

Der Charakter der Texte „Nationaler Aktionsplan“ am Beispiel des Vergleichs Vereinigtes Königreich und Deutschland

Die Koordination der Beschäftigungspolitik über die Beschäftigungsleitlinien und die Nationalen Aktionspläne bleibt auf einen Teil der in Europa angewandten beschäftigungspolitischen Optionen beschränkt. Die Texte der „Nationalen Aktionspläne“ Deutschlands und des Vereinigten Königreiches weisen große Übereinstimmung auf. Die Beschäftigungspolitik der beiden Länder ist hingegen nach wie vor sehr unterschiedlich, da messbare und damit „einforderbare“ Zielvorgaben fast gänzlich fehlen. Das wiederum heißt, dass für das Schreiben der Texte „Nationaler Aktionsplan“ die nationale Beschäftigungspolitik nicht geändert werden musste – auch in Bereichen, die durch die NAPs explizit koordiniert werden sollen.

Problemstellung

Die beschäftigungspolitischen Leitlinien der Europäischen Union sind für das Vereinigte Königreich und Deutschland ident. Auf ihrer Grundlage wurden Nationale Aktionspläne für Beschäftigung *geschrieben*. Hier wird nun versucht, diese Nationalen Aktionspläne einzuordnen. Dabei ist für das Verständnis die Unterscheidung zwischen Text und Praxis unerlässlich. In diesem Beitrag wird demnach gezeigt, dass (1.) Nationale Aktionspläne geschrieben wurden, die zwischen den beiden Staaten kaum Unterschiede aufweisen, und (2.) die jeweilige Praxis in den Feldern der Beschäftigungspolitik, auf die sich die NAP-Programme beziehen, sichtbar differiert. (3.) Genauso deutlich verschieden ist die gesamte Beschäftigungspolitik, die mehr Bereiche umfasst als die Leitlinien bzw. Programme, (4.) und ähnlich unterschiedlich präsentiert sich die beschäftigungspolitische Rhetorik.

Auf dieser Grundlage können dann folgende Fragen beantwortet werden: Wie setzen die nationalen Aktionspläne die beschäftigungspolitischen Leitlinien der Europäischen Union

um? In welchem Verhältnis steht diese Umsetzung zur realen Beschäftigungspolitik? Die These lautet: Die Texte der Nationalen Aktionspläne der untersuchten Staaten setzen die beschäftigungspolitischen Leitlinien ähnlich um. Der Vergleich der Praxis in den Bereichen der NAP-Programme (Bedeutung, Form und Dotierung) in den beiden Staaten spiegelt aber die Unterschiede der traditionellen nationalen Beschäftigungspolitiken wider, nicht die einheitlichen Leitlinien der EU. Abschließend wird argumentiert, dass der Grund dafür darin liegt, dass für das Schreiben der Nationalen Aktionspläne nicht die Nationalen Beschäftigungspolitiken verändert wurden.

Herangezogen für den Vergleich wurden die Nationalen Aktionspläne Deutschlands und des Vereinigten Königreiches von 1998 und 1999. Beide UK-Aktionspläne stammen von der 1997 gewählten Labour Regierung unter Tony Blair, der erste deutsche NAP stammt noch von der Koalitionsregierung Helmut Kohls aus Union und FDP, der zweite von der neuen rot-grünen Bundesregierung. Die Texte der Nationalen Aktionspläne beinhalten die Maßnahmen der Staaten zu von der Europäischen Union vorge-

gebenen Leitlinien. Als „Teil der Nationalen Aktionspläne“ werden in der Folge die Maßnahmen zu den Leitlinien verstanden, allgemeine Anmerkungen in den Vorworten werden nur als Rhetorik gewertet.

1. Beschäftigungssituation

Die Erwerbsquote liegt im Vereinigten Königreich mit 70,8 Prozent weit über dem europäischen Durchschnitt und dem Wert in Deutschland (mit 61,8 Prozent). Diese hohe Erwerbsquote hat allerdings Tradition und lag schon 1975 weit über derjenigen Deutschlands (alle Daten 1997; in den Folgejahren weiter steigend).

Selbstständig berufstätig sind im Vereinigten Königreich ebenfalls wesentlich mehr Menschen (12,6 Prozent) als in Deutschland (9,9 Prozent). Hier hatte vor allem die Deregulierung der Arbeitsmärkte mit Beginn der Regierungszeit der Conservatives 1979 eine wichtige Rolle gespielt. Der Anstieg auf das gegenwärtige Niveau wurde in den Jahren 1975 bis 1985 geschafft, während in der gesamten Europäischen Gemeinschaft dieser Wert konstant blieb. Ebenfalls deutlich höher als in Deutschland (17,5 Prozent) ist der Anteil der Teilzeitbeschäftigten im Vereinigten Königreich (24,9 Prozent). Auf den Inseln ist außerdem der Anteil des Dienstleistungssektors am Arbeitsmarkt weit ausgeprägter, der hier wesentlich schneller auf Kosten der Industrie expandierte als in Deutschland (alle Daten: European Commission 1998).

Die Arbeitslosigkeit ist heute im Vereinigten Königreich wesentlich niedriger als in Deutschland. 1999 lag die Arbeitslosigkeit in Deutschland bei 9,1 Prozent, in Großbritannien bei 6,3. In Deutschland sank die Arbeitslosigkeit 1999 zum ersten Mal gegenüber dem Vorjahr, Großbritannien verzeichnet sinkende Werte seit 1994 (FAZ 23.3.2000). Vergleicht man die Entwicklung seit Mitte der 80er Jahre, so ergibt sich ein Bild, wonach der deutsche Arbeitsmarkt die britischen Schwankungen zeitversetzt nachvollzieht. Zusätzlich scheinen die Ausschläge der deutschen Arbeitslosenraten wesentlich schwächer zu sein als diejenigen im Vereinigten Kö-

nigreich (vgl. Grafik bei Lesch 2000, 4). Bei der Struktur zeigt sich, dass im Unterschied zu Deutschland die Langzeitarbeitslosigkeit wesentlich geringer ausgeprägt ist.

Der Vergleich der Arbeitsmärkte drängt vor allem ein durchgängiges Bild auf: Der britische Arbeitsmarkt reagiert weit schneller und stärker auf allgemeine wirtschaftliche Tendenzen als der deutsche Arbeitsmarkt. Dies kann mit der Entwicklung der Arbeitslosigkeit belegt werden. Bestätigt wird dies auch in der niedrigeren Anzahl der Langzeitarbeitslosen im Verhältnis zur Gesamtzahl der Arbeitslosen während der 90er Jahre. Dies sind Auswirkungen eines sehr flexiblen, unregulierten Arbeitsmarktes. Auch die verschiedenen Zahlen bei den Teilzeitbeschäftigten und die hohe Selbstständigquote bestätigen dies. Die unterschiedlichen Charakteristika der Arbeitsmärkte des Vereinigten Königreiches und Deutschlands lassen auf deutliche Unterschiede in der Beschäftigungspolitik der vergangenen 20 Jahre schließen.

2. Die Koordinierung durch die Europäische Union

Die Europäische Union will nun diese unterschiedlichen Ansätze koordinieren. Der Prozess, der zur Etablierung der Beschäftigungspolitik als einen eigenständigen und vordringlichen Politikbereich in der Europäischen Union führte, zeigte erstmals 1994 mit dem von Jacques Delors vorgelegten Weißbuch der Europäischen Kommission „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung“ (Kommission 1994) eine konkrete Ausformulierung. Im Juni 1997 trat der Europäische Rat in Amsterdam zusammen, um den Vertrag über die Europäische Union weiterzuentwickeln. Eine der wichtigsten Neuerungen war das Einfügen des Kapitels „Beschäftigung“. Damit war ein Politikbereich nun explizit in den Text aufgenommen worden, der von vielen KritikerInnen der EU vermisst worden war.

Die politische Dynamik ist von der funktionalistischen Theorie der Europäischen Integration bereits bestens erklärt worden: Das Projekt

der Währungsunion in der Europäischen Union benötigte für die Akzeptanz in der Bevölkerung ein zumindest scheinbares Gegengewicht: „Member states ... shall regard promoting employment as a matter of common concern and shall co-ordinate their action“, heißt es im Artikel 2 des Amsterdamer Vertrages. Weiters wird festgeschrieben, dass Mitgliedsstaaten und die Gemeinschaft bei der „Entwicklung einer koordinierten Beschäftigungsstrategie“ zusammenarbeiten. Beim außerordentlichen Europäischen Rat in Luxemburg im November 1997 wird in den Schlussfolgerungen der Präsidentschaft betont, dass die Bestimmungen von Amsterdam sofort in die Praxis umgesetzt werden sollen. Begonnen werde umgehend „mit der Koordination der Beschäftigungspolitik“ der Mitgliedsstaaten. Ausdrücklich vereinbarte man, dass einer Koordination der Wirtschaftspolitik und dem Grundsatz, dass Beschäftigungsaspekte in allen Politikbereichen berücksichtigt werden sollen, die Koordination der Beschäftigungspolitik zur Seite gestellt wird.

In Luxemburg wurden zur Koordinierung der Beschäftigungspolitik Leitlinien für Nationale Aktionsprogramme für Beschäftigung skizziert. Diese Leitlinien umfassten keine Parameter, die messbar wären. Ziele waren noch von der Europäischen Kommission vorgeschlagen, aber von den Mitgliedsstaaten abgelehnt worden (European Council 1997). Nach heftigem Ringen und Streichungen aus den Texten hat der Rat schlussendlich im Dezember eine endgültige Fassung der Leitlinien verabschiedet (Council of the European Union 1997). Diese wurden von der Europäischen Kommission konkretisiert und im Oktober 1998 vorgelegt. Darin werden vier Themenbereiche/Säulen zukünftiger Beschäftigungspolitik in den Vordergrund gerückt. (1.) Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit – im Wesentlichen handelt es sich hier um Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik; (2.) Entwicklung des Unternehmergeistes – damit ist die Förderung der Klein- und Mittelbetriebe durch verschiedene Maßnahmen (Steuererleichterungen, Förderung von Weiterbildungsmaßnahmen u.a.) festgelegt; (3.) Förderung der Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und ihrer Beschäftigten – das bedeutet besonders ein

Bekenntnis zu Flexibilisierung und Mobilisierung; (4.) Förderung der Maßnahmen für die Chancengleichheit von Frauen und Männern.

In diesem Prozess haben nun die nationalen Regierungen Beschäftigungsprogramme vorzulegen. Diese „Nationalen Aktionspläne“ sollen dabei die Leitlinien der Europäischen Union umsetzen. Ziel der Europäischen Union ist es, durch diese Leitlinien die Beschäftigungspolitik der Staaten zu koordinieren.

3. Terrains der beschäftigungspolitischen Debatte

Um hier nun fortzusetzen, muss vorerst ein Begriff geklärt werden, und zwar jener der Beschäftigungspolitik, ohne den der zweite Argumentationsschritt nicht möglich sein wird. In der Politikwissenschaft ist dieser Begriff kaum klargelegt (vgl. z.B. Schaper 1992, 81). Hier wird er als alle Formen staatlicher Politik verstanden, die darauf abzielen, Beschäftigung zu schaffen oder zu erhalten.

Dieser Text behandelt nicht die Frage, wie Politik am besten Beschäftigung schaffen kann. In der politischen Debatte gibt es sehr unterschiedliche Ansätze, die einander nicht selten diametral entgegengesetzt sind. Diese politische Konfrontation dominiert übrigens zur Zeit auch die politikwissenschaftliche Debatte zu dem Thema. Nachzulesen sind die divergierenden Standpunkte zum Beispiel bei Hagen Lesch als einem Skeptiker einer Europäischen Beschäftigungspolitik (Lesch 2000) und Gabriele Kasten sowie David Soskice als BefürworterInnen einer solchen Politik (Kasten/Soskice 2000). Dieser Beitrag beteiligt sich nicht an der Auseinandersetzung um die „richtige“ Form der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. In diesem Artikel werden „nur“ all jene Terrains der Debatte aufgelistet bzw. diskutiert, in denen durch politisches Agieren positive Impulse für die Beschäftigung erzielt werden können. Solche Terrains sind das Betreiben oder Unterlassen staatlicher Nachfragepolitik; Maßnahmen betreffend die Arbeitskosten; die Gestaltung der Arbeitsmärkte und Beschäftigungsbestimmungen; die aktive Arbeitsmarktpolitik; die

Qualifizierung der ArbeitnehmerInnen sowie staatliche Einzelinterventionen.

4. Großbritannien und Deutschland

Im nächsten Schritt wird nun die Politik der Regierungen in Großbritannien und Deutschland auf diesen Terrains untersucht. Parallel dazu wird zusammengestellt, wie dieser Bereich in den Texten der Nationalen Aktionspläne des Landes abgehandelt wird.

Heute geht man in der Wirtschaftspolitik generell von den Zielsetzungen Vollbeschäftigung, Preisniveaustabilität, Wirtschaftswachstum und dem ökologischen Gleichgewicht aus. Regierungen legen innerhalb dieses Vierecks unterschiedliche Schwerpunkte vorerst rhetorisch fest. Es wurde – wenig überraschend – nachgewiesen, dass eine Korrelation zwischen Rhetorik, realer Politik und Zusammensetzung der Regierung besteht. Linke Regierungskonstellationen rücken stärker als rechte den Beschäftigungsaspekt in den Mittelpunkt (Rothschild 1986). Aus diesem Grund beginnt die Analyse mit einem Vergleich der beschäftigungspolitischen Rhetorik.

Beschäftigungspolitische Rhetorik

Zwischen Deutschland und dem Vereinigten Königreich gibt es einen erheblichen Unterschied in der politischen Rhetorik zu Fragen der Beschäftigung. Zwar gab es in beiden Staaten in der zweiten Hälfte der 90er Jahre einen Regierungswechsel zu einer sozialdemokratischen bzw. sozialdemokratisch dominierten Regierung. Doch so sehr die Rhetorik der konservativen Regierung im Vereinigten Königreich auch von der CDU-Rhetorik in Deutschland differierte, so sehr unterscheiden sich auch die Aussagen des Labour-Premierministers Tony Blair von denen des deutschen Kanzlers Gerhard Schröder (SPD). Deutlich nachweisbar sind diese Unterschiede beispielsweise in den Positionen zur Europäischen Union: Tony Blair verzichtet bei der Diskussion über Europa fast vollständig auf beschäftigungspolitische Zielsetzun-

gen und damit auf Forderungen nach europäischen Regelungen (vgl. z.B. Blair 1995). Ganz im Gegensatz dazu steht in den europapolitischen Texten von deutschen RegierungsvertreterInnen die Europäische Beschäftigungspolitik im Zentrum (vgl. zur Diskussion in der SPD: Wehr 1998).

Der hier ausgewählte Aspekt deutet einen Unterschied an, der in anderen Bereichen der beschäftigungspolitischen Rhetorik bestätigt wird. Vergleicht man die Budgetreden der Finanzminister der beiden Regierungen, so ist ersichtlich, welche unterschiedliche Bedeutung dem Thema Arbeitslosigkeit zugemessen wird (Brown 1999; Eichel 1999). Im Zentrum von Tony Blairs Texten steht stets die Inflationsbekämpfung als erstes Ziel, von dem die Beschäftigungssituation abhängt. „Controlling inflation is an essential prerequisite for sustainable economic growth, as well as high employment and rising living standards that we want to see.“ (Blair 1996, 112)

Auch die Texte der Nationalen Aktionspläne liefern, bevor die Leitlinien behandelt werden, rhetorische Beschreibungen der politischen Strategie für Beschäftigung. Stellt man die deutschen und die Texte aus dem Vereinigten Königreich gegenüber, so sind folgende Unterschiede in der beschäftigungspolitischen Rhetorik feststellbar.

Erstens ist aus den Einleitungstexten von der Insel eine wesentlich stärkere Angebotsorientierung abzuleiten (UK 1999, 4). Zweitens ist festzustellen, dass sich die Rhetorik in den Aktionsplänen 1999 deutlicher voneinander unterscheidet als 1998. Es kam zu keiner Annäherung der Rhetorik, im Gegenteil, zwischen 1998 und 1999 kam es zu einer stärkeren Ausprägung der Unterschiede, was jedoch vor allem innenpolitisch (Regierungswechsel in Deutschland) bedingt war. Unter der Regierung Kohl stand „die Konzentration der Politik auf die Verbesserung der Angebotsbedingungen der Wirtschaft“ (BRD 1998, 5) im Mittelpunkt, die Regierung Schröder setzt „auf ein zielgerichtetes Zusammenspiel von Angebots- und Nachfragepolitik in einem Dreiklang aus verbessertem makro-ökonomischen Policy-Mix, aktiver Arbeitsmarkt- und Ausbildungspolitik sowie

Strukturreformen auf Güter- und Kapitalmärkten“ (BRD 1999, 4).

Zumindest in ihren Texten zur allgemeinen Beschäftigungspolitik besteht ein deutlicher Gewichtungsunterschied betreffend wirtschaftspolitische Zielsetzungen.

4.1. Staatliche Nachfragepolitik

Ein grundsätzlicher Auffassungsunterschied über die Schaffung von Beschäftigung besteht in der Auseinandersetzung über staatliche Nachfragepolitik. Die These besagt, dass der Staat in Zeiten der Rezession die Nachfrage über verschiedene Instrumente ankurbeln soll, um Arbeitsplätze zu erhalten – und damit Kaufkraft. Keynesianische Wirtschaftspolitik dominierte sowohl die Programmatik der SPD als auch die der Labour Party über lange Zeit. Während der letzte Höhepunkt dieser Politik in Deutschland unter einer SPD-Regierung in den 70er Jahren die anfänglich erfolgreiche Abwehr der Auswirkungen der Ölkrise war (Zinn 1998, 11), so erlebte der Keynesianismus in der Programmatik der Labour Party in der *Alternative Economic Strategy* 1981 seinen letzten Höhepunkt (zur Debatte in der Labour Party: Anderson/Mann 1997, 62ff.). Nach dem Scheitern der französischen Nachfragepolitik aufgrund des starken Nachfrageabflusses über die Grenzen (Glyn 1995, 49), war zumindest nationale Nachfragestimulierung in der Defensive.

Die britische Regierung von Tony Blair hat mit Keynes nichts mehr zu tun: „Labour has now completely turned away from the old tradition of Keynesian demand management. Both Tony Blair and Gordon Brown firmly believe that there is little a government can do on the large scale through macro economic policy.“ (Holtam/Hughes 1998, 170) In Deutschland ist dieser Abschied keineswegs abgeschlossen. Noch die CDU-Regierung setzte Investitionsprogramme gegen Arbeitslosigkeit ein (vgl. z.B. Die Welt 9.2.1996, 30.1.1998). Unter dem ersten SPD-Finanzminister nach dem Regierungswechsel, Oskar Lafontaine, gab es offene Bekenntnisse zur Weiterentwicklung keynesianistischer Konzepte (vgl. z.B. Die Welt

3.2.1999), und auch nach seinem Rücktritt bleiben nachfragepolitische Initiativen zumindest auf europäischer Ebenen unrevidiertes Ziel der SPD (SPD 1997). Keynesianische Konzepte in der Beschäftigungspolitik werden von Großbritannien zur Gänze verworfen, in Deutschland gibt es wiederholt nachfragestimulierende Maßnahmen auf nationaler Ebene, sowie die Forderung nach solchen politischen Maßnahmen auf der Ebene der Europäischen Union.

Die Nationalen Aktionspläne greifen dieses Thema nicht auf, da es unter keiner Leitlinie abgefragt wird.

4.2. Maßnahmen betreffend die Arbeitskosten

4.2.1. Unterschiede in der Politik

Ein zweiter Bereich der Beschäftigungspolitik ist die Lohn- und Steuerpolitik. Vor allem in der neoklassischen Theorie geht man davon aus, dass Arbeitslosigkeit, verstanden als Ungleichgewicht von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt, durch falsche Lohnpolitik zustande kommt. Der Reallohn habe auf dem Arbeitsmarkt die Aufgabe, Angebot und Nachfrage zu balancieren und damit Vollbeschäftigung zu garantieren. Arbeitslosigkeit ist mangelnde Nachfrage aufgrund zu hoher Löhne. Ein weiterer Aspekt der Lohn- und Steuerpolitik als Beschäftigungspolitik ist das, was man heute unter „Standortpolitik“ versteht. Arbeitsplätze können nur dann gesichert werden, wenn die Bilanz zwischen Belastung des Produktionsstandortes durch Steuern und Arbeitskosten einerseits und Infrastrukturangeboten andererseits positiver ist als in anderen Staaten. Die Steuersätze im Vereinigten Königreich sind dabei seit langem weit unterdurchschnittlich. Labour will dieses Unterbieten anderer Staaten auch fortsetzen (Barratt-Brown/Coates 1996, 94).

Großbritannien hat ab dem Regierungsantritt Margaret Thatchers 1979 eine Politik der niedrigen Arbeitskosten und Steuern betrieben. Das landesweite Aushandeln von Lohnhöhen wurde zurückgedrängt, die Lohnregulierung im Niedriglohnsektor (durch die sogenannten

„Wage Councils“) wurde abgeschafft. Die Lohnregulierung in den neuen Dienstleistungssektoren ist sehr gering, die Gewerkschaften sind unter anderem durch neue Gesetze deutlich geschwächt worden. Gleichzeitig wurde durch die niedrigen Arbeitskosten versucht, Investoren für das Vereinigte Königreich zu gewinnen (Altwater/Mahnkopf 1993, 167). Diese Politik wird von der neuen Labour-Regierung nicht in Frage gestellt. Als Ausnahme kann die Einführung eines nationalen Mindestlohnes gewertet werden. Eingeführt wurde ein Mindestlohn von 3,6 Pfund pro Stunde. Die Gewerkschaften hatten fünf Pfund gefordert.

Die deutsche Lohn- und Steuerpolitik unterscheidet sich von der britischen deutlich. Nach wie vor dominiert die hohe Strukturierung der Lohnverhandlungen. Der Wettbewerb um die Produktionsbedingungen ist jedoch ebenfalls aufgenommen worden. Im Budget 2000 sind erhebliche Steuersenkungen für Unternehmen geplant, um im „Standortwettbewerb“ bestehen zu können. Sozialversicherungsbeiträge sollen reduziert werden, die Staatsquote soll sinken (Die Welt 22.12.1999). Gleichzeitig hat die neue Regierung Entlastungen für die Unternehmen (z.B. bei der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall) rückgängig gemacht.

Flexible Löhne und niedrige Steuern werden in Großbritannien als Schlüssel zu einem hohen Beschäftigungsniveau verstanden. Deutschland versucht eine hohe Strukturierung der Lohnverhandlungen aufrecht zu erhalten. Dass gerade die steuerlichen Unterschiede erheblich sind, spiegelt sich auch in den Verhandlungen über Steuerharmonisierung in der Europäischen Union wider. Die deutsche Regierung versucht das Steueraufkommen europaweit zu vereinheitlichen. Dort widersetzt sich das Vereinigte Königreich (Die Welt 11.12.1999).

4.2.2. Unterschiede in den Aktionsplänen

Maßnahmen im Steuer- und Abgabebereich werden in den Beschäftigungs-Leitlinien der Europäischen Union als „Reformen des Steuer- und Sozialleistungssystems“ zur „Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit“, als „Senkung der Gesamtsteuerbelastung“ und als „Senkung der

Mehrwertssteuersätze auf arbeitsintensive Dienstleistungen“ zur „Entwicklung des Unternehmergeistes“ angeregt.

Das Vereinigte Königreich bespricht in seinem NAP vorerst Reformen, die Anreize für den Einzelnen bieten, Arbeit anzunehmen. Die erste Maßnahme der neuen Leitlinie 4 ist der *Single Work-Focused Gateway* (SWFG; einheitlicher arbeitsorientierter Zugang), der dazu dient, dass auch Sozialhilfe- bzw. FürsorgeempfängerInnen aktiv Arbeit suchen. Zunächst in Pilotprojekten eingeführt, soll die Teilnahme an dieser Maßnahme ab April 2000 Vorbedingung für den Bezug von Sozialleistungen sein. Im April 1999 wurden die Sozialversicherungsbeiträge umgestaltet und gesenkt. Auch die Einführung des Nationalen Mindestlohnes wird angeführt. Ab April 2000 soll eine Steuergutschrift für Familien mit berufstätigen Mitgliedern greifen. Darüber hinaus sind z.B. ein New Deal für Menschen über 50 und ein nicht gesetzlich verankerter „Verhaltenskodex zur Altersvielfalt in der Beschäftigung“ geplant (UK 1999, 21ff.). Zur „Entwicklung des Unternehmergeistes“ zielt das Vereinigte Königreich auf die Erhöhung der Anzahl der Klein- und Mittelbetriebe (KMU) ab. Dafür werden steuerliche Anreize geschaffen. Die anvisierte Steuerreform betrifft 1999 vor allem den Bereich der Körperschaftsteuer, während 1998 noch die Reform der Familienbesteuerung und die Höhe der Sozialversicherungsbeiträge im Vordergrund standen. Die Senkung der Mehrwertsteuersätze auf arbeitsintensive Dienstleistungen (Leitlinie 12 bzw. 15) wird in beiden Aktionsplänen abgelehnt.

Die deutsche Bundesregierung bringt ihr Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2001 ein. Einkommens- und Körperschaftsteuer werde spürbar abgesenkt. Eine Reform der Unternehmensbesteuerung werde entwickelt. Die geforderten „Reformen des Steuer- und Sozialleistungssystems“ zur „Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit“ werden als Teil der Steuerentlastungen gesehen (BRD 1999, 28f., 54f.).

Die Behandlung der Fragen der Arbeitskosten werden sowohl im deutschen als auch im britischen Aktionsplan eingeschränkt betrachtet. Man verzichtet weitgehend auf die Behandlung

des Themas der Lohnentwicklung, ebenfalls wird der Aspekt des wettbewerbsmäßigen Charakters der Senkung der Unternehmenssteuern ausgespart. Gleichermäßen präsent ist die Entlastung der Unternehmen. Ein Verzicht auf die Dimension des Standortwettbewerbs sowie auf die Bedeutung der (indirekten) Gestaltung der Löhne über Tarifvertragsreglementierung haben zur Folge, dass nur ein ungenügender Teil der realen Politik in diesem Bereich wiedergespiegelt wird.

4.3. Die Gestaltung der Arbeitsmärkte und Beschäftigungsbestimmungen

4.3.1. Unterschiede in der Politik

Die britische Wirtschaft erlebte seit dem zweiten Weltkrieg im Verhältnis zu den großen westeuropäischen Staaten geringeres Wachstum. In den 70er Jahren führte dies zu einer radikaleren Infragestellung der bestehenden Wirtschaftspolitik als in anderen Staaten. „Flexibilisierung“ war ein Schlüsselbegriff, der auch die Beschäftigungslage im Vereinigten Königreich verbessern sollte. Die These lautete: Die Einschränkungen auf dem Arbeitsmarkt durch Kündigungsschutz, Immobilität, Beschäftigungseinschränkungen und Bürokratie reduzieren die Bereitschaft, neue Arbeitsplätze zu schaffen. Exemplarisch wurde der Widerstand im europäischen Zusammenhang sichtbar, als das Vereinigte Königreich 1992 die Sozial-Charta der Europäischen Union nicht unterschrieb. Die neue Labour-Regierung setzt diese Politik der Flexibilisierung grundsätzlich fort. Noel Whiteside charakterisiert Tony Blair beispielsweise als einen ausgesprochenen Befürworter von Arbeitsmarktflexibilität zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit (Whiteside 1998, 104; auch Smith 2000, 40). Eine neuerliche Stärkung der Gewerkschaften durch die Rücknahme der Gesetze der frühen 80er Jahre blieb aus, Regulierungen betreffend Entlassungen sind ebenfalls nicht geplant. Auch Anläufe zur Kooperation der Sozialpartner in der Arbeitsmarktpolitik werden nicht unternommen. Unterzeichnet wurde hingegen die Europäische Sozial-Charta, die unter anderem die maximale wöchentliche Ar-

beitszeit auf 48 Stunden begrenzt – fast alle europäischen Staaten haben deutlich niedrigere Höchstgrenzen. Das Ergebnis dieser nun fortgesetzten Politik ist der sehr hohe Anteil neuer Beschäftigungsformen im Vereinigten Königreich: Der Anteil der Beschäftigten in Teilzeitjobs betrug 1997 bereits 25 Prozent, drei Millionen BritInnen verdienten 1997 unterhalb der Sozialversicherungsgrenze von ca. 4.500 Schilling pro Monat. Aus diesen Beschäftigungsverhältnissen erwachsen keine Ansprüche auf soziale Rechte. 7,1 Prozent der Beschäftigten sind in befristeten Arbeitsverhältnissen, die Zahl der Selbstständigen hat sich zwischen 1979 und 1997 fast verdoppelt (Dingeldey 1999, 329).

In Deutschland hingegen sind die Arbeitsmärkte im Gegensatz dazu wesentlich stärker reguliert. Rund 75 Prozent der deutschen ArbeitnehmerInnen arbeiten in Sektoren, für die Kollektivverträge ausgearbeitet wurden, die Verweildauer an einem Arbeitsplatz ist wesentlich höher. Der Reformdruck ist auch weniger spürbar. Schließlich hatte Deutschland in der Vergangenheit zumeist mit stärker regulierten Arbeitsmärkten weniger Arbeitslosigkeit als Länder mit kaum regulierten Arbeitsmärkten (Baker 1997). Liberalisierungen wurden teilweise gar nicht angenommen. Die Möglichkeit vereinfachter Arbeitsverträge für Langzeitarbeitslose (Eingliederungsverträge) wurde beispielsweise kaum genutzt (Wood 1998, o.S.). Trotzdem gibt es auch in Deutschland immer wieder Ansätze, die Arbeitsmärkte und die Arbeitsbeziehungen zu liberalisieren. Aber sowohl die Betonung dieser Liberalisierung als auch die gegenwärtigen Bestimmungen und die Struktur des Arbeitsmarktes zeigen ganz erhebliche Unterschiede zum Vereinigten Königreich. Die britischen Gewerkschaften sagen, Großbritannien hat den am wenigsten regulierten Arbeitsmarkt der Welt (FAZ 19.9.1998).

4.3.2. Unterschiede in den Aktionsplänen

Die „Förderung der Anpassungsfähigkeit von Unternehmen und ihren Arbeitnehmern“ steht im Mittelpunkt einer der vier Säulen der Leitlinien der Europäischen Union. In beiden Aktionsplänen des Vereinigten Königreichs

wird an dieser Stelle auf die große Flexibilität des Arbeitsmarktes in Großbritannien hingewiesen und der Vorrang allgemeiner Rahmengesetzgebung vor detaillierten Bestimmungen festgeschrieben. In diesem Zusammenhang wurde dem Parlament im Januar 1999 die Gesetzesvorlage über Beschäftigungsverhältnisse (*Employment Relations Bill*) vorgelegt, worin Mindeststandards für alle Beschäftigten festgelegt werden (UK 1999, 56). Weitere Flexibilisierungen der Arbeitsverträge werden sowohl im Aktionsplan 1998 als auch in jenem aus 1999 abgelehnt.

Die Deutschen setzten 1998 zur Umsetzung derselben Leitlinie darauf, flexiblere Regelungen für Arbeitszeit und Arbeitsentgelt ebenso wie Altersteilzeit mit den Tarifpartnern auszuhandeln. Mitte 1998 trat das Gesetz zur sozialrechtlichen Absicherung flexibler Arbeitszeitregelungen in Kraft, das eine Integration neuer Arbeitsformen in den Schutz der Sozialversicherungssysteme ermöglicht (BRD 1998, 37). Im Aktionsplan 1999 findet sich auch das Bekenntnis zu mehr Flexibilität und erneut der Hinweis auf das Bündnis für Arbeit (BRD 1999, 59f.).

Beide NAPs gehen auf die Liberalisierung der Arbeitsmärkte wenig konkret ein. Während die Regierung des Vereinigten Königreiches davon ausgeht, hier geringeren Handlungsbedarf zur weiteren Liberalisierung zu haben, will Deutschland noch Schritte setzen.

4.4. Die aktive Arbeitsmarktpolitik

4.4.1. Unterschiede in der Politik

Die aktive Arbeitsmarktpolitik versucht, nachdem das ökonomische System Arbeitslosigkeit produziert hat, Arbeitslose wieder in den Arbeitsprozess zu integrieren. Die aktive Arbeitsmarktpolitik des Vereinigten Königreiches und Deutschlands ist grundverschieden. Das Vereinigte Königreich gab 1996 nur 0,46 Prozent des Bruttoinlandsprodukts für aktive Arbeitsmarktpolitik aus, Deutschland 1,43 Prozent. Die neuen Programme der Labour Regierung stehen für zusätzliche 0,1 Prozent des BIP (Dingeldey 1999, 330). Zwischen 1990 und

1997 ist übrigens die Gesamtsumme der Ausgaben im Vereinigten Königreich (inklusive passiver Beschäftigungspolitik) unter ein Prozent gerutscht. In Deutschland lagen die Ausgaben stets zwischen zwei und drei Prozent (European Commission 1998, 130).

Das Flaggschiff der neuen Arbeitsmarktpolitik unter der Regierung von Tony Blair ist das New Deal-Programm. Dieses aus einer Steuer auf privatisierte Unternehmen finanzierte Programm erfasst 500.000 vorwiegend junge Menschen. Diese haben die Möglichkeit, nach einer Vorbereitungsphase eine subventionierte Beschäftigung in einem Betrieb anzunehmen, ein Bildungsprogramm anzutreten oder eine (gemeinnützige) Arbeitsbeschaffungsmaßnahme zu wählen. An die Teilnahme an dem Programm sind die Transferleistungen gebunden. Im April 1999 lag die Teilnehmerzahl bei 249.000. Für die New Deal-Programme sagen erste Ergebnisse, dass in Gebieten mit New Deal 18 Prozent weniger Jugendliche länger als sechs Monate arbeitslos waren (UK 1999, 10; Brassloff 1999, 153).

Die aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland hingegen ist nicht nur – wie gezeigt – finanziell stärker, auch ihre Aktivitäten sind umfangreicher. Aus dem ursprünglichen Bereich einer Arbeitslosenversicherung hat sich die Arbeitsmarktpolitik in Deutschland weiter entwickelt und umfasst heute Teile der Berufsausbildung, die Förderung und Erhaltung von Arbeitsplätzen, die Wiederherstellung von Beschäftigungsfähigkeit, allgemeine Ausbildung und Sprachförderung bis hin zur Struktur- und Regionalpolitik (zu Situation und Perspektive: Rabe/Schmid 1999).

Zusammenfassend kann davon ausgegangen werden, dass in der aktiven Arbeitsmarktpolitik erhebliche Unterschiede bestehen. Die Politik wird in Deutschland erheblich breiter angelegt und besser dotiert als im Vereinigten Königreich.

4.4.2. Unterschiede in den Aktionsplänen

In beiden Aktionsplänen des Vereinigten Königreiches steht der „New Deal“ im Mittelpunkt. Die Maßnahme, klassische aktive Arbeitsmarktpolitik, wird im Detail und in ihren Unter-

punkten beschrieben. Während 1998 noch die New Deal-Programme (nach sechsmonatiger Arbeitslosigkeit setzt das Programm mit Beratung und Unterstützung ein) allein im Vordergrund standen, wird 1999 die neue Politik bei der Vergabe der Arbeitslosenunterstützung daneben betont. Die *Job Seeker Allowance* (JSA) legt den Schwerpunkt auf die Arbeitssuche – nur wer Arbeit aktiv sucht, erhält auch weiterhin Unterstützung. Wer über einen bestimmten Zeitraum hinweg keine Arbeit findet, erhält zusätzliche Möglichkeiten der Beratung und Schulung. Die Einführung gemeinsamer Anträge auf JSA für Paare soll gewährleisten, dass beide aktiv nach Arbeit suchen und gegebenenfalls auf die Möglichkeiten im New Deal zurückgreifen können. Die Maßnahmen werden nicht bezüglich ihres finanziellen Volumens beziffert.

Die von der deutschen Regierung in ihrem Aktionsplan zusammengestellten Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik betreffen vor allem Maßnahmen gegen Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit, die (Berufs-)Ausbildung und die Integration behinderter und benachteiligter Personen. Im Aktionsplan 1998 verweist die damalige Bundesregierung besonders auf ihren „Nationalen Aktionsplan Berufsausbildung“, der neben eher weichen Instrumenten wie AusbildungsberaterInnen in den Kammern auch finanziell unterstützte Programme wie das ERP-Ausbildungsplatzprogramm oder das Bundesländer-Programm „Ausbildungsplätze-Ost“ vorsieht. Trotzdem heißt es darin auch: „Trotz bestehender Förderangebote gelingt es nicht, allen Jugendlichen und jungen Erwachsenen eine Berufsausbildung oder Beschäftigung zu vermitteln. Nach Schätzungen bleiben 10 bis 14 Prozent der Jugendlichen eines Altersjahrganges ohne Berufsausbildung ... Bundesregierung, Wirtschaft und Gewerkschaften setzen sich das Ziel, die Zahl junger Menschen, die ohne Ausbildung bleiben, in den kommenden fünf Jahren zu senken“ (BRD 1998, 12). Die neue deutsche Bundesregierung unter Gerhard Schröder kündigt ein Sofortprogramm zur Schaffung von 100.000 Lehrstellen an, dessen Schwerpunkt im Osten liegt und in dem junge Frauen entsprechend ihrem Anteil an der Zielgruppe zu betei-

ligen sind. Die schon unter der Regierung Kohl eingeführte Dezentralisierung (s.u.) ermöglicht auch hier den Einsatz der verschiedenen Programmteile je nach Sinnhaftigkeit durch die Arbeitsämter (BRD 1999, 15). Alle bisherigen Initiativen werden weitergeführt und um das „Ausbildungsplatz-Programm-Ost“ (17.500 vollfinanzierte Ausbildungsplätze) ergänzt. Im Bereich der Langzeitarbeitslosigkeit listet der Aktionsplan 1998 eine Reihe von allgemein bekannten Maßnahmen, wie Intensivberatung und Weiterbildungsmaßnahmen auf. Besonders betont wird der sogenannte Eingliederungsvertrag, der Zahlungen des Arbeitsamtes an Betriebe vorsieht, die Langzeitarbeitslose zur Probe aufnehmen. Auch neue Instrumente sollen erprobt werden – die erforderlichen Mittel sind budgetiert (BRD 1998, 15). Diese Projekte werden 1999 fortgesetzt und um einen erweiterten Zugang zu Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, eine Konzentration der Förderungen auf besonders förderungsbedürftige ArbeitnehmerInnen und verbesserte Möglichkeiten für ältere ArbeitnehmerInnen ergänzt.

In den Nationalen Aktionsplänen spiegelt sich zwar wider, dass in Deutschland wesentlich vielfältigere Initiativen zur aktiven Arbeitsmarktpolitik in Angriff genommen werden. Der in der Realität bestehende gravierende Unterschied im Umfang ist aus den Nationalen Aktionsplänen jedoch nicht abzulesen.

4.5. Die Qualifizierung der ArbeitnehmerInnen

4.5.1. Unterschiede in der Politik

Ein weiteres Feld der Beschäftigungspolitik ist die Qualifikation der Arbeitskräfte. Der Staat, so die These, könne Arbeitslosigkeit reduzieren, indem er seine Bildungspolitik auf die wirtschaftlichen Notwendigkeiten ausrichtet. Eine Form der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ist die Fortbildung der Arbeitslosen bzw. der von Arbeitslosigkeit bedrohten Personen. Auch bei der Bewertung dieser Frage sind klare Unterschiede zwischen Deutschland und dem Vereinigten Königreich festzustellen.

Eine Tradition dieses Ansatzes gibt es im Vereinigten Königreich kaum. Bereits in den 70er Jahren wurde ein geringes Qualifikationsniveau der Arbeitnehmerschaft festgestellt. Trotz einzelner Programme in den 80er Jahren waren noch am Ende dieses Jahrzehnts 64 Prozent der ArbeitnehmerInnen ohne Berufsausbildung. In Deutschland waren es nur 26 Prozent. Die Programme in den 90er Jahren in Großbritannien setzten bei der Fortbildung weiterhin auf Arbeitserfahrung, was der Integration diene, aber kaum Facharbeiterqualifikationen oder vergleichbare Weiterbildungen zur Folge hatte (Dingeldey 1999, 330f.). Rund ein Drittel der TeilnehmerInnen des New Deal-Programmes wählen Fortbildungskurse. Da dieses Programm für 500.000 TeilnehmerInnen ausgelegt wird, entspricht dieser Trend einer Fortbildung für ca. 170.000 BritInnen auf Arbeitsuche.

Zum Vergleich: In Deutschland waren 1995 noch 1,1 Millionen Menschen in Arbeitsbeschaffungs- und Qualifizierungsmaßnahmen. 1997 befanden sich in Deutschland 93 Prozent der 15- bis 19-Jährigen in einer Ausbildung, im Vereinigten Königreich waren es 70,6 Prozent. Bei den 20- bis 24-Jährigen war das Verhältnis 38,5 zu 24,3 Prozent (European Commission 1998, 152, 164). 1996 gab Deutschland 0,45 Prozent des Bruttoinlandsproduktes für Qualifizierungsmaßnahmen aus, Großbritannien 0,1 Prozent (Dingeldey 1999, 331).

Höherqualifikation der Arbeitskräfte ist für die deutsche Arbeitsmarktpolitik von wesentlich größerer Bedeutung als im Vereinigten Königreich. Auch die neuen britischen Maßnahmen erreichen nur wenige Arbeitssuchende im Vergleich zu den Maßnahmen in Deutschland.

4.5.2. Unterschiede in den Aktionsplänen

Lebenslanges Lernen steht im Mittelpunkt einer eigenen EU-Leitlinie, die in den NAPs behandelt werden muss. Die Projekte dazu sollen einerseits helfen, den (Aus-)Bildungsstand der Bevölkerung anzuheben, und andererseits die Notwendigkeit der Erhaltung der Lernfähigkeit verankern. Das Vereinigte Königreich strebt die Etablierung von nationalen Bildungszielen bzw. Bildungsbeteiligungszielen bis Ende

2002, die Gründung der *University of Industry* sowie die Einrichtung individueller Bildungskonten an. Ein besonderes Augenmerk liegt dabei auf der Zusammenarbeit mit Unternehmen, die ihrer Belegschaft Weiterbildung ermöglichen sollen. Die Umsetzung der genannten Initiativen scheint finanziell abgesichert zu sein (UK 1999, 26ff.). Die Verbesserung des Übergangs von der Ausbildung zur Berufsausbildung steht auch im Mittelpunkt eigener Leitlinien. Es wird versucht, mittels Anreizsystemen mehr Jugendliche über 16 an Schulen zu halten und ihnen damit einen höheren formalen Abschluss zu ermöglichen. Dies geschieht sowohl durch ein verbessertes Angebot an den Schulen als auch durch finanzielle Unterstützung für schlechter gestellte Familien.

In Deutschland steht die Qualifizierung unangefochten im Zentrum der Arbeitsmarktpolitik. Die dargestellten Maßnahmen zur Reduzierung der Jugendarbeitslosigkeit beschäftigen sich fast ausschließlich mit der (beruflichen) Fortbildung. Dazu kommen Initiativen bezüglich lebensbegleitenden Lernens, wobei das Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz genannt wurde. Der „Nationale Aktionsplan für Berufsausbildung“ sollte demgegenüber Wege aufzeigen, die Kooperation zwischen Schule und Wirtschaft zu verbessern, und allgemein Reformen im Schulsystem vorantreiben (BRD 1998, 23).

Die Aktionspläne beider Staaten rücken die Ausbildung in den Vordergrund. Es lässt sich nicht aus den Texten ableiten, wie eklatant der Unterschied in der realen Beschäftigungspolitik ist.

4.6. Staatliche Einzelinterventionen

Schließlich ist direkte staatliche Intervention zur Erhaltung von Arbeitsplätzen in Deutschland möglich, im Vereinten Königreich hingegen undenkbar. Deutlich wird dies, um ein aktuelles Beispiel zu wählen, bei der Intervention der deutschen Regierung bei den Problemen des Baukonzerns Philipp Holzmann. Der Konzern mit 17.000 Beschäftigten hatte wegen Überschuldung einen Insolvenzantrag gestellt. Bundeskanzler Gerhard Schröder hat persönlich

Gespräche zwischen den Banken und dem Konzern geführt. Die Bundesregierung will sich mit 150 Millionen DM über die Kreditanstalt für Wiederaufbau an der Rettung des Konzernes beteiligen und eine Bürgschaft in der Höhe von 100 Millionen DM übernehmen. Die Bundesregierung begründete ihre Unterstützung mit dem Argument, Arbeitslosigkeit für die ArbeitnehmerInnen verhindern zu wollen.

Vergleicht man dieses Agieren mit dem Verhalten der Londoner Regierung, so wird der Unterschied am Beispiel von Krisenfällen in der britischen Automobilindustrie augenscheinlich. Wie zuletzt bei Rover gibt es nicht einmal eine Debatte über einen möglichen direkten ökonomischen staatlichen Eingriff, lediglich die allgemeinen ökonomischen Rahmenbedingungen (Wechselkurs) und das politische Informationsmanagement werden debattiert (FAZ 21.3.2000). Unterschiede in den Aktionsplänen zu dieser Frage gibt es nicht, da diese Einzelinterventionen nicht berücksichtigt werden.

5. Zusammenschau

Vergleicht man die *Texte* der Nationalen Aktionspläne, so ergeben sich kaum Unterschiede. Erkennbar ist der Unterschied beim Ausmaß der Flexibilisierung der Arbeitsmärkte; ebenso

deuten die Texte eine umfangreichere aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland an. Generell ist keine klare Unterscheidung anhand der Texte möglich, weil zumeist klare Quantifizierungen fehlen.

Der Blick auf die *realen Beschäftigungspolitiken* in Großbritannien und Deutschland hat deutlich gezeigt, dass es erhebliche Unterschiede gibt. In Großbritannien wird Beschäftigung fast ausschließlich als Ergebnis einer Wirtschaftspolitik gesehen, die flexible Arbeitsmärkte und niedrige Arbeitskosten garantiert. Ergänzende Maßnahmen für Beschäftigung sind von geringerer Bedeutung im Vergleich zu Deutschland. In Deutschland hingegen beschreitet die Politik sehr zurückhaltend den Weg der Liberalisierung des Arbeitsmarktes und ist bei der Senkung der Arbeitskosten langsamer als das Vereinigte Königreich. Man investiert in die aktive Arbeitsmarktpolitik und die Qualifikation der ArbeitnehmerInnen, greift sowohl in Einzelfällen als auch über die Teilnehme an Sozialpartnerverhandlungen direkt in die Wirtschaft ein und plädiert für eine stärkere gesamt-europäische Regulierung der Wirtschaft.

Die Unterschiede sind so deutlich, dass das jeweils andere Land im eigenen Land oft als „Gegenmodell“ erhalten muss. Will Hutton sieht in seinem einflussreichen Buch „The State We’re In“ Deutschland und seinen „Rheinischen

Schaubild 1: ***Kaum Unterschiede in den Texten der Nationalen Aktionspläne***

	Deutschland	Vereinigtes Königreich
<i>Staatliche Nachfragestimulierung (In den Leitlinien nicht abgefragt)</i>	Keine Aussagen	Keine Aussagen
Lohn- und Steuerpolitik (In den Leitlinien nur teilweise abgefragt)	Keine Aussagen zum „Standortwettbewerb“ und zur Lohngestaltung; Steuersenkungen	Keine Aussagen zum „Standortwettbewerb“ und zur Lohngestaltung; Steuersenkungen
Flexible Arbeitsmärkte	Schritte zur weiteren Flexibilisierung angekündigt	Flexibilisierung weitgehend erreicht
Aktive Arbeitsmarktpolitik	Eine große Anzahl an Projekten wird aufgezählt	Eine mittlere Anzahl an Projekten wird aufgezählt
Qualifikationsorientierung in der Arbeitsmarktpolitik	Kommt stark zum Ausdruck	Kommt stark zum Ausdruck
<i>Staatliche Eingriffe (In den Leitlinien nicht abgefragt)</i>	Keine Aussagen	Keine Aussagen

Schaubild 2: <i>Deutliche Unterschiede in der realen Beschäftigungspolitik</i>		
	Deutschland	Vereinigtes Königreich
Staatliche Nachfragestimulierung	Wird für EU-Ebene gefordert, kleine nationale Programme	Wird abgelehnt
Lohn- und Steuerpolitik	Nachziehen im „Standortwettbewerb“	Aggressive Politik im „Standortwettbewerb“
Flexible Arbeitsmärkte	Kaum flexibilisiert, langsame Schritte zur Flexibilisierung	Weitgehend flexibilisiert
Aktive Arbeitsmarktpolitik	Stark	Schwach
Qualifikationsorientierung in der Arbeitsmarktpolitik	Stark	Schwach
Staatliche Eingriffe	Üblich	Unüblich

Kapitalismus“ als Vorbild in vielen Aspekten des Beschäftigungspolitik (Hutton 1995, 262ff.). Im Herbstgutachten des deutschen Sachverständigenrates 1997 wird hingegen davon gesprochen, die „Erfahrungen im Vereinigten Königreich“ in der Beschäftigungspolitik nutzbar zu machen (Sachverständigenrat 1997, 33).

Diese deutlichen Unterschiede in der realen Beschäftigungspolitik beziehen sich, wie in Kapitel 4 ausführlich gezeigt, nicht nur auf die durch die Leitlinien nicht vorgegebenen Themen, sondern auch ganz deutlich auf die Felder der Beschäftigungspolitik, die von den NAP-Texten behandelt werden.

Schaubild 3: <i>Vergleich der Beschäftigungspolitik UK und D</i>						
	Staatliche Nachfragepolitik	Maßnahmen betreffend die Arbeitskosten	Gestaltung der Arbeitsmärkte und Beschäftigungsbestimmungen	Aktive Arbeitsmarktpolitik	Qualifizierung der ArbeitnehmerInnen	Direkte staatliche Eingriffe
Leitlinien der Europäischen Union	Kein Thema	Nur teilweise ein Thema	Identische Vorgaben			Kein Thema
Text der Nationalen Aktionspläne			Kaum Unterschiede			
Praxis in den Feldern der Leitlinien			Deutliche Unterschiede			
Reale Beschäftigungspolitik (alle Bereiche)	Deutliche Unterschiede					
Beschäftigungspolitische Rhetorik	Deutliche Unterschiede					

Die beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU versuchen nur einen Teil der Beschäftigungspolitik zu koordinieren. Dazu haben Deutschland und das Vereinigte Königreich idente Vorgaben für die Erstellung von „Nationalen Aktionsplänen“ erhalten. Um diese Aufgabe zu erfüllen, wurden von den Staaten Texte vorgelegt, die sehr ähnlich sind. Während die Texte ähnlich sind, gibt es große Unterschiede in der realen Politik in den Bereichen, die die beschäftigungspolitischen Leitlinien behandeln. Die Unterschiede entsprechen den Differenzen in der allgemeinen Beschäftigungspolitik der beiden Staaten. Dies kann darauf zurückzuführen sein, dass der Koordinierungsprozess durch die beschäftigungspolitischen Leitlinien noch nicht genügend greift. Oder dies ist darauf zurückzuführen, dass für das *Schreiben* der Nationalen Aktionspläne die nationalen Beschäftigungspolitiken nicht verändert werden müssen. Der zweite Punkt hat aufgrund folgender Beobachtungen in diesem Text höhere Plausibilität: Durch den Verzicht auf die Quantifizierung der Einzelmaßnahmen vor allem in der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist ein Eingehen auf die Leitlinien möglich, ohne relevante Eingriffe in die reale Beschäftigungspolitik machen zu müssen. Der Verzicht auf Quantifizierung erlaubt es, dass sich die Texte über die Berufszertifizierung für das Vereinigte Königreich und Deutschland ident lesen, obwohl von realer Konvergenz keine Rede sein kann.

Alle gravierenderen Reformen, die in den Nationalen Aktionsplänen angeführt sind, entspringen politischen Prozessen, in denen die Europäische Beschäftigungspolitik keine wichtige Rolle spielt. Genannt werden können die Steuerreformen in beiden Staaten, die Einführung des nationalen Mindestlohnes und der New Deal im Vereinigten Königreich, das Gesetz zur Absicherung flexibler Arbeitszeitformen (1998), das Ausbildungsprogramm-Ost oder der Nationale Aktionsplan für Berufsausbildung in Deutschland.

So ergibt sich anhand des Vergleichs zwischen dem Vereinigten Königreich und Deutschland das Bild, dass die Nationalen Aktionspläne geschrieben wurden, indem man Teile der bestehenden Beschäftigungspolitik sowie ohnedies

anstehende Reformen in den Text einpasste. Ein Verzicht auf Quantifizierungen führt dann dazu, dass zwei deutlich verschiedene Regime der Beschäftigungspolitik ohne Reformen kaum unterschiedliche Aktionspläne einreichen können. Das relativiert einmal mehr die Stärke der Koordination des beschäftigungspolitischen Prozesses. Und die ist durch das Aussparen wichtiger beschäftigungspolitischer Optionen ohnedies beschränkt.

LITERATURVERZEICHNIS

- Altwater*, Elmar/Birgit *Mahnkopf* (1993). Gewerkschaften vor der europäischen Herausforderung, Münster.
- Anderson*, Paul/Nyta *Mann* (1997). *Safety First. The Making of New Labour*, London.
- Blair*, Tony (1995). *Britain in Europe: an Agenda for Reform*, in: *IPG*, 3, 268–272.
- Blair*, Tony (1996). *New Britain. A Vision for a Young Country*, London.
- Baker*, G. (1997). *Euro-Sclerosis in Focus*, in: *Financial Times* 27. Oktober 1997.
- Barrat-Brown*, Michael/Ken *Coates* (1996). *The Blair Revelation. Deliverance for whom*, Nottingham.
- Brassloff*, Wolfgang (1999). *New Labour and the Welfare State*, in: *Wirtschaft und Gesellschaft*, 2, 139–161.
- Brown*, Gordon (1999). *Budget 1999 – investing in work, families and enterprise*, London.
- Bundesrepublik Deutschland (BRD)* (1999). *Beschäftigungspolitische Aktionsplan*. Juni 1999, Endfassung.
- Bundesrepublik Deutschland (BRD)* (1998). *Beschäftigungspolitische Aktionsplan*. Kabinettsbeschluss vom 22. April 1998.
- Council of the European Union* (1997). *The 1998 Employment Guidelines*. Council Resolution of 15 December 1997.
- Dingeldey*, Irene (1999). *Zuckerbrot und Peitsche. Arbeitsmarktpolitik unter New Labour*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 3, 328–334.
- Eichel*, Hans (1999). *Rede des Bundesfinanzministers anlässlich der Einbringung des Bundeshaushaltes 2000 im Deutschen Bundestag am 15. September 1999 in Berlin, Berlin*.
- Europäischer Rat* (1999). *Entschließung des Europäischen Rates über den Europäischen Beschäftigungspakt. Verstärkte Zusammenarbeit für mehr Beschäftigung und Wirtschaftsreformen (31.5.1999)*.
- European Commission* (1998). *Employment in Europe 1998. Jobs for people – people for jobs: turning policy guidelines into action*, Brüssel.
- European Council* (1997). *Presidency conclusions. Extraordinary Meeting on Employment*. Luxembourg, 20 and 21 November 1997.

- Glyn, Andrew (1995). Social Democracy and Full Employment, in: *New Left Review*, 211, 33–55.
- Holtman, Gerald/Rosaleen Hughes (1998). The State of Social Democracy in Britain, in: René Cuperus/Johannes Kandel (Eds.): *European Social Democracy: Transformation in Progress*, Amsterdam, 165–173.
- Hutton, Will (1995). *The State We're In*, London.
- Kasten, Gabriele/David Soskice (2000). Möglichkeiten und Grenzen europäischer Beschäftigungspolitik, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 14–15, 23–31.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1994). *Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung. Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert*. Weißbuch. Luxemburg (KOM(93) 0700).
- Lesch, Hagen (2000). Brauchen wir eine europäische Beschäftigungspolitik?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 14–15, 3–14.
- Rabe, Brigitta/Günther Schmid (1999). Eine Frage der Balance: Reform der Arbeitsmarktpolitik, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 37, 21–30.
- Rothschild, Karl W. (1986). ‚Left‘ and ‚Right‘ in Federal Europe, in: *Kyklos*, 39, 259–276.
- Sachverständigenrat (1997). *Jahresgutachten 1997/98: Wachstum, Beschäftigung, Währungsunion – Orientierungen für die Zukunft*, Bundestagsdrucksache 13/9090, Bonn.
- Sartori, Giovanni (1991). Comparing and Miscomparing, in: *Journal of Theoretical Politics*, 3, 243–257.
- Schaper, Klaus (1992). Beschäftigungspolitik, in: Dieter Nohlen/Rainer-Olaf Schultze (Hg.): *Pipers Wörterbuch zur Politik. Politikwissenschaft. Theorien – Methoden – Begriffe*. München/Zürich, 81–82.
- Smith, John Grieve (2000). The right to manage or the right to work, in: *Renewal*, 1, 33–41.
- SPD (1997). *Unsere Perspektive: Europa – ein einiger Kontinent des Friedens, des Wohlstands und der sozialen Sicherheit*. Leitantrag, Bonn.
- United Kingdom (UK) (1998). *Employment Action Plan*. Updated March 1998.
- Vereinigtes Königreich (UK) (1999). *Beschäftigungspolitische Aktionsplan*.
- Wehr, Andreas (1998). Innovationen für Deutschland – Die SPD auf dem Weg zurück zur Macht?, in: Frank Unger/Andreas Wehr/Karen Schönwälder (Hg.): *New Democrats, New Labour, Neue Sozialdemokraten*, Berlin, 137–178.
- Welzmüller, Rudolf (1999). Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in Europa. Ansätze und Aussichten, in: *Gewerkschaftliche Monatshefte*, 50(5), 278–288.
- Whiteside, Noel (1998). Employment Policy, in: Nick Ellison/Chris Pierson (Eds.): *Developments in British Social Policy*, London, 97–111.
- Wood, Steward (1998). Labour Market Policy and Path-Dependence: Responses to Unemployment in Germany, Britain and Sweden. Paper for „New Politics of the Welfare State“-Conference. Draft Version, Harvard.
- Zinn, Karl Georg (1998). Machtfrage Vollbeschäftigung, in: *Sozialismus*, 3, 10–14.

AUTOR/AUTORIN

Stefan WALLY, geb. 1970, studierte an den Universitäten Salzburg und Warwick Politikwissenschaft, 1994 Diplomarbeit zur Britischen Labour Party und den Vertrag über die Europäische Union, Lektor für Vergleichende Politik an der Universität Salzburg und für European Politics and Economics am Salzburg College der Illinois State University. Publierte zuletzt mit Martin Panosch im Österreichischen Journal für Rechtspolitik 3/1997 zu Thema „Europäischer Regionalismus“.

Adresse: Rosengasse 9/26, A-5020 Salzburg, e-mail: stefan.wally@land-sbg.gv.at

Barbara BLÜMEL, geb. 1971, studierte an den Universitäten Salzburg und Warwick Politikwissenschaft, Publizistik und Geschichte, 1995 Diplomarbeit zur Privatisierung der Elektrizitätswirtschaft in England und Wales, 1992–1998 Mitarbeiterin am Senatsinstitut für Politikwissenschaft der Universität Salzburg, seit 1999 wissenschaftliche Mitarbeiterin im parlamentarisch-wissenschaftlichen Dienst des österreichischen Parlaments.

Adresse: Lilienbrunnengasse 3/12, A-1020 Wien, e-mail: barbara.bluemel@parlament.gv.at