

Die öffentlichen Debatten zur Arbeitslosigkeit zwischen nationaler Disparität und europäischer Uniformität

Christian Labusen

1. Einleitung

Arbeitslosigkeit wird in der Öffentlichkeit seit vielen Jahren an prominenter Stelle thematisiert, da der Zugang zum Arbeitsmarkt in modernen Gesellschaften immer noch ganz wesentlich über Lebenschancen und -formen bestimmt. Aus diesem Grund hat der Kampf gegen Arbeitslosigkeit innerhalb der Regierungsprogramme der meisten Mitgliedsländer der Europäischen Union (EU) eine hohe Priorität erlangt. Zugleich hat die EU seit 1997 eine europaweit koordinierte, aktivere Beschäftigungspolitik entwickelt, die den fortlaufenden Prozess der Währungs- und Wirtschaftsunion flankieren und die Anstrengungen der Mitgliedsländer koordinieren und potenzieren soll. Der Massenarbeitslosigkeit wird folglich auf nationaler und europäischer Ebene immer mehr Aufmerksamkeit geschenkt. Dies wirft aber Fragen nach der zugrunde liegenden Dynamik öffentlicher Debatten zur Arbeitslosigkeit auf. Folgen die genannten Debatten den jeweils spezifischen politischen Tagesordnungen der verschiedenen Mitgliedsländer und der EU-Institutionen? Oder verbergen sich hinter der Gleichzeitigkeit der Debatten vielmehr interdependente oder gar gemeinsame Diskussionen? Etabliert sich womöglich ein gesamteuropäischer Kommunikationsraum, der die öffentlichen Debatten in den Mitgliedsländern einem Denationalisierungs- und/oder Europäisierungsprozess unterwirft?

Diese Fragen sind für die Analyse einer möglichen Europäisierung sozialer Ungleichheiten instruktiv. So lassen sich zwar Indizien für eine Europäisierung der Ursachen und Strukturmerkmale sozialer Ungleichheit nachzeichnen (Heidenreich u.a., in diesem Band), ohne dass sich anscheinend individuelle Wahrnehmungen und Deutungen bislang aus dem nationalstaatlichen Bezugsrahmen herauslösen würden. Jürgen Gerhards zeigt beispielsweise in diesem Band, dass der nationale Deutungshorizont auf der Ebene individueller Einstellungen und Wertevorstellungen weiterhin sinnstiftend ist. Aber trifft dies auch auf öffentliche Diskurse zu? Es ließe sich vermuten, dass massenmedial strukturierte Debatten viel stärkeren Europäisierungstendenzen ausgesetzt

sind, da in öffentlichen Diskursen korporative Akteure bestimmend sind, die in ihrer Mehrzahl direkt in Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozesse auf der Ebene der EU-Institutionen involviert sind. Zu nennen sind zweifelsohne die Europäischen Institutionen selbst, die sich den Kampf um mehr soziale Kohäsion auf die Fahnen geschrieben haben und hierin Leitlinien für eine gesamteuropäische Beschäftigungs- und Sozialpolitik entwickeln (Ferrera u.a. 2000; Schulte 2004). Hinzu kommen Vertreter nationaler Regierungen, Verbände und Wissenschaftsinstitutionen, die sich – auch gerade mit Blick auf ihre nationalen Öffentlichkeiten – gesamteuropäisch zu positionieren und/oder zu profilieren versuchen. Eine solche Europäisierung wäre sozial und politisch unmittelbar prägend, da auf diesem Wege geltende Definitionen gesellschaftlicher Realitäten und sozialer Probleme konstruiert und damit nicht zuletzt auch gesetzgeberische Prioritäten sowie politische Lösungsstrategien beeinflusst würden.

Die Frage nach einer möglichen Europäisierung nationaler Debatten ist auch deshalb interessant, weil die EU-Institutionen im Bereich der gemeinsamen Beschäftigungspolitik neue Instrumente der *soft governance* favorisieren (Mosher/Trubek 2003; Zeitlin/Pochet 2005). Die Europäische Beschäftigungsstrategie (de la Porte/Pochot 2004), die paradigmatisch für die Offene Methode der Koordinierung (OMK) steht (Hodson/Maher 2001), stellt einen regulativen Wettbewerb mittels *benchmarking*-Verfahren in den Mittelpunkt der Bemühungen und setzt damit primär auf die Diffusion politikrelevanter Problemdefinitionen und Lösungsstrategien. Eine Europäisierung von politischen Regierungsagenden ist folglich intendiert. Aus diesem Grund wird sich die hier verfolgte Untersuchung auch der Frage annehmen, ob das neue Steuerungsinstrument tatsächlich zu einer Denationalisierung der öffentlichen Debatten über Arbeitslosigkeit führt. Wäre dies der Fall, so würden die EU-Institutionen ein Stück weit Deutungshoheit über den öffentlichen Raum der Mitgliedsländer erhalten.

Im folgenden Beitrag möchte ich die Frage nach der Europäisierung öffentlicher Debatten empirisch am Fall massenmedial vermittelter Diskussionen zum Thema Arbeitslosigkeit beantworten.

Zu diesem Zweck werde ich auf Daten eines Länder vergleichenden Forschungsprojektes zurückgreifen, das die Berichterstattung nationaler Printmedien in Deutschland, Großbritannien, Frankreich, Italien, Schweden und der Schweiz untersucht hat.¹ Nach einer Darstellung der zugrunde liegenden Annahmen und Daten sollen die empirischen Ergebnisse präsentiert und diskutiert werden.

2. Fragestellung und Daten

Die mögliche Europäisierung öffentlicher Debatten ist in den sozialwissenschaftlichen und öffentlichen Diskussionen der letzten Dekade wiederholt kontrovers erörtert worden. Die Bedeutung des Themas lässt sich ohne Zweifel auf die wechselvolle Geschichte der europäischen Einigung zurückführen, denn im Kern ging es um die Frage, ob es weitergehende Integrationsschritte ohne Öffentlichkeit(en) geben kann. Dies hat zum einen mit der Vertiefung des Integrationsprozesses zu tun, durch den sich die Europäischen Gemeinschaften von einer primären Wirtschaftsgemeinschaft zu einer politischen Europäischen Union fortentwickelten. Damit traten Demokratiedefizite immer virulenter in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit (Kielmansegg 1996). Zum anderen wurde durch die letzten Erweiterungen deutlich, dass eine soziale und kulturelle Vergemeinschaftung Europas im Sinne der Herausbildung einer eigenen kollektiven Identität auf Grund der Unterschiedlichkeit der Mitgliedsländer und der institutionellen Besonderheit der EU an ihre Grenzen stieß (Lepsius 1999). Dies führt zu einer geringen Identifikation der Bürger mit der EU und zu labilen Loyalitäten, die nachdrücklich durch die Proteste gegen die Europäische Verfassung und ihre Ablehnung in den französischen und niederländischen Referenda dokumentiert wurden. In beiderlei Hinsicht würde

1 Der Beitrag nutzt Daten des UNEMPOL-Projekts (*The Contentious Politics of Unemployment in Europe: Political Claim-making, Policy Deliberation and Exclusion from the Labor Market*), das aus den folgenden Länderstudien bestand: Großbritannien (Paul Statham, Projektkoordinator, Universität Leeds), Deutschland (Christian Lahusen, Universität Bamberg), Frankreich (Didier Chabanet, Universität Lyon), Italien (Donatella della Porta, Universität Florenz), Schweden (Anna Linders, Universität Cincinnati und Universität Karlstad) und Schweiz (Marco Giugni, Universität Genf). Die Forschungsarbeiten wurden durch das Schweizer Bundesamt für Bildung und Wissenschaft und durch die Kommission der Europäischen Union im 5. Forschungsrahmenprogramm finanziert. Ich danke allen Mitgliedern des UNEMPOL-Forschungskonsortiums für ihren Beitrag zum Gesamtprojekt und für die Bereitstellung der Daten. Weitere Informationen zum Projekt sind auf folgender Internetseite einzusehen: <http://ics.leeds.ac.uk/eurpolcom/unempol/>

mehr europäische Öffentlichkeit als Korrektiv fungieren, da Öffentlichkeiten eine Bühne und ein Medium politischer Kontrolle und Legitimation, gemeinsamer Wertebindung und kollektiver Identitätsbildung darstellen.

Nicht zufälligerweise hat sich die sozialwissenschaftliche Forschung deshalb seit den 1990er Jahren mit der Europäisierung von Öffentlichkeiten ausgiebig beschäftigt. In der deutschen Soziologie kam es zu einer Kontroverse über den Stand dieser Entwicklung, die vor allem mit den Analysen von Jürgen Gerhards und Klaus Eder verbunden ist. Die unterschiedlichen Argumente beziehen sich dabei auf die Frage, ob es zur Herausbildung einer europäischen Öffentlichkeit kommt und wie dies erklärt werden könnte. Jürgen Gerhards hat eine skeptische Position eingenommen, da er davon ausgeht, dass es zu einer nur sehr schwachen Europäisierung von öffentlichen Debatten kommt (Gerhards 1993; 2000). Dies macht er an der dürftigen semantischen Präsenz der Europäischen Union in der nationalen Medienberichterstattung fest. Hinzu kommt, dass es keine fortschreitende europäische Überformung nationaler Debatten gibt, die mit den tatsächlichen Integrationsfortschritten auf der wirtschaftlichen und politisch-institutionellen Ebene Schritt hält. Gerhards führt diese schwache Europäisierung auf das Fehlen einer eigenen europäischen Öffentlichkeit zurück, die institutionell an gesamteuropäischen Medien (z.B. eines transnationalen Zeitungswesens) geknüpft wäre. Zudem scheint der europäische Integrationsprozess Europa immer stärker von seinen Bürgern zu entfremden, was einer Schließung nationaler Debatten zuspähen könnte.

Klaus Eder geht – trotz prinzipieller Übereinstimmungen im Detail der Argumentation – dennoch von einem größeren Spielraum für eine Europäisierung öffentlicher Debatten aus (Eder 2000; Eder/Kantner 2000; Trenz 2002). Die Tatsache, dass Öffentlichkeit(en) immer noch primär national strukturiert und institutionell organisiert sind, schließt seiner Meinung nach nicht notwendigerweise eine Europäisierung von Debatten aus, da sich ein gemeinsamer, gesamteuropäischer Kommunikationsraum auch auf Grundlage national segmentierter – und auch thematisch pluralisierter – Öffentlichkeiten durchaus herausbilden kann. Es kommt nur auf eine diskursive Verquickung oder Verschränkung der bestehenden Teilöffentlichkeiten an, weshalb die Europäische Union gar keinen eigenständigen öffentlichen Raum herstellen und gegenüber den etablierten nationalen Öffentlichkeiten durchsetzen muss. Völlig ausreichend ist es, wenn die EU diese transnationale Verzahnung mittels gemeinsamer Themenvorräte, Kommunikationsanlässe und -prozesse institutionell absichert. Der diskurstheoretischen Absicht dieser Position entsprechend würden sich auf dieser Basis transnationale Diskussionen einstellen, die einer diskursiven Eigendynamik folgen und darin einer Europäisierung nationaler Debatten mit ihren Themen, Sinnbezügen und Wertbindungen zuarbeiten.

Diese zwei Argumentationen bieten der hier verfolgten Fragestellung wichtige Referenzpunkte für eine empirische Überprüfung. Zum einen wird es darum gehen, das Ausmaß der Europäisierung zu dokumentieren, so wie es sich am Beispiel der Diskussionen über Arbeitslosigkeit darstellt. Spielt Europa in massenmedialen Debatten der untersuchten Länder eine Rolle? Wie wichtig sind folglich europäische Themen, Akteure und Positionen, wenn wir mit Europa die supranationale Ebene der EU-Institutionen und die nationale Ebene der Mitgliedsländer meinen? Zum anderen lassen sich aus der genannten Kontroverse auch Vermutungen über die Prozesse der Europäisierung ableiten, die uns hier vor allem interessieren werden. In welcher Form und auf welcher Bedeutungsebene werden nationale Debatten europäisiert? Kommt es zu einer offenkundigen Öffnung der nationalen Diskursarenen durch europäische Akteure und Themen, oder zu einer unterschweligen Durchdringung nationaler Agenden? In diesem Sinne möchte ich von Prozessen der expliziten und impliziten Europäisierung nationaler Debatten sprechen. Mit expliziter Europäisierung ist ein Prozess gemeint, bei dem sich der Einfluss der EU auf die nationale Ebene semantisch direkt niederschlägt. Diese Europäisierung müsste sich folglich durch vermehrte *europäische* Referenzen in den untersuchten Zeitungsdaten explizit wiederfinden lassen, d.h. Bezüge auf Gesamteuropa, die EU oder einzelne Mitgliedsländer. In diesem Fall wäre davon auszugehen, dass sich nationale Debatten bewusst der europäischen Ebene zuwenden. Damit würden Europäisierungstendenzen selbst öffentlich thematisiert und reflektiert. Von impliziter Europäisierung müsste man ausgehen, wenn eine inhaltliche Prägung nationaler Debatten vorliegt, ohne dass *europäische* Referenzen wörtlich ausgemacht werden könnten, und ohne dass eine europäische Überformung der Debatten somit bewusst thematisiert würde. Die Debatten in den Printmedien wären in dem Fall weiterhin einem nationalen Bezugsrahmen verpflichtet (z.B. im Hinblick auf nationale Akteure, Themen und Deutungen), obschon es inhaltlich zur Diffusion von Themen, Ideen und Positionen zwischen einzelnen Mitgliedsländern wie auch zwischen den supranationalen und nationalen Ebenen käme.

Um diese Annahmen zu überprüfen, werde ich auf Daten eines international vergleichenden Projektes zurückgreifen, das unter anderem eine Analyse der Berichterstattung nationaler Tageszeitungen für den Zeitraum 1995 bis 2002 durchgeführt hat. Im Projektverbund wurden sechs Länder untersucht, wobei pro Land eine Tageszeitung ausgewählt wurde: in Deutschland die *Süddeutsche Zeitung*, in Frankreich *Le Monde*, in Großbritannien *The Guardian*, in Italien *La Repubblica*, in Schweden *Dagens Nyheter* und in der Schweiz die *Nene Züricher Zeitung*. Die Zeitungen wurden als eine institutionalisierte Arena öffentlicher Auseinandersetzungen untersucht, und damit als ein Archiv von

öffentlichen Stellungnahmen und Positionen gesellschaftlicher Akteure (Franzosi 1987; Müller 1996).² Unsere Untersuchungseinheit bestand deshalb nicht aus den einzelnen Artikeln einer Zeitungsausgabe, sondern aus den jeweiligen Stellungnahmen der dort zu Wort kommenden Akteure; Artikel wurden somit in unterschiedliche, akteursbezogene *claims* untergliedert und darin codiert (siehe Koopmans/Statham 1999; Giugni/Statham 2002).³ Die Datenerhebung und -auswertung folgte primär der Methode der quantitativen Inhaltsanalyse (Krippendorff 1980; Weber 1990), da ein gemeinsames Codierbuch die Vergleichbarkeit der Daten gewährleistet. Des Weiteren lassen sich die hier anvisierten Entwicklungsverläufe nur über eine Quantifizierung überzeugend belegen.

Die Schweiz wurde in diese Analyse einbezogen, da sie aufgrund ihrer Nicht-Mitgliedschaft als Kontrollgruppe dienen kann. Falls sich herausstellen sollte, dass die Schweiz – obschon sie im Herzen Europas liegt – von Europäisierungstendenzen weniger deutlich erfasst wird als die anderen Länder, könnte dies als ein Indiz dafür gewertet werden, dass die EU einen institutionalisierten Kommunikationsraum darstellt, der spürbare Rückwirkungen auf die öffentlichen Debatten in ihren Mitgliedsländern hat.

2 Die Selektivität der Medienberichterstattung stellt hier kein prinzipielles Problem dar, da es um die Rekonstruktion nationaler Debatten ging, die in modernen Gesellschaften primär massenmedial strukturiert sind (Habermas 1990; Luhmann 1995). Es kam folglich darauf an, Printmedien auszuwählen, die ein in etwa vergleichbares Spektrum öffentlicher Themen und Meinungsäußerungen repräsentieren. Dies ist, bei aller Verschiedenartigkeit der nationalen Printmedien, durchaus durch die ausgewählten Zeitungen erreicht worden. Zu Samplingstrategien siehe auch Baur/Lahusen (2005) und Lerg/Schmolke (1995).

3 Um öffentliche Debatten so systematisch wie möglich zu rekonstruieren, haben wir die Zahl der untersuchten Zeitungen auf eine wichtige Tageszeitung reduziert, dabei aber die Anzahl der zu untersuchenden Artikel und *claims* erhöht: Unsere Stichprobe umfasste damit alle *claims* aus Artikeln, die sich mit Arbeitslosigkeit direkt oder indirekt beschäftigten und zwischen den Jahren 1995 bis 2002 in der Montags-, Mittwochs- und Freitagsausgabe erschienen sind. Berücksichtigt haben wir Nachrichten aus dem Politik- und Wirtschaftsteil der Zeitung, nicht aber die Regional- und Lokalseiten sowie andere, thematisch nicht relevante Rubriken (z.B. Sport, Feuilleton oder Wissenschaft).

3. Europa in aller Munde? Zu Annahme einer expliziten Europäisierung

Gehen wir zur empirischen Überprüfung über, so muss zunächst erläutert werden, wie eine explizite Europäisierung der behandelten Debatten erfasst werden soll. Die zugrunde liegende Annahme geht davon aus, dass sich nationale Debatten auf der semantischen Ebene *europäisch* aufladen. Dies kann mit Blick auf Akteure, Themen und Adressaten nachgeprüft werden. Eine Europäisierung müsste erstens auf der Ebene der beteiligten Akteure offenkundig werden, etwa anhand der Zahl von Wortmeldungen europäischer Akteure (d.h. EU-Institutionen und Mitgliedsländer). Dies würde für eine Öffnung und/oder Denationalisierung öffentlicher Diskursarenen sprechen. Zweitens müsste eine thematische Europäisierung beobachtbar sein, gemessen am wachsenden Anteil der Stellungnahmen, die die behandelten Themen in einer europäischen Dimension ansprechen. Dies würde auf eine europäische Umwertung bislang national definierter Inhalte (z.B. Probleme, Ursachen und/oder Lösungen von Arbeitslosigkeit) verweisen. Drittens wäre zu vermuten, dass sich Diskussionen auch stärker auf trans- oder supranationale Verantwortlichkeiten beziehen, gemessen an der Zahl der europäischen Akteure, die in der Wortmeldung als für das Problem und ihre Behebung verantwortlichen Adressaten genannt werden.

Die Tabelle 1 fasst die Ergebnisse dieser drei Indikatoren zusammen.⁴ Sie belegt, dass Debatten zur Arbeitslosigkeit weitestgehend einem nationalen Bezugsrahmen verpflichtet sind. Anzeichen für eine Denationalisierung öffentlicher Diskurse gibt es kaum, da sich neun von zehn Wortmeldungen im nationalen, regionalen oder lokalen Handlungskontext verorten. Betrachten wir zunächst die Angaben zu den beteiligten Akteuren, so fällt auf, dass nicht nur *global players* (hier vor allem multinationale Konzerne oder internationale Organisationen wie die OECD) in den nationalen Printmedien nur selten zu Wort kommen. Dies gilt vor allem auch für europäische Akteure. Die Bedeutung der EU selbst ist noch geringer zu veranschlagen, da nur zwei Drittel aller als europäisch kodierten *claims* auf die Institutionen der EU und staatliche bzw. nicht-staatliche Akteure der anderen Mitgliedsländer zurück gehen.

4 In unserem Datensatz sind auch zwei weitere Indikatoren vorhanden: der Objektbezug der Wortmeldung (hier verstanden als der Personenkreis, in deren Namen sich die Akteure in der Tageszeitung zu Wort melden) und der in der Wortmeldung kritisierte Akteur. Auf beiden Ebenen müsste eine Europäisierung auszumachen sein. Da diese Variablen nicht vom Bild abweichen, das die drei dargelegten Indikatoren zeichnen, wird von einer Darstellung abgesehen.

Tab. 1: Der räumliche Bezugsrahmen öffentlicher Debatten (1995 bis 2002)
 Mehrfachnennungen: Prozent-Anteil der Antworten

Ebenen	Akteure	Themen	Adressaten
non-EU / global	4,4	1,5	2,1
Deutschland	6,3	1,7	3,3
Frankreich	1,3	1,3	1,6
Großbritannien	7,6	3,1	5,9
Italien	2,7	0,2	0,0
Schweden	1,2	0,9	0,2
Schweiz	2,3	1,1	1,6
Europäisch	3,1	4,7	5,6
Deutschland	2,5	3,6	2,9
Frankreich	5,3	9,8	6,3
Großbritannien	4,7	6,0	7,0
Italien	3,5	8,3	10,4
Schweden	4,5	4,8	5,1
Schweiz	1,7	1,7	4,0
National	79,9	77,0	85,6
Deutschland	80,1	79,8	89,4
Frankreich	88,2	84,8	89,0
Großbritannien	78,6	66,6	80,6
Italien	84,3	71,8	83,3
Schweden	79,1	83,0	87,0
Schweiz	73,3	72,4	67,3
regional / lokal	12,6	16,8	6,7
Deutschland	11,1	14,9	4,4
Frankreich	5,2	4,1	3,1
Großbritannien	9,1	24,3	6,5
Italien	9,5	19,7	6,3
Schweden	15,2	11,3	7,7
Schweiz	22,7	24,8	27,1
% / N	100 / 9721	100 / 12315	100 / 3560
Deutschland	4245	5768	859
Frankreich	1043	1189	1018
Großbritannien	889	1444	443
Italien	1017	1081	366
Schweden	683	787	623
Schweiz	1844	2046	251

Die Daten verdeutlichen des Weiteren, dass die europäische Dimension der besprochenen Themen zwar etwas stärker betont wird – und hier auch die globale Ebene ablöst. Ebenso zeigt sich eine schwache Tendenz, Verantwortlichkeiten auf der europäischen Ebene zu verorten. Allerdings bleibt die nationale Ebene auch bei Themen und Adressaten weiterhin dominant. Ebenso tritt Europa hinter die Diskussion über regionale und lokale Probleme, Ursachen und Lösungsansätze zurück.

Unsere Daten widerlegen somit die Annahme einer expliziten Europäisierung recht deutlich. Und auch im Zeitverlauf zeigt sich die vermutete Entwicklung nicht, weshalb auf eine tabellarische Aufgliederung der Daten im Längsschnitt verzichtet wird. Ein Blick in die Daten zeigt, dass kein Trend zur Aufwertung des europäischen Bezugsrahmens über die Zeit auszumachen ist; schon gar nicht lässt sich von einer parallelen Entwicklung in allen Ländern gleichzeitig sprechen. Einzig markant ist der Umstand, dass europäische Akteure, Themen und Adressaten in allen Ländern zwischen 1997 und 1999 stärker in den Mittelpunkt des öffentlichen Interesses rücken – in Großbritannien, Frankreich und Schweden durch mehr als jede zehnte Wortmeldung pro Jahr. Diese gesteigerte Präsenz hat mit europapolitischen Debatten zu tun, die sich mit der Einführung des Euros, der Etablierung einer koordinierten Wirtschaftspolitik und den Bemühungen um eine gemeinsame Beschäftigungspolitik befassten. Einen nachhaltigen Einfluss auf eine explizit nachweisbare Denationalisierung der öffentlichen Diskussionen über Arbeitslosigkeit hatten sie aber nicht.

Betrachtet man schließlich die Unterschiede zwischen den Ländern, so zeigen sich markante Differenzen, die einer Europäisierung ebenfalls widersprechen, da die Unterschiede zwischen den Mitgliedsländern größer sind als die Unterschiede zwischen diesen und dem Nichtmitglied Schweiz. Hier scheinen andere Faktoren entscheidender zu sein. So ist die unterschiedliche Gewichtung der nationalen gegenüber der regionalen bzw. lokalen Ebene zweifelsohne darauf zurückzuführen, dass in manchen Ländern das Problem der Arbeitslosigkeit in bestimmten Regionen besonders virulent ist (z.B. Italien, Deutschland, Großbritannien). Des Weiteren werden die Besonderheiten eines unitarischen oder föderalen Staatsaufbaus auch für die unterschiedliche Betonung der nationalen oder regionalen Ebenen verantwortlich sein (z.B. in Frankreich gegenüber der Schweiz). Mit Blick auf die europäische Ebene sind die Unterschiede zwischen den Ländern weniger stark ausgeprägt, entsprechen in ihren Tendenzen aber den erwartbaren europäischen Affinitäten (z.B. Frankreich und Italien gegenüber Schweden). Der Abstand zwischen den EU-Mitgliedsländern und der Schweiz ist geringer als vermutet – hier vor allem mit Blick auf die Ähnlichkeiten zwischen Deutschland und der Schweiz. Dennoch

muss eingeschränkt werden, dass die Wortmeldungen der schweizer Akteure, sobald sie qualitativ ausgewertet werden, vornehmlich aus einer Beobachterrolle formuliert wurden und damit die Geschehnisse in der EU von *außen* beschreiben und kommentieren.

4. Im Grunde europäisch? Zur Annahme einer impliziten Europäisierung

Eine explizite europäische Umwertung nationaler Debatten kann im Falle der Arbeitslosigkeitsthematik folglich kaum nachgewiesen werden. Dies spricht allerdings nicht prinzipiell gegen die Möglichkeit, dass es zu einer inhaltlichen Prägung nationaler Diskurse ohne nachweisbare europäische Autorenschaft kommt. Eine solche implizite Europäisierung ließe sich demnach eben nicht anhand der direkten Interventionen europäischer Akteure belegen, noch wäre sie anhand einer Zunahme von expliziten europäischen Referenzen zu dokumentieren. Vielmehr wären Prozesse eines unbewussten oder nicht-thematisierten Agenda-Settings am Werke. Dieses implizite Agenda-Setting müsste mit Blick auf Themen, Positionen oder Forderungen nachzuweisen sein. Einerseits könnte man annehmen, dass es zu einer inhaltlichen Anpassung der Agenden der nationalen Debatten an die Themen-Prioritäten der EU kommt. Nationale Akteure müssten demzufolge im Laufe der Zeit immer öfter Themen ansprechen, die von den EU-Institutionen und den Mitgliedsländern innerhalb ihrer gemeinsamen Dokumente und Entschlüsse gesetzt werden. Andererseits unterstellt eine implizite Europäisierung, dass sich die nationalen Debatten an den Empfehlungen und Leitlinien der europäischen Politik ausrichten. Dies müsste man daran erkennen können, dass die nationalen Akteure den europäisch *gesetzten* Themen und Maßnahmen immer positiver gegenüber stehen, auch wenn die europäische Handschrift oder Herkunft dieser Agenden und Programme nicht auf der nationalen Ebene selbst thematisiert oder reflektiert wird.

4.1 Die Europäische Agenda: die Europäische Beschäftigungsstrategie

Um diesen Denationalisierungsprozess nachzuprüfen, bietet es sich an, die Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS) als Referenzpunkt zu nutzen, denn hier liegt ein klar konturiertes Programm vor, in das die Mitgliedsländer zunehmend stark involviert wurden. So hat die Europäische Kommission seit

Mitte der 1990er Jahre an der Entwicklung gemeinsamer sozial-, beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischer Positionen und Maßnahmen gearbeitet, die die Einführung des europäischen Binnenmarkts und der gemeinsamen Währung flankieren sollten. Diese Initiativen gehen auf das Weißbuch über Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung zurück, das Jacques Delors 1993 lancierte. Bereits 1994 wurden auf dem Essener Gipfel eine gemeinsame Strategie vereinbart und ein Ständiger Ausschuss für Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik gegründet. Die Europäische Beschäftigungsstrategie nahm dann 1997 auf dem Amsterdamer Gipfel ihren Anfang, zunächst für einen fünfjährigen Zeitraum, an dessen Ende eine erste umfassende Evaluation durchgeführt wurde.

Bei der EBS handelt es sich um ein Steuerungsinstrument, das gemeinsame europäische Leitlinien und Maßnahmenbündel formuliert und als Messlatte für die Bewertung nationaler Aktionsprogramme etabliert. Demnach beinhaltet die EBS tatsächlich eine Agenda mit konkreten Themen und Leitlinien, die wir damit auch als Referenzpunkt für eine Analyse von Agenda-Setting-Prozessen auf der nationalen Ebene heranziehen können. Hinzuzufügen ist jedoch, dass die europäischen Institutionen in der EBS kein *hartes* Steuerungsinstrument entwickelt haben, da sie über keine eigenständigen Kompetenzen im Bereich der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik verfügen. Vielmehr handelt es sich um ein *weiches* Instrument, bei dem die Mitgliedsländer in einen freiwilligen regulativen Wettbewerb eintreten. In der Tat legt die EBS grobe Zielpunkte und ein gemeinsames Verfahren der Informationssammlung und -bewertung fest, in das die Mitgliedsländer aktiv eingebunden werden. Ansonsten ist es den Mitgliedsländern formal freigestellt, wie sie die vereinbarten Zielpunkte erreichen, und mit welchen Aktionsplänen sie folglich in den regulativen Wettbewerb eintreten. Wir haben es also mit einem *benchmarking*-Verfahren zur Bestimmung von *best practices* zu tun, das von 1997 an schrittweise eingeführt wurde: auf dem Luxemburger Gipfel im Jahr 1998 durch die Formulierung gemeinsamer Beschäftigungsleitlinien und die Etablierung eines *monitoring*-Systems, und im Jahre 1999 durch die Einführung des eigentlichen *benchmarking*-Verfahrens. Im Jahre 2000 wurde eine erste rückblickende Bewertung durchgeführt. Gleichzeitig wurden auf dem Lissaboner Gipfel die jährlichen Länderempfehlungen vereinbart, die den Bemühungen der Mitgliedsländer mit Blick auf bisher gesammelte Erfahrungen mit *best practices* Nachdruck und Richtung verleihen sollten. 2002 kam es zu einer systematischen Bestandsaufnahme der Ergebnisse aus fünf Jahren EBS, an der die Kommission und die Mitgliedsstaaten beteiligt waren.

Bei der OMK/EBS handelt es sich um ein offenes Verfahren, das auf die Selbstverpflichtung der Mitgliedsländer durch den Wettbewerb politischer

Aktionspläne setzt. Obschon sie als ein Verfahren gestartet wurde, das den Mitgliedsländern nominell große Spielräume bei der Bestimmung ihrer Politiken überließ, hat das *benchmarking*-System doch zu einer Zentrierung auf einen Regulierungsansatz geführt, der aus vier zentralen Leitlinien besteht:

- Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit (Qualifizierung und Vermittlung, aktive/aktivierende Maßnahmen)
- Entwicklung des Unternehmergeistes (Reduktion der Abgabenlast, Deregulierung, Vereinfachung des Steuersystems)
- Förderung der Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und ihrer Beschäftigten (Modernisierung der Arbeitsorganisation, Liberalisierung und Flexibilisierung von Arbeitszeiten und Beschäftigungsformen)
- Stärkung der Maßnahmen für Chancengleichheit (Anti-Diskriminierung, Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Eingliederung Behinderter)

Auf der Ebene der Zielprioritäten ist zu beobachten, dass die EBS vor allem auf die Steigerung der Beschäftigungsquote und die Liberalisierung der Arbeitsmärkte setzt. Der Kampf gegen soziale Exklusion (und damit auch der Kampf gegen Arbeitslosigkeit), der in der Programmatik der EU seit Ende der 1980er Jahre an Bedeutung gewonnen hatte (Atkinson/Davoudi 2000), spielt in diesem Kontext nur eine untergeordnete, von den Hauptzielen abgeleitete Rolle. Mit Blick auf die favorisierten Lösungsstrategien lässt sich erkennen, dass die EBS zwar eine Mischform verschiedener in Europa vertretener Regulierungsparadigmen propagiert (Barbier 2005). Allerdings haben neoliberale Konzepte der Liberalisierung und Aktivierung eine besondere Bedeutung erhalten, vor allem mit Blick auf die Leitlinien der Beschäftigungsfähigkeit und der Entwicklung eines Unternehmergeistes. Hier ist die EBS entgegen ihrer Programmatik in der bisherigen Praxis womöglich eher normativ als kooperativ, wie Conter (2004) argumentiert.

Diese Leitlinien und Maßnahmenpakete übersetzen sich seit 2000 in durchaus unterschiedliche Länderempfehlungen, je nachdem wie stark die entsprechenden Nationen von den Zielvorstellungen der EBS abweichen. So fallen die Länderempfehlungen für Großbritannien und Schweden durchaus konzilient aus, sobald es um die Beschäftigungsquoten und die Anpassungsfähigkeit von Unternehmen und Beschäftigten geht. Vor allem bei der Chancengleichheit werden Fortschritte angemahnt, im Falle Schwedens auch bei der Forcierung des Unternehmergeistes. Dementsprechend deutlich fallen die Empfehlungen im Bereich der vier Leitlinien bei Deutschland, Frankreich und Italien aus, da hier substantielle Fortschritte angemahnt werden.

4.2 Europäisches Agenda-Setting: Themenagenden im Zeitverlauf

Unsere Daten erlauben es, den ersten Fünfjahreszeitraum der EBS (1997 bis 2002) und die begleitenden Entwicklungsverläufe auf der nationalen Ebene zu verfolgen. Wirkt sich die EBS auf die nationalen Debatten aus? Und lässt sich auf dieser Ebene von einer impliziten Europäisierung sprechen? Der Eigendynamik der EBS zufolge müssten sich insbesondere gegen Ende der Laufzeit Diffusionsprozesse akzentuieren, da das *benchmarking*-Verfahren vor allem ab 2000 an Fahrt gewann und zu einer zunehmenden Zentrierung auf konkrete Leitlinien und Länderempfehlungen führte.

Um die genannten Fragen zu beantworten, ist es notwendig, die nationalen Debatten danach abzuklopfen, ob sie sich der Agenda der EBS verstärkt zuwenden und diese auch verinnerlichen. Zu diesem Zwecke werde ich mich im Folgenden nun ausschließlich den national *gerahmten* Debatten zuwenden, d.h. nur die Wortmeldungen berücksichtigen, die sich auf national und regional/lokal definierte Themen beziehen. Durch die Ausgrenzung aller Wortmeldungen zu europäischen oder globalen Themen soll vermieden werden, dass die (allerdings ohnehin geringe) Zahl von supranationalen Bezügen die Ergebnisse verfälschen.

Tabelle 2 liefert uns einen ersten Eindruck der thematischen Affinitäten der nationalen Debatten gegenüber der EBS, in dem sie den Anteil der Wortmeldungen wiedergibt, die den vier Leitlinien bzw. Themenbündeln der Europäischen Beschäftigungsstrategie zuzuordnen sind.⁵ Zunächst ist zu beobachten, dass zwischen 20 und 35 Prozent aller Wortmeldungen diesem Themenbündel zuzuordnen sind. Damit bleiben andere Themen dominant; allerdings ist zu präzisieren, dass sich Stellungnahmen zum Thema Arbeitslosigkeit in zahlreiche Einzeldebatten aufteilen, die unterschiedliche Aspekte, Ursachen, Folgen und/oder Lösungen behandeln. Die einzelnen Themenbündel, die der EBS zugeordnet werden können, stellen also prozentual ebenso viele *claims*,

5 Der Leitlinie der Beschäftigungsfähigkeit wurden folgende Themen aus unserem Datensatz zugeordnet: active reinsertion measures for the unemployed, workfare, administrative help, placing procedures, other group-specific (re)insertion measures, training and formation, vocational training, in-service training, education and life-long learning. Der Entwicklung des Unternehmergeistes wurden u.a. die folgenden Themenbereiche zugewiesen: taxation and social expenses, employment costs, unemployment insurance and social assistance (access to, duration and amount of benefits), the financing of insurance and assistance schemes, self-unemployment. Bei der Förderung der Anpassungsfähigkeit der Unternehmer und ihrer Arbeitnehmer wurden folgende Aspekte berücksichtigt: liberalization and flexibilization, part-time employment, job-sharing and reduction of collective labor time, retirement, work conditions and working hours. Bei Chancengleichheit kamen policies against discrimination, equal opportunities for women, disabled and foreign workers in Betracht.

wie andere zentrale Debatten, z.B. zu Konjunktorentwicklungen und Wochenarbeitszeiten, unternehmensspezifischen Entlassungen oder Verlagerungen, Investitionsprogrammen oder Schwarzarbeit.

Des Weiteren lässt sich in Bezug auf thematische Prioritäten erkennen, dass die Entwicklung des Unternehmergeistes, die Förderung der Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und Beschäftigten sowie die Beschäftigungsfähigkeit von größerer Bedeutung sind als die Chancengleichheit. Letzteres wird somit lediglich als ein randständiges, symbolisches Thema behandelt. Die Länderunterschiede spiegeln die Arbeitsmarktgegebenheiten und politikfeldspezifischen Prioritäten der Länder wider, da zwei der Leitlinien (die Entwicklung des Unternehmergeistes und die Anpassungsfähigkeit von Unternehmen und Beschäftigten) eher in Deutschland und Frankreich als in Großbritannien thematisiert werden, während Chancengleichheit eher in Großbritannien und Schweden diskutiert wird, wenn auch auf insgesamt niedrigem Niveau. Allerdings ist auf dieser Aggregatsebene nicht zu erkennen, ob hier Europäisierungstendenzen vorliegen, da der Zeitverlauf unberücksichtigt bleibt. Zudem bestehen manche Leitlinien – hier vor allem die Entwicklung des Unternehmergeistes – aus einer Vielzahl von Einzeldebatten, die in ihrem Verlauf für sich behandelt werden müssten.

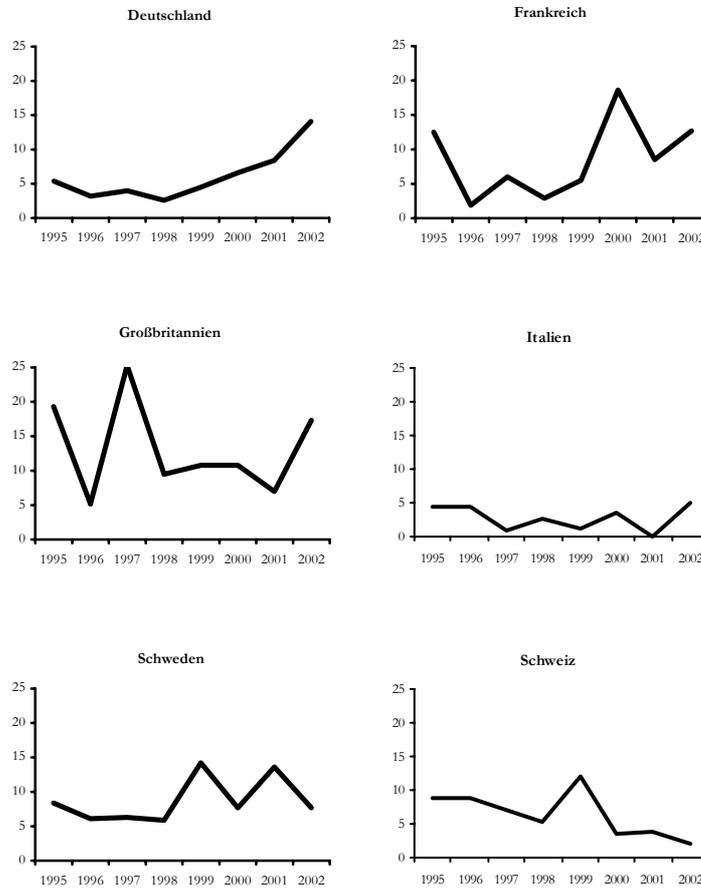
Tab. 2: Themen der EBS in den nationalen Debatten (1995-2002) in Prozent der claims

	Deutschland	Frankreich	Großbritannien	Italien	Schweden	Schweiz
Beschäftigungsfähigkeit	6,0	8,5	13,0	2,8	8,2	5,7
Entwicklung des Unternehmergeistes	11,8	15,3	6,7	9,0	7,8	13,1
Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und Beschäftigten	5,7	12,0	0,6	7,5	2,6	8,5
Chancengleichheit	1,4	1,9	3,8	0,0	2,9	0,1
andere Themen	75,1	62,3	75,9	80,7	78,5	72,7
% / N	100/546 7	100/106 2	100/1326	100/99 1	100/162 6	100/198 6

In einem zweiten Schritt ist es deshalb notwendig, die Entwicklung massenmedial vermittelter Debatten im Längsschnitt darzulegen, um die angenommenen Europäisierungstendenzen im kausalen Sinne von zeitlich aufeinander folgenden Ursachen und Wirkungen nachprüfen zu können. Zu diesem Zweck werde ich mich auf eine der vier Leitlinien konzentrieren, um die hier untersuchten Europäisierungstendenzen systematischer nachzeichnen zu können: die Sicherung von Beschäftigungsfähigkeit bzw. *employability*. Die Fokussierung dieses Themenbündels ist insofern gerechtfertigt, als die EBS diesen Themenbereich außerordentlich propagiert hat und in Folge dessen am deutlichsten mit dem Konzept der Beschäftigungsfähigkeit assoziiert wurde. Des Weiteren haben wir es – im Vergleich mit den beiden anderen wichtigen Leitlinien – mit einer inhaltlich konsistenteren Debatte zu tun, weshalb sich der Diskussionsverlauf empirisch eindeutiger zuordnen und nachzeichnen lässt. Auf Grundlage aller Wortmeldungen, die dem Themenkomplex *employability* zuzuordnen sind, können wir bestimmen, welche Bedeutung diese Inhalte auf der nationalen Tagesordnung erhalten haben und inwiefern sich hier zeitliche Parallelen zur EBS beobachten lassen.

Schaubild 1 zeigt, dass Themen der Beschäftigungsfähigkeit seit 1999 in Deutschland, Frankreich und Schweden stärker in den Mittelpunkt des öffentlichen Interesses rückten. Während zu Anfang des Untersuchungszeitraums nur ca. jede 20te Wortmeldung Themen der Beschäftigungsfähigkeit anschnitt, stieg diese Zahl in den genannten Ländern ungefähr auf jede siebte oder achte Stellungnahme. In Frankreich wurde eine solche Debatte zwar im Jahre 1995 auch schon geführt, allerdings ist dies einer allgemeinen Sorge um die Notwendigkeit einer Eingliederung von Arbeitslosen zuzuschreiben, die wenig mit den später einsetzenden Diskussionen über konkrete Maßnahmen gemein hat. Für diese Länder lässt sich folglich eine Hinwendung zu Fragen der Beschäftigungsfähigkeit erkennen, die von der Entwicklung der EBS beeinflusst zu sein scheint. In der Schweiz flachen die Debatten zu diesem Themenbündel – abgesehen von einem Höhepunkt im Jahre 1999 – kontinuierlich ab, was den Erwartungen an die abweichende Situation in einem Nicht-EU-Mitgliedsland durchaus gerecht wird. Italien hingegen widerspricht den Annahmen, da sich kaum Wortmeldungen mit diesen Inhalten befassen – und auch im Verlauf des Untersuchungszeitraums lässt sich keine Veränderung ausmachen.

Schaubild 1: Anteil der Wortmeldungen zur Beschäftigungsfähigkeit pro Jahr (in %)



Interessant ist schließlich der britische Fall, denn hier erkennen wir nicht nur ein besonders hohes Interesse für Beschäftigungsfähigkeit. Die öffentlichen Auseinandersetzungen sind bereits 1995, vor allem aber 1997 von herausgehobener Bedeutung, und gewinnen erst 2002 wieder an Fahrt. Dies hat zweifelsohne mit der Politik von New Labour zu tun, hier vor allem mit dem Wahlsieg von Tony Blair, durch den der Dritte Weg und damit eine Politik des Förderns und Forderns zur offiziellen Leitlinie der britischen Regierung avancierte. Aus diesem Grund lässt sich vermuten, dass Großbritannien Themen

gesetzt hat, denen sich die EBS dann ab 1997 ihrerseits zuwandte. Damit ist davon auszugehen, dass Großbritannien innerhalb der EU eine gewisse Meinungsführerschaft bei den Debatten um die Eingliederung von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt übernahm, sowohl in Bezug auf die dominanten Konzepte (hier: *employability*) als auch mit Blick auf die Verfahren (hier: *best practices*). Wenn das Schaubild thematische Diffusionsprozesse innerhalb der EU rekonstruiert, so folglich auch in dem Sinne, dass dieses Agenda-Setting nicht nur vertikal von der supranationalen Ebene der EU-Institutionen auf die Mitgliedsländer herab verläuft, sondern auch horizontal zwischen einzelnen Ländern. In diesem Sinne lässt sich von einer Diffusionsschleife sprechen, die von Großbritannien und Brüssel auf die anderen Mitgliedsländer übergriff. Allerdings liegt kein Automatismus vor, wie der italienische Fall verdeutlicht, denn die Debatten verlaufen in diesem Land abseits der vermuteten Entwicklungen.

4.3 Europäische Deutungen: Beschäftigungsfähigkeit im Urteil der Debatten

Legen die Daten eine – wenn auch nicht generelle – Europäisierung nationaler Debatten nahe, so tun sie dies bislang nur mit Blick auf thematischen Agenden. Sie offenbaren folglich, dass über Beschäftigungsfähigkeit im weiteren Sinne gesprochen wird, nicht aber, wie die Akteure darüber urteilen. In einem weiteren und letzten Schritt muss deshalb gefragt werden, ob in den Ländern nicht nur öfter über diese Themen diskutiert wird, sondern ob sich die Zustimmung zu den damit verknüpften Zielsetzungen und Maßnahmen erhöht. Auf diese Weise könnte man nicht nur von einer Europäisierung der Tagesordnungen, sondern auch von einer Europäisierung der politischen Bewertung bestimmter Regulierungsansätze sprechen. Unsere Daten geben Aufschluss über diese Zustimmung, da wir die untersuchten *claims* nicht nur mit Blick auf die behandelten Themen kodiert haben, sondern auch in Bezug auf die Bewertungen der Akteure: Wir unterschieden zwischen Wortmeldungen, die eine thematisierte Zielsetzung oder Maßnahme ablehnten (-1), gut hießen (+1) oder neutral bewerteten (0). Auf Grund dieser Angaben konnten Mittelvergleiche durchgeführt werden, anhand derer die durchschnittliche Zustimmung der Länder bzw. Akteure zu den Leitlinien und Maßnahmen der Beschäftigungsfähigkeit ausgemacht werden konnten.

Tabelle 3 zeigt den Wandel der Zustimmung im Vergleich zweier Zeiträume. In der ersten Zeile der jeweiligen Länder sind die Veränderungen der Gesamtdebatten zur Beschäftigungsfähigkeit angegeben, gemessen an der durchschnittlichen Zustimmung aller Wortmeldungen. Es ist zu beobachten,

dass dieses Themenbündel in Großbritannien, Deutschland und Schweden in der Zeit nach 1999 positiver bewertet wird als davor. In Italien ist auf Grund geringer Fallzahlen keine zuverlässige quantitative Aussage möglich; die wesentlich positivere Einschätzung ist darauf zurückzuführen, dass sich die italienischen Debatten primär auf die Notwendigkeit einer Eingliederung beziehen, ohne die strittigen Aspekte einer aktivierenden Politik konkret zu diskutieren. Die Schweiz weicht vom Bild der anderen Länder ab, da die Debatte zu diesem Themenblock nicht nur an Bedeutung, sondern auch an Zustimmung im Zeitverlauf verliert. Aber auch Frankreich entspricht dem Trend der anderen Länder nicht, was zweifelsohne mit den massiven Mobilisierungen der Arbeitslosen und prekär Beschäftigten zu tun hat, die die massenmedialen Debatten seit 1997 deutlich mitgeprägt haben. Hier fällt auch ins Gewicht, dass sich die französischen Diskussionen über die Zeit hinweg immer konkreter mit Zielsetzungen und Maßnahmen des Förderns und Forderns beschäftigten, womit die anfängliche Zustimmung zum allgemeinen Ziel der Beschäftigungsfähigkeit immer stärker schwindet.

Einheitlicher ist allerdings die Zustimmung der Regierungen bzw. Exekutivakteure. Aus der Tabelle wird ersichtlich, dass die Regierungen der Beschäftigungsfähigkeit insgesamt positiver gegenüber stehen als der Durchschnitt aller Wortmeldungen, und dass die Zustimmung deutlicher zunimmt. Innerhalb der nationalen Debatten übernehmen folglich die Regierungen und ihre Verwaltungen den Part des Fürsprechers am deutlichsten. Nur die Schweiz widerspricht diesem Trend. Frankreich weicht vom Gesamtbild ab, obschon beachtlich ist, dass die Regierung dem Themenpaket trotz der negativeren öffentlichen Gesamtstimmung – und den umfangreichen Mobilisierungen, die hierbei eine wichtige Rolle spielen dürften – in der zweiten Zeitphase weiterhin treu bleibt.

Ebenso erhellend ist es, dass sich parteipolitische Zustimmungen im Zeitverlauf verändert haben, hier gemessen an den Bewertungen durch sozialdemokratische Parteien. Dies ist deshalb so bedeutsam, weil der Zeitraum seit Inkrafttreten der EBS mit einer Phase sozialdemokratischer Regierungen einherging, die von nun an immer erkennbarer zu Fürsprechern einer Politik des Förderns und Forderns wurden. In der Tat ist es offenkundig, dass die Sozialdemokratie nach 1999 den Leitlinien und Maßnahmen der Beschäftigungsfähigkeit wesentlich positiver gegenübersteht: die britische Labour-Partei als vehementer Wortführer, die schwedischen, französischen und deutschen Sozialdemokraten als Nachzügler. Italien und die Schweiz weichen von diesem Bild ab, obschon auf Grund der niedrigen Fallzahlen in diesen Fällen keine eindeutigen Aussagen getroffen werden können.

Tab. 3: Zustimmung zu Beschäftigungsfähigkeit (Mittelwerte)

	1995-1998	1999-2002	N
Deutschland	0,38	0,53	330
Exekutive/Regierung	0,48	0,67	158
SPD	0,38	0,59	44
Frankreich	0,50	0,06	90
Exekutive/Regierung	0,53	0,50	43
PS	0,50	0,60	22
Großbritannien	0,51	0,61	172
Exekutive/Regierung	0,65	0,85	116
Labour	0,90	0,86	91
Italien	0,87	1,00	28
Exekutive/Regierung	(0,60)	(1,00)	(14)
P'Ulivo	(0,54)	(0,25)	(12)
Schweden	0,14	0,39	133
Exekutive/Regierung	0,17	0,48	81
SAP	0,24	0,64	28
Schweiz	0,86	0,73	113
Exekutive/Regierung	0,82	0,69	48
SPS	(1,0)	(1,0)	(12)

Diskussion

Die empirischen Daten ergeben kein eindeutiges Bild der Europäisierung nationaler Debatten zum Thema Arbeitslosigkeit. Verwunderlich ist dies nicht, da thematische Debatten keineswegs monokausal – etwa durch europäische Themensetzungen – determiniert werden. Zugleich ist deutlich geworden, dass öffentliche Diskurse immer noch primär national strukturiert und gerahmt sind. Eine Europäisierung nationaler Diskussionen ist unter diesen Umständen auch nicht zu erwarten, insbesondere wenn man nach einer denotativen Aufwertung Europas innerhalb nationaler Debatten fragt. In der Tat haben unsere Daten gezeigt, dass es zu einer geringen, wenn nicht gar minimalen Thematisierung der europäischen Dimension (z.B. Akteure, Themenrahmung, Adressaten) innerhalb massenmedial vermittelter Diskussionen kommt, was für eine schwache explizite Europäisierung spricht. Hierfür lassen sich gute Gründe

anführen. Zunächst ist unstrittig, dass die politischen und rechtlichen Zuständigkeiten im Bereich von Arbeitsmarkt und Beschäftigung weiterhin in den Händen der Nationalstaaten liegen. Die Rolle und die Bemühungen der EU bleiben, trotz der offensiv propagierten Europäischen Beschäftigungsstrategie, deshalb von untergeordneter semantischer Bedeutung. Des Weiteren sind Situations- und Problemdefinitionen im Bereich von Arbeitslosigkeit symbolisch und normativ weiterhin dem Nationalstaat bzw. einer national verstandenen Arbeitsgemeinschaft verpflichtet. Den Wortmeldungen entsprechend gehen die Akteure daher immer noch primär von deutschen Arbeitskräften, dem französischen Arbeitsmarkt oder den italienischen Arbeitslosen aus. Schließlich ist auch davon auszugehen, dass wir es mit stark institutionalisierten nationalen Diskursarenen zu tun haben, in denen nationale und regionale Akteure Debatten monopolisieren und damit die EU-Institutionen und Organisationen aus den Mitgliedsländern weitestgehend ausgrenzen. In diesem Zusammenhang spielen die Arbeitsroutinen und Nachrichtenfaktoren der Massenmedien zweifelsohne eine stabilisierende, schließende Rolle.

Obschon diese Beobachtungen richtig sind und darin der Position Jürgen Gerhards (2000) Recht geben, so scheinen die Daten dennoch darauf hinzuweisen, dass dies nicht die ganze Wahrheit ist. In der Tat gibt es Anzeichen für Agenda-Setting-Prozesse, die für eine implizite Europäisierung nationaler Debatten sprechen – und dies selbst in einem deutlich national kontrollierten Politikfeld. Themen der Europäischen Beschäftigungsstrategie werden, so hat das Beispiel der Leitlinien und Maßnahmen zur Beschäftigungsfähigkeit verdeutlicht, seit 1997/1998 innerhalb nationaler Diskussionen häufiger diskutiert, ohne dass die europäische Handschrift oder Herkunft von den nationalen Akteuren selbst thematisiert oder reflektiert würde. Des Weiteren ist deutlich geworden, dass die Akteure dem Themenbündel und Maßnahmenpaket seit 1999 positiver gegenüberstehen. Auf beiden Ebenen lässt sich vermuten, dass es zur Diffusion von Situationsdeutungen, Problemdefinitionen und Policy-Ideen kam, die stark von der britischen Diskussion um New Labour und von der Programmatik der Europäischen Beschäftigungsstrategie angetrieben wurde. Die Daten legen in der Tat nahe, dass es sich keinesfalls nur um eine vertikale Diffusion handelt, nach der die Mitgliedsländer – hier vor allem die Regierungen und sozialdemokratischen Regierungsparteien – die Positionen der supranationalen Akteure übernahmen. Vielmehr ist angesichts der intensiveren britischen Diskussionen zu *employability*-Themen Mitte der 1990er Jahre davon auszugehen, dass die britische Regierung – d.h. New Labour – eine themensetzende und meinungsbildende Rolle innerhalb der europaweiten Debatten übernahm. Hierdurch hat sie zweifelsohne Einfluss auf die Ausgestaltung der

Europäischen Beschäftigungsstrategie und damit direkt wie auch indirekt die nationalen Debatten in den anderen Mitgliedsländern mit geprägt.

Der schweizer Fall hat verdeutlicht, dass sich Mitgliedschaft tendenziell doch positiv auf die Europäisierung nationaler Debatten auswirkt, da sich die schweizer Diskussionen nicht nur stärker von den Themenkonjunkturen der europäischen *employability*-Debatten fern hielten, sondern zum Teil auch anti-zyklische Momente entwickelten. Allerdings ist hinzuzufügen, dass die schweizer Abweichung nicht absolut ist; zudem fällt auf, dass sich auch Italien als Mitgliedsland weniger von den nachgezeichneten Entwicklungen betroffen sieht. Schließlich ist nicht zu erkennen, dass alle europäischen Leitlinien – etwa die zur Chancengleichheit – die nationalen Tagesordnungen ähnlich beeinflussen. Insofern ist davon auszugehen, dass sich eine Europäisierung nationaler Debatten nicht automatisch einstellt, sobald sich die EU zu gemeinsamen Positionen oder Programmen entschließt. Dafür entfalten sich öffentliche Diskurse im Bereich der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik allzu deutlich in fest etablierten und institutionalisierten nationalen Diskursarenen. Allerdings können europäische Positionen wie die EBS als wichtige Anlässe und Anreize zur Neujustierung nationaler Debatten verstanden werden. Hierdurch wird es nicht zwangsläufig zu einer Konversion – gar einer Konvergenz – nationaler Debatten kommen, wie der italienische Fall verdeutlicht. Allerdings steigt die Wahrscheinlichkeit einer solchen Entwicklung, je deutlicher sich die Akteure auf solche – von den europäischen Institutionen geprägten – Debatten einlassen. Innerhalb der einzelnen Länder zeigen sich aus diesem Grund deutlichere Europäisierungstendenzen bei Regierungen bzw. sozialdemokratischen Regierungsparteien, während sich zwischen den Länder eine Kerngruppe (Großbritannien, Deutschland, Frankreich, partiell Schweden) von Italien einerseits, der Schweiz andererseits absetzen.

Fazit

Die Ergebnisse legen nahe, dass die Europäisierungsthese differenziert bewertet werden muss. Einerseits lässt sich erkennen, dass nationale Unterschiede in den Themenprioritäten und Debattenverläufen weiterhin auszumachen sind, was gegen eine geradlinige Konvergenz spricht. Zugleich kommt es zu keiner semantisch auffälligen Europäisierung nationaler Debatten, die sich etwa durch die Öffnung nationaler Diskursarenen für europäische Akteure und die zunehmende europäischen *Rahmung* von Problemen und Lösungen messen ließe. Ein anderes Bild ergibt sich allerdings, sobald wir auf die inhaltli-

che Ebene wechseln, denn nun zeichnet sich andererseits eine Diffusion von europäisch definierten Situationsdefinitionen, Problemdeutungen, Regulierungsideen und Strategievorstellungen ab. Die Auseinandersetzung mit der Europäischen Beschäftigungsstrategie, hier vor allem mit der Leitlinie der Beschäftigungsfähigkeit, war erhellend, da sich nachzeichnen ließ, dass sich die nationalen Debatten der meisten hier untersuchten Länder den propagierten Zielpunkten, Leitlinien und Maßnahmen in zunehmendem Maße zuwandten, obschon sich diese Debatten semantisch als genuin nationale oder regionale Diskurse präsentierten. In diesem Fall kam es zu einer Persistenz nationaler Diskursarenen und -konstellationen bei einer gleichzeitigen partiellen europäischen Umwertung der Diskursinhalte.

Die hier beobachtbaren Diffusionsprozesse legen eine implizite Denationalisierung zu Tage, die allerdings nicht notwendigerweise als Europäisierung interpretiert werden muss. So machten sich in den 1990er Jahren auch andere internationale Organisationen (hier vor allem die Organisation für Entwicklung und Zusammenarbeit, OECD) für die Positionen des Förderns und Forderns stark. Zuvor aber wurde die Politik der Liberalisierung und Aktivierung im angelsächsischen Raum (Australien, den USA, auch Großbritannien) bereits seit den 1980er Jahren verfolgt. Es ist daher anzunehmen, dass die Themen und Konzepte der Beschäftigungsfähigkeit aus verschiedenen Quellen stammten und zugleich auf die Debatten der hier untersuchten Länder einwirkten. Aus diesem Grund wäre es töricht, die EU als einzigen Attraktionspunkt auszumachen. Viel angemessener ist es, die EU als einen »institutionellen Verstärker« zu verstehen, der vorliegende Policy-Ideen aufgreift, zu einer eigenen Programmatik zusammenschnürt und in die zwischenstaatliche Diskussion einspeist. Diese Rolle ist nicht gering zu schätzen, da die Bindekraft der EU-Institutionen größer ist als die anderer internationaler Regime. Die Tatsache, dass der Diskursverlauf bei den Mitgliedsländern – im Vergleich zur Schweiz – einen anderen und der Europäischen Beschäftigungsstrategie komplementären Verlauf nahm, deutet darauf hin, dass die EU als supranational und intergouvernemental organisiertes Institutionsgefüge diese Rolle durchaus effektiv spielte. Damit war sie für Veränderungen der nationalen Debatten mit verantwortlich, die hier als implizite Europäisierung gewertet wurden. Einzelne Mitgliedsländer können hierbei durchaus die Rolle von Scharnieren übernommen haben, wie mit Blick auf die Rolle Großbritanniens innerhalb der EU, der OECD und/oder des Commonwealth gemutmaßt werden kann.

Dies provoziert eine Reihe von Schlussfolgerungen, von denen ich hier zwei wesentliche herausgreifen möchte. Zum einen lässt sich erkennen, dass Institutionen wie die EU Kommunikationsräume schaffen (Eder 2000), und damit auch Anreize und Arenen für kollektive *Lernprozesse*. Insbesondere die

Europäische Beschäftigungsstrategie ist nach diesem Muster auch explizit gestrickt worden, sollte doch ein *benchmarking*-Verfahren etabliert werden, das zu einem regulativen Wettbewerb und darin mittelbar zu einer Diffusion von Situationsdefinitionen und Policy-Ideen führt. Wir haben es mit institutionell gelenkten Lernprozessen zu tun, die auf einer horizontalen und vertikalen Ebene wechselseitig verzahnt sind, insofern als sich Einflüsse zwischen den Mitgliedsstaaten nachzeichnen lassen, die auch über die intergouvernementale und supranationale Ebene der EU-Institutionen kanalisiert und/oder potenziert werden. Die Daten belegen allerdings, dass es sich hierbei keinesfalls um deterministische Prozesse handelt, denn die europäischen Positionen und Empfehlungen müssen in nationale Debatten übersetzt werden, was nicht überall und von allen Akteuren gleichermaßen getan und gewollt wird. In der Tat ist es instruktiv, dass Regierungen und sozialdemokratische Regierungsparteien die europäische Programmatik der Beschäftigungsfähigkeit wesentlich offensiver vertreten als andere (nicht-staatliche) Akteure. Dies spricht für die Wirkungskraft institutionalisierter Lernprozesse, denn (sozialdemokratische) Regierungen waren wesentlich deutlicher in die Formulierung und Umsetzung der EBS involviert, wodurch die Bindung an die gemeinsame Programmatik gestärkt wurde. Dies hatte nicht zuletzt *innenpolitische* Implikationen, denn die Position der sozialdemokratischen Regierungsparteien veränderte sich auch innerhalb der nationalen Diskursarenen sichtbar.

Zum anderen erscheinen diese institutionalisierten Lernprozesse ideologiekritisch als durchaus problematisch. Innerhalb der EU fungieren die europäischen Institutionen und/oder einzelne Mitgliedsländer als Katalysatoren und Agenda-Setter, wie mit Blick auf die EU-Kommission, aber auch auf die Rolle Großbritanniens angenommen werden kann. Im Falle der EBS erhalten sie eine gewisse diskursive Deutungshoheit, die für eine europäische Umwertung nationaler Debatten bis zu einem bestimmten Grade verantwortlich war. Womöglich ist dieser Lernprozess so wirkungsmächtig, da die nationalen Akteure der Illusion diskursiver und institutioneller Autonomie nachhängen und die europäische Handschrift der vertretenen Positionen nicht (mehr) thematisieren. Sie entziehen diese Einflüsse damit auch einer kritischen öffentlichen Diskussion. Darüber hinaus ergibt sich ein Prozess der Depolitisierung der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik, da die EBS für einen *benchmarking*-Prozess steht, der die Suche nach politischen Entscheidungen von einer öffentlichen Auseinandersetzung um politische Positionen abkoppelt und durch die pragmatische Bestimmung von *best practices* jenseits von Links und Rechts ablöst und darin zugleich sublimiert.

Vor allem nationale Regierungen scheinen zu Wortführern eines europäischen *common sense* zu werden, den sie auch innenpolitisch vertreten. Die Tatsache, dass sich manche Länder und Akteure diesen Einflüssen stärker entziehen, ist ein Trost, allerdings ein schwacher.

Literatur

- Atkinson, Rob/Davoudi, Simin (2000), »The Concept of Social Exclusion in the European Union: Context, Development and Possibilities«, in: *Journal of Common Market Studies*, 38, Nr. 3, S. 427-448.
- Barbier, Jean-Claude (2005), »The European Employment Strategy, a Channel for Activating Social Protection?«, in: Zeitlin, Jonathan/Pochet, Philippe (Hg.), *The Open Method of Coordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Brüssel, S. 417-445.
- Baur, Nina/Lahusen, Christian (2005), »Sampling Process-Generated Data: The case of Newspapers«, in: Dijkum, Cor van/Blasius, Jörg /Durand, C. (Hg.), *Recent Developments and Applications in Social Research Methodology*, e-book, Opladen.
- Conter, Bernard (2004), »La stratégie européenne pour l'emploi: outil de légitimation ou de transformation des politiques?«, in: *L'Année sociale 2003*, Brüssel, S. 230-241.
- de la Porte, Caroline/Pochet, Philippe (2004), »The European Employment Strategy: existing research and remaining questions«, in: *Journal of European Social Policy*, 14, Nr. 1, S. 71-78.
- Eder, Klaus (2000), »Zur Transformation nationalstaatlicher Öffentlichkeit in Europa. Von der Sprachgemeinschaft zur issuespezifischen Kommunikationsgemeinschaft«, in: *Berliner Journal für Soziologie*, 10, Nr. 2, S. 167-184.

- Eder, Klaus/Kantner, Cathleen (2000), »Transnationale Resonanzstrukturen in Europa. Eine Kritik der Rede vom Öffentlichkeitsdefizit in Europa«, in: Maurizio Bach (Hg.), *Die Europäisierung nationaler Gesellschaften*, Opladen, S. 306-331.
- Ferrera, Maurizio u.a. (2000), *The Future of Social Europe. Recasting Work and Welfare in the New Economy*, Oeiras.
- Franzosi, Roberto (1987), »The Press as a Source of Socio-Historical Data: Issues in the Methodology of Data Collection from Newspapers«, in: *Historical Methods*, 20, S. 5-16.
- Gerhards, Jürgen (1993), »Westeuropäische Integration und die Schwierigkeiten der Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit«, in: *Zeitschrift für Soziologie*, 22, Nr. 2, S. 96-110.
- Gerhards, Jürgen (2000), »Europäisierung von Ökonomie und Politik und die Trägheit der Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit«, in: Maurizio Bach (Hg.), *Die Europäisierung nationaler Gesellschaften*, Opladen, S. 277-305.
- Giugni, Marco/Statham, Paul (2002), *The Contentious Politics of Unemployment in Europe. Political Claim-Making, Policy Deliberation and Exclusion from the Labor Market. Codebook Work-Package 1: Political Claim-Making in the Public Domain*, European Political Communication Working Paper Series, 2, Nr. 2, (auch: <http://ics.leeds.ac.uk/eurpolcom/unempol/papers.cfm>).
- Habermas, Jürgen (1990), *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, Frankfurt am Main.
- Hodson, Dermot/Maher, Imelda (2001), »The Open Method as a New Mode of Governance«, in: *Journal of Common Market Studies*, 39, Nr. 4, S. 719-746.
- Kielmansegg, Peter Graf (1996), »Integration und Demokratie«, in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hg.), *Europäische Integration*, Opladen, S. 47-71.
- Koopmans, Ruud/Statham, Paul (1999), »Political claims analysis: integrating protest event and political discourse approaches«, in: *Mobilization. The International Journal of Research and Theory about Social Movements, Protest and Collective Behavior*, 4, Nr. 2, S. 203-221.
- Krippendorff, Klaus (1980), *Content analysis: An introduction to its methodology*, Beverly Hills, California.
- Lerg, Winfried B./Schmolke, Michael (1995), »Die Zeitung als Quelle. Das Auswahlproblem«, in: *Relation. Medien – Gesellschaft – Geschichte*, 2, Nr. 1, S. 11-18.
- Luhmann, Niklas (1995), *Die Realität der Massenmedien*, Opladen.
- Mosher, James S./Trubek, David M. (2003), »Alternative Approaches to Governance in the EU: EU Social Policy and the European Employment Strategy«, in: *Journal of Common Market Studies*, 41, Nr. 1, S. 63-88.
- Müller, Albert (1996), »Die Zeitung. Eine Quelle der Historischen Sozialwissenschaften«, in: *Relation. Medien – Gesellschaft – Geschichte*, 3, Nr. 1, S. 45-48.
- Schulte, Bernd (2004), »Die Entwicklung der Sozialpolitik der Europäischen Union und ihr Beitrag zur Konstitutionalisierung des europäischen Sozialmodells«, in: Kaelble, Hartmut (Hg.), *Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat*, Berlin, S. 75-103.
- Trenz, Hans-Jörg (2002), *Zur Konstitution politischer Öffentlichkeit in der Europäischen Union. Zivilgesellschaftliche Subpolitik oder schaupolitische Inszenierung?*, Baden-Baden.
- Weber, Robert Philip (1990), *Basic content analysis, second edition*. Newbury Park, California.
- Zeitlin, Jonathan/Pochet, Philippe (Hg.) (2005), *The Open Method of Co-ordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Brüssel.