NRP-DK 1998-2008.

⁸⁴⁶ Vgl. dazu und nachfolgend NAP/NRP-SE 1998-2008; NAP/NRP-ES 1998-2008.

⁸⁴⁷ Ähnlich wird im spanischen NRP 2005-8 nur bei der Infrastrukturförderung auf die Strukturfonds verwiesen.

⁸⁴⁸ Vgl. NAP/NRP-ES 1998-2008.

⁸⁴⁹ Vgl. dazu u.a. NAP/NRP-AUT 1998-2008; NAP/NRP-BE 1998, 1999, 2004-2008; NAP/NRP-EL 1998-2008; NAP/NRP-FI 1998-2008; NAP/NRP-FR 1998, 1999, 2001-2008; NAP/NRP-IE 1998-2008; NAP/NRP-UK 1998-2008; NAP/NRP-IT 1998-2008.

Sie erläutern oft in eigenen Kapiteln und/oder durchgängig im gesamten NAP/NRP den Beitrag der ESF-Programme für die Umsetzung der einzelnen EBS-Leitlinien und beschreiben detailliert, ob und wie die regionalen und nationalen Antragsteller die Sozialfondsmittel nutzen, ihre Beschäftigungsprogramme und Strategien umzusetzen und zu implementieren. Die NAP/NRP dieser Länder enthalten zudem fast von Beginn an neben ausführlichen Erläuterungen der Verknüpfung und erwarteten Synergien zwischen dem ESF und der EBS meist genaue tabellarische Auflistungen der finanziellen Beihilfen je nach beschäftigungspolitischer Leitlinie.⁸⁵⁰

So betont Belgien, dass der ESF die EBS direkt unterstützt, indem der Sozialfonds „gives it the strategic scope to enable it to contribute to achieving the Lisbon objectives and to meet the recommendations made to countries under the Lisbon Strategy“.⁸⁵¹ Es wird darauf verwiesen, dass das belgische NSRP die Lissabon-Ziele stärker reflektiert und alle betroffenen institutionellen Akteure koordiniert und mit einbezieht, da die Kohäsionspolitik 2007-2013 einen größeren Beitrag zum Erreichen der Ziele der Lissabon-Strategie leisten soll, indem sie strategischer auf diese ausgerichtet ist.

Griechenland betont in den NAP/NRP, dass die ESF-Beihilfen seit der Einführung der EBS das Hauptfinanzierungsmittel zu deren Umsetzung sind und infolge dessen beide auch auf der operationellen und Implementierungsebene graduell miteinander verbunden worden sind. Jedoch weist die griechische Regierung darauf hin, dass die EBS in den ersten beiden Jahren der Strukturfondsperiode 2000-2006 „only an indirect effect on the drawing up of the Structural Fund’s interventions“⁸⁵² gehabt habe. Dies habe sich mit der Halbzeitbewertung 2003 jedoch geändert habe, da im Zuge dieser mehr Mittel auf Maßnahmen zur Umsetzung der EBS-Schwerpunkte aufgewendet worden seien, so dass letztlich 39% des griechischen GFK 2000-2006 direkt mit der Strategie verbunden waren. Zu den Zielen des griechischen NRP 2005-2008 zählt es, das Management und den Implementierungsrahmen der Strukturfonds zu flexibilisieren, um die mit dem NRP verbundenen Strukturfondsprogramme besser umsetzen zu können. Deshalb sollen die Strukturfondsprogramme 2007-2013 darauf abzielen, die Koordination der Planungs-, Implementierungs- und Monitoring-Prozesse des griechischen NRP und NSRP sicherzustellen.⁸⁵³

Vergleichbar detaillierte Darstellungen sind auch für Österreich zu konstatieren. In den ersten Jahren (1998-2002) wird ausführlich erläutert, dass sich die Schwerpunkte des NAP mit den

⁸⁵⁰ Vgl. European Policy Research Centre 2006: I-XI.

⁸⁵¹ NRP-BE 2007: 57.

⁸⁵² NRP-EL 2005-2008: 52. Siehe auch NAP-EL 2000, 2001.

⁸⁵³ Vgl. NRP-EL 2005-2008: 55ff.

zentralen Themen der ESF-Programme decken und es zu einer horizontalen Verknüpfung beider auf funktionaler Ebene gekommen sei.⁸⁵⁴ Es gibt in den NAP/NRP Österreichs wie auch Großbritanniens ausführliche Aufstellungen darüber, in welchem Umfang die jeweiligen Maßnahmen und die beschäftigungspolitischen Leitlinien an sich durch den ESF kofinanziert und politisch unterstützt werden.⁸⁵⁵ Inhaltlich trifft dies besonders auf die Förderung der Arbeitsmarktinklusio n Benachteiligter (Ältere, Behinderte, ethnische Minoritäten, Geringqualifizierte, Langzeitarbeitslose), der Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt, der Anpassungsfähigkeit der Arbeitskräfte und Unternehmen, des lebenslangen Lernens und die aktive Arbeitsmarktpolitik zu.⁸⁵⁶ In den britischen NAP/NRP wird zudem ausführlich betont, dass die Strukturfondsperioden 2000-2006 und 2007-2013 die Möglichkeit dazu bieten, den Fokus der Programme noch mehr auf die Ziele der EBS zu legen und ein Evaluations- und Monitoring-System zu entwickeln, mit dem der ESF-Beitrag zur Umsetzung der NAP-Maßnahmen überprüft werden kann. So zielt das britische NSRP für 2007-2013 darauf ab, dass die Strukturfondsprogramme „a strong focus on activities in support of the Lisbon agenda“⁸⁵⁷ enthalten und noch intensiver mit dem NRP koordiniert werden.

Neben der Darstellung der funktionalen und inhaltlichen Verknüpfung von EBS und ESF wird in den NAP/NRP von einigen Mitgliedstaaten auch gezeigt, inwieweit die ESF-Beihilfen zur Umsetzung der beschäftigungspolitischen Empfehlungen genutzt wurden. Dazu zählen Belgien, Spanien, Finnland, Portugal, Griechenland, Frankreich und die Niederlande.⁸⁵⁸

Insgesamt ist festzuhalten, dass die Darstellung der funktionalen Verknüpfung von EBS und Strukturfonds in den NAP/NRP stark variiert. Es reicht von gar keinen (0) und einmaligen Verweisen (1), über mehrere Erläuterungen (2) bis hin zu durchgängigen Darstellungen inklusive einer genauen Auflistung anhand der beschäftigungspolitischen Leitlinien (3). Werden die NAP/NRP so kodiert und der Mittelwert für die einzelnen Jahre berechnet, ergibt sich für die EU zwischen 1998-2007 das in Tabelle 7 dargestellte Bild.

Einige NAP/NRP enthalten während des gesamten Beobachtungszeitraums nur kurze, allgemeine Darstellungen der Funktion des ESF für die Umsetzung der EBS-Prioritäten. Im Gegensatz dazu gibt es teilweise solche, in denen von Beginn an in ganzen Kapiteln detailliert dargelegt wird, inwieweit die Umsetzung der beschäftigungspolitischen Leitlinien bzw. nationalen Maßnahmen durch die Sozialfondsbeihilfen finanziell unterstützt werden. Insgesamt

⁸⁵⁴ Vgl. u.a. NAP-AUT 1999: 82.

⁸⁵⁵ Vgl. NAP/NRP-AUT 1998-2008; NAP/NRP-UK 1998-2008.

⁸⁵⁶ Vgl. NAP/NRP-UK 1998-2008.

⁸⁵⁷ NRP-UK 2007: 17. Vgl. auch NAP-UK 2001: 32f; NRP-UK 2007: 16f.

⁸⁵⁸ Vgl. NRP-PT 2005-8; NRP-NL 2005-8: 61; NRP-FI 2005-8, NRP-FR 2005-8, NRP-EL 2007, NAP-ES 2004.

offenbart die Analyse, dass es zwischen den einzelnen Staaten sowie innerhalb des Beobachtungszeitraums große Differenzen in der Darstellung gibt.

Tabelle 7: EU-27: Darstellung der ESF-EBS-Verbindung in den NAP/NRP 1998-2007:⁸⁵⁹

Land	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005-2008 ⁸⁶⁰	2006	2007
AUT	2	3	3	3	3	3	2	3	3	3
BE	2	3	3	3	3	3	2	1	3	3
DE	2	2	3	2	2	2	2	2	1	1
DK	2	3	3	2	1	1	1	2	3	2
EL	2	1	3	2	1	1	3	3	2	3
ES	1	1	3	3	3	3	3	0	3	3
FI	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3
FR	3	3	3	2	3	3	3	3	3	3
IRL	2	3	3	3	3	3	3	3	1	2
IT	2	2	3	3	3	2	1	1	3	3
LUX	1	3	3	1	2	2	2	0	3	2
NL	2	3	3	3	2	2	2	3	2	1
PT	2	3	3	2	2	1	2	2	1	3
SW	2	2	3	3	2	2	2	1	2	3
UK	3	2	3	3	3	3	3	3	2	3
CY							3	3	3	3
CZ							2	2	3	3
ET							2	2	2	2
HU							1	1	3	3
LT							2	2	3	3
LV							2	2	3	3
MT							3	3	3	1
PL							3	3	3	2
SK							2	2	2	2
SL							3	3	2	3
BU										2
RU										2
Mittelwert EU-15	2,00	2,47	3,00	2,53	2,40	2,27	2,27	2,00	2,33	2,53
Mittelwert EU-10/12							2,30	2,30	2,70	2,42
Mittelwert EU-25/27							2,28	2,12	2,48	2,48

Quelle: Eigene Darstellung; 0: keine Erwähnung, 1: eine Erwähnung, 2: mehrere Erläuterungen, 3: durchgehende Darstellung einschließlich genauer Auflistung gemäß beschäftigungspolitischen Leitlinien

Der Mittelwert zeigt, dass die Darstellung der EBS-ESF-Verbindung in den NAP/NRP in den ersten drei Jahren immer ausführlicher wurde. Nach 2000 ließ dies bis zum NRP 2005-8 wieder nach. In den NRP für die Jahre 2005-2008 wurde mit einem Mittelwert von 2,0 bei der EU-15 wieder der Tiefstwert des Ausgangsjahres erreicht, für die gesamte EU-25 mit 2,12 fast. Dies kann daran liegen, dass diese Programme den allgemeinen Rahmen für drei Jahre

⁸⁵⁹ Zwischen 1998-2004 sind es NAP, 2005-8 NRP und 2006 und 2007 NRP-Fortschrittsberichte.

⁸⁶⁰ Bei den der EU 2004 beigetretenen Länder gelten die NRP für 2004-2006.

festlegten und so ein hohes Abstraktionsniveau hatten, dass eine differenzierte Darstellung der Zusammenhänge für alle Teilbereiche, im vorliegenden Fall der EBS-ESF-Verknüpfung, auf der Strecke blieb. Seither steigt der Wert. Die Entwicklung des Mittelwertes entspricht der ambivalenten Darstellung in den Leitlinien und folgt dem Beschluss der SF-Verordnungen. Für Deutschland ist festzuhalten, dass die Darstellung der funktionalen Komplementarität von ESF und EBS seit 2005 immer allgemeiner und knapper wurde. Gründe dafür können sein, dass das Ministerium für Wirtschaft und Technologie seit 2005 das deutsche NRP erstellt und die Bundesländer eine starke Stellung im ESF-Prozess einnehmen.

Die Varianz in der Darstellung der EU-Mitgliedsstaaten scheint ein Beleg dafür zu sein, dass die NAP/NRP in den Ländern oft nur als bürokratische Aufgabe abgearbeitet werden. Ursachen dafür sind die Bedeutung der ESF-Beihilfen für die Arbeitsmarktpolitik der EU-Mitgliedstaaten und schon vorhandene inhaltliche Kongruenzen der EBS-Ziele mit denen der nationalen Programme. So ist die Darstellung der Länder unregelmäßig oder eher begrenzt, deren beschäftigungspolitischen Programme bereits mit den EU-Zielen übereinstimmen und die die Blaupause für die gemeinsam festgelegten Ziele und Strategien auf europäischer Ebene gewesen waren (Dänemark, Schweden). Die Tendenz der irischen NAP/NRP, immer weniger Angaben zur Verknüpfung von Sozialfonds und EBS zu enthalten, kann davon verursacht sein, dass die Zuschüsse 2000-2006 im Vergleich zur Periode davor um 50% gefallen waren und in der laufenden Periode noch weiter abgenommen haben.⁸⁶¹ Die Gründe für die meist ausführlichen Darlegungen bei den Beitrittsländern von 2004 und 2007 sind die Bedeutung der Finanzbeihilfen für sie und, dass die Kommission eine einflussreiche, machtvolle Position bei den Beitrittsverhandlungen hatte, mussten diese Länder doch enorme Vorgaben erfüllen, um der EU beitreten zu dürfen (Übernahme des Acquis, Aufbau administrativer Strukturen etc.). Der Umstand, dass die Mitgliedstaaten seit 2005 die Prioritäten ihrer NRP selbst festlegen können, hat zudem dazu beigetragen, dass die Unterschiede in der Darstellung seither zugenommen haben.

Es ist davon auszugehen, dass die EK auch wegen der NAP/NRP-Darstellungen die fehlende Verbindung zwischen Sozialfonds-Monitoring und NAP kritisiert. Sie betont zu Beginn der ESF-Periode 2000-2006, dass es „nicht damit getan [ist], die Schwerpunkte der Europäischen Beschäftigungsstrategie in die ESF-Programme einzubauen, wenn nicht der Beitrag des ESF und der anderen Strukturfonds zur Beschäftigungsstrategie in den Nationalen Aktionsplänen entsprechend Berücksichtigung findet“.⁸⁶² Schließlich hängen ihre Ressourcen (Informatio-

⁸⁶¹ Vgl. Lynch 2003: 15. Siehe Kapitel 4.2.4.

⁸⁶² EK 2001: 15.

nen, Daten) und damit ihre Position innerhalb der EBS zu einem großen Teil davon ab, wie detailliert, umfangreich und vergleichbar die Nationalen Reformprogramme sind.

Wie in den NAP/NRP wird von den EU-Mitgliedstaaten in ihren Operationellen Programmen, EPPD und NSRP zum Teil recht ausführlich dargelegt, ob und wie die von ihnen geplanten Strukturfondsprogramme den EBS-Prioritäten entsprechen und die Umsetzung der beschäftigungspolitischen Ziele und Leitlinien durch finanzielle Interventionen fördern.

Der in den Verordnungen verbindlich geforderten funktionalen Verknüpfung von EBS und ESF kommen die EU-Mitgliedstaaten in den ESF-Programmdokumenten nach. Die EBS-Ziele spiegeln sich in den Operationellen Programmen (Ziel 1) und Einheitlichen Programmplanungsdokumenten (Ziel 3) der Programmperiode 2000-2006 wider. Gleiches gilt für die NSRP der aktuellen Periode 2007-2013. Zudem gibt es zahlreiche direkte Verweise auf die Schwerpunkte der Beschäftigungsstrategie, die beschäftigungspolitischen Leitlinien und Empfehlungen. Wie in den NAP/NRP wird teilweise detailliert erörtert, wie die Beihilfen zur EBS-Umsetzung genutzt werden.⁸⁶³

So betonen Belgien, Finnland und Dänemark ausdrücklich, dass die Grundlage für ihre ESF-Programme die Strategien und Maßnahmen ihrer NAP sind.⁸⁶⁴

Belgien legt dar, dass die Gewährleistung der Kohärenz zwischen NAP und EBS ein Förderungsschwerpunkt des EPPD ist. Finnland verweist darauf, dass die Hauptveränderung des EPPD darin bestehe, dass die EBS und die NAP Ausgangspunkte des Programms gewesen seien. So habe sich ein Extraprojekt bei der Erarbeitung des EPPD nur mit der Koordination von ESF und EBS beschäftigt. Spanien betont, dass sich der enge inhaltliche Zusammenhang zwischen den mehrjährigen Maßnahmen der regionalen Entwicklungspläne und den NAP aus der Notwendigkeit ergäbe, dass das NAP in erster Linie aus den EU-Strukturfonds, insbesondere dem Sozialfonds finanziert werde.⁸⁶⁵ In mehreren Programmdokumenten wird sehr ausführlich erläutert, in welchem Verhältnis die gewählten ESF-Strategien zu den NAP-Maßnahmen stehen, auf welche Weise sich in ihnen die einzelnen beschäftigungspolitischen Leitlinien widerspiegeln und welchen Beitrag die Sozialfondsbeihilfen zur Verwirklichung der EBS leisten (z.B. Irland, Österreich, Deutschland).⁸⁶⁶ So hätten in Irland die NAP einen gewissen Einfluss darauf gehabt, dass es bei den ESF-Interventionen einen Wechsel von passiven zu aktiven

⁸⁶³ Vgl. dazu und nachfolgend NL-EPPD 2000: 3ff; BE-EPPD 2000: 5-8; DE-EPPD 2000: 20-40; UK-EPPD 2000: 90; IT-EPPD 2000: 2ff; ES-EPPD 2000: 3-15. Siehe auch Govecor 2004: 69.

⁸⁶⁴ Vgl. BE-EPPD 2000; DK-EPPD 2000; FI-EPPD 2000.

⁸⁶⁵ Vgl. ES-EPPD 2000: 5.

⁸⁶⁶ Vgl. AUT-EPPD 2000: 40ff; DE-EPPD 2000: 2, 20-29; DK-EPPD 2000: 3ff; FI-EPPD 2000: 4; IRE-EPPD 2000: 44-73; NL-EPPD 2000; LUX-EPPD 2000.

arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen gegeben habe.⁸⁶⁷ Außerdem wird von einigen EU-Mitgliedstaaten genau ausgeführt, welcher prozentuale Anteil der ESF-Beihilfen für die einzelnen EBS-Schwerpunkte aufgewendet wird (Deutschland, Frankreich, Italien, Belgien).⁸⁶⁸

Jedoch machen manche Staaten bezüglich des Beitrags der Fondsbeihilfen für die EBS-Umsetzung Einschränkungen. So weist Österreich im EPPD für 2000-2006 darauf hin, dass es aus inhaltlichen und finanziellen Gründen ausgeschlossen sei, die gesamten NAP-Maßnahmen mit ESF-Mitteln zu finanzieren.⁸⁶⁹ Daher liege der österreichische Fokus auf der Finanzierung der Bekämpfung und Prävention der Arbeitslosigkeit sowie der Förderung der Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt, des lebenslangen Lernens, der Flexibilität am Arbeitsmarkt und territorialen Beschäftigungspakten.

Auch Großbritannien erläutert in seinem Programmplanungsdokument ausführlich den Zusammenhang zwischen dem Sozialfonds und der EBS. Es wird jedoch betont, dass die Kohärenz zur Beschäftigungsstrategie zwar ex ante gewährleistet werde, doch gäbe es ex post eine vergleichsweise geringe Koordinierung bei der Umsetzung der Nationalen Aktionspläne und Sozialfondsprogramme.⁸⁷⁰

In den NSRP für die Strukturfondsperiode 2007-2013 wird die funktionale Verbindung zur EBS von den Mitgliedstaaten gemäß den verbindlichen Anforderungen der Verordnungen auf inhaltlicher Ebene detaillierter dargestellt. Es finden sich in den Dokumenten aller Länder durchgängig Verweise auf die Lissabon-Strategie und damit indirekt auf die EBS. Einschränkend muss jedoch betont werden, dass die NSRP „contain broad references to their shared goals, but there is generally much less information on how Structural Funds programmes will align with, and contribute to, the NRPs and *vice versa*“⁸⁷¹ Auf inhaltlicher Ebene gibt es eine deutliche Verbindung zur EBS, da die dargestellten Prioritäten die EBS-Ziele und speziell die beschäftigungspolitischen ILL abbilden. Das Hauptaugenmerk der NSRP liegt auf der Förderung der Beschäftigungsfähigkeit mittels Qualifizierungsmaßnahmen der Arbeitskräfte, Langzeitarbeitslosen und Benachteiligten (Frauen, Ältere, Immigranten, Geringqualifizierte, Behinderte). Zudem soll mit der Deregulierung der Arbeitsorganisation die Anpassungsfähigkeit der Unternehmen gefördert werden.⁸⁷²

Durch Humankapitalinvestitionen und flexible Arbeitszeitregelungen soll die Inklusion von Benachteiligten in den Arbeitsmarkt und ein lebenszyklusorientierter Ansatz gefördert und so

⁸⁶⁷ Vgl. Lynch 2003: 12.

⁸⁶⁸ Vgl. BE-EPPD 2000: 5-8; DE-EPPD 2000: 2; FR-EPPD 2000; IT-EPPD 2000; NL-EPPD 2000.

⁸⁶⁹ Vgl. dazu und nachfolgend AUT-EPPD 2000: I.

⁸⁷⁰ Vgl. UK-EPPD 2000: 90; Hodson 2003: 11.

⁸⁷¹ European Policy Research Centre 2006: VI.

⁸⁷² Vgl. dazu und nachfolgend Österreich 2007: o.N.; Belgien 2007: o.N.; Finnland 2007: 1; Italien 2007: 1; Frankreich 2007: o.N.; Griechenland 2006; Irland 2007; Luxemburg 2007; Niederlande 2007.

die Beschäftigungsquote allgemein wie die der Frauen und Älteren gesteigert werden. Neben sozialen Zielen - Chancengleichheit der Geschlechter auf und Inklusion Benachteiligter in den Arbeitsmarkt - werden die NSRP von ökonomischen Zielen geleitet. Dazu zählt die Steigerung der Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen durch die Modernisierung der Arbeitsorganisation, die Senkung der Lohnnebenkosten, Reformen der Sozial- und Steuersysteme und die Nutzbarmachung des ungenutzten Arbeitsangebotspotenzials.⁸⁷³

Durch Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt soll die Arbeitsmarktsegmentierung abgebaut, die Vereinbarkeit von Beruf und Familie sowie die soziale Inklusion und Kohäsion gefördert werden. Instrumente dafür sind die Schaffung ausreichender Betreuungsangebote für Kinder und Pflegebedürftige, Sprachkurse, proaktive Antidiskriminierungsmaßnahmen, Humankapitalinvestitionen und flexible Arbeitszeitregelungen für einen lebenszyklusorientierten Ansatz.⁸⁷⁴ Damit unterstützen die in den NSRP anvisierten Interventionen die Umsetzung aller analysierten Richtlinien (Flexibilisierung der Arbeitszeit,-organisation, Bekämpfung der Diskriminierung und Förderung der Gleichstellung auf dem Arbeitsmarkt) und die der in den Leitlinien 2005-2008 dargelegten EBS-Ziele.

Viele Mitgliedstaaten verweisen in ihren NSRP darauf, dass die Programme mit den Zielen der Lissabon-Strategie und damit der dort integrierten EBS übereinstimmen (u.a. Belgien, Spanien, Schweden, Großbritannien) und sie auf Basis der ILL erarbeitet wurden.⁸⁷⁵ So betont Deutschland, dass die Strategie der „overarching context“⁸⁷⁶ sei und alle ESF-Programme mit dem deutschen NRP verbunden seien. Im spanischen NSRP wird betont, dass die Lissabon-Strategie „ha sido la principal fuente inspiradora de la estrategia de la política regional definida por la comisión y, al tiempo, la política regional europea es un elemento muy importante para el éxito del proceso de Lisboa“.⁸⁷⁷ Da für die Umsetzung des NSRP die Verbindung zum NRP notwendig sei, wird diese neben vielen anderen auch im spanischen NSRP umfassend und detailliert anhand der ILL und der Kohäsionsleitlinien dargelegt. Es wird jedoch betont, dass die spanischen ESF-Beihilfen limitiert seien, so dass nicht alle NRP-Maßnahmen finanziert werden könnten und eine Auswahl vorgenommen werden müsse.⁸⁷⁸

⁸⁷³ Vgl. u.a. Schweden 2007: 5-8; Irland 2007: 187; Österreich 2007: 137; Griechenland 2007: 87.

⁸⁷⁴ Vgl. u.a. Belgien 2007: o.N.; Dänemark 2007: o.N.; Niederlande 2007; Portugal 2007; Spanien 2007; Großbritannien 2007; Schweden 2007.

⁸⁷⁵ Vgl. ES-NSRP 2007: 75, 215; SW-NSRP 2007: 17; BE-NSRP 2007: 22-26; UK-NSRP 2007: 16; PT-NSRP 2007: 81ff; IRE-NSRP 2007: Annex; DE-NSRP 2007: 70; AUT-NSRP 2007: 137; EL-NSRP 2006: 87; NL-NSRP 2007: o.N..

⁸⁷⁶ DE-NSRP 2007: o.N.

⁸⁷⁷ ES-NSRP 2007: 17.

⁸⁷⁸ Vgl. ES-NSRP 2007: 21. Ähnlich SW-NSRP 2007: 6-9, 17-21, BE-NSRP 2007: 14, 22-26; UK-NSRP 2007: 5-16; PT-NSRP 2007: 81ff; IRE-NSRP 2007: 187, Annex; DE-NSRP 2007: 70-91; DK-NSRP 2007: 8; AUT-NSRP 2007: 14f, 137.

Schweden hat seine Strategie für regionale Wettbewerbsfähigkeit, Entrepreneurship und Beschäftigung 2007-2013 inhaltlich mit dem NRP abgestimmt. Diese Verbindung wird erläutert und betont, dass die prozentualen Vorgaben des Earmarking für den Einsatz der Ziel-1- und Ziel-2-Ausgaben 2007-2013 zum Erreichen der Ziele der Lissabon-Strategie erfüllt werden.⁸⁷⁹ Es wird dargelegt, dass das schwedische NSRP das NRP komplementiert, um die Lissabon-Ziele zu erreichen und um durch die Konzentration der ESF-Initiativen auf diese Ziele auch die Effektivität der Kohäsionspolitik zu verbessern. Die Erklärung Schwedens für die Verknüpfung ist eine funktionale. Da die Prioritäten der Strategie sektorübergreifend seien, verlange dies auch eine größere intersektorale Koordination, um die Effizienz zu steigern und für einen Mehrwert zu sorgen. Darüber hinaus wird von einigen EU-Mitgliedstaaten betont, dass sie das vorgeschriebene Earmarking, die Lissabon-konformen Ausgaben, erfüllen (Finnland, Griechenland, Belgien, Deutschland).⁸⁸⁰ Schweden und Griechenland verweisen in den NSRP zudem explizit darauf, dass die im Programm dargestellten ESF-Maßnahmen eine Antwort auf die beschäftigungspolitischen Empfehlungen seien.⁸⁸¹

Die Darstellung der inhaltlichen und institutionellen Verbindung zu den NRP ist in den NSRP der EU-Beitrittsländer von 2004 und 2007 ebenfalls ausführlich. Es wird teilweise in Kapiteln die Übereinstimmung von NSRP und NRP detailliert dargelegt (Slowakische Republik, Polen, Slowenien, Rumänien, Malta, Bulgarien, Estland).⁸⁸² Estland erläutert, dass die ESF-Maßnahmen der laufenden Periode primär auf die Unterstützung der Lissabon-Strategie sowie auf das Erreichen der NRP-Ziele ausgerichtet seien.⁸⁸³ Ungarn betont, dass die Verbindung zwischen NAP und NSRP auf der inhaltlichen und prozeduralen Ebene (Planung, Implementierung, Evaluierung) kohärent und konsistent sei. Rumänien verweist darauf, dass das NRP und NSRP gemäß der Verordnung „a common strategic underpinning“⁸⁸⁴ hätten: die überarbeitete Lissabon-Strategie.

Es ist davon auszugehen, dass die intensive Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den EU-12-Ländern im Vorfeld ihres Beitritts zur Union von großer Bedeutung für die Ausgestaltung ihrer Programme war, wollten sie doch alle Voraussetzungen für die Aufnahme in die EU erfüllen und ihrem Ersuchen Nachdruck verleihen. Zudem verweist Mailand darauf, dass beispielsweise Polen die Finanzbeihilfen des Sozialfonds aufgrund der starken ökonomi-

⁸⁷⁹ Vgl. dazu und nachfolgend NAP/NRP-SW 2000-2007; SW-NSRP 2007-2013.

⁸⁸⁰ Vgl. BE-NSRP 2007: 24; DE-NSRP 2007: 50, 91; EL-NSRP 2006: 98f; FI-NSRP 2007: 1; IT-NSRP 2006: 2.

⁸⁸¹ Vgl. SW-NSRP 2007: 10, 18; EL-NSRP 2006: 93.

⁸⁸² Vgl. ET-NSRP 2007: 7, 76; MT-NSRP 2007: 64; LV-NSRP 2007: 9, 63; SL-NSRP 2007: 128; LT-NSRP 2006; HU-NSRP 2006/7; PL-NSRP 2006: 70, 87; CZ-NSRP 2006: 36; SK-NSRP 2006: 99-104; BU-NSRP 2006: 177; CY-NSRP 2006.

⁸⁸³ Vgl. ET-NSRP 2007: 7, 76. Siehe nachfolgend HU-NSRP 2006/7.

⁸⁸⁴ RU-NSRP 2006: 59.

schen Abhängigkeit von den EU-Finzen dazu genutzt hat, um im Vorfeld des Beitritts das Beschäftigungskapitel zu implementieren.⁸⁸⁵ Folglich ist eine weitere Ursache für detaillierte Darlegungen der NRP-NSRP-Verbindung die große finanzielle Abhängigkeit einiger EU-Mitgliedstaaten von den Fondszuweisungen (z.B. EU-15-Konvergenzländer, EU-12).

Fazit

Insgesamt ist festzuhalten, dass bei den untersuchten ESF-Programmdokumenten der Perioden 2000-2006 und 2007-2013 ein Trend hin zu Kategorien, die zentral für die (beschäftigungspolitischen) Lissabon-Prioritäten sind, nachweisbar ist. Viele NSRP enthalten allgemeine Bezüge zu gemeinsamen Zielen und Komplementaritäten. Es gibt jedoch Differenzen hinsichtlich der Verdeutlichung und Spezifizierung der funktionalen Verknüpfung und nur wenige genaue Erläuterungen des Wie. Die Darstellungen der NRP-NSRP-Verbindung sind oft allgemein und vage und nicht so strategisch wie in der Strukturfondsrahmenverordnung für 2007-2013 gefordert. Die meisten Mitgliedstaaten „seem to implement this functional relationship in a formal rather than a strategic manner“.⁸⁸⁶

Die Analyse der NAP/NRP hat ergeben, dass die Darstellung der EBS-ESF-Verknüpfung zwischen den einzelnen EU-Staaten und innerhalb des Beobachtungszeitraums stark differiert. Zudem wurde deutlich, dass die NAP/NRP für die EU-Mitgliedstaaten häufig nur Ex-Post-Dokumente sind (z.B. Deutschland, Dänemark), mit denen sie Maßnahmen erörtern, die separat zu den ESF-Programmen beschlossen worden sind, so dass die Bezugnahme auf den Sozialfonds eher ein formaler Gegenstand ist und die NAP/NRP oft nur als bloße Berichte und nicht „as a steering document or a plan of action“⁸⁸⁷ betrachtet werden (Italien, Schweden, Belgien, Niederlande). Dies legt die These nahe, dass die Bedeutung der NAP für die Ausarbeitung der Sozialfondsprogramme besonders auf strategischer Ebene begrenzt ist.⁸⁸⁸

Dennoch ist für die Programmperiode 2007-2013 „a explicit Lisbonisation of the programmes“⁸⁸⁹ festzuhalten. Dies gelte besonders für die Programme der Länder, die fast exklusiv Ziel-2-Mittel erhalten und die Kohäsionsländer aufgrund ihrer vielen Beihilfen. Sie stellten oft seit der EBS-Einführung explizit und detailliert das Wie der funktionalen Verbindung zu den NRP-Maßnahmen dar.⁸⁹⁰ Die NSRP-Analyse hat unterschiedliche Strategien der Mitgliedstaaten offenbart: die von Dänemark, Finnland, Irland, den Niederlanden, Schweden und

⁸⁸⁵ Vgl. Mailand 2009.

⁸⁸⁶ Hartwig 2007: 126.

⁸⁸⁷ Jacobsson 2005: 112. Vgl. Hartwig 2007: 126; Büchs/Friedrich 2005: 258; Govecor 2004: 69.

⁸⁸⁸ Vgl. Hartwig 2007: 127.

⁸⁸⁹ European Policy Research Centre 2006: viii.

⁸⁹⁰ Vgl. European Policy Research Centre 2006: 20f.

Großbritannien gelten als eher „`policy-driven` than `needs-driven`“.⁸⁹¹ Letzteres gilt für die EU-12, Griechenland und Italien.

Die zumindest formal verstärkte funktionale Verknüpfung der EBS mit dem ESF, die sich teilweise in detaillierten Darstellungen in den ESF-Programmplanungsdokumenten äußert, kann auf die obligatorische Verpflichtung in den Verordnungen und den relativ großen, oft direkten Einfluss der EK in der Formulierungsphase der Programme zurückgeführt werden. Die Erarbeitung der NSRP für 2007-2013 erfolgte in enger Kooperation zwischen EK und EU-Mitgliedstaaten, durch die sichergestellt wurde, dass die regionalen und nationalen Strategien die in den NRP identifizierten Prioritäten unterstützen.⁸⁹² In der Periode davor war etwa im schwedischen und französischen EPPD die funktionale Verknüpfung von NAP und Sozialfonds erst nach der Intervention der Kommission erfolgt.⁸⁹³

Es ist festzuhalten, dass die Mitgliedstaaten in den Programmplanungsdokumenten des Sozialfonds sicherstellen, dass dessen finanzielle Interventionen auf die Ziele und Maßnahmen der EBS ausgerichtet sind und diesen entsprechen. Darüber hinaus nutzen verschiedene EU-Mitgliedstaaten diese Dokumente, um darzulegen, inwiefern sie die Beihilfen dazu nutzen bzw. genutzt haben, die beschäftigungspolitischen Empfehlungen des Rates zu erfüllen.⁸⁹⁴ Dies gilt für Schweden, Deutschland, Griechenland, Dänemark, Irland und Italien, die betonen, dass sie in ihren NSRP oder EPPD die Empfehlungen berücksichtigt hätten. So betont Italien, dass es die Sozialfondsmittel dafür genutzt habe und nutzen wolle, Maßnahmen zur Prävention der Arbeitslosigkeit von Jugendlichen, zur Reformierung der Arbeitsverwaltungen, zur Verbesserung der Qualität der Berufsbildung sowie Förderung des Unternehmergeistes finanziell zu unterstützen.⁸⁹⁵

Für die Kommission ist der Sozialfonds neben den beschäftigungspolitischen Empfehlungen „the main policy driver and financial incentive for undertaking changes to and reforms of national and regional employment and labour market policies“.⁸⁹⁶ So sieht sie die niederländischen ESF-Beihilfen, mit denen Humankapitalinvestitionen der Arbeitnehmer und Maßnahmen zur Aktivierung von Behinderten kofinanziert wurden, als Reaktion auf die beschäftigungspolitischen Empfehlungen, die Humankapitalinvestitionen und die Förderung der Anpassungsfähigkeit der Arbeitskräfte und Unternehmen verlangt hätten. Schweden habe mit den Sozialfondsprogrammen auf die Empfehlungen (Arbeitsmarktinklusio

⁸⁹¹ European Policy Research Centre 2006: ix. Im Original hervorgehoben.

⁸⁹² Vgl. EC 2007; Griechenland 2006: 4, 96.

⁸⁹³ Vgl. FR-EPPD 2000: 11; SE-EPPD 2000: 6.

⁸⁹⁴ Vgl. DE-EPPD 2000: 2; DK-EPPD 2000; IT-EPPD 2000.

⁸⁹⁵ Vgl. IT-EPPD 2000: 1.

⁸⁹⁶ EK 2004: 43.

Steigerung des Arbeitskräfteangebots) reagiert.⁸⁹⁷ In der Literatur wird jedoch betont, dass die nationale Ebene und die Politik der Regierung Schwedens - nicht die auf europäischer Ebene gemeinsam festgelegten ESF und EBS - für den Inhalt der beschäftigungspolitischen Programme und die allgemeinen Ziele und Strategien der Arbeitsmarktpolitik bestimmend gewesen wären. Die EBS sei besonders dafür verantwortlich, dass auf der Akteursebene der Dialog zwischen den Sozialpartnern wieder erfolge und die Akteure der verschiedenen Ebenen durch neue Partnerschaften intensiver miteinander kooperierten. Außerdem hätte sie einen Beitrag zur Koordination verschiedener Politikfelder geleistet.⁸⁹⁸

Die Kommission kommt in der Zwischenbewertung der ESF-Periode 2000-2006 zu dem Schluss, dass die positiven Beiträge des Sozialfonds zur EBS-Umsetzung noch verstärkt werden könnten, wenn die Programme „better address the recommendations given to the Member States in the context of the EES“.⁸⁹⁹ Deshalb nutzt sie die überarbeiteten Strukturfondsleitlinien, um die EU-Mitgliedstaaten dazu aufzufordern, die Überprüfung zu nutzen und die ESF-Programme noch mehr an der überarbeiteten EBS auszurichten.

Die Analyse hat gezeigt, dass die Kommission die treibende Kraft der Angleichung der ESF-Programme an den NAP/NRP ist. So betont sie für die Periode 2007-2013, dass sie und die „Member States [...] have worked closely together to prepare national and regional strategies with a view to supporting the investment priorities identified in the NRPs and the country specific recommendations adopted by the Council“.⁹⁰⁰ Neben der Kommission befürwortet auch das EP, dass die Staaten die EBS in ihre ESF-Strategien einbeziehen sollen (kultivierter Spillover). Es wurde jedoch auch deutlich, dass die Mitgliedstaaten zwar die Verbindung beider in den Dokumenten sicherstellen, dies jedoch meist nur eine formale Angelegenheit für sie ist und es nicht in der strategischen Art geschieht, wie es die Kommission gern hätte.

Darüber hinaus hat die Analyse der Strukturfondsperiode 2007-2013 ergeben, dass in den Dokumenten fast nur noch von der Lissabon-Strategie gesprochen wird. Die EBS scheint durch die Inkorporation in die Strategie fast unsichtbar geworden zu sein. Die Öffentlichkeit hat weiter abgenommen. Es gibt zwar eine zunehmende Verbindung, doch wird sie auf der Ebene der strategischen Formulierung nicht explizit an der EBS festgemacht, da die NRP für die gesamte Lissabon-Strategie stehen, wird fast nur mit dieser argumentiert, auch wenn die qualitative Dokumentenanalyse gezeigt hat, dass die inhaltliche Komplementarität und Kongruenz zur EBS zugenommen hat.

⁸⁹⁷ Vgl. u.a. Empfehlungen 2002: 79; Empfehlungen 2003: 28f; Empfehlungen 2004: 55, 57; EK o.J.: 16.

⁸⁹⁸ Vgl. Jacobsson 2005: 119-122, 131.

⁸⁹⁹ EK o.J.: 1. Vgl. nachfolgend EK 2003: 6.

⁹⁰⁰ EC 2007: 3.

4.2.3 Die administrative Ebene

Von der Kommission wird immer wieder darauf hingewiesen, dass die Durchführung der EBS und des Sozialfonds auf der administrativen Ebene bisher nur begrenzt miteinander verknüpft worden sind.⁹⁰¹ Sie betont jedoch, dass sich bei einigen EU-Mitgliedstaaten mittlerweile die Einsicht durchgesetzt habe, dass eine effektive Koordinierung von Sozialfonds und EBS administrative Veränderungen erforderlich mache.

Auf europäischer Ebene wird die funktionale Verknüpfung beider Strukturen dadurch gefördert, dass sie teilweise von derselben Generaldirektion der Kommission, der GD Beschäftigung, Soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit, administriert und koordiniert werden. Mailand geht davon aus, dass dies langfristig dazu führen könnte, dass die Nichtbefolgung beschäftigungspolitischer Empfehlungen die Fondsallokation negativ beeinflusst.⁹⁰²

Auf vertikaler Ebene gibt es informelle und formale Verhandlungen wie bei der Erarbeitung der OP, EPPD und NSRP. Obwohl der NSRP ein nationales Dokument ist, das keiner formalen EK-Zustimmung bedarf, wird er von den Mitgliedstaaten „in Absprache mit der Kommission [erarbeitet], damit ein gemeinsamer Ansatz gewährleistet wird.“⁹⁰³ Die Verordnung legt fest, dass es zu Abstimmungen kommt. Die Kommission verfolgt dabei einen proaktiven Ansatz, „to ensure the strategic consistency of the NRSFs with the Commission’s assessment of national development challenges and needs and with relevant Community legislation“.⁹⁰⁴ Um dies zu gewährleisten, haben die GD Regionale Entwicklung und die GD Beschäftigung, Soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit im Frühjahr 2006 jedem Mitgliedstaat ein Arbeitspapier zugesandt, das die Sicht der Kommission darauf enthielt, was die einzelnen NSRP bezüglich der Ziele und Prioritäten enthalten sollten. Im Verlauf dieses Dialogs veränderte sich der Fokus der Diskussion: weg von den Zielen hin zu administrativen und legalen Aspekten der zukünftigen Programme.⁹⁰⁵ Es wird deutlich, dass die EK versucht, den Sozialfonds, die EBS und den arbeitsrechtlichen Acquis der EU aufeinander abzustimmen, um so Einfluss auf die nationale Beschäftigungspolitik zu nehmen, denn die Mitgliedstaaten sollen ihre Sicht der nationalen Erfordernisse beachten. Da die Kommission am Monitoring der Strukturfondsprogramme beteiligt ist, kann sie auch hier auf die Verknüpfung von ESF und

⁹⁰¹ Vgl. EC 2007. *Ähnlich* Büchs/Friedrich 2005: 252f; Jacobsson 2005: 112; Smismans 2004: 21. Estland wird 2007 in den Empfehlungen dazu aufgefordert, die interministerielle Zusammenarbeit zu verstärken (Empfehlungen 2007).

⁹⁰² Vgl. Mailand 2009: 168.

⁹⁰³ SF-Verordnung 2006: Art. 28 Abs. 1. Vgl. European Policy Research Centre 2006: 31.

⁹⁰⁴ European Policy Research Centre 2006: 31.

⁹⁰⁵ Vgl. European Policy Research Centre 2006: 31.

EBS dringen, da z.B. bei der Halbzeitbewertung über die Freigabe der restlichen Beihilfen entschieden wird.⁹⁰⁶

Außerdem wurde auf europäischer Ebene im Zuge der Überarbeitung der Lissabon-Strategie 2005 beschlossen, dass die Mitgliedstaaten einen nationalen Lissabon-Koordinator installieren müssen, der sich halbjährlich auf der EU-Ebene mit den anderen Koordinatoren und Vertretern der Kommission trifft. Folglich kommt es zu Austauschprozessen zwischen der nationalen und der supranationalen Ebene. Der Koordinator ist aufgrund der Bedeutung und des ökonomischen Schwerpunkts der Lissabon-Strategie in den meisten EU-Mitgliedstaaten im Wirtschaftsministerium oder dem Büro des Premiers angesiedelt (Tab. 8). So ist in Deutschland mittlerweile das Ministerium für Wirtschaft und Technologie für die Erarbeitung des NRP zuständig, was, wie oben dargestellt, mit einer weniger detaillierten Darstellung der EBS-ESF-Verknüpfung im NRP einherging.

Auch wenn die Mitgliedstaaten anerkennen, dass eine effektive Koordinierung von ESF und EBS administrative Veränderungen erfordert, ist es auf nationaler Ebene bislang erst begrenzt zu entsprechenden Verknüpfungen beider Strukturen gekommen, die sich mehrheitlich auf die Formulierungsphase, das Monitoring und die Evaluierung beschränken. Dies scheint auf den ersten Blick verwunderlich, haben doch die vielfältigen Anwendungsgebiete der Strukturfonds schon vor Jahren interministerielle Koordinierungen in der Verwaltungsstruktur verursacht, die theoretisch für eine administrative Verknüpfung von EBS und ESF hätten genutzt werden können.⁹⁰⁷

Wird auf nationaler Ebene der Fokus darauf gelegt, wer die Kompetenz für die ESF-Administration besitzt, wird deutlich, dass das bei der Mehrheit der EU-27 das Arbeitsministerium ist (Tab. 8). Bei den EU-15-Mitgliedstaaten sind zwölf Arbeitsministerien für den ESF zuständig, weitere zwei zumindest daran beteiligt. Bei der EU-12 ist das Bild eher diffus. Neben dem Büro des Premiers (Malta, Zypern) sind das Finanzministerium (Estland, Litauen, Lettland), spezielle Behörden (Rumänien, Ungarn) und in den restlichen fünf Ländern jeweils das Arbeitsministerium verantwortlich. Eine der Ursachen dafür ist die große Bedeutung der Beihilfen in den EU-12-Ländern.

⁹⁰⁶ Vgl. Lynch 2003: 15.

⁹⁰⁷ Vgl. Hartwig 2007: 133.

Tabelle 8: EU-27: ESF-Kompetenz und Ansiedlung des nationalen Lissabon-Koordinators

	ESF-Kompetenz	Lissabon-Koordinator
AUT	Ministerium für Wirtschaft und Arbeit	Ministerium für Wirtschaft und Arbeit
BE	Ministerium für Soziale Integration, Regionale Kontaktstellen	Federal Belgium Plan
DE	Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMWi-Mitarbeit)	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
DK	National Agency for Enterprise and Construction (unter Verantwortung des Ministeriums für Wirtschaft und Buiseness Affairs)	Ministerium für Finanzen
EL	Ministerium für Arbeit und Soziale Sicherheit	Premierministerbüro
ES	Ministerium für Arbeit und Soziale Angelegenheiten	Wirtschaftsbüro des Premierministers
FI	Ministerium für Beschäftigung und Wirtschaft	Beamter des Ministeriums für Finanzen
FR	Ministerium für Wirtschaft, Finanzen und Beschäftigung	Ministerium für Wirtschaft, Finanzen und Beschäftigung
IRE	Ministerium für Unternehmen, Handel und Beschäftigung	Premier, Finanzministerium; Ministerium für Unternehmen, Handel und Beschäftigung
IT	Ministerium für Arbeit und Soziale Sicherheit	Interministerielles Komitee für Europäische Angelegenheiten
LUX	Ministère du Travail et de l'Emploi	Ministerium für Wirtschaft und Außenhandel
NL	Ministerium für Soziale Angelegenheiten und Beschäftigung	Ministerium für Wirtschaftliche Angelegenheiten
PT	European Social Fund Management Institute, unter Verantwortung des Ministers für Arbeit und Soziale Solidarität	Flexible Struktur unter Koordination Prof. Carlo Zorrinho (University of Évora)
SW	Swedish ESF Council, Ministerium für Beschäftigung	Premierministerbüro, Ministerium für EU-Angelegenheiten
UK	Department of Work and Pensions mit ESF Abteilung	Finanzministerium
CY	Planungsbüro, Regierung	Direktor des Planungsbüros
CZ	Ministerium für Arbeit und soziale Angelegenheiten	Ministerium für EU Angelegenheiten
EE	Ministerium für Finanzen	Premier
HU	Nationales Amt für Entwicklung	Ministerium für Wirtschaft und Nationale Entwicklung
LT	Ministerium für Finanzen	Ministerium für Wirtschaft
LV	Ministerium für Finanzen	Ministerium für Wirtschaft
MT	Büro des Premierministers	Kabinett-Komitee
PL	Ministerium für Arbeit und Soziales	Ministerium für Wirtschaft
SK	Ministerium für Arbeit, Soziales und Familie	Ministerium für Finanzen
SL	Ministerium für Arbeit, Familie und Soziale Angelegenheiten	Ministerium für Wachstum
BU	Ministerium für Arbeit und Sozialpolitik	Beamter des Ministeriums für Finanzen
RO	Verwaltungsbehörde des OP Humanressourcen	Abteilung für EU-Angelegenheiten unter Federführung des Premiers

Quelle: Eigene Darstellung. Vgl. Zurga 2008.

Es ist davon auszugehen, dass in den Ländern, in denen das Arbeitsministerium die Verantwortung für den ESF hat, gute Voraussetzungen für eine wenigstens informelle intraministerielle Zusammenarbeit der für die EBS und den ESF zuständigen Beamten bestehen. So hat in Spanien das für den ESF zuständige Ministerium für Arbeit und Soziale Angelegenheiten eine neue „inter-governmental arena“⁹⁰⁸ gebildet, in der auch Vertreter anderer Ministerien und subnationale Autoritäten über die EBS diskutieren. Diese Verknüpfungen werden jedoch eher auf den unteren Ebenen des Verwaltungsapparates auftreten, da der Lissabon-Koordinator als die zentrale Koordinierungsstelle der Lissabon-Strategie in den meisten Staaten nicht in dem für den ESF zuständigen Ministerium bzw. der Behörde angesiedelt ist.

Die Mitgliedstaaten äußern sich in den NAP/NRP und ESF-Programmplanungsdokumenten nur begrenzt darüber, ob und inwieweit die EBS und der Sozialfonds auf der administrativen Ebene koordiniert werden. Die Kommission betont für die Phase der Formulierung, dass es während der Verhandlungen der laufenden Strukturfondsprogramme „a high degree of cooperation between [...] those responsible for coordinating the implementation of the NRPs and [...] those responsible for the preparation of the cohesion policy strategies (National Strategic Reference Frameworks - NRSF) and programmes“⁹⁰⁹ gegeben hat.

Bei einigen EU-Mitgliedstaaten (z.B. Italien, Schweden) haben die ESF-Verantwortlichen während der Formulierungsphase der ESF-Programme mit denen für die NAP/NRP teilweise kooperiert.⁹¹⁰ So wurden in Schweden die zentralen Vereinigungen der Gebietskörperschaften in die Erarbeitung des NRP mit einbezogen. Diese Bottom-Up-Initiativen gelten alles in allem jedoch als schwach und Ausnahme. Schweden betont zudem, dass die Verbindungen lediglich funktionalen Gründen geschuldet seien.⁹¹¹ Dies ist für Lopez Santana ein großes Manko, sind doch die subnationalen Partnerschaften wichtig für die Verbindung zum ESF.⁹¹²

Auch Bulgarien verweist darauf, dass auf der Policy-Ebene die Koordination zwischen NSRP und NRP gewährleistet wurde, „by involving the core NDP, and NSRF team in the NRP drafting“.⁹¹³ In Finnland wurde in der Programmperiode 2000-2006 für die Erarbeitung des EPPD ein Extraprojekt gebildet, das sich nur mit der Koordination von ESF und EBS beschäftigt hat.⁹¹⁴

⁹⁰⁸ Lopez-Santana 2009: 140. Siehe auch Jacobsson/Vifell 2007: 68; Meyer/Umbach 2007: 102f.

⁹⁰⁹ EC 2007: 4.

⁹¹⁰ Vgl. Hartwig 2007: 133.

⁹¹¹ Vgl. SW-NSRP 2007.

⁹¹² Vgl. Lopez-Santana 2009: 141.

⁹¹³ BU-NSRP 2007: 178.

⁹¹⁴ Vgl. FI-EPPD 2000: 4.

Griechenland hebt hervor, dass die NSRP-Vorbereitung mit Vertretern der Kommission stattfand.⁹¹⁵ Zudem sei es 2005/6 bei der strategischen Planung des NSRP zur Koordination mit den Verantwortlichen des NRP gekommen, die im Ministerium für Wirtschaft und Finanzen angesiedelt seien. Die Entwicklung eines gemeinsamen Rahmens sei im interministeriellen Koordinierungs- und Policy-Formulierungskomitee des NSRP und im Monitoring-Ausschuss des NRP erfolgt. Griechenland betont darüber hinaus, dass das systematische Monitoring des Beitrags der Strukturfondsinterventionen für die NRP-Maßnahmen angestrebt werde. Da die Programme für 2007-2013 die Koordination der Planungs-, Implementierungs- und Monitoring-Prozesse von NRP und NSRP sicherstellen sollen, gäbe es ein interministerielles Komitee für die Gemeinschaftsprogramme, welches für das Monitoring und die Evaluierung verantwortlich sei.⁹¹⁶ Ähnlich weist Polen darauf hin, dass administrative Kapazitäten ausgebaut werden, mit denen die Verbindung der beiden Politikfelder implementiert, überwacht und evaluiert werden können.⁹¹⁷

In Italien wurde die EBS bereits kurz nach ihrer Einführung mit dem Sozialfonds auf institutioneller Ebene verbunden. Seit 1998 wird das italienische ESF-Monitoring-System auch zur Evaluierung der NAP-Maßnahmen genutzt.⁹¹⁸ Ein Grund dafür ist die starke Abhängigkeit einiger italienischer Regionen von den ESF-Beihilfen. Der wichtigste Mechanismus für auf der EBS basierende Reformen sei „the strategic incentives of the ESF in building regional and organizational capabilities, accompanied by a strategic use of the Lisbon targets to legitimise reform exigencies“.⁹¹⁹

Ähnliche Verknüpfungen auf der Ebene des Monitoring und der Evaluierung wurden in Österreich, den Niederlanden, Belgien und Großbritannien implementiert. So legt die britische Regierung im NAP von 2001 dar, dass ein System entwickelt worden sei, mit dem der Beitrag der Sozialfondsbeihilfen zur Umsetzung der NAP-Maßnahmen untersucht werden könne.⁹²⁰ Dies wird jedoch kritisch gesehen, da sich das Monitoring-Konzept beider Strukturen unterscheidet.⁹²¹ Das der EBS sei breiter angelegt. Beim ESF handele es sich in erster Linie um die Überprüfung der Beihilfen. Zudem gäbe es keine gemeinsame Datensammlung. In Österreich ist dasselbe Ministerium für die Durchführung von NAP/NRP und ESF verantwortlich. Dort wurde ein System zur Evaluierung der Programme der aktiven Arbeitsmarktpolitik und des

⁹¹⁵ Vgl. EL-NSRP 2006: 4.

⁹¹⁶ Vgl. EL-NRP 2005-2008: 55ff; EL-NSRP 2006: 96

⁹¹⁷ Vgl. PL-NSRF 2006: 73.

⁹¹⁸ Vgl. JER 1998: 96; Meyer/Umbach 2007: 104, Hartwig 2007: 135.

⁹¹⁹ Preunkert/Zirra 2009: 205.

⁹²⁰ Vgl. NAP-UK 2001: 32f. Vgl. dazu und nachfolgend Jacobsson/Vifell 2004: 19; Meyer/Umbach 2007: 104; Hartwig 2007: 134.

⁹²¹ Vgl. dazu und nachfolgend Hodson 2003: 11.

ESF entwickelt, „based on the same database“,⁹²² aber auf anderen Indikatoren. Dem Bundeskanzleramt obliegt die Gesamtkoordination der EU-Strukturfonds. Der Leiter der Koordinationssektion ist auch Lissabon-Koordinator. Er ist für die NRP-Erstellung verantwortlich, hält die Verbindung zur Kommission und ist Ansprechpartner für die verschiedenen Ressorts, Interessenvertreter, Sozialpartner und Gebietskörperschaften.

Zu einer direkten administrativen Verbindung zwischen ESF und EBS ist es in Belgien gekommen, wo mit ESF-Geldern die *ESF-NAP Impact Assessment Cell* (ENIAC) gegründet wurde, die die Kohärenz zwischen den NAP und dem Sozialfonds sicherstellen soll. Die ENIAC hat ein gemeinsames Indikatorenset für die Evaluierung entwickelt und war in der Periode 2000-2006 ein EPPD-Förderschwerpunkt, für den 3% der Strukturfondsmittel veranlagt wurden.⁹²³ Neben der Regierung hat auch die EU „invested in resources and put effort into clarifying, connecting, and implementing the links between both processes“.⁹²⁴ Infolge dessen haben die intra- und interministeriellen Verbindungen zugenommen. Zudem sind die subnationalen Akteure auf der Bundesebene aktiv in den Verhandlungsprozess mit einbezogen worden.⁹²⁵

Insgesamt ist festzuhalten, dass es zu Veränderungen auf der administrativen Ebene von EBS und ESF gekommen ist. In vielen Staaten ist „a trend towards strengthening vertical co-ordination and co-ordination between NAP and the ESF measures“⁹²⁶ zu beobachten. Dabei handelt es sich jedoch hauptsächlich um Verbindungen während der Formulierungsphase und bei der Evaluierung und dem Monitoring der Programme. Im Gegensatz dazu gibt es während der Implementierung der Programme nur wenige funktionale Verknüpfungen und Kooperationen. Die Implementierungsstrukturen von EBS und ESF agieren nach wie vor meist parallel.⁹²⁷

Seit der EBS-Einführung ist auf nationaler Ebene eine vermehrte Koordination zwischen den betroffenen Ministerien in Form einer „creation of horizontal inter-ministerial working groups and ad hoc co-ordination meetings“⁹²⁸ zu beobachten. Die Bedeutung informeller und semi-informeller Kontakte (vertikal, horizontal) von für die EBS und den ESF zuständigen Beamten hat zugenommen. Als Folge ist es z.B. in der Periode 2000-2006 in Irland dazu gekommen, dass viele der Interventionen und Maßnahmen Teil des NAP und des Operationellen Programms waren.⁹²⁹ Die Veränderungen sind jedoch kein „replacement of national institu-

⁹²² Huber 2003: 14.

⁹²³ Vgl. Jacobsson/Vifell 2007: 68; Meyer/Umbach 2007: 104; Lynch 2003: 18f; Belgien 2000: 6.

⁹²⁴ Lopez-Santana 2009: 142.

⁹²⁵ Vgl. Lopez-Santana 2009: 140.

⁹²⁶ Meyer/Umbach 2007: 104. Vgl. auch Hodson 2003: 10.

⁹²⁷ Vgl. Hartwig 2007: 134; Huber 2003: 14.

⁹²⁸ Meyer/Umbach 2007: 103. Vgl. Mailand 2009: 154f, 165-168.

⁹²⁹ Vgl. Lynch 2003: 18.

tions and practices, but in some cases alteration of them, with at least partly new elements introduced.“⁹³⁰ Bis auf Belgien sind in der Regel keine neuen Institutionen entstanden, die eine Kooperation und funktionale Verknüpfung von EBS und ESF sicherstellen sollen. Als konditionale Ursache für die Verbindungen zum ESF gilt dessen finanzieller Anreiz, doch sind die Strategien der nationalen Regierungen von großer Bedeutung.⁹³¹ Sie sind neben der „Robustheit“ der Institutionen mitentscheidend für die administrative Verbindung beider.

Die Analyse hat gezeigt, dass die Kommission eine Verknüpfung von EBS und ESF auf administrativer Ebene befürwortet und aktiv gefördert hat. Ihre starke Position in der Formulierungsphase des ESF äußert sich entsprechend darin, dass in den Mitgliedstaaten besonders in dieser Phase EBS und ESF miteinander verknüpft worden sind. Während der Phase der strategischen Entwicklung der Programme ist die Rolle der EK nicht nur die eines administrativen Managers, sondern sie agiert „as an ‘ideational entrepreneur’ [...] promoting the functional relationship between EES and structural funds and thereby actively promoting spill-over“⁹³² von der EBS zum ESF. Die Kommission nutzt die beschäftigungspolitischen Empfehlungen, um die Mitgliedstaaten zur administrativen Verbindung beider aufzufordern. So wird Estland 2007 empfohlen, die interministerielle Zusammenarbeit zu verstärken.⁹³³

Das Ob, die Art und die Form der administrativen Verknüpfungen hängen jedoch wesentlich von den Interessen der Akteure, insbesondere der EU-Mitgliedstaaten, und den bestehenden nationalen Institutionen und Praktiken (Pfadabhängigkeit) ab.⁹³⁴ Es ist davon auszugehen, dass die begrenzte Verbindung der EBS- und ESF-Verwaltungen maßgeblich darauf beruht, dass diese fest „in different administrative traditions at national level“⁹³⁵ verankert sind. Der ESF ist besonders in der Implementierungsphase ein Bottom-Up-Prozess, da die Programme meist dezentral von subnationalen Akteuren umgesetzt werden. Somit ist er Teil der festgefühten MLG-Struktur der europäischen Strukturpolitik. Im Gegensatz dazu ist die EBS ein intergouvernementaler (Top-Down-)Koordinierungsprozess, der trotz der EU-Komponente größtenteils der nationalen Entscheidungslogik der einzelnen Mitgliedstaaten folgt. Zudem ist der Sozialfonds langfristig, die EBS jedoch kurz- bis mittelfristig ausgerichtet.⁹³⁶ Auch dies steht der Verknüpfung beider entgegen. Also waren es neben funktionalen Gründen vorwiegend Lernprozesse der Beteiligten (politischer Spillover), die die meist informellen Kontakte (Irland, Deutschland, Niederlande) und interministeriellen Arbeitsgruppen (Spanien) verur-

⁹³⁰ Jacobsson/Vifell 2007: 70. Siehe auch Meyer/Umbach 2007: 103.

⁹³¹ Vgl. Jacobsson/Vifell 2007: 66f.

⁹³² Hartwig 2007: 125.

⁹³³ Vgl. Empfehlungen 2007.

⁹³⁴ Vgl. u.a. Jacobsson/Vifell 2007.

⁹³⁵ Hartwig 2007: 133. Vgl. auch EC 2007: 4.

⁹³⁶ Ähnlich Huber 2003: 14.

sacht haben. Bei den EU-12-Ländern war deren Verhandlungsposition und ihre Ressourcenausstattung während der Beitrittsverhandlungen ausschlaggebend dafür, dass sie die Position der Kommission übernahmen, um die Voraussetzungen für den Beitritt zu erfüllen. Im Sinne des Intergouvernementalismus waren ihre kurzfristigen Kosten für die administrativen Veränderungen im Vergleich zu den erhofften Gewinnen ihres EU-Beitritts viel geringer.

Die Mitgliedstaaten haben einen pragmatischen, ad-hoc und ergebnisorientierten Ansatz zur Verknüpfung von EBS und ESF gewählt, der nicht einhergeht mit speziellen institutionellen Arrangements und einem kodifizierten Prozedere.⁹³⁷ Damit sind die informellen Verknüpfungen jedoch abhängig von Änderungen der Interessen und Präferenzen der Akteure (einzelne Ministerien, EK, Mitgliedstaaten) und den politischen Faktoren auf der nationalen Ebene (Neuwahlen, Regierungswechsel, Einstellung gegenüber der EU).

Außerdem ist davon auszugehen, dass die Höhe und Bedeutung der ESF-Beihilfen für die einzelnen EU-Mitgliedstaaten wichtig für die funktionale Verknüpfung von EBS und ESF auf der administrativen Ebene sind, da z.B. in Schweden nur „weak functional links between the NAP/EES and the ESF“⁹³⁸ nachweisbar sind. Um unter anderem dies zu überprüfen, soll nachfolgend eine quantitative Analyse der ESF-Beihilfen für weitere Rückschlüsse sorgen. Welche Rolle spielen diese in den einzelnen Staaten für die EBS?

4.2.4 Die ESF-Beihilfen als finanzielles Anreizsystem

Wie oben dargelegt, waren die Programme für die ESF-Periode 1994-1999 bereits beschlossen als die EBS 1997 implementiert wurde, so dass die Aufteilung der Beihilfen den Strategien der Antragsteller (national, regional) folgte und nicht denen der EBS. Dennoch gibt es inhaltliche Überschneidungen zwischen der Förderung der Beschäftigungsfähigkeit und dem ESF-Ziel 3 (Langzeitarbeitslose, Jugendliche, Arbeitsmarktoutsider) und zwischen der Anpassungsfähigkeit und Ziel 4. Zudem gibt es Kongruenzen beim Thema Chancengleichheit zwischen der entsprechenden EBS-Säule und dem Ziel 3 des Sozialfonds.⁹³⁹ Zwischen 1994-1999 enthielten Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigungsfähigkeit mehr Beihilfen als die für die Anpassungsfähigkeit. Die Förderung des Unternehmertums spielte bei den damaligen ESF-Beihilfen fast keine Rolle, da die Maßnahmen meist struktureller Natur waren und z.B. Reformen des Steuer- und Abgabensystems betrafen.

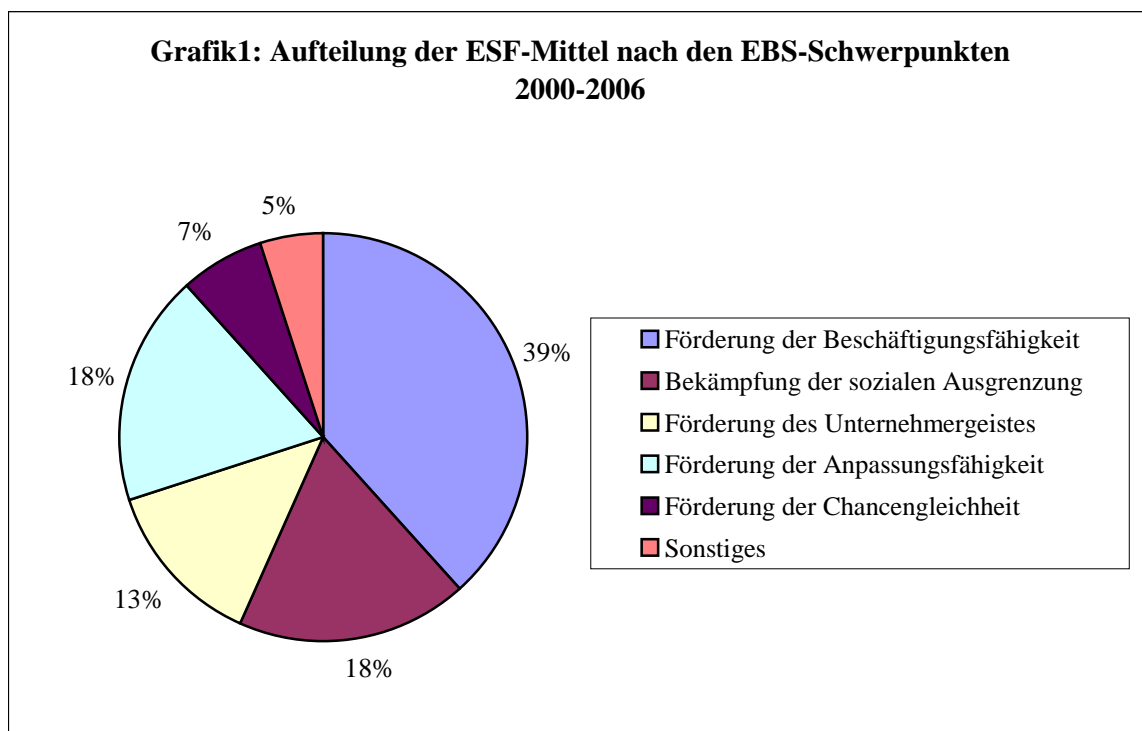
⁹³⁷ Vgl. Hartwig 2007: 134.

⁹³⁸ Meyer/Umbach 2007: 104.

⁹³⁹ Vgl. dazu und nachfolgend auch Hartwig 2007: 127-129.

In der Sozialfondsprogrammperiode 2000-2006 sind ca. 60 Mrd. € in der laufenden Periode 2007-2013 ca. 75 Mrd. € an Beihilfen genehmigt worden, damit die Antragsteller die Arbeitsmärkte reformieren und modernisieren können.⁹⁴⁰ Die Programme für 2000-2006 zielten hauptsächlich darauf ab, die Chancengleichheit zwischen Männern und Frauen, das lebenslange Lernen und die soziale und ökonomische Integration von Randgruppen zu fördern und den Übergang zur wissensbasierten Gesellschaft zu begünstigen.⁹⁴¹ Insgesamt wurde mit dem Sozialfonds zwischen 2000-2006 der Hauptteil der EBS-Finanzierung geleistet. Werden diese ESF-Beihilfen den Schwerpunkten der Beschäftigungsstrategie zugeordnet, ergibt sich die in der Grafik 1 dargestellte prozentuale Aufteilung.⁹⁴²

Mit dem Hauptteil der ESF-Förderung wurde zwischen 2000-2006 die Beschäftigungsfähigkeit (inklusive Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung) gefördert. Im Fokus der EU-15-Mitgliedstaaten standen die Prävention der Arbeitslosigkeit, die Förderung des lebenslangen Lernens, die aktive Arbeitsmarktpolitik und Investitionen zur Modernisierung der öffentlichen Arbeitsverwaltungen (Portugal, Griechenland, Italien).⁹⁴³



Quelle: EK 2001: 2, eigene Darstellung.

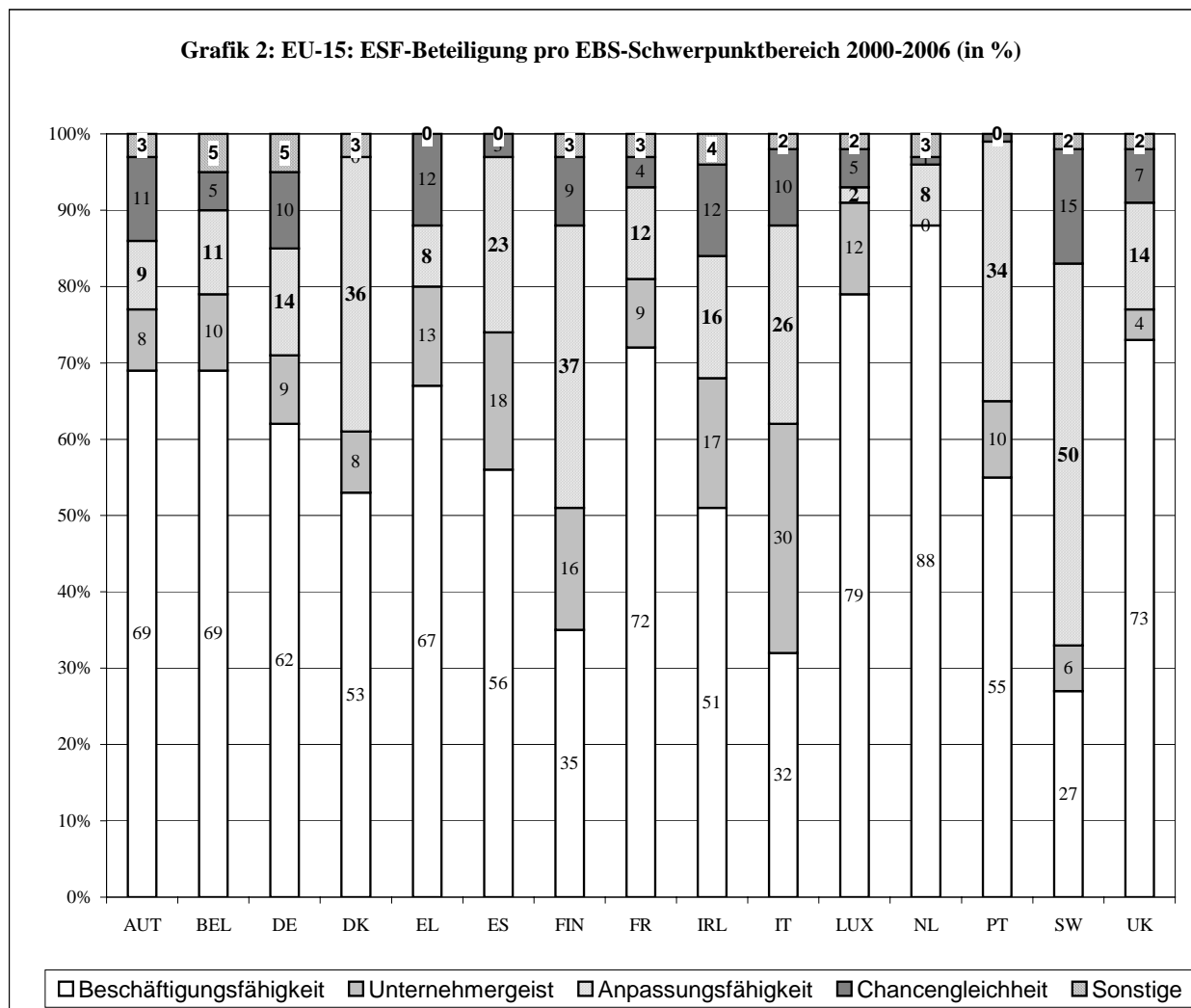
⁹⁴⁰ Vgl. EK 2001: 2; EC 2007b.

⁹⁴¹ Vgl. Kilpatrick 2002: 494; Schäfer 2002: 36.

⁹⁴² Dabei handelt es sich hauptsächlich um Ziel-3-Programme, mit denen die Entwicklung der Humanressourcen gefördert wird. Vgl. EK 2001: 7; EK 2004: 43; Ashiagbor 2005: 195.

⁹⁴³ Vgl. Italien 2000: 2ff; Portugal 2000: o.S; Griechenland 2000: o.S.. Dänemark, Finnland und Irland nutzten die Finanzhilfen v.a. zur Kofinanzierung von Pilotprojekten und zur Förderung innovativer Maßnahmen. Vgl. Irland 2000: 44-73; Dänemark 2000: 5; Finnland 2000: 5f.

In der Periode 2000-2006 wurden mit den Sozialfondsbeihilfen im Bereich Beschäftigungsfähigkeit teilweise Strategien umgesetzt, mit denen die Rahmenbedingungen für die allgemeine und berufliche Bildung und Weiterbildungen verbessert werden sollten (Portugal, Österreich). Außerdem zielten viele Programme (z.B. Spanien, Deutschland) darauf ab, benachteiligten Gruppen (Langzeitarbeitslose, Jugendliche) den Zugang zum Arbeitsmarkt zu erleichtern.⁹⁴⁴



Quelle: Eigene Darstellung nach EK 2001.

Bei den auf die Förderung der Anpassungsfähigkeit abzielenden ESF-Beihilfen handelte es sich hauptsächlich um Investitionen in das Humankapital in und für kleine und mittlere Unternehmen. In erster Linie sollten Schlüsselqualifikationen erworben, ältere Arbeitnehmer weitergebildet und der Technologietransfer für die KMU effizienter gestaltet werden.⁹⁴⁵ Mit den letztgenannten Maßnahmen wurde so auch der Bereich „Unternehmergeist“ gefördert. In

⁹⁴⁴ Für Deutschland sind das die ostdeutschen Bundesländer als Ziel-1-Regionen. Vgl. Österreich 2000: II, 37ff, Portugal 2000: o.S.; Spanien 2000: 5; Deutschland 2000: 2, 21. Vgl. EK 2001: 7f; Ashiagbor 2005: 197.

⁹⁴⁵ Vgl. EK 2001: 11; Dänemark 2000: 5; Schweden 2000: 2; Finnland 2000: 5; Italien 2000: 2.

Deutschland und Dänemark sollten mit den Programmen Existenzgründungen durch Frauen gefördert und in Schweden neuartige Beschäftigungsgebiete in der Sozialwirtschaft geschaffen werden.⁹⁴⁶

Darüber hinaus wurden für den Bereich Chancengleichheit Maßnahmen gefördert, die auf die bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie abzielten. Dazu zählten flexible Angebote zur Bildung, Weiterbildung und Kinderbetreuung, die der Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt dienten, machten sie dies doch erst möglich.⁹⁴⁷ Folglich dienten die ESF-Beihilfen zwischen 2000-2006 auch dem in den Richtlinien anvisierten Ziel der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf.⁹⁴⁸ Da Investitionen in das Humankapital mittels Weiterbildung zudem die soziale Inklusion Benachteiligter fördert, unterstützten die Sozialfondsbeihilfen die Umsetzung der analysierten Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsrichtlinien.⁹⁴⁹

Der Bereich Chancengleichheit wurde zwischen 2000-2006 zusätzlich mit 3,1 Mrd. € durch die Gemeinschaftsinitiative EQUAL gefördert (Tab. 9).⁹⁵⁰ Diese orientierte sich auch an den anderen EBS-Zielen, denn die EU-Mitgliedstaaten sollten sich bei ihrem Antrag an allen vier Säulen orientieren und mindestens einen Vorschlag pro Säule auswählen⁹⁵¹. EQUAL diene der transnationalen Zusammenarbeit, mit denen neue Strategien zur Bekämpfung von Diskriminierungen und Ungleichbehandlungen jeglicher Art auf dem Arbeitsmarkt entwickelt werden sollten, um die Integration von auf dem Arbeitsmarkt Benachteiligten zu fördern. Mittels Entwicklungspartnerschaften sollten neue Ansätze zur EBS-Umsetzung gefunden werden (EQUAL-Leitlinien Punkt 13). EQUAL wie der ESF unterstützten durch die inhaltliche Ausrichtung die Umsetzung der Beschäftigungsstrategie wie auch die der auf die Bekämpfung der Diskriminierungen und der Förderung der Gleichstellung ausgerichteten Richtlinien. Der materielle Gehalt der mit den Sozialfondsmitteln geförderten Programme steht für einen geänderten Fokus, da keine reinen Umschulungs- und Schulungsprogramme, sondern policy-orientierte Maßnahmen mit einem breiten Reservoir an Instrumenten zur Investition in den Menschen gefördert wurden.⁹⁵²

Es ist festzuhalten, dass die EU-Mitgliedstaaten in der Periode 2000-2006 zwar in den Programmen gemäß der Verordnungen sichergestellt haben, dass eine Kohärenz zwischen den EBS- und ESF-Zielen besteht, doch haben sie die Allokation ihrer Beihilfen im Vergleich zu 1994-1999 nicht enorm umgeschichtet. Dies trifft nur teilweise auf den Bereich Chancen-

⁹⁴⁶ Vgl. Deutschland 2000: 21, Schweden 2000: 5f; Dänemark 2000: 5.

⁹⁴⁷ Vgl. Frankreich 2000: 5; Belgien 2000: 7; Österreich 2000: 43.

⁹⁴⁸ Dazu zählen v.a. die RL 97/81/EG, RL 1999/70/EG, RL 2002/73/EG, RL 2000/43/EG und RL 2000/78/EG.

⁹⁴⁹ Vgl. Ashiagbor 2005: 197.

⁹⁵⁰ Vgl. Strukturfonds-VO 1999: Art. 20d; EK 2000: 2.

⁹⁵¹ Vgl. EK 2000: 4f (Punkt 18).Bell 2005: 56; Hartwig 2003: 9; Axt 2000: 100; Kenner 2003: 475.

⁹⁵² Vgl. EK 2003a: 8; Ashiagbor 2005: 195; de la Porte/Pochet 2005: 358; Hartwig 2003: 8.

gleichheit zu.⁹⁵³ Als mögliche Ursachen dafür gelten das Monitoring, die Empfehlungen der EBS und die Akzentuierung des Gender-Mainstreaming-Aspekts in Art.1 der Strukturfondsverordnung von 1999.⁹⁵⁴

In der Programmperiode 2000-2006 umfassten die Sozialfondsmittel fast ein Drittel der Strukturfondsmittel insgesamt. Sie machten zu 100% die Ziel-3- und ca. 25% der Strukturfondsausgaben für die Ziel-1-Regionen aus.⁹⁵⁵ Auf die EU-15-Mitgliedstaaten waren die Finanzmittel von Sozialfonds und EQUAL folgendermaßen verteilt:

Tabelle 9: EU-15: ESF-Mittel in der Strukturfonds-Programmperiode 2000-2006

	Ziel 1 + 2 + 3			ESF		
	Strukturfonds (Mio. €)	ESF (Mio. €)	ESF in % der Strukturfonds	EQUAL (Mio. €)	ESF + EQUAL (Mio. €)	% pro Land
AUT	1522	631	41	102	733	1,2
BE	1857	1007	54	74	1081	1,7
DE	29089	11108	38	515	11623	18,6
DK	568	434	76	30	464	0,7
EL	21321	4241	20	104	4345	6,9
ES	44518	11401	26	515	11916	19,0
FIN	1873	802	43	72	874	1,4
FR	14921	6534	44	320	6854	10,9
IRL	3172	1017	32	34	1051	1,7
IT	26256	7980	30	394	8374	13,4
LU	81	40	49	4	44	0,1
NL	2700	1784	66	208	1992	3,2
PT	19179	4415	23	114	4529	7,2
SW	1919	956	50	86	1042	1,7
UK	16076	7100	44	400	7500	12,0
EU-15	185050	59449	32	3163	62612	100,0

Quelle: Eigene Berechnungen; Economix Research Consulting 2004: 73.

Die Aufstellung macht deutlich, dass in der Periode 2000-2006 der Anteil der Sozialfondsmittel an den der Strukturfonds zwischen den EU-15-Mitgliedstaaten stark variiert. Den höchsten prozentualen Anteil besaßen Dänemark (76%), die Niederlande (66%), Belgien (54%) und Schweden (50%), da sie nur wenige Regionen mit Entwicklungsrückstand und Strukturproblemen hatten und hauptsächlich die für die EBS relevanten Ziel-3-Strukturfondsbeihilfen bekamen.⁹⁵⁶ Im Gegensatz dazu erhielten Portugal und Spanien wegen ihrer großen rückständigen Regionen die meisten Strukturfondsmittel für Ziel-1- und Ziel-2-Gebiete, jedoch neben Grie-

⁹⁵³ Vgl. dazu Govecor 2004: 69; Hartwig 2007: 129.

⁹⁵⁴ Vgl. SF-VO 1999: 7; Govecor 2004: 69.

⁹⁵⁵ Vgl. EK 2001: 16.

⁹⁵⁶ Vgl. EK 2001: 21f, 30, 33.

chenland (20%) die geringsten ESF-Anteile an den Strukturfonds mit 23% (Portugal) und 26% (Spanien). Wird die Verteilung der ESF-Mittel auf die einzelnen Länder betrachtet, offenbaren sich ebenfalls große Unterschiede. Aufgrund hoher Ziel-1-Mittelzuweisungen waren Deutschland mit 18,6% und Spanien mit 19% diejenigen Länder, die an der Spitze der ESF-Beihilfen innerhalb der EU-15 standen und zusammen mehr als ein Drittel erhielten. Vergleichbar große Differenzen können auch für den EQUAL-Anteil an den ESF-Mitteln festgestellt werden. Die Spanne reicht von 13,9% in Österreich und 10,4% in den Niederlanden bis zu Griechenland mit nur 2,4%.⁹⁵⁷

Das Bild hat sich in der Periode 2007-2013 durch den Beitritt der EU-12-Länder geändert (Tab.10). Der Anteil der ESF-Beihilfen an den Strukturfonds variiert zwischen den EU-27-Mitgliedstaaten enorm. Den höchsten prozentualen Anteil besitzen Belgien (52%) und Dänemark, Irland, die Niederlande und Luxemburg mit jeweils 50%, da sie nur wenige Regionen mit Entwicklungsrückstand und Strukturproblemen haben. Zudem erhalten die vier Letztgenannten zusammen mit Finnland und Schweden nur die besonders für die EBS relevanten Ziel-2-Beihilfen.⁹⁵⁸ Da sie große rückständige Regionen besitzen, haben Griechenland (21,6%), Spanien (23,2%) und Italien (24,3%) die geringsten ESF-Anteile an den Strukturfonds in der EU-15, doch immer noch mehr als die einzelnen EU-12-Mitgliedstaaten.

Aufgrund der Größe ihrer Regionen mit einem Entwicklungsrückstand übersteigt bei den EU-12-Mitgliedstaaten lediglich bei Rumänien der ESF-Anteil an den Strukturfondsmitteln die 20%-Marke (20,5%), so dass keiner die prozentualen Anteile der EU-15-Länder erreicht. Die EU-12-Staaten erhalten bis auf die Slowakische Republik nur Ziel-1-Beihilfen. In der Periode 2007-2013 differiert die Verteilung der ESF-Mittel zwischen den einzelnen EU-27-Ländern sehr. Da sie hohe Ziel-1-Mittelzuweisungen erhalten, stehen Polen (12,87%), Deutschland (12,4%) und Spanien (10,7%) an der Spitze der ESF-Beihilfen in der EU-27, was mehr als ein Drittel ausmacht. Bis auf Portugal ist bei allen EU-15-Mitgliedstaaten (insbesondere Deutschland, Spanien, Großbritannien) im Vergleich zur Periode 2000-2006 der Anteil an den ESF-Mitteln gesunken.

⁹⁵⁷ Eigene Berechnungen nach Tabelle 9.

⁹⁵⁸ Vgl. EK 2007b.

Tabelle 10: EU-27: ESF-Mittel in der Strukturfonds-Programmperiode 2007-2013

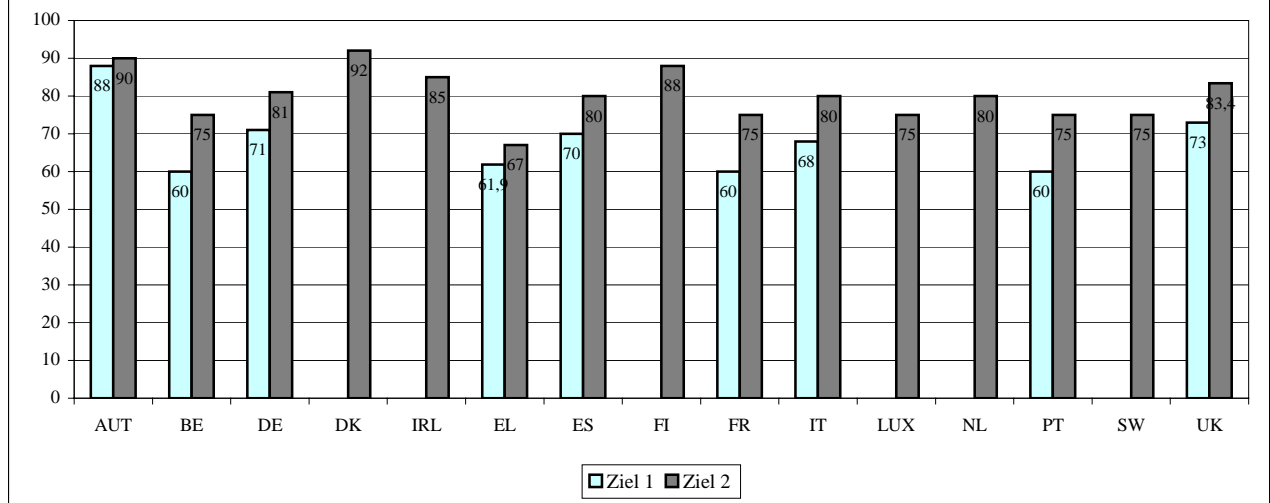
	Ziel 1+2+3			ESF
	Strukturfonds (Mio. €)	ESF (Mio. €)	ESF in % der Strukturfonds	ESF (% pro Land)
AUT	1204	524	49,6	0,7
BE	2063	1073	52,0	1,4
DE	25489	9381	36,8	12,4
DK	510	255	50,0	0,3
EL	20210	4364	21,6	5,8
ES	34658	8058	23,2	10,7
FI	1596	619	38,8	0,8
FR	13449	5395	40,1	7,1
IRL	750	375	50,0	0,5
IT	28588	6937	24,3	9,2
LUX	50	25	50,0	0,03
NL	1660	830	50,0	1,1
PT	21503	6512	30,3	8,6
SW	1626	691	42,5	0,9
UK	9891	4475	45,2	5,9
BU	6673	1185	17,8	1,6
CY	612	120	19,5	0,2
CZ	26302	3774	14,4	5,0
EE	3403	391	11,5	0,5
HU	24921	3629	14,6	4,8
Lettland	496	60	12,1	0,1
Litauen	6775	1028	15,1	1,4
MT	840	112	13,3	0,2
PL	66553	9707	14,6	12,87
RO	17976	3684	20,5	4,9
SK	11361	1500	13,2	2,0
SL	4101	756	18,4	1,0
EU-27	333260	75460	22,6	100,0

Quelle: Eigene Berechnungen, EC 2007b.

Die Mitgliedstaaten sind in der Strukturfondsperiode 2007-2013 durch das Earmarking dazu verpflichtet, 60 % ihrer Ziel-1- und 75 % ihrer Ziel-2-Zuschüsse für Kategorien einsetzen, die zentral für die Förderung des Wachstums und die Schaffung von Jobs sind. Die EU-15-Staaten haben diesbezüglich die prozentualen Vorgaben der Verordnung teilweise übererfüllt. So wollen Dänemark 92% und Österreich 90% der Ziel-2- sowie Spanien 70% und Italien 68% der Konvergenzziel-Beihilfen an den Lissabonzielen ausrichten. Die Daten deuten darauf hin, dass Mitgliedstaaten, die von Ziel-2-Zuweisungen abhängig sind, „tend to place Lisbon-oriented interventions at the centre of their strategies“.⁹⁵⁹

⁹⁵⁹ European Policy Research Centre 2006: vi.

**Grafik 3: EU-15 Earmarking der Strukturfondsbeihilfen für Ziel 1 und Ziel 2
2007-2013 (in % der Fonds insgesamt)**



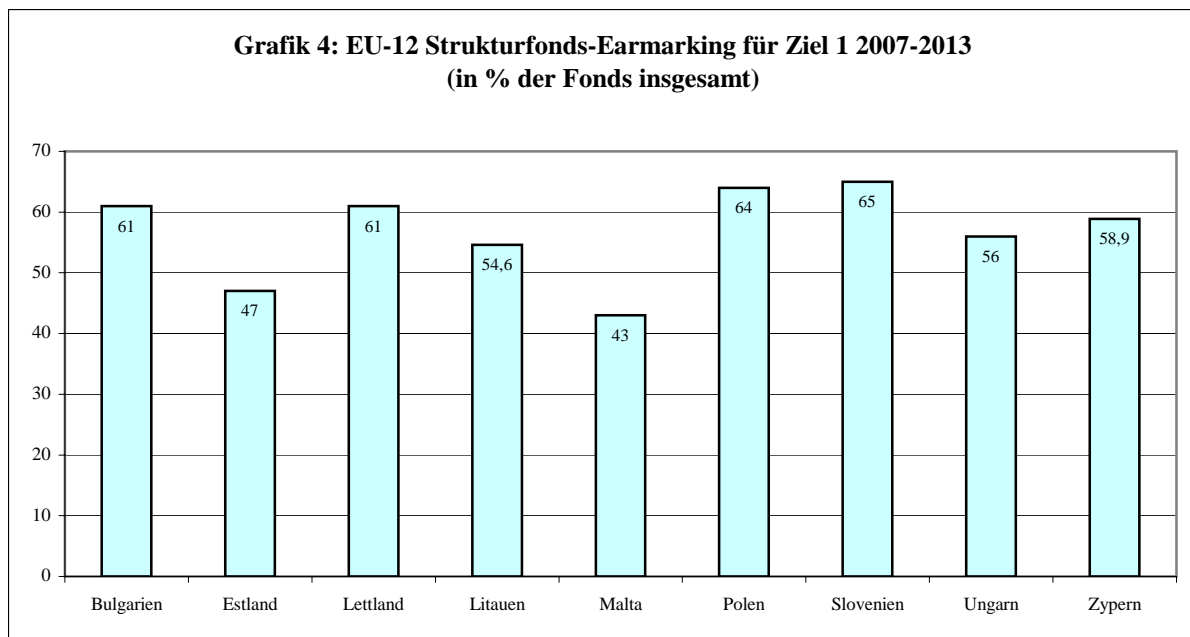
Quelle: EC 2007b. Dänemark, Finnland, Irland, Luxemburg, die Niederlande und Schweden erhalten nur Ziel-2-Beihilfen.

Insgesamt werden 2007-2013 unter dem Konvergenzziel in den schwach entwickelten Regionen der EU-27, in die über 80% der Kohäsionsmittel insgesamt fließen, 65% in Lissabon-orientierte Ziele investiert.⁹⁶⁰ Dies entspricht im Vergleich zur Periode 2000-2006 einem Zuwachs um 11%. Die Ziel-2-Regionen (Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung), die 16 % der Beihilfen ausmachen, wollen in der Periode ca. 82 % der Finanzmittel für Interventionen einsetzen, die auf Lissabon-Schwerpunkte ausgerichtet sind. Bei der Aufteilung gibt es jedoch große Unterschiede. So werden in der EU-15 gemäß der prozentualen Vorgaben für die Ziel-2-Schwerpunkte 83% und die Ziel-1-Schwerpunkte 74% der Beihilfen verwendet, in der EU-12 sind das jeweils nur 59%. Trotzdem die EU-12-Länder nicht dazu verpflichtet sind, haben sie sich an den Vorgaben orientiert, doch in unterschiedlichem Ausmaß (Grafik 4).⁹⁶¹ Es ist davon auszugehen, dass die nationalen Gegebenheiten der EU-12 dafür verantwortlich sind, jedoch auch der finanzielle Anreiz wirkt, denn „by following the policy guidelines and recommendations of the EES“⁹⁶² steigen die Chancen der Mitgliedstaaten, Strukturfondsbeihilfen zu bekommen.

⁹⁶⁰ Vgl. dazu und nachfolgend EC 2007: 4.

⁹⁶¹ Vgl. EC 2007b; EC 2007: 4.

⁹⁶² Meyer/Umbach 2007: 93.



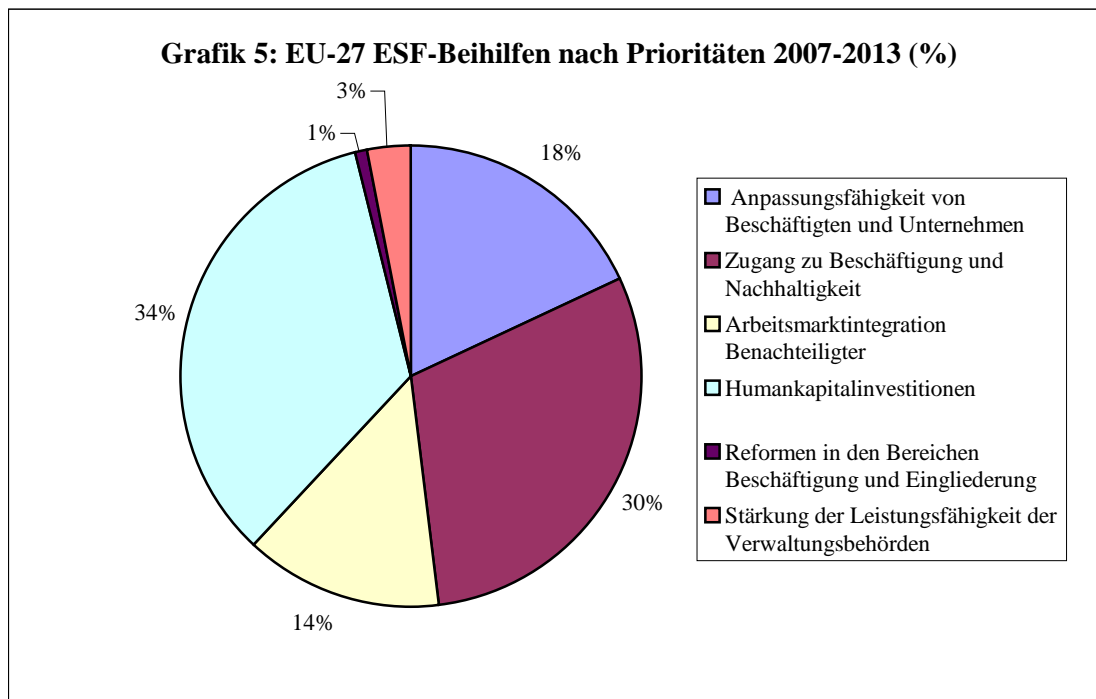
Quelle: Eigene Darstellung, EC 2007b. Die Tschechische und Slowakische Republik sowie Rumanien ohne Angaben.

Während des laufenden Programmzeitraums 2007-2013 sollen ca. 75 Mrd. € an ESF-Mitteln – das sind ca. 8% des EU-Haushalts – zur Schaffung von mehr und besseren Arbeitsplätzen eingesetzt werden.⁹⁶³ Von diesen Mitteln werden allgemein 69% für das Ziel 1 „Konvergenz“ und die restlichen 31% für das Ziel 2 „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ aufgewendet. Um die Ziele zu erreichen, fördert der ESF in der EU-27 in sechs spezifischen Bereichen Projekte und Programme zur Schaffung von Arbeitsplätzen (Grafik 5).

Es zeigt sich für die EU-27 insgesamt, dass im Förderzeitraum 2007-2013 der Hauptteil der ESF-Beihilfen für Humankapitalinvestitionen genutzt wird. Diese Investitionen dienten in der Periode davor hauptsächlich der Förderung der Beschäftigungsfähigkeit. Mit dem zweithöchsten Anteil soll der Zugang zu Beschäftigung und Nachhaltigkeit (vormals Beschäftigungsfähigkeit) gefördert werden. Die Maßnahmen des ehemaligen Schwerpunkts Chancengleichheit sind in der laufenden Strukturfondsperiode – wie in der EBS seit 2005 – in die vier Hauptschwerpunkte aufgegangen. Ein Vergleich mit der Periode 2000-2006 macht deutlich, dass es zu einer Umschichtung der Beihilfen hin zur Förderung der (ehemaligen Säule) Beschäftigungsfähigkeit gekommen ist, da diese mit den Investitionen in das Humankapital insgesamt 64% ausmachen. Dies spiegelt den Trend der EBS hin zu angebotsseitigen Instrumenten wider. Zwar ist die Aktivierung des Einzelnen wichtig, gerade bei benachteiligten Gruppen und Arbeitsmarktoutsidern, doch wird die Bedeutung der Nachfrageseite, d.h. der Strategien der Arbeitgeber für die Schaffung von Arbeitsplätzen nicht genug beachtet. Um die

⁹⁶³ Vgl. EC 2007b.

Anpassungsfähigkeit der Unternehmen zu fördern, sollen vor allem die Sozialsysteme reformiert werden (Deregulierung, Senkung der Lohnnebenkosten).



Quelle: Eigene Darstellung. Vgl. EC 2007b.

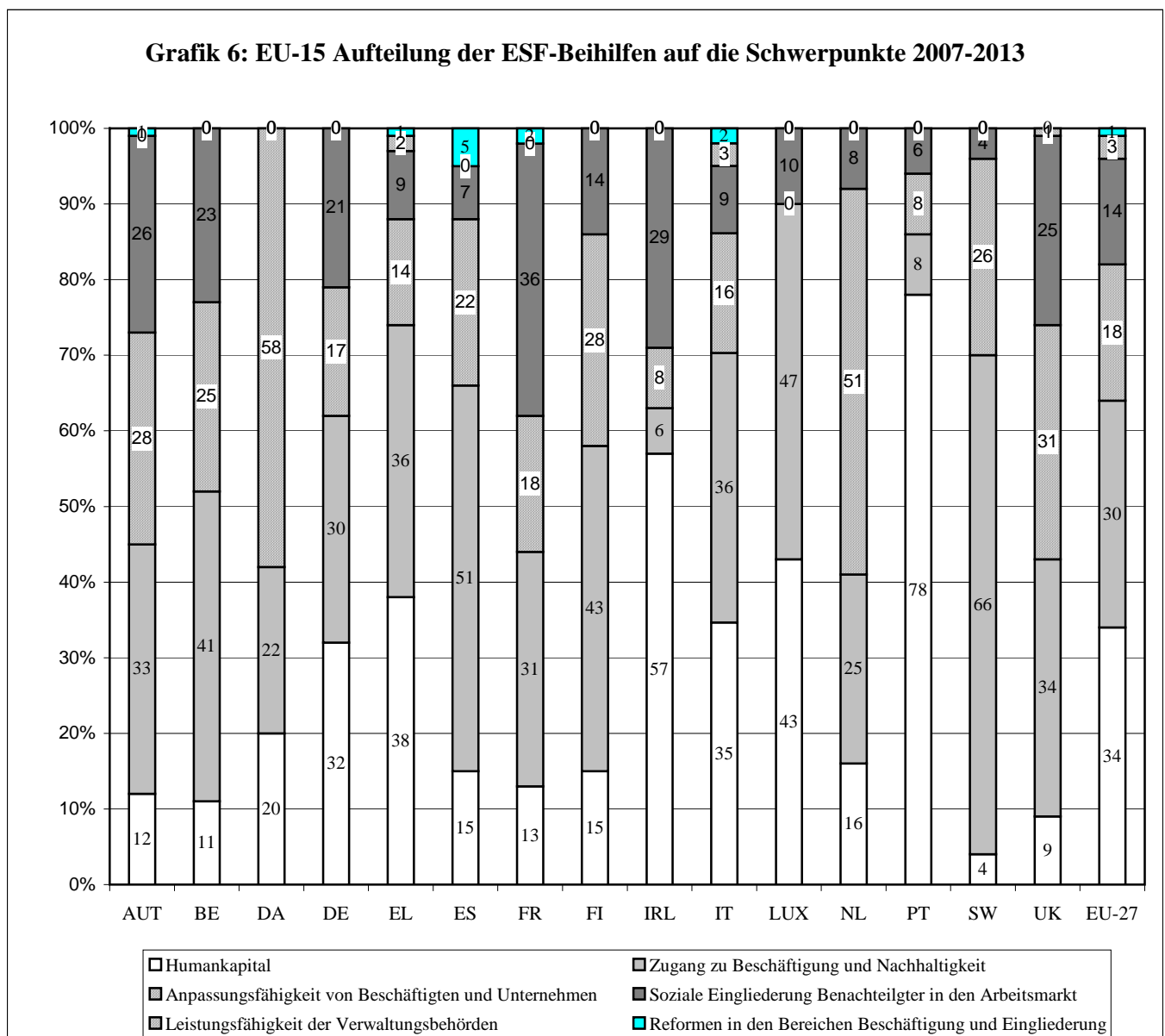
Die Aufstellung für die einzelnen Mitgliedstaaten macht deutlich, dass der Förderanteil der verschiedenen Bereiche zwischen den einzelnen Ländern stark variiert. Die Analyse der EU-15 zeigt ein gemischtes Bild. Acht Länder fördern vor allem Programme und Projekte, die darauf abzielen, den Zugang zur Beschäftigung und die Nachhaltigkeit zu verbessern.

So sollen in Österreich Maßnahmen gefördert werden, die durch lebenslanges Lernen die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmer sowie die Arbeitsmarktintegration von Geringqualifizierten, Benachteiligten und Jugendlichen fördern. Der Einklang mit der EBS wird explizit betont.⁹⁶⁴ Ähnlich sollen in Belgien Interventionen Zuschüsse erhalten, die die Beschäftigungsfähigkeit benachteiligter Gruppen fördern (Ältere, Frauen, Immigranten, Jugendliche). Außerdem sollen Diskriminierungen beim Zugang zum und auf dem belgischen Arbeitsmarkt bekämpft werden, um dessen Segmentierung abzubauen und die Chancengleichheit zu fördern.⁹⁶⁵ In Deutschland, Griechenland, Irland und Portugal stehen Humankapitalinvestitionen an erster Stelle. Portugal zielt mit seinen Interventionen darauf ab, die Anzahl der Geringqualifizierten zu verringern, um so die Inklusion in den Arbeitsmarkt, das lebenslange Lernen und

⁹⁶⁴ Vgl. AUT-NSRP 2007: 14f, 137.

⁹⁶⁵ Vgl. BE-NSRP 2007: 14, 22.

die Anpassungsfähigkeit zu fördern.⁹⁶⁶ Ähnlich argumentieren Griechenland und Deutschland mit der Förderung der Arbeitsmarktintegration Benachteiligter und der Anpassungsfähigkeit mittels Investitionen in die Humanressourcen. Gleichzeitig soll dadurch ein Leitprinzip der Lissabon-Agenda, das lebenslange Lernen, gefördert werden. Zudem verweist Deutschland darauf, dass es in der laufenden Periode 2007-2013 zu einem paradigmatischen Wechsel gekommen sei, weg von Förder- und Hilfsmaßnahmen hin zu einem mehr proaktiven, präventiven Ansatz.⁹⁶⁷

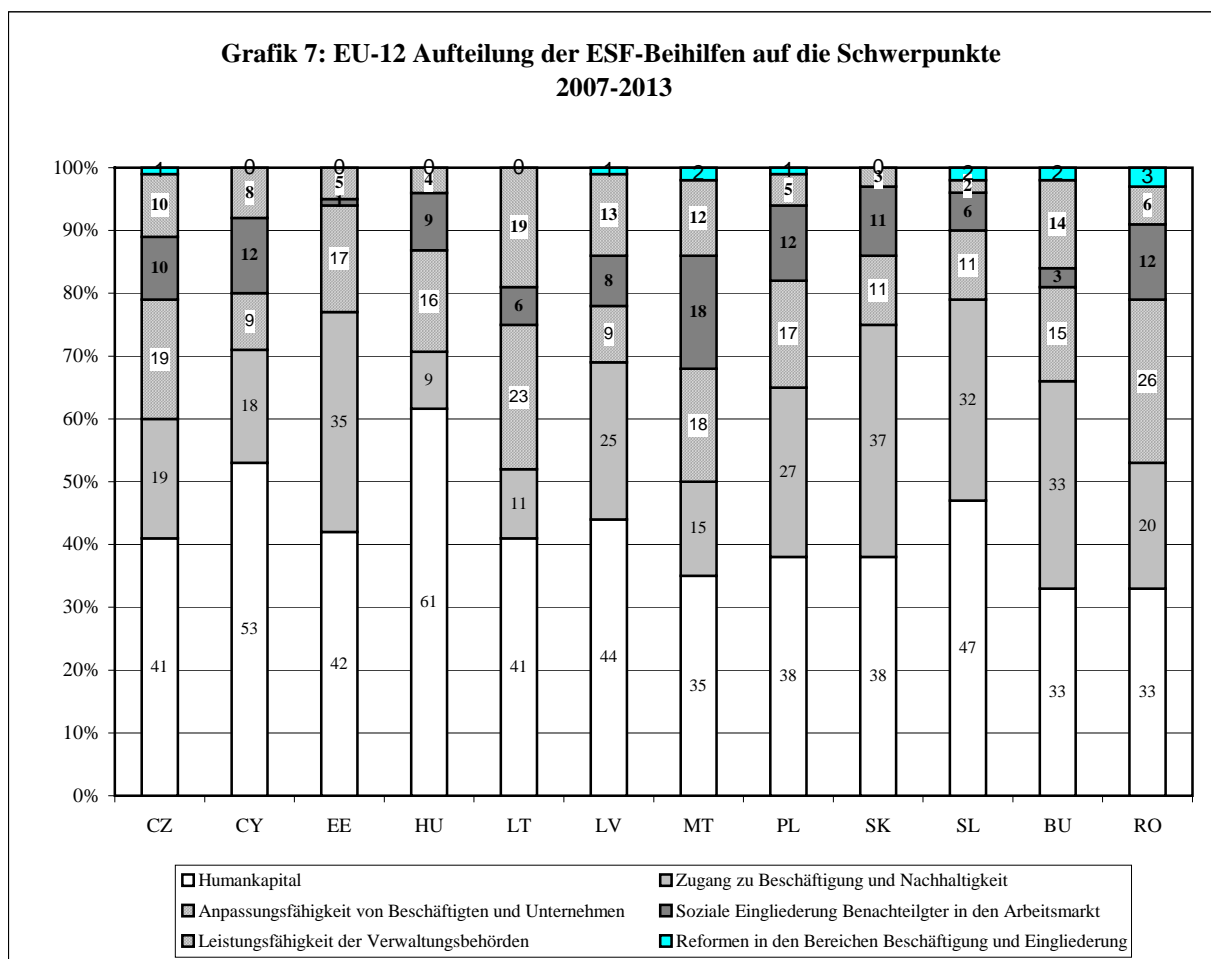


Quelle: Eigene Darstellung nach http://ec.europa.eu/employment_social/esf/members.

⁹⁶⁶ Vgl. PT-NSRP 2007: 81ff.

⁹⁶⁷ Vgl. EL-NSRP 2007: 187, 194, Annex; DE-NSRP 2007: 9, 82-91.

Der Hauptschwerpunkt der dänischen und niederländischen Programme ist die Förderung der Anpassungsfähigkeit der Beschäftigten und Unternehmen und der Ausbau des Arbeitskräftepotenzials. So will Dänemark den Auswirkungen der demografischen Entwicklung entgegenwirken und das Arbeitskräftepotenzial ausbauen (Immigranten) sowie die Arbeitskräfte länger auf dem Arbeitsmarkt halten. Dabei soll einem nachfrageseitigen, unternehmensbasierten Ansatz gefolgt werden (KMU, Neue Technologien).⁹⁶⁸ Frankreich will vor allem die soziale Eingliederung Benachteiligter in den Arbeitsmarkt durch eine aktive Arbeitsmarktpolitik fördern (Alte, Immigranten, Geringqualifizierte). Dadurch soll die strukturelle Arbeitslosigkeit und die Segmentierung des französischen Arbeitsmarktes abgebaut werden.⁹⁶⁹



Quelle: Eigene Darstellung nach http://ec.europa.eu/employment_social/esf/members

Ein deutliches Bild offenbart die Aufteilung der ESF-Beihilfen bei den Ländern, die der EU 2004 und 2007 beigetreten sind. Sie entspricht der Aufteilung für die EU-27 insgesamt. Im Vergleich zu den EU-15-Ländern handelt es sich ausschließlich um Ziel-1-Beihilfen. Den

⁹⁶⁸ Vgl. DK-NSRP 2007: 8; NL-NSRP 2007: o. A..

⁹⁶⁹ Vgl. FR-NSRP 2007: o. A..

Hauptteil der Lissabon-orientierten Finanzhilfen bilden die Humankapitalinvestitionen. Im Gegensatz zur EU-15 verwenden sie zudem einen bedeutenden Anteil für Maßnahmen, mit denen die Leistungsfähigkeit der Verwaltungsbehörden auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene gefördert werden soll. Die EK hatte mehrfach darauf hingewiesen, dass die Beitrittsländer ihre Verwaltungsbehörden leistungsfähiger gestalten sollen, damit sie die Strukturfondsbeihilfen zielgerichtet und effizient einsetzen sowie die gemeinsam vereinbarten Ziele umsetzen können. Litauen steht dabei an der Spitze und verwendet 19% seiner ESF-Beihilfen dafür, Lettland 13% und Bulgarien 14%. Bei den restlichen EU-Mitgliedstaaten verwenden nur Griechenland (2%), Italien (3%) und Großbritannien (1%) Sozialfondsmittel für diesen Schwerpunkt.

Die Analyse der schwerpunktmäßigen Aufteilung der ESF-Beihilfen hat gezeigt, dass sich diese an den EBS-relevanten Prioritäten - Förderung der Beschäftigungsfähigkeit, des Humankapitals, eines integrativen Arbeitsmarkts - orientieren, doch sind die nationalen Ziele die entscheidenden, da aufgrund der begrenzten Beihilfen oft eine Auswahl getroffen werden muss. Dies ist ein weiterer Beleg dafür, dass ein Unterschied zwischen den Dokumenten und der Umsetzung besteht. Die Staaten anerkennen die legalen Vorschriften in den Programmen oft nur als Ex-Post-Aufgabe.⁹⁷⁰ Deshalb betont die Kommission ausdrücklich, dass „Member States, with the support of the Commission, need to ensure that the cohesion policy resources genuinely concentrate on actions generating the greatest impact in terms of growth and jobs“.⁹⁷¹ Sie verweist darauf, dass der neue, abgestimmte Berichtsmechanismus von NRP und NSRP in Kombination mit den Earmarking-Vorgaben diesen Prozess begleiten und unterstützen soll. Die Analyse der legalen Ebene hat eine mögliche Ursache für die begrenzte Ausrichtung der Sozialfondsbeihilfen an den EBS-Prioritäten offenbart: Unterschiede bei der Anzahl und Ausrichtung der Ziele, was zu Reibungsverlusten führen kann. Zudem differieren die Dauer und der Rhythmus der beiden Prozesszyklen. Außerdem ist die EBS ein Top-Down- und der ESF vor allem ein Bottom-Up-Prozess bei der Umsetzung.

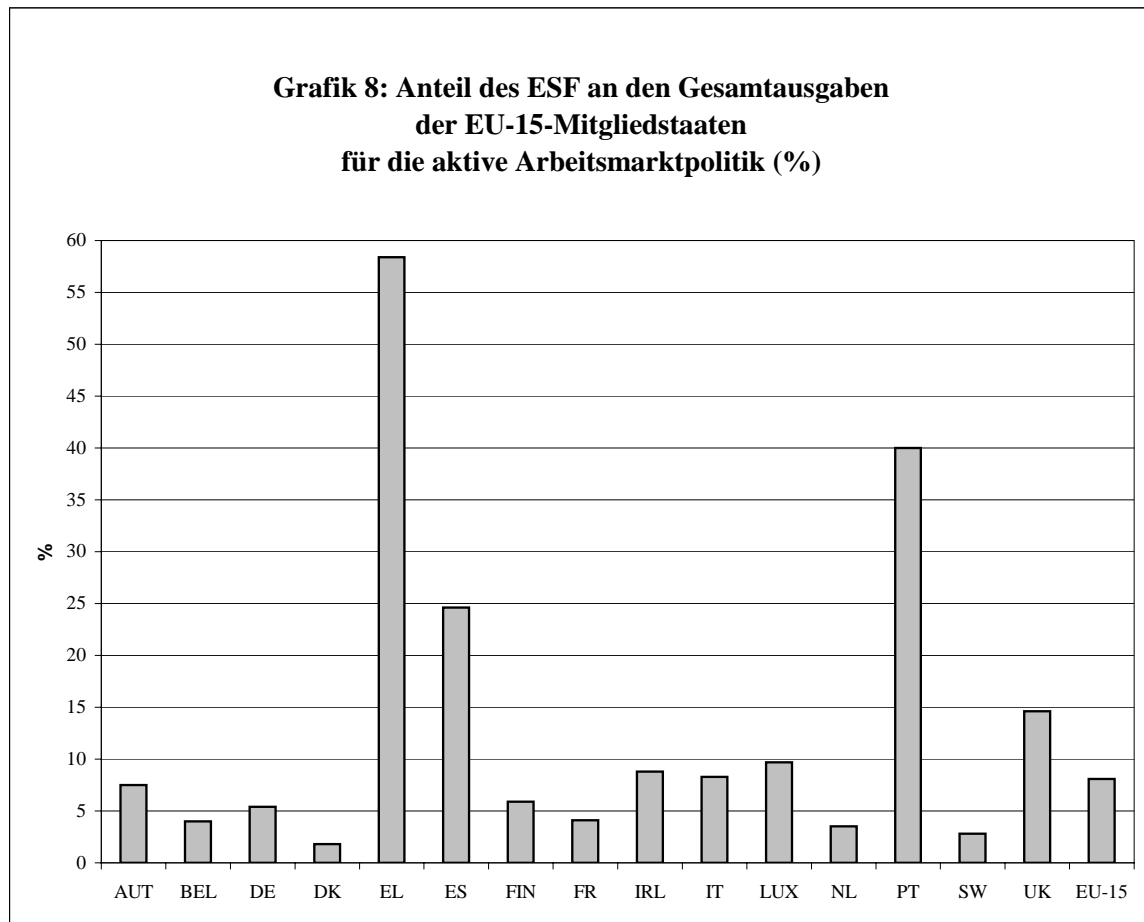
Die Höhe der ESF-Beihilfen ist jedoch allein nicht ausreichend, um Aussagen über deren Bedeutung für die nationale Umsetzung der EBS zu treffen. Dies ist mit dem ESF-Anteil an den Gesamtausgaben der EU-Mitgliedstaaten für die aktive Arbeitsmarktpolitik besser möglich. Die Kommission verweist darauf, dass zwischen 2000-2006 der Sozialfonds zum Impulsgeber für den Übergang von passiven zu aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wurde, da der ESF-Anteil an den Gesamtausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik ca. 8,1% ausmachte.⁹⁷²

⁹⁷⁰ Vgl. Hartwig 2007: 130.

⁹⁷¹ EC 2007: 5.

⁹⁷² Vgl. EK 2001: 18.

Die entsprechende Aufschlüsselung der ESF-Beihilfen für 2000-2006 zeigt große Unterschiede innerhalb der EU-15:



Quelle: EK 2001, durchschnittlicher jährlicher ESF-Beitrag in % der öffentlichen Ausgaben, eigene Darstellung.

Wie die Analyse der ESF-Programmdokumente vermuten ließ, ist der ESF-Anteil an den Gesamtausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik besonders in Spanien, Portugal und Griechenland sehr groß gewesen. Griechenland bildete mit 58,4% die Spitze, gefolgt von Portugal (40%) und Spanien (24,6%).⁹⁷³ Das enorme Ausmaß legt die These nahe, dass die Sozialfondsinterventionen in diesen Ländern zwischen 2000-2006 von sehr großer Bedeutung für die Umsetzung der EBS allgemein wie der Nationalen Aktions- und Reformpläne auf nationaler und regionaler Ebene war.⁹⁷⁴

Die Grafik macht jedoch auch deutlich, dass der ESF-Anteil an den Gesamtausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik in vielen EU-15-Mitgliedstaaten klein war. Dies kann eine weitere

⁹⁷³ Vgl. Ashiagbor 2005: 195; Cadeiras 2003: 17; Govecor 2004: 70; EK 2004: 43.

⁹⁷⁴ Lynch (2003: 14) verweist für Irland darauf, dass der ESF in den 1990er Jahren einen substanziellen Einfluss auf die irische Beschäftigungspolitik gehabt habe, da alle großen beschäftigungspolitischen Programme zu einem erheblichen Anteil mit ESF-Beihilfen kofinanziert worden seien. Damit sei in der Periode 2000-2006 nicht mehr zu rechnen, da die Finanzmittel um 50% gefallen seien, in der laufenden noch weiter.

Ursache für die geringe Verbindung zwischen Sozialfonds und EBS in dieser Zeit sein.⁹⁷⁵ Trotzdem haben die Sozialfondsmittel in den Ländern mit einem geringen Anteil an den Gesamtausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik Einfluss, da sie ein qualitatives Komplementär zu Politiken sein und mit neuartigen Instrumenten die soziale Inklusion fördern können. So ergänzt sie die Umsetzung der EBS, indem Personen unterstützt werden können, die im Rahmen der nationalen Fördersysteme leer ausgehen würden.⁹⁷⁶ Außerdem wird für den ESF immer wieder betont, dass er auf regionaler und lokaler Ebene von großer finanzieller Bedeutung ist. Aufgrund dessen hätten ostdeutsche Bundesländer ihre beschäftigungspolitischen Programme nach der Angleichung der Finanzierungskriterien der Strukturfonds an die EBS schnell und umfassend angepasst.⁹⁷⁷ Darüber hinaus hängt die Bedeutung der ESF-Investitionen auch davon ab, ob der Fokus auf der Anzahl der Förderfälle oder dem Anteil an den Gesamtausgaben liegt. Die Unterschiede können enorm sein. So betrug ersterer 2001 in Deutschland ca. 15%, der ESF-Anteil an den Gesamtausgaben aber nur 5,1%.⁹⁷⁸ Falkner verweist außerdem darauf, dass die mit dem ESF ausgeübten arbeitsmarktpolitischen Steuerungseffekte dadurch verstärkt werden können, „dass sich auch die nationalen Budgets mit ihren (Rest-) Finanzierungen an der EU orientieren, nicht zuletzt, um die nationalen Mittelrückflüsse zu steigern.“⁹⁷⁹ Das deutet darauf hin, dass Projektanträge, die abgelehnt und deshalb aus anderen Quellen finanziert werden, trotzdem an den EU-Regeln ausgerichtet sein können.

4.2.5 Zwischenfazit

Die Untersuchung hat gezeigt, dass mit der Strukturfondsreform von 1999 formal eine funktionale Verbindung zwischen dem ESF und den Zielen der EBS in das Sekundärrecht eingeführt wurde. In der laufenden Strukturfondsperiode sind die beiden beschäftigungspolitischen Steuerungsformen in den Verordnungen noch weiter miteinander verknüpft worden. Das betrifft nicht mehr nur die inhaltliche Ebene, sondern nunmehr auch die prozedurale Gestaltung (Berichte, Zyklusstruktur) und die Aufteilung der Beihilfen (Earmarking). Da jedoch weder 1999 noch 2006 sekundärrechtlich geregelt wurde, wie die funktionale Verbindung auf nationaler Ebene in den „non-formalised acquis“⁹⁸⁰ im Detail umzusetzen ist und den Mitgliedstaaten somit ein Umsetzungsspielraum bleibt, ist davon auszugehen, dass die Implementie-

⁹⁷⁵ Vgl. Govecor 2004: 70; Hartwig 2007: 130.

⁹⁷⁶ Vgl. NAP-D 2001: 76; Dänemark 2000: 5; Schweden 2000: 2ff; EK 2004: 44; Jacobsson 2005: 131; Büchs/Friedrich 2005: 259.

⁹⁷⁷ Vgl. Büchs/Friedrich 2005: 259.

⁹⁷⁸ Vgl. NAP-D 2001: 76.

⁹⁷⁹ Falkner 2003: 488.

⁹⁸⁰ Olson 2003: 516. Vgl. auch Smismans 2004: 23.

rung der auf legaler Ebene festgelegten Verknüpfung beider maßgeblich von den nationalen institutionellen Strukturen und Traditionen, den politischen Faktoren und besonders den Präferenzen und strategischen Interessen der EU-Mitgliedstaaten bestimmt wird.

Darüber hinaus hat die Analyse ergeben, dass aufgrund des starken Einflusses der Kommission während der Formulierungsphase des ESF-Prozesses die Mitgliedstaaten eine Verbindung von EBS und ESF auf strategischer Ebene billigen. Diese Akzeptanz spiegelt sich in den Programmdokumenten und in den Nationalen Aktionsplänen und Reformprogrammen wider. In letzteren stimmen die dargestellten Ziele und Maßnahmen meist mit den ESF-Programmen überein.⁹⁸¹ Jedoch deutet bei der strategischen Umsetzung der rechtlichen Vorgaben vieles darauf hin, dass die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten oft bereits beschlossene Maßnahmen so darstellen, als wären sie eine Reaktion auf die gemeinsam festgelegten Strategien und beschäftigungspolitischen Empfehlungen. Dadurch wollen sie eine negative Öffentlichkeit (Monitoring, Berichte, Empfehlungen) verhindern.⁹⁸² Außerdem gibt es teilweise Unterschiede bei der Kohärenz zwischen den ESF-Programmdokumenten und deren Umsetzung. Dies liegt darin begründet, dass es neben der EBS und den ESF-Beihilfen andere exogene und endogene Faktoren gibt (sozioökonomischer Kontext, Rechtsrahmen, strategische Interessen der Akteure, Neuwahlen etc.), die von großer Bedeutung für die Entscheidungen der Regierungen der EU-Mitgliedstaaten sind. Somit sind die Darstellungen der Mitgliedstaaten sehr kritisch zu hinterfragen.

Der im Vergleich zur Formulierungsphase geringere Einfluss der Kommission während der Implementierungsphase scheint sich im Grad der funktionalen Verbindung widerzuspiegeln. Dies legt die These nahe, dass es i.S. des soziologischen Institutionalismus noch zu keinem Wandel bzw. keiner Konvergenz der Präferenzen, Normen und Werte der Regierungen der EU-Mitgliedstaaten gekommen ist.

Die Beschäftigungsstrategie bildet einen konzeptionellen Bezugsrahmen für die inhaltliche und strategische Dimension des Sozialfonds. Dieser ist allein schon deshalb von großer Bedeutung für das europäische Beschäftigungsregime, weil nur er direkte Beihilfen für einzelne Personen hinsichtlich ihrer Arbeitsmarktintegration zur Verfügung stellt und zugleich eine Rolle bei der Implementierung und Unterstützung der Beschäftigungsstrategie in den Mitgliedstaaten spielt.⁹⁸³

Zwar ist die Ebene der Formulierung ein Beleg dafür, dass die EU-Mitgliedstaaten einer verstärkten Verbindung von EBS und ESF allgemein zustimmen, doch hat die Analyse auch ge-

⁹⁸¹ Vgl. Govecor 2004: 71.

⁹⁸² Vgl. u.a. für Schweden und Dänemark Jacobsson 2005: 107-136; Büchs/Friedrich 2005.

⁹⁸³ Vgl. EK 2004: 43.

zeigt, dass sich dies in ihrem administrativen System nur wenig ausdrückt. Es konnten auf der administrativen Ebene erst in begrenztem Ausmaß Belege für eine Verknüpfung von EBS und ESF gefunden werden. Auf horizontaler Ebene gibt es insbesondere informelle Kontakte zwischen und innerhalb der zuständigen Ministerien bei der Formulierung sowie Verbindungen beim Monitoring und der Evaluierung beider Prozesse. Außerdem ist es zur Gründung formaler Gremien gekommen, die sich intensiv um die Verknüpfung von ESF und EBS kümmern. Auf der vertikalen Ebene ist es bei der Erarbeitung der Programme oft zu legal nicht vorgeschriebenen, informellen Verhandlungen zwischen der EK und den Mitgliedstaaten und - auf Druck der Kommission - teilweise zu einer Zusammenarbeit der betroffenen regionalen und nationalen Verantwortlichen gekommen.

Aufgrund dessen ist davon auszugehen, dass der Fakt, dass die Ziele der EBS in die NSRP und Sozialfondsprogrammdokumente aufgenommen worden sind, wenn überhaupt, dann darauf hindeutet, dass es bei den Mitgliedstaaten zu einem „gradually [...] shift of expectations and loyalties“⁹⁸⁴ gekommen ist. Es handelt sich somit um einen funktionalen und politischen Spillover. Eine Ursache für diese nur graduelle Entwicklung ist, dass sowohl der ESF als auch die nationalen Beschäftigungspolitiken aufgrund sehr langer Traditionen von einer ausgeprägten Pfadabhängigkeit geprägt sind.⁹⁸⁵ Da der ESF aber Informationen generiert, kann dies langfristig zur Adaption von Prinzipien und Werten führen, was sich dann auch in der Rechtsetzung der EU und der EBS niederschlagen kann.⁹⁸⁶

Der ESF fördert besonders mittels finanzieller Anreize die Integration der beiden Strukturen. Die Analyse der Beihilfen hat gezeigt, dass die ESF-Finanzzuweisungen in den EU-12-Ländern von großer Bedeutung sind und in den EU-15-Kohäsionsländern einen großen Anteil an den Gesamtausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik ausmachen. Aufgrund dessen ist die These zutreffend, dass die Beihilfen in diesen Ländern eine bedeutende Rolle bei der Umsetzung der EBS spielen. Für die anderen Länder ist davon auszugehen, dass die Finanzzuweisungen dort zumindest indirekt durch die Programmanträge und auf qualitativer Ebene von Bedeutung sind.

Die Kommission hat hervorgehoben, dass eine intensivere funktionale Verknüpfung von EBS und ESF dafür sorgt, dass die Beschäftigungsstrategie an Bekanntheit und Öffentlichkeit gewinnt, weil der dezentrale, projektbasierte Sozialfondsansatz unterschiedliche Akteure der regionalen Ebene mit einbezieht.⁹⁸⁷ Danach könnte die funktionale Verknüpfung beider Pro-

⁹⁸⁴ Govecor 2004: 71. Vgl. Olson 2003: 519.

⁹⁸⁵ Vgl. dazu u.a. Rittberger/Stacey 2003: 1020-1032; Peters 1999: Kapitel 4.

⁹⁸⁶ Vgl. Hervey 2006: 19.

⁹⁸⁷ Vgl. EK 2004: 44.

zesse eine Antwort und ein Mittel sein, der oftmals an der Beschäftigungsstrategie geäußerten Kritik, ein Instrument der Ministerialbürokratie zu sein und unbemerkt von einer breiten Öffentlichkeit abgewickelt zu werden, zu begegnen. Jedoch sollte berücksichtigt werden, dass die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten eine Gate-Keeper-Funktion haben, da sie die regionalen und lokalen Akteure auswählen.⁹⁸⁸ Zudem hat die Analyse mehrfach gezeigt, dass die Regierungen oft Rationalitäten folgen, die jenseits der Problemlösungslogik des Multi-Level-Governance-Ansatzes liegen.⁹⁸⁹ Außerdem wurde deutlich, dass die EBS seit der Integration in die Lissabon-Strategie 2005 weiter an Öffentlichkeit verloren hat, da seither in den meisten Nationalen Reformprogrammen und NSRP fast nur noch von der Lissabon-Strategie gesprochen wird. Die EBS ist diesbezüglich fast unsichtbar geworden.

In der Untersuchung ist das große Interesse der Kommission an einer ESF-EBS-Verbindung deutlich geworden. Ihr Ansatz, Einfluss auf die beiden Politikbereiche zu nehmen, hat sich dahingehend entwickelt, dass sie verstärkt versucht, die beiden EU-Politiken Beschäftigungs- und Strukturpolitik gezielt zu koordinieren, indem sie den Regelungsrahmen anpasst und die beiden inhaltlich und institutionell stärker aufeinander abstimmt.⁹⁹⁰ Zudem fördert sie den Aufbau von Partnerschaften (Stärkung des Sozialen Dialogs). Dadurch werden die Regierungen übergangen und deren Machtposition geschwächt. Da die EK über mehr Ressourcen (Informationen, Finanzen, Personal) als die subnationalen Akteure verfügt, nimmt ihr Einfluss innerhalb des Politikprozesses zu. Insgesamt ist davon auszugehen, dass ihr großes Interesse an einer funktionalen EBS-ESF-Verknüpfung darin begründet ist, dass ihre Position im Strukturfondsbereich, der „supranational sphere of policy-making“,⁹⁹¹ machtvoller als bei der Beschäftigungsstrategie ist und folglich der EK-Einfluss auf die Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten mittel- bis langfristig indirekt durch eine intensivere Verknüpfung beider Governance-Formen erheblich vergrößert werden könnte.

Dahingegen sind für die EU-Mitgliedstaaten Vorteile und zusätzliche Gewinne kurzfristig kaum zu erzielen. Da die politischen Kosten eines Politikwandels für sie zudem sehr groß sind, ist eine weitere Integration auf supranationaler Ebene nicht leicht.⁹⁹² Wie oben dargestellt, geht es bei der Beschäftigungspolitik immer auch um die Frage der Kompetenz und der Macht. Es ist eher davon auszugehen, dass sich die Mitgliedstaaten weiteren Verknüpfungen widersetzen bzw. diese auf nationaler Ebene unterlaufen, auch wenn sie die potenziellen intermodalen Synergien von ESF und EBS anerkennen. Aufgrund dessen ist die weitergehende

⁹⁸⁸ Vgl. ausführlich zum Thema Partizipation u.a. Nauerz 2004; de la Porte/Pochet 2005; Kilpatrick 2006.

⁹⁸⁹ Vgl. Jacobsson 2005: 119; Mayntz 2004: 8.

⁹⁹⁰ Vgl. IP/05/388.

⁹⁹¹ Hartwig 2003: 3.

⁹⁹² Vgl. Ashiagbor 2005: 197; Govecor 2004: 72.

Verzahnung in der laufenden Strukturfondsperiode nur mit der geänderten Problemsituation durch die Erweiterung der EU auf 27 Mitgliedstaaten, in der die Probleme kollektiven Handelns um ein Vielfaches höher sind, zu erklären. Es ist davon auszugehen, dass die sekundärrechtlichen Modifikationen (Verfahren, Bericht, Earmarking etc.) die Transaktions- und Kooperationskosten senken. Zudem kann so von unwilligen Mitgliedstaaten ein gewisses Maß an Einhaltung der getroffenen Vereinbarungen gesichert werden.⁹⁹³

5. Schlussbetrachtung

In diesem Kapitel werden die wichtigsten Ergebnisse der Untersuchung des europäischen Beschäftigungsregimes hinsichtlich der Entwicklung des Verhältnisses der verschiedenen Governance-Formen (Arbeitsrecht, EBS, ESF) zueinander zwischen 1997-2007 zusammengefasst. Die Leitfragen der Analyse waren, wie sich das funktionale Verhältnis zwischen den separat in das Beschäftigungsregime eingeführten Governance-Formen im Verlauf von zehn Jahren entwickelt hat und ob sich durch die Entwicklung das Machtverhältnis zwischen den Akteuren geändert hat.

Die Antwort auf diese Fragen wird nachfolgend dargelegt, indem die Ergebnisse bezüglich der aufgestellten Thesen zusammengefasst und die in Kapitel 2 differenziert dargelegten theoretischen Annahmen im Hinblick auf ihren Erklärungsgehalt erörtert werden.

Die Entwicklung des Beschäftigungsregimes hin zu einer Ex-Post-Teilintegration

Das Hauptergebnis der vorliegenden Analyse des europäischen Beschäftigungsregimes ist, dass es im Zuge der Koexistenz von neuen und distributiven Governance-Formen sowie der klassischen Gemeinschaftsmethode über einen Zeitraum von zehn Jahren zu einer teilweisen Ex-Post-Integration dieser Formen gekommen ist. Es kam jedoch nicht zu einer kompletten Integration im Sinne einer Harmonisierung des Politikfeldes. Jedoch haben Modifikationen innerhalb einzelner Governance-Formen (z.B. Empfehlungen und NRP-Entwicklung der EBS, NSRP und Earmarking beim ESF) und geänderte Strategien und Ansätze besonders auf Seiten der Kommission dazu geführt, dass sich die Positionen der einzelnen Akteure gewandelt haben und es insgesamt zu einem indirekten Kompetenzzuwachs der Kommission gekommen ist.

Es hat sich ein Interaktionsmuster herausgebildet, indem legale Regulierungen (Richtlinien), die EBS und der ESF, obwohl sie separat implementiert wurden und unabhängig voneinander

⁹⁹³ Vgl. Tömmel 2005: 64.

arbeiten, zunehmend hinsichtlich gleicher, weit gefasster Ziele (z.B. Förderung der Erwerbstätigkeit, Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt, Humankapitalinvestitionen, integrativer Arbeitsmarkt) sich überlappende Funktionen ausüben, die sich intensivieren und komplementieren. Dies vollzog sich, obwohl die EBS-Instrumente ursprünglich „particularly suited to the area of employment or labour market *policy* (i.e. job creation and combating unemployment), legislation (hard law) [...] more suited for the creation of employment *rights* intended to protect workers“.⁹⁹⁴ Mittlerweile hat sich das Beschäftigungsregime dahingehend entwickelt, dass die einzelnen Governance-Formen „increasingly refer to each other and are evolving towards a more integrated system“.⁹⁹⁵ Das europäische Beschäftigungsregime ist immer mehr zu einem hybriden, komplementären Regime geworden.

Bis auf eine (Arbeitszeitrichtlinie 1993) konnten in allen untersuchten Richtlinien indirekte Bezüge (Ziele, Inhalt, Strategie) zur EBS nachgewiesen werden. Bei der Ausnahme hat sich aufgrund inhaltlicher Übereinstimmungen mit der EBS gezeigt, dass sie eine Blaupause für deren Inhalt war. Zudem gab es bei vier Richtlinien direkte Bezugnahmen.

Die nachgewiesenen inhaltlichen Kongruenzen und die Übereinstimmungen bei den Prioritäten und Zielen legen die Annahme nahe, dass die EBS einen konzeptionellen Bezugsrahmen für die Umsetzung und Interpretation der Richtlinien bildet. Folglich komplementiert die Beschäftigungsstrategie mit ihren Steuerungsinstrumenten (Leitlinien, Berichte, Empfehlungen) die Transposition und Umsetzung der Richtlinien (Post-Law-Funktion) und gestattet durch die eigene institutionelle Ausgestaltung (Iteration, Indikatoren, Benchmarks, Peer Review) regelmäßige Reflektionen der Umsetzung und die Überprüfung der mit den Richtlinien geteilten Ziele (Para-Law-Funktion).⁹⁹⁶ Zudem hat die Analyse der Rassen- und Rahmenrichtlinie gezeigt, dass es innerhalb des EBS-Rahmens möglich ist, auf neue Entwicklungen und Probleme, die die Richtlinien thematisch betreffen, mit passenden Strategien, Instrumenten und Maßnahmen zu reagieren. Im Rahmen der Beschäftigungsstrategie können die in den Richtlinien aufgrund eines fehlenden Konsenses im Rat oder der Abstimmungsregel nicht aufgenommen Themen zumindest auf die europäische Agenda gesetzt und die EU-Mitgliedstaaten zu entsprechenden Maßnahmen gedrängt werden.

Zudem wurde deutlich, dass die Richtlinien die EBS dahingehend unterstützen, dass sie deren Schwerpunkte durch das Setzen von Prioritäten verstärken und durch die Festlegung von Mindeststandards den verbindlichen Rahmen setzen. Diese dürfen die für die Umsetzung der

⁹⁹⁴ Barnard 2006: 61. Im Original hervorgehoben.

⁹⁹⁵ Kilpatrick 2006: 11. Vgl. Trubek et al. 2006: 24; Trubek/Trubek 2005a: 362ff.

⁹⁹⁶ Vgl. Bell 2005: 71.

EBS-Ziele gewählten Instrumente und Strategien nicht unterschreiten.⁹⁹⁷ Die Bedeutung der Richtlinien als legales Sicherheitsnetz des Regimes hat seit der Inkorporation der EBS in die Lissabon-Strategie weiter zugenommen, da die EBS seither zunehmend vom Wachstums- und Flexibilisierungsdiskurs der Lissabon-Strategie bestimmt wird.

Folglich gibt es ein wechselseitiges Verhältnis zwischen der EBS und dem europäischen Arbeitsrecht. Die Beschäftigungsstrategie ist der konzeptionelle Bezugsrahmen für den arbeitsrechtlichen Acquis und kann dortige thematische Auslassungen im Nachhinein ausfüllen. Daneben gibt es Anzeichen dafür, dass durch die Peer-Review-Verfahren, das Monitoring und die Deliberation in der EBS bei den politischen Entscheidungsträgern kognitive Lernprozesse initiiert werden, die langfristig dazu führen können, dass das bestehende EU-Arbeitsrecht gemäß der Erkenntnisse aus diesen Lernprozessen novelliert wird. Gleichzeitig konstituiert das europäische Arbeitsrecht für die Instrumente und Maßnahmen der EBS den verbindlichen Rechtsrahmen und beschränkt sie.⁹⁹⁸ Dies trifft vor allem auf das Thema Antidiskriminierung zu, da die sozialen Grundprinzipien der EU-Ebene in den letzten Jahren „extends to removing obstacles to labour market participation for socially excluded groups.“⁹⁹⁹

Die EBS besitzt für die EU-Beschäftigungspolitik somit eine Post- und Para-Law-Funktion. Da sie durch die Lernprozesse der Entscheidungsträger auch den Boden für zukünftige Rechtsetzungen bereitet, kann die EBS langfristig auch eine Prä-Law-Funktion ausfüllen (kognitive Ebene). Aufgrund der Funktionen der weichen EBS-Steuerungsinstrumente ist Sendens These zuzustimmen, dass das Soft Law für die graduelle Entwicklung des „Community substantive law“¹⁰⁰⁰ von Bedeutung ist.

Mit der ersten Strukturfondsreform (1999) nach der EBS-Einführung wurde in das Sekundärrecht eine formale funktionale Verbindung zwischen dem ESF und der EBS eingeführt, die in der laufenden Strukturfondsperiode durch prozedurale Reformen und die Einführung des Earmarking noch verstärkt wurde. Durch Letzteres werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, ihre ESF-Beihilfen schwerpunktmäßig für die Umsetzung der EBS-Ziele einzusetzen. Dazu zählen besonders solche NRP-Maßnahmen, die eine Reaktion auf die beschäftigungspolitischen Empfehlungen sind. Der EK-Einfluss auf die nationale Beschäftigungspolitik hat durch diesen Ressourcenzuwachs zugenommen. Die Kommission als Kompetenzmaximierer¹⁰⁰¹ hat dies auf dem „Umweg“ des ESF geschafft.

⁹⁹⁷ Vgl. Trubek/Trubek 2006: 5.

⁹⁹⁸ Vgl. Smismans 2005: 220; Ashiagbor 2005: 146; Jacobsson 2004: 361; Bercusson 2001: 121.

⁹⁹⁹ Barnard 2006: 61.

¹⁰⁰⁰ Senden 2004: 461.

¹⁰⁰¹ Vgl. Pollack 2003: 323.

Da mit den Sozialfondsmitteln neben Humankapitalinvestitionen oft Projekte gefördert werden, die der Arbeitsmarktintegration von Benachteiligten (Frauen, Ältere, Jugendliche) dienen und damit die Chancengleichheit und Gleichbehandlung auf dem Arbeitsmarkt fördern und die geschlechtsspezifische Segmentierung des Arbeitsmarktes abbauen helfen, dient der ESF auch der Umsetzung der Richtlinien.

Die legalen Vorgaben haben jedoch nicht zu einer kompletten Integration von EBS und ESF geführt. Die statistische Analyse der NAP/NRP wie deren Textanalyse und die der ESF-Dokumente hat gezeigt, dass die Mitgliedstaaten den legalen Vorgaben in ihren Dokumenten in ungleichem Maß nachkommen. Sie stellen die funktionale Verbindung und Kohärenz der ESF-Interventionen und EBS-Maßnahmen dar, doch lässt sich die Kohärenz bei der praktischen Umsetzung der Programme nur begrenzt wiederfinden, so dass die Äußerungen in den Dokumenten oft nur politische Statements sind. Eine weitere Ursache dafür ist, dass die Mitgliedstaaten seit der EBS-Reform von 2005 ihre eigenen Prioritäten für die NRP festlegen können. Ihre Position in der EBS hat zugenommen. Aufgrund fehlender Vorgaben unterscheiden sich die Darstellungen sehr stark und sind nur schwer miteinander zu vergleichen.

Folglich deutet die Aufnahme der EBS-Ziele in die ESF-Programmdokumente darauf hin, dass die Mitgliedstaaten lediglich den legalen Vorgaben folgen und sie ein Ergebnis der Abstimmungsprozesse mit der Kommission während der Formulierungsphase der EBS- und ESF-Programme sind. Die Erwartungen und Loyalitäten der Mitgliedstaaten haben sich nur graduell verändert, nicht aber ihre Werte und Überzeugungen, so dass es sich um ein instrumentelles Lernen i.S. des politischen Spillover und in erster Linie um einen funktionalen Spillover handelt.¹⁰⁰² Die Mitgliedstaaten sind gegen eine zunehmende Beeinflussung der in ihrer Kompetenz liegenden Beschäftigungspolitik durch die Kommission, was aus der stärkeren Verbindung beider folgen würde.

Dies wird dadurch gestützt, dass es in den EU-27-Ländern fast keine transformativen Veränderungen der administrativen Strukturen von EBS und ESF in Form neuer Institutionen und formaler Verbindungen beider gibt. Es ist vor allem zu inter- und intraministeriellen Kooperationen der zuständigen Beamten in den Mitgliedstaaten während der Formulierungsphase der NAP/NRP und NSRP und bei deren Evaluierung gekommen. Zudem gibt es während der Formulierungsphase zunehmend informelle Abstimmungen zwischen der Kommission und den zuständigen Behörden der EU-Staaten. Für weitergehende Verknüpfungen der beiden Verwaltungsstrukturen sind die bestehenden nationalen Institutionen zu robust, um aufgrund weicher

¹⁰⁰² Vgl. Govecor 2004: 71; Olson 2003: 519.

Steuerungsinstrumente (Empfehlungen, EK-Mitteilungen) geändert zu werden.¹⁰⁰³ Zudem sind die Präferenzen und Interessen der Akteure und nationale Faktoren bedeutsam.

Die Bedeutung des Sozialfonds für das europäische Beschäftigungsregime basiert vor allem auf seiner konditionalen Bereitstellung von Finanzmitteln.¹⁰⁰⁴ So machen die ESF-Beihilfen in den südlichen Ländern der EU-15 einen großen Anteil an den staatlichen Gesamtausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik aus, so dass davon auszugehen ist, dass sie dort sehr wichtig für die Umsetzung der EBS sind. Die ESF-Interventionen werden zunehmend an den EBS-Schwerpunkten ausgerichtet. Es hat sich jedoch gezeigt, dass diesbezüglich oft eine Diskrepanz zwischen den Programmen und deren Implementierung besteht, da oft national bestimmte Maßnahmen als von der EBS oder dem ESF bestimmt dargestellt und sie nicht zu „intended plans for future action in line with EU guidelines“¹⁰⁰⁵ wurden. Außerdem erhalten einige Länder zwar hohe Summen, doch müssen sie trotzdem eine Auswahl treffen, da sie nicht für alle nationalen beschäftigungspolitischen Projekte und Maßnahmen reichen.

Die Beschäftigungsstrategie ist bei der funktionalen Verknüpfung der Governance-Formen innerhalb des Regimes von zentraler Bedeutung. Dies basiert auf ihrer „Brückenfunktion“ zwischen dem europäischen Arbeitsrecht und dem ESF. Dabei geht es insbesondere um die Bereitstellung eines konzeptionellen Bezugsrahmens für die Umsetzung der Richtlinien und Verordnungen. Mit den EBS-Instrumenten können die Mitgliedstaaten den ihnen verbleibenden Transpositionsspielraum der Richtlinien und die strategische Ausrichtung der Sozialfondsinterventionen füllen und gestalten. Die Kommission nutzt die beschäftigungspolitischen Empfehlungen und Gemeinsamen Beschäftigungs- und Jahresberichte, um zu prüfen, inwieweit die Richtlinien umgesetzt werden bzw. darauf zu drängen und auch, ob die ESF-Beihilfen zur Umsetzung der beschäftigungspolitischen EBS-Ziele genutzt werden. Gleichzeitig werden die Sozialfondsbeihilfen zur Finanzierung von Maßnahmen genutzt, mit denen auf die beschäftigungspolitischen Empfehlungen reagiert wird.¹⁰⁰⁶ Im Verlauf der Entwicklung hat sich somit die Anreizstruktur der EBS geändert (Programmabstimmung, strategische Nutzung des ESF). Folglich hat die EBS als weiche Governance-Form mit ihrer Post- und Para-Law-Funktion weder das harte Recht substituiert noch das Gefüge des Beschäftigungsregimes geschwächt, „but perfect them“.¹⁰⁰⁷ Innerhalb des Regimes gibt es neue Ansätze bei der inhaltlichen und strategischen Ausrichtung der einzelnen Governance-Formen inklusive ihrer Verknüpfung untereinander. Zudem wurde deutlich, dass die Akteure ihre Taktik und Ansätze

¹⁰⁰³ Vgl. Meyer/Umbach 2007: 115.

¹⁰⁰⁴ Vgl. Kilpatrick 2006: 7.

¹⁰⁰⁵ Meyer et al. 2007: 213.

¹⁰⁰⁶ Vgl. Meyer et al. 2007: 215.

¹⁰⁰⁷ Peters/Pagotto 2006: 2.

gemäß veränderter Kontextbedingungen modifiziert haben, um ihre Position im Regime auszubauen (EK), zu stärken bzw. gegen eine Beeinflussung abzusichern.

Nachfolgend wird der Erklärungsgehalt der theoretischen Annahmen erörtert und in diesem Zusammenhang gezeigt, warum die beschriebenen integrativen Dynamiken zu keinen weitergehenden Veränderungen im Beschäftigungsregime geführt haben.

Die theoretischen Annahmen

In Kapitel 2 wurden die Integrationstheorien Neofunktionalismus, Intergouvernementalismus und MLG-Ansatz hinsichtlich ihrer Hypothesen bezüglich der Entwicklung des europäischen Beschäftigungsregimes zu einem teilweise integrierten, hybriden System diskutiert. Es wurden verschiedene Faktoren herausgearbeitet, die einen entscheidenden Einfluss auf diese Entwicklung gehabt haben sollten. In den nächsten Abschnitten wird anhand der Ergebnisse der Analyse dargestellt, welchen Erklärungsgehalt diese Faktoren haben.

- 1. Neofunktionalismus: Aufgrund funktionaler Spillover-Prozesse ist es zur Integration von EBS, ESF und EU-Arbeitsrecht gekommen, da sie miteinander verbundene Teilbereiche sind. Die EBS hat zu instrumentellen Lernprozessen der Eliten geführt (politischer Spillover), aufgrund derer sich ihre Einstellung bezüglich der Verknüpfung von EBS und ESF geändert hat und sie dieser begrenzt zustimmen. Aufgrund der Vermittlerrolle der EK zwischen den Akteuren und u.a. ihrer Strategie, in Paketlösungen die Verknüpfung von EBS und ESF einzubauen, ist es zu dieser gekommen (kultivierter Spillover).*

Die Analyse hat gezeigt, dass die Diversifikation der beschäftigungspolitischen Ziele (z.B. soziale Inklusion benachteiligter Gruppen, Abbau der Segmentierung des Arbeitsmarktes, Humankapitalinvestitionen) und Problemlagen auf der europäischen Ebene ein Set unterschiedlicher Regulierungstechniken notwendig gemacht hat, was nicht nur das institutionelle Design der Richtlinien beeinflusst, sondern auch zu einem Trend hin zur Integration der verschiedenen Governance-Formen geführt hat.¹⁰⁰⁸ Die Komplexität der Probleme und die gleichen Ziele haben einen funktionalen Spillover-Prozesse induziert, aufgrund dessen die Richtlinien, der Sozialfonds und die EBS im europäischen Beschäftigungsregime teilweise in eine mehrteilige Strategie integriert worden sind.

¹⁰⁰⁸ Vgl. Kilpatrick 2006: 11.

Die Mitgliedstaaten haben eine stärkere Verbindung von EBS und ESF bisher meist kritisch gesehen und ambivalent agiert, da dies eine EK-Eingriffsmöglichkeit in ihr Kompetenzgebiet in sich birgt. Die Analyse der NAP/NRP und der Strukturfondsprogrammdokumente deutet darauf hin, dass die weitergehende Integration von EBS und ESF in der laufenden ESF-Programmperiode nur bis zu einem gewissen Grad mit redefinierten Loyalitäten i.S. eines politischen Spillover zu erklären ist. Die beobachteten Veränderungen auf kognitiver Ebene sind insbesondere auf „the EES’s influence on administrative elites and expert networks“¹⁰⁰⁹ zurückzuführen. Es handelt sich um ein instrumentelles Lernen bei den Mitgliedstaaten, denn sie haben ihre Strategien an veränderte Bedingungen und einen neuen Kontext (EU-Beitritt der MOEL) angepasst, ihre Ziele jedoch unverändert beibehalten.

Zudem wurde deutlich, dass die EK durch ihre Vermittlerrolle (kultivierter Spillover) eine bedeutende Rolle bei der Entwicklung des Regimes spielt.¹⁰¹⁰ Ihr außerordentlich gutes Vermögen, Koalitionen zu bilden, Paketlösungen anzubieten, die eigenen Ressourcen geschickt einzusetzen und die Erwartungen der von ihr eingebundenen Akteure (europäische Sozialpartner, Mitgliedstaaten) zu ändern, war wichtig, die eigenen strategischen Interessen durchzusetzen, ihre eigene Position zu stärken und die Machtbeziehungen zwischen den verschiedenen Arenen, Ebenen und Mitgliedstaaten auszubalancieren. Es hat sich gezeigt, dass die Kommission während des gesamten Untersuchungszeitraum die ihr zur Verfügung stehenden politischen Instrumente und Initiativen dafür eingesetzt hat, viele ihrer Interessen durchzusetzen und letztlich durch Modifikationen des Sozialfonds ihren Einfluss auf die Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten zu vergrößern.¹⁰¹¹ Die Robustheit der nationalen Institutionen (Pfadabhängigkeit) ist ein Grund dafür, dass es auf der administrativen Ebene von EBS und ESF zu keiner Fusion beider gekommen ist.

Die Untersuchung hat jedoch gezeigt, dass der Neofunktionalismus die Entwicklung des Regimes nicht allein erklären kann.

2. *Intergouvernementalismus: Die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten versuchen auf der Basis von Kosten-Nutzen-Erwägungen, ihre national definierten Präferenzen durchzusetzen und die Transaktionskosten von Vereinbarungen so gering wie möglich zu halten. Da die Kooperationsgewinne einer Integration innerhalb des Beschäftigungsregimes größer als die Souveränitätskosten sind und die Transaktionskosten*

¹⁰⁰⁹ Meyer/Umbach 2007: 111.

¹⁰¹⁰ Vgl. Rhodes 2005: 280; Rhodes 2005a: 7; Radaelli/Kraemer 2005: 25.

¹⁰¹¹ Vgl. Ashiagbor 2005: 88.

sinken, haben die Mitgliedstaaten dieser zugestimmt. Die Machtposition der einzelnen Mitgliedstaaten ist ein bedeutender Faktor ihres Verhaltens auf der EU-Ebene.

Es hat sich gezeigt, dass die Staaten der teilweisen Verknüpfung von EBS und ESF aufgrund politischer Faktoren (EU-Beitritt der MOEL), die sich auf ihre Kosten-Nutzen-Erwägungen ausgewirkt haben, und aus strategischem Eigeninteresse zugestimmt haben. Dies haben sie getan, weil sie die Compliance- und die enormen Transaktionskosten in der EU-27 senken wollten und, da es Teil von Paketlösungen beim Beschluss neuer Strukturfondsperioden war, um so viele Beihilfen wie nur möglich zu erhalten bzw. ihren Beitritt nicht zu gefährden.

Die jeweiligen, national definierten, strategischen Eigeninteressen und die Machtpositionen der relevanten Akteure sind für den Trend zur Integration des Beschäftigungsregimes wichtig. Die Mitgliedstaaten wollten im Rat durch die zunehmende funktionale, prozedurale und institutionelle Verknüpfung von Sozialfonds und Beschäftigungsstrategie die Transaktionskosten der gemeinsamen Lösungen reduzieren, indem sie die Steuerungs- und Compliance-Probleme so gesenkt haben. Die erwarteten Gewinne waren höher als die Souveränitätskosten dieser Verknüpfung.

Der beobachtete große Widerstand der Mitgliedstaaten rührt zum einen daher, dass die Beschäftigungspolitik in ihrer, der Sozialfonds jedoch in supranationaler Kompetenz liegt. Eine weitergehende Verknüpfung beider würde den Einfluss der Kommission auf die nationale Beschäftigungspolitik verstärken und deren Macht vergrößern. Deshalb ist die EK auch ein vehementer Verfechter einer zunehmenden Verknüpfung beider. Es ist davon auszugehen, dass in die Kosten- und Nutzenerwägungen der Mitgliedstaaten eingeflossen ist, dass ihre Position innerhalb der EBS durch den Barroso-Relaunch 2005 gestärkt wurde und sie aufgrund ihrer Gate-Keeper-Funktion beim ESF den beschäftigungspolitischen Prozess auf nationaler Ebene weiterhin kontrollieren können. Zum anderen besteht bei vielen Staaten eine Diskrepanz zwischen den Darstellungen in den NAP/NRP und der Umsetzung ihrer Maßnahmen. Mit den NRP-Darstellungen kommen sie den legalen ESF-Vorgaben nach. Da die Beschäftigungspolitik jedoch eins der letzten autonomen Steuerungsinstrumente ist, das sie nutzen, um die Konvergenzkriterien des Stabilitäts- und Wachstumspaktes zu erfüllen, sind letztlich die national bestimmten Präferenzen entscheidend. Diesen folgen sie bei der Umsetzung.

Die weiche Koordination innerhalb der EBS hat nur einen moderaten, vor allem indirekten Einfluss auf die Ideen der nationalen Akteure und deren Umsetzungen. In erster Linie ist die EBS ein Komplementär zu den nationalen Politiken, da für die Mitgliedstaaten die nationalen

Faktoren entscheidend sind.¹⁰¹² Die intergouvernementalistischen Annahmen können jedoch nicht erklären, warum die Kommission es letztendlich geschafft hat, ihren Einfluss innerhalb des Regimes über den „ESF-Kanal“ auszubauen, denn sie unterschätzen die Bedingungen der Entscheidungsprozesse im europäischen Mehrebenensystem. So hat sich gezeigt, dass die EU-Erweiterung ein Gelegenheitsfenster war, das die EK regelmäßig genutzt hat, die eigenen Interessen durchzusetzen (z.B. bei Strukturfondsreformen).

3. *MLG-Ansatz: Die supranationalen Akteure sind aufgrund ihrer Ressourcen und Position von Bedeutung für den europäischen Entscheidungsprozess und können unabhängig auf diesen einwirken. Es kommt zur Verknüpfung der verschiedenen Governance-Formen des Beschäftigungsregimes, weil die EU-Mitgliedstaaten den dortigen Entscheidungsprozess nicht mehr monopolisieren können, da die Kompetenzen in den Subsystemen des Regimes zwischen den Ebenen verteilt sind.*

Die wechselseitige Abhängigkeit von Richtlinien, EBS und ESF als Teilbereiche des europäischen Beschäftigungsregimes hat zugenommen. In einer Union, in der die meisten Mitgliedsländer auch Mitglied des Euroraums sind und sich vielen gemeinsamen Problemen gegenübersehen (Eurokrise, Fachkräftemangel, demografische Entwicklung), sind einseitige Problemlösungen zunehmend inadäquat geworden. Es wurden jedoch keine Belege für eine ausschließlich an einer Problemlösungslogik orientierten Kooperationsbereitschaft der Mitgliedstaaten gefunden.¹⁰¹³ Vielmehr hat sich gezeigt, dass für sie das strategische Eigeninteresse an erster Stelle steht (Rechtfertigung von EU-Beschlüssen auf nationaler Ebene, Erhalt von ESF-Beihilfen, Machtausbau bzw. -sicherung etc.).

Die Vermittlerrolle der Kommission und ihre sehr gute Fähigkeit, Koalitionen zu bilden, die eigenen Ressourcen geschickt einzusetzen und die Erwartungen der von ihr eingebundenen Akteure (europäische Sozialpartner, Mitgliedstaaten) zu ändern, war wichtig, die strategischen Eigeninteressen durchzusetzen und die Machtbeziehungen innerhalb und zwischen den verschiedenen Governance-Formen zu ändern. Während der gesamten Untersuchung hat sich immer wieder gezeigt, dass die Kommission Gelegenheitsfenster (EU-Erweiterung) genutzt und die ihr zur Verfügung stehenden Mittel und Initiativen dafür eingesetzt hat, ihre Interessen durchzusetzen und so den Einfluss auf die Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten zu vergrößern.¹⁰¹⁴

¹⁰¹² Vgl. Meyer/Umbach 2007: 116.

¹⁰¹³ Vgl. dazu auch Mayntz 2004.

¹⁰¹⁴ Vgl. Ashiagbor 2005: 88.

Durch die zunehmende Verbindung der EBS mit dem ESF (Schatten der Hierarchie) hat indirekt auch das Steuerungspotenzial der Kommission in der EBS und damit ihr Einfluss auf die nach wie vor in nationaler Kompetenz liegende Beschäftigungspolitik zugenommen. Sie hat ihre Strategie im Verlauf des Beobachtungszeitraums geändert. Wegen des Machtgewinns der Mitgliedstaaten in der EBS durch die Reform von 2005 nutzt die Kommission nun vermehrt die inhaltliche Ebene und strategische Ausgestaltung der EBS- und ESF-Programme, um durch Zweittreffen mit den Mitgliedstaaten im Vorfeld Einfluss auf diese zu nehmen. Ihre Leitlinienkompetenz und die ihr vertraglich zugesicherte Position des Koordinators der EBS ermöglicht es der Kommission, das Verhalten der verschiedenen Akteure hinsichtlich der relevanten Fragen und Ziele zu beeinflussen, indem sie die inhaltliche Ausrichtung der EBS „the policy options of Member States to what is deemed ‘acceptable’ at EU level“¹⁰¹⁵ mitbestimmt. Sie selbst sieht sich als „Katalysator“¹⁰¹⁶, der das Handeln der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Lissabon-Ziele mit Hilfe von EBS und Sozialfonds unterstützt.

Verursacht wurde diese Entwicklung von den unterschiedlich verteilten Kompetenzen in den einzelnen Governance-Formen des Beschäftigungsregimes und Differenzen bei den Abstimmungsregeln. Für den ESF liegt die Kompetenz als Teil des EU-Budgets bei den supranationalen Akteuren. Somit ist die Position der Kommission hier eine andere als beim gouvernementalen Koordinierungsprozess der EBS. Außerdem konnte sich die Kommission mit ihren Vorschlägen bei der ESF-Durchführungsverordnung umfassender durchsetzen, da diese nicht einstimmig beschlossen werden musste.

Ausblick

Vor dem Hintergrund der vor allem impliziten Verbindung von europäischem Arbeitsrecht und EBS kann aufgrund der vorliegenden Untersuchung argumentiert werden, dass im europäischen Mehrebenensystem in einem Regime mit mehreren Governance-Formen, die unterschiedliche Politikbereiche betreffen und bei welchen die Kompetenzen auf verschiedene Ebenen verteilt sind, es aber aufgrund gleicher Ziele und gemeinsamer Problemkomplexe funktionale Interdependenzen zwischen den einzelnen Governance-Formen gibt, zumindest eine weitere Teilintegration der Formen möglich ist, wenn die relevanten Akteure die Transaktionskosten gemeinsamer Entscheidungen als so hoch einschätzen, dass sie durch eine weitere Integration minimiert werden können. Somit hängt diese Entwicklung in erster Linie von den Interessen der Mitgliedstaaten ab, aber auch – wie die Analyse gezeigt hat - vom Vermö-

¹⁰¹⁵ Ashiagbor 2005: 146. Im Original hervorgehoben.

¹⁰¹⁶ EK 2006: 7.

gen der Kommission, Koalitionen zu bilden und weitere Integrationsschritte in Paketlösungen (z.B. bei Verhandlungen neuer Strukturfondsperioden) einzubinden.

Diese funktionalen Beziehungen (gleiche Ziele, Verbindung zwischen funktionalen Teilbereichen verschiedener Sektoren) sind jedoch auch ein Grund dafür, dass weitere Integrationschritte schwierig sein werden und es auch zu einem *spill around* oder *spill back* kommen kann.¹⁰¹⁷ Das rührt daher, weil die Beschäftigungspolitik eines der wenigen autonomen Steuerungsinstrumente ist, das den Mitgliedstaaten verblieben ist, um die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspaktes zu erfüllen. Somit setzt der Pakt durch die funktionalen Verbindungen sowohl Grenzen für die Umsetzung der ESF- und EBS-Ziele, da sie teilweise sehr kostenintensiv sind (Lohnkostenzuschüsse, Betreuungsplätze), als auch für die weitere Integration des europäischen Beschäftigungsregimes an sich.¹⁰¹⁸ Weitere Gründe sind institutioneller Natur (z.B. Unterschiede bei Timing und Zyklusstruktur von EBS und ESF).

Die Analyse hat jedoch auch gezeigt, dass die Bedeutung der funktionalen Verknüpfung der verschiedenen Governance-Formen des Beschäftigungsregimes eher noch zunehmen wird, da in der EU-27 die Verschiedenartigkeit der Problemlagen sehr groß ist und diese am besten mit einem hybriden Ansatz gehandelt werden kann.

Die Divergenz der Interessen innerhalb einer EU mit 27 Mitgliedstaaten legt jedoch die These nahe, dass eine weitere Integration schwierig ist, da eine Einigung bei legislativen Verfahren sehr schwer zu erzielen ist. Zudem hat sich immer wieder gezeigt, dass die Akteure in erster Linie nicht lösungsorientiert, sondern an der Durchsetzung der eigenen Interessen und der Sicherung bzw. dem Ausbau der eigenen Position und Macht innerhalb der einzelnen Governance-Formen wie des gesamten europäischen Beschäftigungsregimes interessiert sind.¹⁰¹⁹ Folglich ist davon auszugehen, dass die zu erwartenden Synergien und das Potenzial einer weiteren Integration der verschiedenen Governance-Formen im Beschäftigungsregime zwar groß, die Schwierigkeiten, einen entsprechenden Ansatz und eine Einigung auf der EU-Ebene zu finden, jedoch enorm sind. Die Mitgliedstaaten haben daran aufgrund der hohen Souveränitätskosten eher ein geringes Interesse.

Das Grünbuch der Kommission zum Arbeitsrecht und die zunehmende wachstumsbasierte, ökonomische Argumentation in der EBS sind Belege dafür, dass sich die von Scharpf (2002) beschriebene konstitutionelle Asymmetrie der EU verstärkt hat. Somit nimmt die Bedeutung des arbeitsrechtlichen Acquis im Regime zu. Da die Bereiche, in denen keine Einigung im Rat erzielt werden kann, von der unverbindlichen EBS mit Inhalt gefüllt werden, gibt es in der EU

¹⁰¹⁷ Vgl. Schmitter 2004.

¹⁰¹⁸ Vgl. Fredman 2006: 50f.

¹⁰¹⁹ Vgl. dazu und nachfolgend Kilpatrick 2006: 12; Büchs 2008; Mayntz 2004.

für diese Bereiche ein unterschiedlich hohes Schutzniveau und nach wie vor die Gefahr eines „race to the bottom“. Folglich sind die Richtlinien als Komplementär der EBS unerlässlich, um das zu verhindern. Bercusson verweist zudem darauf, dass die „labour rights are dynamic in the sense that their substantive content“¹⁰²⁰ und anfällig, im Zuge sozialer und politischer Veränderungen ebenfalls geändert zu werden.

Die EBS als weiche Governance-Form ist und kann kein Substitut „for binding legislation designed to ensure a fair and genuine platform of rights available to the Community worker“¹⁰²¹ sein, da selbst in Richtlinien gemachte, kostspielige Empfehlungen nur begrenzt umgesetzt werden. Die ursprünglich mit der EBS verbundenen positiven Erwartungen haben und werden sich allein nicht erfüllen. Gleichzeitig ist die EBS jedoch wichtig, da in der Literatur immer wieder auf die Lücke zwischen dem Recht in den Büchern und im Handeln verwiesen wird, da selbst mit uniformen Regeln hinsichtlich Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt ein rein rechts- und prozessbasiertes Durchsetzungssystem nicht effektiv sei, Equality-Ziele zu erreichen.¹⁰²²

¹⁰²⁰ Bercusson 2006: 17.

¹⁰²¹ Kenner 2003: 213. Vgl. Falkner et al. 363; Bercusson 2001: 109; Sciarra 2005: 202; Sciarra 2004: 16.

¹⁰²² Vgl. Trubek/Trubek 2005a: 361.

Anhang: I Beschäftigungspolitische Leitlinien 1998-2008

<u>Leitlinien 1998-2002</u>	<u>Leitlinien seit 2003/2003</u>	<u>Integrierte Leitlinien 2005-2008</u>
Aktivierung und die Prävention von Langzeit-Arbeitslosigkeit, besonders hinsichtlich jugendlichen Arbeitslosen. (Beschäftigungsfähigkeit)	Aktive und präventive Maßnahmen für Arbeitslose und Inaktive	Aktive und präventive Maßnahmen für Arbeitslose und Inaktive
Überprüfung der Sozialleistungs-, Steuer- und Ausbildungssysteme, um Armutsfallen zu vermeiden und es für Arbeitslose und Nichterwerbstätige einfacher und attraktiver zu machen, an Trainingsmaßnahmen teilzunehmen bzw. eine Beschäftigung anzunehmen. (Beschäftigungsfähigkeit)	Arbeit lohnend machen	Integrative Arbeitsmärkte, Arbeit für Arbeit Suchende, Benachteiligte und Nichterwerbstätige attraktiver und lohnend machen
Erleichterung von Existenzgründungen, mit Fokus auf KMU, Schaffung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten in wissensbasierter Gesellschaft, v.a. im Dienstleistungsbereich. Im Fokus neben der Quantität auch die Qualität der geschaffenen Arbeitsplätze. Förderung regionaler und lokaler beschäftigungspolitischer Aktionen durch die Identifizierung eines möglichen Potenzials auf diesen Ebenen. Reformen der Steuersysteme zur Förderung von Beschäftigung und Ausbildung. (Entwicklung des Unternehmergeistes)	Förderung des Unternehmergeistes für mehr und bessere Jobs	Unter Berücksichtigung der Sozialpartner Flexibilität und Beschäftigungssicherheit in ausgewogenes Verhältnis bringen; Entwicklung der Arbeitskosten und Tarifverhandlungssysteme beschäftigungsfreundlicher gestalten; Aus- und Weiterbildungssysteme auf neue Qualifikationsanfordernisse ausrichten
	Überführung der Schwarzarbeit in reguläre Beschäftigungsverhältnisse	Gegen Schwarzarbeit vorgehen
Entwicklung einer umfassenden Politik für das aktive Alter (Beschäftigungsfähigkeit)	Förderung des aktiven Alters	Lebenszyklusorientierter Ansatz
	Immigration	

<p>Leitlinien 1998-2002</p> <p>Modernisierung der Arbeitsorganisation (flexible Arbeitsarrangements), für Balance zwischen Flexibilität und Sicherheit und Verbesserung der Arbeitsqualität. Mehr Sicherheit und höherer Berufsstatus für Teilzeit- und befristet Beschäftigte. Unterstützung der Anpassungsfähigkeit und von Innovationen der Unternehmen. Förderung von Humankapitalinvestitionen (u.a. IKT) (Anpassungsfähigkeit)</p> <p>Entwicklung der Fähigkeiten bezüglich eines sich ändernden AM im Kontext des lebenslangen Lernens. Verbesserung der Qualität der Bildungs- und Ausbildungssysteme, für optimale Anpassung an Arbeitsmarkt (v.a. für Benachteiligte). (Beschäftigungsfähigkeit)</p>	<p>Leitlinien 2003/4</p> <p>Förderung der Anpassungsfähigkeit auf dem Arbeitsmarkt</p> <p>Investitionen in das Humankapital und Strategien für lebenslanges Lernen</p>	<p>Integrierte Leitlinien 2005-2008</p> <p>Steigerung der Arbeitsplatzqualität und Arbeitsproduktivität; Integrative AM schaffen; Flexibilität und Beschäftigungssicherheit ausgewogen gestalten; Arbeitsmarktsegmentierung verringern; HK-Investitionen steigern und optimieren</p> <p>Lebenszyklusorientierter Ansatz; Arbeitsmarkterfordernisse besser gerecht werden; Humankapitalinvestitionen steigern und optimieren; Aus- und Weiterbildungssysteme auf neue Qualifikationserfordernisse ausrichten</p>
<p>Gender-Mainstreaming-Ansatz (horizontale EBS-Integration); Verminderung der geschlechtsspezifischen Arbeitsmarktsegmentierung und Lohnungleichheit im öffentlichen und privaten Sektor; Familienfreundliche Politik zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie (Chancengleichheit)</p> <p>Diskriminierungsbekämpfung beim Zugang zum und auf dem Arbeitsmarkt. Kohärente Politik zur Förderung der sozialen Inklusion benachteiligter Gruppen durch Arbeit (Beschäftigungsfähigkeit)</p> <p>Quelle: Eigene Darstellung; Rhodes 2005.</p>	<p>Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern</p> <p>Unterstützung der Integration im und Bekämpfung der Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt für Benachteiligte</p> <p>Überwindung regionaler Disparitäten bei der Beschäftigung</p>	<p>Integrative Arbeitsmärkte schaffen, Arbeitsmarktsegmentierung verringern</p> <p>Stärkung des sozialen Zusammenhalts; Integrative Arbeitsmärkte schaffen; Arbeitsmarktsegmentierung abbauen</p> <p>Stärkung des territorialen Zusammenhalts</p>

Bibliographie

Monographien und Aufsätze

- Abbott, Kenneth/Keohane, Robert O./Moravcsik, Andrew/Slaughter, Anne-Marie/Snidal, Duncan (2000): The Concept of Legalization. In: *International Organization*, Vol. 54 (3), S. 401-419.
- Abbott, Kenneth W./Snidal, Duncan (2000): Hard and Soft Law in International Governance. In: *International Organization*, Vol. 54 (3), S. 421-456.
- Ahtela, Karolina (2005): The Revised Provisions on Sex Discrimination in European Law: A Critical Assessment. In: *European Law Journal*, Vol. 11 (1), S. 57-78.
- Aleman, Ulrich von (Hrsg.) unter Mitarbeit von Wolfgang Tönnemann und Volker Sommer (1995): Politikwissenschaftliche Methoden. Grundriß für Studium und Forschung, Opladen.
- Allen, David (2005): Cohesion and the Structural Funds: Competing Pressures for Reform? In: Wallace, Helen/Wallace, William/Pollack, Mark A. (eds.), *Policy-Making in the European Union*, Fifth Edition, Oxford, S. 213-241.
- Alter, Karen J. (2000): The European Union's Legal System and Domestic Policy: Spillover or Backlash, In: *International Organisation*, Vol. 54 (3), S. 489-518.
- Annesley, Claire (2007): Lisbon and social Europe: towards a European 'adult worker model' welfare system, In: *Journal of European Social Policy*, Vol. 17 (3), S. 195-205.
- Armstrong, Kenneth/Begg, Ian/Zeitlin, Jonathan (2008): JCMS Symposium: EU Governance After Lisbon, In: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 46 (2), S. 413-450.
- Armstrong, Kenneth/Kilpatrick, Claire (2007): Law, Governance or New Governance? The Changing Open Method of Co-ordination, In: *The Columbia Journal of European Law*, Vol. 13 (3), S. 649-677.
- Ashagbor, Diamond (2005): The European Employment Strategy. Labour Market Regulations and New Governance, Oxford.
- Ashagbor, Diamond (2004): The European Employment Strategy and the regulation of part-time work. In: Sciarra, Silvana/Davies, Paul/Freedland, Mark (eds.), *Employment Policy and the Regulation of Part-Time Work in the European Union: A Comparative Analysis*, Cambridge, S. 35-62.
- Ashagbor, Diamond (2001): EMU and the Shift in the European Labour Law Agenda: From 'Social Policy' to 'Employment Policy'. In: *European Law Journal*, Vol. 7 (3), S. 311-330.
- Axt, Heinz-Jürgen (2000): EU-Strukturpolitik. Einführung in die Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, Opladen.
- Bache, Ian (2008): Europeanization and Multilevel Governance. Cohesion Policy in the European Union and Britain, Lanham et al..
- Bache, Ian (2007): The Politics of Redistribution, London.
- Bache, Ian (1998): The Politics of European Union Regional Policy. Multi-Level Governance or Flexible Gatekeeping?, Sheffield.
- Bache, Ian/Flinders, Mathew (eds.) (2004): Multi-Level Governance, Oxford.
- Bachtler, John/Mendez, Carlos (2007): Who Governs EU Cohesion Policy? Deconstructing the Reforms of the Structural Funds. In: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 45 (3), S. 535-564.
- Barbera, Marzia (2003): The Unsolved Conflict: Reshaping Family Work and Market Work in the EU Legal Order. In: Hervey, Tamara K./Kenner, Jeff (eds.),

Economic and Social Rights under the EU Charter of Fundamental Rights – A Legal Perspective, Oxford/Portland, S. 139-160.

- *Barbier, Cécile/Baeten, Rita/de la Porte, Coroline/Ghailani, Dalila/Safuta, Anna (2008)*: Digest. In: *Journal of European Social Policy*, Vol. 18 (2), S. 189-201.
- *Barnard, Catherine (2007)*: Social Policy Revisited in the Light of the Constitutional Debate. In Barnard, Catherine (ed.), *The Fundamentals of EU Law Revisited: Assessing the Impact of the Constitutional Debate*, Oxford, S. 109-151.
- *Barnard, Catherine (ed.) (2007)*: *The Fundamentals of EU Law Revisited: Assessing the Impact of the Constitutional Debate*, Oxford.
- *Barnard, Catherine (2006)*: *EC Employment Law. Third Edition*, Oxford.
- *Barnard, Catherine (2004a)*: *The Substantive Law of the EU: The Four Freedoms*, Oxford.
- *Barnard, Catherine (2004)*: The EU Agenda for Regulating Labour Markets: Lessons from the UK in the Field of Working Time. In: Berman, George A/Pistor, Katharina (eds.), *Law and Governance in an Enlarged European Union*, Oxford/Portland, S. 177-207.
- *Barnard, Catherine (2000)*: *EC Employment Law. Second Edition*, Oxford.
- *Barnard, Catherine/Deakin, Simon/Hobbs, Richard (2005)*: Reflexive Law, Corporative Social Responsibility, and the Evolution of Labour Standards: The Case of Working Time. In: De Schutter, Olivier/Deakin, Simon (eds.), *Social Rights and Market Forces: Is the Open Coordination of Employment and Social Policies the Future of Social Europe?* Bruxelles, S. 205-244.
- *Barnard, Catherine/Deakin, Simon/Hobbs, Richard (2004)*: Reflexive Law, Corporate Social Responsibility and the Evolution of Labour Standards: the Case of Working Time. ESRC Centre for Business Research, University of Cambridge, WP 294.
- *Bell, John/Kilpatrick, Claire (eds.) (2005)*: *The Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, Volume 6, 2003-2004, Oxford/Portland.
- *Bell, Mark (2005)*: Combating Racial Discrimination Through the European Employment Strategy. In: Bell, John/Kilpatrick, Claire (eds.), *The Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, Volume 6, 2003-2004, Oxford/Portland, S. 55-71.
- *Bell, Mark (2002)*: *Anti-Discrimination Law and the European Union*, Oxford.
- *Bell, Mark (2000)*: Equality and Diversity: Anti-discrimination Law after Amsterdam. In: Shaw, Jo (ed.), *Social Law and Policy in an Evolving European Union*, Oxford/Portland, S. 157-170.
- *Benz, Arthur (2007)*: Accountable Multilevel Governance by the Open Method of Coordination? In: *European Law Review*, Vol. 13 (4), S. 505-522.
- *Benz, Arthur (2004)*: Einleitung: Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In: Ders. (Hrsg.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*, Wiesbaden, S. 11-28.
- *Benz, Arthur (Hrsg.) (2004)*: *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*, Wiesbaden.
- *Bercusson, Brian (ed.) (2006)*: *European Labour Law and the EU Charter of Fundamental Rights*, Baden-Baden.
- *Bercusson, Brian (2006)*: Introduction: Interpreting the EU Charter in the context of the social dimension of European integration. In: Ders. (ed.), *European Labour Law and the EU Charter of Fundamental Rights*, Baden-Baden, S. 15-39.
- *Bercusson, Brian (2005)*: Social and Labour Rights under the EU Constitution. In: de Búrca, Gráinne/de Witte, Bruno (eds.), *Social Rights in Europe*, Oxford, S. 169-197.
- *Bercusson, Brian (2001)*: Institutional reform and social and labour policy. In: Mückenberger, Ulrich (ed.), *Manifesto Social Europe*, Brussels, S. 101-128.

- Berman, George A/Pistor, Katharina (eds.) (2004): Law and Governance in an Enlarged European Union, Oxford/Portland.
- Beveridge, Fiona/Nott, Sue (1998): A Hard Look at Soft Law, London u.a..
- Borrás, Susana/Greve, Bent (2004): Concluding remarks: New method or just cheap talk? In: *Journal of European Public Policy*, Vol. 11 (2), S. 329-336.
- Borrás, Susana/Jacobsson, Kerstin (2004): The open method of co-ordination and new governance patterns in the EU. In: *Journal of European Public Policy*, Vol. 11 (2), S. 185-208.
- Börzel, Tanja A. (2005): European Governance – nicht neu, aber anders. In: Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.), *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*, Baden-Baden, S. 72-94.
- Bruun, Niklas (2001): The European Employment Strategy and the 'Acquis Communautaire' of Labour Law. In: *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, Vol. 17 (3), S. 309-324.
- Burrows, Noreen/Robison, Muriel (2007): An Assessment of the Recast of Community Equality Laws. In: *European Law Journal*, Vol. 13 (2), S. 186-203.
- Büchs, Milena (2008): How Legitimate is the Open Method of Co-ordination? In: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 46 (4), S. 765-786.
- Büchs, Milena/Friedrich, Dawid (2005): Surface Integration. The National Action Plans for Employment and Social Inclusion in Germany. In: Zeitlin, Jonathan/Pochet, Philippe (eds.) with Lars Magnusson, *The Open Method of Co-ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Brussels, S. 249-285.
- Cadeiras, Patrícia (2003): National Report for Portugal, 4th Round, November 2003. http://www.govcor.org/data/20031125125132_Potugese_Report4.pdf (letzter Zugriff 18.10.2006)
- Checkel, Jeffrey T. (2005): International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework. In: *International Organisation*, Vol. 54 (4), S. 801-826.
- Chinkin, Christine (2000): Normative Development in the International Legal System. In: Shelton, Dinah (ed.), *Commitment and Compliance: The Role of Non-Binding Norms in the International Legal System*, Oxford, S. 21-42.
- Christiansen, Thomas/Jorgensen, Knud Erik/Wiener, Antje (2001): Introduction. In: Christiansen et al. (eds.), *The Social Construction of Europe*, London, S. 1-19.
- Christiansen, Thomas/Jorgensen, Knud Erik/Wiener, Antje (2001): *The Social Construction of Europe*, London.
- Citi, Manuele/Rhodes, Martin (2007): New Modes of Governance in the European Union: A Critical Survey and Analysis. In: Jorgensen, Knud Erik/Pollack, Mark A./Rosamond, Ben (eds.), *Handbook of European Union Politics*, London, S. 463-482.
- Collins, Hugh (2002): Is There a Third Way in Labour Law? In: Conaghan, Joanne/Fischl, Richard Michael/Klare, Karl (eds.), *Labour Law in an Era of Globalization*, Oxford, S. 449-469.
- Conaghan, Joanne/Fischl, Richard Michael/Klare, Karl (eds.) (2002): *Labour Law in an Era of Globalization*, Oxford.
- O`Connel, Mary Ellen (2000): The Role of Soft Law in a Global Order. In: Shelton, Dinah (ed.), *Commitment and Compliance: The Role of Non-Binding Norms in the International Legal System*, Oxford, S. 100-114.
- Conzelmann, Thomas (2003): Neofunktionalismus. In: Schieder, Siegfried/ Spindler, Manuela (Hrsg.), *Theorien der Internationalen Beziehungen*, Opladen, S. 141-168.
- Craig, Paul/Harlow, Carol (eds.) (1998): *Lawmaking in the European Union*, London u.a..

- *Danish Technological Institute (2005)*: Thematic Evaluation of the Structural Funds' Contributions to the Lisbon Strategy. Synthesis Report February 2005.
- *Davies, Paul/Freedland, Mark (2004)*: The role of EU employment law and policy in the de-marginalisation of part-time work: a study in the interaction between EU regulation and Member State regulation. In: Sciarra, Silvana/Davies, Paul/Freedland, Mark (eds.), *Employment Policy and the Regulation of Part-Time Work in the European Union: A Comparative Analysis*, Cambridge, S. 63-82.
- *De Búrca, Gráinne/Scott, Joanne (2006)*: New Governance, Law and Constitutionalism. New Modes of Governance Project. http://www.eu-newgov.org/database/DELIV/DLTFIaD03a_New_Governance_Law_and_Constitutionalism.pdf (letzter Zugriff 18.10.2006).
- *De Búrca, Gráinne/de Witte, Bruno (eds.) (2005)*: *Social Rights in Europe*, Oxford.
- *De Búrca, Gráinne (2006)*: EU Race Discrimination Law: a Hybrid Model?, New Modes of Governance Project. http://www.eu-newgov.org/database/DELIV/DLTFIaD03f_EU_Race_Discrimination_Law.pdf (letzter Zugriff 18.10.2006).
- *De Búrca, Gráinne (ed.) (2005)*: *EU Law and the Welfare State: In Search of Solidarity*, Oxford.
- *De Búrca, Gráinne (2001)*: Legal Principles as an Instrument of Differentiation? The Principles of Proportionality and Subsidiarity. In: De Witte, Bruno/Hanf, Dominik/Vos, Ellen (eds.), *The Many Faces of Differentiation in EU Law*, Antwerpen u.a., S. 131-144.
- *De la Porte, Caroline/Pochet, Philippe (2005)*: Participation in the Open Method of Co-ordination: The Cases of Employment and Social Inclusion. In: Zeitlin, Jonathan/Pochet, Philippe (eds.) with Lars Magnusson, *The Open Method of Co-ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Brussels, S. 353-389.
- *De la Porte, Caroline/Nanz, Patrizia (2004)*: The OMC – a deliberative-democratic mode of governance? The case of employment and pensions. In: *Journal of European Public Policy*, Vol. 11 (2), S. 267-288.
- *De la Porte, Caroline/Pochet, Philippe (2004)*: The European Employment Strategie: existing research and remaining questions. In: *Journal of European Social Policy*, Vol. 14 (1), S. 71-78.
- *De la Porte, Caroline/Pochet, Philippe (2003)*: The OMC intertwined with the debates on Governance, Democracy and Social Europe. Research prepared for Minister Vandenbroucke, Minister for Social Affairs and Pensions.
- *De Schutter, Olivier/Deakin, Simon (eds.) (2005)*: *Social Rights and Market Forces: Is the Open Coordination of Employment and Social Policies the Future of Social Europe?* Bruxelles.
- *De Witte, Bruno/Hanf, Dominik/Vos, Ellen (eds.) (2001)*: *The Many Faces of Differentiation in EU Law*, Antwerpen u.a..
- *Diedrichs, Udo (2005)*: Overview Paper on Classification and Mapping of Governance Modes. New Modes of Governance Project. http://www.eu-newgov.org/database/DELIV/DLTFIaD01D08_Overwew_classifying_NMGs.pdf (letzter Zugriff 18.10.2006).
- *Diez, Thomas/Wiener, Antje (2004)*: Introducing the Mosaic of Integration Theory. In: Wiener, Antje/Diez, Thomas (eds.), *European Integration Theory*, Oxford, S. 1-21.
- *Eberlein, Burkhard/Kerwer, Dieter (2004)*: New Governance in the European Union: A Theoretical Perspective. In: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 42 (1), S. 121-142.

- *Economix Research & Consulting (2004)*: Horizontal Evaluation of Local Employment Development. Part A: Synthesis Report, München.
- *Ellis, Evelyn (2005)*: EU Anti-Discrimination Law, Oxford.
- *Euréval/Rambøll Management (2008a)*: Study on the relevance and the reliability of available information for the ex post evaluation of the European Social Fund (2000-2006), Final Report July 2008.
- *Euréval/Rambøll Management (2008)*: Evaluation of the Integrated Guideline Package (IGP) for Growth and Jobs. Final Report February 2008.
- *European Commission (2007b)*: Cohesion Policy 2007-13. National Strategic Reference Frameworks.
- *European Commission (2004)*: The Ex-Post Evaluation 1994-1999 of ESF operations under Objectives 1, 3 and 4 and the Community Initiatives EMPLOYMENT and ADAPT. EU Synthesis Report, Executive Summary, Text finalised February 2004.
- *European Commission (2003)*: Employment in Europe 2003, Luxembourg.
- *European Parliament (2007)*: Resolution of the European Parliament 'on the institutional and legal implications of the use of soft law instruments' (2007/2028 (INI))
- *European Policy Research Centre (2006)*: The National Strategic Reference Frameworks: between myth and reality. Towards a new generation of Structural Funds strategies. Strategic Planning for Structural Funds Programmes in 2007-2013, IQ-Net 10th Anniversary Conference, Hampden Park, 27-28 June 2006.
- *Evans, Malcolm D. (ed.) (2003)*: International Law, Oxford.
- *Faber, Anne (2005)*: Europäische Integration und politikwissenschaftliche Theoriebildung. Neofunktionalismus und Intergouvernementalismus in der Analyse, Wiesbaden.
- *Falkner, Gerda/Treib, Oliver/Hartlapp, Miriam/Leiber, Simone (2005)*: Complying with Europe. EU Harmonisation and Soft Law in the Member States, Cambridge.
- *Falkner, Gerda (2004)*: Einleitung. „Neues Regieren“ und „Soziales Europa“: EU-Mindestregulierung und Soft Law in der Praxis. In: Treib, Oliver, Die Bedeutung der nationalen Parteipolitik für die Umsetzung europäischer Sozialrichtlinien. Frankfurt a.M., S. 17-36.
- *Falkner, Gerda (2003)*: Wohlfahrtsstaat und europäische Integration: Theorie und Praxis. In: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.), Europäische Integration, 2. Aufl., Opladen, S. 479-511.
- *Falkner, Gerda (2000)*: EG-Sozialpolitik nach Verflechtungsfalle und Entscheidungslücke: Bewertungsmaßstäbe und Entwicklungstrends. In: PVS, Vol. 41 (2), S. 279-301.
- *Farrel, Henry/Héritier, Adrienne (2005)*: A rationalist-institutionalist explanation of endogenous regional integration. In: *Journal of European Public Policy*, Vol. 12 (2), S. 273-290.
- *Foden, David/Magnusson, Lars (eds.) (2003)*: Five years' experience of the Luxembourg employment strategy, Brussels.
- *Fredman, Sandra (2006)*: Transformation or Dilution: Fundamental Rights in the EU Social Space. In *European Law Journal*, Vol. 12 (1), S. 41-60.
- *Fredman, Sandra (2005)*: Changing the Norm: Positive Duties in Equal Treatment Legislation. In: *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 12 (4), S. 369-397.
- *George, Stephen (2004)*: Multi-level Governance and the European Union, In: Bache, Ian/Flinders, Mathew (eds.), Multi-Level Governance Oxford, S. 107-126.
- *GHK (2003)*: The Ex-Post Evaluation 1994-1999 of ESF operations under Objectives 1, 3 and 4 and the Community Initiatives EMPLOYMENT and ADAPT. EU

- Synthesis Report, Final Report.
http://ec.europa.eu/employment_social/evaluation/esf07_de.html (letzter Zugriff 16.10.2006)
- Goetschy, Janine (2004): The Open Method of Coordination and the Lisbon Strategy: the difficult road from potentials to results. Paper represented at the IIRA7th European Congress, Estoril, 7.-11. September 2004, Portugal.
 - Goetschy, Janine (2003a): The European Employment Strategy, Multi-level Governance, and Policy Coordination: Past, Present and Future. In: Zeitlin, Jonathan/Trubek, David M. (eds.), *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*, Oxford, S. 59-87.
 - Goetschy, Janine (2003): The Employment Strategy and European Integration. In: Foden, David/Magnusson, Lars (eds.), *Five years' experience of the Luxembourg employment strategy*, Brussels, S. 69-110.
 - Goetschy, Janine (1999): The European Employment Strategy: Genesis and Development. In: *European Journal of Industrial Relations*, Vol. 5 (2), S. 117-137.
 - Govecor (2004): EU Governance by self co-ordination? Towards a collective 'gouvernement économique'.
http://www.govecor.org/intro/GOVECOR_Final_report.pdf (letzter Zugriff 18.10.2006)
 - Haas, Ernst B. (1958:): The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957, Stanford.
 - Haas, Ernst B. (1964): Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organisation, Stanford.
 - Haas, Ernst B. (1976): Turbulent fields and the theory of regional integration. In: *International Organisation*, Vol. 30 (2), S. 173-212.
 - Haas, Ernst B. (2001): Does Constructivism Subsume Neo-functionalism? In: Christiansen, Thomas/Jorgensen, Knud Erik/Wiener, Antje (eds.), *The Social Construction of Europe*, London, S. 22-31.
 - Haas, Ernst B. (2004): The Uniting of Europe. Political, Social, and Economic Forces 1950-1957, Foreword by Desmond Dinan, New Introduction by Ernst B. Haas, Notre Dame, Third Edition.
 - Haas, Ernst B./Schmitter, Philippe C. (1964): Economics and Differential Patterns of Political Integration: Projections about Unity in Latin America. In: *International Organisation*, Vol. 18 (4), S. 705-737.
 - Hardy, Stephen (2006): Harmonising European Working Time in Enlarged EU: A Case of Failed 'Humanisation'? In: *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, Vol. 22 (4), S. 563-601.
 - Hartwig, Ines/Petzold, Armin (Hrsg.) (2005): Solidarität und Beitragsgerechtigkeit: die Reform der EU-Strukturfonds und die finanzielle Vorausschau, Baden-Baden.
 - Hartwig, Ines (2007): European Employment Strategy and Structural Funds: Spillovers Towards Communitarisation? In: Linsenmann, Ingo/Meyer, Christoph O./Wessels, Wolfgang T. (eds.), *Economic Government of the EU. A Balance Sheet of New Modes of Policy Coordination*, Basingstoke, S. 119-140.
 - Hartwig, Ines (2003): Towards a Coherent Mode of Governance in European Employment Policy? Paper presented at the EUSA Eighth Biennial International Conference, Nashville, Tennessee, March 27-29, 2003.
 - Heidenreich, Martin/Bischoff, Gabriele (2008): The Open Method of Co-ordination: A Way to the Europeanization of Social and Employment Policies. In: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 46 (3), S. 497-532.

- Heidenreich, Martin/Zeitlin, Jonathan (eds.) (2009): Changing European Employment and Welfare Regimes. The Influence of the open method of coordination on national reforms, London/New York.
- Heidenreich, Martin (2009): The Open Method of Coordination: a pathway to the gradual transformation of national employment and welfare regimes? In: Heidenreich, Martin/Zeitlin, Jonathan (eds.), Changing European Employment and Welfare Regimes. The Influence of the open method of coordination on national reforms, London/New York, S. 10-36.
- Heinelt, Hubert/Kopp-Malek, Tanja/Lang, Jochen/Reissert, Bernd (2003): Policy-Making in Fragmented Systems: How to Explain Success. In: Kohler-Koch, Beate (ed.), Linking EU and National Governance, Oxford, S. 135-153.
- Héritier, Adrienne (2003): Containing Negative Integration. In: Mayntz, Renate/Streeck, Wolfgang (Hrsg.), Die Reformierbarkeit der Demokratie: Innovationen und Blockaden. Festschrift für Fritz W. Scharpf, Frankfurt a. Main/New York, S. 101-121.
- Hervey, Tamara K./Kenner, Jeff (eds.) (2003): Economic and Social Rights under the EU Charter of Fundamental Rights – A Legal Perspective, Oxford/Portland.
- Hervey, Tamara K. (2006): The European Union and the Governance of Health Law. New Modes of Governance Project. http://www.eu-newgov.org/database/DELIV/DLTFIaD03e_EU_and_Health_Care_Governance.pdf (letzter Zugriff 18.10.2006).
- Hervey, Tamara (2005): Thirty Years of EU Sex Equality Law: Looking Backwards, Looking Forwards. In *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 12 (4), S. 307-325.
- Hervey, Tamara K. (1998): European Social Law and Policy, London/New York.
- Hix, Simon (2005): The Political System of the European Union, London, 2nd Edition.
- Hix, Simon (1998): The study of the European Union II: the 'new governance' agenda and its rival. In: *Journal of European Public Policy*, Vol. 5 (1), S.38-65.
- Hodson, Dermot (2003): National Report for the United Kingdom, 4th Round - November 2003. http://www.govector.org/data/20031125123715_UK_Report4.pdf (letzter Zugriff 1.10.2006)
- Hodson, Dermot/Maher, Imelda (2001): The Open Method as a New Mode of Governance: The Case of Soft Economic Policy Co-ordination. In: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39 (4), S. 719-746.
- Hoffmann, S. (1966): Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe. In: *Daedalus*, Vol. 95, S. 862-915.
- Hooghe, Liesbet (1996): Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance, Oxford.
- Hooghe, Liesbet/Marks, Gary (eds.) (2001): Multi-Level Governance and European Integration, Lanham u.a.
- Howard, Erica (2008): The European Year of Equal Opportunities for All - 2007: Is the EU Moving Away From a Formal Idea of Equality? In: *European Law Journal*, Vol. 14 (2), S. 168-185.
- Howard, Erica (2006): The Case for a Considered Hierarchy of Discrimination grounds in EU Law. In: *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 13 (4), S. 445-470.
- Huber, Peter (2003): National Report for Austria, 4th Round – 2003/2004. http://www.govector.org/data/20031125123715_AT_Report4.pdf (letzter Zugriff 1.10.2006)

- Hübner, Danuta (2005): Regional policy and the Lisbon agenda - Challenges and Opportunities. Speech 05/70, London School of Economics, London 3 February 2005.
- Howells, Geraint G. (1998): "Soft Law" in the EC Consumer Law. In: Craig, Paul/Harlow, Carol (eds.), Lawmaking in the European Union, London u.a., S. 310-331.
- Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (2004): Governance and Institutional Development. In: Wiener, Antje/Diez, Thomas (eds.), European Integration Theory, Oxford, S. 97-115.
- Jachtenfuchs, Markus (2001): The Governance Approach to European Integration. In: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39 (2), S. 245-264.
- Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (2003): Regieren und Institutionenbildung. In: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.), Europäische Integration, 2. Aufl., Opladen, S. 11-46.
- Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.) (2003): Europäische Integration, 2. Aufl., Opladen.
- Jacobsson, Kerstin (2005): Trying to Reform the "Best Pupils in the Class"? The Open Method of Co-ordination in Sweden and Denmark. In: Zeitlin, Jonathan/Pochet, Philippe (eds.) with Lars Magnusson, The Open Method of Co-ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies, Brussels, S. 107-136.
- Jacobsson, Kerstin (2004): Between Deliberation and Discipline: Soft Governance in EU Employment Policy. In: Mörth, Ulrika (ed.), Soft Law in Governance and Regulation: An Interdisciplinary Analysis, Cheltenham/Northampton, S. 81-101.
- Jacobsson, Kerstin/Vifell, Åsa (2007a): Deliberative Transnationalism? Analysing the Role of Committee Interaction in Soft Co-ordination. In: Linsenmann, Ingo/Meyer, Christoph O./Wessels, Wolfgang T. (eds.), Economic Government of the EU. A Balance Sheet of New Modes of Policy Coordination, Basingstoke, S. 163-186.
- Jacobsson, Kerstin/Vifell, Åsa (2007): New Governance Structures in Employment Policy-Making: Loose Co-ordination in Action. In: Linsenmann, Ingo/ Meyer, Christoph O./Wessels, Wolfgang T. (eds.), Economic Government of the EU. A Balance Sheet of New Modes of Policy Coordination, Basingstoke, S. 53-71.
- Jacobsson, Kerstin/Vifell, Åsa (2004): New Governance Structures in Employment Policy? Taking Stock of the European Employment Strategy. Draft of chapter for Linsenmann, Ingo/Meyer, Christoph O./Wessels, Wolfgang T. (eds.), Economic Governance in the EU. <http://eucenter.wisc.edu/OMC/Paper/EES/jacobssonVifell.pdf> (download 25.09.2006)
- Joerges, Christian (2004): Constitutionalism and Transnational Governance: Exploring a Magic Triangle. In: Joerges, Christian/Sand, Inger-Johanne/Teubner, Gunther (eds.), Transnational Governance and Constitutionalism, Oxford/Portland, S. 339-375.
- Joerges, Christian/Sand, Inger-Johanne/Teubner, Gunther (eds.) (2004): Transnational Governance and Constitutionalism, Oxford/Portland.
- Jorgensen, Knud Erik/Pollack, Mark A./Rosamond, Ben (eds.) (2007): Handbook of European Union Politics, London,
- Jünemann, Annette/Klement, Carmen (Hrsg.) (2005): Die Gleichstellungspolitik in der Europäischen Union: The Policy of Gender Equality in the European Union, Baden-Baden.
- Jupille, Joseph/Caporaso, James A./Checkel, Jeffrey T. (2003): INTEGRATING INSTITUTIONS: Rationalism, Constructivism, and the Study of the European Union. In: *COMPARATIVE POLITICAL STUDIES*, Vol. 36 (1/2), S. 7-41.

- Kaelble, Hartmut/Schmid, Günther (Hrsg.) (2004): Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat. WZB-Jahrbuch 2004, Berlin.
- Kaiser, Robert/Prange, Heiko (2002): A new concept of deepening European Integration? The European Research Arena and the emerging role of policy coordination in multi-level governance. <http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-018.htm> (download 18.10.2006).
- Kay, Adrian/Ackrill, Robert (2007): Financing social and cohesion policy in an enlarged EU: plus ça change, plus c'est la même chose? In: *Journal of European Social Policy*, Vol. 17 (4), S. 361-374.
- Kenner, Jeff (2003): EU Employment Law: From Rome to Amsterdam and Beyond, Oxford/Portland.
- Kenner, Jeff (1999): The EC Employment Title and the 'Third Way': Making Soft Law Work? In: *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, Vol. 15 (1), S. 33-60.
- Van Kersbergen, Kees/Van Warden, Frans (2004): 'Governance' as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy. In: *European Journal of Political Research*, Vol. 43, S. 143-171.
- Keynes, John Maynard (1961): The General Theory of Employment, Interest and Money, London.
- Kilpatrick, Claire (2006): New Employment Governance and Constitutionalism. New Modes of Governance Project. http://www.eu-newgov.org/database/DELIV/DLTFIaD03c_New_EU_Employment_Governance_and_Constitutionalism.pdf (letzter Zugriff 18.10.2006).
- Kilpatrick, Claire/Freedland, Mark (2004): The United Kingdom: how is EU governance transformative? In: Sciarra, Silvana/Davies, Paul/Freedland, Mark (eds.), *Employment Policy and the Regulation of Part-Time Work in the European Union: A Comparative Analysis*, Cambridge, S. 299-357.
- Kilpatrick, Claire (2002): Emancipation through Law or the Emasculation of Law? The Nation-State, the EU, and Gender Equality at Work. In: Conaghan, Joanne/Fischl, Richard Michael/Klare, Karl (eds.), *Labour Law in an Era of Globalization*, Oxford, S. 489-509.
- Kohler-Koch, Beate (ed.) (2003): Linking EU and National Governance, Oxford.
- Kohler-Koch, Beate (1999): The evolution and transformation of European Governance. In: Kohler-Koch, Beate/Eising, Rainer (eds.), *The Transformation of Governance in the European Union*, London/New York, S. 14-35.
- Kohler-Koch, Beate/Eising, Rainer (eds.) (1999): The Transformation of Governance in the European Union, London/New York.
- Kohler-Koch, Beate/Rittberger, Berthold (2006): Review Article: The 'Governance Turn' in EU Studies. In: *Journal of Common Market Studies, Annual Review*, Vol. 44, S. 27-49.
- Koukoulis-Spiliotopoulos, Sophia (2005): The Amended Equal Treatment Directive (2002/73): An Expression of Constitutional Principles/Fundamental Rights. In: *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 12 (4), S. 327-368.
- Laffan, Birgid/Shaw, Colin (2005): Classifying and Mapping OMC in different policy areas. New Modes of Governance Project. http://www.eu-newgov.org/database/DELIV/DLTFIaD02D09_Classifying_and_Mapping_OMC.pdf (letzter Zugriff 18.10.2006).
- Lang, Jochen (2003): Policy Implementation in a Multi-Level System: The Dynamics of Domestic Response. In: Kohler-Koch, Beate (ed.), *Linking EU and National Governance*, Oxford, S. 154-174.

- Lewis, Jane (2006): Work/family reconciliation, equal opportunities and social policies: the interpretation of policy trajectories at the EU level and the meaning of gender equality. In: *Journal of European Public Policy*, Vol. 13 (3), S. 420-437.
- Lindberg, L.N./Scheingold, S.A. (1970): Europe's Would-Be Polity: Patterns of Change in the European Community, Englewood-Cliffs/New York.
- Linsenmann, Ingo/ Meyer, Christoph O./Wessels, Wolfgang T. (eds.) (2007): Economic Government of the EU. A Balance Sheet of New Modes of Policy Coordination, Basingstoke.
- Lopez-Santana, Mariely (2009): Soft Europeanization? The differential influence of the European Employment Strategy in Belgium, Spain, and Sweden. In: Heidenreich, Martin/Zeitlin, Jonathan (eds.), *Changing European Employment and Welfare Regimes. The influence of the open method of coordination on national reforms*, London/New York, S. 134-153.
- Lynch, Brendon (2003): National Report for Ireland, 4th Round – November 2003. http://www.govector.org/data/20031125123520_Irish_Report4.pdf (letzter Zugriff 18.10.2006).
- Maher, Imelda (2007): Economic Governance: Hybridity, Accountability and Control Working Paper LTFIa/D5g.
- Maher, Imelda (2004): Law and the Open Method of Coordination: Towards a New Flexibility in European Policy-Making? <http://eucenter.wisc.edu/OMC/Papers/> (letzter Zugriff 18.10.2005).
- Mailand, Mikkel (2009): North, South, East, West: the implementation of the European Employment Strategy in Denmark, the UK, Spain, and Poland, In: Heidenreich, Martin/Zeitlin, Jonathan (eds.), *Changing European Employment and Welfare Regimes. The influence of the open method of coordination on national reforms*, London/New York, S. 154-172.
- Malek, Tanja (2002): Politikgestaltung auf europäischer Ebene, Baden-Baden.
- Marks, Gary (1993): Structural Policy and Multi-level Governance in the EC'. In: Cafruny, A.W./Rosenthal, G.G. (eds.), *The State of the European Community II*, Boulder/CO/Ilford; S. 390-410.
- Martin, Stephen (ed.) (1994): *The Construction of Europe. Essays in Honour of Emile Noël*, Dordrecht/Boston/London.
- Masselot, Annick (2007): The State of Gender Equality Law in the European Union. In: *European Law Journal*, Vol. 13 (2), S. 152.168.
- Mayntz, Renate (2004): Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie. *MPIfG Working Paper 04/1*. <http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp04-1/wp04-1.html> (download 21.07.2006).
- Mayntz, Renate/ Streeck, Wolfgang (Hrsg.): *Die Reformierbarkeit der Demokratie: Innovationen und Blockaden*. Festschrift für Fritz W. Scharpf, Frankfurt a. Main/New York.
- Meyer, Christoph O./ Umbach, Gaby (2007): Europeanisation of National Economic Governance Through Policy Co-ordination? Gains and Pains of a New Policy Instrument. In: Linsenmann, Ingo/ Meyer, Christoph O./Wessels, Wolfgang T. (eds.), *Economic Government of the EU. A Balance Sheet of New Modes of Policy Coordination*, Basingstoke, S. 91-118.
- Meyer, Christoph O./ Linsenmann, Ingo/ Wessels, Wolfgang T. (2007): Evolution towards a European Economic Government? Research Design and Theoretical Expectations. In: Linsenmann, Ingo/ Meyer, Christoph O./Wessels, Wolfgang T. (eds.), *Economic Government of the EU. A Balance Sheet of New Modes of Policy Coordination*, Basingstoke, S. 11-36.

- Moravcsik, Andrew (2005): The European Constitutional Compromise and the neofunctionalist legacy. In: *Journal of European Public Policy*, Vol. 12 (2), S. 349-386.
- Moravcsik, Andrew (2001): Constructivism and European Integration: A Critique, In: Christiansen, Thomas/Jorgensen, Knud Erik/Wiener, Antje (eds.), *The Social Construction of Europe*, London, S. 176-188.
- Moravcsik, Andrew(1998): The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht, Ithaca.
- Morgan, Bronwen/Yeung, Karen (2007): An Introduction to Law and Regulation. Text and Materials, Cambridge.
- Mosher, James S./Trubek, David M. (2003): Alternative Approaches to Governance in the EU: EU Social Policy and the European Employment Strategy. In: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 41 (1), S. 63-88.
- Mörth, Ulrika (2005): Soft Law and New Governance – A Democratic Problem? Paper prepared for presentation at the CONNEX Workshop “Soft Modes of Governance and the Private Sector”, Darmstadt November 2005. http://www.mzes.uni-mannheim.de/projekte/typo3/site/fileadmin/researchgroups/6/Papers_SoftMode/Moerth.pdf (letzter Zugriff 18.10.2006).
- Mörth, Ulrika (ed.) (2004): Soft Law in Governance and Regulation: An Interdisciplinary Analysis, Cheltenham/Northampton.
- Mückenberger, Ulrich (ed.) (2001): Manifesto Social Europe, Brussels.
- Nauerz, Myriam (2004): Does the European Employment Strategy lead to a Soft Form of Europeanization? An Analysis of the ‘Local Dimension’ in Germany. Masters Thesis, College of Europe, Bruges. <http://eucenter.wisc.edu/OMC/Papers/EES/nauerz.pdf> (download 1.10.2006)
- Neuhold, Hanspeter (2005): The Inadequacy of Law-Making by International Treaties: "Soft Law" as an Alternative? In: Wolfrum, Rüdiger/ Röben, Volker (eds.), *Developments of International Law in Treaty Making*, Berlin u.a., S. 39-52.
- Nye, Joseph S. (1968): Comparative Regional Integration: Concept and Measurement. In: *International Organisation*, Vol. 22 (4), S. 855-880.
- Olson, Johan P. (2003): Towards a European administrative space? In: *Journal of European Public Policy*, Vol. 10 (4), S. 506-531.
- Patzelt, Werner S. (2003): Einführung in die Politikwissenschaft. Grundriß des Faches und studiumbegleitende Orientierung, Passau.
- Peters, Anne/Pagotto, Isabella (2006): Soft Law as a New Modes of Governance: A Legal Perspective. New Modes of Governance Project. http://www.eu-newgov.org/database/DELIV/DLTFIaD04D11_Soft_Law_as_a_NMG-Legal_Perspective.pdf (letzter Zugriff 18.10.2006).
- Peters, Guy B. (1999): Institutional Theory in Political Science: The ‘New Institutionalism’. London/New York.
- Peterson, John (2004): Policy Networks. In: Wiener, Antje/Diez, Thomas (eds.), *European Integration Theory*, Oxford, S. 117-135.
- Pfister, Thomas (2007): Mainstreamed Away? The European Employment Strategy and its Gender Equality Dimension. Paper prepared for the EUSA Tenth Biennial Conference, Montreal, Canada May 17-19, 2007.
- Pierson, Paul (1998): The Path to European Integration: A Historical-Institutionalist Analysis. In: Sandholtz, Wayne/Stone Sweet, Alec (eds.), *European Integration and Supranational Governance*, Oxford, S. 27-58.
- Pochet, Philippe (2007): Social Europe: Still binding regulations? Paper prepared for the EUSA Tenth Biennial Conference, Montreal, Canada May 17-19, 2007.

- Pochet, Philippe (2005): The Open Method of Co-ordination and the Construction of Social Europe. A Historical Perspective. In: Zeitlin, Jonathan/Pochet, Philippe (eds.) with Lars Magnusson, The Open Method of Co-ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies, Brussels, S. 37-82.
- Pollack, Mark A. (2006): Rational Choice and EU Politics. In: Jorgensen, Knud Erik/Pollack, Mark A./Rosamond, Ben (eds.), Handbook of European Union Politics, London, S. 31-55.
- Pollack, Mark A. (2005a): Theorizing EU Policy-Making. In: Wallace, Helen/Wallace, William/Pollack, Mark A. (eds.), Policy-Making in the European Union, Fifth Edition, Oxford, S. 13-48.
- Pollack, Mark A. (2005): Theorizing the European Union: International Organization, Domestic Polity, or Experiment in New Governance? In: *Annual Review of Political Science*, Vol. 8, S. 357-398.
- Pollack, Mark A. (2003): The Engines of European Integration: Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU, Oxford.
- Pollack, Mark A. (1998): The Engines of Integration? Supranational Autonomy and Influence in the European Union. In: Sandholtz, Wayne/Stone Sweet, Alec (eds.), European Integration and Supranational Governance, Oxford, S. 217-249.
- Pollack, Mark A. (1996): The New Institutionalism and EU Governance: The Promise and Limits of Institutional Analysis. In: *Governance*, Vol. 9 (4), S. 429-458.
- Prechal, Sacha (2005): Directives in EC Law. Second, Completely Revised Edition, Oxford.
- Preunkert, Jenny/Zirra, Sascha (2009): Europeanization of domestic employment and welfare regimes: the German, French, and Italian experiences. In: Heidenreich, Martin/Zeitlin, Jonathan (eds.), Changing European Employment and Welfare Regimes. The influence of the open method of coordination on national reforms, London/New York, S. 192-213.
- Radaelli, Claudio M./Kraemer, Ulrike S. (2008): Governance Areas in EU Direct Tax Policy. In: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 46 (2), S. 315-336.
- Radaelli, Claudio M./Kraemer, Ulrike S. (2005): Shifting Modes of Governance: The Case of International Direct Taxation. Draft Version, Paper prepared for the International Workshop on "The Transformation of the Territorial State: Changes in and Challenges to National Control over Police and Taxation, International University of Bremen, June 17-18, 2005.
- Regent, Sabrina (2003): The Open Method of Coordination: A New Supranational Form of Governance? In: *European Law Journal*, Vol. 9 (2), S. 190-214.
- Rhodes, Martin (2005a): The Scientific Objectives of the NEWGOV Project: A Revised Framework, version 4, 2nd NEWGOV Consortium Conference. <http://www.eu-newgov.org> (letzter Zugriff, download 29.09.2006).
- Rhodes, Martin (2005): Employment Policy: Between Efficacy and Experimentation. In: Wallace, Helen/Wallace, William/Pollack, Mark A. (eds.), Policy-Making in the European Union, Fifth Edition, Oxford, S. 279-304.
- Risse, Thomas (2005): Neofunctionalism, European identity, and the puzzles of European integration. In: *Journal of European Public Policy*, Vol. 12 (2), S. 291-309.
- Rittberger, Berthold/Stacey, Jeffrey (2003): Conclusion: stepping out of the shadow of history-making integration. In: *Journal of European Public Policy*, Vol. 10 (5), S. 1020-1032.
- Rosamond, Ben (2007): The Politics, Sciences of European Integration: Disciplinary History and EU Studies. In: Jorgensen, Knud Erik/Pollack, Mark A./Rosamond, Ben (eds.), Handbook of European Union Politics, London, S. 7-30.

- Rosamund, Ben (2005): The uniting of Europe and the foundation of EU studies: revisiting the neofunctionalism of Ernst B. Haas. In: *Journal of European Public Policy*, Vol. 12 (2), S. 237-254.
- Rosamund, Ben (2000): *Theories of European Integration*, London, Houndmills, Basingstoke.
- Rust, Ursula (2005): Gender Equality – Acquis Communautaire. In: Jünemann, Annette/Klement, Carmen (Hrsg.), *Die Gleichstellungspolitik in der Europäischen Union: The Policy of Gender Equality in the European Union*, Baden-Baden, S. 17-26.
- Sabel, Charles F./Simon, William H. (2006): Accountability without Sovereignty. New Modes of Governance Project. http://www.eu-newgov.org/database/DELIV/DLTFIaD03g_Accountability_without_Souvereignty.pdf (letzter Zugriff 18.10.2006).
- Sabel, Charles F./Zeitlin, Jonathan (2008): Learning from Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in the EU. In: *European Law Journal*, Vol. 14 (3), S. 271-327.
- Sandholtz, Wayne/Stone Sweet, Alec (eds.) (1998): *European Integration and Supranational Governance*, Oxford.
- Schäfer, Armin (2006): A new form of governance? Comparing the open method of co-ordination to multilateral surveillance by the IMF and the OECD. In: *Journal of European Public Policy*, Vol. 13 (1); S. 70-88.
- Schäfer, Armin (2005): Resolving Deadlock: Why International Organisation Introduce Soft Law. Paper prepared for presentation at the CONNEX Workshop “Soft Modes of Governance and the Private Sector”, Darmstadt November 2005. http://www.mzes.uni-mannheim.de/projekte/typo3/site/fileadmin/researchgroups/6/Papers_SoftMode/Schäfer.pdf (letzter Zugriff 18.10.2006)
- Schäfer, Armin (2002): Vier Perspektiven zur Entstehung und Entwicklung der „Europäischen Beschäftigungspolitik“ *MPIfG Discussion Paper* 02/9.
- Scharpf, Fritz W. (2002b): The European Social Model: Coping with the Challenge of Diversity. In: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40 (4), S. 645-670.
- Scharpf, Fritz W. (2002a): Regieren im europäischen Mehrebenensystem: Ansätze zu einer Theorie. In: *Leviathan*, Vol. 30, S. 65-92.
- Scharpf, Fritz W. (2002): The European Social: Coping with the Challenge of Diversity, *MPIfG Discussion Paper* 02/8. <http://www.mpfig.de/pu/workpap/wp02-8/wp02-8.html> (download 17.9.2006).
- Scharpf, Fritz W. (1999): *Regieren in Europa: Effektiv und demokratisch?* Frankfurt a.M./New York.
- Schelkle, Waltraud (2007): EU fiscal governance: Hard law in the shadow of soft law? In: *The Columbia Journal of European Law*, Vol. 13 (3); S. 705-731.
- Schieck, Dagmar (2005): Broadening the Scope and the Norms of EU Gender Equality Law: Towards a Multidimensional Conception of Equality Law. In: *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 12 (4), S. 427-466.
- Schieder, Siegfried/Spindler, Manuela (Hrsg.) (2003): *Theorien der Internationalen Beziehungen*, Opladen.
- Schimmelfennig, Frank (2004): Liberal Intergovernmentalism. In: Wiener, Antje/Diez, Thomas (eds.), *European Integration Theory*, Oxford, S. 75-94.
- Schmid, Günther/Kull, Silke (2004): Die Europäische Beschäftigungsstrategie. Perspektiven der Offenen Methode der Koordinierung. In: Kaelble, Hartmut/Schmid, Günther (Hrsg.), *Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat*. WZB-Jahrbuch 2004, Berlin, S. 317-343.

- *Schmitter, Philippe C. (2005):* Ernst B. Haas and the legacy of neofunctionalism. In: *Journal of European Public Policy*, Vol. 12 (2), S. 255-272.
- *Schmitter, Philippe C. (2004):* Neo-Neofunctionalism. In: Wiener, Antje/Diez, Thomas (eds.), *European Integration Theory*, Oxford, S. 45-74.
- *Schmitter, Philippe C. (1970):* A Revised Theory of Regional Integration. In: *International Organisation* Vol. 24 (4), S. 836-868.
- *Schuppert, Gunnar Folke (Hrsg.) (2005):* Governance-Forschung: Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, Baden-Baden.
- *Sciarra, Silvana (2005):* Fundamental Labour Rights after the Lisbon Agenda. In: de Búrca, Gráinne/de Witte, Bruno (eds.), *Social Rights in Europe*, Oxford, S. 199-215.
- *Sciarra, Silvana (2004a):* The Convergence of European Labour and Social Rights: Opening to the Open Method of Coordination. In: Berman, George A/Pistor, Katharina (eds.), *Law and Governance in an Enlarged European Union*, Oxford/Portland, S. 155-175.
- *Sciarra, Silvana (2004):* New discourses in labour law: part-time work and the paradigm of flexibility. In: Sciarra, Silvana/Davies, Paul/Freedland, Mark (eds.), *Employment Policy and the Regulation of Part-Time Work in the European Union: A Comparative Analysis*, Cambridge, S. 3-34.
- *Sciarra, Silvana/Davies, Paul/Freedland, Mark (eds.) (2004):* *Employment Policy and the Regulation of Part-Time Work in the European Union: A Comparative Analysis*, Cambridge.
- *Scott, Joanne/Holder, Jane (2006):* Law and 'New' Environmental Governance in the European Union. New Modes of Governance Project No. CIT1-CT-2004-506392, No. LFTIa/D3d. <http://www.eu-newgov.org/database/DELIV/> (download 2.02.2008)
- *Scott, Joanne/Trubek, David M. (2002):* Mind the Gap: Law and New Approaches to Governance in the European Union. In: *European Law Journal*, Vol. 8 (1), S. 1-18.
- *Senden, Linda (2004):* *Soft Law in European Community Law*, Oxford/Portland.
- *Senden, Linda/Prechal, Sacha (2001):* Differentiation in and through Community Soft Law. In: De Witte, Bruno/Hanf, Dominik/Vos, Ellen (eds.), *The Many Faces of Differentiation in EU Law*, Antwerpen u.a., S. 181-199.
- *Shaw, Jo (ed.) (2000):* *Social Law and Policy in an Evolving European Union*, Oxford/Portland.
- *Shelton, Dinah (2003):* International Law and 'Relative Normativity'. In: Evans, Malcolm D. (ed.), *International Law*, Oxford, S. 145-172.
- *Shelton, Dinah (ed.) (2000):* *Commitment and Compliance: The Role of Non-Binding Norms in the International Legal System*, Oxford.
- *Smismans, Stijn (2005):* How to Be Fundamental with Soft procedures? The Open Method of Coordination and Fundamental Social Rights. In: de Búrca, Gráinne/de Witte, Bruno (eds.), *Social Rights in Europe*, Oxford, S. 217-238.
- *Smismans, Stijn (2004):* EU-Employment Policy: Decentralisation or Centralisation through the Open Method of Coordination? *EUI Working Paper LAW 2004/1*.
- *Snyder, Francis (1994):* Soft Law and Institutional Practice in the European Community. In: Martin, Stephen (ed.), *The Construction of Europe. Essays in Honour of Emile Noël*, Dordrecht/Boston/London, S. 197-225.
- *Stone Sweet, Alec/Sandholtz, Wayne (1998):* Integration, Supranational Governance, and the Institutionalization of the European Polity. In: Sandholtz, Wayne/Stone Sweet, Alec (eds.), *European Integration and Supranational Governance*, Oxford, S. 1-26.
- *Sandholtz, Wayne/Stone Sweet, Alec (eds.) (1998):* *European Integration and Supranational Governance*, Oxford.

- Sutcliffe, John B. (2000): The 1999 reform of the structural fund regulations: multi-level governance or renationalization? In: *Journal of European Public Policy*, Vol. 7 (2), S. 290-309.
- Szyszczyk, Erika (2006): Experimental Governance: The Open Method of Coordination. In: *European Law Journal*, Vol. 12 (4), S. 486-502.
- Szyszczyk, Erika (2000): The Evolving European Employment Strategy. In: Shaw, Jo (ed.), *Social Law and Policy in an Evolving European Union*, Oxford/Portland, S. 197-220.
- Teague, Paul (2001): Deliberative Governance and EU Social Policy. In: *European Journal of Industrial Relations*, Vol. 7 (1), S. 7-26.
- Thelen, Karen/Steinmo, Sven (1992): Introduction. In: Thelen, Karen/Steinmo, Sven (eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Corporative Politics*, New York, S. 1-32.
- Thelen, Karen/Steinmo, Sven (eds.) (1992): *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Corporative Politics*, New York.
- Thüsing, Gregor (2003): Following the U.S. Example: European Employment Discrimination Law and the Impact of Council Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC. In: *International Journal of Labour Law and Industrial Relations*, Vol. 19 (2), S. 187-218.
- Tömmel, Ingeborg (2005): Neuer Wein in alten Schläuchen? Die Vorschläge der Europäischen Kommission zur Reform der Strukturpolitik 2007-2013. In: Hartwig, Ines/Petzold, Armin (Hrsg.), *Solidarität und Beitragsgerechtigkeit: die Reform der EU-Strukturfonds und die finanzielle Vorausschau*, Baden-Baden, S. 57-66.
- Tranholm-Mikkelsen, Jeppe (1991): Neo-functionalism: Obstinate or Obsolete? A Reappraisal in the Light of the New Dynamism of the European Community. In: *Millenium: Journal of International Studies*, Vol. 20 (1), S. 1-22.
- Traversa, Enrico (2003): Protection of Part-time Workers in the Case Law of the Court of Justice of the European Communities. In: *International Journal of Labour Law and Industrial Relations*, Vol. 19 (2), S. 219-241.
- Treib, Oliver/Bähr, Holger/Falkner, Gerda (2007): Modes of governance: towards conceptual clarification. In: *Journal of European Public Policy*, Vol. 14 (1), S. 1-20.
- Treib, Oliver/Bähr, Holger/Falkner, Gerda (2005): Modes of Governance: A Note towards Conceptual Clarification. *European Governance Papers (EUROGOV)* No. N-05-02, <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-newgov-N-05-02.pdf> (download 29.09.2006).
- Treib, Oliver (2004): Die Bedeutung der nationalen Parteipolitik für die Umsetzung europäischer Sozialrichtlinien. Frankfurt a.M..
- Trubek, David M./Cottrell, Patrick/Nance, Mark (2006): "Soft Law", "Hard Law", and European Integration: Towards a Theory of Hybridity, New Modes of Governance Project. http://www.eu-newgov.org/database/DELIV/DLTFIaD03b_European_Integration_Towards_a_Theory_of_Hybridity.pdf (letzter Zugriff 18.10.2006).
- Trubek, David M./Mosher, James S. (2003): New Governance, Employment Policy, and the European Social Model. In: Zeitlin, Jonathan/Trubek, David M. (eds.), *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*, Oxford, S. 33-58.
- Trubek, David M./Trubek Louise G. (2006): New Governance and Legal Regulation: Complementarity, Rivalry or Transformation. Wisconsin Project on Governance and Regulation-WISGAR, Law School, University of Wisconsin-Madison, Paper prepared for presentation at the conference on "Law in New Governance", University College, London, May 26-7.

- Trubek, David M./Trubek Louise G. (2005): The Coexistence of New Governance and Legal Regulation: Complementarity or Rivalry? New Modes of Governance Project. http://www.eu-newgov.org/database/DELIV/DLTFIaD02b_Coexistence_of_NG_and_Legal_Regulation.pdf (letzter Zugriff 18.10.2006).
- Trubek, David M./Trubek Louise G. (2005a): Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe. In: *European Law Journal*, Vol. 11 (3), S. 343-364.
- Visser, Jelle (2004): Learning Ahead of Failure: Can Europe improve the coordination of economic, employment and social policies and mobilise societal support for reform? In: BMWA/ IAB, Conference: Impulses for European Employment Policy-Impulses for Germany. The Report of the European Employment Task Force. Preliminary documentation of the conference contribution, Nürnberg/ Berlin, S. 145-165.
- Vos, Ellen (2001): Differentiation, Harmonization and Governance. In: De Witte, Bruno/Hanf, Dominik/Vos, Ellen (eds.), *The Many Faces of Differentiation in EU Law*, Antwerpen u.a., S. 145-179.
- Walker, Neil/de Búrca, Gráinne (2007): Reconceiving Law and New Governance. Working Paper LTFIa/D5i. [http://www.eu-newgov.org/database/\(download 2.2.2009\)](http://www.eu-newgov.org/database/(download 2.2.2009))
- Wallace, Helen (2005): An Institutional Anatomy and Five Policy Modes. In: Wallace, Helen/Wallace, William/Pollack, Mark A. (eds.), *Policy-Making in the European Union*, Fifth Edition, Oxford, S. 49-90.
- Wallace, Helen/Wallace, William/Pollack, Mark A. (eds.) (2005): *Policy-Making in the European Union*, Fifth Edition, Oxford.
- Wiener, Antje/Diez, Thomas (eds.) (2004): *European Integration Theory*, Oxford.
- Wolfgramm, Rüdiger/ Röben, Volker (eds.) (2005): *Developments of International Law in Treaty Making*, Berlin u.a..
- Zeitlin, Jonathan (2009): The Open Method of Coordination and reform of national social and employment policies. In: Heidenreich, Martin/Zeitlin, Jonathan (eds.), *Changing European Employment and Welfare Regimes. The Influence of the open method of coordination and national reforms*, London/New York, S. 214-245.
- Zeitlin, Jonathan (2007): A Decade of Innovation in EU Governance: The European Employment Strategy, the Open Method of Coordination, and the Lisbon Strategy, La Follette School Working Paper No. 2007-031, Madison.
- Zeitlin, Jonathan (2005b): Conclusion: The Open Method of Co-ordination in Action. In: Zeitlin, Jonathan/ Pochet, Philippe (eds.) with Lars Magnusson, *The Open Method of Co-ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Brussels, S. 447-503.
- Zeitlin, Jonathan (2005a): Social Europe and Experimentalist Governance: Towards a New Constitutional Compromise? In: de Búrca, Gráinne (ed.), *EU Law and the Welfare State: In Search of Solidarity*, Oxford, S. 213-241.
- Zeitlin, Jonathan (2005): The Open Method of Co-ordination in Question. In: Zeitlin, Jonathan/Pochet, Philippe (eds.) with Lars Magnusson, *The Open Method of Co-ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Brussels, S. 19-33.
- Zeitlin, Jonathan/Pochet, Philippe (eds.) with Lars Magnusson (2005): *The Open Method of Co-ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Brussels.
- Zeitlin, Jonathan/Trubek, David M. (eds.) (2003): *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*, Oxford.
- Zurga, Gordana (2008): Evaluation of public administrations' added value to the Lisbon Strategy Goals.

- Zürn, Michael/Checkel, Jeffrey T. (2005): Getting Socialized to Build Bridges: Constructivism and Rationalism, Europe and the Nation-State. In: *International Organisation*, Vol. 54 (4), S. 1045-1079.

Dokumente

Verträge

- Vertrag von Lissabon (2007): In: Bundeszentrale für politische Bildung (2010): Konsolidierte Fassung von Vertrag über die Europäische Union; Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Protokolle, Erklärungen, Deutsches Recht, Bonn.
- Vertrag über die Europäische Union (EUV) (2002). In: Läufer, Thomas (Hrsg.) (2002): Vertrag von Nizza. Texte des EU-Vertrages und des EG-Vertrages, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, deutsche Begleitgesetze, Bonn, S. 21-52.
- Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) (2002). In: Läufer, Thomas (Hrsg.), Vertrag von Nizza. Texte des EU-Vertrages und des EG-Vertrages, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, deutsche Begleitgesetze, Bonn, S. 53-209.

Verordnungen und Richtlinien

- Europäische Gemeinschaften (2006): Verordnung (EG) Nr. 1828/2006 der Kommission vom 8. Dezember 2006 zur Festlegung von Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates über des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung. In: ABL. der EU L 371 vom 27.12.2006, S. 1-173.
- Europäische Gemeinschaften (2006): Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates vom 11. Juli 2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999. In: ABL. der EU L 210 vom 31.07.2006, S. 25-78.
- Europäische Gemeinschaften (2006): Verordnung (EG) Nr. 1081/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Sozialfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1784/1999. In: ABL. der EU L 210 vom 31.07.2006, S. 12-18.
- Europäische Gemeinschaften (2006): Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1783/1999. In: ABL. der EU L 210 vom 31.07.2006, S. 1-11.
- Europäische Gemeinschaften (1999): Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds. In: ABL. der EG L 161 vom 26.6.1999, S. 1-42.
- Europäische Gemeinschaften (1999): Verordnung (EG) Nr. 1784/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 1999 betreffend den Europäischen Sozialfonds. In: ABL. der EG Nr. L 213 vom 13.8.1999, S. 5-8.
- Richtlinie 2006/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung

von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen (Neufassung). ABL. der EU L 204 vom 26.7.2006, S. 23-36.

- Richtlinie 2003/88/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. November 2003 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung. ABL. der EU L 299 vom 18.11.2003, S. 9-19.
- Richtlinie 2002/73/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. September 2002 zur Änderung der Richtlinie 76/207/EWG des Rates zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen. ABL. L 269 vom 5.10.2002, S. 15-20.
- Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf. ABL. Nr. L 303 vom 02.12.2000, S. 16-22.
- Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied des Rasse oder der ethnischen Herkunft. ABL. Nr. L 180 vom 19.07.2000, S. 22-26.
- Richtlinie 1999/70/EG des Rates vom 28. Juni 1999 zu der EGB-UNICE-CEEP-Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge. ABL. L 175 vom 10.7.1999, S. 43-48.
- Richtlinie 97/81/EG des Rates vom 15. Dezember 1997 zu der von UNICE, CEEP and EGB geschlossenen Rahmenvereinbarung über Teilzeitarbeit – Anhang: Rahmenvereinbarung über Teilzeitarbeit. ABL. Nr. L 14 vom 20.1.1998, S. 9-14.
Dazu: Berichtigung der Richtlinie 97/81/EG des Rates vom 15. Dezember 1997 zu der von UNICE, CEEP and EGB geschlossenen Rahmenvereinbarung über Teilzeitarbeit (ABl der Europäischen Gemeinschaften L 14 vom 20. Januar 1998) ABl Nr. L 128 vom 30.4.1998, S. 71.
- Richtlinie 93/104/EG des Rates vom 23. November 1993 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung. ABL. Nr. L 307 vom 13.12.1993, S. 18-24.
- Richtlinie 89/391/EWG des Rates vom 12. Juni 1989 über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit. ABL. L 183 vom 29.06.1989, S. 1-8.

Europäische Kommission: Mitteilungen, Weißbücher, Grünbücher, Berichte

- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2008): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und an den Rat: Fünfter Zwischenbericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt: Wachsende Regionen, wachsendes Europa, KOM (2008) 371 endg., Brüssel, 18.06.2008.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2007a): Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Ergebnis der öffentlichen Anhörung zum Grünbuch der Kommission „Ein modernes Arbeitsrecht für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts“, KOM (2007) 627 endg., Brüssel, 24.10.2007.
- Commission of the European Communities (2007): Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Member States and Regions delivering the Lisbon Strategy for growth and jobs through EU cohesion policy, 2007-2013, COM (2007) 798 final, Brussels, 11.12.2007.

- *Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2006)*: Grünbuch: Ein modernes Arbeitsrecht für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts, KOM (2006) 708 endg., Brüssel, 22.11.2006.
- *Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2005b)*: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Gemeinsame Maßnahmen für Wachstum und Beschäftigung: Das Lissabon-Programm der Gemeinschaft, KOM (2005) 330 endg., Brüssel, 20.07.2005.
- *Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2005a)*: Mitteilung der Kommission: Die Kohäsionspolitik im Dienste von Wachstum und Beschäftigung. Strategische Leitlinien der Gemeinschaft für den Zeitraum 2007-2013, KOM (2005) 299 endg., Brüssel, 05.07.2005.
- *Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2005)*: Mitteilung für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates: Zusammenarbeit für Wachstum und Arbeitsplätze. Ein Neubeginn für die Strategie von Lissabon, KOM (2005) 24 endg., Brüssel, 02.02.2005.
- *Europäische Kommission (o.J.)*: The Mid Term Review, Performance Reserve and Mid Term Evaluation of ESF Interventions. Information paper, http://ec.europa.eu/employment_social/evaluation/midtermeval_esf_2000-2006_en.pdf (letzter Zugriff 18.10.2006)
- *Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2004)*: Bericht der Kommission: 15. Jahresbericht über die Durchführung der Strukturfonds - Durchführungsjahr 2003, KOM (2004) 721 endg., Brüssel 28.10.2004.
- *Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2003a)*: Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Die Zukunft der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS) „Eine Strategie für Vollbeschäftigung und bessere Arbeitsplätze für alle“, KOM (2003) 6 endg., Brüssel, 14.1.2003.
- *Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2003)*: Mitteilung der Kommission: Die Strukturfonds und ihre Koordinierung mit dem Kohäsionsfonds. Überarbeitete indikative Leitlinien, KOM (2003) 499 endg., Brüssel, 25.08.2003.
- *Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2002)*: Mitteilung der Kommission zur Straffung der alljährlichen wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Koordinierung, KOM (2002) 487 endg., Brüssel, 03.09.2002.
- *Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001)*: Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss: Unterstützung der Europäischen Beschäftigungsstrategie durch den Europäischen Sozialfonds, KOM (2001) 16 endg./2, Brüssel, 23.01.2001.
- *Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2000)*: Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten zur Festlegung der Leitlinien für die Gemeinschaftsinitiative EQUAL über die transnationale Zusammenarbeit bei der Förderung neuer Methoden zur Bekämpfung von Diskriminierungen und Ungleichheiten jeglicher Art im Zusammenhang mit dem Arbeitsmarkt, K (2000) 853, Brüssel, 14.04.2000. In: ABl. der Europäischen Gemeinschaften C 127 vom 05.05.2000.
- *Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1999)*: Mitteilung der Kommission über die Strukturfonds und ihre Koordinierung mit dem Kohäsionsfonds: Leitlinien für die Programme 2000-2006. In: ABl. der Europäischen Gemeinschaften C 267 vom 22.9.1999, S. 2-21.
- *European Commission (1994)*: White Paper on European Social Policy: A Way Forward for the Union, COM (94) 333 final of 27 July 1994.
- *European Commission (1993a)*: Green Paper on Social Policy: Options for the Union, COM (93) 551, Brussels, 17.11.1993.

- European Commission (1993): White Paper on Growth, Competitiveness, Employment: The Challenges and Ways forward into the 21st Century, COM (93) 700 final.

Rat der Europäischen Union: Entschlüsse

- Rat der Europäischen Union (1999): Entschluß des Rates vom 22. Februar 1999 zu beschäftigungspolitischen Leitlinien für 1999: 1999/C 69/02. In: ABL. der Europäischen Gemeinschaften C 69 vom 12.3.1999, S. 2-8. (zitiert LL 1999)
- Rat der Europäischen Union (1998): Entschluß des Rates vom 15. Dezember 1998 zu beschäftigungspolitischen Leitlinien für 1998: 98/C 30/01. In: ABL. der Europäischen Gemeinschaften C 30 vom 28.1.98, S. 1-5. (zitiert LL 1998)

Rat der Europäischen Union: Beschlüsse, Entscheidungen

- Rat der Europäischen Union (2006): Entscheidung des Rates vom 6. Oktober 2006 über strategische Kohäsionsleitlinien der Gemeinschaft, 2006/702/EG. In: ABL. der Europäischen Union L 291 vom 21.10.2006, S. 11-32 (zitiert Kohäsionsleitlinien 2006).
- Rat der Europäischen Union (2005): Entscheidung des Rates vom 12. Juli 2005 über die Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten: 2005/600/EG. In: ABL. der Europäischen Union L 205 vom 06.08.2005, S. 21-27. (zitiert LL 2005-2008).
- Rat der Europäischen Union (2004): Beschluss des Rates vom 4. Oktober 2004 über beschäftigungspolitische Leitlinien für 2004: 2004/740/EG. In: ABL. der Europäischen Union L 326 vom 29.10.2004, S. 45-46. (zitiert LL 2004).
- Rat der Europäischen Union (2003): Beschluss des Rates vom 22. Juli 2003 über beschäftigungspolitische Leitlinien für 2000: 2003/578/EG. In: ABL. der Europäischen Union L 197 vom 5.8.2003, S. 13-21. (zitiert LL 2003).
- Rat der Europäischen Union (2002): Beschluss des Rates vom 18. Februar 2002 über beschäftigungspolitische Leitlinien für 2002: 2002/177/EG. In: ABL. der Europäischen Gemeinschaften L 60 vom 1.3.2002, S. 60-69. (zitiert LL 2002)
- Rat der Europäischen Union (2001): Beschluss des Rates vom 19. Januar 2001 über beschäftigungspolitische Leitlinien für 2001: 2001/63/EG. In: ABL. der Europäischen Gemeinschaften L 22 vom 24.1.2001, S. 18-26. (zitiert LL 2001)
- Rat der Europäischen Union (2000): Beschluss des Rates vom 13. März 2000 über beschäftigungspolitische Leitlinien für 2000: 2000/228/EG. In: ABL. der Europäischen Gemeinschaften L 72 vom 21.3.2000, S. 15-20. (zitiert LL 2000)

Rat der Europäischen Union: Empfehlungen

- Rat der Europäischen Union (2007): Empfehlungen des Rates zu den 2007 aktualisierten Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft und zur Umsetzung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten. Brüssel, 1.3.2007. <http://registerconsilium.europa.eu/pdf/en/07/st07/st07456.en07.pdf> (letzter Zugriff 10.03.2011)(Empfehlungen 2007)
- Rat der Europäischen Union (2004): Empfehlungen des Rates vom 14. Oktober 2004 zur Durchführung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten. http://ec.europa.eu/eur-lex/pri/de/oj/dat/2004/l_326/l_32620041029de00470063.pdf (letzter Zugriff 18.10.2006) (zitiert Empfehlungen 2004).

- Rat der Europäischen Union (2003): Empfehlung des Rates vom 22. Juli 2003 zur Durchführung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten: 2003/579/EG. In: ABL. Nr. L 197 vom 5.8.2003, S. 22-30. (zitiert Empfehlung 2003).
- Rat der Europäischen Union (2002): Empfehlung des Rates vom 18. Februar 2002 zur Durchführung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten: 2002/178/EG. In: ABL. Nr. L 60 vom 1.3.2002, S. 70-80. (zitiert Empfehlung 2002).
- Rat der Europäischen Union (2001): Empfehlungen des Rates vom 19. Januar 2001 zur Durchführung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten. http://ec.europa.eu/eur-lex/pri/de/oj/dat/2001/l_022/l_02220010124de00270037.pdf (letzter Zugriff 18.10.2006) (zitiert Empfehlungen 2001).

Vorschläge

- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2005): Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Sozialfonds (gemäß Artikel 250, Abs. 2 des EG-Vertrages von der Kommission vorgelegt), KOM (2005) 523 endgültig, Brüssel den 17.10.2005.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2004a): Vorschlag für eine Verordnung des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds, KOM (2004) 492 endg., Brüssel, 14.07.2004.

Gemeinsame Beschäftigungsberichte, Gemeinsame Jahresberichte

- Gemeinsamer Beschäftigungsbericht 1998 (zitiert: JER 1998): http://ec.europa.eu/comm/employment_social/employment_strategy/report_1998/jer98_de.pdf (letzter Zugriff 18.10.2006).
- Gemeinsamer Beschäftigungsbericht 1999 (zitiert: JER 1999): http://ec.europa.eu/comm/employment_social/employment_strategy/report_1999/report_de.pdf (letzter Zugriff 18.10.2006).
- Gemeinsamer Beschäftigungsbericht 2000 (zitiert: JER 2000): http://ec.europa.eu/comm/employment_social/employment_strategy/report_2000/jer2000_de.pdf (letzter Zugriff 18.10.2006).
- Gemeinsamer Beschäftigungsbericht 2001 (zitiert: JER 2001): http://ec.europa.eu/comm/employment_social/employment_strategy/report_2001/jer2001_de.pdf (letzter Zugriff 18.10.2006).
- Gemeinsamer Beschäftigungsbericht 2002 (zitiert: JER 2002): http://ec.europa.eu/comm/employment_social/employment_strategy/report_2002/jer2002_final_de.pdf (letzter Zugriff 18.10.2006).
- Gemeinsamer Beschäftigungsbericht 2003/4 (zitiert: JER 2003/4): http://ec.europa.eu/comm/employment_social/employment_strategy/report_2003/jer20034_de.pdf (letzter Zugriff 18.10.2006).
- Gemeinsamer Beschäftigungsbericht 2004/5 (zitiert: JER 2004/5): http://ec.europa.eu/comm/employment_social/employment_strategy/report_2004/jer20045_de.pdf (letzter Zugriff 18.10.2006).
- Gemeinsamer Jahresbericht 2005/6: (zitiert 2005/6): <http://registerconsilium.europa.eu/pdf/en/06/st07/st07347.en06.pdf> (letzter Zugriff 10.03.2011)

- Gemeinsamer Jahresbericht 2006/7: (zitiert JER 2006/7): <http://registerconsilium.europa.eu/pdf/en/07/st06/st06706.en07.pdf> (letzter Zugriff 10.03.2011)
- Gemeinsamer Jahresbericht 2007/8: (zitiert JER 2007/8): <http://registerconsilium.europa.eu/pdf/en/08/st07/st07169.en08.pdf> (letzter Zugriff 10.03.2011)

Nationale Aktions- und Reformpläne, NRP-Fortschrittsberichte

- Belgien (2007): Nationales Reformprogramm: Fortschrittsbericht 2007. http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/nrp2007/BE_nrp_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2011)
- Belgien (2006): Nationales Reformprogramm: Fortschrittsbericht 2006. http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/nrp/BE_nrp_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2011)
- Belgien (2005): Lisbon Strategy: National Reform Programme 2005-2008. Belgium: More growth, more jobs. http://www.be2010.eu/admin/uploaded/200806231036010.Lisbonne_GB.pdf (letzter Zugriff 10.03.2011)
- Belgien (2004): Nationaler Aktionsplan 2004: Belgien http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/nap_2004/nap2004be_de.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- Belgien (2003): Nationaler Aktionsplan 2003: Belgien http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/nap_2003/nap_be_fr.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- Belgien (2002): Nationaler Aktionsplan 2002: Belgien http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/nap_2002/nap_belgium_fr.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- Belgien (2001): Nationaler Aktionsplan 2001: Belgien http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/nap_2001/nap2001be_fr.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- Belgien (2000): Nationaler Aktionsplan 2000: Belgien http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/nap_2000/napbe_fr.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- Belgien (1999): Nationaler Aktionsplan 1999: Belgien http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/nap_1999/napbe_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- Belgien (1998): Nationaler Aktionsplan 1998: Belgien http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/nap_1998/napbe_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- Bulgarien (2007): Nationales Reformprogramm: Fortschrittsbericht 2007. http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/nrp2007/BG_nrp_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2011)
- Bundesrepublik Deutschland (2007): Nationales Reformprogramm: Fortschrittsbericht 2007. http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/nrp2007/DE_nrp_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2011)
- Bundesrepublik Deutschland (2006): Nationales Reformprogramm: Fortschrittsbericht 2006. http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/nrp/DE_nrp_de.pdf (letzter Zugriff 10.03.2011)
- Bundesrepublik Deutschland (2005): Nationales Reformprogramm Deutschland: „Innovation forcieren – Sicherheit im Wandel fördern – Deutsche Einheit vollenden“.

- http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs/pdf/nrp_2005-2008_gesamtentwurf_de.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- *Bundesrepublik Deutschland (2004)*: Nationaler Beschäftigungspolitischer Aktionsplan 2004.
http://ec.europa.eu/comm/employment_social/employment_strategy/nap_2004/nap2004de_de.pdf (letzter Zugriff 18.10.2006)
 - *Bundesrepublik Deutschland (2003)*: Nationaler Beschäftigungspolitischer Aktionsplan 2003.
http://ec.europa.eu/comm/employment_social/employment_strategy/nap_2003/nap_de_de.pdf (letzter Zugriff 18.10.2006).
 - *Bundesrepublik Deutschland (2002)*: Nationaler Beschäftigungspolitischer Aktionsplan 2002.
http://ec.europa.eu/comm/employment_social/employment_strategy/nap_2002/nap_germany_de.pdf (letzter Zugriff 18.10.2006).
 - *Bundesrepublik Deutschland (2001)*: Nationaler Beschäftigungspolitischer Aktionsplan 2001.
http://ec.europa.eu/comm/employment_social/employment_strategy/nap_2001/nap2001de_de.pdf (letzter Zugriff 18.10.2006).
 - *Bundesrepublik Deutschland (2000)*: Beschäftigungspolitischer Aktionsplan 2000.
http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/nap_2000/napde_de.pdf (letzter Zugriff 10.03.2006)
 - *Bundesrepublik Deutschland (1999)*: Beschäftigungspolitischer Aktionsplan 1999.
http://ec.europa.eu/comm/employment_social/employment_strategy/nap_1999/napde_de.pdf (letzter Zugriff 18.10.2006).
 - *Federal Republic of Germany (1998)*: National Employment Action Plan 1998.
http://ec.europa.eu/comm/employment_social/employment_strategy/nap_1998/de_en.pdf (letzter Zugriff 18.10.2006).
 - *Dänemark (2007)*: Nationales Reformprogramm: Fortschrittsbericht 2007.
http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/nrp2007/DA_nrp_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2011)
 - *Dänemark (2006)*: Nationales Reformprogramm: Fortschrittsbericht 2006.
http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/nrp/DA_nrp_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2011)
 - *Dänemark (2005)*: The Danish National Reform Programme.
<http://www.um.dk/en/servicemenu/News/TheLisbonStrategyDenmarksNationalReformProgramme.htm> (letzter Zugriff 18.10.2006)
 - *The Government (2004)*: Denmark's National Action Plan for Employment 2004.
http://ec.europa.eu/comm/employment_social/employment_strategy/nap_2004/nap2004da_en.pdf (letzter Zugriff 18.10.2006).
 - *The Government (2003)*: Denmark's national action plan for employment 2003.
http://ec.europa.eu/comm/employment_social/employment_strategy/nap_2003/nap_da_en.pdf (letzter Zugriff 18.10.2006).
 - *The Government (2002)*: Denmark's National Action Plan for Employment 2002.
http://ec.europa.eu/comm/employment_social/employment_strategy/nap_2002/nap_denmark_en.pdf (letzter Zugriff 18.10.2006).
 - *The Danish Government (2001)*: National Action Plan for Employment 2001 Denmark.
http://ec.europa.eu/comm/employment_social/employment_strategy/nap_2001/nap2001da_en.pdf(letzter Zugriff 18.10.2006)
 - *The Danish Government (2000)*: National Action Plan for Employment 2000 Denmark.

- http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/nap_2000/napda_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2006)
- *Denmark (1999)*: National Action Plan for Employment 1999.
http://ec.europa.eu/comm/employment_social/employment_strategy/nap_1999/napda_en.pdf (letzter Zugriff 18.10.2006)
 - *Ministry of Economic Affairs/Ministry of Labour (1998)*: National Action Plan for Employment. Denmark 1998
http://ec.europa.eu/comm/employment_social/employment_strategy/nap_1998/dk_en.pdf (letzter Zugriff 18.10.2006)
 - *Estland (2007)*: Nationales Reformprogramm: Fortschrittsbericht 2007.
http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/nrp2007/ET_nrp_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2011)
 - *Estland (2006)*: Nationales Reformprogramm: Fortschrittsbericht 2006.
http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/nrp/ET_nrp_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2011)
 - *Estland (2005)*: Action Plan for Growth and Jobs.
http://www.riigikantselei.ee/failid/1.October_2005_Estonian_Action_Plan_for_Growth_and_Jobs.pdf (letzter Zugriff 10.03.2011)
 - *Estland (2004)*: Nationaler Aktionsplan. http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/nap_2004/nap2004et_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2011)
 - *Finnland (2007)*: Nationales Reformprogramm: Fortschrittsbericht 2007.
http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/nrp2007/FI_nrp_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2011)
 - *Finnland (2006)*: Nationales Reformprogramm: Fortschrittsbericht 2006.
http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/nrp/FI_nrp_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2011)
 - *Finnland (2005)*: The Lisbon Strategy for Growth and Jobs.
http://www.vm.fi/vm/en/04_publications_and_documents/01_publications/02_economic_surveys/97179/97206_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2011)
 - *Finnland (2004)*: Nationaler Aktionsplan 2004: Finnland
http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/nap_2004/nap2004fi_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2011)
 - *Finnland (2003)*: Nationaler Aktionsplan 2003: Finnland
http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/nap_2003/nap_fi_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
 - *Finnland (2002)*: Nationaler Aktionsplan 2002: Finnland
http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/nap_2002/nap_finland_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
 - *Finnland (2001)*: Nationaler Aktionsplan 2001: Finnland
http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/nap_2001/nap2001fi_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
 - *Finnland (2000)*: Nationaler Aktionsplan 2000: Finnland.
http://ec.europa.eu/comm/employment_social/employment_strategy/nap_2000/napfi_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
 - *Finnland (1999)*: Nationaler Aktionsplan 1999: Finnland.
http://ec.europa.eu/comm/employment_social/employment_strategy/nap_1999/napfi_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
 - *Finnland (1998)*: Nationales Aktionsplan 1998: Finnland.
http://ec.europa.eu/comm/employment_social/employment_strategy/nap_1998/fi_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)

- Frankreich (2007): Nationales Reformprogramm: Fortschrittsbericht 2007.
http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/nrp2007/FR_nrp_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2011)
- Frankreich (2006): Nationales Reformprogramm: Fortschrittsbericht 2006.
http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/nrp/FR_nrp_fr.pdf (letzter Zugriff 10.03.2011)
- Frankreich (2005): Nationales Reformprogramm 2005-2008.
<http://www.sgae.gouv.fr/actualites/docfiles/traductionENPNR.pdf> (letzter Zugriff 10.03.2008)
- Frankreich (2004): Nationaler Aktionsplan 2004: Frankreich
http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/nap_2004/nap2004fr_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- Frankreich (2003): Nationaler Aktionsplan 2004: Frankreich
http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/nap_2003/nap_fr_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- Frankreich (2002): Nationaler Aktionsplan 2002: Frankreich
http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/nap_2002/nap_france_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- Frankreich (2001): Nationaler Aktionsplan 2001: Frankreich.
http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/nap_2001/nap2001fr_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- Frankreich (2000): Nationaler Aktionsplan 2000: Frankreich
http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/nap_2000/napfr_fr.pdf
- Frankreich (1999): Nationaler Aktionsplan 1999: Frankreich.
http://ec.europa.eu/comm/employment_social/employment_strategy/nap_1999/napfr_de.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- Frankreich (1998): Nationaler Aktionsplan 1998: Frankreich.
http://ec.europa.eu/comm/employment_social/employment_strategy/nap_1998/fr_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- Griechenland (2007): Nationales Reformprogramm: Fortschrittsbericht 2007.
http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/nrp2007/EL_nrp_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2011)
- Griechenland (2006): Nationales Reformprogramm: Fortschrittsbericht 2006.
http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/nrp/EL_nrp_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2011)
- Griechenland (2005): National Reform Programme for Growth and Jobs 2005-2008.
http://www.mnec.gr/export/sites/mnec/en/economics/reform_programme2005-2008/Lisbon_NRP_EN_01_12_2005.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- Griechenland (2004): Nationaler Aktionsplan 2004: Griechenland
http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/nap_2004/nap2004el_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- Griechenland (2003): Nationaler Aktionsplan 2003: Griechenland
http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/nap_2003/nap_el_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- Griechenland (2002): Nationaler Aktionsplan 2002: Griechenland
http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/nap_2002/nap_greece_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- Griechenland (2001): Nationaler Aktionsplan 2001: Griechenland
http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/nap_2001/nap2001el_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)

- *Griechenland (2000)*: Nationaler Aktionsplan 2000: Griechenland.
http://ec.europa.eu/comm/employment_social/employment_strategy/nap_2000/napel_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- *Griechenland (1999)*: Nationaler Aktionsplan 1999: Griechenland.
http://ec.europa.eu/comm/employment_social/employment_strategy/nap_1999/napel_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- *Griechenland (1998)*: Nationaler Aktionsplan 1998: Griechenland.
http://ec.europa.eu/comm/employment_social/employment_strategy/nap_1998/el_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- *Irland (2007)*: Nationales Reformprogramm: Fortschrittsbericht 2007.
http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/nrp2007/IE_nrp_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2011)
- *Irland (2006)*: Nationales Reformprogramm: Fortschrittsbericht 2006.
http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/nrp/IE_nrp_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2011)
- *Irland (2005)*: Lisbon Agenda: Integrated Guidelines for Growth and Jobs.
<http://www.taoiseach.gov.ie/attachedfiles/Pdf%20files/lisbonagenda.pdf> (letzter Zugriff 10.03.2008)
- *Irland (2004)*: Nationaler Aktionsplan 2004: Irland
http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/nap_2004/nap2004ie_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- *Irland (2003)*: Nationaler Aktionsplan 2003: Irland
http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/nap_2003/nap_ir_final_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- *Irland (2002)*: Nationaler Aktionsplan 2002: Irland
http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/nap_2002/nap_ireland_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- *Irland (2001)*: Nationaler Aktionsplan 2001: Irland
http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/nap_2001/nap2001ire_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- *Irland (2000)*: Nationaler Aktionsplan 2000: Irland.
http://ec.europa.eu/comm/employment_social/employment_strategy/nap_2000/napire_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- *Irland (1999)*: Nationaler Aktionsplan 1999: Irland.
http://ec.europa.eu/comm/employment_social/employment_strategy/nap_1999/napire_en.pdf
- *Irland (1998)*: Nationaler Aktionsplan 1998: Irland.
http://ec.europa.eu/comm/employment_social/employment_strategy/nap_1998/ire_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- *Italien (2007)*: Nationales Reformprogramm: Fortschrittsbericht 2007.
http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/nrp2007/IT_nrp_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2011)
- *Italien (2006)*: Nationales Reformprogramm: Fortschrittsbericht 2006.
http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/nrp/IT_nrp_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- *Italien (2005)*: Italy's plan to relaunch the European Lisbon Strategy.
http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs/pdf/member-states-2005-2008-reports-IT_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- *Italien (2004)*: Nationaler Aktionsplan 2004: Italien.
http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/nap_2004/nap2004it_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)

- Italien (2003): Nationaler Aktionsplan 2003: Italien.
http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/nap_2003/nap_it_it.pdf
(letzter Zugriff 10.03.2008)
- Italien (2002): Nationaler Aktionsplan 2002: Italien.
http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/nap_2002/nap_italy_it.pdf
(letzter Zugriff 10.03.2008)
- Italien (2001): Nationaler Aktionsplan 2001: Italien.
http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/nap_2001/nap2001it_en.pdf
(letzter Zugriff 10.03.2008)
- Italien (2000): Nationaler Aktionsplan 2000: Italien.
http://ec.europa.eu/comm/employment_social/employment_strategy/nap_2000/napit_en.pdf
(letzter Zugriff 10.03.2008)
- Italien (1999): Nationaler Aktionsplan 1999: Italien.
http://ec.europa.eu/comm/employment_social/employment_strategy/nap_1999/napit_en.pdf
(letzter Zugriff 10.03.2008)
- Italien (1998): Nationaler Aktionsplan 1998: Italien.
http://ec.europa.eu/comm/employment_social/employment_strategy/nap_1998/it_en.pdf
(letzter Zugriff 10.03.2008)
- Lettland (2007): Nationales Reformprogramm: Fortschrittsbericht 2007.
http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/nrp2007/LV_nrp_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2011)
- Lettland (2006): Nationales Reformprogramm: Fortschrittsbericht 2006.
http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/nrp/LV_nrp_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2011)
- Lettland (2005): National Lisbon Programme of Latvia for 2005-2008.
http://www.em.gov.lv/em/images/modules/items/item_file_11635_2.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- Lettland (2004): Nationaler Aktionsplan. http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/nap_2004/nap2004lv_en.pdf
(letzter Zugriff 10.03.2008)
- Litauen (2007): Nationales Reformprogramm: Fortschrittsbericht 2007.
http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/nrp2007/LT_nrp_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2011)
- Litauen (2006): Nationales Reformprogramm: Fortschrittsbericht 2006.
http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/nrp/LT_nrp_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- Litauen (2005): Nationales Reformprogramm 2005-2008.
http://www.ukmin.lt/en/strat_prog/lisbon/doc/Lisabona_angl.doc (letzter Zugriff 10.03.2008)
- Litauen (2004): Nationaler Aktionsplan. http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/nap_2004/nap2004lt_part1_en.pdf
(letzter Zugriff 10.03.2008)
- Luxemburg (2007): Nationales Reformprogramm: Fortschrittsbericht 2007.
http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/nrp2007/LU_nrp_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2009)
- Luxemburg (2006): Nationales Reformprogramm: Fortschrittsbericht 2006.
http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/nrp/LU_nrp_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- Luxemburg (2005): Nationales Reformprogramm 2005-2008.
http://www.eco.public.lu/documentation/publications/pur/PNR_Luxembourg_FINAL.pdf
(letzter Zugriff 10.03.2008)

- Luxemburg (2004): Nationaler Aktionsplan 2004: Luxemburg
http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/nap_2004/nap2004lu_fr.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- Luxemburg (2003): Nationaler Aktionsplan 2003: Luxemburg
http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/nap_2003/nap_lux_fr.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- Luxemburg (2002): Nationaler Aktionsplan 2002: Luxemburg
http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/nap_2002/nap_luxembourg_fr.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- Luxemburg (2001): Nationaler Aktionsplan 2001: Luxemburg
http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/nap_2001/nap2001lu_fr.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- Luxemburg (2000): Nationaler Aktionsplan 2000: Luxemburg
http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/nap_2000/naplu_fr.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- Luxemburg (1999): Nationaler Aktionsplan 1999: Finnland.
http://ec.europa.eu/comm/employment_social/employment_strategy/nap_1999/naplu_de.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- Luxemburg (1998): Nationaler Aktionsplan 1998: Luxemburg.
http://ec.europa.eu/comm/employment_social/employment_strategy/nap_1998/lu_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- Malta (2007): Nationales Reformprogramm: Fortschrittsbericht 2007.
http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/nrp2007/MT_nrp_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- Malta (2006): Nationales Reformprogramm: Fortschrittsbericht 2006.
http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/nrp/MT_nrp_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- Malta (2005): Nationales Reformprogramm 2005-2008.
http://www.mcmp.gov.mt/pdfs/National_Reform_Programme_Malta.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- Malta (2004): Nationaler Aktionsplan. http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/nap_2004/nap2004mt_en.pdf
- Die Niederlande (2007): Nationales Reformprogramm: Fortschrittsbericht 2007.
http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/nrp2007/NL_nrp_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2011)
- Die Niederlande (2006): Nationales Reformprogramm: Fortschrittsbericht 2006.
http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/nrp/NL_nrp_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- Die Niederlande (2005): Nationales Reformprogramm 2005-2008.
www.ez.nl/dsresource?objectid=143657&type=PDF (letzter Zugriff 10.03.2008)
- Die Niederlande (2004): Nationaler Aktionsplan 2004: Die Niederlande.
http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/nap_2004/nap2004nl_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- Die Niederlande (2003): Nationaler Aktionsplan 2003: Die Niederlande.
http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/nap_2003/nap_nl_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- Die Niederlande (2002): Nationaler Aktionsplan 2002: Die Niederlande.
http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/nap_2002/nap_netherlands_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)

- Die Niederlande (2001): Nationaler Aktionsplan 2001: Die Niederlande. http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/nap_2001/nap2001nl_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- Die Niederlande (2000): Nationaler Aktionsplan 2000: Die Niederlande. http://ec.europa.eu/comm/employment_social/employment_strategy/nap_2000/napnl_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- Die Niederlande (1999): Nationaler Aktionsplan 1999: Die Niederlande. http://ec.europa.eu/comm/employment_social/employment_strategy/nap_1999/napnl_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- Die Niederlande (1998): Nationaler Aktionsplan 1998: Die Niederlande. http://ec.europa.eu/comm/employment_social/employment_strategy/nap_1998/nl_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- Österreich (2007): Nationales Reformprogramm: Fortschrittsbericht 2007. http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/nrp2007/AT_nrp_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2009)
- Österreich (2006): Nationales Reformprogramm: Fortschrittsbericht 2006. http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/nrp/AT_nrp_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- Österreich (2005): Nationales Reformprogramm für Wachstum und Beschäftigung. <http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=14178> (letzter Zugriff 10.03.2008)
- Österreich (2004): Nationaler Aktionsplan 2004: Österreich. http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/nap_2004/nap2004au_de.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- Österreich (2003): Nationaler Aktionsplan 2003: Österreich. http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/nap_2003/nap_aut_de.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- Österreich (2002): Nationaler Aktionsplan 2002: Österreich. http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/nap_2002/nap_austria_annex_de.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- Österreich (2001): Nationaler Aktionsplan 2001: Österreich. http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/nap_2001/nap2001au_de.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- Österreich (2000): Nationaler Aktionsplan 2000: Österreich. http://ec.europa.eu/comm/employment_social/employment_strategy/nap_2000/napau_de.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- Österreich (1999): Nationaler Aktionsplan 1999: Österreich. http://ec.europa.eu/comm/employment_social/employment_strategy/nap_1999/napau_de.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- Österreich (1998): Nationaler Aktionsplan 1998: Österreich. http://ec.europa.eu/comm/employment_social/employment_strategy/nap_1998/au_de.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- Polen (2007): Nationales Reformprogramm: Fortschrittsbericht 2007. http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/nrp2007/PL_nrp_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2009)
- Polen (2006): Nationales Reformprogramm: Fortschrittsbericht 2006. http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/nrp/PL_nrp_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- Polen (2005): Nationale Reform Programme for 2005-2008. <http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs/pdf/NRP2005-8PL.pdf>
- Polen (2004): Nationaler Aktionsplan. http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/nap_2004/nap2004pl_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)

- *Portugal (2007)*: Nationales Reformprogramm: Durchführungsbericht 2007. http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/nrp2007/PT_nrp_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2009)
- *Portugal (2006)*: Nationales Reformprogramm: Durchführungsbericht 2006. http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/nrp/PT_nrp_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- *Portugal (2005)*: Lisbon Strategy - Portugal. <http://www.estrategiadelisboa.pt/document/1130508590H5cYI5th2Qi45CA4.pdf> (letzter Zugriff 10.03.2008)
- *Portugal (2004)*: Nationaler Aktionsplan 2004: Portugal. http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/nap_2004/nap2004pt_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- *Portugal (2003)*: Nationaler Aktionsplan 2003: Portugal. http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/nap_2003/nap_pt_final_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- *Portugal (2002)*: Nationaler Aktionsplan 2002: Portugal. http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/nap_2002/nap_portugal_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- *Portugal (2001)*: Nationaler Aktionsplan 2001: Portugal. http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/nap_2001/nap2001pt_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- *Portugal (2000)*: Nationaler Aktionsplan 2000: Portugal. http://ec.europa.eu/comm/employment_social/employment_strategy/nap_2000/nappt_de.pdf
- *Portugal (1999)*: Nationaler Aktionsplan 1999: Portugal. http://ec.europa.eu/comm/employment_social/employment_strategy/nap_1999/nappt_de.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- *Portugal (1998)*: Nationaler Aktionsplan 1998: Portugal. http://ec.europa.eu/comm/employment_social/employment_strategy/nap_1998/pt_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- *Slowakische Republik (2007)*: Nationales Reformprogramm: Fortschrittsbericht 2007. http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/nrp2007/SK_nrp_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2009)
- *Slowakische Republik (2006)*: Nationales Reformprogramm: Fortschrittsbericht 2006. http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/nrp/SK_nrp_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- *Slowakische Republik (2005)*: National Reform Programme 2005-2008. http://finance.gov.sk/eu/Documents/FP/nrp_2005_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- *Slowakische Republik (2004)*: Nationaler Aktionsplan. http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/nap_2004/nap2004sk_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- *Republic of Slovenia (2007)*: Nationales Reformprogramm: Fortschrittsbericht 2007. http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/nrp2007/SL_nrp_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2009)
- *Republic of Slovenia (2006)*: Nationales Reformprogramm: Fortschrittsbericht 2006. http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/nrp/SL_nrp_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- *Republic of Slovenia (2005)*: Reform Programme for Achieving the Lisbon Strategy Goals. http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs/pdf/SI%20NRP%202005_EN.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- *Republic of Slovenia (2004)*: Nationales Aktionsprogramm. http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/nap_2004/nap2004sl_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)

- Rumänien (2007): Nationales Reformprogramm: Fortschrittsbericht 2007.
http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/nrp2007/RO_nrp_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2009)
- Schweden (2007): Nationales Reformprogramm: Fortschrittsbericht 2007.
http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/nrp2007/SV_nrp_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2009)
- Schweden (2006): Nationales Reformprogramm: Fortschrittsbericht 2006.
http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/nrp/SV_nrp_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- Schweden (2005): Nationales Reformprogramm 2005-2008.
http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs/pdf/nrp/SV_nrp_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- Schweden (2004): Nationaler Aktionsplan 2004: Schweden.
http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/nap_2004/nap2004sv_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- Schweden (2003): Nationaler Aktionsplan 2003: Schweden.
http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/nap_2003/nap_sv_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- Schweden (2002): Nationaler Aktionsplan 2002: Schweden.
http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/nap_2002/nap_sweden_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- Schweden (2001): Nationaler Aktionsplan 2001: Schweden.
http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/nap_2001/nap2001sv_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- Schweden (2000): Nationaler Aktionsplan 2000: Schweden.
http://ec.europa.eu/comm/employment_social/employment_strategy/nap_2000/napsv_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- Schweden (1999): Nationaler Aktionsplan 1999: Schweden.
http://ec.europa.eu/comm/employment_social/employment_strategy/nap_1999/napsv_de.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- Schweden (1998): Nationaler Aktionsplan 1998: Schweden.
http://ec.europa.eu/comm/employment_social/employment_strategy/nap_1998/sv_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- Spanien (2007): Nationales Reformprogramm: Fortschrittsbericht 2007.
http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/nrp2007/ES_nrp_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2009)
- Spanien (2006): Nationales Reformprogramm: Fortschrittsbericht 2006.
http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/nrp/ES_nrp_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- Spanien (2005): Convergence and Employment. The National Reform Programme.
<http://www.la-moncloa.es/NR/rdonlyres/2E85E75E-E2D9-4148-B1DF-950B06696A6C/78699/PNROctober2005full.pdf> (letzter Zugriff 10.03.2008)
- Spanien (2004): Nationaler Aktionsplan 2004: Spanien
http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/nap_2004/nap2004es_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- Spanien (2003): Nationaler Aktionsplan 2003: Spanien
http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/nap_2003/nap_es_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- Spanien (2002): Nationaler Aktionsplan 2002: Spanien
http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/nap_2002/nap_spain_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)

- Spanien (2001): Nationaler Aktionsplan 2001: Spanien. http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/nap_2001/nap2001es_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- Spanien (2000): Nationaler Aktionsplan 2000: Spanien. http://ec.europa.eu/comm/employment_social/employment_strategy/nap_2000/napes_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- Spanien 1999: Nationaler Aktionsplan 1999: Spanien. http://ec.europa.eu/comm/employment_social/employment_strategy/nap_1999/napes_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- Spanien (1998): Nationaler Aktionsplan 1998: Spanien. http://ec.europa.eu/comm/employment_social/employment_strategy/nap_1998/es_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- Tschechische Republik (2007): Nationales Reformprogramm: Fortschrittsbericht 2007. http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/nrp/CZ_nrp_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2009)
- Tschechische Republik (2006): Nationales Reformprogramm: Fortschrittsbericht 2006. http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/nrp2007/CZ_nrp_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- Tschechische Republik (2005): National Lisbon Programme 2005-2008. http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/NPR_En_102005_pdf.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- Tschechische Republik (2004): Nationaler Aktionsplan. http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/nap_2004/nap2004cz_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- Ungarn (2007): Nationales Reformprogramm: Durchführungsbericht 2007. http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/nrp2007/HU_nrp_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2009)
- Ungarn (2006): Nationales Reformprogramm: Umsetzungsbericht 2006. http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/nrp/HU_nrp_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- Ungarn (2005): Revised National Lisbon Action Programme for Growth and Employment. [http://www.infu.hu/download/784/NAP_en_final\[1\].pdf](http://www.infu.hu/download/784/NAP_en_final[1].pdf) (letzter Zugriff 10.03.2008)
- Ungarn (2004): Nationaler Aktionsplan. http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/nap_2004/nap2004hu_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- Vereinigtes Königreich (2007): Nationales Reformprogramm: Fortschrittsbericht 2007. http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/nrp2007/UK_nrp_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2009)
- Vereinigtes Königreich (2006): Nationales Reformprogramm: Fortschrittsbericht 2006. http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/nrp/UK_nrp_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- Vereinigtes Königreich (2005): Lisbon Strategy for Jobs and Growth. UK National Reform Programme. http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs/pdf/nrp/UK_nrp_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- Vereinigtes Königreich (2004): UK National Action Plan For Employment 2004. http://ec.europa.eu/comm/employment_social/employment_strategy/nap_2004/nap2004uk_en.pdf (letzter Zugriff 18.10.2006)

- *Vereinigtes Königreich (2003)*: UK National Action Plan For Employment 2003. http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/nap_2003/nap_uk_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- *Vereinigtes Königreich (2002)*: UK National Action Plan For Employment 2002. http://ec.europa.eu/comm/employment_social/employment_strategy/nap_2002/nap_uk_en.pdf (letzter Zugriff 18.10.2006)
- *Vereinigtes Königreich (2001)*: UK National Action Plan For Employment 2001. http://ec.europa.eu/comm/employment_social/employment_strategy/nap_2001/nap2001uk_en.pdf (letzter Zugriff 18.10.2006)
- *Vereinigtes Königreich (2000)*: UK National Action Plan For Employment 2000. http://ec.europa.eu/comm/employment_social/employment_strategy/nap_2000/napuk_en.pdf (letzter Zugriff 18.10.2006)
- *Vereinigtes Königreich (1999)*: United Kingdom Employment Action Plan 1999. http://ec.europa.eu/comm/employment_social/employment_strategy/nap_1999/napuk_en.pdf (letzter Zugriff 18.10.2006)
- *Vereinigtes Königreich (1998)*: UK National Action Plan For Employment 1998. http://ec.europa.eu/comm/employment_social/employment_strategy/nap_1998/uk_en.pdf (letzter Zugriff 18.10.2006)
- *Zypern (2007)*: Nationales Reformprogramm: Fortschrittsbericht 2007. http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/nrp2007/CY_nrp_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2009)
- *Zypern (2006)*: Nationales Reformprogramm: Fortschrittsbericht 2006 http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/nrp/CY_nrp_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- *Zypern (2005)*: National Lisbon Programme of the Republic of Cyprus. http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs/pdf/nrp_2005-2008_Cyprus_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)
- *Zypern (2004)*: Nationaler Aktionsplan. http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/nap_2004/nap2004cy_en.pdf (letzter Zugriff 10.03.2008)

Operationelles Programm, Einheitliches Programmplanungsdokument,
Nationaler Strategischer Rahmenplan

- *Belgien (2007)*: CADRE DE REFERENCE STRATEGIQUE NATIONALDE LA Belgique. http://europe.wallonie.be/apps/spip/IMG/pdf/CRSN_belge_final_juillet07.pdf (letzter Zugriff 10.03.2010)
- *Belgien (2000)*: Einheitliches Programmplanungsdokument des föderalen Ministeriums für Beschäftigung und Arbeit Belgiens im Rahmen von Ziel 3 des Europäischen Sozialfonds für den Zeitraum 2000-2006. Zusammenfassung. http://ec.europa.eu/comm/employment_social/esf2000/docs/b-obj-3-doc-de.pdf (letzter Zugriff 18.10.2006).
- *Bundesrepublik Deutschland (2007)*: Nationaler Strategischer Rahmenplan für den Einsatz der EU-Strukturfonds in der Bundesrepublik Deutschland 2007-2013. <http://www.bmwi.de/BMWI/Navigation/Europa/eu-strukturpolitik.html> (letzter Zugriff 10.03.2010)
- *Bundesrepublik Deutschland (2000)*: Ziel 3 EPPD, Zusammenfassung. http://ec.europa.eu/comm/employment_social/esf2000/docs/d-obj-3-doc-de.pdf (letzter Zugriff 18.10.2006). (zitiert Deutschland 2000)

- Bundesrepublik Deutschland (2000a): Strukturfondsperiode 2000-2006. Regionalübergreifendes Operationelles Programm des Bundes zur Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Humanressourcen für die Interventionen des Ziels 1 in Deutschland, 26. Dezember 2000. http://ec.europa.eu/comm/employment_social/esf2000/docs/d-op-hrd-fulldoc-de.pdf (letzter Zugriff 18.10.2006).
- The Czech Republic (2007): NATIONAL STRATEGIC REFERENCE FRAMEWORK OF THE CZECH REPUBLIC 2007 – 2013. <http://www.strukturalnifondy.cz> (letzter Zugriff 10.03.2010)
- Dänemark (2007): Regional konkurrenceevne og beskæftigelse i Danmark 2007-2013 Danmarks strategiske referenceramme. http://www.ebst.dk/file/5468/Strategisk_referenceramme.pdf (letzter Zugriff 10.03.2010)
- Dänemark (2000): EPPD für Ziel 3 (2000-2006), Zusammenfassung. http://ec.europa.eu/comm/employment_social/esf2000/docs/dk-obj-3-doc-de.pdf (letzter Zugriff 18.10.2006).
- Estland (2007): Estonian National Strategic Reference Framework 2007-2013. <http://www.struktuurifondid.ee> (letzter Zugriff 10.03.2010)
- Finnland (2007): National Strategic Reference Framework 2007-2013. <http://www.intermin.fi/intermin/home.nsf>
- Finnland (2000): Objective 3 Programme 2000-2006 Finland, Summary. http://ec.europa.eu/comm/employment_social/esf2000/docs/fin-obj-3-doc-en.pdf (letzter Zugriff 18.10.2006).
- Frankreich (2007): Nationaler Strategischer Rahmenplan. http://www.diact.gouv.fr/datar_site/datar_framedef.usf/webmaster/europe_Actu22092005_vf?OpenDocument (letzter Zugriff 10.03.2010)
- Frankreich (2000): Einheitliches Programmplanungsdokument 2000-2006, Ziel Nr. 3, Zusammenfassung. http://ec.europa.eu/comm/employment_social/esf2000/docs/f-obj-3-doc-de.pdf (letzter Zugriff 18.10.2006).
- Griechenland (2006): NATIONAL STRATEGIC REFERENCE FRAMEWORK 2007 – 2013. http://www.hellaskps.gr/programper4/files/NSRF_VERSION_GR_SFC_260107.pdf (letzter Zugriff 10.03.2010)
- Griechenland (2000): Anna Diamantopoulou begrüßt die Bereitstellung von 4,25 Mrd. für Humanressourcen-Investitionen in Griechenland im Zeitraum 2000-2006 ,IP/00/1366, Brüssel den 27.11.2000 Brüssel. http://ec.europa.eu/employment_social/emplweb/esf/esf_country_en.cfm?id=18 (letzter Zugriff 18.10.2006)
- Irland (2007): National Development Plan 2007-2013: Transforming Ireland. A Better Quality of Life for All. http://www.ndp.ie/docs/NDP_Homepage/1131.html (letzter Zugriff 10.03.2010)
- Irland (2000): Employment and Human Resources Development. Operational Programme 2000-2006, Department of Enterprise, Trade and Employment. http://ec.europa.eu/comm/employment_social/esf2000/docs/irl-hrdp-fulldoc-en.pdf (letzter Zugriff 18.10.2006).
- Italien (2007): QUADRO STRATEGICO NAZIONALE per la politica regionale di sviluppo 2007-2013. <http://www.dps.mef.gov.it/qsn/qsn.asp> (letzter Zugriff 10.03.2010)
- Italien (2000): Zusammenfassung des Gemeinschaftlichen Förderkonzeptes Italiens für Ziel 3. http://ec.europa.eu/comm/employment_social/esf2000/docs/i-obj-3-doc-de.pdf (letzter Zugriff 18.10.2006).

- Lettland (2007): National Strategic Reference Framework. <http://www.esfondi.lv/page.php?id=478> (letzter Zugriff 10.03.2010)
- Litauen (2007): National Strategic Reference Framework 2007-2013. http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/lithuania/factsheets/nsrf_lt2.doc (letzter Zugriff 10.03.2010)
- Luxemburg (2007): National Strategic Reference Framework. http://www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_politique_regionale/feder2007/index.html (letzter Zugriff 10.03.2010)
- Malta (2006): NATIONAL STRATEGIC REFERENCE FRAMEWORK: Malta 2007-2013. <http://ppcd.gov.mt/english/downloads/NSRF.zip> (letzter Zugriff 10.03.2010)
- Die Niederlande (2007): National Strategic Reference Framework. <http://www.ez.nl/content.jsp?objectid=150809> (letzter Zugriff 10.03.2010)
- Die Niederlande (2000): EPPD für Ziel 3, 2000-2006, Zusammenfassung. http://ec.europa.eu/comm/employment_social/esf2000/docs/nl-obj-3-doc-de.pdf (letzter Zugriff 18.10.2006).
- Österreich (2007): Nationaler Strategischer Rahmenplan Österreich 2007-2013: STRAT.AT http://www.oerk.gv.at/EU_Regionalpolitik_in_Oesterreich/strukturfonds_2007_2013/strat_at/strat-at_einreichfassung_gem_oerok_20061027.pdf (letzter Zugriff 10.03.2010)
- Österreich (2000): Ziel 3 Österreich 2000-2006, Wien 2000. http://ec.europa.eu/comm/employment_social/esf2000/docs/a-obj-3-fulldoc-de.pdf (letzter Zugriff 18.10.2006).
- Poland (2006): NATIONAL STRATEGIC REFERENCE FRAMEWORK 2007-2013 in support of growth and jobs. <http://www.mrr.gov.pl/English> (letzter Zugriff 10.03.2010)
- Portugal (2007): NATIONAL STRATEGIC REFERENCE FRAMEWORK 2007-2013. <http://www.qren.pt> (letzter Zugriff 10.03.2010)
- Portugal (2000): Strukturfonds: Die Kommission lanciert Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen für Portugal für die nächsten 7 Jahre, IP/00/782, Brüssel den 13.7.2000. http://ec.europa.eu/employment_social/emplweb/esf/esf_country_en.cfm?id=15 (letzter Zugriff 18.10.2006)
- Republic of Bulgaria (2007): NATIONAL STRATEGIC REFERENCE FRAMEWORK. Programming Period 2007-2013. <http://www.eufunds.bg> (letzter Zugriff 10.03.2010)
- The Republic of Slovenia (2007): National Strategic Reference Framework 2007-2013. http://www.svir.gov.si/index.php?id=719&no_cache=1 (letzter Zugriff 10.03.2010)
- Romania (2006): NATIONAL STRATEGIC REFERENCE FRAMEWORK 2007-2013. <http://www.fonduriue.mfinante.ro/wps/portal> (letzter Zugriff 10.03.2010)
- Schweden (2007): A national strategy for regional competitiveness, entrepreneurship and employment 2007-2013. <http://www.regeringen.se/sb/d/2498> (letzter Zugriff 10.03.2010)
- Schweden (2000): Zusammenfassung des Einheitlichen Programmplanungsdokuments Schweden (EPPD) für Ziel 3 (2000-2006). http://ec.europa.eu/comm/employment_social/esf2000/docs/s-obj-3-doc-de.pdf (letzter Zugriff 18.10.2006).
- Slovenskej Republiky (2007): Národný Strategický Referenčný Rámec 2007-2013. <http://www.structuralnefondy.sk/Default.aspx?CatId=72> (letzter Zugriff 10.03.2010)

- Spanien (2007): Marco Estratégico Nacional de Referencia 2007-2013. <http://www.dgfc.sgpg.meh.es/index.jsp> (letzter Zugriff 10.03.2010)
- Spanien (2000): Gemeinschaftliches Förderkonzept 2000-2006 – Ziel 3, Zusammenfassung. http://ec.europa.eu/comm/employment_social/esf2000/docs/e-obj-3-doc-de.pdf (letzter Zugriff 18.10.2006).
- Ungarn (2007): National Strategic Reference Framework of Hungary 2007–2013. <http://www.nfu.gov.hu/index> (letzter Zugriff 10.03.2010)
- Vereinigtes Königreich (2006): NATIONAL STRATEGIC REFERENCE FRAMEWORK: EU Structural Funds Programmes: 2007-2013. <http://www.berr.gov.uk/consultations/page28796.html> (letzter Zugriff 10.03.2010)
- Vereinigtes Königreich (2000): European Social Funds. Draft Community Support Framework, Objective 3 2000-2006. http://ec.europa.eu/comm/employment_social/esf2000/docs/uk-obj-3-fulldoc-en.pdf (letzter Zugriff 18.10.2006). (zitiert Großbritannien 2000)
- Zypern (2007): National Strategic Reference Framework. <http://www.planning.gov.cy/planning.nsf/Main?OpenFrameSet> (letzter Zugriff 10.03.2010)

Der Lebenslauf ist in der Online-Version aus Gründen des Datenschutzes nicht enthalten.