

# Transnationales Lernen in nationalen Feldern: Der begrenzte Erfolg der Europäischen Beschäftigungsstrategie in Deutschland

Sascha Zirra und Jenny Buchkremer

Bamberg, im Juni 2006

**Bamberger Beiträge zur Europaforschung und zur internationalen Politik Nr. 1/2006**

1. Einleitung	1
2. Transnationales Lernen innerhalb der EBS	2
2.1 Policy Transfer innerhalb der EBS: Individuelles vs. Institutionelles Lernen	3
2.2 Das organisationale Feld Arbeitsmarktpolitik als Lernforum	4
3. Beschäftigungspolitik in Deutschland: Nationale Arbeitsmarktpolitik	5
3.1 Koordination innerhalb des nationalen Feldes: Lernen in den Grenzen der Arbeitsmarktpolitik	5
1.1 Die EBS als neuer Bezugsrahmen im nationalen Diskurs	6
3.2 Die Hartz-Reformen: enttäuschte Ambitionen im Feld der Arbeitsmarktpolitik	7
4. Fazit: Transnationales Lernen in nationalen Feldern - Freiwillig und Selbst-Reflexiv	10
Literatur	12

*Zusammenfassung:* Die Europäische Beschäftigungsstrategie soll die in den Mitgliedstaaten der EU anstehenden Reformen der Beschäftigungspolitik koordinieren. Angesichts der institutionellen Beharrungskraft der Beschäftigungsordnung ist es jedoch fraglich, ob diese Strategie in der Lage ist, diese nationalen Ordnungen entscheidend zu beeinflussen. Anhand des Konzepts organisationaler Felder argumentieren wir, dass die Beschäftigungspolitik in Deutschland in den Grenzen der bestehenden Arbeitsmarktpolitik umgesetzt wird. Die EBS kann dabei nicht unmittelbar die nationalen Institutionen einwirken, vielmehr wird sie von einigen Akteuren des Feldes genutzt, um als argumentative Unterstützung die Dringlichkeit von avisierten Reformen zu untermauern. Die Reformen bleiben daher weitgehend auf arbeitsmarktpolitische Maßnahmen beschränkt und versäumen wichtige Voraussetzungen für eine kohärent inklusive Beschäftigungspolitik. Viele dieser Einzelmaßnahmen sind der deutschen Beschäftigungsordnung fremd und konnten daher nicht die gewünschten Effekte erzielen. Die tatsächlichen Institutionen des Arbeitsmarktes sind beharrungskräftiger und schwieriger zu steuern, als die Reformer annahmen.

# 1. Einleitung

Die europäischen Nationalstaaten haben sehr unterschiedliche Wohlfahrts- und Beschäftigungsregime hervorgebracht. Diese Institutionen sind Ergebnis der gesellschaftlicher Kooperations- und Konfliktregulierungsmuster (vgl. Hall und Soskice 2001; Lane 1994; Scharpf 1997). Die Staaten unterscheiden sich sowohl hinsichtlich der sozialen Absicherungen, der Rolle der Sozialpartner, der Kapitalmärkte und der Ausbildungssysteme und dies hat erhebliche Auswirkungen auf die Regulierung der Arbeitsmärkte. In Anlehnung an die „drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus“ (vgl. Esping-Andersen 1999) lassen sich zumindest angelsächsische, skandinavische, kontinentaleuropäische und mediterrane Beschäftigungsregime unterscheiden (Ferrera et al. 2001) – wobei noch offen ist, ob die post-kommunistischen Staaten in Mittel- und Osteuropa eines dieser Regime übernehmen oder ein eigenständiges Muster entwickeln.

Die angelsächsischen Staaten setzten dabei auf Markt, Wettbewerb, private Vorsorge und individuelle Selbstverantwortung. Die kontinentaleuropäischen und skandinavischen Staaten bauen dagegen auf eine größere Einkommensgleichheit und Gleichheit nach Transferzahlungen. Das skandinavische Modell bietet darüber hinaus umfassende sowie qualitativ hochwertige soziale Dienstleistungen und ist bis heute stark auf Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst angewiesen. Während die skandinavischen Wohlfahrtsstaaten diese universellen Sozialleistungen vorwiegend aus Steuermitteln bestreiten, handeln die kontinentalen Wohlfahrtsstaaten nach dem Versicherungsprinzip des „pay as you go“. Diese Modelle des Wohlfahrtsstaates sind untrennbar verknüpft mit entsprechenden Stärken und Schwächen bei der Regulation des Arbeitsmarktes. Insbesondere die kontinentalen Wohlfahrtsstaaten geraten durch den erheblichen Abstand zwischen Insidern und Outsidern unter Druck. Während die Kernbeschäftigten einen hohen sozialen und arbeitsrechtlichen Schutz genießen, fällt es immer schwerer, neue Beschäftigung zu schaffen. Bei der Sicherung eines hohen Beschäftigungsniveaus sind sowohl die skandinavischen als auch die angelsächsischen Staaten weitaus erfolgreicher – wenn auch auf gänzlich verschiedenen Wegen. Das kontinentale Modell beruht hingegen auf Anreizen dem Arbeitsmarkt fern zu bleiben oder ihn frühzeitig zu verlassen, wie Frühverrentung, Kindergeld sowie lange Lehr- und Ausbildungszeiten. Doch diese Beschäftigungsordnungen geraten zunehmend unter Druck.

They suffer the Continental dilemma: as (sic!) passive labor market policies are used to take workers out of work to alleviate labor market disequilibria, the higher the social security cost pressures that in turn lead to higher labor costs and thus yet more pressure to shed labor. (Ebbinghaus 2005: 18)

Die Institutionen der Beschäftigungsordnung sind lediglich provisorische Kompromisse zwischen konfligierenden Interessen und daher prinzipiell jederzeit veränderbar (vgl. Heidenreich 2004: 208). Andererseits sind gerade die Institutionen der Arbeitsmarktregulation in Deutschland starken Beharrungskräften unterworfen. Eine intensive Einbindung der Sozialpartner, Regionen und Kommunen sowie eine moderierende Rolle des Staates in der Arbeitsmarktpolitik trugen bisher zu einem System konsensueller Konfliktregelung bei, das sich nur sehr langsam veränderte. Die neuen Herausforderungen stellen diesen traditionellen Ansatz, der auf der schrittweisen Anpassung unter Einbindung aller relevanten gesellschaftlichen Interessengruppen, beruht, jedoch zunehmend in Frage.

Deutschland hat in den letzten Jahren umfangreiche Arbeitsmarktreformen durchgeführt, die auf einen Umbau hin zu einer aktivierenden und integrativen Beschäftigungsordnung zielen. Die Maßnahmen stimmen dabei in vielerlei Hinsicht mit den Forderungen der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS) überein (vgl. Radaelli 2003: 50). Diese soll die anstehenden Reformen in den Mitgliedstaaten konzertieren und mithilfe von Benchmarkingprozessen die Kohärenz eines gemeinsamen europäischen Modells sicherstellen, ohne legislative Kompetenzen auf europäischer Ebene zu zentralisieren (vgl. Mosher and Trubek 2003). Fraglich ist allerdings, ob die EBS in der Lage ist, die kontinentalen Beschäftigungsordnungen angesichts ihrer institutionellen Beharrungsmomente grundlegend zu verändern. Während einige Autoren die nationalen Institutionen für zu stark halten, als dass die EBS diese ent-

scheidend beeinflussen könnte (vgl. Scharpf 2002; Büchs 2005), sehen andere Autoren einen kognitiven Wandel eingeleitet, der auf subtile Weise die nationalen Systeme verändern könnte (Jacobsson 2003).

Inwieweit die deutschen Arbeitsmarktreformen in Zusammenhang mit der EBS stehen ist eine zunehmend diskutierte Frage (vgl. Büchs 2005; Zeitlin 2005a). Jenseits der inhaltlichen Wahlverwandtschaft lassen sich bisher kaum Nachweise für einen kausalen Zusammenhang finden. Dies legt nahe, dass die klassischen Konzepte der Politikwissenschaft nicht ausreichen die Wirkungsweise dieser „new mode of governance“ (vgl. Héritier 2001; Radaelli 2003) zu erfassen. Über die Wirkungsweise der Instrumente dieses iterativen Benchmarkingprozesses ist bisher wenig bekannt. Es fehlt bislang eine Konzeptualisierung der nationalen Verarbeitung dieses transnationalen Prozesses, die sowohl den institutionellen Beharrungskräfte, als auch den individuellen Lernerfolgen bei den Akteuren, die an der EBS beteiligt sind, Rechnung trägt. U.E. ist es hierfür notwendig, eine dritte, intermediäre Ebene zwischen dem individuellen Lernen der Ministerialbeamten einerseits und institutioneller Veränderungen andererseits einzuführen. Diese Mesoebene bezeichnen wir als nationale organisationale Felder. Auf dieser Ebene können organisatorische Lernprozesse stattfinden – oder auch nicht. Unsere These ist, dass durch die Einbeziehung dieser intermediären Ebene erklärt werden kann, warum die EBS in Deutschland nur im Bereich der Arbeitsmarktpolitik eine Wirkung zeitigte und warum weite Teile der Arbeitsmarktreformen heute als gescheitert angesehen werden (vgl. Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland 2006).

Hierzu wird im Folgenden zunächst ein Konzept entwickelt, um die Auswirkungen der EBS auf den Wandel nationaler Institutionen zu erfassen (1). Die hierbei entwickelten Hypothesen werden drittens am Beispiel der deutschen Arbeitsmarktreformen überprüft<sup>1</sup> (2). Abschließend diskutieren wir die Auswirkungen dieses Modells auf die transnationalen Lernprozesse im Rahmen der EBS (3).

## **2. Transnationales Lernen innerhalb der EBS**

Angesichts der Herausforderungen, denen insbesondere die kontinentalen Wohlfahrtsstaaten gegenüber stehen, wurde die EBS entwickelt, um die als notwendig angesehenen Reformen auf europäischer Ebene abzustimmen. Die EBS beruht dabei auf einem iterativen Benchmarking-Prozess, in dem die Einhaltung der freiwillig eingegangenen Selbstverpflichtungen der Mitgliedstaaten jedes Jahr von allen Mitgliedstaaten gemeinsam überprüft wird (vgl. Trubek and Trubek 2005; Arrowsmith et al. 2004). Durch die EBS soll eine Diskursarena entstehen, die den Austausch von Erfahrungen mit der Reform nationaler Beschäftigungs- und Sozialpolitiken auf europäischer Ebene ermöglicht (vgl. Zeitlin 2005a). In der wissenschaftlichen Diskussion wird die EBS daher größtenteils als europäisches Forum für das Lernen zwischen Mitgliedstaaten konzeptualisiert (vgl. Hemerijck and Visser 2003; Overdest 2002; Casey and Gold 2005). Die nationale Umsetzung der Erkenntnisse, die in dieser europäischen Arena gewonnen werden, wird jedoch kaum thematisiert. Wir werden uns im Folgenden auf die nationalen Lern- und Aushandlungsarenen konzentrieren, um die Erfolge der EBS und die Widerstände gegen die nationalen Reformen besser zu verstehen.

Im Folgenden werden zunächst die bislang vorliegenden Konzepte transnationalen Lernens in der EBS nachgezeichnet und ihre jeweiligen Grenzen aufgezeigt. Dazu gehen wir auf vorliegende organisationale Lernkonzepte innerhalb der EBS ein, um anschließend Ansätze des institutionellen Lernens zu betrachten. Wir arbeiten damit die Notwendigkeit heraus, Lernen innerhalb der EBS auf einer Meso-Ebene zu konzeptualisieren, welche die europäische und die nationalen Ebenen verbindet. Im Anschluss daran schlagen wir vor, nationale organisationale Felder der Beschäftigungspolitik als eigentliche Lernarena der EBS zu analysieren. Hieraus leiten wir drei Hypothesen ab, die im nächsten Kapitel empirisch überprüft werden sollen.

## 2.1 Policy Transfer innerhalb der EBS: Individuelles vs. Institutionelles Lernen

Transnationales Lernen wird in der Regel als Lernen zwischen Nationalstaaten verstanden. Einige Autoren beziehen dabei auch individuelle Lernprozesse der beteiligten Ministerialbeamten ein (vgl. Hemerijck und Visser 2003; Jacobsson und Vifell 2004). In Anlehnung an die organisationale Entscheidungstheorie betonen sie, dass der Erfahrungsaustausch zwischen Individuen auch zu einer Erweiterung des organisatorischen Entscheidungsrepertoires beiträgt (vgl. Cyert und March 1963). Lernen erfolgt durch die Veränderung individueller Ideen und Überzeugungen “as a result of the observation and interpretation of experience” (Hemerijck und Visser 2003: 6). Jacobsson und Vifell (2004) zeigen, dass die EBS die Bildung von Netzwerk und einen regen Erfahrungsaustausch zwischen den nationalen Beamten fördert. Diese Gespräche mögen “political actors’ interpretation of their interest” (de la Porte und Pochet 2004: 73) verändern. Diese Dominanz einer kognitiven Konvergenz (vgl. Heidenreich und Bischoff 2006) reicht vielen Autoren jedoch nicht aus, um einen Erfolg der EBS zu konstatieren. So kritisieren Casey und Gold, die EBS sei bisher “at best, a learning process for a limited community of labour market technicians and experts” (Casey und Gold 2005: 37).

Der Frage nach den Ergebnissen des Lernens nimmt sich die Debatte um institutionelles Lernen an. Hier wird der Frage nach tatsächlichen institutionellen und programmatischen Veränderungen nationaler Policy nachgegangen (vgl. Zeitlin 2005a; Overdest 2002). ‘Lernen’ bedeutet in diesem Kontext “importing a concept or a strategy, leading ultimately to a greater institutional and ideational convergence” (Kröger 2004: 16). Dabei werden jedoch so unterschiedliche Themen angesprochen wie: “processes and conditions of transfer of policy goals, structures and content, policy instruments, administrative techniques, institutions, ideology, ideas, attitudes and concepts” (Büchs 2003: 37). Die Analyse dieser transnationalen Lernprozesse steht dabei noch am Anfang. Am vielversprechendsten erscheint uns der Ansatz von Ferrera und Sacchi 2005. Diese konzentrieren sich nicht auf individuelles, sondern auf institutionelles Lernen und unterscheiden dabei zwischen dem Aufbau von Evaluations- und Handlungskapazitäten, Selbstreflexionsprozessen und mimetischen Prozessen. Allerdings blenden sie die Entstehungskontexte und Auseinandersetzungen im Vorfeld der beobachteten institutionellen Veränderungen aus.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die EBS zwar zu transnationalem Lernen in einem engen Expertenkreis geführt haben mag. Allerdings werden individuelle Erkenntnisse und Lernerfolge nicht ohne weiteres in nationale Politik übersetzt. Vereinbarungen der Fachexperten müssen auf nationaler Ebene umgesetzt und angenommen werden. Nationale Politiken und institutionelle Beharrungskräfte können jedoch weitaus stärker sein als individuelle Lernerfahrungen. Damit stellt sich die Frage, ob die EBS über die Grenzen eines engen Kreises von Fachexperten hinaus wirksam ist und die Reformen der nationalen Beschäftigungsordnungen beeinflusst. Andererseits können die Ursachen von institutionellen Veränderungen nur schwer bestimmt werden. Dies verweist auf ein *methodisches Dilemma* von Wirkungsanalysen: Während Ansätze des individuellen Lernens nicht klären können, wie lernende Individuen die Beharrungskraft nationalen Institutionen überkommen, können institutionelle Ansätze bisher nicht die Prozesse beschreiben, die zu den beobachteten Veränderungen führen.

Wie bereits Hemerijck und Visser (2003) schlagen wir vor, Konzepte des organisationalen Lernens in die Debatte über transnationales Lernen einzuführen, um die Frage zu beantworten, wie die EBS die Reform nationaler Beschäftigungspolitik beeinflusst hat. Zusätzlich zu individuellen Lernprozessen sollen dabei auch organisatorische Lernprozesse erfasst werden. Dabei geht es um die Organisationen, die als Akteure im Feld der nationalen Beschäftigungspolitik in die Aushandlungsprozesse im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie einbezogen sind. Organisationales Lernen ist somit nicht einfach die Summe individuellen Lernens. Organisationale Felder sind durch eigenständige Ordnungsmuster gekennzeichnet, die den Akteuren im Feld Orientierung bieten.

## 2.2 Das organisationale Feld Arbeitsmarktpolitik als Lernforum

Die EBS soll mit Hilfe von Benchmarking-Prozessen die Ausgestaltung nationaler Reformen zur Modernisierung der Beschäftigungspolitiken auf der Grundlage gemeinsam definierter Ziele beeinflussen (Zeitlin 2005b). Die Wirkungsweise der EBS kann daher nur unter Einbeziehung der jeweiligen nationalen Beschäftigungsordnungen beurteilt werden. Gerade im Bereich der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsregime sind die jeweiligen nationalen Ordnungsvorstellungen dabei stark institutionalisiert (vgl. Streeck 1998). Sie beruhen auf nationalen, selbstständig gewachsenen Strukturen, die sich eigenlogisch und geprägt von den bisherigen Ordnungsvorstellungen entwickeln haben (vgl. Thelen 1999; North 1990). Der jeweilige nationale Entwicklungspfad ist dabei jedoch weder linear, noch vorhersehbar, noch teleologisch, der Einfluss der bestehenden Ordnungsvorstellungen ist zwar prägend, determiniert jedoch nicht die weitere Entwicklung (Thelen 2003; Pierson 2000). Externe Entwicklungen wie die Empfehlungen der EBS wirken sich daher nicht direkt auf die nationalen Beschäftigungsordnungen aus, sondern werden auf der Basis der bisherigen Ordnungsvorstellungen wahrgenommen und nach eigenen Kriterien verarbeitet.

Aus unserer Sicht konstituieren die in die nationalen Ordnungen eingebundenen Organisationen (z.B.: Ministerialverwaltung, Arbeitsagentur, Sozialpartner) ein organisationales Feld (vgl. DiMaggio und Powell 1991). Dieses Feld gründet auf Interaktionen, die nach ihrem Sinngehalt, Sanktionspotential und Machtgehalt aufeinander bezogen sind. In diesem Feld wird die nationale Beschäftigungsordnung auf nichtidentische Weise reproduziert. Dem sozialen Feld der Beschäftigungspolitik steht nicht nur die europäische Ebene als Umwelt gegenüber, vielmehr sind sie auch eingebettet in diverse nationale Umwelten, aus denen sie Legitimation beziehen und auf die ihre Entscheidungen direkt Einfluss nehmen.

Das organisationale Feld der Arbeitsmarktpolitik hat dabei in Deutschland besondere Merkmale. Einerseits ist dieses Feld stark institutionalisiert, andererseits wurde es im Laufe der Jahre mit anderen gesellschaftlichen Bereichen verkoppelt. Die Aushandlungsprozesse zwischen Ministerialbürokratie, Ländern und Kommunen, den großen Volksparteien sowie den Sozialpartnern belegen die breite gesellschaftliche Einbettung der Arbeitsmarktpolitik (Cattero 1998; Whitthall 2001). Dies hat bisher entscheidend zum Konsensmodell Deutschland beigetragen, da die Reformen nie die Folgebereitschaft der beteiligten Ministerien, Länder, Kommunen, Betriebe und Sozialpartner überforderten und damit die Wirksamkeit von Reformen sicherten. Das deutsche Feld der Arbeitsmarktpolitik war somit durch eine spezifische Kombination von Geschlossenheit und Offenheit gekennzeichnet.

Eine weitere Besonderheit dieses Feldes ist die Reichweite der Aushandlungen. Die Verhandlungen zwischen Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und dem Staat betreffen letztendlich jeden Arbeitnehmer und jeden Unternehmer (vgl. Streeck und Schmitter 1996). Die Entscheidungen, die in diesem Rahmen getroffen werden, sind daher auf ihre gesellschaftliche Akzeptanz angewiesen.

Die Europäisierung der Beschäftigungspolitik kann daher zur Lösung der involvierten organisationalen Akteure aus dem nationalen Kontext und damit zu abnehmender Akzeptanz innerhalb der nationalen Gesellschaft führen. Wenn bisher nationale Reformprojekte von allen an der Arbeitsmarktpolitik beteiligten Akteuren mitgetragen wurden und damit eins zu eins in umgesetzt wurden, können die von „Europa“ initiierten Reformen nun entweder folgenlos bleiben oder auf heftigen Widerstand stoßen. Diese Gefahr wird dabei umso größer, je mehr sie durch Hinweis auf europäische Strukturen und Entscheidungen gerechtfertigt werden, je weniger sie nationale Vorbehalte und Sonderwege beachten und je mehr bedeutsame nationale Veto-Spieler aus dem europäischen Diskurs ausgeschlossen werden. Die Kohärenz, die bisher die relative Geschlossenheit des Feldes der Arbeitsmarktpolitik und seine gleichzeitige relative Offenheit durch die Einbettung aller involvierten Akteure auf anderer gesellschaftlicher Ebene gewährleistete, stünde somit in Frage. Nur wenn sich gleichzeitig auch die gesellschaftlichen Normen und Ordnungsvorstellungen verändern, können die Reformen, die in den nationalen, von Europa beeinflussten Feldern beschlossen wurden, tatsächlich umgesetzt werden.

Diese Überlegungen können in drei Hypothesen zugespitzt werden:

- *Die EBS wird lediglich im Rahmen des bisherigen Feldes der Arbeitsmarktpolitik rezipiert und umgesetzt (Hypothese 1).* Um diese Hypothese zu überprüfen, muss die nationale Koordinierung der EBS rekonstruiert werden.
- *Die EBS entfaltet keine direkte Steuerungswirkung. Die nationalen Arbeitsmarktreformen reagieren auf nationale Problemwahrnehmungen, Diskurse und Kräfteverhältnisse. Die Akteure, die an Veränderung interessiert sind, legitimieren ihre Position jedoch durch den Verweis auf die EBS (Hypothese 2).* Um diese Hypothese zu überprüfen, müssen der Entstehungsprozess der Arbeitsmarktreformen und der Beitrag der EBS rekonstruiert werden.
- *Der europäische Einfluss auf nationale Arbeitsmarktpolitiken führt zu Spannungen zwischen den neuen und bisherigen gesellschaftlichen Ordnungsvorstellungen (Hypothese 3).* Um diese Hypothese zu überprüfen, müssen die einzelnen Reformen und ihre relativen Erfolge dargestellt werden. Hierzu wird neben eigenen Interviews auf den Anfang 2006 veröffentlichten Evaluationsbericht der Bundesregierung zu den Hartz-Reformen zurückgegriffen.<sup>2</sup>

### **3. Beschäftigungspolitik in Deutschland: Nationale Arbeitsmarktpolitik**

Die Europäische Beschäftigungsstrategie umfasst weit mehr als die klassische Arbeitsmarktpolitik in Deutschland (vgl. Heidenreich 2004). Lediglich drei der zehn Beschäftigungspolitischen Leitlinien von 2004 fallen in diesen Bereich. Die anderen befassen sich mit Familien-, Bildungs- und Steuerpolitik. Beschäftigungspolitisch erfolgreiche Staaten sind demnach jene, die viel in Bildung investieren, eine effiziente Kinderbetreuung bieten, Sozialabgaben über Steuern finanzieren und Geringverdiener steuerlich begünstigen.

Im Folgenden soll zunächst die Zusammenarbeit der nationalen Akteure im Feld der Beschäftigungspolitik skizziert werden (Hypothese 1). Dann wird auf die Entstehung der Reformen in Deutschland eingegangen (Hypothese 2). Anschließend wird am Beispiel der Reformen aufgezeigt, wo die größten Probleme in der Umsetzung bestehen (Hypothese 3).

#### **3.1 Koordination innerhalb des nationalen Feldes: Lernen in den Grenzen der Arbeitsmarktpolitik**

Es ist bezeichnend, dass die Europäische Beschäftigungsstrategie in Deutschland vor allem im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik thematisiert wird. Die Beschäftigungsstrategie wirkt vor allem über die Nationalen Aktionspläne. Diese jährlichen Berichte werden von einem Referat des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) erstellt. Es findet eine umfangreiche Abstimmung mit anderen Ressorts, den Sozialpartnern und der Arbeitsministerkonferenz der Länder, in geringem Umfang auch mit anderen Akteuren, statt. Die bedeutendsten Gespräche erfolgen dabei mit den Arbeitsmarktreferenten der Sozialpartner und mit der Arbeits- und Sozialministerkonferenz der Länder. Eine Beteiligung der Arbeitsmarktreferenten der kommunalen Spitzenverbände und den Arbeitsmarktreferenten der Fraktionsgeschäftsstellen wird aus Kapazitätsgründen kaum praktiziert (vgl. auch Büchs 2005). Innerhalb der Ministerialverwaltung erfolgt zwar eine Koordination, diese gestalten sich jedoch oft schwierig. Dieser Koordinationsprozess führt daher vor allem zu einer Verstetigung und Formalisierung der Kommunikation auf Fachebene zwischen dem BMWA und den Sozialpartnern.

Prinzipiell werden diese Abstimmungsprozesse nicht als Neuerung wahrgenommen, vielmehr betonen die Gesprächspartner die Kontinuität in welcher die Gespräche stünden. So sind es die gleichen organisationalen Akteure, die bisher im Rahmen der Bundesanstalt für Arbeit (BA), jetzt Bundesagentur, in gemeinsamen Aushandlungsprozessen die deutsche Arbeitsmarktpolitik abgestimmt hatten. Die Gespräche im Rahmen der Koordination des NAP bieten

den Sozialpartnern jedoch eine weitere Gelegenheit, sich mit dem Ministerium intensiv über die Arbeitsmarktpolitiken auszutauschen. Während mit den anderen Akteuren nur vereinzelt Kontakt besteht, gibt es für die Sozialpartner mehrere gemeinsame, auch informelle Treffen auf Ebene der Fachreferenten. In diesen Abstimmungsgesprächen wird nach Auskunft der Befragten in freundlicher Atmosphäre sehr hart um die jeweiligen Positionen gerungen. Es finden klassische Verhandlungsverfahren statt. Teil C des NAP, welcher in Deutschland die Tarifautonomie und die Sozialpartner betrifft, wird im Konsens beschlossen, jedoch nicht von den Sozialpartnern verantwortet. Immer wieder betonen die Befragten, dass sie sich nicht nur im Rahmen der Koordinierung des NAP treffen und besprechen, sondern dass es viele weitere Gelegenheiten gibt, bei denen gemeinsame Treffen stattfinden. Der Unterschied bestehe vor allem darin, dass die Gespräche zum NAP ein Forum institutionalisiert hätten, in welchem ein Austausch über die Policy der Reformen stattfindet. Allerdings wird dem keine herausragende Stellung beigemessen, es ist ein Treffen unter anderen.

Es kann also für die nationale Rezeption der EBS festgehalten werden, dass sie prozessual zu einer institutionellen Festigung der bisherigen Kommunikationsmuster beigetragen hat und keine neuen Akteure öffnend in das Feld einbezogen werden. Die Beschäftigungspolitik wird in den bisherigen Grenzen des organisationalen Feldes der deutschen Arbeitsmarktpolitik rezipiert und in einem Expertenkreis aus den involvierten Organisationen besprochen. Die nationale Konzertierung der *Beschäftigungspolitik* findet weiterhin in den Grenzen des national gewachsenen Feldes der *Arbeitsmarktpolitik* statt. Abstimmungen mit Akteuren jenseits dieses Feldes bleiben die Ausnahme. Im Gegenteil: In den Gesprächen mit den kommunalen Spitzenverbänden zeigte sich, dass während diese zuvor im ehemaligen Verwaltungsrat der BA mit in die Diskussion einbezogen waren, sie nun vorwiegend aufgrund von Selbstselektionsprozessen ausgeschlossen sind. Die hohe organisationale Kapazität, die zur Teilnahme an den europäischen Koordinierungsverfahren notwendig ist, können von ihnen nicht bereitgestellt werden. Die EBS führt somit zu einer Verringerung der Veto-Positionen, anstatt einen breiteren Kreis der Akteure im Sinne einer Beschäftigungsstrategie einzubinden.

## 1.1 Die EBS als neuer Bezugsrahmen im nationalen Diskurs

Eine wichtige Beobachtung war die zentrale Stellung der Arbeitsmarktabteilung des BMWA im nationalen Feld und in der EBS. Sie kann als der dominante Akteur im Feld angesehen werden. Gleichzeitig versteht sich diese Abteilung als „Politikberater“ und versucht, aktiv Reformen einzubringen und durchzusetzen.

Wir als Politikberater, die wir ja sind, in einem Ministerium, dann auch diese Erkenntnisse transportieren. Wir machen Berichte, wir machen Vorlagen, wir schlagen etwas vor und gestalten andererseits wiederum den Prozess in der EU mit. (Interview 3)

Bemerkenswert ist die enge Kopplung der Mitgliedschaft in europäischen Gremien und der nationalen Fachverantwortung. Erstens ist das Referat „Internationale Arbeitsmarktpolitik“ zuständig für die Koordination des NAP und somit zentraler Ansprechpartner für die Sozialpartner und anderer involvierter Akteure, zweitens ist es in den relevanten europäischen Gremien der EBS vertreten und drittens national an allen Arbeitsmarktreformen im üblichen interministeriellen Gesetzesverfahren beteiligt. Es liegt nahe, dass hier bewusst von der EBS als strategische Unterstützung der eigenen Position gebraucht gemacht wurde. Dabei wurden vom Ministerium schon lange schwelende Debatten bewusst mit den Leitlinien und Indikatoren „aufgefüttert“ und als externe, neutrale Appellationsinstanz genutzt.

Das hat z.B. nochmal bestimmte Prozesse innerhalb der Bundesagentur fokussiert [...], da hat man gesagt: da hat man sich bei der EU darauf verständigt, den Weg müssen wir jetzt einschreiten. (Interview 3)

Die Leitlinien werden dabei als Verstärker nationaler Reformdiskussionen verstanden, die den Prozess fokussieren und vorantreiben. Allerdings wird immer wieder betont, dass dies nur dann gelingen kann, wenn bereits eine nationale Diskussion um Reformvorhaben läuft.

Also zur Wirkung gibt es eine Reihe von Hinweisen: die sind ein wichtiger Verstärker. Verstärker in dem Sinne, dass sie helfen, Reformbewegungen, die in einem Mitgliedsland vorhanden sind, diese Prozesse auch voranzutreiben. Beispiel ist der Ausbau von Kinderbetreuungsmöglichkeiten. Das Thema ist natürlich nicht ganz neu, aber natürlich das ist auch ein Verstärker, wenn so was auch in den beschäftigungspolitischen Leitlinien steht. (...) Also es gibt eine Reihe von Themen wo das als Verstärker genutzt wird um zu zeigen, das wollen wir und das ist im Einklang mit der europäischen Beschäftigungsstrategie. (Interview 2)

Ein Interviewpartner bekennt ganz offen, darauf hinzuwirken, auf europäischer Ebene die Leitlinien zum einen so zu formulieren, dass sie an das nationale Feld anschlussfähig sind, zum anderen jedoch über es hinausweisen und „unterstützend“ wirken.

Die Leitlinien, Indikatoren und Empfehlungen unterstützen den nationalen Reformprozess auf jeden Fall. Wir versuchen natürlich auch die Formulierung dieser Leitlinien, Indikatoren und Empfehlungen, so zu gestalten, dass sie politisch für uns handhabbar sind und natürlich auch im Gesamtkontext hier unterstützend wirken. (Interview 5)

Auch von anderen Beteiligten wird dieser Eindruck bestätigt. So äußert eine Befragte, dass mit dem Leitlinien-Prozess *zusätzlicher* Reformdruck auf die nationalen Regierungen erzeugt werden könne.

Sie kann zusätzlich Druck erzeugen, die Notwendigkeit auch öffentlich machen, dass Reformen notwendig sind. Da gibt es ja eine ganze Menge Anforderungen, bei denen uns die Kommission auch immer wieder ins Stammbuch schreibt, bei denen wir auch sagen: da müssen wir ran. (Interview 6)<sup>3</sup>

Entsprechend haben auch die Empfehlungen der Kommission eine ähnlich unterstützende Wirkung für nationale Reformen wie die oben gemeinten Leitlinien.

Machen müssten wir das auch ohne dass uns jemand anderer das sagt. Der nationale Reformdruck ist so groß, den kann man nicht übersehen. Aber es ist ganz gut, dass auch von außen immer mal der *Spiegel* vorgehalten wird. Da haben diese Bilaterals natürlich ihren Anteil. (Interview 6)

Ebenso wie die Leitlinien werden diese Empfehlungen vom BMWA in der Diskussion auch bewusst eingesetzt, um Reformendruck schwarz auf weiß, von außen bestätigt zu bekommen und dies national als Verstärker der eigenen Position zu nutzen.

Es bleibt festzuhalten, dass die Leitlinien und Empfehlungen, sowie die EBS als ganze, in Deutschland keine Wirkung aus sich selbst heraus entfalten konnten. Sie wurden, so wird mehrfach betont, genutzt, um laufende Reformdiskussionen in eine bestimmte Richtung zu beeinflussen. Um wirken zu können, muss die EBS also auf einen national vorbereiteten Resonanzboden fallen, wird hier von den „Agenten des Wandels“ dankend aufgegriffen und als argumentative Unterstützung aktiv verwendet. *Sie dient damit im Feld als argumentativ-legitimatorische Unterstützung, als Orientierungsmodell und zur Betonung der Dringlichkeit bereits avisierter Reformen.*

### **3.2 Die Hartz-Reformen: enttäuschte Ambitionen im Feld der Arbeitsmarktpolitik**

Insbesondere das JobAqtiv Gesetz, das bereits im Jahr 2000 in Angriff genommen und 2001 verabschiedet wurde, wird in den Interviews als Nachweis für die Erfolge der Beschäftigungsstrategie herangezogen. Im Mittelpunkt stehen dabei eine intensivere Beratung und die individuelle Erarbeitung von Vermittlungsstrategien. Grundtenor des Änderungsgesetzes ist dabei die Umstellung einer passiven auf eine präventive und aktivierende Arbeitsmarktpolitik. Die ersten beiden Teile der „Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (Hartz I und II) werden dabei als eine Fortschreibung der Erfahrungen und Programme, die mit dem JobAQTIV Gesetz eingeleitet wurden, gesehen. Das Bundesministerium für Arbeit nimmt in einer Zusammenstellung der wesentlichen Inhalte des Gesetzes in der Präambel unter der Überschrift „Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik“ explizit Bezug auf die europäische Beschäftigungsstrategie (Bundesministerium für Arbeit 2001). Den größten Erfolg hat somit in Deutschland die erste Leitlinie zu *aktiver Arbeitsmarktpolitik* erfahren. Die Befragten kons-



tatieren durchweg ein Umdenken, hin zu präventiven und aktivierenden Ansätzen. Insbesondere die Förderung der Integration von Jugendlichen in den Arbeitsmarkt wird dabei von den Vertretern des Ministeriums als großer Erfolg der Beschäftigungsstrategie dargestellt.<sup>4</sup>

Auch die Entwicklung, dass man sagt, wir müssen hin zu einer stärkeren Betreuung finden, bei den Jugendlichen. Dieser Personalschlüssel, der jetzt im SGB II verankert ist: 1:75, das ist zum Beispiel auch eine Entwicklung, die in der Beschäftigungspolitik durch die EU deutlich geworden ist. (Interview 3)

Die Integration Jugendlicher in den Arbeitsmarkt spielt im Rahmen der EBS als besondere Zielgruppe eine herausragende Rolle. Die Vorstellungen von Fördern und Fordern sind hier besonders präsent. Mit der intensivierten Betreuung geht eine größere Eigenverantwortung der Jugendlichen einher, denen nun das Arbeitslosengeld vollkommen verweigert werden kann. Genau hier setzt jedoch auch das größte Defizit der nationalen Umsetzung der Beschäftigungspolitik in Arbeitsmarktpolitik ein. Während die Beschäftigungsstrategie auf ein umfassendes Konzept des „Förderns und Forderns“ zielt, kann im Feld der Arbeitsmarktpolitik vor allem das Fordern umgesetzt werden. Die Rahmung durch entsprechende fördernde Maßnahmen liegt oft nicht im Gestaltungsbereich des Feldes der Arbeitsmarktpolitik.

Wenn ich das gut finde aus Brüssel, dann bringe ich das mit und da weiß ich schon, das wird sehr, sehr schwierig, das national zu erreichen, weil da zu viele mitspielen. Und vor allen Dingen auch viele mitspielen, auf die ich keinen Einfluss mehr habe. Also auch national nicht mehr die Lufthöhe habe, wo einfach andere, eine andere Ebene zuständig ist. Schulabbrecher ist ein Beispiel. (Interview 1)<sup>5</sup>

In den Interviews wurden insbesondere die Maßnahmen zur Umsetzung der Leitlinien zu *lebenslangem Lernen und Bildung* stark problematisiert. In direktem Zusammenhang zu den Forderungen sich aktiv zu bewerben steht die Notwendigkeit zur Qualifizierung und Vermeidung von Schulabbruch bei Jugendlichen. Der Idee nach sind diese beiden Aspekte untrennbar miteinander verwoben. Die föderalen Zuständigkeiten machen es der Bundesebene jedoch hier unmöglich, Einfluss auszuüben.

Ein zweiter schwieriger Bereich sind die Maßnahmen zur *Gleichstellung der Geschlechter*. Hier hat der Bund in den letzten Jahren zwei relevante Gesetze erlassen, die wirkungslos geblieben sind: Das Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG) und die Förderung von Job-Rotation. Als Best-Practice-Länder zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf werden in den Interviews regelmäßig Schweden und Frankreich angeführt. Insbesondere in Schweden ist sowohl die Geburtenrate als auch die Erwerbsbeteiligung der Frauen deutlich höher als in Deutschland, dies wird mit den besseren Möglichkeiten der Kinderbetreuung in Zusammenhang gebracht. Hier hat der Bund in den letzten Jahren Initiativen zum *Ausbau der Kinderbetreuung* gestartet, deren Wirksamkeit jedoch auch von den Kommunen resp. Bundesländern abhängt. Insbesondere wurde im Rahmen der Agenda 2010 der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz zu einem Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG)<sup>6</sup> ausgeweitet. Bis 2010 sind die Kommunen verpflichtet, ein flächendeckendes Betreuungsangebot auch für unter Dreijährige zu schaffen. Diese Reform der Kinderbetreuung könnte einen ersten Versuch der Akteure der Arbeitsmarktpolitik darstellen, ihren Einfluss über die klassischen Grenzen ihres Feldes hinaus auszudehnen. Auffallend ist die Koppelung der durch Hartz IV eingesparten Gelder und der Verpflichtung zum Angebot von Kinderbetreuungsplätzen. Dies und der Verlauf der Gespräche legt die Vermutung nahe, dass die Initiative dazu nicht aus dem Familienministerium, sondern vielmehr aus dem Arbeitsministerium heraus erfolgte. Die Wirksamkeit der Verpflichtung ist jedoch fraglich, insbesondere da die Kommunen die veranschlagten Einsparungen bezweifeln und die Kosten der Umsetzung scheuen.

Ebenso wenig hat die *Job-Rotation* Anklang erfahren. Das Modell sieht vor, dass ein Arbeitnehmer für ein Jahr eine bezahlte Auszeit nehmen kann und sein Arbeitsplatz Stelle für diesen Zeitraum von einem Langzeitarbeitslosen übernommen wird. Bisher zeigen sich weder die Arbeitgeber noch die Arbeitnehmer interessiert (Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland 2006).

Ein ganz schlechtes Beispiel (...) war z.B. das Instrument „Job-Rotation“. Job-Rotation ist in Dänemark ein großer Erfolg, und wird noch immer mit großem Erfolg praktiziert und durchgeführt und im Zuge der Hartz-Reform ist das bei uns auch übernommen worden und ist in Deutschland ein absoluter Flop. Weil es überhaupt keine Kultur und keine innerbetrieblichen Strukturen für die Durchführung von „Job-Rotation“ gibt. (Interview 7)

Dem deutschen Karriere-Modell, das auf fachliche Beförderung qua Leistung setzt, muss diese Art des Seiteneinstieges fremd bleiben. Interesse an einem Jahr Auszeit haben vor allem Angestellte mittleren Alters in mittlerer Führungsposition. Eine Führungsposition jedoch nicht intern, durch Beförderung, zu besetzen, sondern mit einem Langzeitarbeitslosen, wird weder von der Personalführung noch von den Mitarbeitern als legitim erachtet. Zusätzlich bedeutet ein einjähriger Ausstieg für die Mehrzahl der Mitarbeiter noch immer einen Karrierebruch, den sie sich nicht leisten wollen.

In Dänemark ist Job-Rotation sehr erfolgreich. Aber es wird in Deutschland kaum genutzt. Das liegt aber wahrscheinlich auch daran, wie die Sozialpartner damit umgehen. Also, welchen Posten bekommt man, wenn man wieder zurückgeht, wie sieht das dann aus? (Interview 5)

Diese Ablehnung von Seiten der Arbeitgeber wie der Arbeitnehmer zeigt sich an der verhaltenen Resonanz bei der tarifvertraglichen wie betrieblichen Umsetzung der Regelung durch die Sozialpartner. Insbesondere für die Gewerkschaften war es wichtig, eine Aushöhlung des Tarifvertrages und wahrscheinlich einen Bruch der klassischen Karriereerwartungen ihrer Klientel zu verhindern. Aber auch die Arbeitgeber konnten sich im Interview nicht vorstellen, dieses Modell umfassend zu nutzen.

Eine weitere als gescheitert angesehene Reformmaßnahme sind die *Personal-Service-Agenturen* (PSE). Hier sollte über ein auf Langzeitarbeitslose zugeschnittenes Leiharbeitsmodell ein Übergang in Dauerbeschäftigung sichergestellt werden. Peter Hartz kündigte an, diese Maßnahme alleine werde 4,5 Millionen neue Stellen schaffen (und somit theoretisch die Arbeitslosigkeit abschaffen). Stattdessen hat die Maßnahme keinerlei Wirkung gezeigt (vgl. Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland 2006). Zum einen gibt es bereits Leiharbeitsfirmen als „zweiten Arbeitsmarkt“, die erheblich zur flexiblen Beschäftigung in Betrieben beitragen, zum anderen mussten die Zulassungen für PSE aufgrund von Befürchtungen der Gewerkschaften, die Maßnahme könne die Tarifverträge unterhöheln sehr restriktiv gestaltet werden.

Zusammenfassen lässt sich festhalten, dass die Reformen der letzten Jahre vor allem den engeren Kreis der Arbeitsmarktpolitik betreffen und kaum die komplementären, unterstützenden Bereiche berühren, die zu einer inklusiven *Beschäftigungsstrategie* notwendig sind. Lediglich im Felde der klassischen Arbeitsmarktpolitik konnten Reformen im Sinne der EBS erzielt werden. Hier sind aber die organisationalen Akteure auch eng in die Strukturen der EBS mit eingebunden. In weitere Bereiche der Beschäftigungspolitik, die in Deutschland bisher von den Akteuren der Arbeitsmarktpolitik als peripher erachtet wurden, fanden bisher kaum Reformen statt. Hier können weder der zentrale Akteur BMWA, noch die Sozialpartner, entscheidend Einfluss ausüben. Spezifische Einzel-Maßnahmen konnten in Deutschland keine Wirkung entfalten. Sowohl für Kinderbetreuung, für Job-Rotation als auch für die PSE ist in Deutschland kein institutionelles Umfeld vorhanden. Die Akteure der Arbeitsmarktpolitik haben Maßnahmen verabschiedet, die sie in anderen europäischen Systemen als erfolgreich wahrnahmen, und eins zu eins übernommen. National zeigt sich jedoch, dass diese als ‚systemfremd‘ hier nicht die erwartete Wirkung zeitigen können. Best-Practice-Konzepte im Sinne von ‚Rosinenpicken‘ muss somit als gescheitert angesehen werden. Die tatsächlichen Institutionen am Arbeitsmarkt unterliegen einer größeren Beharrungskraft und sind weniger steuerbar, als die Reformer annahmen. Man kann dies als Entfremdung gegenüber dem eigenen institutionellen Umfeld deuten, das durch die Einbettung in europäische Netzwerke forciert wurde. Hier bedürfte es jedoch eingehenderer Analyse, um diese Hypothese zu stützen.

## 4. Fazit: Transnationales Lernen in nationalen Feldern - Freiwillig und Selbst-Reflexiv

Wie sich in den Interviews zeigte, hat im Feld der Arbeitsmarktpolitik in den letzten Jahren ein Prozess des Umdenkens von einer „passiven“ hin zu einer „aktiven“ Arbeitsmarktpolitik stattgefunden. Sowohl das JobAQTIV-Gesetz, als auch die daran anschließenden Hartz-Reformen setzen auf aktivierende Maßnahmen. Eine insgesamt stimmige inklusive Beschäftigungspolitik ist jedoch, wie die Leitlinien der Beschäftigungsstrategie untermauern, auf eine Rahmung von u.a. Bildungs-, Familien- und Fiskalpolitik angewiesen. Insofern hat zwar ein radikaler Wechsel in Deutschland stattgefunden, dieser blieb jedoch auf das Feld der Arbeitsmarktpolitik beschränkt. Die Begrenztheit der Wirkung und die daraus folgenden Defizite sind den Akteuren bewusst. Die Anschlussfähigkeit der Beschäftigungsstrategie ist in Deutschland jedoch nur über die klassischen Institutionen der Arbeitsmarktpolitik denkbar. In diesem Rahmen werden sie aufgenommen und dort von an Reformen interessierten Akteuren als legitimierende Unterstützung in einer laufenden Reformdebatte genutzt. Weiter zeigte sich, dass einzelne Reformmaßnahmen, die von den Akteuren der Arbeitsmarktpolitik im Konsens verabschiedet wurden, in den tatsächlichen Institutionen des Arbeitsmarktes keinen Anklang finden. Sie sind an die bestehenden Institutionen nicht anschlussfähig. Die „Entfremdungshypothese“ konnte dabei jedoch nur andeutungsweise skizziert werden, dies bedarf weiterer Überprüfung. Dennoch hat sich das auf nationale Felder aufbauende Lernmodell als erklärungskräftig erwiesen und wirft unseres Erachtens einen neuen Blick auf das Lernen im Rahmen der OMK.

Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik bleibt weiterhin eine politische Angelegenheit der Nationalstaaten. Die Lernangebote der OMK-Prozesse stellen die nationale Souveränität der Politikgestaltung nicht in Frage. Zwar wird ein Forum institutionalisiert, über das Ideen ausgetauscht werden können. Die Ziele und die Gesamteinbettung der einzelnen Maßnahme müssen aber weiterhin national entschieden werden.

Es ist gut, dass ich weiß, wie's in Frankreich läuft oder in Großbritannien. Da kann ich auch immer nachfragen, die Kommunikation ist auch mit den Kollegen, das ist ausgezeichnet. Das macht total Spaß. Aber die Grundfragen, wie organisiere ich die Politik, das muss jeder bei sich selbst klären und das ist oft auch Macht der Gewohnheit. (...) Und wenn ich dann die Kollegen da frage, wird das übertragbar sein, ich denke eher nicht, das ist ja auch ein Gesamtwerk. (Interview 5)

Es hat sich gezeigt, dass Maßnahmen, die dies nicht beherzigen, auf den Arbeitsmarkt keinerlei Auswirkungen haben. Die Akteure sehen zwar einen Mehrwert in den europäischen Foren, schätzen die Steuerungswirkung hin zu einem einheitlichen Sozialmodell jedoch als gering ein. Sowohl die Problemlagen als auch der nationale Kontext seien jeweils so verschieden, dass es keine eins zu eins Übertragung zwischen den nationalen Systemen geben könne.

Aber das ist nicht wie eine Blaupause. Das geht ja auch nicht vor dem Hintergrund, dass (...) wir andere Sozialsysteme und Steuersysteme haben und wir haben auch unterschiedliche Mismatch-Probleme am Arbeitsmarkt. In anderen Ländern ist das Thema Jugendarbeitslosigkeit noch viel schwieriger als bei uns weil das ganze Thema Ausbildung dort ganz anders läuft. Also so hat jedes Land natürlich seine Spezifika. Man kann nicht einfach sagen das übertragen wir jetzt und das funktioniert dann ebenso gut wie dort. (Interview 6)

Die tatsächlichen Institutionen sind beherrschungskräftiger als die Interaktion im politischen Feld. Befürchtungen, es könne zu einer „subtilen Transformation“ hin zu einem (so genannten ‚neo-liberalen‘) Europäischen Sozialmodell kommen (Jacobsson 2003) sind ebenso übertrieben wie die Forderungen nach einer Begrenzung des Erfahrungsaustausches auf „Wohlfahrtsstaat-Familien“ (Scharpf 2002). Arbeitsmarktpolitik bleibt weiterhin eine nationale Angelegenheit. Dessen sind sich die politischen Akteure durchaus bewusst.

Nein, wird es nicht geben. Es wird weiterhin sehr unterschiedliche nationale Modelle geben. Das hat auch was mit Traditionen zu tun. Ich denke mal, es wäre auch Unsinn, wenn wir versuchen würden, wir hätten das ja auch schon am Beispiel (...) der Privatisierung von Arbeitsvermittlung. Es ist in Deutsch-

land ein Misserfolg. Wir haben kein Monopol, alles ist frei und keiner will es machen. Es gibt keine Tradition, man kann keinen wirtschaftlichen Erfolg daraus ziehen. Das ist im Vereinigten Königreich oder in der Schweiz ganz anders. (...) Die sind aber nicht kopierbar, weil Traditionen ganz anders sind. (Interview 7)

Es kann demzufolge nicht eine gute Lösung (Best-Practice) geben, die in jedem Land funktioniert. Vielmehr müssen, um die Wirkungen zu verstehen, die nationalen Besonderheiten beachtet werden. Es bedarf demnach auch in den Augen der Akteure einer nationalen Kontextualisierung der Reformpolitiken in zwei Richtungen: Dem Zusammenhang im Ursprungsland und der Anschlussfähigkeit in Deutschland.

Ich würde mir halt wünschen, dass man sich wirklich etwas intensiver mit anderen Ländern und Politikansätzen auseinandersetzt. Dies nicht auf diese kurzfristige Art und Weise macht und nur einzelne Maßnahmen aus einem Gesamtkonzept herausgreift. Zum Kündigungsschutz wurde uns früher z.B. gesagt: ‚Dänemark hat ein sehr flexibles System, so gut wie kein Kündigungsschutz und deswegen ist Dänemark, was die Arbeitslosigkeit betrifft auch so erfolgreich‘. Wenn Sie sich in Dänemark aber mal genau umschauen, sehen sie dass die da zwar einen rudimentären Kündigungsschutz haben, aber ein sehr ausgeprägtes Förderungssystem. Das heißt, die sind dann abgesichert bis zu fünf Jahren. So dass sie sich auch etwas leichter in so eine arbeitsrechtliche Unsicherheit begeben. Weil sie eine sehr hohe Absicherung haben, wo das Arbeitslosengeld bis zu 90% des letzten Gehaltes beträgt. (Interview 5)

Dies bedeutet nicht, dass die EBS nutzlos ist, jedoch kann sie nur so viel erreichen, wie der jeweilige Mitgliedstaat für sich selbst daraus macht. Die EBS beruht auf freiwilliger Angleichung der Maßnahmen, freiwilliger Selbst-Verpflichtung gegenüber den gemeinsam beschlossenen Zielen und der Bereitschaft, Erfahrungen, gute Beispiele und Wissen zu teilen und anzunehmen. Die Methode baut auf freiwillige Vereinbarungen der Mitgliedstaaten anstatt rechtlicher, sanktionsbewährter Regulierung (cf. Eberlein und Kerwer 2004). Daher liegt die Verantwortlichkeit für das Gelingen der Strategie und für nationale Reformen bei den Mitgliedstaaten, nicht bei der EU. Zusätzlicher Verantwortungs-Druck mag dazu dienen, das transnationale Lernen voran zu bringen (vgl. de la Porte et al. 2001), aber in der EBS geht es um gegenseitiges Lernen, nicht um Lehren; kein Mitgliedstaat kann dazu verpflichtet werden zu lernen.

Die Methode an sich? Für exzellent! Wenn sich alle drüber einig sind, dass dieses Feld kein Politikfeld ist, in dem die Rechtsetzung durch die Kommission erfolgt - das wäre natürlich effektiver für die Kommission, ob es für die einzelnen Nationalstaaten wünschenswert ist, steht auf einem anderen Blatt - also das will man ja nicht. Auf der anderen Seite gibt diese Methode die Möglichkeit, sich ständig mit anderen Ländern zu „benchmarken“. (...) Und man kriegt dadurch alljährlich einen Spiegel vorgehalten, wie man insgesamt im europäischen Kontext dasteht, und das führt schon zu Reaktionen und zu Veränderungsprozessen, die auf mittlere Sicht ganz schön Wirkung entfalten. (Interview 7)

Die Institutionalisierung dieser gegenseitigen Wahrnehmung und Beachtung spiegelt den Grundgedanken der reflexiven Moderne wider. Die Akteure im Nationalstaat werden sich durch die EBS nicht nur der Wettbewerbsvorteile ihrer Nachbarn bewusst, allem voran erfahren sie etwas über die komparativen Vor- und Nachteile der eigenen Ordnung; im Wettbewerb und Vergleich mit anderen werden sie sich selbst bewusster. Dieses Lernen im Wettbewerb steht dabei in einer langen europäischen Tradition. Es war einer der Gründe für den Erfolg der europäischen Zivilisation. Über ein Jahrtausend war Europa gekennzeichnet durch kleine Räume, in denen sich ökonomische und politische Macht nicht in einem Hegemonie-Zentrum konzentrieren konnte. In dieser relativ stabilen polyzentrischen Ordnung unterstützte der Wettbewerb die gegenseitige Einschätzung und die Übernahme von guten Praktiken. Dieses Erbe des gegenseitigen Lernens, kombiniert mit wissenschaftlichen Methoden des Vergleichs, könnten einen wichtigen Vorteil in einer globalisierten, wettbewerbsorientierten Welt darstellen. Den Herausforderungen und Veränderungen, denen die Europäischen Wohlfahrtsstaaten sich gegenüber sehen, könnte daher am besten mit diesem institutionalisierten Verfahren des wettbewerbsorientierten Lernens zwischen autonomen, organisationalen Feldern begegnet werden.

## Literatur

- Arrowsmith, James, Keith Sisson and Paul Marginson 2004. What can 'benchmarking' offer the open method of co-ordination? *Journal of European Public Policy* 11, S. 311-328.
- Bundesministerium für Arbeit 2001. *Wesentliche Inhalte des Job-AQTIV-Gesetzes*. Pressestelle. 30.11.2001, [http://bmgs.bund.de/deu/pm/pm\\_bma\\_2001/index\\_1000.php](http://bmgs.bund.de/deu/pm/pm_bma_2001/index_1000.php) Stand: 07.11.2005.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2004. *Das Tagesbetreuungs- ausbaugesetz (TAG)*, Berlin <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/Tagesbetreuungsbaugesetz-TAG,property=pdf,bereich=rwb=true.pdf> Stand: 07.11.2005.
- Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland 2006, *Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Bericht 2005 der Bundesregierung zur Wirkung der Umsetzung der Vorschläge der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*, Berlin.
- Büchs, Milena 2003. Methodological and conceptual issues in researching the Open Method of Co-ordination. In L. Hantrais (Hg.) *Researching the European Social Model from a Comparative Perspective. Cross-National Research Papers, Seventh Series: European Cross-National Research and Policy*, Loughborough, <http://www.xnat.org.uk/> S.31-41.
- Büchs, Milena 2005. *Dilemmas of post-regulatory European social policy co-ordination. The European Employment Strategy in Germany and the United Kingdom Dilemmas of post-regulatory European social policy co-ordination*, Berlin.
- Casey, Bernard and Michael Gold 2005. Peer review of labour market programmes in the European Union: what can countries really learn from one another? *Journal of European Social Policy* 12. S. 23-43.
- Cattero, Bruno (Hg.) 1998. *Modell Deutschland - Modell Europa. Probleme, Perspektiven*, Opladen, Leske und Budrich.
- Cyert, Richard M. und James G. March 1963. *A behavioral theory of the firm*. Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall.
- de la Porte, Caroline und Philippe Pochet 2004. The European Employment Strategy. *Journal of European Social Policy* 14. S. 71-78.
- de la Porte, Caroline, Philippe Pochet and Graham Room 2001. Social benchmarking, policy making and new governance in the EU. *Journal of European Social Policy* 11. S. 291-307.
- DiMaggio, Paul J. und Walter W. Powell 1991. The Ironcage Revisited: Institutional Isomorphism an Collective Rationality in Organizational Fields. In: Walter W. Powell and DiMaggio, Paul J. (Hg.). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago, University of Chicago Press. S. 63-82.
- Ebbinghaus, Bernhard 2005. *Can Path Dependence Explain Institutional Change? Two Approaches Applied to Welfare State Reform*. MPIfG Discussion Paper.
- Eberlein, Burkart und Dieter Kerwer 2004. New Governance in the European Union: A Theoretical Perspective. *Journal of Common Market Studies* 42. S. 121-142.
- Esping-Andersen, Gøsta 1999. *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford, Oxford University Press.
- Ferrera, Maurizio und Stefano Sacchi 2005. The Open Method of Co-ordination and National Institutional Capabilities: The Italian Case. In: Jonathan Zeitlin und Philipp Pochet (Hg) *The Open Method of Co-ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Brussels, P.I.E.-Peter Lang. S. 137-172.
- Ferrera, Maurizio, Anton Hemerijck und Martin Rhodes 2001. *The Future of Social Europe. Recasting Work and Welfare in the New Economy*, Oeiras, Celta.
- Giddens, Anthony 1984. *The Constitution of Society*. Cambridge, Polity Press.

- Hall, Peter A. und David Soskice 2001. *Varieties of Capitalism*, Oxford, Oxford University Press.
- Heidenreich, Martin und Gabriele Bischoff 2006. The Open Method of Coordination. A way to the Europeanization of social and employment policies? *Journal of Common Market Studies*, in print.
- Heidenreich, Martin 2004. Beschäftigungsordnungen zwischen Exklusion und Inklusion. Arbeitsmarktregulierende Institutionen im internationalen Vergleich. *Zeitschrift für Soziologie* 33. S. 206-227.
- Hemerijck, Anton und Jelle Visser 2003. *Policy Learning in European Welfare States*, unpublished manuscript, Universities of Leyden and Amsterdam.
- Hemerijck, Anton 2002. The Self-transformation of the European Social Model(s), In Gøsta Esping-Andersen (Hg.) *Why we need a new Welfare-State*. Oxford, Oxford University Press. S.173-214.
- Hodson, Dermot und Imelda Maher 2001. The Open Method as a New Mode of Governance. *Journal of Common Market Studies* 39. S. 719-746.
- Héritier, Adrienne 2001. *New Modes Of Governance in Europe: Policy-Making without Legislating?* Max Planck Project Group, Preprint 2001/14, Bonn.
- Jacobsson, Kerstin und Åsa Vifell 2004. Towards Deliberative Supranationalism? Analysing the role of committees in soft co-ordination. In: Linsenmann, Ingo, Christoph O. Meyer und Wolfgang Wessels (Hg.). *EU Economic Governance: The Balance Sheet of Economic Policy Coordination*. Palgrave, Macmillan.  
([http://www.govcor.org/data/20040211120945\\_CHAPTER10\\_Analysing\\_the\\_role\\_of\\_committees.pdf](http://www.govcor.org/data/20040211120945_CHAPTER10_Analysing_the_role_of_committees.pdf) 23.03.2006)
- Jacobsson, Kerstin 2003. Soft regulation and the subtle transformation of states: the case of EU employment policy. *Journal of European Social Policy* 15. S. 355-370.
- Kröger, Sandra 2004. 'Let's talk about it' - *Theorizing the OMC (inclusion) in light of its real life application*. Public Policies in Europe, Institute d'Études Politiques Jean Monnet chair, Paris.
- Lane, Christl 1994. Industrial Order and the Transformation of Industrial Relations. In: R. Hyman and A. Ferner (Hg.). *New Frontiers in European Industrial Relations*. Oxford, Blackwell. S.167-195.
- North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Overdest, Christine 2002. *The Open Method of Coordination, New Governance, & Learning: Towards a Research Agenda*. New Governance Project Working Paper.
- Pierson, Paul 2000. The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change. *Governance* 13. S. 475-499.
- Radaelli, Claudio M. 2003. *The Open Method of Coordination: A new governance architecture for the European Union?* Sieps-Report 1/2003.
- Scharpf, Fritz W. 2002. The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity. *Journal of Common Market Studies* 40. S. 645-670.
- Scharpf, Fritz W. 1997. *Employment and the Welfare State: A Continental Dilemma*. MPIfG Working Paper, Köln.
- Streeck, Wolfgang und Philippe C. Schmitter 1996. Gemeinschaft, Markt, Staat - und Verbände? Der mögliche Beitrag von privaten Interessenregierungen zu sozialer Ordnung. In: Patrick Kenis und Volker Schneider (Hg.). *Organisation und Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik*. Frankfurt a.M./ New York, Campus. S. 123-164.
- Streeck, Wolfgang 1998. Vom Binnenmarkt zum Bundesstaat? Überlegungen zur politischen Ökonomie der europäischen Sozialpolitik. In: Stephan Leibfried und Paul Pierson (Hg.) *Standort Europa. Sozialpolitik zwischen Nationalstaat und Europäischer Integration*, Frankfurt a.M., S. 369-421.
- Thelen, Kathleen 1999. Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual Review of Political Science* 2. S. 369-404.

- Thelen, Kathleen 2003. How Institutions Evolve: Insights from Comparative-Historical Analysis. In: James Mahoney and Rueschemeyer, Dietrich (Hg.). *Comparative-Historical Analysis: Innovations in Theory and Method*. Cambridge, New York, Cambridge University Press.
- Trubek, David M. und Louise G. Trubek 2005. The Open Method of Coordination and the Debate over 'Hard' and 'Soft' Law. In: Jonathan Zeitlin, Philippe Pochet und Lars Magnusson (Hg.) *The Open Method of Coordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*. Brussels, PIE Peter Lang.
- Whitthall, Michael 2001. Modell Deutschland: Regulating the Future? In: Frederik Mispelblom Beyer, Christer Thörnqvist und Steve Jefferys (eds) *European Working Lives. Continuities and Change in management and Industrial Relations in France, Scandinavia and the UK*. Cheltenham, Northampton, Edward-Elgar. S. 115-112.
- Zeitlin, Jonathan 2005a. *Social Europe and Experimentalist Governance*. European Governance Papers.
- Zeitlin, Jonathan 2005b. Conclusion: The Open Method of Coordination in Action: Theoretical Promise, Empirical Realities, Reform Strategy. In: Jonathan Zeitlin, Philippe Pochet, Lars Magnusson (Hg) *The Open Method of Coordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*. Brüssel, Peter Lang. S. 447-503

---

<sup>1</sup> Diese Untersuchung beruht auf 18 Interviews mit Vertretern der Bundesregierung, der Arbeitsagentur, den Ländern, den Sozialpartnern, den kommunalen Spitzenverbänden und den parlamentarischen Geschäftsstellen im Rahmen des DFG Projektes „Die Offene Methode der Koordinierung“ an der Otto-Friedrich-Universität Bamberg im Herbst 2005 und spiegeln den Stand vor dem Regierungswechsel. Nach unserer Erkenntnis hat dieser die Zuständigkeit jedoch nichts wesentliches geändert. Veränderungen sind im Zuge der Neuausrichtung der Lissabon-Strategie und der Erstellung von Nationalen Reformplänen zu erwarten, dazu liegen jedoch noch keine konkreten Ergebnisse vor.

<sup>2</sup> Interessanterweise kann dieser Evaluationsbericht selbst als Ausfluss der EBS gedeutet werden. In den Interviews wurde immer wieder betont, dass die Evaluationspflichten im Rahmen der EBS erst zum Ausbau nationaler Evaluationssysteme führte (cf. as well Zeitlin 2005a).

<sup>3</sup> Mit „öffentlichen machen“ meinte die Befragte übrigens, wie sich im Interview zeigt die beteiligten Akteure im Feld: die befassten Ministerien und die Fachreferenten bei den Sozialpartnern, nicht die „gesamtgesellschaftliche Öffentlichkeit“. Ein Muster, das sich in mehreren Interviews zeigte.

<sup>4</sup> So war eines der Erfolgsbeispiele das Jugendsofortprogramm (JUMP). Es existierte bereits vor dem JobAQTIV Gesetz und war eine Reaktion der sozialdemokratischen Regierung auf Reformen und Erfolge in Frankreich und Großbritannien. Es floss dann in das Reformpaket des JobAQTIV-Gesetzes mit ein und mündete schließlich in einem im Rahmen der Hartz-Reformen festgeschriebenen Betreuungsschlüssel für Jugendliche Bewerber im SGBII.

<sup>5</sup> Auch hier zeigt sich die strategisch-machtorientierte Argumentationsweise vieler Akteure im Feld: Möglichst wenige Veto-Positionen, eigene Lufthoheit, eigene Einflussphären (des zentralen Akteurs).

<sup>6</sup> Am 1. Januar 2005 trat ein Gesetz mit dem Namen Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG) in Kraft. Hierin wird der seit 1996 bestehende Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz ausgeweitet und die Verpflichtung der Kommunen konkretisiert. Bis 2010 sind die Kommunen verpflichtet, ein flächendeckendes Betreuungsangebot für unter Dreijährige zu schaffen. Die gesetzliche Regelung sieht vor, ab 2005 die Zahl der Krippenplätze vor allem in Westdeutschland von jetzt 60.000 um 230.000 neue Angebote zu erhöhen (vgl. Bundesministerium für Familie 2004). In der Gesetzesbegründung wird ausdrücklich auf den Zusammenhang mit den Hartz-Reformen hingewiesen. Von den erwarteten Einsparungen von jährlich 2,5 Milliarden Euro sollen die Kommunen 1,5 Milliarden auf den Ausbau von Kinderbetreuungsangeboten verwenden. Da die Einsparungen jedoch voraussichtlich nicht erreicht werden und die Kommunen ohnehin oft überschuldet sind, steht diese Verwendung in Frage.