

In Maurizio Bach und Barbara Höning (Hrsg.), *Europasozilogie: Handbuch für Wissenschaft und Studium*. Wiesbaden: Springer VS.

Arbeitsmarkt und Beschäftigungspolitik in der Europäischen Union

Susanne Pernicka und Günter Hefler

Ungeachtet der *vier Freiheiten* von Personen, Kapital, Waren und Dienstleistungen innerhalb der Europäischen Union (EU) sind die Beschäftigungsordnungen, das heißt die Institutionen, die Arbeitsmärkte regulativ, normativ und kulturell einbetten, bis heute überwiegend nationalstaatlich organisiert (vgl. Bosch 2010; Heidenreich 2004; Scharpf und Schmidt 2000). Neben den Wohlfahrtsstaatspolitiken zur sozialen Absicherung von individuellen Arbeitsmarktrisiken und biografischen Übergängen sowie den Ausbildungs- und Weiterbildungssystemen sind insbesondere die tariflichen Entgeltordnungen nationalstaatlich reguliert. Die Befugnisse der EU in der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik sind bis heute relativ eng umgrenzt. Eine Folge dieser asynchronen Entwicklungen ist eine räumliche Inkongruenz zwischen europäischen Produkt-, Dienstleistungs-, Finanz- und Arbeitsmärkten einerseits und nationalstaatlichen Beschäftigungsordnungen andererseits.

Diese relative Geschlossenheit der arbeitsmarktbezogenen gesellschaftlichen Ordnungsmuster bedeutet allerdings keineswegs die Abwesenheit von europäischen und globalen Einflüssen auf nationale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitiken. Normative und kulturelle Ideen der Liberalisierung von Arbeitsmärkten haben zu einer umfassenden Restrukturierung nationaler Beschäftigungsordnungen beigetragen (Baccaro und Howell 2011; Streeck 2009). Zugleich ist der nationale beschäftigungspolitische Spielraum durch die Europäisierung der Wirtschafts- und Geldpolitiken und den damit verbundenen Konvergenz- und Stabilitätskriterien er-

heblich gesunken. Die nationalen Restrukturierungsprozesse vollziehen sich nicht einheitlich, sondern variieren je nach nationalen (und lokalen) Beschäftigungsordnungen und den in diesen institutionalisierten Solidaritäten, Kooperationsbeziehungen und ausgetragenen Kämpfen um die Gestaltung von Arbeit und Beschäftigung.

Dieser Beitrag fokussiert auf europasozilogische Befunde und Desiderata in der Erforschung von Arbeitsmärkten und Beschäftigungspolitiken in der EU. Als Beschäftigungspolitik wird jenes Bündel an Maßnahmen verstanden, das auf Beschäftigungsordnungen und Arbeitsmärkte in ihren Strukturen, Prozessen und Ergebnissen einwirken soll. In ein umfassendes Verständnis von Beschäftigungspolitik werden daher neben nationalen und supranationalen Beschäftigungspolitiken auch alle Maßnahmen der allgemeinen Wirtschafts-, Sozial-, Innovations- und Lohnpolitik einbezogen. Innerhalb dieses *Policy-Mix* beabsichtigt die mikroökonomisch orientierte Arbeitsmarktpolitik, das Angebot an und die Nachfrage nach Arbeitskräften quantitativ und qualitativ zu beeinflussen (Keller 2008: 303 f.).

Im ersten Abschnitt dieses Beitrags wird zunächst herausgearbeitet, in welcher Weise sich soziologische von wirtschaftswissenschaftlichen, politökonomischen und politikwissenschaftlichen Ansätzen in diesem Forschungsfeld unterscheiden und welche europasozilogischen Perspektiven auf Beschäftigungsordnungen und -politiken in Europa vorzugsweise im deutschsprachigen Raum entwickelt worden sind. Der zweite Abschnitt nimmt exemplarisch empirische Befunde zur

Entstehung von Beschäftigungspolitiken auf der EU-Ebene und ihre Wechselwirkungen mit nationalen Beschäftigungspolitiken in den Blick. Dabei wird einerseits auf die Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS) und deren weitere Entwicklung innerhalb des neuen regulativen Regimes zur umfassenden wirtschaftspolitischen Koordinierung der EU fokussiert. Andererseits wird die Annahme entwickelt, dass supranationale und (trans-)nationale Akteure zur Herausbildung eines sozialen Feldes der europäischen Lohnpolitik und damit zu einer materiellen und symbolischen Dualisierung zwischen Zentrum und Peripherie innerhalb der Eurozone beigetragen haben. Im dritten Abschnitt folgt eine Einschätzung des bisher erzielten Erkenntnisfortschrittes und der Herausforderungen für zukünftige europasozilogische Analysen von Arbeitsmärkten und Beschäftigungspolitiken.

Disziplinäre und theoretische Perspektiven

Die sozialwissenschaftlichen Teildisziplinen, welche Arbeitsmärkte und Beschäftigungspolitiken untersuchen, lassen sich nicht trennscharf voneinander abgrenzen, weil wirtschaftliche, politische, rechtliche und soziokulturelle Voraussetzungen und Folgen von Arbeitsmarktentwicklungen und Beschäftigungspolitiken eng miteinander verflochten sind. In der deutschsprachigen Literatur hat sich kein einheitlicher Sprachgebrauch herausgebildet, der es erlaubt ein breiteres Konzept von Beschäftigungsordnungen (oder -regimen; im Englischen unter anderem *employment systems*, *employment regimes*, *work systems*) von einem engen Verständnis des Arbeitsmarktes (*labour market*) als sozialer Institution zu unterscheiden.

Im vorliegenden Beitrag wird unter Beschäftigungsordnungen ein breites Bündel von Institutionen verstanden, welche die Herstellung

von Gütern und Dienstleistungen durch menschliche Arbeitsleistung gesellschaftlich organisieren und regulieren. Sie bestimmen die Bereitschaft von Individuen mit, eine Erwerbsarbeit aufzunehmen oder dem Arbeitsmarkt fernzubleiben sowie deren Zugang zu spezifischen Formen der Erwerbsarbeit. Beschäftigungsordnungen europäischer Länder unterscheiden sich zum Beispiel grundlegend in der Bedeutung, die Berufe für die Organisation von Arbeit und Arbeitsmärkten haben. Entsprechend variieren die beruflichen Ausbildungssysteme zwischen dualen Berufsausbildungssystemen, etwa in Deutschland und Österreich, in denen berufsspezifische Qualifikationen und Fertigkeiten vermittelt werden, und Ausbildungsordnungen, etwa in Frankreich oder dem Vereinigten Königreich, die stärker auf allgemeine, schulisch vermittelte Qualifikationen und daran anschließend, auf den Arbeitsplatz als zentralen Lernort abstellen (vgl. Hefler und Markowitsch 2012; Maurice und Sorge 2000).

Von diesem breiten Verständnis von Beschäftigungsordnung bzw. darauf bezogenen Politiken wird ein enges Verständnis von Arbeitsmarktordnung als besonderer Teil der Beschäftigungsordnung unterschieden. Die Arbeitsmarktordnung definiert, wie Austauschprozesse am Arbeitsmarkt zwischen Unternehmen und Arbeitnehmer_innen organisiert sind. Die öffentliche Arbeitsmarktverwaltung etwa trägt zum Ausgleich zwischen Arbeitsangebot und -nachfrage bei, ohne der Intention nach die beiden Dimensionen strukturell wesentlich zu verändern. Zugleich prägen Parameter der Arbeitsmarktordnung die Beschäftigungsordnungen wesentlich mit. Radikale Arbeitsmarktreformen, wie die Hartz-Reformen in Deutschland, die etwa Bestimmungen zum Kündigungsschutz oder zur Bezugsdauer und der Höhe von Lohnersatzleistungen beinhalten, wirken sowohl auf die Arbeitsmarktordnung als auch auf die

übergeordnete Beschäftigungsordnung (vgl. Hassel 2014).

Eine analytische Differenzierung von disziplinären Ansätzen erlaubt, die spezifischen Befunde und Desiderata einer europasozilogischen Perspektive herauszuarbeiten. Wirtschaftswissenschaftliche Analysen teilen, unabhängig von ihrer theoretischen Ausrichtung in neoklassische, keynesianische und institutionalistische Arbeitsmarkttheorien, ein gemeinsames Interesse an den *funktionalen* Beziehungen zwischen Arbeit Anbietenden und Nachfragenden, denen zweckrationales, nutzenmaximierendes Verhalten unterstellt wird. Auswirkungen nationaler Beschäftigungsordnungen auf die Wirtschaftsstruktur und auf die Struktur und Qualität der angebotenen Arbeitsplätze werden aus der Analyse weitgehend ausgeklammert. Während das Standardmodell neoklassischer Arbeitsmarkttheorie davon ausgeht, dass bei flexiblen Löhnen Arbeit immer ausreichend vorhanden ist und Arbeitslosigkeit vor allem eine Folge institutioneller Barrieren darstellt (Bosch 2010: 649), betonen Vertreter_innen (post-)keynesianischer Arbeitsmarkttheorien die Nachfrageseite des Arbeitsmarktes. Liegt zu wenig Nachfrage nach Arbeit vor, macht es aus dieser Perspektive wenig Sinn, den Druck auf Arbeitslose oder Löhne zu erhöhen.

Die institutionalistische Arbeitsmarkttheorie basiert auf einer interdisziplinären Perspektive, die mit der Soziologie die Annahme teilt, dass Arbeitsmärkte in umfassendere kulturelle, rechtliche und institutionelle Systeme eingebettet sind. Diese Perspektive wurde zuletzt in polit-ökonomischen Arbeiten zu den *Spielarten des Kapitalismus* weiterentwickelt. Diesen kommt das Verdienst zu, die enge Wechselwirkung zwischen der (beschäftigungs-)politischen und der ökonomischen Sphäre herausgearbeitet zu haben. Dennoch verbleiben politökonomische Ansätze, mit nennenswerten Ausnahmen (Schäfer und Streeck 2008),

methodologisch weitgehend im ländervergleichenden Paradigma. Die politikwissenschaftlich inspirierte europäische Integrationsforschung befasst sich demgegenüber mit der Kompetenzverteilung zwischen nationalen und supranationalen Institutionen (*polity*) und den politischen Verfahren und Dynamiken (*politics*) im beschäftigungs- und sozialpolitischen Feld (*policy*) des europäischen Mehrebenen-Systems (Keller 2008: 349). Eine zentrale Fragestellung politikwissenschaftlicher Ansätze bezieht sich auf die europäischen *Modi* politischer Steuerung und die damit einhergehenden etwaigen Konvergenzprozesse von nationalen Beschäftigungs- und Sozialpolitiken (vgl. Falkner et al. 2005).

(Europa-)Soziologische Ansätze lassen sich, wenngleich auch nicht durchgängig, durch geteilte Vorannahmen charakterisieren. Sie fassen den Arbeitsmarkt als zentrale Institution moderner kapitalistischer Gesellschaften auf, der – verflochten mit anderen Institutionen – Gesellschaftsstrukturen und damit Lebenslagen, Mentalitäten und Handlungsspielräume der Menschen wesentlich mithervorbringt. Der Zugang von Individuen und ihren Kernfamilien zu und die Qualität von Erwerbsarbeit prägen für die überwiegende Mehrheit der Menschen soziale Teilhabechancen über den Lebensverlauf mit. In dieser Hinsicht unterscheiden sich europäische Gesellschaften grundlegend voneinander und bestimmte Strukturierungsmuster des Lebenslaufs bleiben dauerhaft wirksam (vgl. Blossfeld und Hofmeister 2006). Entsprechend variieren Beschäftigungs- und Arbeitsmarktordnungen samt der Spielräume, die sie für nationale und europäische Politikinterventionen zulassen. Eine soziologische Analyse von Europäisierungs- und Globalisierungsprozessen erfordert daher die Berücksichtigung der Besonderheiten von nur bedingt vergleichbaren nationalen Beschäftigungsordnungen beziehungsweise Ländern (*Paradox des Vergleichs des Unvergleichbaren*, vgl. Maurice und Sor-

ge 2000) und deren Öffnungs- und Schließungsprozessen.

Durch die europäischen Einigungsprozesse seit dem Zweiten Weltkrieg sind nationale Gesellschaften insbesondere *von oben* geöffnet und europäisiert worden. Neben dieser *vertikalen* Dimension der Öffnung umfassen Europäisierungsprozesse darüber hinaus die vielfältigen Öffnungen *zu den Seiten* hin, da etwa lokale Unternehmen und Konsumenten, Gewerkschaften, Arbeitnehmerinnen und arbeitssuchende Personen einem europäischen Kräftefeld des Wettbewerbs, der Kooperation und des Konflikts ausgesetzt werden. Solche *horizontalen Europäisierungsprozesse* sind mit übergreifenden Prozessen der Transnationalisierung und Globalisierung eng verwoben (vgl. Heidenreich et al. 2012). Es ist eine empirische Frage, in wieweit sich gesellschaftliche Realitäten zunehmend innerhalb eines gesamteuropäischen Referenzrahmens positionieren und reorganisieren und sich gegenüber einem weltweiten Verflechtungs- und Kommunikationsrahmen zu schließen imstande sind.

Empirische Befunde

Zur Europäisierung der Beschäftigungspolitik vor und nach Amsterdam

Einer gemeinsamen Beschäftigungspolitik der EU steht vor der Herausforderung, gemeinsame Ziele – höhere Beschäftigungsquoten, niedrigere Arbeitslosigkeit, mehr soziale Integration, geringere Ungleichheit in den Zugangschancen zu *guter Arbeit* – zu erreichen, obwohl sich die Beschäftigungsordnungen der Mitgliedstaaten grundsätzlich unterscheiden. Mit dem Vertrag von Amsterdam (1997) und der im Anschluss formulierten Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS) erreichte die europäische Beschäftigungspolitik einen neuen Grad an Sichtbarkeit: Von der EBS unabhängige beschäftigungspolitische Elemente

der EU sind aber sowohl vor 1997 als auch zeitlich parallel zu diesen Bemühungen zu konstatieren.

Die Beschäftigungspolitik der EU erfordert das Betrachten mehrerer Ebenen (Keune 2008): Erstens haben wettbewerbsrechtliche und haushaltsrechtliche Zwangsvorschriften die Spielräume nationaler Beschäftigungsstrategien reduziert. Zweitens ermöglicht die Personenfreizügigkeit eine EU-Binnenmobilität, die für lokale Arbeitsmärkte von entscheidender Relevanz sein kann (Krings 2015). Drittens sind drei Säulen der europäischen Beschäftigungspolitik in den Blick zu nehmen (Rhodes 2015), und zwar das *via* Gemeinschaftsmethode erzeugte EU-Arbeitsrecht, die seit 1993 bestehende Möglichkeit, verbindliche soziale Pakte zwischen den europäischen Sozialpartnern zu schließen sowie die EBS und ihre Offene Methode der Koordinierung (OMK). Viertens ist der Wechsel zwischen Eigenständigkeit (1997–2004) und Einbindung der Beschäftigungspolitik in breitere Kontexte (ab 2005, insbesondere ab 2011) zu berücksichtigen. Im Folgenden kann ausschließlich auf die EBS und die OMK eingegangen werden (vgl. Barcevicus et al. 2014; Heidenreich und Zeitlin 2009; Weishaupt 2011; Zirra 2010).

Zwei Ebenen der Europäisierung werden unterschieden: erstens, das Entstehen einer eigenständigen institutionellen Ordnung – eines Feldes – auf supranationaler Ebene und dessen beschäftigungspolitische Programmatik; zweitens, die zunehmende Relevanz *Europas* als Referenzpunkt nationaler, regionaler und lokaler Aushandlungsprozesse (Zirra 2010: 57). Theoretische Bezüge werden insbesondere zum historischen Institutionalismus in der von Kathleen Thelen vorangetriebenen Lesart (Weishaupt 2011), zu US-amerikanischen Varianten des soziologischen Neo-Institutionalismus und zu einem Feldansatz der Europäisierungsforschung, der von Pierre

Bourdieu inspiriert ist, hergestellt (Bernhard und Münch 2011).

Die Auseinandersetzung mit der europäischen Beschäftigungspolitik *nach Amsterdam* behandelt zum einen die Inhalte wechselnder beschäftigungspolitischer Leitlinien (1997–2015) und ihrer programmatischen Akzentuierungen (etwa Aktivierung, Qualität der Arbeitsplätze, Jugendgarantie). Zum anderen steht die OMK im Zentrum des Forschungsinteresses. Die beschäftigungspolitischen Leitlinien von 1997 bis 2004 waren in vier Säulen gegliedert: Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit, Entwicklung des Unternehmergeistes, Förderung der Anpassungsfähigkeit der Unternehmen, und Maßnahmen zur Chancengleichheit von Männern und Frauen. Im Detail boten die bis zu 22 Leitlinien eine Auswahl der bereits vor 1997 in vielen OECD Staaten dominanten Formen angebotsseitiger Arbeitsmarktpolitik. Empfehlungen deckten sich daher teilweise bereits im Rahmen der OECD Beschäftigungsstrategie eingeleiteten nationalen Reformen. Ab 2005 wurden die beschäftigungspolitischen Leitlinien in die allgemeinen wirtschaftspolitischen Strategien integriert und ihre Zahl stark reduziert. Viele Inhalte ehemaliger Leitlinien fanden in verwandten Politikfeldern Platz, wie etwa, dass arbeitslose Jugendliche binnen sechs Monaten ein Jobangebot, eine Weiterbildung oder Förderung erhalten sollen. Diese Leitlinie wurde nun zu einem eigenständigen Programm der *Jugendgarantie*. Die weitgehend gleichbleibenden Inhalte der EBS stehen dabei teilweise im Kontrast zu den nationalen Beschäftigungsordnungen, die sich tatsächlich in vielen Dimensionen veränderten: Die Reduktion passiver Leistungen wird beispielsweise auch nach deren Kürzung gefordert. In anderen Fällen werden mit Forderungen etwa nach der Förderung lebenslangen Lernens, die seit über zwei Jahrzehnten wiederholt werden, wechselnde Inhalte wie kurzfristige Anpassungsqualifizierung

versus formale Höherqualifizierung verknüpft.

Die Auseinandersetzung mit der OMK bildet einen besonderen Schwerpunkt der europasozialogischen Forschung. Dabei wird untersucht, ob das *soft law* der OMK geeignet ist, das Fehlen von bindenden Regelungen (*hard law*) zu beschäftigungspolitischen Zielen auszugleichen. Zudem wird analysiert, ob und durch welche Mechanismen die OMK nationale Beschäftigungspolitiken beeinflusst. Die Untersuchungen folgen dabei einem engen Verständnis der OMK, wie diese in grundlegenden politischen Dokumenten angelegt ist (Heidenreich und Zeitlin 2009). Die OMK sieht eine gemeinsame Vereinbarung von Zielen vor, die den Beschluss von Indikatoren erfordert, um Fortschritte überprüfen zu können. Sie erlaubt die Verabschiedung länderspezifischer Empfehlungen und soll gegenseitiges Lernen unterstützen. Mit Ausnahme der Berichtslegung werden den Mitgliedstaaten jedoch keine Verpflichtungen auferlegt. Die OMK wird als europäischer Politikprozess beschrieben, in dem unterschiedliche Akteure (Mitgliedstaaten, Europäische Kommission und Europäische Sozialpartner) ihre spezifischen beschäftigungspolitischen Vorstellungen in einer neuen Arena platzieren können.

Soziologisch betrachtet wird mit der OMK versucht, Prozesse in Gang zu setzen, wie sie für das Entstehen organisationaler Felder (DiMaggio und Powell 1983) beschrieben wurden: Organisationen eines entstehenden Feldes beziehen sich verstärkt aufeinander, stimmen ihr Verhalten aufeinander ab, erkämpfen und reproduzieren Muster der Über- und Unterordnungen und entwickeln die Fähigkeit einen stark anwachsenden, Akteure und Prozesse des entstehenden Feldes betreffenden Informationsfluss zu bewältigen. Sobald diese Feldkräfte ausgeprägt genug sind, findet auch bei fehlenden Zwangsmitteln eine Angleichung des Handels der Akteu-

re statt, beispielsweise aufgrund finanzieller Anreize der EU-Förderprogramme.

Der unbestrittene Erfolg der OECD beim Beeinflussen nationaler Beschäftigungspolitiken wirkt als Modell für die OMK. Zugleich besteht die empirische Frage, ob und wie das Feld der EU-Beschäftigungspolitik gegenüber globalen Feldern (OECD, ILO, Weltbank, etc.) eigene Konturen gewinnen und Akzente setzen kann (vgl. Weishaupt 2011). Akteure in den nationalen und regionalen beschäftigungspolitischen Arenen können sich auf Inhalte der EBS und der OMK berufen, um ihre Zielsetzungen unter den jeweils bestehenden Rahmenbedingungen voranzubringen. Regierungen mögen ihre Reformagenden gegen Kritiker_innen zu immunisieren suchen, Oppositionsparteien Reformvorhaben einfordern, Arbeitgeber und Arbeitnehmerorganisationen *Agenda-setting* betreiben. Durch die Indienstnahme der Inhalte des europäischen Feldes für die nationale Politikformulierung öffnen sich die nationalen Felder. Die Art der Wirkung des europäischen Feldes lässt sich entlang von fünf sozialen Mechanismen beschreiben (Zeitlin 2009), die sich weitgehend mit den in der *policy-diffusion*-Literatur identifizierten Mechanismen decken (Dobbin et al. 2007): externer Druck, finanzielle Anreize, Sozialisation von Akteuren und diskursive Diffusion, wechselseitiges Lernen und kreative Aneignung durch nationale oder auch lokale Akteure.

Mit der Entstehung des Feldes der europäischen Beschäftigungspolitik haben sich neue Gruppen von Beschäftigten herausgebildet, die EU-Finanzmittel einwerben und Projekte umzusetzen. Diese neu entstehenden Berufs- und Tätigkeitsprofile werden unter anderem mit dem Konzept des EU-Professionalismus (Büttner und Mau 2014) erfasst. Die Genese dieser Berufsgruppen stellt einen qualitativ anderen, langfristigen Aspekt der Europäisierung von Beschäftigungspolitiken dar, der

erst sukzessive Gegenstand der wissenschaftlichen Betrachtung wird.

Ab 2005 wurde die europäische Beschäftigungspolitik deutlicher als untergeordneter Teil der allgemeinen wirtschafts- und sozialpolitischen Agenda formuliert. Mit dem Programm *Europa 2020* verstärkte sich diese Tendenz: Wesentliche ehemalige Inhalte der EBS finden sich nun unter neuem *Label* platziert. Teile der Funktionen des OMK sind in den neu etablierten Mechanismus des *europäischen Semesters* überführt worden. Erste Befunde darüber, was daraus für das im Entstehen befindliche Feld europäischer Beschäftigungspolitik folgt, sind widersprüchlich: Sie reichen von der Einschätzungen, dass von einer EBS *de facto* nicht mehr gesprochen werden kann (vgl. Rhodes 2015) bis zur Annahme, dass sich die europäische Beschäftigungspolitik gegenwärtig neu formiert (vgl. Zeitlin und Vanhercke 2015).

Ein Zwischenfazit der europasozilogischen Forschung zur EBS und OMK besteht darin, dass der Fokus bislang auf den Kampf um und die Diffusion von *Ideen* gelegt wurde. Politische Programmatiken werden in völlig unterschiedliche soziale Arrangements übersetzt, die ihrerseits die unterschiedlichen Welten des europäischen (Wohlfahrtsstaats-)Kapitalismus widerspiegeln (Heidenreich et al. 2014). Eine besondere Herausforderung besteht darin, die Folgen des nun mehr als zwei Jahrzehnte beobachtbaren Fortbestehens jener sozialer Problemlagen, gegen die die EBS formuliert wurde – hohe (Langzeit-)Arbeitslosigkeit, steigender Anteil der *working poor*, Ersatz hochwertiger durch prekäre Arbeitsplätze – in ihrer politischen Sprengkraft und gesellschaftsverändernden Wirkung in Rechnung zu stellen.

Zur Genese und Institutionalisierung eines europäischen Feldes der Lohnpolitik

Die Heterogenität der Beschäftigungsordnungen innerhalb der EU zeigt sich in spezifischer

Weise in den nationalen Entgeltordnungen und der Tarifpolitik. Zugleich ist die Regulierung des Arbeitsentgelts explizit von der Zuständigkeit supranationaler Politik angenommen (vgl. Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Art. 153 Abs. 5 AEUV). Diese Regelung wurde durch die Krisenpolitik der EU seit dem Jahr 2011 faktisch aufgehoben wurde. Die primäre Zielsetzung supranationaler Eingriffe in die nationalen Entgelt- und Beschäftigungsordnungen besteht im Vermeiden makroökonomischer Ungleichgewichte durch das Angleichen nomineller Lohnstückkosten im Euroraum. Flankiert werden die supranationalen Maßnahmen durch direkte Interventionen der TROJKA, seit dem Jahr 2015 als *Institutionen* bezeichnet, bestehend aus der Europäischen Kommission, der Europäischen Zentralbank und dem Internationalen Währungsfonds (IWF). Diese trugen zu einem massiven Umbau der tarifpolitische Systeme jener Länder bei, die auf finanzielle Unterstützung der EU und des IWF zur Bewältigung ihrer Staatsschuldenkrisen angewiesen waren oder nach wie vor sind: Griechenland, Italien, Portugal und Spanien.

Die im Rahmen der Krisenpolitik durchgesetzte und dominante Form der europäischen Koordinierung von nationalen Lohnpolitiken unterscheidet sich allerdings diametral von jenen transnationalen Koordinierungsbemühungen, die von den Gewerkschaften, beispielsweise im Metallsektor, bereits seit Mitte der 1990er Jahre und die Währungsunion antizipierend, verfolgt werden (vgl. Pernicka und Glassner 2014). Erstere hat eine autoritative Form der supranationalen Koordinierung und die Dezentralisierung der südeuropäischen nationalen Verhandlungssysteme zum Ziel, um in der Lohnfindung die Marktlogik durchzusetzen. Letztere beabsichtigen – bisher aufgrund der ablehnenden Haltung der Arbeitgeberseite vergeblich – eine grenzüberschreitende Tarifautonomie der Sozial-

partner zu etablieren, die dabei helfen soll, Lohnunterbietungs-Wettbewerbe einzuschränken und transnationale Solidaritätsnormen zu etablieren.

Im Folgenden wird die europasozilogische Annahme diskutiert, dass nationale, supranationale und internationale Akteure zum Herausbilden eines europäischen Feldes der Lohnpolitik beigetragen haben. Die Annahme ist, dass dieses feldspezifische Handlungslogiken, Legitimations- und Anerkennungsmechanismen und soziale Hierarchisierungsstrukturen aufweist, die innerhalb der Eurozone zu einer Dualisierung zwischen einem Zentrum (hoch-kooordinierte Volkswirtschaften) und der Peripherie (gemischte Volkswirtschaften) beigetragen haben. Zunächst wird auf die historisch entwickelte Vielfalt der nationalen Entgeltordnungen und Lohnpolitiken eingegangen; danach folgt eine Auseinandersetzung mit der europäischen Krisenpolitik und mit deren variierenden Folgen für die nationalen Beschäftigungs- und Entgeltordnungen. Diese Entwicklungen werden abschließend aus einer europasozilogischen Perspektive analysiert und interpretiert.

In den nord-westeuropäischen und südeuropäischen Mitgliedstaaten der EU wird den Tarifvertragsparteien in den nationalen Arbeitsverfassungen eine zentrale beschäftigungspolitische Bedeutung eingeräumt, weil sie die nominelle und reale Lohnentwicklung sowie die Beschäftigungsstrukturen eines Landes maßgeblich mit beeinflussen. Nicht das freie Spiel von Angebot und Nachfrage auf Wettbewerbsmärkten beziehungsweise die individuellen Verhandlungen zwischen Arbeitskraft und Arbeitgeber, sondern verschiedene Formen der lohnpolitischen Koordinierung zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden auf lokaler, sektoraler oder nationaler Ebene mit oder ohne substanzielle Beteiligung des Staates bestimmen die Lohnniveaus und -strukturen (Traxler et al. 2001).

Eine viel geringere Bedeutung kommt der tarifpolitischen Koordinierung zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden, mit Ausnahme Sloweniens, in den osteuropäischen Mitgliedsländern der EU und im Vereinigten Königreich zu, in denen dezentrale Formen der Lohnfindung dominieren (Glassner 2013). Diese Heterogenität der nationalen Entgeltordnungen und der tarifpolitischen Regulierungen stellte bis zur Gründung der europäischen Währungsunion im Jahr 1999 ein vergleichsweise geringes Problem dar, weil währungspolitische Spielräume zur Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und Konjunkturbelebung eines Landes zur Verfügung standen. Mit der einheitlichen Währung und der Zentralisierung der Geld-, Zins- und Währungspolitiken in der Europäischen Zentralbank steht dieses wirtschaftspolitische Instrument in den Euroländern nicht mehr zur Verfügung. Auch fiskalpolitische Maßnahmen zur nachfrageseitigen Konjunkturbelebung und Beschäftigungspolitik sind aufgrund von Budgetrestriktionen nur noch eingeschränkt möglich. Die Kombination von heterogenen tarifpolitischen Strukturen einerseits und fehlender fiskal- und tarifpolitischer Koordinierung innerhalb der Eurozone andererseits wird von einem Teil der politik-ökonomischen Literatur für die negativen Leistungsbilanzen und die steigende Staatsverschuldung in Südeuropa verantwortlich gemacht (vgl. Höpner und Lutter 2014).

Im Rahmen ihrer Krisenpolitik implementierte die EU im Jahr 2011 mit einer Reihe von Verordnungen neue Instrumente, die eine europäische Koordinierung der Lohnpolitik erlauben, obwohl diese unter nationalem Kompetenzvorbehalt steht. Die beiden EU-Verordnungen zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte und zu deren Durchsetzung (vgl. Verordnungen Nr. 1174 / 2011 und 1176 / 2011) können als ein vorläufiger Höhepunkt einer Reihe von

politischen Maßnahmen der EU zur Beeinflussung der nationalen Beschäftigungsordnungen verstanden werden.

Auf Basis dieser Verordnungen hat die Europäische Kommission unter anderem Indikatoren zur Entwicklung der Lohnstückkosten entwickelt. Diese Indikatoren sind allerdings ungleichgewichtig angelegt. So gelten bei der Entwicklung der Lohnstückkosten Abweichungen nach oben als besonders problematisch, während jene nach unten als geringeres Problem wahrgenommen werden. Damit in engem Zusammenhang steht die hohe Akzeptanz tarifpolitischer Koordinierung in europäischen Ländern mit lohn- und preisdämpfenden Systemen der Arbeitsbeziehungen und vergleichsweise geringen Staatsschulden sowie Leistungsbilanzüberschüssen. Demgegenüber sehen sich die Arbeitsbeziehungen und insbesondere die Gewerkschaften in den südlichen Ländern der Eurozone (Griechenland, Portugal, Spanien) und in Irland einer veritablen europäischen Legitimitätskrise gegenüber, die als Rechtfertigung für die Eingriffe in und die Dezentralisierung von nationaler Tarifpolitik dient. Durch die Demontage und Dezentralisierung der kollektiven Verhandlungssysteme soll die Wettbewerbsfähigkeit der betroffenen Länder wiederhergestellt werden, obwohl der Anteil der nominellen Lohnstückkosten nur einen vergleichsweise geringen Einfluss auf die Leistungsbilanzen in diesen Ländern hat (vgl. Schulten und Müller 2015).

Die politischen Ökonomie analysiert primär die Entwicklungen der nationalen tarifpolitischen Systeme und deren Beitrag zur Konvergenz oder Divergenz der nominellen Lohnstückkosten im Währungsraum. Hingegen legt eine auf feldtheoretischen Ansätzen basierende europasozilogische Perspektive den Blick auf die sozialen, kulturellen und politischen Ordnungsmuster frei, die nicht *a priori* innerhalb von nationalstaatlichen Grenzen verortet werden. Ein soziales Feld wird als

Konflikt- und Herrschaftsraum analysiert, der spezifische Handlungslogiken, Bewertungsnormen und Legitimitätsstrukturen aufweist (Bourdieu 1985). Die Grenzen eines Feldes liegen dort, wo dessen Wirkungen auf die Wahrnehmungen, Deutungen und Handlungen von Akteuren verblassen. Die hier vertretene Annahme lautet, dass sich mit den Krisenpolitiken der EU und der TROIKA sowie den nationalen Reaktionen auf diese ein europäisches Feld der Lohnpolitik entwickelte.

Die Wirkungen dieses Feldes sind sowohl auf der materiellen als auch auf der symbolischen Ebene sichtbar. In mittel- und westeuropäischen Ländern der Eurozone wurden die nationalen Tarifsysteme und Beschäftigungsordnungen symbolisch aufgewertet und konnten ihre materiellen Vorteile in den Handels- und Leistungsbilanzen ausbauen. Dagegen haben die südeuropäischen Länder mit Legitimitätsproblemen und ungeachtet der gewährten Kreditlinien mit kaum sinkenden Staatsverschuldungen, steigender Arbeitslosigkeit und zum Teil mit einer weitgehenden Zerstörung ihrer Sozialordnungen zu kämpfen. Aus einer feldtheoretischen Perspektive sind diese Entwicklungen als Ergebnis sozialräumlicher Positionskämpfen zu verstehen, in denen nationale, europäische und globale Akteure gesellschaftliche Felder in ihrem Sinne sozial, territorial und funktional zu fixieren suchen (vgl. Heidenreich et al. 2012). Durch die in den 1990er Jahren forcierte wirtschaftliche und währungspolitische Integration haben sich die Kräfteverhältnisse deutlich zugunsten transnational agierender Unternehmen verschoben. Infolge der Wirtschafts-, Staatsschulden- und Eurokrise gewannen die EU und der Internationale Währungsfonds an Einfluss, während nationale Parlamente entmachteter wurden. Mit der zunehmenden Bedeutung von privaten und nicht-staatlichen Akteuren in der politischen Steuerung (*governance without government*) und der

Aufwertung der Ökonom_innen in der Politikberatung manifestierten sich orthodoxe wirtschaftsliberale Positionen auch in Europa deutlicher als bisher als *mainstream* und legiti­mierten die in den nordwestlichen Ländern wie etwa Deutschland bereits etablierten budgetären Sparpolitiken.

Fazit und Ausblick

Europasozio­logische Analysen befassen sich mit der Europäisierung von lokalen und nationalen gesellschaftlichen Ordnungsmustern und Praktiken, die sich von globalen Verflechtungen, Interaktionen und Kommunikationsräumen unterscheiden lassen. In welcher Weise die EU als politischer und räumlicher Bezugspunkt von Verhandlungen und Konflikten über die Gestaltung von Beschäftigungs- und Arbeitsmarktordnungen eigenständige Wirkungen entfaltet, ist Gegenstand einer Reihe von europasozio­logischen Arbeiten. Ein zentraler Befund der erst Mitte der 2000er Jahre einsetzenden europasozio­logischen Auseinandersetzung mit der Europäisierung der Beschäftigungspolitik besteht darin, dass sich die Öffnung und Restrukturierung nationaler Beschäftigungsordnungen und -politiken nur zu einem kleinen Teil auf die Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS) zurückführen lassen. Zudem ist deren weitere Entwicklung innerhalb des regulativen Regimes zur umfassenden wirtschaftspolitischen Koordinierung der EU noch ungeklärt.

Neben Analysen, die die Diffusion politischer Leitideen von der europäischen auf die nationale Ebene bzw. das Platzieren nationaler Leitbilder auf der europäischen Bühne in den Mittelpunkt stellen, erweisen sich Konzepte als vielversprechend, die den europäischen Sozialraum als Feld analysieren und die Genese und Interaktion neuer europäischer Felder untersuchen. Das Feld der europäischen

Beschäftigungspolitik entsteht neben weiteren, wie etwa dem der europäischen Lohnkoordinierung. In welcher Weise diese Felder miteinander und mit bestehenden und sich neu formierenden nationalen Feldern interagieren, wurde bislang nur ansatzweise geklärt. Für das *soft law* der EBS konnte im Anschluss an die *policy*-Diffusionsforschung beschrieben werden, durch welche Mechanismen sich Ideen von der EU- auf die nationale Ebene verbreiten. Sobald die Ebene der politischen Konzeptionen verlassen und danach gefragt wird, wie vorgeblich übernommene Politiken auf nationalstaatlicher und lokaler Ebene umgesetzt werden, erweisen sich nationale institutionelle Arrangements abermals als prägend: Entkoppelt von der programmatischen Ebene setzen sich institutionelle Unterschiede in den Beschäftigungsordnungen fort oder werden in neuer Form hervorgebracht.

Als von der EBS sich deutlich abhebendes Beispiel wurde das entstehende Feld europäischer Lohnkoordinierung beschrieben. Im Zug der Krisenbewältigung wurden der EU neue Machtmittel zugestanden in nationale Lohnkoordinierungsmechanismen einzugreifen und vorgeblich dysfunktionale Strukturen aufzubrechen. Im europäischen Feld wird vor allem um die Bewertung nationaler Regierungen. Eine umfassende europasozilogische Analyse zu den Wechselbeziehungen verschiedener Felder und ihrer Effekte auf die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsordnungen in der EU steht bislang noch aus. Ein weiteres Forschungsdesiderat bezieht sich Effekte der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitiken der EU in ihren Mitgliedstaaten, die auf langfristigen Strukturen und Felder aufbauen.

Literatur

Baccaro, L., Howell, C., 2011: A Common Neoliberal Trajectory: The Transformation of Industrial Relations in Advanced Capitalism. *Politics & Society*, Bd. 39, Nr. 4, 521–563.
Barcevicus, E., Weishaupt, J.T., Zeitlin, J., Hrsg. 2014: *Assessing the Open Method of Coordination: Institutional Design and National Influ-*

ence of EU Social Policy Coordination. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Bernhard, S., Münch, R., 2011: Die Hegemonie des Neoliberalismus. *Sociologica Internationalis*, Bd. 49, Nr. 2, 165–197.

Blossfeld, H.-P., Hofmeister, H., 2006: *Globalization, Uncertainty and Women's Careers: An International Comparison*. Cheltenham: Edward Elgar.

Bosch, G., 2010: Strukturen und Dynamiken von Arbeitsmärkten. In: F. Böhle, G. Voß, G. Wachtler. Hrsg. *Handbuch Arbeitssoziologie*. Wiesbaden: VS, 643–679.

Bourdieu, P., 1985: *Sozialer Raum und Klassen. Leçon sur la leçon. Zwei Vorlesungen*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Büttner, S.M., Mau, S., 2014: EU-Professionalismus als transnationales Feld. *Berliner Journal für Soziologie*, Bd. 24, Nr. 2, 141–167.

DiMaggio, P., Powell, W., 1983: The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, Bd. 48, Nr. 2, 147–160.

Dobbin, F., Simmons, B., Garrett, G., 2007: The Global Diffusion of Public Policies: Social Construction, Coercion, Competition, or Learning? *Annual Review of Sociology*, Bd. 33, 449–472.

Falkner, G., Treib, O., Hartlapp, M., Leiber, S., 2005: *Complying with Europe: EU Harmonisation and Soft Law in the Member States*. Cambridge: Cambridge University Press.

Glassner, V., 2013: Central and Eastern European Industrial Relations in the Crisis: National Divergence and Path-dependent Change. *Transfer: European Review of Labour and Research*, Bd. 19, Nr. 2, 155–169.

Hassel, A., 2014: The Paradox of Liberalization: Understanding Dualism and the Recovery of the German Political Economy. *British Journal of Industrial Relations*, Bd. 52, Nr. 1, 57–81.

Hefler, G., Markowitsch, J., 2012: Bridging Institutional Divides: Linking Education, Careers and Work in 'Organizational Space' and 'Skill Space' Dominated Employment Systems. In: R. Brooks, A. Fuller, J. Waters. Hrsg. *Changing Spaces of Education: New Perspectives on the Nature of Learning*. London und New York: Routledge, 160–181.

Heidenreich, M., 2004: Beschäftigungsordnungen zwischen Exklusion und Inklusion. Arbeitsmarktregulierende Institutionen im internationalen Vergleich. *Zeitschrift für Soziologie*, Bd. 33, Nr. 3, 206–227.

Heidenreich, M., Zeitlin, J., 2009: *Changing European Employment and Welfare Regimes: The Influence of the Open Method of Coordination on National Reforms*. London und New York: Routledge.

Heidenreich, M., Delhey, J., Lahusen, C., Gerhards, J., Mau, S., Münch, R., Pernicka, S.,

- 2012: *Europäische Vergesellschaftungsprozesse. Horizontale Europäisierung zwischen nationalstaatlicher und globaler Vergesellschaftung*. Oldenburg: DFG Research Unit *Horizontal Europeanization*.
- Heidenreich, M., Petzold, N., Natili, M., Panican, A., 2014: Active Inclusion as an Organisational Challenge: Integrated Anti-poverty Policies in Three European Countries. *Journal of International and Comparative Social Policy*, Bd. 30, Nr. 2, 180–198.
- Höpner, M., Lutter, M., 2014: *One Currency and Many Modes of Wage Formation: Why the Eurozone Is Too Heterogeneous for the Euro*. MPiFG Discussion Paper 14/14. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Keller, B., 2008: *Einführung in die Arbeitspolitik. Arbeitsbeziehungen und Arbeitsmarkt in sozialwissenschaftlicher Perspektive*. München: R. Oldenbourg
- Krings, T., 2015: Bewegungsfreiheit in einem Ungleichheitsraum: Gewerkschaften und transnationale Arbeitsmobilität in der erweiterten Europäischen Union. In: S. Pernicka. Hrsg. *Horizontale Europäisierung im Feld der Arbeitsbeziehungen*. Wiesbaden: Springer VS, 87–110.
- Maurice, M., Sorge, A., Hrsg. 2000: *Embedding Organizations: Societal Analysis of Actors, Organizations and Socio-economic Context*. Amsterdam: John Benjamins Publishing.
- Pernicka, S., Glassner, V., 2014: Transnational Trade Union Strategies towards European Wage Policy: A Neo-institutional Framework. *European Journal of Industrial Relations*, Bd. 20, Nr. 4, 317–334.
- Rhodes, M., 2015: Employment Policy: Between Efficacy and Experimentation. In: H. Wallace, M. Pollack, A. Young. Hrsg. *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 294–318.
- Scharpf, F.W., Schmidt, V.A., 2000: *Welfare and Work in the Open Economy. Volume II. Diverse Responses to Common Challenges*. Oxford: Oxford University Press.
- Schäfer, A., Streeck, W., 2008: Korporatismus in der Europäischen Union. In: M. Höpner, A. Schäfer. Hrsg. *Die Politische Ökonomie der Europäischen Integration*. Frankfurt am Main: Campus, 203–240.
- Schulten, T., Müller, T., 2015: European Economic Governance and its Intervention into National Wage Developments and Collective Bargaining. In: S. Lehndorff. Hrsg. *Divisive Integration: The Triumph of Failed Ideas in Europe – Revisited*. Brüssel: The European Trade Union Institute: 331–363.
- Streeck, W., 2009: *Re-Forming Capitalism – Institutional Change in the German Political Economy*. New York: Oxford University Press.
- Traxler, F., Blaschke, S., Kittel, B., 2001: *National Labour Relations in Internationalized Markets*. Oxford: Oxford University Press.
- Verordnung (EU) Nr. 1174/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euro-Währungsgebiet.
- Verordnung (EU) Nr. 1176/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. November 2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte.
- Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Konsolidierte Fassung vom 28. Oktober 2012. 2012/C326/401.
- Weishaupt, J.T., 2011: *From the Manpower Revolution to the Activation Paradigm – Explaining Institutional Continuity and Change in an Integrating Europe*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Zeitlin, J., 2009: The Open Method of Coordination and Reform of National Social and Employment Policies: Influences, Mechanisms, Effects. In: M. Heidenreich, J. Zeitlin. Hrsg. *Changing European Employment and Welfare Regimes: The Influence of the Open Method of Coordination on National Reforms*. London und New York: Routledge, 214–245.
- Zeitlin, J., Vanhercke, B., 2015: *Socialising the European Semester Against? Economic Governance and Social Policy Coordination in Europe 2020*. Stockholm: European Institute for European Policy Studies.
- Zirra, S., 2010: *Die Europäisierung nationaler Beschäftigungspolitik. Europäische Koordinierung und institutionelle Reformen*. Wiesbaden: VS.