

## Steuerungsprobleme in der europäischen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Zur Dialektik von Mehrebenenpolitik

### 1. Zur Dialektik von Mehrebenenpolitik in der europäischen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik

Im Unterschied zu den Nationalstaaten ist Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik ein relativ junges Feld europäischer Steuerungsaktivitäten; zugleich weist es eine erhebliche Komplexität auf, die materielle Erfolge wie eine nachhaltige Verbesserung der Arbeitslosigkeit als problematisch erscheinen lassen. Dies hängt nicht nur mit den strukturellen Restriktionen einer staatlichen Intervention in die kapitalistische Ökonomie zusammen, sondern auch mit dem Umstand, dass es angesichts der institutionell gegebenen Handlungsmöglichkeiten der EU sowie auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht einfach ist, eine entsprechende Politik zu formulieren und zu implementieren. Relativ offene Strukturen wie Politiknetzwerke und weiche Formen der Steuerung sind angesichts dieser Situation am ehesten dazu geeignet, die nötige Binnenkomplexität zu erzeugen und eine problemangemessene Form der Koppelung der Ebenen und Systeme zu erlauben.

Die Europäische Union entzieht sich herkömmlichen Klassifikationen wie „Staat“ oder „Internationale Organisation“. Beide Begriffe erfassen nur Teilaspekte des Ganzen. Zudem sehen sich alle Klassifikationsversuche der EU mit dem Fehlen von historischen und systemischen Leitbildern einer supranationalen Organisationsstruktur konfrontiert. Die Charakterisierung der EU als ein politisches System „sui generis“ hat sich mittlerweile in der EU-Forschung durchgesetzt, da dieser Begriff die analytische Spannung von Einzigartigkeit und Komplexität der EU widerspiegelt. Dabei gehen verschiedene Autoren (vgl. dazu Hix 1994; auch Schumann 1996) davon aus, dass sie mit Hinweis auf die zunehmende Systemqualität der EU die bisherige Dominanz der Paradigmata aus den Internationalen Beziehungen grundsätzlich in Frage stellen, demgegenüber die komparativen Vorteile der Konzepte aus der Vergleichenden Systemforschung betonen und für eine Verbindung beider Forschungsperspektiven plädieren.

Die Europäische Union stellt sich somit als ein „Policy-Making“-System der besonderen Art dar, in dem der typische Problemverarbeitungsmodus durch den Zwang zum Konsens gekennzeichnet ist und in dem die Entscheidungsprozesse in einem politischen „Rahmen“ stattfinden, der sich als „Verbund“- oder Verflechtungssystem beschreiben lässt. Die spezifischen Formen und Konditionen der Politikformulierung und Implementation innerhalb und durch ein suprastaatliches System bedingen ein

eigenes „Muster“ der politischen Ergebnisse. Somit erscheint es politikwissenschaftlich sinnvoll, „Regieren“ in bezug auf das Gesamtsystem der Europäischen Union als „dynamisches Mehrebenensystem“ zu analysieren. Dieser Perspektive liegt die Frage nach den Bedingungen und Möglichkeiten von Regieren unabhängig von der Existenz einer zentralen Instanz und jenseits der territorialen Übereinstimmung von Herrschaftsbetroffenen und Herrschaftsbeteiligten zugrunde. Die Entgrenzung von Politik wirkt somit als Triebkraft der Entstehung neuer, nicht mehr territorial gebundener Formen von Herrschaft (Jachtenfuchs/ Kohler-Koch 1996: 21f.).

„Entgrenzung geht mit der Verringerung politischer Steuerungsfähigkeit des Staates einher, weil die Reichweite seines Handelns territorial begrenzt, die Adressaten seiner Politik aber transnational beweglich oder gar exterritorial verankert sind. Die gemeinsame Ausübung von Souveränität in der EU erweitert den Handlungsrahmen, bindet die Mitgliedstaaten der EU jedoch in komplexe Entscheidungsprozesse ein, die mit den Problemen der horizontalen Koordination in Verhandlungssystemen belastet sind“ (Jachtenfuchs/ Kohler-Koch 1996: 22)

Auch verändern sich durch die europäische Politik die strukturellen und prozeduralen Kontextbedingungen nationalen Regierens. Diese betreffen im einzelnen die Zentralisierung bzw. Dezentralisierung politisch-institutioneller Zuständigkeiten, eine Veränderung in den präferierten staatlichen Steuerungsinstrumenten, ein Wandel im Problemlösungsverhalten der staatlichen Akteure bzw. die Veränderung des Verhältnisses zwischen staatlichen Institutionen und Akteuren politischer Interessenvermittlung (vgl. dazu Héritier u.a. 1994: 20).

Die Veränderung von Staatlichkeit, die durch die Herausbildung funktionaler Teilsysteme und eine zunehmende Politikverflechtung von supranationaler Organisationsform und nationalstaatlichen Herrschaftsordnungen im dynamischen Mehrebenensystem gekennzeichnet ist, sowie deren gegenseitigen Ansprüche, die sich parallel oder konvergierend Geltung verschaffen, bewirken eine komplexe „Doppelherrschaft“ des Regierens in der Europäischen Union. Da die EU kein politisch-administratives Entscheidungssystem darstellt, welches auf hierarchische Steuerungsprinzipien zurückgreifen kann und sich einzelne Tätigkeitsfelder politischer Steuerung nicht mehr eindeutig voneinander isolieren lassen, bilden sich horizontale und vertikale Policy-Netzwerke, in denen Akteure aus unterschiedlichen Teilsystemen und über verschiedene Handlungsebenen hinweg gemeinsam versuchen, autoritativ verbindliche Entscheidungen zu treffen (vgl. Jachtenfuchs/ Kohler-Koch 1996: 23f.).

Diese Entscheidungen erfolgen in einem komplexen Interaktionszusammenhang unter den Bedingungen von Supranationalität und Intergouvernementalismus: Einerseits verfügt die EU über finanzielle Eigenmittel sowie ein für die Mitgliedstaaten verbindliches Rechtssystem und hebt sich dadurch von klassischen Internationalen Organisationen ab. Andererseits fehlen ihr Elemente klassischer Staatlichkeit, wie etwa das spezifische Sanktionsmittel der Staatsgewalt oder eine den Mitgliedstaaten

vergleichbare demokratische Legitimation. Auch ist ihre Zuständigkeit eingeschränkt, und weitere Kompetenzübertragungen bedürfen der Zustimmung der Mitgliedstaaten. In letzter Konsequenz führt dies neben „klassischen“ Interventionsformen wie regulativer und (re-) distributiver Politik auch zu neuen weichen Steuerungsinstrumenten, die sich mit Begriffen wie Kontextualisierung, Prozeduralisierung und Regionalisierung umschreiben lassen (Willke 1992; Tömmel 1998, Voelzkow 1999).

Vor dem Hintergrund der gerade skizzierten Veränderungen von Staatlichkeit in Europa und den damit einhergehenden neuen Anforderungen an das Regieren in der Europäischen Union lässt sich Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik als ein Mehrebenenphänomen charakterisieren, welches sich in einer kompetentiellen Spannungslage zwischen Supranationalität und Nationalstaatlichkeit befindet. Das heißt, Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik findet einerseits auf der Ebene der Nationalstaaten statt, andererseits wird sie zunehmend auf der supranationalen europäischen Ebene praktiziert. Dabei zeichnen sich die beiden Politikebenen durch ein erhebliches Maß an Ungleichzeitigkeit und Unterschiedlichkeit aus<sup>1</sup>. Gleichzeitig führt die wachsende Interdependenz der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitiken auf den verschiedenen Ebenen zu einer wachsenden Souveränitätsverflechtung (Leibfried 1994). Konkret bedeutet das: Die makropolitische Steuerung der nationalen Arbeitsmärkte bleibt den Mitgliedstaaten überlassen, während die Problemlösungskapazität von Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik auf europäischer Ebene im wesentlichen auf distributive Instrumente und Koordinierungsmaßnahmen beschränkt ist und darüber hinaus durch nationale Souveränitätsvorbehalten und unterschiedlichen sozialpolitischen Traditionen steuerungspolitischen Restriktionen unterliegt.

Dies ist typisch für Politikfelder unter den Bedingungen komplexer „Doppelherrschaft“ in der Europäischen Union, die folgende Merkmale aufweisen (vgl. dazu allg. Roth 1995: 186f.):

- Erstens eine Koordinierung nationaler Politiken, welche in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in der gemeinschaftlich koordinierten Beschäftigungsstrategie (bekannt auch unter „Luxemburger Prozess“) ihre Entsprechung findet.
- Zweitens die „mittelbare“ Einflussnahme auf die nationalen Politiken, in unserem Fall durch die zielgerichtete Förderung in Arbeitsmarktsegmenten (Zielgruppen und/ oder Regionen).
- Drittens, in Ergänzung zu den nationalen Politiken, die Schaffung eines Überbaus an Rechten und Regelungen, einerseits durch die Normierung eines eigenständigen Beschäftigungskapitels im „Vertrag von Amsterdam“, andererseits durch Formen einer distributiven Politik, die sowohl die Erweiterung von EU-Kompetenzen als auch die Mobilisierung von finanziellen Ressourcen beinhaltet. Diese Politik findet

---

<sup>1</sup> Vgl. dazu „Three World of Welfare Capitalism“ von Esping Andersen (1990) oder die Konzeptualisierung der „Vier Welten der Beschäftigung“ von Rehm/ Schmid (2000).

ihre Entsprechung in Form des Europäischen Sozialfonds (ESF) als originäres finanzpolitisches Instrumentarium der europäischen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik.

Charakteristisch für die europäische Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik ist somit ein „Policy-Mix“ der neben Koordinierungsmaßnahmen auch spezifische gemeinschaftliche Regelungen umfasst, das nationale Recht aber im wesentlichen unberührt lässt (Roth 1998: 91). In steuerungspolitischer Perspektive ist in den letzten Jahren zudem eine zunehmende Konzentrierung der Strukturfondsmittel auf die Förderung arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischer Maßnahmen (Stichwort: „Employability“) sowie das Abrücken von regulativen hin zu weichen dezentralen kontextabhängigen Steuerungsformen (u.a. „Benchmarking“ und „Monitoring“) zu beobachten<sup>2</sup>.

Im folgenden wird in einem kurzen Überblick die empirische Evidenz der Dialektik von Mehrebenenpolitik in der europäischen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik nachzuweisen sein. Zunächst einmal soll kurz auf die verfassungspolitische bzw. regulative Dimension europäischer Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik eingegangen werden, in einem zweiten Schritt die Steuerungsmöglichkeiten und –defizite der EU in diesem Politikfeld anhand der Strukturfondsförderung skizziert und schließlich die neuen weichen Steuerungsformen im Rahmen der gemeinschaftlich koordinierten Beschäftigungsstrategie in den Blick genommen werden.

## 2. Steuerungsmöglichkeiten und –defizite im Politikfeld

### 2.1. Europäische Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik zwischen Regulation und Distribution

Die „verfassungspolitische“ Entwicklung<sup>3</sup> dieses Politikfeldes und seine längerfristigen Auswirkungen auf die mitgliedstaatlichen Arbeitsmärkte zeigt, dass sich dieses kontinuierlich, wenn auch mit unterschiedlicher Schwerpunktsetzung, zu einem eigenständigen Politikfeld auf europäischer Ebene entwickelt hat. Bereits der EGKS-Vertrag beinhaltete Regelungen, die auf die Beseitigung der Arbeitslosigkeit ausgerichtet waren. Das in Art. 56 EGKSV geregelte Beihilfesystem zugunsten der

---

2 Der Focusierung von Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in der EU als eine ziel- und problemgruppenorientierte Strategie entspricht dem von Leibfried/ Pierson (1998) allgemein konstatierten Trend zur Individualisierung der Sozialpolitik. Zu „Employability“ ganz allgemein vgl. auch Blancke/ Roth/ Schmid (2000).

3 Charakteristisch für die Art, wie die Europäische Union sich weiterentwickelt, sind zwei Formen. Zum einen finden sich Diskussionen und Streitigkeiten um Kompetenzen im engen Zusammenhang mit Sachfragen. Zum anderen gibt es Versuche, einen umfassenderen, zunächst rechtlich nicht bindenden Rahmen für bestimmte Tätigkeitsbereiche zu fixieren, der allerdings norminterpretierenden Charakter haben kann.

Beschäftigten in der Montanindustrie kann als erstes arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitisches Instrument der Europäischen Gemeinschaft bezeichnet werden (Roth 1998: 80).

Der gemeinschaftliche „acquis communautaire“ und konkrete Zielvorstellungen europäischer Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik gründen sich im wesentlichen auf: die primärrechtlichen Normierungen im Beschäftigungskapitel des Vertrages von Amsterdam; das Weißbuch „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ vom Dezember 1993; den Beschlüssen des „Beschäftigungsgipfels“ der Staats- und Regierungschefs der EU in Essen im Jahr 1994; dem EU-Gipfel von Luxemburg im Jahre 1997, wo ein Verfahren etabliert worden ist, das eine Koordination der nationalen Beschäftigungspolitiken erlaubt; und schließlich dem Kölner Gipfel im Jahre 1999, auf dem der „Europäische Beschäftigungspakt“ verabredet worden ist.

Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik wird im Vertragswerk nicht als ein eng definiertes, ordnungspolitisches Konzept, sondern als ein Bündel von Maßnahmen verstanden, das – nach Auffassung der relevanten Akteure – der Erweiterung des Angebots an guten und sicheren Arbeitsplätzen bzw. der aktiven Förderung von arbeitsschaffenden Maßnahmen dient. Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik muss darüber hinaus den rechtlichen und institutionellen Rahmen berücksichtigen, in dem die EU aktiv werden kann (Deppe 1996: 14). Die Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus (Art. 2 EUV, Art. 2 EGV) wird im europäischen Vertragswerk als zentrale Aufgabe der EU definiert. Des weiteren eröffnet Art. 118 EGV den Mitgliedstaaten die Möglichkeit der Koordinierung ihrer Beschäftigungspolitiken. Entsprechend diesen Zielbestimmungen enthält der EGV seit Amsterdam einen neuen Titel VIII zur Beschäftigungspolitik (Art. 125-130 EGV). Art. 123 EGV schließlich definiert den Europäischen Sozialfonds als finanzpolitisches Instrument, welches helfen soll die Beschäftigungsmöglichkeiten im Binnenmarkt zu verbessern.

Schaubild 1: Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in der EU

	Beschäftigung	Arbeitsmarkt
Nachfrage	Makroökonomischer Dialog	Strukturfondsförderung
Angebot	Wirtschafts- und Währungsunion, Binnenmarkt, Wettbewerbspolitik	lokale Beschäftigungspakte, koordinierte Beschäftigungsstrategie

Bezogen auf ihre regulativen Potentiale besitzt die europäische Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik einen stark eklektischen Charakter, welcher sich auf der vertikalen Ebene durch ein hohes Maß an Fragmentierung und auf der horizontalen

Ebene durch die Komplementarität der europäischen Dimension dieses Politikfeldes und seiner nationalen Pendanten auszeichnet. Das bedeutet, dass europäische Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik sowohl ökonomisch als auch sozial- und tarifpolitisch beeinflusst wird, eng mit anderen, unterschiedlich „integrierten“ Gemeinschaftspolitiken verflochten ist und somit von deren Entwicklungen und Ergebnissen mittelbar und unmittelbar berührt wird. Darunter sind vor allem die Binnenmarkt- und Außenwirtschaftspolitiken, der monetäre Bereich und die Wirtschafts- und Währungsunion, die sektoralen Politiken (EGKS- und Agrarbereich) sowie die unterschiedlich koordinierten bzw. partiell vergemeinschafteten Bereiche der Sozial-, Forschungs- und Entwicklungs-, Industrie-, Regional-, und Strukturpolitik (Platzer 1997: 235) zu fassen. Dann finden sich in Vertrag über die Europäische Union Artikel mit beschäftigungspolitischen Inhalt an verschiedenen Stellen, besitzen diese Normierungen unterschiedliche rechtliche Verbindlichkeit und sehen spezifische Entscheidungsverfahren vor. Verstärkt wird dieser eklektische Charakter des Politikfeldes durch die Tatsache, dass seine Maßnahmen auf unterschiedlichen Ebenen ansetzen und mit verschiedenartigen Instrumenten operieren.

Eine zunehmende Verflechtung zeigt sich auch zwischen europäischer Beschäftigungspolitik und ihren nationalen Pendanten. Dies geschieht aufgrund des wachsenden Einflusses der von der EU finanzierten beschäftigungspolitischen Programme in den Mitgliedstaaten. Jedoch muß eine europäische Beschäftigungspolitik die unterschiedlichen sozialstaatlichen Traditionen mitberücksichtigen bzw. ist durch diese in ihren Entwicklungsmöglichkeiten eingeschränkt. Entstehung, Formulierung und Durchführung europäischer Beschäftigungspolitik sind daher schwierig und erfolgen unter den Bedingungen der Politikverflechtung im Mehrebenensystem der EU. Schließlich bleibt die makroökonomische Steuerung der Arbeitsmärkte in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Lediglich in Form der Strukturfonds steht der EU und insbesondere der Kommission ein effektives steuerungspolitisches Instrument zur Verfügung.

Die Kommission verfügt in Form der Strukturfonds, insbesondere des ESF, über ein distributives Instrumentarium der Politiksteuerung in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, welches sie gerade in der Phase der Agenda-Gestaltung und Politikformulierung in ihrem Sinne strategisch nutzen kann. Das Ausmaß an Festlegung von Maßnahmen und Entscheidungsprozeduren in den von der EU, insbesondere von der Kommission, geförderten Programmen und die Handlungsspielräume für Implementeure und Adressaten verweisen auf ein hohes Maß an Interventionsintensität und Programmierung. Dies belegt die Möglichkeiten der Politiksteuerung, die der EU durch die entsprechende Ausrichtung ihrer Programme zur Verfügung stehen (vgl. dazu Lang/ Naschold/ Reissert 1998). Die Kommission sichert sich dadurch einen mittelbaren Einfluß auf die mitgliedstaatlichen Arbeitsmarktpolitiken, da die einzelnen

Förderprogramme mittlerweile ein beträchtliches finanzielles Volumen erreicht haben und eine Genehmigung bzw. Nichtgenehmigung daher mit erheblichen Implikationen für den Arbeitsmarkt und die Beschäftigungslage in einzelnen Mitgliedstaaten und Regionen verbunden sein kann. Die von der Union geförderten Maßnahmen werden im Rahmen von Zielvorgaben der Strukturfonds, insbesondere des Europäischen Sozialfonds, und Gemeinschaftsinitiativen genau definiert und ihr finanzielles Volumen ist klar bestimmt.

Das hohe Maß an Fragmentierung des Politikfeld-Netzwerkes im Policy-Making verweist jedoch auch auf Steuerungsprobleme in der Europäischen Union, die ihre Ursachen im Ebenenwechsel und der Veränderung institutioneller Arrangements in der Implementationsphase hat. So verlagern sich in dieser Phase des Policy-Zyklus Steuerungsfähigkeiten von europäischer auf nationaler Ebene. Die Kommission, die den politischen Aushandlungsprozess bis in die Politikformulierungsphase dominiert hat, verliert an Handlungspotentialen. Dies führt oft zu steuerungspolitischen Restriktionen und von der Kommission nicht intendierten Wirkungen bei der Umsetzung von Programmen und Projekten durch regionale und lokale Akteure (Hannowsky 1998).

Da die Ziele der Strukturfondsförderung ebenso miteinander verflochten sind wie mit anderen nationalen und supranationalen Steuerungsstrategien und darüber hinaus auch die Ebenen und die auf ihnen agierenden Akteure im Policy-Making in ein kompliziertes, für die Beteiligten kaum noch durchschaubares Beziehungsgeflecht eingebettet sind, besteht die Gefahr multidimensionaler Politikverflechtungsfallen, in denen Akteure, Ebenen, Zielsetzungen und die zu deren Erreichung konzipierten Politiken einander auf vielfältige Weise überlagern und oft suboptimale Steuerungsstrategien hervorrufen (Roth/Schmid 2000: 22; vgl. dazu auch Hannowsky 1998).

Betrachtet man die Bedingungen unter denen politische Steuerung in der europäischen Arbeitsmarktpolitik erfolgt, so lässt sich in den letzten Jahren ein Paradigmenwechsel beobachten. Was die regulativen Potentiale in diesem Politikfeld angeht, kann zwar konstatiert werden, dass sich Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik spätestens mit der Aufnahme eines eigenen Beschäftigungskapitels in den EU-Vertrag als eigenständiges Politikfeld aus dem Kontext europäischer Sozialpolitik herausgelöst hat. Jedoch beinhaltet es aufgrund nationaler Souveränitätsvorbehalte keinerlei Regulierungskompetenzen, geschweige denn Sanktionsmöglichkeiten für die Kommission. Unumstritten ist auch, dass mit den Strukturfonds der Kommission zwar ein wirksames finanzpolitisches Instrumentarium für die europäische Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik zur Verfügung steht, welches diesem Politikfeld – auch im Vergleich mit anderen Politikfeldern der EU – eine unbestreitbare eigene Qualität gibt. Jedoch ist im Zuge der anvisierten Osterweiterung der Europäischen Union und in diesem Zusammenhang mit dem

Reformpaket „Agenda 2000“ die Entwicklung der Strukturfonds zu einem wirkungsvollen distributiven Instrumentarium ins Stocken geraten. Dies veranschaulicht die finanzielle Vorausschau der EU für die Jahre 2000 bis 2006.

Folgt man der neofunktionalistischen Logik von Lindberg/Scheingold (1970) scheint der Integrationsprozess in diesem Politikfeld sich auf ein „Equilibrium“ hin zu bewegen, was angesichts der Divergenz sozialpolitischer Leitbilder in der EU und nationaler Souveränitätsvorbehalte und dem dadurch bedingten engen integrationspolitischen Korridor in diesem Politikfeld nicht überraschend ist. Majone (1994) hat bereits auf die fehlende Akzeptanz bei den Mitgliedstaaten für distributive Kompetenzen der Europäischen Union hingewiesen. Und Tömmel (1998: 5) verweist darauf, dass bei den EU-Staaten in zunehmendem Maße auch ein Unwillen zu erkennen ist, weitere regulative Kompetenzen an die europäische Ebene zu delegieren. Die Entwicklungsperspektiven einer europäischen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik zwischen Distribution und Regulation bewegen sich somit in einem engen Rahmen und sind steuerungspolitisch begrenzt.

„Die Kommission reagiert auf diese veränderte Konstellation in der ihr eigenen Weise, d.h., sie versucht nicht, einer solchen Entwicklung mit Macht entgegenzutreten; vielmehr verlegt sie sich auf andere, erfolgversprechendere Wege und Modi des Policy-Making, die die Entscheidungsmacht des Ministerrats umgehen oder unterlaufen bzw. die der Rat kaum blockieren kann. So greift sie die Wünsche der Mitgliedstaaten nach Deregulierung auf, wendet sie aber dahingehend, dass letztendlich neue, spezifische Formen des Policy-Making sich auf der europäischen Ebene auskristallisieren.“ (Tömmel 1998: 6)

In Politikfeldern, wie der europäischen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, in denen die Europäische Union nur über eingeschränkte regulative und distributive Potentiale verfügt, werden neue weiche Steuerungsformen über eine initiierende und/bzw. koordinierende Funktion der Kommission auf den Weg gebracht, während die eigentliche Politikformulierung und Implementation den Nationalstaaten überlassen bleibt. Mit dieser Vorgehensweise wird politisches Neuland betreten. Denn es entstehen Politiken, die jenseits von regulativ und distributiv Steuerungsleistungen erbringen.

Schaubild 2: Steuerungsmodi in der europäischen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik

	Beschäftigung	Arbeitsmarkt
Nachfrage	Koordination	(Re-) Distribution
Angebot	Koordination	zielgruppenspezifische Regulation, „weiche“ Steuerung

## 2.2. Weiche Steuerung und neue Instrumente europäischer Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik

Um eine europäische Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik zur Realität zu machen, bedarf erheblicher (Reform-) Anstrengungen seitens aller Akteure. Aus politikwissenschaftlicher Frage stellt sich dabei die Frage, wo der Staat – hier die Europäische Union trotz begrenzter Problemlösungskapazität – Steuerungsleistungen erbringen kann oder muß?

In der europäischen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik kommt der Kommission als Organ, das der EU als Ganzes verpflichtet ist, eine zentrale Rolle zu. Bedingt durch ihre institutionelle Stellung ergibt sich für sie die Notwendigkeit, zwischen den Funktionsanforderungen des EU-Systems, den Interessenkonflikten unter den Mitgliedstaaten und den Bedürfnissen der EU-Bürger zu vermitteln. Der Kommission kommt zwar nur wenig reale politische Macht zu, aber ihre „Mittlerrolle“ und ihr Initiativrecht bei der Politikproduktion können als richtungsweisend für die Europäische Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik erachtet werden. Die Kommission als „Pace-Setter“ der Integration (vgl. dazu auch Roth 1995: 108ff.) gestaltete die politische Agenda Europäischer Sozialpolitik im Hinblick auf die beiden Regierungskonferenzen weitgehend autonom und ist im wesentlichen dafür verantwortlich, dass zu Ende dieses Jahrhunderts die Beschäftigungspolitik nicht nur vertraglich normiert ist, sondern sich allmählich schärfere Konturen dieses Politikfeldes auf supranationaler Ebene abzeichnen.

Erfolgreich behauptete sich die Kommission im „Luxemburg-Prozeß“ als Prozessmanagerin, indem sie beschäftigungspolitische Leitlinien vorlegte, die über quantifizierte Zielvorgaben den Druck für arbeitsmarktpolitische Reformen erhöhen sollte (vgl. Tidow 1999b: 307). Von besonderer Bedeutung sind auch die lokalen Beschäftigungspakte, bei denen die Kommission – in gewisser Hinsicht unter Umgehung der nationalen Ebene – über die Programme ihre Vorstellungen auf lokaler und regionaler Ebene implementiert. Auch treibt die Kommission ihren integrierten Ansatz und die Vorstellung eines sozialverträglichen, beschäftigungsfördernden Umbaus der politischen Ökonomien Europas konzeptionell voran (Tidow 1999a: 76) und verdichtet ihn im „Europäischen Sozial- bzw. Gesellschaftsmodell“ (vgl. dazu auch Busch u.a. 1999).

Nach der zunehmenden Festigung des Politikfeldes und in Reaktion auf die bereits ausgeführten steuerungspolitischen Restriktionen denen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik auf europäischer Ebene unterworfen ist, hat sich mit der „gemeinschaftlich koordinierten Beschäftigungsstrategie“ und den „Lokalen Beschäftigungspakten“ ein neuer konzeptioneller Ansatz herausgebildet.

Mit der in Luxemburg im November 1997 beschlossenen „europäischen Beschäftigungsstrategie“ ist ein Verfahren etabliert worden, das eine Koordination der nationalen Beschäftigungspolitiken erlaubt und auf eine bessere Integration der verschiedenen Maßnahmen und Instrumente abzielt (Bogai 1998). Inhaltlich werden seitens der Kommission vier Ziele benannt: Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit („Employability“), Entwicklung des Unternehmergeistes, Förderung der Anpassungsfähigkeit von Unternehmen und ihren Arbeitnehmern, Stärkung der Maßnahmen der Chancengleichheit. Der „Luxemburg-Prozess“ soll den Wissens- und Erfahrungsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten intensivieren und die Möglichkeit bieten, in einzelnen Mitgliedstaaten erfolgreich angewandte Modelle zu analysieren und zu vergleichen. Welche konkreten Maßnahmen im Bereich der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik scheinen zu greifen und welche nicht? Dabei lautet das Motto: Gemeinsam Fortschritte machen, indem man aus Erfolgen und Misserfolgen des anderen lernt. Dies soll es anderen EU-Staaten ermöglichen, dies Konzepte ebenfalls erfolgreich in nationale Politik umzusetzen.

Auf diese Art und Weise bildet der „Luxemburger Prozess“ ein „Turnus“-Programm mit alljährlicher Planung, Überwachung, Überprüfung und Neuanpassung. Auch wenn die koordinierte Beschäftigungsstrategie nur als ein „weiches“ Koordinationsinstrument bezeichnet werden kann, so beinhaltet sie doch positive Elemente, die auf die Konvergenz der nationalen Arbeitsmarktpolitiken durch dezentrale Kontextsteuerung abzielen. Zu nennen wären hier die im Beschäftigungskapitel geforderte Fixierung von Monitoring-Verfahren zur Beschäftigungsförderung und die entstehenden Prozesse des „Benchmarking“ und der „Profilierungskonkurrenz“. Inwieweit mit diesem Mechanismus der Koordination bzw. des „politisch inszenierten Wettbewerbs“, kombiniert mit der Möglichkeit zu Pilotprojekten, eine Institution zur Förderung von „Policy Learning“ und der Diffusion von „Best Practices“ der nationalen Wohlfahrtsstaaten in der Arbeitsmarktpolitik geschaffen wurde, muß sich in der Zukunft jedoch noch beweisen (vgl. dazu auch Heinze/ Schmid/ Strünck 1999).

Exemplarisch für weiche Steuerungsformen in der EU sind auch die Lokalen Beschäftigungspakte (Art. 129 EGV) in denen Prinzipien der Kontextualisierung, Prozeduralisierung und Regionalisierung zum Tragen kommen. Sie verfolgen das Ziel eine umfassende Partnerschaft der Regionen und Kommunen zu initiieren, um

- die beschäftigungspolitischen Schwierigkeiten, Vorstellungen und Ziele aller Akteure festzustellen;
- alle verfügbaren Ressourcen für eine Gesamtstrategie einzusetzen, die von den Akteuren getragen wird und dem Problemlösungszusammenhang entspricht und in einem regionalen oder kommunalen Beschäftigungsbündnis festgeschrieben wird;
- beschäftigungswirksame Aktionen besser bündeln und abstimmen zu können;
- beschäftigungswirksame Modellprojekte und –maßnahmen durchzuführen.

Im Zentrum der Beschäftigungspakte steht somit eine integrierte Strategie zur regionalen bzw. lokalen Beschäftigungsförderung sowie die Förderung der lokalen und regionalen Eigeninitiative zwischen sozialen, wirtschaftlichen Gruppen und der öffentlichen Verwaltung. Man könnte auch von einer selbstregulativen Strategie sprechen, da es darum geht, die Akteure vor Ort – staatliche Institutionen und gesellschaftliche Gruppen – an einen „runden Tisch“ zu bringen. Auf die klassischen Steuerungsinstrumente Geld und Recht wird hier weitgehend verzichtet und auch die Zielvorgaben sind nur vage gehalten. Statt dessen wird ebenfalls auf „Benchmarking“ und „Policy Learning“ gesetzt, also auf den stillen Zwang des guten Beispiels – freilich ohne Garantie und Erfolgskontrolle (Tidow 1999b, Cox/Schmid 1999). Auch deshalb weil die Kommission in den „Lokalen Beschäftigungspakten“ einen geeigneten institutionellen Rahmen sieht, um die anvisierten innovativen arbeitsmarktpolitischen Projekte im Rahmen der gemeinschaftlich koordinierten Beschäftigungsstrategie zu fördern.

In Form des Konzeptes „Lokale Beschäftigungspakte“ verfügt die Kommission über ein Instrument, mit dem sie aktiver in die nationalen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitiken eingreifen kann ohne die bestehenden nationalen Institutionen dieses Politikfeldes zu verändern bzw. in ihre Kompetenzen einzugreifen. Sie versucht vielmehr eine Verbesserung der Anreizstrukturen für eine aktive Arbeitsmarktpolitik sowie eine optimale Anpassung an die jeweiligen regionalen Problemlagen und endogenen Entwicklungspotentiale zu schaffen. Dabei kommt den lokalen Beschäftigungspakten eine zentrale Rolle zu, wobei sich hier vielfach Überschneidungen mit anderen Politikfeldern sowie zwischen staatlichen, marktlichen und informellen Trägern fördern (vgl. Schmid/ Roth 2000: 16).

Wie die Beispiele der „gemeinschaftlich koordinierten Beschäftigungsstrategie“ und der „lokalen Beschäftigungspakte“ zeigen, kann die Europäische Union trotz begrenzter regulativer und distributiver Potentiale unter geschickter Nutzung weicher Steuerungsinstrumente erheblichen Einfluß auf die europäische Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik ausüben. Gleichzeitig wird die Policy-Diffusion zwischen den Mitgliedstaaten gefördert und insgesamt der Ausbau solcher Politiken beschleunigt.

Schaubild 3: Steuerungsinstrumente der europäischen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik

Steuerungsinstrument	Steuerungsmodus	Ebene politischer Steuerung	Adressat
Strukturfonds	(re-) distributiv	dezentral	Problemgruppe
Beschäftigungspakte	selbstregulativ	dezentral	Problemgruppe
Koordinierte Beschäftigungsstrategie	Benchmarking/ Monitoring	zentral	Mitgliedstaat
Makroökonomischer Dialog	Koordination	zentral	Mitgliedstaat

In Anlehnung an Tömmel (1998: 12ff.) ist das neue Policy-Making in der europäischen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik durch folgende Merkmale gekennzeichnet:

1. Politische Konzepte der Kommission beruhen auf ein Minimum an Zielsetzungen und inhaltlichen Vorgaben.
2. Auf den Einsatz regulativer und distributiver Steuerungsinstrumente wird weitgehend verzichtet.
3. In einem sehr weitgesteckten Rahmen für europäische Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik wird nicht nur die Politikimplementierung, sondern auch die eigentliche Politikformulierung den betroffenen Institutionen und Akteuren der Mitgliedstaaten überlassen.
4. Es werden Verfahren („gemeinschaftlich koordinierte Beschäftigungsstrategie“) und Institutionen („lokale Beschäftigungspakte“) der Koordination eingesetzt bzw. über die Interaktion zwischen allen beteiligten Akteuren entwickelt, die vielfältige Formen der horizontalen und vertikalen Kooperation und Vernetzung stimulieren.
5. Die Durchsetzung der anvisierten Politikstrategien erfolgt schließlich auf der Grundlage indirekter und weicher Steuerungsinstrumente, wie Benchmarking, Monitoring und Policy-Learning.

### 3. Steuerungstheoretische Implikationen

Folgt man der Argumentation des Neofunktionalismus und der aktuellen Diskussion in der Policy-Forschung kann der Paradigmenwechsel in der europäischen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik weg von regulativen und distributiven Instrumenten hin zu neuen weichen Steuerungsformen, die sich mit Stichworten wie Kontextualisierung, Prozeduralisierung und Regionalisierung andeuten lassen, mit dem

relativen Versagen „klassischer“ staatlicher Steuerungsinstrumente begründet werden. Bezogen auf die regulative Politik ist in diesem Zusammenhang auf die zunehmende gesellschaftliche Komplexität und Differenzierung hinzuweisen, gegenüber der sich der traditionelle „Steuerungsstaat“ als unterkomplex erweist, während differenziertere Einzelregelungen häufig nicht sachadäquat sind. Auch im Hinblick auf die distributive Politik ist auf die zunehmende gesellschaftliche Komplexität und Diversität hinzuweisen, die kaum eine zielkonforme Allokation finanzieller Ressourcen erlaubt (vgl. Tömmel 1998: 15f.; vgl. dazu auch Braun 2000).

Die Komplexität, die die vielfältigen Bedingungen auf nationaler und supranationaler Ebene erzeugen, sind für die europäische Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik insgesamt charakteristisch. Dabei sind solche Phänomene als komplex zu betrachten, die sich gleichzeitig durch „Mannigfaltigkeit und Einheit“ auszeichnen (Luhmann 1978; vgl. auch Simon 1962). Bezogen auf die Europäische Union erhöht dies die Binnenkomplexität des Regierens im Mehrebenensystem.

Die erhöhte Binnenkomplexität im Politikfeld übt einerseits strukturell Druck aus in Richtung zur Erhöhung der Problemlösungskapazität, indem im Rahmen der europäischen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik ein stärker ausdifferenziertes, auf die Bedürfnisse der einzelnen Adressaten direkter zugeschnittenes Maßnahmenspektrum und Umsetzungsinstrumentarium entwickelt werden kann. Andererseits unter prozeduraler Perspektive hängt die Problemlösungskapazität ganz entscheidend davon ab, inwieweit es gelingt dezentrale Akteure in die jeweilig anvisierte Politikstrategie einzubinden und diese in der Lage sind eine Reihe von Problemen im nationalen, regionalen oder dezentralen Handlungszusammenhang zu lösen. Letztendlich hängt der Erfolg einer Politikimplementierung in diesem Rahmen von der Erschließung finanzieller Ressourcen, von der Mobilisierung weiterer Akteure und politischer Unterstützung, von einer gelingenden Vernetzung und insgesamt von einem erfolgreichen Management der neuen Strategie ab. (vgl. Tömmel 1998: 13ff.).

Die neuen weichen Formen politischer Steuerung in der europäischen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik werden zwar in groben Konturen der „Binnenkomplexität“ in der Europäischen Union gerechtfertigt, führen aber in der Konsequenz zu analytisch schwer fassbaren Politikformulierungs- und Implementationsstrukturen (vgl. dazu Schmid/Roth 2000). Komplexität in diesem engeren systemtheoretischen Sinne hängt von der Zahl der möglichen Relationen zwischen den Elementen ab; da aber nicht alle Elemente in einer Einheit zugleich miteinander verbunden sein können, bedarf es einer Selektion, die die Vielzahl möglicher Zustände auf einen reduziert. Problematisch ist dabei nun dreierlei:

- erstens der Mangel an politischem Konsens zwischen den Akteuren auf europäischer und mitgliedstaatlicher Ebene, der angesichts der Heterogenität von konkreten

Problemlagen, (integrationspolitischen) Interessen, sozialpolitischen Traditionen, Souveränitätsvorbehalten und Ressourcen zu Tage tritt.

- Zweitens sind noch nicht alle Hürden überwunden, wenn sich die EU durch Verträge und Gipfelbeschlüsse mehr Kompetenzen aneignet und Maßnahmen einleitet. Denn die Umsetzung in den Nationalstaaten und vor Ort erweist sich nicht selten als ein ebenso großes Problem. Das Ausmaß variiert freilich und hängt u.E. vor allem von den etablierten nationalen Implementationssystemen ab.
- Drittens unterscheiden sich die Mitgliedsländer (in horizontaler Perspektive) in den eben genannten Implementationssystemen sowie in den spezifischen Problemlagen und Restriktionen auf den nationalen Arbeitsmärkten erheblich, was die Steuerungsproblematik zusätzlich erschwert.

In diesen Überlegungen werden Probleme politischer Steuerung nicht als ein „exogen bestimmtes Nicht-Können“ des Politischen Systems (und seiner Verwaltung) bestimmt. Es geht vielmehr um Probleme politischer Steuerungsfähigkeit im Sinne „endogener“ – aber nicht unüberwindbarer – Schwierigkeiten der Politik, das Gewünschte, Gewusste und objektiv Erreichbare auch zu tun“ (Scharpf 1988: 64f.). Für politische Steuerung werden aus dieser Perspektive Probleme thematisiert (vgl. Mayntz 1987: 96f.): der Implementation, d.h. der zielkonformen Durch-/ Umsetzung von Politikinhalten, d.h. der Motive und Folgebereitschaft der Politikadressaten; schließlich des Wissens, d.h. der Kenntnis steuerungsrelevanter Wirkungszusammenhänge. Diese Strukturen schaffen politische und organisatorische Fixpunkte, die sich sowohl als Chancen wie auch als Restriktionen, als Motor für Innovation wie als Mechanismus der Blockade erweisen können (Schmid/ Roth 2000: 18).

Welche steuerungstheoretischen Implikationen zeichnen sich angesichts dieses Befundes hinsichtlich der Konzeptualisierung von Binnenkomplexität und Steuerungsmodi in diesem Politikfeld ab?

Der Binnenkomplexität der Europäischen Union im Politikfeld Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik wird dem von Braun (2000) postulierten Steuerungsparadigma vom „kooperativen Staat“ am ehesten gerecht. Angesichts der steuerungspolitischen Restriktionen regulativer und distributiver Potentiale und der Evidenz neuer „weicher“ Steuerungsformen im Politikfeld Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik kann konstatiert werden, dass sich die Modelle des „Steuerungsstaates“ des „moderierenden Staates“ und des „minimalen Staates“ über die Konstituierung von Netzwerken, als Resultat der zunehmenden Komplexität staatlichen Handelns (Mayntz 1993), sich in ihrer Interpretation von politischer Steuerung annähern und über eine doppelt indirekte Steuerungsstruktur zu einem neuen steuerungstheoretischen Paradigmata verschmelzen.

„Ganz im Sinne des minimalen Staates wird die staatliche Bürokratie abgebaut und der Marktmechanismus als Koordinationsmechanismus auch in der staatlichen Leistungsstruktur eingebaut. Die vor allem vom Modell des moderierenden Staates

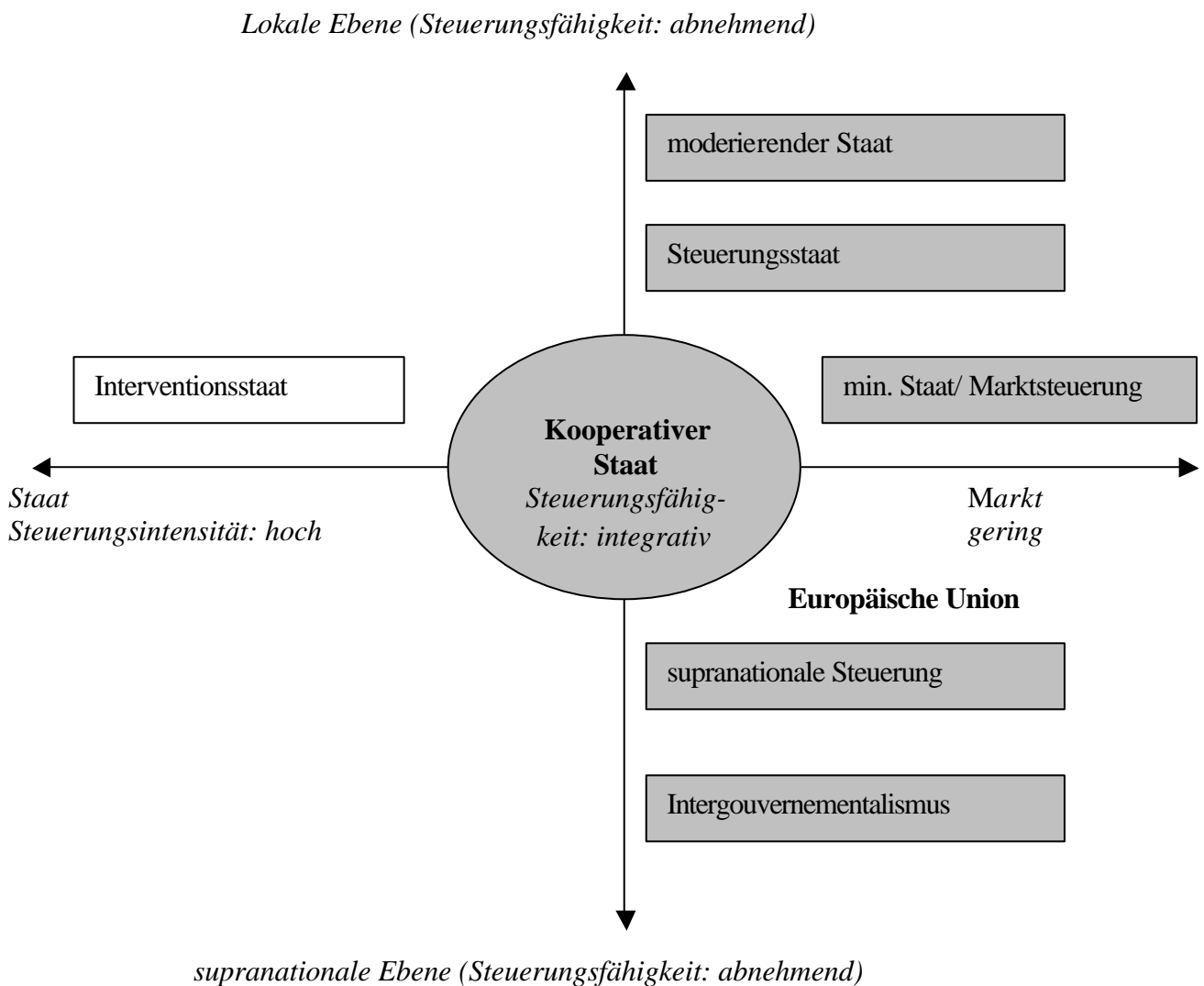
verlangte gesellschaftliche Selbstorganisation wird respektiert, zum einen in der relativen Autonomie der Netzwerke und der Beteiligung gesellschaftlicher Akteure in den Netzwerken, zum anderen in der Delegation von Leistungen und Aufgaben an quasi- und nicht-staatliche Organisationen. [...] Gemäß dem Steuerungsstaat bleibt der Staat über sein „Nervenzentrum“ aktiv und übernimmt eine orientierende Funktion in der politischen Steuerung.“ (Braun 2000: 22)

In der europäischen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik kommt der Kommission, entsprechend dem Leitbild des „Steuerungsstaates“, die Funktion zu in dem eng vorgegeben verfassungspolitischen Rahmen dieses Politikfeldes zwischen Distribution und Regulation die politische Agenda zu gestalten und zwischen den Interessen und Anforderungen der Mitgliedstaaten zu vermitteln. Dem Leitbild des „moderierenden Staates“ entsprechen die Implementationsstrukturen in Form der lokalen Beschäftigungspakte und im Rahmen der Strukturfondsförderung. Dem Leitbild des minimalen Staates folgen die Verfahren des „Monitoring“ und „Benchmarking“ im Rahmen der koordinierten gemeinschaftlichen Beschäftigungsstrategie.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Eine Affinität dieser Paradigmata und ihre Zusammenführung im Leitbild des „kooperativen Staates“ lässt sich auch zu den unterschiedlichen Steuerungstypen in den Mitgliedstaaten herstellen, sowohl in Bezug auf die Instrumentenwahl in unterschiedlichen Teilsegmenten von Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik und die generelle Schwerpunktsetzung, als auch im Hinblick auf die diachrone Entwicklung dieser Politiken.

Schaubild 4: Das Steuerungsmodell in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik – Die EU als „kooperativer“ Staat (Modifizierung von Braun 2000)



#### 4. Fazit: Was lehrt uns das?

Hinsichtlich der Konzeptualisierung von Steuerungsmodi können die neuen weichen Steuerungsmodi, wie Benchmarking und Monitoring zunächst einmal als weiteres additives Element gedeutet werden, die, angesichts nichtintendierter Effekte prozeduraler Steuerung (Stichwort: Politikverflechtungsfallen) und der Tatsache, dass unmittelbare Steuerung schwer herstellbar ist, Effizienz in der europäischen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik herstellen sollen. Diese Sichtweise ist zunächst einmal kritisch zu beurteilen, da in der Politikwissenschaft bisher noch keine empirischen Ergebnisse vorliegen, die dies belegen.

Generell können die neuen weichen Steuerungsmodi als ein neues Paradigma interpretiert werden, welches unter den Bedingungen der zunehmenden politischen Verflechtung im Mehrebenensystem der Europäischen Union einen Austausch von

Ideen und Wissen fördert und „Policy-Learning“ als neue legitime Form politischer Steuerung initiiert. Benchmarking und Monitoring wird dabei begriffen als Teil eines paradigmatischen Wandlungsprozesses, „...der sowohl kognitive als auch normative Züge trägt. Nicht Neutralität sondern Neutralisierung lautet das Prinzip des Leistungsvergleichs. Auf diese Weise wird der Erprobung und Diffusion von Ideen durchaus Vorschub geleistet, aber auch einer verführerisch simplifizierten Problem- und Zielwahrnehmung“ (Strassheim 2000: 6)

Die Aussage „Von den Besten lernen“ wird somit zum zentralen steuerungspolitischen Leitsatz. Damit rücken akteurszentrierte Theorien wie das Konzept des „Policy Lernens“ in den Blickpunkt des steuerungstheoretischen Interesses.

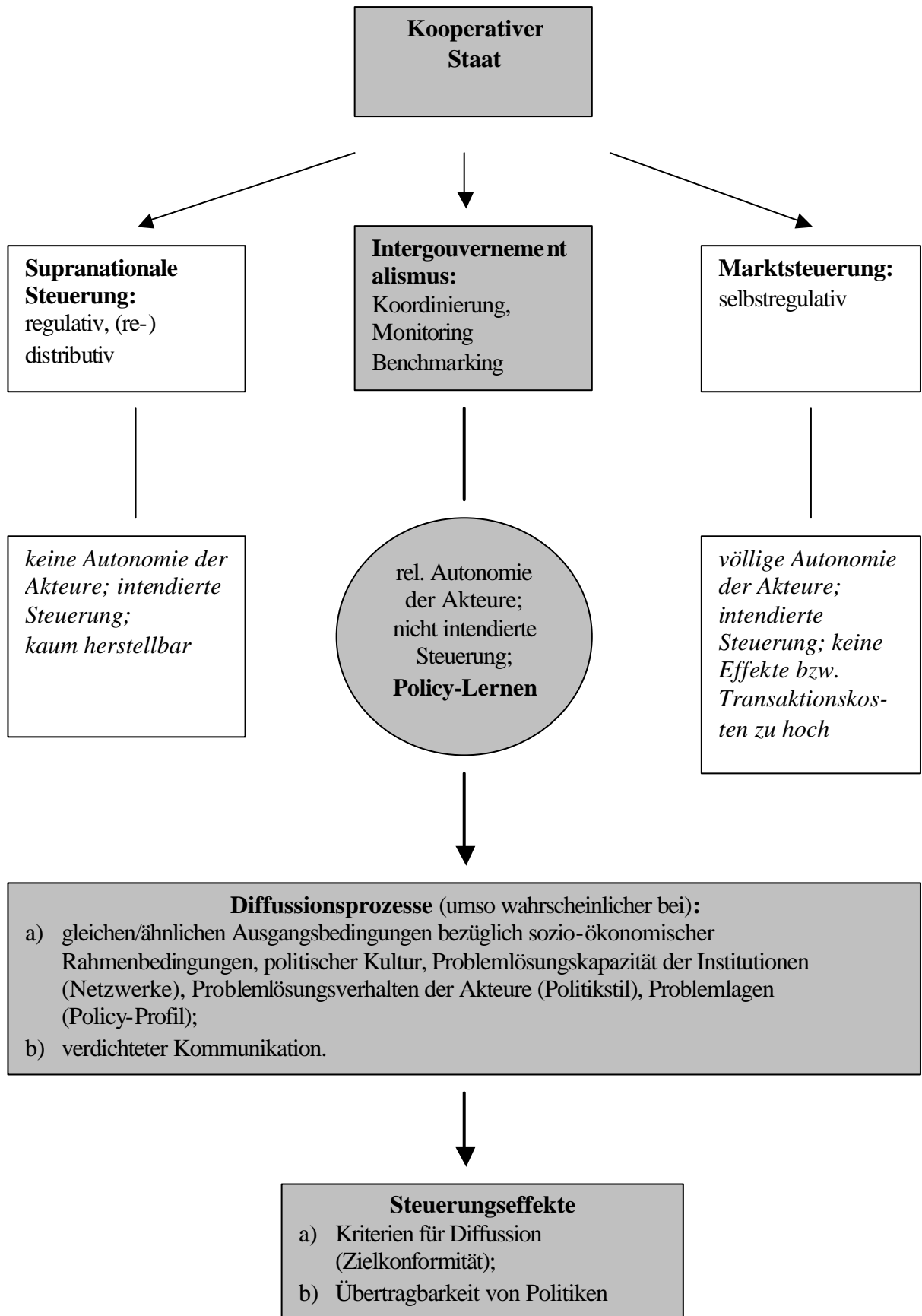
Der Advocacy-Koalition-Ansatz (vgl. dazu Sabatier 1993; Bandelow 1999) hebt darauf ab, dass Erklärungen die von einer objektiven Rationalität politischer Akteure ausgehen, nur eine sehr eingeschränkte Bedeutung haben. Gerade die Entwicklung der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in der EU zeigt, dass Befürworter und Gegner einer Steuerung in diesem Politikfeld auf supranationaler Ebene diese Debatte aus sehr unterschiedlichen Kontexten wahrnehmen. Für die Befürworter ist europäische Beschäftigungspolitik ein unverzichtbares Element des europäischen Integrationsprozess: einerseits um durch die ökonomische Integration verursachte soziale Schief lagen zu kompensieren; andererseits zur Stärkung der Legitimität des Integrationsprojekts bei den Bürgern der Europäischen Union. Gegner folgen dagegen einem neoliberalen Weltbild, in dem steuerungspolitische Aktivitäten der EU in der Beschäftigungspolitik als nicht marktkonform und damit suboptimal beurteilt werden.

Unterschiedliche Sichtweisen der Auseinandersetzung werden dadurch untermauert, dass Befürworter und Gegner sich innerhalb ihrer Gruppen in ihren Einstellungen bestätigen. Die Mitglieder beider Advocacy-Coalitions verändern ihr belief system durch die Aufnahme von Informationen und persönlichen Erfahrungen. Neue Erkenntnisse und Erfahrungen haben zwar kaum die festgefahrene Überzeugungen einzelner Politiker und Vertreter von Interessengruppen verändern können, langfristig aber die Zusammensetzung der jeweiligen Advocacy-Koalitionen neu formiert. Dieser Prozess erklärt einen großen Teil des politischen Wandels im Politikfeld europäische Beschäftigungspolitik in den neunziger Jahren. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang noch einmal in verfassungspolitischer Perspektive auf die Ausdifferenzierung des Politikfeldes Sozialpolitik und die Konstituierung eines eigenständigen Politikfeldes Beschäftigung auf supranationaler Ebene sowie in steuerungspolitischer Perspektive auf den Übergang von regulativen und distributiven Instrumenten hin zu neuen weichen Steuerungsformen die in der gemeinschaftlich koordinierten Beschäftigungsstrategie ihre Entsprechung findet.

Hieraus ergeben sich schließlich nicht nur Effekte auf die Steuerungsergebnissen im Sinne von Policy-Outputs (nicht: Outcomes z. B. im Sinne von Arbeitslosigkeit) in den europäischen Ländern sondern auch Rückkopplungs- und Lerneffekte, die aus der Spannung von Integration (Steuerung) und Variation (Komplexität) folgen.

Die Diffusionsforschung als schwächere Version des „Policy-Lernens“ impliziert dabei generell, dass durch Adaption Angleichungsprozesse stattfinden, die langfristig die Varianz zwischen Ländern in einem Politikfeld senken (vgl. J. Schmid 1990: 24ff. und 194ff.; Kern 1999) und Innovation befördern. Damit schließt die regionale Diffusionsforschung letztlich langfristig Divergenzen in einem enger gefassten Politikbereich aus und postuliert zunehmend Konvergenzprozesse, die exogene Ursachen (Interaktion und Interpenetration auf horizontaler Ebene) haben (Blancke/Schmid 1999). Dies bedeutet zugleich eine massive Relativierung der bekannten steuerungspolitischen Formen wie Regulation und Distribution.

Schaubild 5: Steuerungsstruktur im Politikfeld Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik



Dennoch muß in skeptischer Perspektive abschließend die Frage erlaubt sein, ob die neuen weichen Steuerungsinstrumente wirklich dazu geeignet sind, bessere Implementationsresultate europäischerer Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik herbeizuführen. In einem Beitrag von Knill/Lenschow (1999) wird darauf hingewiesen, dass in der Implementationsforschung generell keine Einigkeit darüber besteht, wo, wann und unter welchen Umständen neue Instrumente bessere Resultate erbringen als traditionelle Konzepte. Auch zeigt ihre Analyse institutioneller Grenzen effektiver Implementation am Beispiel der Umweltpolitik, dass neue Steuerungsinstrumente erstens teilweise ähnliche Implementationsprobleme wie traditionelle Ansätze aufweisen und zweitens keineswegs zu unmittelbar effektiver Implementation führen. Es liegt daher die Vermutung nahe, dass sich ein „gemischtes Bild aus etwas Licht und viel Schatten“ (Knill/ Lenschow: 607) in gleicher Weise für die Anwendung neuer wie alter Steuerungsformen ergeben wird.

## Literatur

- Bandelow, Nils C.* 1999: Lernende Politik: Advocacy-Koalitionen und politischer Wandel am Beispiel der Gentechnologiepolitik, Berlin.
- Blancke, Susanne / Roth, Christian / Schmid, Josef* 2000: Employability als Herausforderung für den Arbeitsmarkt. Auf dem Weg zur flexiblen Erwerbsgesellschaft. Arbeitsbericht der Akademie für Technikfolgenabschätzung Baden-Württemberg, Stuttgart.
- Blancke, Susanne / Schmid, Josef* 1999: Innovation, Variation, Diffusion: Lernende Politik im Bundesstaat, in: Schmid, Josef (Hg.), Vom Vergleich zum Lernen. Zwei Beiträge zur materiellen Föderalismusanalyse. WIP Schwerpunktheft, WIP Occasional Paper Nr. 11, Tübingen, 3-11.
- Bogai, Dieter* 1998: Arbeitsmarktpolitik in der Europäischen Union, in: WSI Mitteilungen 12/98, 845-854.
- Braun, Dietmar* 2000: Diskurse zur staatlichen Steuerung. Übersicht und Bilanz. Beitrag zur Tagung „Politische Steuerung“, 1.-3. März 2000, Stuttgart: unveröffentlichtes Manuskript.
- Busch, Klaus u.a. (Hg.)* 1999: Wege zum sozialen Frieden in Europa. Beiträge des Internationalen Kongresses in Osnabrück 11.-14- November 1998, Osnabrück.
- Cox, Robert Henry / Schmid, Josef* 1999: Reformen in westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten - Potentiale und Trends. WIP-Occasional Paper Nr. 5/1999, Tübingen.
- Deppe, Frank* 1996: Beschäftigungspolitik in der EU als neues Politikfeld im dynamischen Mehrebenensystem? Eine Studie zur europäischen Regulation der Arbeitsmarktkrise (DFG-Forschungsantrag).

- Esping-Andersen, Gösta* 1990: *The Tree Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge.
- Grosse Hüttmann, Martin* 1994: *Europäische Integration: Schrankenlose Herrschaft? Legitimität und Demokratie unter den Prämissen der Supranationalität*, Tübingen: unveröffentlichtes Manuskript (Magisterarbeit).
- Hannowsky, Dirk* 1998: *Der europäische Sozialfonds: ein wirksames Instrument zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit?*, in: *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, Nr. 4/1998, 425-442.
- Heinze, Rolf G. / Schmid, Josef / Strünck, Christoph* 1999: *Vom Wohlfahrtsstaat zum Wettbewerbsstaat. Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in den 90er Jahren*, Opladen.
- Héritier, Adrienne u.a.* 1994: *Die Veränderung von Staatlichkeit in Europa. Ein regulativer Wettbewerb: Deutschland, Großbritannien, Frankreich*, Opladen.
- Hix, Simon* 1994: *Approaches to the Study of the EC: The Challenge to Comparative Politics*, in: *West European Politics*, Vol. 17, Nr. 1, 1-30.
- Jachtenfuchs, Markus / Kohler-Koch, Beate* 1996: *Regieren im dynamischen Mehrebenensystem*, in: diess. (Hg.): *Europäische Integration*, Opladen, S. 15-44.
- Kern, Kristine* 1999: *Die Diffusion von Politikinnovationen. Umweltpolitische Innovationen im Mehrebenensystem der USA*, Opladen.
- Knill, Christoph / Lenschow, Andrea* 1999: *Neue Konzepte – alte Probleme? Die institutionellen Grenzen effektiver Implementation*, in: *PVS*, 40. Jg., H. 4, 591-617.
- Lang, Jochen / Naschold, Frieder / Reissert, Bernd* 1998: *Management der EU-Strukturpolitik. Steuerungsprobleme und Reformperspektiven*, Berlin 1998, 43.73.
- Leibfried, Stephan* 1994: *Wohlfahrtsstaatliche Perspektiven der Europäischen Union. Auf dem Weg zu positiver Souveränitätsverflechtung?* In: *Kritische Justiz* 3/94, S. 263ff.
- Leibfried, Stephan / Pierson, Paul* 1998: *Standort Europa. Sozialpolitik zwischen Nationalstaat und Europäischer Integration*, Frankfurt a.M. (Übersetzung der englischen Fassung von 1995).
- Lindberg, Leon N. / Scheingold, Stuart A.* 1970: *Europe's would be polity. Patterns of change in the European Community*, Englewood Cliffs.
- Luhmann, Niklas* 1978: *Komplexität*, in: Türk, Klaus (Hg): *Handlungssysteme*, Opladen, S. 12-37.
- Majone, Giandomenico* 1994: *The European Commission as Regulator*, in: ders (ed.), *Regulating Europe*, London, 61-79.
- Mayntz, Renate* 1987: *Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme – Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma*, in: *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft* 1/87, S. 89-110.

- Mayntz, Renate* 1993: Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen, in: Héritier, Adrienne (Hg.), Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, PVS Sonderheft Nr. 24, Opladen, 39-56.
- Platzer, Hans-Wolfgang* 1997: Beschäftigungspolitik als Herausforderung und Aufgabe der EU. Perspektiven der Regierungskonferenz, in: Hrbek, Rudolf (Hrsg.), Die Reformen der Europäischen Union. Positionen und Perspektiven anlässlich der Regierungskonferenz, Baden-Baden.
- Rehm, Philipp / Schmid, Josef* 1999: Vier Welten der Beschäftigungsförderung – eine Längsschnittanalyse arbeitsmarktpolitischer Performanz. WIP-Occasional Paper Nr. 11, Tübingen (in Vorbereitung).
- Roth, Christian* 1995: Stellenwert und Funktion von Sozialpolitik im Integrationsprozess der Europäischen Union. Bestimmungsfaktoren eines Politikfeldes auf supranationaler Ebene, Tübingen: unveröffentlichtes Manuskript (Magisterarbeit).
- Roth, Christian* 1998: Beschäftigung, in: Bergmann, Jan/ Lenz, Christofer (Hg.), Der Amsterdamer Vertrag. Eine Kommentierung der Neuerungen des EU- und EG-Vertrages, Köln, S. 73-91.
- Roth, Christian / Schmid, Josef* 2000: Multi-Level Governance in the EU-Labour Market Policy. A Conceptual Outline and Some Empirical Evidences, in: German Policy Studies, Vol. 1, Nr. 1.
- Sabatier, Paul A.* 1993: Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik, in: Héritier, Adrienne (Hg.), Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. PVS Sonderheft Nr. 24, Opladen, 116-148.
- Scharpf, Fritz W.* 1985: Die Politikverflechtungs-Falle. Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: PVS, Jg. 26, H. 4, 323-356.
- Scharpf, Fritz W.* 1988: Verhandlungssysteme, Verteilungskonflikte und Pathologien der politischen Steuerung, in: Schmidt, Manfred G. (Hrsg.), Staatstätigkeit, International und historisch vergleichende Analysen (PVS-Sonderheft 19/88), Opladen, 61-87.
- Schmid, Josef* 1990: Die CDU. Organisationsstrukturen, Politiken und Funktionsweisen einer Partei im Föderalismus, Opladen.
- Schmid, Josef* 1999: Von den Nachbarn lernen – Reflexionen über eine Grauzone zwischen Bildungsreisen und komparativen Analysen, in: WIP Occasional Papers Nr. 5, Tübingen, 2-10.
- Schmid, Josef / Roth, Christian* 2000: European Labour Market Policy and National Regimes of Implementation, in: Klemmer, Paul (ed.): Preventive Market Policy in Europe – Experiences and Learning Perspectives, Late Spring.

- Schumann, Wolfgang* 1996: Neue Wege in der Integrationstheorie. Ein policy-analytisches Modell zur Interpretation des politischen Systems der EU, Opladen 1996.
- Strassheim, Holger* 2000: Der Ruf der Sirenen – Zur Dynamik politischen Benchmarkings. Eine Analyse anhand der US-Sozialreformen. Paper für die 3. Arbeitstagung der Ad-hoc-Gruppe „Politik und Kognition“ zum Thema Politische Gestaltung in der Wissensgesellschaft, 24.-25. Februar 2000, Darmstadt.
- Simon, Herbert A.* 1962: The Architecture of Complexity, in: Proceedings of the American Philosophical Society 106, S. 467-482.
- Tidow, Stefan* 1999a: Aktive Politik oder “Passive Revolution“? Beschäftigungspolitik als neues Politikfeld in der EU, in: Zeitschrift für Sozialreform 45/1 (Januar 1999), Wiesbaden, 64-81.
- Tidow, Stefan* 1999b: Benchmarking als Leitidee. Zum Verlust des Politischen in der europäischen Perspektive, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, März 1999, S. 301-309.
- Tömmel, Ingeborg* 1998: Jenseits von regulative und distributive: Policy-Making der EU und die Transformation von Staatlichkeit, Osnabrück: unveröffentlichtes Manuskript.
- Voelzkow, Helmut* 1999: Europäische Regionalpolitik zwischen Brüssel, Bonn und den Bundesländern, in: Derlien, Hans-Ulrich/ Murswieck, Axel (Hg.): Der Politikzyklus zwischen Bonn und Brüssel, Opladen 1999, S. 105-120.
- Willke, Helmut* 1992: Ironie des Staates: Grundlinien einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaft, Frankfurt a.M.