

Forschungsprojekt

Die Offene Methode der Koordinierung. Ein Weg zur Modernisierung nationaler Beschäftigungs- und Sozialpolitiken?

Antragsteller: Prof. Dr. Martin Heidenreich

Forschungsförderer: Deutsche Forschungsgemeinschaft

Stand: Juli 2004

Laufzeit: 2005-2007 (zwei Jahre)

1. Zusammenfassung

Wesentliche Rahmenbedingungen einer europäischen Sozialpolitik sind der Vorrang wirtschaftlicher Integrationsprojekte, die Mehrebenenstruktur der EU und die Vielfalt der wohlfahrtsstaatlichen Systeme in Europa. Eine europaweit einheitliche Sozialpolitik ist daher weder möglich noch wünschenswert. Durch die Osterweiterung, die stärkere Öffnung nationaler Wirtschaftsräume und die politische Vertiefung der EU steigen allerdings die Anforderungen an eine koordinierte Modernisierung der nationalen Systeme sozialer Sicherung. Hierzu kann die offene Methode der Koordinierung (OMK) einen Beitrag leisten.

In der Diskussion werden zahlreiche mögliche Vorteile dieses Verfahrens hervorgehoben: Die Beteiligung nichtstaatlicher Akteure, die verbesserte Abstimmung zwischen regionalen, nationalen und europäischen Akteuren, die Chance wechselseitigen Lernens trotz Berücksichtigung der nationaler Vielfalt. Empirisch wurde dies bisher jedoch noch kaum überprüft. In dem hier vorgeschlagenen Projekt soll diese Lücke durch die empirische Untersuchung der Europäischen Beschäftigungsstrategie und der Eingliederungspolitik in Italien, Frankreich und Deutschland geschlossen werden. Hierbei soll die These überprüft werden, dass die OMK trotz der Beharrungsmomente nationaler Ordnungen – die in den betrachteten konservativen Wohlfahrtsstaaten besonders ausgeprägt sind - einen Beitrag zur pfadabhängigen Modernisierung nationaler Beschäftigungs- und Sozialpolitiken leisten kann.

2. Stand der Forschung, eigene Vorarbeiten

2.1 Stand der Forschung

Die Stärken der europäischen Gesellschaften erwachsen seit Jahrhunderten aus ihrer polyzentrischen Ordnung und der Fähigkeit zum wechselseitigen Lernen. Anders als in China hat sich in Europa niemals für längere Zeit ein dominantes Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell durchgesetzt (Morin 1991). Dies hat ein wechselseitiges Lernen begünstigt – und oftmals auch gewaltsam erzwungen. Die Offene Methode der Koordinierung (OMK) knüpft an diese Tradition an und institutionalisiert ein freiwilliges, systematisches und ergebnisorientiertes Lernen zwischen den bisher 15, nunmehr 25 Mitgliedstaaten der EU. Deshalb wurde die OMK als viel versprechender Weg zur Modernisierung der europäischen Beschäftigungs-, Innovations-, Wirtschafts-, Bildungs- und Sozialpolitik beschrieben: „It encourages

cooperation and imitation, but it also promotes diversity and competition“ (Radaelli 2003a: 52). Theoretisch kann dies als neuer, diskursiverer Weg der Europäisierung nationaler Politikfelder analysiert werden (vgl. Bach 2000 und Börzel/Risse 2003).

Die OMK wird insbesondere im Bereich der Sozialpolitik eingesetzt; sie ist ein zentrales Instrument zur Weiterentwicklung der sozialen Dimension Europas. Um die Bezugsprobleme und die Möglichkeiten dieser Methode einzuschätzen, werden zunächst die Debatte um die europäische Sozialpolitik und ihre Grenzen und Besonderheiten resümiert (2.1.1). Anschließend werden der aktuelle Stand der Forschung zur OMK dargestellt (2.1.2) und die Besonderheiten der OMK im Beschäftigungs- und Eingliederungsbereich (2.1.3) herausgearbeitet. Vor diesem Hintergrund können zwei offene Fragen identifiziert werden (2.1.4): Welchen Einfluss haben die Koordinierungsverfahren auf die nationalen Beschäftigungs- und Armutspolitiken? Was bedeutet dies für die sozialpolitische Dimension der europäischen Integration?

2.1.1 Rahmenbedingungen einer europäischen Sozialpolitik

Der in den 1950er Jahren begonnene Prozess der europäischen Einigung wird vom Vorrang der wirtschaftlichen Integration bestimmt. Im Zentrum der europäischen Einigung stehen die Abschaffung der Binnengrenzen für den freien Personen-, Kapital-, Güter- und Dienstleistungsverkehr und die Herstellung einheitlicher Wettbewerbsbedingungen. Sozialpolitische Ziele wurden nur in begrenztem Umfang verfolgt (insbesondere durch die Struktur- und Agrarpolitik. Vgl. jedoch Leibfried/Pierson 2000 zu dem sozialpolitischen Harmonisierungsbedarf infolge von Marktöffnungsprozessen).

Die wirtschaftlichen Integrationsprozesse in Europa führen keinesfalls automatisch zur Entwicklung eines „Sozialen Europa“. Weder der mit Marktöffnungsprozessen verbundene Kompensationsbedarf (Garrett/Mitchell 2001) noch die von neofunktionalistischen Ansätzen prognostizierten Spillover-Effekte führen zwangsläufig zu einer Europäisierung der Sozialpolitik (Streeck 1998). Einer solchen Entwicklung stehen nationalstaatliche Entscheidungs- und Finanzierungsvorbehalte, wirtschaftliche Interessen an einer Deregulierung und Verschlankung sozialstaatlicher Absicherungen, die außerordentliche Vielfalt wohlfahrtsstaatlicher Arrangements, eine vorrangig nationale Regulierung der Arbeitsbeziehungen und erhebliche wirtschaftliche Unterschiede zwischen wohlhabenderen und ärmeren EU-Staaten entgegen (Scharpf 1999). Anstelle umverteilungswirksamer Politiken sind bislang vor allem regulative Politiken zu beobachten (Majone 1996).

Drei Entwicklungen sprechen dafür, dass die weitgehende sozialpolitische Abstinenz der Europäischen Union an ihre Grenzen stößt. Zum einen nehmen die sozialen und regionalen Ungleichheiten im Zuge der *Osterweiterung* erheblich zu (Heidenreich 2003). Damit wird sich der Druck auf umverteilungswirksame Politiken in der EU weiter erhöhen (ein Druck, der schon nach der *Süderweiterung* zur Ausweitung der Strukturfonds führte). Zweitens erhöhen die fortschreitende *Globalisierung und Europäisierung* der Wirtschaft und der verstärkte Wettbewerb in einer wissensbasierten, offenen Gesellschaft den Druck auf eine Modernisierung nationaler Sicherungssysteme. Auch wenn bislang kein „race-to-the-bottom“ zu verzeichnen ist (Begg/Bergham 2002; Alber/Standing 2000, Adnett 2001: 357), nimmt der Druck auf eine Reform der nationalen Sozialschutzsysteme zu: Hohe und steigende Arbeitslosenquoten, eine hohe Mobilität von Unternehmen und Kapital, ein zunehmender Steuerwettbewerb und die Alterung der Bevölkerung verweisen auf die Notwendigkeit, Beschäftigungs- und Wohlfahrtsregime umzugestalten, um ein hohes Beschäftigungsniveau und soziale Absicherung in einer offeneren, wissensbasierten Wirtschaft zu sichern (Mosher/Trubek 2003: 65). Drittens erhöht sich auch die *politische Vertiefung der Europäischen Union* – etwa durch die Währungsunion oder die geplante Verfassung – die Notwen-

digkeit einer stärkeren sozialpolitischen Koordinierung. Wenn flexible Wechselkurse durch eine gemeinsame Währung ersetzt werden, erfolgt der Ausgleich unterschiedlicher Produktivitätsentwicklungen nicht mehr durch die unsichtbare Hand des Marktes, d.h. durch den Wechselkursmechanismus. Die Ersetzung eines Exit- durch Voice-Mechanismen könnte zu einer Politisierung der Debatte um soziale Ungleichheiten in der EU führen (Fatás 1998: 209; Barry/Begg 2003). Die Osterweiterung, die Notwendigkeit zur Modernisierung nationaler Sozialschutzsysteme und die politische Vertiefung der EU begünstigen somit eine Europäisierung der Sozialpolitik.

Hierzu wird es jedoch nur kommen, wenn es gelingt, institutionelle Formen zu entwickeln, die den Besonderheiten des europäischen Mehrebenensystems und der Vielfalt der europäischen Wohlfahrtsregime gerecht werden (Scharpf 2002). Eine direkte Europäisierung sozialpolitischer Kompetenzen ist im Rahmen des *europäischen Mehrebenensystems* kaum vorstellbar, da dies mit nationalstaatlichen Entscheidungsvorbehalten („Subsidiarität“) und Interessen kollidieren würde. Auch erschweren die *Vielfalt wohlfahrtsstaatlicher Systeme* und zahlreiche horizontale und vertikale Politikverflechtungen die Entwicklung einer einheitlichen europäischen Sozialpolitik (Héritier 2001a: 2; Leibfried/Pierson 2000). An den unterschiedlichen Traditionen, Selbstverständlichkeiten, Normen und institutionellen Strukturen der europäischen „Welten des Wohlfahrtskapitalismus“ (Esping-Andersen 1990) wird jeder Versuch zur Entwicklung einer einheitlichen europäischen Sozialpolitik scheitern (Scharpf 2002, Radaelli 2003a).

Festgehalten werden kann, dass die Entwicklung des „sozialen Europa“ von der Diskrepanz zwischen wirtschaftlicher und sozialer Integration, von der Mehrebenenstruktur der EU und der Vielfalt wohlfahrtsstaatlicher Systeme bestimmt wird. Eine Zentralisierung der Entscheidungskompetenzen und eine einheitliche Ausgestaltung sozialer Sicherungssysteme sind deshalb kaum möglich. Eine Modernisierung der nationalen Systeme sozialer Sicherung muss deshalb die institutionelle Vielfalt der Mitgliedstaaten und ihre Souveränität berücksichtigen. Vor diesem Hintergrund wurde in der zweiten Hälfte der 90er Jahre die Offene Methode der Koordinierung entwickelt.

2.1.2 Die Offene Methode der Koordinierung (OMK)

Die Grundlagen für die OMK wurden mit den Verträgen von Maastricht und Amsterdam gelegt, in denen die Grundlagen für eine stärkere wirtschaftspolitischen Koordinierung („Cardiff-Prozess“) und für die europäische Beschäftigungspolitik („Luxemburg-Prozess“) gelegt wurden (de la Porte u.a. 2001). In dem im Amsterdamer Vertrag neu eingefügten Beschäftigungskapitel“ des EG-Vertrags (Artikel 125-130) wurden die Entwicklung beschäftigungspolitischer Leitlinien, die Erstellung nationaler Beschäftigungspläne und die Erstellung eines jährlichen Berichts zur Umsetzung der beschäftigungspolitischen Leitlinien vereinbart. Diese Erfahrungen wurden von dem Europäischen Rat in Lissabon (2000) zur OMK verallgemeinert. Die Offene Methode der Koordinierung (OMK) wird als Instrument beschrieben, um das „europäische Sozialmodell“ (Aust u.a. 2000) zu modernisieren und einen aktiven Wohlfahrtsstaat aufzubauen. Hierdurch sollen vier Ziele erreicht werden: Bildung und Ausbildung für das Leben und Arbeiten in der Wissensgesellschaft (1); mehr und bessere Arbeitsplätze für Europa durch die Entwicklung einer aktiven Beschäftigungspolitik (2); Modernisierung der Sozialschutzes (3) und Förderung der sozialen Integration (4). Die vier Phasen der OMK werden wie folgt beschrieben:

- „Festlegung von Leitlinien für die Union mit einem jeweils genauen Zeitplan für die Verwirklichung der von ihnen gesetzten kurz-, mittel- und langfristigen Ziele;
- gegebenenfalls Festlegung quantitativer und qualitativer Indikatoren und Benchmarks im Vergleich zu den Besten der Welt, die auf die in den einzelnen Mitgliedstaaten und

Bereichen bestehenden Bedürfnisse zugeschnitten sind, als Mittel für den Vergleich der bewährten Praktiken;

- Umsetzung dieser europäischen Leitlinien in die nationale und regionale Politik durch Vorgabe konkreter Ziele und den Erlaß entsprechender Maßnahmen unter Berücksichtigung der nationalen und regionalen Unterschiede;
- regelmäßige Überwachung, Bewertung und gegenseitige Prüfung im Rahmen eines Prozesses, bei dem alle Seiten voneinander lernen.“ (Schlussfolgerungen des portugiesischen Vorsitzes des Europäischen Rats; Lissabon 23.-24. März 2000).

Die OMK ist durch die Orientierung am Subsidiaritätsgedanken, durch die zentrale Bedeutung wechselseitiger, rekursiver Lernprozesse, durch das Fehlen von Sanktionen und durch partizipative Abstimmungs- und Entscheidungsstrukturen gekennzeichnet (Mosher/Trubek 2003: 50, de la Porte u.a. 2001; Héritier 2001a; Hodson/Maher 2001; Ferrera u.a. 2002; Scharpf 2002; Mosher/Trubek 2003; Radaelli 2003a; Eberlein/Kerwer 2004):

- Subsidiarität: Trotz gemeinsamer Richtlinien, Zeitpläne und Indikatoren wird die Verantwortung für die Auswahl und Umsetzung der geeigneten Maßnahmen vollständig auf die nationale Ebene verlagert. Die Instrumente zur Erreichung der Ziele werden von den Mitgliedstaaten selbst ausgewählt und umgesetzt. Auf europaweit geltende Rechtsnormen wird verzichtet (Scharpf 2002). Damit bietet sich die OMK gerade für Politikfelder an, die durch erhebliche nationale Vielfalt und durch Entscheidungsvorbehalte von Regionen und Ländern gekennzeichnet ist (Begg/Bergham 2002: 193).
- Wechselseitige, rekursive Lernprozesse und Orientierung an gemeinsam vereinbarten Benchmarks: Die OMK verzichtet auf zentrale, einheitliche und verbindliche Regelungen und öffnet damit den Weg für einen wechselseitigen Austausch von Erfahrungen und für die Verbreitung bewährter Praktiken. Hierdurch können Reformen in politisch sensiblen und nicht einheitlich zu regelnden sozialpolitischen Feldern angegangen werden. Dennoch ist die OMK mehr als eine unverbindliche Zusammenstellung hehrer Ziele, da die Erreichung der gemeinsam vereinbarten, vielfach quantifizierten Zielvorgaben („Benchmarks“) regelmäßig überprüft wird. Die einzelnen Schritte der OMK werden kontinuierlich, in ein- oder mehrjährigen Abständen wiederholt. Im Falle der Beschäftigungspolitik hatten die Mitgliedstaaten beispielsweise (zunächst) zehn Jahre Zeit, um die Beschäftigungsquote von 70 % zu erreichen. Da der Grad der Zielerreichung regelmäßig jedes Jahr gemeinsam bewertet wird (peer reviews), wird auch durch langfristige Ziele der Druck zu kontinuierlichen Verbesserungen nicht abgemildert.
- Fehlende Sanktionen: Anders als etwa beim Stabilitäts- und Wachstumspakt haben die Mitgliedstaaten nicht mit formellen Sanktionen zu rechnen, wenn sie die Zielgrößen der verschiedenen OMK-Prozesse verfehlen. Im Falle der europäischen Beschäftigungspolitik haben die Staaten höchstens mit „Empfehlungen“, d.h. mit Rügen zu rechnen. Einige Autoren betrachten das Fehlen von Sanktionen als zentrale Schwäche der OMK und fordern eine höhere Verbindlichkeit, um ein Gegengewicht zu der rechtlich erzwingbaren Öffnung von Märkten zu schaffen (Scharpf 2002). Von anderen Autoren hingegen wird gerade das Fehlen von Sanktionen als Voraussetzung für „experimentation, learning and the development of new procedures“ (Begg/Bergham 2002: 192) hervorgehoben und die OMK als Prototyp einer weichen, „postregulativen Regulierung“ analysiert. Die OMK sei keine nachgeordnete, zweitklassige Alternative zu „harten“ gesetzlichen Vorgaben, sondern diesen sogar überlegen „because it fosters learning and provides flexibility to the policy process.“ (Radaelli 2003a: 22).
- Partizipative Abstimmungs- und Entscheidungsstrukturen: Durch die Einbeziehung relevanter Akteure sollen die Abstimmungen zwischen den beteiligten Akteuren eines Politikfelds und damit die Fähigkeit zur Entwicklung sachgerechter Lösungen für

komplexe Probleme verbessert werden. Zum einen werden kommunale, regionale, nationale und europäische Körperschaften, zum anderen auch private Akteure (Tarifvertragsparteien, Wohlfahrtsverbände, Firmen, Nichtregierungsorganisationen und andere Akteure der Zivilgesellschaft) einbezogen, um die Legitimation und Effizienz der Entscheidungen zu erhöhen.

Die OMK zielt somit nicht auf eine Vereinheitlichung nationaler Regulationsstrukturen ab. Vielmehr gilt sie als „dritter Weg“ zwischen der verbindlichen und einheitlichen Regulierung der jeweiligen Politikfelder und der wechselseitigen Anerkennung nationaler Lösungen und Strategien (Mosher/Trubek 2003: 83)

Die OMK wurde nicht vom Europäischen Rat in Lissabon erfunden. Insbesondere im Bereich der Fiskal-, Wirtschafts- und Währungspolitik wurden wichtige Erfahrungen mit Benchmarking-Prozessen gesammelt. Nachdem die OMK im Rahmen der Europäischen Beschäftigungspolitik erprobt worden war, wird sie seit 2000 in zentralen sozial-, bildungs-, wirtschafts- und innovationspolitischen Feldern (insbesondere in den Bereichen Renten, Gesundheit, Armut und Eingliederung, aber auch in den Bereichen Bildung, Jugendpolitik, Umwelt, Migration, Unternehmenspolitiken, Informationsgesellschaft, Innovationen und Forschungspolitik eingesetzt). Die Ausgestaltung der Methode unterscheidet sich von Politikfeld zu Politikfeld erheblich (Hodson/Maher 2001; Eberlein/Kerwer 2004: 126): Im Bereich der Sozial- und Beschäftigungspolitik – bislang noch der wichtigste Einsatzbereich der OMK – steht die OMK im Gesundheitsbereich noch am Anfang. Etwas höher ist die Koordinierungsintensität im Rentenbereich und im Bereich der Armuts- und Eingliederungspolitik institutionalisiert. Aufgrund ihrer vertraglichen Grundlage ist die Europäische Beschäftigungspolitik am dauerhaftesten verankert.

2.1.3 Die Europäische Beschäftigungspolitik und die OMKs im Sozialschutzbereich

Die Institutionalisierung der OMK steht in vielen Feldern noch am Anfang. Neben der wirtschaftspolitischen Koordinierung ist sie am weitesten im Bereich der Beschäftigungs- und Sozialpolitik vorangeschritten. Insbesondere zwei Verfahren gelten als Beispiele für die Möglichkeiten und Grenzen der OMK: Die seit 1997 durchgeführte Europäische Beschäftigungspolitik und das 2001 erstmals durchgeführte Koordinierungsverfahren im Bereich der Armuts- und Eingliederungspolitik.

Das Vorbild der OMK ist die *Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS)*. Nach der Einführung eines neuen „Beschäftigungskapitels“ durch den Vertrag von Amsterdam wurde diese maßgeblich durch den europäischen Beschäftigungsgipfel (Luxemburg 1997) geprägt. Als zentrale Ziele wurden bis 2002 die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit, die Entwicklung des Unternehmertums, die Förderung der Anpassungsfähigkeit von Unternehmen und Beschäftigten und die Gleichberechtigung zwischen Männern und Frauen angestrebt. Auf Grundlage einer Fünfjahresbilanz und des Kok-Berichts (2003) wurden diese Ziele im Jahre 2003 modifiziert. Zentrale Oberziele sind nunmehr Vollbeschäftigung; die Steigerung der Arbeitsplatzqualität und der Arbeitsproduktivität und die Stärkung des sozialen Zusammenhalts und der sozialen Eingliederung.

Die Europäische Beschäftigungspolitik ist neben der Wirtschaftspolitik der einzige vertraglich verankerte OMK-Prozess (allerdings wurde durch den Vertrag von Nizza 2000 ein Ausschuss für Sozialschutz in Artikel 144 des EG-Vertrags verankert). Insgesamt geht es bei der Europäischen Beschäftigungspolitik um eine gemeinsame Einschätzung der wirtschaftlichen Situation, eine Verständigung über geeignete beschäftigungspolitische Strategien, um die gemeinsame Bewertung (peer reviews) nationaler Beschäftigungspolitiken, um den Austausch beispielhafter Vorgehensweisen (best practices) und um die Veränderung nationaler Politikmuster (Mosher/Trubek 2003: 83; Goetschy 1999, 2003).

Ob die Anwendung der OMK im Bereich der *Europäischen Beschäftigungspolitik* zu Veränderungen der nationalen Beschäftigungspolitiken geführt hat, lässt sich bisher kaum abschließend beurteilen. Dies verweist zum einen auf ein konzeptionelles Problem: Die Wirksamkeit „weicher“ Koordinierungsmethoden wird sich erst langfristig und allmählich zeigen; eine direkte Umsetzung in nationale Gesetze und Verordnungen ist unwahrscheinlich: „Effectiveness of soft governance is ... more a matter of whether the OMC is able to gradually change policy outlooks and analysis of policy actors in the member states.“ (Jacobsson 2003: 28). Zum anderen wird darauf hingewiesen, dass „beste Praktiken“ nicht immer in anderen nationalen Kontexten umgesetzt werden können und dass „Spill-over“-Effekte der Europäischen Beschäftigungspolitik bislang noch kaum zu verzeichnen sind (Watt 2004).

Im Anschluss an die ersten fünf Runden (1997-2002) führte die Kommission eine umfassende Bewertung der Europäischen Beschäftigungsstrategie durch und kam zu einem positiveren Ergebnis. Sie stellte zusammenfassend fest, dass die EBS zu einer Konvergenz in Richtung der beschäftigungspolitischen Leitlinien geführt hat: Durchgesetzt hätten sich ein aktiver und präventiver Ansatz, eine beschäftigungsfreundlichere Besteuerung, flexiblere Arbeitszeiten und Arbeitsverträge, eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf und lebenslanges Lernen (COM (2002) 416). Auf Grundlage der 15 Länderberichte, die die Kommission erstellen ließ (http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/impact_de.htm), zeigen sich allerdings auch erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern (Linsenmann u.a. 2004). In ihrem zusammenfassenden Bericht unterscheidet die Kommission im Wesentlichen zwei Gruppen von Ländern: In einer Gruppe entsprachen die Arbeitsmarktpolitiken bereits mit den Prinzipien der EBS (Dänemark, Schweden, Finnland, Niederlande, UK). In der Niederlande etwa hat die europäische Beschäftigungspolitik kaum zu Veränderungen geführt, da die Richtlinien bereits vorhanden waren. In einer weiteren Gruppe von Ländern wurde die in den beschäftigungspolitischen Leitlinien empfohlene aktive Arbeitsmarktpolitik aktiv verfolgt (insbesondere in Frankreich, Portugal und Griechenland, weniger in Belgien und Deutschland). Gerade in Frankreich sei es gelungen, eine längerfristige, stärker integrierte und partizipativere Strategie zur koordinierten Reform arbeitsmarktregulierender Institutionen zu entwickeln (Mosher/Trubek 2003). Der außerordentlich starke und positive Einfluss der EBS auf die französische Arbeitsmarktpolitik (Le Cacheux/Touya 2004) wird sicherlich auch durch den französischen Zentralstaat erleichtert worden sein. In dem außerordentlich knappen deutschen Bericht wird hingegen festgehalten, dass in der Mehrzahl der Fälle keine positiven Auswirkungen zu verzeichnen seien (RWI/ISG 2002). In Italien trügen die gemeinsam vereinbarten Ziele nach Ansicht der nationalen Berichtersteller nicht den Besonderheiten des italienischen Erwerbssystems Rechnung, da viele Probleme außerhalb des Arbeitsmarktes entstünden, da die regionalen Arbeitsmarktungleichheiten unzureichend berücksichtigt werden und da die öffentliche Arbeitsvermittlung keinesfalls alle strukturellen Probleme lösen könne. Dies verweist darauf, dass auch die institutionellen Strukturen der jeweiligen Länder einen erheblichen Einfluss auf die Wirksamkeit der EBS haben: Föderale Staaten wie Deutschland oder Länder mit schwachen zentralstaatlichen Strukturen und sehr heterogenen regionalen Strukturen tun sich anscheinend erheblich schwerer mit einer europaweiten Koordinierung als unitaristische Staaten.

Ein zweites wichtiges Anwendungsfeld für die OMK ist die Armutsbekämpfung. Obwohl eine europäische Armutspolitik schon seit den 1970er Jahren verfolgt wurde, wurde die OMK „Soziale Eingliederung“ erst durch die Europäischen Ratssitzungen von Lissabon und Nizza (2000) institutionalisiert. Die ersten nationalen Aktionspläne wurden 2001 vorgelegt, die zweiten im Jahr 2003. Die Mitgliedstaaten haben sich verpflichtet, von 2001-2010 das Risiko von Armut und sozialer Ausgrenzung zu verringern und den sozialen Zusammenhalt in der Union zu stärken. Um diese Verpflichtung zu konkretisieren, hat der Rat gemeinsame, vielfach allerdings nicht quantifizierte Ziele für den Kampf gegen Armut und soziale Aus-

grenzung vereinbart. Hierbei geht es um die Förderung der Teilnahme am Erwerbsleben und des Zugangs zu Ressourcen, Rechten, Gütern und Dienstleistungen (1); die Vermeidung von Risiken der Ausgrenzung (2); um Maßnahmen zugunsten der sozial Schwachen (3) und um die Mobilisierung aller Akteure (4) (Europäische Kommission 2002: 14). Grundlegendes Ziel aller Mitgliedstaaten sei die Sicherung des Zugangs zu Grundrechten und Ressourcen, um am gesellschaftlichen Leben teilnehmen zu können. Der Zielfindungsprozess, der Ende 2001 in ein gemeinsames Set von Indikatoren mündete, war ein langwieriger, konflikträchtiger und hochpolitischer Prozess, da die Definition von Zielen und Indikatoren eine Selbstverpflichtung der Mitgliedstaaten voraussetzte (Atkinson u.a. 2004). Dies wäre ohne eine Vereinheitlichung der Problemdefinitionen nicht möglich gewesen. Allerdings wehrten sich die Mitgliedstaaten erfolgreich gegen eine ihres Erachtens zu weitgehende Quantifizierung der Ziele, da dies die Vergleichbarkeit der Staaten deutlich erhöht hätte.

Die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung wird durch die Heterogenität nationaler Akteure und Politikfelder erheblich erschwert. Sowohl die Wahrnehmung des Ausmaßes von Armut und sozialer Ausgrenzung als auch der Umfang eventuell schon existierenden integrierten Anti-Armutstrategien unterscheiden sich von Land zu Land ganz erheblich (Ferrera u.a. 2002). Die sehr unterschiedlichen Sozialschutzpolitiken gemeinsam mit einem unterschiedlichen Armutsniveau führten daher zu sehr verschiedenen Vorgehensweisen bei der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung. Auch ist die Verantwortung für den Kampf gegen soziale Ausgrenzung zwischen den zentralen, regionalen und lokalen Behörden und zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren sehr unterschiedlich verteilt. In einer ersten Pilotstudie konnte gezeigt werden, dass die Einbeziehung der Länder und Kommunen in dem föderalen bundesdeutschen System besonders schwierig war (Bernhard 2003). Auch wurden die freien Wohlfahrtsverbände in den ersten beiden Runden der OMK „Eingliederung“ nur „sporadisch und unter hohem Zeitdruck“ einbezogen. Dies spricht dafür, dass die Wirksamkeit der OMK Eingliederung in erheblichem Maße von der „Passfähigkeit“ nationaler Strukturen und europäischer Vorgaben abhängt. Verteilte Kompetenzen wie in Deutschland oder Italien erschweren eine fruchtbare Beteiligung an den verschiedenen OMK-Prozessen. Allerdings deutet sich gerade in Deutschland ein Einstellungswandel an: Während die EBS bisher als bürokratische Pflichtübung angesehen wurde, wird sie nun auf ministerialer Ebene als Chance zur konzertierten Modernisierung der Arbeitsmarktpolitik gesehen.

Ein weiterer Einflussfaktor ist die Art der Institutionalisierung auf der europäischen Ebene. Im Vergleich zur Beschäftigungspolitik ist die OMK Eingliederung erheblich schwächer institutionalisiert, da sie nicht vertraglich verankert ist, da keine konkreten „Richtlinien“ beschlossen werden (die Mitgliedstaaten verfolgen nur angemessene Ziele), da erheblich weniger quantifizierbare Vorgaben beschlossen wurden und da keine „Empfehlungen“ an die Mitgliedstaaten formuliert werden können. Dies erklärt möglicherweise, warum die Auswirkungen der OMK Eingliederung auf die nationale Ebene noch geringer als die der Europäischen Beschäftigungspolitik zu sein scheinen (Buechs/Friedrich 2004).

Festgehalten werden kann, dass die beiden betrachteten OMK-Verfahren die Fruchtbarkeit eines „dritten Weges“ zwischen rechtlicher Vereinheitlichung und Fortführung eigenständiger nationaler Politikmuster zeigen (Trubek/Mosher 2003). Empirisch wurde jedoch bislang noch kaum in Detail untersucht, ob und inwieweit die Chancen neuer, offenerer Koordinierungsmethoden tatsächlich genutzt werden. Bisher ist es daher offen, ob durch gemeinsam vereinbarte Ziele, regelmäßige Bewertungen, eine umfassendere Partizipation und wechselseitiges Lernen eine Modernisierung sozialer Sicherungssysteme und Arbeitsmarktordnungen erreicht wurde. Die ersten empirischen Studien deuten darauf hin, dass vor allem zwei Faktoren die Wirksamkeit der beiden betrachteten OMK-Verfahren beeinflussen – zum einen die „Passung“ zwischen nationalen Strukturen und europäischen Zielvorgaben und zum anderen der Institutionalierungsgrad des Verfahrens. Starke Zentralstaaten können grund-

legende Neuorientierungen im Bereich der Beschäftigungs- und Sozialpolitik anscheinend eher durchsetzen als föderale Staaten, in denen regionale Entscheidungsebenen und nicht-staatliche Akteure (wie etwa Wohlfahrtsverbände, die Kirche oder Sozialpartner) eine wichtige Rolle spielen. Zum anderen zeigt es sich, dass die vertraglich verankerte europäische Beschäftigungsstrategie anscheinend wirksamer ist als die offener formulierten, weniger stark quantifizierten Zielvorgaben der OMK „Eingliederung“ (de la Porte 2002).

2.1.4 Forschungsbedarf

Radaelli (2003a) führt allein 80 Studien zur OMK auf. Trotz dieser beeindruckenden Zahl von Studien steht die Forschung in diesem Bereich noch am Anfang: „(M)ost academic assessments are still speculative and preliminary“ (Scharpf 2002: 8). Forschungsbedarf besteht in allen der vier vorher aufgezeigten Dimensionen (Sanktionen, Subsidiarität, wechselseitige, rekursive Lernprozesse und Partizipation).

Ein zentrales Merkmal der OMK ist das Fehlen von *Sanktionen*. Gemeinsam vereinbarte Zielvorgaben und Leitlinien sind rechtlich nicht verbindlich. Die Achillesferse der Methode ist deshalb ihre praktische Wirksamkeit. Zumindest in einer Logik der Interessenaggregation (vgl. zu diesem Konzept Eberlein/Kerwer 2004: 127f.) ist die Wirksamkeit der Methode aufgrund der fehlenden Verbindlichkeit als gering eingeschätzt (Scharpf 2002). Am ehesten kann eine Konvergenz auf der Ebene der Legitimationsmuster und Diskurse erwartet werden. Dies bedeutet jedoch keinesfalls eine Konvergenz der Entscheidungen und Regulationsstrukturen: “Convergence in ‚talk‘ may not produce convergence in decisions ... even if a decision is taken, implementation may differ” (Radaelli 2003a: 46). Angesichts der Bedeutung institutioneller Beharrungsmomente und Pfadabhängigkeiten ist es daher bislang noch weitgehend ungeklärt, ob die OMK mehr bewirkt als „Talk“. Hierzu werden sicherlich der Stellenwert wechselseitigen Lernens in supranationalen Expertenzirkeln und die Mobilisierung der nationalen Öffentlichkeit und damit der Stellenwert von „naming and shaming“ zu klären sein.

Zweitens ist die OMK eine Reaktion auf die Vorbehalte der Mitgliedstaaten gegenüber europäischen Regulierungen. Ausgehend vom Subsidiaritätsprinzip wird durch die OMK eine Modernisierung bei gleichzeitiger Berücksichtigung der nationalstaatlichen Autonomie und damit der „varieties of (welfare) capitalism“ angestrebt (Mosher/Trubek 2003). Wenn die OMK überhaupt zu Veränderungen auf der nationalen Ebene führt, stellt sich die Frage, ob sie eine pfadabhängige Weiterentwicklung nationaler Beschäftigungs- und Sozialordnungen oder eine Konvergenz nationaler Entwicklungspfade begünstigt. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die auf höchster politischer Ebene vereinbarten Ziele keinesfalls „systemneutral“ sind – auch wenn die OMK es den Nationalstaaten freistellt, wie etwa die Beschäftigungssituation verbessert oder Armut bekämpft werden kann. Das Ziel einer hohen Beschäftigungsquote stellt beispielsweise insbesondere kontinental- und südeuropäische Länder vor erhebliche Herausforderungen, während angelsächsische und südeuropäische Länder vor allem durch das Ziel der Armutsbekämpfung gefordert sind. Die jeweiligen Ziele und Leitlinien gehen somit nicht von der prinzipiellen Gleichwertigkeit unterschiedlicher nationaler Entwicklungspfade aus, sondern privilegieren bestimmte Modelle und Entwicklungspfade. Zu klären wäre, wie der Kommission die Durchsetzung solcher Ziele gelingt (etwa durch die Einsetzung hochrangiger Expertengruppen wie die Kok-Kommission) und wie die Nationalstaaten solche Zielvorgaben zu verhindern wissen (etwa durch die Verhinderung quantifizierbarer Zielvorgaben oder durch die Konzipierung von OMK-Prozessen ohne Aktionspläne und Empfehlungen).

Ein drittes, konstitutives Merkmal der OMK ist die Annahme, dass sie eine Arena für politische Lernprozesse ist und neue Ansätze der Problemlösung ermöglicht (Begg/Bergham

2002; Radaelli 2003a; Eberlein/Kerwer 2004): „These include mechanisms that destabilize existing understandings; bring together people with diverse viewpoints in settings that require deliberation about problem-solving; facilitate erosion of boundaries between both policy domains and stakeholders; reconfigure policy networks; encourage decentralized experimentation; produce information on innovation; require sharing of good practices and experimental results; encourage actors to compare results with those of the best performers in any area and oblige actors collectively to redefine objectives and policies“ (Mosher/Trubek 2003: 77f.). Ob diese theoretischen Möglichkeiten tatsächlich genutzt werden, ist bisher jedoch noch ungeklärt (Radaelli 2003a: 26). Hiergegen spricht etwa die Tatsache, dass es in der Politik weniger um Lernen als um Machterhalt geht. Auch mag Benchmarking sich im politischen Kontext als Lernbarriere erweisen, da es die Mannigfaltigkeit institutioneller Praktiken beschränkt und die Schwierigkeiten beim Transfer bewährter Institutionen unterschätzt. Auf der anderen Seite könnte die OMK tatsächlich ein supranationales Lernen begünstigen, indem es supranationale, funktional ausdifferenzierte Expertengremien schafft, die sich ansatzweise einer politischen Kontrolle entziehen (vgl. Gehring 2002 und speziell zur Kritik des demokratisch nicht legitimierten Ausschusswesens Europäisches Parlament 2003). Damit stellt sich jedoch die Frage nach dem Verhältnis von Legitimität und Wirksamkeit.

Viertens wird in der Regel betont, dass durch die OMK transnationale dezentrale Netzwerke zivilgesellschaftlicher und öffentlicher Akteure aufgebaut werden können. Durch die Partizipation verschiedener politischer Ebenen und nichtstaatlicher Akteure sollen die Legitimität und die Effektivität der Methode sichergestellt werden (Héritier 2001a: 9) Deswegen wurde die OMK auch als eine viel versprechende neue Form des europäischen Regierens analysiert (siehe auch das entsprechende Weißbuch der Kommission 2001). Faktisch allerdings hat die OMK bisher nicht zu einer Einführung partizipativerer Politikstile geführt (Radaelli 2003a: 49) Anstelle einer stärkeren Beteiligung parlamentarischer, zivilgesellschaftlicher und regionaler Akteure wird sogar eine stärkere Zentralisierung und Hierarchisierung konstatiert (Eberlein/Kerwer 2004). Die Einbeziehung der Sozialpartner sei bisher nicht gelungen (Goetschy 2003). Teilweise wird eine Schieflage zugunsten der Kommission festgestellt (Eberlein/Kerwer 2004; Héritier 2001b). Wenn es sich bestätigen sollte, dass die Beteiligung lokaler Akteure, regionaler Regierungen, sozialer Akteure, nationaler Parlamente und des Europäischen Parlaments begrenzt ist (Radaelli 2003a) und technokratische, demokratisch nicht legitimierte und politisch kaum kontrollierbare Entscheidungszirkel an Bedeutung gewinnen, könnte die OMK die Legitimitätsprobleme der EU sogar noch verschärfen. Eine besonders elegante Variante einer solchen Expertenherrschaft wäre die Beteiligung „europäischer“ zivilgesellschaftlicher Foren, Netzwerke bzw. Sozialpartner, die es ohne die Finanzierung der Kommission nicht gäbe. Auf jeden Fall spricht einiges für eine erhebliche Kluft zwischen bisherigen Analysen und der tatsächlichen Praxis: “(T)here is nothing (or very little) in the current practice that resembles participatory governance, democratic experimentalism based on bottom-up learning, or directly-deliberative polyarchy“ (Radaelli 2003a: 49). Damit stellt sich die Frage, wie die Entscheidungsprozesse im Rahmen der OMK tatsächlich ablaufen und welche Akteure mit welchem Gewicht daran beteiligt sind.

Festgehalten werden kann, dass die bestechend einfache und überzeugende Idee der OMK (gemeinsame Zieldefinitionen, kontinuierliches Benchmarking, horizontale und vertikale Partizipation, rekursives, wechselseitiges Lernen) in der Praxis zahlreiche Fragen aufwirft: Führt die OMK zur Konvergenz oder zu einer pfadabhängigen Fortführung nationaler Entwicklungspfade? Ist im politischen Kontext Lernen überhaupt möglich und können bewährte institutionelle Arrangements von einem Land in ein anderes transferiert werden? Führt die Abwesenheit von Sanktionen zu einem Vorrang symbolischer Politik („talk“) oder können fehlende Sanktionen durch den „eigentümlich zwanglose(n) Zwang des besseren Argumentes“ (Habermas 1971: 137) oder eine öffentlichkeitswirksame Darstellung von Defiziten kompensiert werden? Gelingt der OMK die Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure oder

entwickelt sich die OMK zur Legitimationsfigur für eine neue, technokratische Koordination nationalstaatlicher Sozialpolitiken? Insgesamt kann somit eine erhebliche Kluft zwischen grundlegenden Zielvorstellungen und praktischer Umsetzung erwartet werden. Mit dem beantragten Projekt soll ein Beitrag zur Verringerung dieser Kluft geleistet werden – auch wenn keinesfalls all die angesprochenen Fragen beantwortet werden können und sollen.

2.2 Eigene Vorarbeiten

Der Antragsteller hat sich in der Forschung auf die international vergleichende Organisations- und Institutionenforschung spezialisiert. In zahlreichen größeren Forschungsprojekten hat der Antragsteller die betriebliche Nutzung von Informationssystemen in Italien, Deutschland und Frankreich (Behr u.a. 1991; Heidenreich 1995), die Arbeits- und Managementkulturen in Europa (Heidenreich 1990, 1997, 2004a) und die Innovations- und Beschäftigungsmuster in anderen Regionen und Ländern dieser Welt (Cooke u.a. 2004, Heidenreich 2004c) untersucht. Neben diesen international vergleichenden Forschungserfahrungen im Bereich der Arbeitsmarkt- und Organisationsforschung (Heidenreich/Schmidt 1991) setzt sich der Antragsteller seit 2000 auch mit europawissenschaftlichen Themen im engeren Sinne auseinander (Heidenreich 2003, 2004d).

An diese Arbeiten kann in doppelter Weise angeknüpft werden: Zum einen wird die Wirksamkeit der vorgeschlagenen Orientierungen und Reformen auch von ihrer Vereinbarkeit mit den nationalen institutionellen Ordnungen abhängen. Je höher die Anschlussfähigkeit europäischer Diskurse und Empfehlungen an nationale Regulationsstrukturen und Praktiken ist, desto höher ist die Chance einer Umsetzung. Die Umsetzung der verschiedenen OMK-Prozesse und die Analyse der jeweiligen Implementierungsbarrieren ist deshalb ohne eine gründliche Kenntnis der jeweiligen nationalen Regulationsstrukturen und Institutionen nicht möglich. Die nationale Umsetzung der europäischen Beschäftigungspolitik kann beispielsweise ohne eine detaillierte Kenntnis nationaler Beschäftigungsordnungen nicht beurteilt werden – und diese sind wiederum das Ergebnis untereinander verflochtener wirtschaftsstruktureller, sozialpolitischer, tarifvertraglicher, arbeitsrechtlicher, familialer und bildungspolitischer Regulationsmuster (Schmid 2002, Heidenreich 2004a). Selbst wenn die Analyse von Europäisierungsprozessen plakativ (und zu Recht) dem Vergleich nationaler Gesellschaften gegenübergestellt wird (Bach 2000), können Ausmaß und Richtung von Europäisierungsprozessen ohne Kenntnis nationaler Institutionen und ihrer Entwicklungsdynamiken und Beharrungsmomente nicht beurteilt werden. In diesem Bereich sieht der Antragsteller seine zentrale Kompetenz.

Zum anderen ist in der sozialwissenschaftlichen Europaforschung derzeit ein deutlicher Trend zu einer stärkeren organisationssoziologischen Analyse europäischer Integrationsprozesse zu beobachten (vgl. etwa die Konzepte der losen und festen Kopplung bei Eberlein/Kerwer 2004, die von neoinstitutionalistischen Arbeiten inspirierten Arbeiten von March/Olsen 1998 und Stone Sweet u.a. 2001, die entscheidungs- und differenzierungstheoretischen Arbeiten von Gehring 2002 und der Artikel von Fligstein/Stone Sweet 2002, der die EU als organisatorisches Feld analysiert). Vor diesem Hintergrund können die verschiedenen OMK-Verfahren, die eine supranational koordinierte Reform der verschiedenen nationalen Sozialschutzsysteme anvisieren, als Versuch einer engeren Kopplung zwischen dem europäischen und den verschiedenen nationalen Feldern analysiert werden. Für eine solche organisationssoziologische Analyse von Europäisierungsprozessen sprechen auch die bürokratische Organisation der europäischen Entscheidungsfindungsprozesse und die Entwicklung einer europäisch-nationalen Fusionsbürokratie (Bach 1999, Wessels 1997). Eine solche Analyse kann an zahlreiche einschlägige Arbeiten des Antragstellers anknüpfen (Heidenreich 1990, 1995, Behr u.a. 1991).

3. Ziele und Arbeitsprogramm

3.1 Ziele

Im vorangegangenen Kapitel wurde herausgearbeitet, dass die Wirksamkeit der verschiedenen OMK-Verfahren bisher kaum empirisch untersucht wurde (vgl. jedoch das Projekt EU-Governance by self-governance; vgl. Linsenmann u.a. 2004). In dem beantragten Forschungsprojekt soll daher die Umsetzung der europäischen Beschäftigungs- und Eingliederungspolitik am Beispiel von drei großen EU-Mitgliedstaaten (Italien, Frankreich und Deutschland) empirisch untersucht werden.

Hierbei gehen wir davon aus, dass die Frage nach der Wirksamkeit der OMK nur im Rahmen eines Ansatzes beantwortet werden kann, der die Möglichkeiten und Grenzen institutioneller Wandlungsprozesse in Rechnung stellt. Als Institutionen werden dabei die Interpretations- und Verhaltensregeln bezeichnet, die das Handeln und Denken der Akteure in einem sozialen Feld bestimmen (vgl. March/Olsen 1998). Auf allgemeiner Ebene lassen sich drei verschiedene Ansätze zur Erklärung institutionellen Wandels unterscheiden (vgl. Göhler 1997; North 1990; Campbell/Lindberg 1991). Erstens kann auf die Bedeutung exogener Faktoren abgestellt werden, zweitens können endogene Faktoren in den Mittelpunkt gestellt werden, drittens können endogene und exogene Erklärungsfaktoren in einer evolutions-theoretischen Perspektive verschränkt werden; Wandel wird dann als Ergebnis von Variations-, Selektions- und Restabilisierungsprozessen erklärt.

Institutioneller Wandel kann niemals ausschließlich durch veränderte externe Rahmenbedingungen erklärt werden. Dies bedeutet nicht, dass Institutionen nicht auf veränderte Umwelanforderungen, Chancen, Zwänge und Rahmenbedingungen reagieren müssen, wenn sie ihren Bestand und ihre Legitimität sichern wollen (vgl. Campbell/Lindberg 1991). Der Verweis auf externe Veränderungen – etwa auf die Vorgaben einer Europäischen Beschäftigungs- und Armutspolitik – kann daher im besten Fall institutionelle Wandlungsprozesse anstoßen. Eine hinreichende Erklärung sind solche externen Faktoren nicht. Art und Richtung institutioneller Wandlungsprozesse werden somit immer auch durch die Eigenlogiken und Beharrungsmomente der jeweiligen Institutionen bestimmt. Solche institutionellen Logiken dokumentieren sich etwa in typischen Lebenszyklen von Institutionen, die durch Entstehung, Verfestigung, Niedergang bzw. tiefgreifende Umbrüche gekennzeichnet sind. Ebenso wenig wie eine rein exogene Erklärung ist jedoch eine rein endogene Erklärung angemessen. Es kommt somit darauf an, endogene und exogene Faktoren institutionellen Wandels zu verknüpfen. Die OMK alleine führt nicht zur Modernisierung nationaler Beschäftigungspolitiken – aber sie könnte einen Beitrag dazu leisten. In der Wirtschafts-, Innovations- und Technikforschung werden die Binnen- und Umweltdimension institutionellen Wandels oftmals mit Hilfe des Schemas von Variation, Selektion und Retention verknüpft. Institutioneller Wandel wird als Ergebnis inhärenter Veränderungsdynamiken, gesellschaftlicher Selektionsprozesse und immanenter Beharrungs- und Stabilisierungsmomente erklärt – und nicht mehr als Ergebnis systemimmanenter Veränderungsprozesse *oder* als passive Anpassung an externe Veränderungen.

Vor diesem Hintergrund können zwei Hypothesen entwickelt werden, die zum einen auf die Selektion und Retention neuer institutioneller Arrangements abstellt (H1) und zum anderen die europäischen Koordinierungsanstrengungen als eine Dimension institutioneller Variationen hervorhebt (H2). Eine dritte Hypothese stellt auf die Rückwirkungen auf die europäische Ebene, d.h. die auf die Verdichtung der beschäftigungs- und sozialpolitischen Regulationsstrukturen im Rahmen der EU ab (H3).

Italien, Frankreich und Deutschland konnten sich bislang eher als andere, insbesondere kleinere Länder einer grundlegenden Reform ihrer Sozial- und Beschäftigungsordnungen entziehen. Diese Länder sind durch stabile wohlfahrtsstaatliche und beschäftigungspolitische Regulationsstrukturen (Esping-Anderson 1999; Heidenreich 2004a, b) gekennzeichnet. Jahrelang schien es so, als ob diese Länder ihre bisherigen Pfade auch unabhängig von neuen Herausforderungen und verbindlichen internationalen Vereinbarungen fortsetzen werden. Dies kann etwa am Beispiel des Stabilitäts- und Wachstumspakts gezeigt werden: Insbesondere die genannten drei Länder entziehen sich souverän der Zumutung, die gemeinsam vereinbarten Verschuldungsgrenzen zu respektieren. Allerdings trifft diese Strategien angesichts neuer Herausforderungen im Bereich der Beschäftigungs- und Sozialpolitik auf Grenzen (siehe Kapitel 2). Grundlegende Reformen erscheinen unausweichlich – auch wenn sie noch auf den Widerstand von Politikern, Lobbyisten und Wählern treffen. Daher kann nicht von einer Hyperstabilität der bisherigen Strukturen ausgegangen werden – wohl aber von dem weiterhin zentralen Stellenwert von Verriegelungseffekten und Pfadabhängigkeiten (Pierson 2000). Als Hypothese formuliert: *Die Weiterentwicklung nationaler Beschäftigungs- und Sozialschutzordnungen wird weitgehend von bisherigen Regulationsstrukturen – etwa von etablierten Beschäftigungs- und Sozialordnungen – bestimmt (H1)*. Wenn nationale Verwaltungen und Politiker überhaupt bereit sind, europäische Deutungsangebote und Empfehlungen zu rezipieren, dann nur, wenn diese an nationale Interpretations- und Regulationsmuster anschlussfähig sind. Im ersten Schritt sind deshalb die jeweiligen nationalen Sozial- und Beschäftigungsordnungen zu analysieren.

Die erste Hypothese verweist auf ein zentrales Selektionskriterium für neue institutionelle Arrangements, auf die Anschlussfähigkeit an bisherige Regulationsstrukturen. Im nächsten Schritt ist jedoch zu fragen, wie es zu Veränderungen („Variationen“) kommt und welche Rolle hierbei europäische Koordinierungsanstrengungen spielen können. Wir gehen davon aus, dass die bisherigen nationalstaatlichen Regulationsmuster und Ordnungen vor dem Hintergrund einer jahrzehntelangen Massenarbeitslosigkeit, demographischer Wandlungsprozesse und der Europäisierung und Globalisierung der Wirtschaft auch in den drei betrachteten Ländern an ihre Grenzen stoßen. In Politik und Öffentlichkeit werden neue Lösungen gesucht – ohne dass schon von vornherein feststünde, an welchen Leitbildern man sich zu orientieren habe: In Anlehnung an US-amerikanische Vorbilder wird oftmals an marktliberale Lösungen (Abbau des Kündigungsschutzes, Bereitstellung einer Mindestsicherung, Akzeptanz größerer sozialer Ungleichheiten ...) gedacht. Allerdings sind solche Lösungen in keinem der drei betrachteten Länder konsensfähig und durchsetzbar. Auch die zeitweise gehandelten japanischen, niederländischen, dänischen, schwedischen oder finnischen Vorbilder werden sicherlich nicht eins zu eins übertragen werden können. Es gibt keine einheitliche und dominante Vision eines europäischen Wegs in die Wissensgesellschaft, sondern nur die Chance des wechselseitigen Lernens, der inkrementellen Veränderungen und der kontinuierlichen Leistungsbewertung. Diese offene, unsichere Situation ist die Chance für die Offene Methode der Koordinierung.

Daher ist zu analysieren, wie die Europäische Beschäftigungspolitik und die verschiedenen Sozialschutz-Verfahren umgesetzt werden und welche Rolle sie in nationalen Reformprojekten spielt. Zu fragen ist daher, welche Organisationen und Akteure an der Erarbeitung nationaler Aktionspläne bzw. Berichte beteiligt sind und welche Auswirkungen die europäischen Leitlinien und Empfehlungen auf die nationalen Diskurse und beschäftigungs- und sozialpolitischen Strategien haben. Hierzu sollen die nationalen Kooperations- und Kommunikationsbeziehungen in den jeweiligen Handlungsarenen (Beschäftigung, Sozialschutz) und die entsprechenden Macht- und Austauschbeziehungen rekonstruiert werden, um die Entwicklung neuer Normen, Ideen, Diskurse, Institutionen und Politiken zu rekonstruieren (vgl. Börzel/Risse 2003: 69). Hierzu bieten sich nationale Reformprojekte wie etwa die Vorschläge

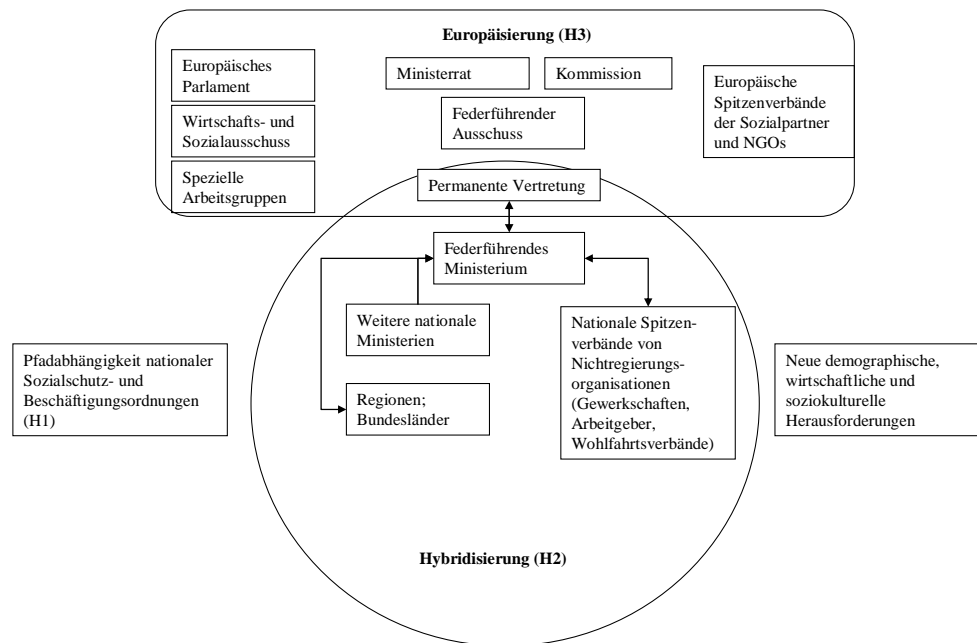
der Hartz-Kommission in Deutschland an. Vermutet werden kann eine *Hybridisierung*¹ *nationaler Sozialschutz- und Beschäftigungsordnungen durch bereichsübergreifendes Lernen: Die Erstellung nationaler Berichte und Aktionspläne wird in erheblichem Maße von bisherigen Routinen und Kompetenzverteilungen bestimmt. In dem Maße, in dem die Erstellung nationaler Berichte interministeriell koordiniert wird und Nichtregierungsorganisationen und regionale Verwaltungen einbezogen werden, können bisherige Interpretations- und Verhaltensmuster durchbrochen und institutionelle Lernprozesse initiiert werden. Auf diesem Weg können die europäischen Beschäftigungs- und Eingliederungspolitik die Modernisierung nationaler Regulationsstrukturen flankieren (H2)*. Im Gegensatz zur ersten Hypothese verweist die zweite Hypothese somit darauf, dass nationale Ordnungen nicht nur pfadabhängig reproduziert, sondern auch durch Inkorporierung anderer Modelle „pfadabweichend“ fortgeführt werden können, ohne dass dies gleich zu einer Konvergenz im europäischen oder globalen Maßstab führt (Lane 2000). Es geht somit um die Frage, ob institutionelle Variationen durch organisatorische und interorganisationale Lernprozesse möglich sind und ob diese Lernprozesse durch die europäischen Koordinierungsversuche angestoßen werden können.

Drittens sollen die Rückwirkung der nationalen Politikebene auf die europäischen Regulationsstrukturen untersucht und ggfs. als Europäisierung im Sinne von Risse u.a. (2001: 3) interpretiert werden.² Nationalstaaten können bei der Entwicklung und Neukonzipierung von OMK-Verfahren versuchen, die europäischen Zielvorgaben bzw. Leitlinien in ihrem Sinne zu beeinflussen (vgl. Atkinson u.a. 2004). Weiterhin können sie versuchen, die vergleichenden Auswertungen und die Empfehlungen an die Nationalstaaten in ihrem Sinne zu beeinflussen – etwa indem sie informell eine akzeptablere Formulierung anregen und im Gegenzug Konzessionen in anderen Feldern anbieten. In längerfristiger Perspektive ist auch an grundlegendere Veränderungen der OMK-Prozesse zu denken – wie etwa die 2003 beschlossene Straffung der OMK-Verfahren. Diese Aushandlungs- und Austauschbeziehungen zwischen den nationalen und der europäischen Ebene finden nicht mehr zwischen vollkommen getrennten Verwaltungsapparaten statt; vielmehr kann eine immer stärkere Kopplung – oder gar eine Fusion – zwischen nationaler und europäischer Ebene beobachtet werden (Wessels 1997, Bach 1999). Erwartet werden kann deshalb, dass gerade durch das Zusammenwirken der nationalen und europäischen Bürokratien im Rahmen der verschiedenen OMK-Verfahren eine *Europäisierung* der Sozialpolitik vorangetrieben wird: *(3) Die Verhandlungen zwischen europäischer und nationaler Ebene werden nicht nur durch die rationale Verfolgung nationaler Eigeninteressen, sondern auch durch von Bereich zu Bereich unterschiedliche national-supranationale „Fusionsbürokratien“, durch vertragliche und andere Selbstbindungen und durch national-supranationale Expertengremien geprägt. Die Offene Methode der Koordinierung führt somit zu einer von Bereich zu Bereich unterschiedlich starken Einbindung nationaler Sozial- und Beschäftigungspolitik in europäische Regulationsstrukturen.*

¹ Ein solches Lernen könnte als Europäisierung von unten interpretiert werden, wenn hierunter eine „Erweiterung des Wahrnehmungshorizonts und des politischen Handlungsraumes um die europäische Dimension“ verstanden wird (Kohler-Koch/Knodt 2000: 22; siehe auch Olsen 2002: 924). Da „Europäisierung“ allerdings gelegentlich im Sinne einer Konvergenz nationaler Regulationsstrukturen in Europa verstanden wird, soll stattdessen der Begriff der *Hybridisierung* benutzt werden.

² Diese Autoren definieren Europäisierung als “emergence and the development at the European level of distinct structures of governance, that is, of political, legal, and social institutions associated with problem solving that formalize interactions among the actors, and of policy networks specializing in the creation of authoritative European rules” (Risse u.a. 2001: 3).

Übersicht 1: Die Offene Methode der Koordinierung. Ein Weg zur Europäisierung der nationalen Sozialschutz- und Beschäftigungspolitiken?



Im Zentrum des eigenen Ansatzes stehen somit die Pfadabhängigkeit nationaler Sozialschutz- und Beschäftigungsordnungen (H 1), Lern- und Verhandlungsprozesse in interorganisatorischen und interpersonalen Netzwerken (H 2) und die Verdichtung europäischer Regulationsstrukturen im Sinne einer Europäisierung bislang weitgehend nationaler Sozialpolitiken (H3; vgl. Übersicht 1).

3.2 Arbeitsprogramm

Die drei soeben beschriebenen Ziele (Rekonstruktion nationaler Pfadabhängigkeiten und Lernprozesse; Analyse von Europäisierungsprozessen) lassen sich umstandslos in drei verschiedene Arbeitspakete umsetzen: Zum einen geht es um die Rekonstruktion nationaler Beschäftigungs- und Sozialschutzordnungen (3.2.3), zum anderen um die Analyse nationaler Kooperations-, Aushandlungs- und Austauschbeziehungen im Rahmen der Europäischen Beschäftigungspolitik und der OMK Eingliederung (3.2.4) und drittens um die Aushandlungsbeziehungen auf der europäischen Ebene (3.2.5). Bevor diese drei Pakete erläutert werden, ist auf den geplanten theoretischen Rahmen – dessen Weiterentwicklung eine eigenständige Arbeitsaufgabe ist (3.2.1) – und auf die Länderauswahl (3.2.2) einzugehen.

3.2.1 Eigener Ansatz

In der Integrationsforschung hat sich in den letzten Jahren eine neue Forschungsperspektive entwickelt, die die bisherige Frontstellung zwischen intergouvernementalistischen und neofunktionalistischen Ansätzen in den Hintergrund rückt (Rosamond 2000) und die das Forschungsfeld der EU auch für die soziologische Forschung anschlussfähiger macht. Anstelle der Frage, welches Gewicht nationalen Regierungen, supranationalen Institutionen (Kommission), herausragenden einzelnen Persönlichkeiten (J. Delors) und wirtschaftlichen Sach- und Integrationszwängen zukommt, wird die EU zunehmend als supranationale Regulations-

struktur (Jachtenfuchs 2001) und als supranationales Entscheidungssystem im Spannungsfeld von Effektivität und Legitimität analysiert (Gehring 2002). In neueren, institutionalistisch oder organisatorisch inspirierten Arbeiten wird die Europäische Union als bürokratisches Herrschaftssystem (Bach 1999), als organisatorisches Feld (Fligstein/Stone Sweet 2002) oder als institutionalisierte Regulationsstruktur konzipiert (Stone Sweet u.a. 2001) und damit Anschlussmöglichkeiten für institutionalistische und organisationssoziologische Ansätze eröffnet. An diese organisationssoziologisch-institutionalistische Wende der Integrationsforschung kann das hier beantragte Forschungsprojekt anknüpfen, um die Europäisierung der nationalen Sozial- und Beschäftigungspolitiken zu analysieren. Hierbei soll der Begriff der Europäisierung auf den Wandel nationaler Regulationsstrukturen und Politiken hinweisen, der durch die zunehmende Verdichtung europäischer Regulationsstrukturen induziert wird (Olsen 2002: 932).

Um diese Europäisierungsprozesse zu analysieren, können die EU ebenso wie die Nationalstaaten als organisatorische bzw. soziale Felder betrachtet werden (vgl. zum Feldbegriff Fligstein 2001, Stone Sweet u.a. 2001). Dieser Begriff wurde in der neoinstitutionalistischen Organisationsforschung als Bezeichnung für die institutionalisierten, d.h. geregelten Umwelten von Organisationen eingeführt (Scott 1994). Beispiele für solche Felder sind Branchen, Regionen, großtechnische Systeme, Länder oder auch Professionen, da diese Felder die Arbeitsweise einer Vielzahl von Verwaltungen und Wirtschaftsorganisationen prägen. Eine in unserem Zusammenhang sinnvolle Definition, die die soziale Konstruktion von Feldern im Spannungsfeld von organisatorischen und Akteursstrategien und Regulationsstrukturen hervorhebt, schlagen Fligstein/Stone Sweet (2002: 1211) vor:

„fields are composed of (1) organizations seeking to structure their environments, (2) preexisting rules (i.e., existing institutions) that operate to constrain and enable actors in the arena, and (3) skilled strategic actors who work within organizations to help attain cooperation among disparate groups and interests. Successful institution-building projects within fields occur when organizations are able to create and modify rules and procedures in order to structure the ongoing inter-actions of diverse sets of actors, allowing the arena to reproduce itself on a period-to-period basis.“

Das soziale Feld der EU ist erstens durch eine relative Verselbständigung auch gegenüber ihren Mitgliedstaaten, zweitens durch die Dichte, die relative Einheitlichkeit und die Verpflichtungsfähigkeit europäischer Regulationsstrukturen gegenüber den Mitgliedstaaten und drittens durch eine erhebliche Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit supranationaler Akteure gekennzeichnet (Heidenreich 2004d). Nationalstaatliche Felder sind durch ihre weitgehende Einheitlichkeit, durch ihre Stabilität, ihre Eigenständigkeit und durch die Abgrenzung von den Regulationsstrukturen anderer Länder gekennzeichnet. Dies sind zentrale Voraussetzungen für die international vergleichende „Gesellschaftsforschung“ (Voraussetzungen, die allerdings nicht mehr als selbstverständlich unterstellt werden können; vgl. Bach 2000).

Die Veränderung nationaler, feldspezifischer Regulationsstrukturen, um die es bei der OMK geht, ist durch experimentelles Lernen (Dorf/Sabel 1998; Eberlein/Kerwer 2004) zwischen verschiedenen organisatorischen Feldern möglich. Solch ein institutionelles Lernen analysiert Sabel (1994) als „learning-by-monitoring“. Hierbei geht es zum einen um die Entwicklung einer gemeinsamen Situationsdefinition, zum anderen um kontinuierliche Verbesserungsbemühungen lokaler Akteure vor dem Hintergrund zentral definierter, einheitlicher Leistungs- und Bewertungsstandards und drittens um die Weiterentwicklung der gemeinsamen Leistungs- und Bewertungsstandards. Das Konzept beruht also auf einer Kombination von dezentraler Autonomie und Eigenverantwortung und bereichsübergreifend, ggfs. zentral organisiertem wechselseitigen Lernen. Institutionelles Lernen beruht in diesem Fall somit auf der Unterscheidung zweier unterschiedlicher Felder (im Falle der OMK die EU und die Nationalstaaten) mit unterschiedlichen Funktionen und Entscheidungskompetenzen: Während die Akteure auf der dezentralen Ebene über ihre Ziele und die hierfür benötigten Mittel weitgehend frei entscheiden können, werden auf der zentralen Ebene die Leistungsstandards definiert, die die einzelnen Einheiten zu erreichen haben (Dorf/Sabel 1998: 267).

Festgehalten werden kann, dass die mit der Offenen Methode der Koordinierung intendierte Modernisierung nationaler Beschäftigungs- und Sozialschutzordnungen in institutionalistischer Perspektive durch eine lose Kopplung nationaler und supranationaler organisatorischer Felder erreicht werden kann. Durch diese als Lernen bezeichnete Kopplung sollen Organisationen und Individuen auf der dezentralen Ebene durch zentrale Leistungsbewertungen und Vergleiche zu eigenständigen und eigenverantwortlichen Veränderungsprozessen veranlasst werden. Im Sinne des demokratischen Experimentalismus (bzw. der diskursiven Koordinierung; vgl. Braczyk 1997) kann dieses Verfahren zu institutionellen Lern- und Veränderungsprozessen führen, ohne dass die Autonomie der dezentralen Einheit eingeschränkt wird.

3.2.2 Das Untersuchungsdesign und die Länderauswahl

Im Zentrum der Untersuchung steht die Rekonstruktion der Aushandlungs- und Austauschprozesse in zwei verschiedenen Politikfeldern (Beschäftigung und Eingliederung) und in drei Ländern (Deutschland, Frankreich, Italien). Diesem Untersuchungsdesign unterliegt die Annahme, dass die OMK in verschiedenen Politikfeldern und Ländern unterschiedlich umgesetzt wird. Durch dieses Design, das dem gematchten Paarvergleich der Industriesoziologie nachempfunden ist (vgl. Heidenreich 1991), können prozessspezifische und nationale Einflussfaktoren getrennt herausgearbeitet werden: Zum einen können damit die Unterschiede zwischen verschiedenen Koordinierungsprozessen untersucht und damit insbesondere der Effekt unterschiedlicher Institutionalisierungsformen von OMKs herausgearbeitet werden: Die Europäische Beschäftigungspolitik ist im EG Vertrag (Art. 128ff.) verankert, während sich die Sozialschutzverfahren im Wesentlichen „nur“ auf Schlussfolgerungen des Europäischen Rats stützen können (auch wenn der Sozialschutzausschuss seit Nizza vertraglich verankert ist). Zum anderen erlaubt es das Untersuchungsdesign, länderspezifische Unterschiede bei der Umsetzung der verschiedenen OMK-Verfahren herauszugearbeiten, da die Umsetzung der Beschäftigungs- und Sozialschutz-OMKs in drei verschiedenen Ländern verglichen werden kann (und diese Besonderheiten werden im Zentrum stehen). Der Einfluss unterschiedlicher OMK-Methoden und Anwendungsfelder und der Einfluss unterschiedlicher nationaler Ordnungen kann somit aufgrund des gewählten Designs analytisch getrennt werden.

Die „Auswahl“ der beiden OMK-Verfahren „Beschäftigung“ und „Eingliederung“ bietet sich an, da diese Verfahren weitesten entwickelt sind. Die Wirksamkeit anderer Sozialschutzverfahren kann derzeit noch nicht sinnvoll analysiert werden: Die OMK im Bereich der Renten wurde bislang einmal durchgeführt; auch werden im Rahmen dieses Verfahren nur allgemeine Ziele und nicht konkrete Leitlinien und Indikatoren definiert (Natali 2004). Die OMK Gesundheit befindet sich noch im Planungsstadium. Zusätzlich könnte noch die wirtschaftspolitische Koordinierung (die in die „allgemeinen wirtschaftspolitischen Leitlinien“ mündet; vgl. Art. 99,2 des EG-Vertrags) untersucht werden. Dieses Koordinierungsverfahren wurde durch den Vertrag von Maastricht (1993) eingeführt; es gilt als Vorläufer der OMK (Hodson/Maher 2001; Govecor 2004). Eine Untersuchung der wirtschaftspolitischen Koordinierung ist allerdings zum einen erheblich aufwändiger, da der Ausschuss für Wirtschaftspolitik weitgehend vertraulich arbeitet, und würde zum anderen den Rahmen des Projektes sprengen (vgl. jedoch Linsenmann u.a. 2004; Govecor 2004).

Zu begründen ist weiterhin, warum wir uns auf Italien, Frankreich und Deutschland konzentrieren werden. Der zentrale Grund für die Auswahl dieser Länder ist zum einen der hohe Anpassungsbedarf dieser Länder, zum anderen die ausgeprägten Pfadabhängigkeiten der jeweiligen nationalen Beschäftigungs- und Sozialordnungen. Alle Länder gehören Esping-Andersen (1990) zufolge dem konservativen Wohlfahrtsstaatstyp an, der durch korporatistisch-ständische Schichtungsstrukturen, durch einen mittleren „Dekommodifizierungsgrad“, eine zentrale Rolle der Familie, durch eine klassische männliche Versorgung

und durch exklusive Beschäftigungsordnungen gekennzeichnet ist.³ Diese drei Länder stehen im Zentrum der EU – und sie haben außerordentliche Schwierigkeiten, ihre nationalstaatlichen Regulationsstrukturen auf die Bedingungen einer offenen, stärker integrierten europäischen und globalen Wirtschaft einzustellen. Im Unterschied zu den kleineren, stärker in den Weltmarkt integrierten EU-Ländern ist es ihnen jahrzehntelang gelungen, auf tiefgreifende institutionelle Reformen zu verzichten. Durch den verschärften internationalen Wettbewerb erodieren nun allerdings allmählich die Grundlage der bisherigen Produktivitätsvorteile, die durch die Spezialisierung auf hochwertige, flexibel bereitzustellende Qualitätsprodukte waren (etwa in den mittelitalienischen Industriedistrikten, der westdeutschen KFZ- und Automobilwirtschaft oder der französischen Hochtechnologieindustrie). Im Vergleich zu den skandinavischen und angelsächsischen Ländern ist deshalb der Anpassungsbedarf in diesen Ländern besonders hoch. Dies dokumentiert sich auch in den beschäftigungs- und sozialpolitischen Leitlinien und Empfehlungen der EU, die sich eher an angelsächsischen und skandinavischen Erfahrungen orientieren und denen manche Autoren deshalb eine neoliberale Orientierung vorwerfen. Die Auswahl der genannten drei Länder liegt also die Logik eines Extremfallvergleichs zugrunde: Wenn die OMK in diesen drei Ländern wirksam sein sollte, obwohl diese Länder über Jahre und Jahrzehnte ihr beschäftigungs- und sozialpolitisches Beharrungsvermögen bewiesen haben, dann kann die OMK insgesamt als wirksame Regulierungsmethode im Sinne eines „Learning-by-Monitoring“ betrachtet werden.

Allerdings können durch die Analyse der ausgewählten Länder nicht nur Gemeinsamkeiten, sondern auch Unterschiede herausgearbeitet werden. Durch den Vergleich von Deutschland und Frankreich können die Stärken und Schwächen einer föderalen und unitaristischen Ordnung analysiert werden. Erwartet werden kann, dass die Beteiligung an transnationalen Koordinierungsaktivitäten durch die Politikverflechtungsfallen föderaler Systeme zusätzlich erschwert wird. Durch die Analyse des italienischen Falls können weiterhin die Grenzen der europäischen Beschäftigungsstrategie erwartet werden, da einige implizite Annahmen anscheinend für Italien (ebenso wie für andere süd- und osteuropäische Länder) nicht zutreffen. So unterstellt etwa das Plädoyer für eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik, dass die bisherige großzügige Unterstützung der Arbeitslosen zu einer „Passivierung“ des Arbeitskräfteangebotes führt. Wenn das Arbeitslosengeld jedoch in der Regel ohnehin bescheiden ist und die öffentliche Arbeitsverwaltung kaum zu einer effizienten Arbeitsvermittlung in der Lage ist, da Rekrutierungsprozesse weitgehend über informelle, insbesondere verwandtschaftliche Kontakte läuft, dann zielt dieser Appell ins Leere. Und wenn Unternehmen kaum die Möglichkeit haben, Beschäftigte zu entlassen, da diese nach der Entlassung nicht sozialpolitisch aufgefangen werden, dann sind die Chancen für eine Entbetrieblichung und Flexibilisierung der Arbeitsmarktstrukturen gering. Und wenn die Arbeitsmarktstrukturen hochgradig regionalspezifisch sind, dann ist die Reichweite einer modernisierten nationalen Beschäftigungspolitik gering (vgl. European Commission, 2002: Impact evaluation of the European Employment strategy. Italian Employment Policy in Recent Years: Impact Evaluation). Notwendig sind vielmehr andere Strategien - etwa die Reform des Bildungswesen, der Kinderbetreuungseinrichtungen und der Frühverrentungspolitik: Die niedrigen Beschäftigungsquoten von Jugendlichen seien in erster Linie das Ergebnis eines reformbedürftigen Ausbildungssystems; die niedrige Beschäftigungsquote der Frauen seien ein Ergebnis fehlender Kinder- und Altenbetreuungseinrichtungen und die geringen Beschäftigungsquoten der Älteren seien eine Konsequenz der erheblichen Anreize zur Aufnahme einer Schwarzarbeit.

Durch die Analyse der deutschen, französischen und italienischen Situation können somit Aussagen über die Innovationsbarrieren und -chancen in föderalen, unitaristischen und fragmentierten arbeitsmarktpolitischen Strukturen erwartet werden.

³ Vgl. zur Frage, ob nicht neben den sozialdemokratischen, konservativen und liberalen Regimen mediterrane, antipodische und andere Regime unterschieden werden sollten, Arts/Gelissen (2002).

Last but not least sprach für die Auswahl von Italien, Frankreich und Deutschland, dass der Antragsteller in allen drei Ländern studiert hat und sich jahrelang intensiv mit den Arbeits-, Organisations- und Managementstrukturen dieser Länder auseinandergesetzt hat (vgl. Abschnitt 2.5).

3.2.3 Nationale Beschäftigungs- und Sozialschutzordnungen

Um die Wirksamkeit der beschäftigungs- und sozialpolitischen Koordinierungsverfahren zu untersuchen, müssen zunächst die jeweiligen nationalen Beschäftigungs- und Sozialschutzordnungen untersucht werden. Denn die Implementierung der gemeinsam vereinbarten Richtlinien und Zielvorgaben hängt in erheblichem Maße davon ab, ob diese mit den jeweiligen nationalen Ordnungen verträglich sind (Hypothese 1). Angesichts des Beharrungsvermögens etablierter Ordnungen kann im besten Fall mit einer pfadabhängigen Entwicklung gerechnet werden.

Die erste Aufgabe des vorgeschlagenen Projekts ist daher die Analyse der jeweiligen nationalen Ordnungen. Hierbei soll als Beschäftigungsordnung die Gesamtheit der Institutionen bezeichnet werden, die Umfang und Art des (potenziellen) Arbeitskräfteangebots und der Arbeitskräftenachfrage regeln und damit die Austauschbeziehungen am Arbeitsmarkt vordstrukturieren (Schmid 2002). Parallel hierzu kann eine Sozialschutzordnung als das Ensemble der Institutionen bezeichnet werden, die den Zugang zu sozialstaatlichen Unterstützungsleistungen und Transfers regelt und so die materielle Reproduktion und die gesellschaftliche Teilhabe der Individuen komplementär zur Erwerbsarbeit und familialer Unterstützung Sozialstaat regelt. Im Zentrum dieser Ordnung steht die materielle Versorgung, da ein Mangel materieller Ressourcen eine zentrale Dimension sozialer Ausgrenzung ist. Allerdings beschränkt sich Ausgrenzung keinesfalls auf die materielle Versorgung, sondern umfasst alle Formen der Nichtteilhabe und Nichtzugehörigkeit.⁴ Auf allgemeiner Ebene sind solche institutionellen Ordnungen durch ein Ensemble von Spielregeln gekennzeichnet, die in unterschiedlichen sozialen Feldern bei der Regulierung von Produktionsprozessen, sozialstaatlichen Absicherungen, Innovationsprozessen oder auch Arbeitsmarktprozessen zusammenwirken.

Solche Ordnungen sind durch fünf Merkmale gekennzeichnet: Zum einen sind es *Institutionen*, d.h. kognitiv, normativ und strategisch verankerte Interpretations-, Verhaltens- und Beziehungsmuster, die gerade durch ihre Selbstverständlichkeit („taken for granted“) das Handeln und Denken der Akteure in einem sozialen Feld prägen (Jepperson 1991). Zweitens sind sie durch *institutionelle Komplementaritäten* gekennzeichnet, d.h. durch Wechselwirkungen und Strukturähnlichkeiten zwischen verschiedenen institutionellen Sphären (Amable 2000). Drittens werden institutionelle Ordnungen nicht ausschließlich von aktuellen Konstellationen und Kräfteverhältnissen bestimmt, sondern entwickeln eine Eigendynamik, die sich in *pfadabhängigen* Wandlungsmustern dokumentiert. Auch prinzipiell unterlegene Lösungen werden fortgeführt, wenn das Einschwenken auf einen gänzlich anderen Entwicklungspfad zu riskant oder zu aufwändig erscheint. Viertens sind Beschäftigungsordnungen immer noch vorwiegend *nationale Ordnungen*; supranationale Organisationen wie die EU, die OECD oder die ILO haben für die Regulierung der Erwerbsarbeit und der sozialen Sicherung bislang noch keinen zentralen Stellenwert. Ein fünftes Merkmal institutioneller Ordnungen sind ihre immanenten, immer nur provisorisch regulierten Interessen- und Wahrnehmungsunterschiede und *Konflikte*. Keinesfalls sind Beschäftigungsordnungen einheitliche,

4 “(T)he concept focuses on the multi-dimensionality of deprivation ... social exclusion implies a focus on the relations and processes that cause deprivation (...)The concept takes us beyond mere descriptions of deprivation, and focuses attention on social relations and the processes and institutions that underlie and are part and parcel of deprivation.“ (de Haan 2000: 26)

kohärente, konsensuell geteilte Regulationsstrukturen. Eine Ordnung gewährleistet vielmehr „die Steuerung der Verhaltensweisen und die Integration voneinander abweichender, wenn nicht konflikträchtiger Strategien der betreffenden Akteure“ (Friedberg 1995: 180). Diese Konflikte verweisen auf konfligierende Leitideen: „Stets sind verschiedene Leitideen mehr oder weniger institutionalisiert, stets bestehen Spannungen zwischen ihnen, werden die Demarkationslinien zwischen ihren Geltungskontexten verschoben und die Externalisierungschancen umkämpft“ (Lepsius 1997: 62). Die Leistung institutioneller Ordnungen besteht in der Integration unterschiedlicher, durchaus auch konkurrierender Interessen und konfligierender Handlungslogiken. Sie sind das Ensemble der Spielregeln, die die wechselseitigen Beziehungen und die Konflikte zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Sphären vorstrukturieren. Beschäftigungsordnungen sind die Arenen, in denen die Auseinandersetzungen um die Beteiligung am Erwerbsleben und um die Geltung familialer, betrieblicher, tarifvertraglicher und sozialstaatlicher Solidaritätsverpflichtungen ausgetragen werden.

Folgende wirtschaftliche und institutionelle Felder strukturieren Schmid (1997: 16ff.) zufolge die Entscheidungen über Art und Höhe der Beschäftigung: Das *Produktionssystem* (in dem die Entscheidungen über die Produktion gefällt werden), das System *industrieller Beziehungen* (in dem über Niveau und Struktur der Löhne entschieden wird), das System *der sozialstaatlichen, steuer- und abgabenfinanzierten Sicherung* (als Beschäftigungsbereich, als Alternative zur Erwerbsarbeit und als Anlass für die Erhebung von Steuern und Abgaben), das *Haushaltssystem* („das Alternativen zur marktförmigen Beschäftigung bietet“) und das *Bildungssystem* („das allgemeines Wissen, Lernfähigkeit und berufliche Qualifikationen produziert“).

In dem hier vorgestellten Arbeitspaket geht es darum, zum einen die Besonderheiten der deutschen, französischen und italienischen Sozialschutz- und Beschäftigungsordnungen im Detail zu analysieren und zum anderen die Veränderungen dieser Ordnungen zu rekonstruieren. Hierzu können u.a. die statistischen Indikatoren, die von OECD, EUROSTAT und ILO bereitgestellt werden und die im Rahmen vorangegangener Forschungen schon gesammelt, aufbereitet und analysiert wurden (vgl. Heidenreich 2004 a, b), herangezogen werden:

- Alters-, geschlechts- und qualifikationsspezifische Beschäftigungsquoten
- Öffnungsgrad der Wirtschaft (Importe und Exporte in % des BIP)
- Gewerkschaftlicher Organisationsgrad
- Höhe der Lohnersatzleistungen
- Striktheit des Kündigungsschutzes
- Spreizung der Bruttolöhne (D5/D1)
- Koordinierung der Tarifverhandlungen
- Transferzahlungen (in % des BIP)
- Staatsausgaben für Eigenerbringung sozialer Leistungen (in % des BIP)
- Sozialabgaben (in % aller Steuern und Sozialabgaben)
- Teilzeitbeschäftigte (<30h); in % aller Beschäftigten
- Ausgaben für familienbezogene Dienste (in % des BIP)
- Ausgaben für familienbezogene Zahlungen (in % des BIP)
- Altenquote (65-jährige und älter; in % der 15-64-Jährigen)
- Bildungsausgaben (in % des BIP)
- Anteil der Bevölkerung, die mindestens eine Sekundarstufe II-Ausbildung abgeschlossen hat
- Höhe der Mindestlöhne (in % des nationalen Durchschnitts)

Komplementär zu diesen international vergleichbaren, im Zeitverlauf verfügbaren Daten kann auf zahlreiche Studien zurückgegriffen werden, die die wohlfahrtsstaatlichen und arbeitsmarktpolitischen Ordnungen dieser Länder analysieren.

Im Rahmen dieses Arbeitspakets werden drei Arbeitspapiere erarbeitet, die die Besonderheiten und die Entwicklungstrends der italienischen, französischen und deutschen Beschäftigungs- und Sozialschutzordnungen beschreiben. In einer zusammenfassenden Studie werden die Gemeinsamkeiten der betrachteten konservativen Wohlfahrts- und Beschäftigungsregime und die jeweiligen nationalen Besonderheiten herausgearbeitet.

3.2.4 Die Umsetzung der Europäischen Beschäftigungs- und Eingliederungspolitik in Italien, Frankreich und Deutschland

In nächsten Schritt geht es um die Analyse der nationalen Kooperations-, Aushandlungs- und Austauschbeziehungen im Rahmen der Europäischen Beschäftigungspolitik und der OMK Eingliederung. Hierzu soll rekonstruiert werden, welche Akteure an der Erstellung der nationalen Aktionspläne beteiligt sind, um welche Themen es hierbei geht, welche Entscheidungen auf welche Weise in diesem politischen Prozess gefällt werden.

Diese sechs nationalen Fallstudien (zwei OMK-Verfahren in drei Ländern) werden sich an den folgenden analytischen Dimensionen orientieren (vgl. Govecor 2004):

- Anpassung und Veränderung nationaler Politikmuster: Inwieweit werden durch nationale Aktionspläne bzw. Berichte neue Perspektiven und europäische Handlungsbezüge eröffnet? Welchen Einfluss haben die europäischen Empfehlungen und gemeinsamen Berichte?
- Aufbauorganisatorische Veränderungen: Welche neuen Organisationen und Organisationsstrukturen entwickeln sich im Rahmen der OMK in den jeweiligen Politikfeldern?
- Ablauforganisatorische Veränderungen: Welche neuen Formen der interministeriellen Zusammenarbeit und der Vernetzung zwischen nationalstaatlicher und regionaler Ebene entstehen im Rahmen der OMK?
- Kooperations- und Kommunikationsbeziehungen zwischen öffentlichen und nichtöffentlichen Akteuren im Rahmen der OMK: Welche zivilgesellschaftlichen Akteure sind an der Entwicklung und Umsetzung der nationalen Aktionspläne beteiligt? Welche Netzwerke öffentlicher und privater Akteure entstehen durch diese Abstimmungsprozesse? Wie werden hierdurch nationale Institutionen, Politiken und Diskurse verändert?
- Einfluss des OMK-Prozesses auf die nationalen Diskurse: Welchen Einfluss haben die OMK auf zentrale nationale Reformprojekte – in Deutschland etwa auf die Arbeitsmarktreformen, die durch die Hartz-Kommission initiiert wurden?

Um diese Fragen zu beantworten, sollen Expertengespräche mit den beteiligten Akteuren der jeweiligen nationalen Handlungsarenen (Ministerien, Sozialpartner, Wohlfahrtsverbände, Regionen ...) durchgeführt werden (vgl. Übersicht 2; untere Zeile). Da der Kreis der mit den jeweiligen OMK-Verfahren federführend befassten Akteuren derzeit noch überschaubar ist, wird pro Land und OMK mit etwa zehn Interviews gerechnet, insgesamt also mit 60 Interviews. Diese Interviews werden auf Grundlage eines funktionsgruppenspezifischen Gesprächsleitfadens durchgeführt, aufgenommen, transkribiert und nach einheitlichen Kategorien ausgewertet.

Übersicht 2: Expertengespräche auf der nationalen und europäischen Ebene

	OMK Beschäftigung	OMK Eingliederung
Europäische Regulationsebene	Kommission (GD Beschäftigung/Soziales); Ministerrat (Ständige Vertretungen der 3 Länder), Beschäftigungsausschuss, WSA, Parlament, Ausschuss der Regionen, EGB/UNICE	Kommission (GD Beschäftigung/Soziales); Ministerrat (Ständige Vertretungen der 3 Länder), Ausschuss für Sozialschutz, WSA, Parlament, Ausschuss der Regionen, EGB/UNICE; European Anti-poverty Network u.a. zivilgesellschaftliche Akteure (Eurodiaconia ...)
Nationale Regulationsebene (Italien, Frankreich, Deutschland)	Federführende Ministerien, interministerielle Kooperationen, Regionen/Bundesländer, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, weitere Akteure der Zivilgesellschaft	Federführendes Ministerien, interministerielle Kooperationen, Regionen/Bundesländer, Wohlfahrtsverbände (Caritas ...), weitere Akteure der Zivilgesellschaft

Im Rahmen dieses Arbeitspakets werden drei nationale Fallstudien erstellt, in denen die Akteurskonstellationen, die Aushandlungsbeziehungen, die Entwicklungen und die Konflikte in den sechs betrachteten Feldern rekonstruiert werden. Weiterhin wird ein zusammenfassender Bericht erarbeitet, in dem diese Fallstudien mit Blick auf länder- und themenspezifische Gemeinsamkeiten und Unterschiede ausgewertet werden.

3.2.5 Die Organisation der OMK auf der europäischen Ebene

Im nächsten Schritt geht es um die europäische Regulationsebene der beiden betrachteten OMK-Prozesse. Hier sollen insbesondere die Rückwirkungen der nationalen Implementationsprozesse auf die supranationale Ebene im Bereich der Beschäftigungs- und Eingliederungspolitiken untersucht werden. Hierbei sind im Einzelnen folgende Fragen zu beantworten:

- Wie werden die jeweiligen Ziele/Leitlinien entwickelt und wie werden diese im Zusammenspiel von Rat, Kommission und anderen europäischen Akteuren verändert? Welche Rolle spielen hierbei die Ausschüsse für Sozialschutz und Beschäftigung? Welche Verfahren hat die Kommission entwickelt, um grundlegende Neuorientierungen der zu verfolgenden Ziele durchzusetzen (etwa die Einrichtung einer hochrangigen Expertenkommission – wie im Falle des Kok-Berichts, der sich erfolgreich für eine stärkere Produktivitätsorientierung der Löhne ausgesprochen hat)?
- Wie werden die Indikatoren für die einzelnen Verfahren festgelegt? Welche Interessen begünstigen und welche behindern eine Quantifizierung der Indikatoren und damit eine stärkere Vergleichbarkeit (Atkinson u.a. 2004)?
- Welche Punkte erweisen sich bei der Formulierung der gemeinsamen Auswertungsberichte und der Empfehlungen als besonders brisant? Wie und in welchem Ausmaß gelingt es Nationalstaaten, im Vorfeld hierbei ihre Interessen durchzusetzen? Inwieweit führt die internationale Zusammenarbeit bei der Erstellung der gemeinsamen Berichte oder beim Austausch von Beispielen guter Praxis zu Lerneffekten?
- Welche Rolle spielen die europäischen Sozialpartner und Nichtregierungsorganisationen in diesen Aushandlungsbeziehungen? Welche Netzwerke nationaler und supranationaler, öffentlicher und privater Akteure entstehen durch diese Aushandlungsprozesse?
- Gelingt es dem Europäischen Parlament, den einzelnen Regionen/Bundesländern und anderen europäischen Akteuren, Interessen an einer stärkeren Beteiligung durchzusetzen?

- Führen die OMK-Verfahren zu einer Bürokratisierung der europäischen Sozialpolitik? Hierfür spricht die Beobachtung, dass im Beschäftigungsausschuss ein Großteil der potentiellen Konflikte schon im Vorfeld entschärft wird. Nach Aussagen des Sekretariats hat dies zu einer Entpolitisierung der Ratstreffen geführt, da diese die vereinbarten Kompromisse nur noch abzuseggen haben.
- Welche Auswirkungen hat die 2003 beschlossene Straffung („Streamlining“) der OMK-Prozesse? Führt diese – wie erhofft – zu einer Vereinfachung der Verfahren, zu einer Konzentration auf das Wesentliche, zu einer Verringerung der Berichtslast und zu einem besseren Gleichgewicht zwischen wirtschafts- und sozialpolitischen Aspekten? Oder kommen in Zukunft die Besonderheiten der einzelnen Felder zu kurz, so dass das Streamlining zu einer Aushöhlung der Prozesse führt?
- Welche Auswirkungen hat die Verankerung der OMK-Prinzipien in der geplanten Verfassung?

Im Rahmen dieses Arbeitspakets sollen auf der europäischen Ebene Leitfadeninterviews mit Experten aus den beiden betrachteten Feldern geführt werden (vgl. Übersicht 2). Hierbei ist an Interviews mit Mitgliedern der beiden Ausschüsse für Sozialschutz und Beschäftigung (die im Zentrum der OMK stehen), mit Mitarbeitern der Kommission, der ständigen Vertretungen, des Parlaments, des Wirtschafts- und Sozialausschusses und der Landesvertretungen zu denken. Die Vereinbarung solcher Gespräche wird umstandslos möglich sein, da im Rahmen einer Pilotstudie im Juli 2004 schon zehn explorative Interviews in Brüssel durchgeführt wurden (www.uni-bamberg.de/sowi/europastudien/brussels_2004.htm). Die geplanten Interviews werden sich an der idealtypischen Sequenz der OMKs (Richtlinien/Ziele, ggfs. Festlegung von Indikatoren, nationale Aktionspläne/Berichte, gemeinsame Bewertung) orientieren und die wichtigsten Entscheidungen im Verlauf der jeweiligen, ein- bzw. dreijährigen Politikzyklen rekonstruieren. Sie werden auf Grundlage eines funktionsgruppenspezifischen Gesprächsleitfadens durchgeführt, aufgenommen, transkribiert und nach einheitlichen Kategorien ausgewertet.

Das Ergebnis dieses Arbeitspakets soll eine Studie sein, die die Akteurskonstellationen, die Aushandlungsbeziehungen, die Entwicklungen und die Konflikte in den beiden betrachteten Feldern auf europäischer Ebene rekonstruiert und so die Institutionalisierung und die Weiterentwicklung der Europäischen Beschäftigungsstrategie und der OMK Eingliederung beschreibt.

3.2.6 Vier Arbeitspakete

Insgesamt sind somit vier Arbeitspakete abzarbeiten:

1. Im Rahmen des *ersten Arbeitspakets* soll der Beitrag der Offenen Methode der Koordinierung zur Europäisierung der nationalen Beschäftigungs- und Sozialpolitiken auf allgemeiner Ebene analysiert werden. Auf Grundlage einer zusammenfassenden Auswertung der empirischen Untersuchungen soll ein Beitrag zur Debatte um die Europäisierung nationaler Regulationsstrukturen im Bereich der Beschäftigungs- und Sozialpolitik geleistet werden (vgl. Abschnitt 3.2.1; 4 Personenmonate).
2. Im Rahmen des *zweiten Arbeitspakets* sollen die italienischen, deutschen und französischen Beschäftigungs- und Sozialschutzordnungen rekonstruiert werden, um die Eigenlogiken dieser nationaler Ordnungen und die damit einhergehenden Pfadabhängigkeiten zu rekonstruieren (vgl. Abschnitt 3.2.3; 12 Personenmonate).
3. Im Rahmen des *dritten Arbeitspakets* soll die Implementierung der OMK Beschäftigung und Sozialschutz in Italien, Frankreich und Deutschland untersucht werden. Herausgearbeitet werden soll, welche Akteure mit welchen Zielen und Strategien an der Erarbeitung der nationalen Aktionspläne beteiligt sind und welche Auswirkungen die Koordinierungsprozesse

auf die nationalen Reformprojekte im Bereich der Beschäftigungs- und Armutspolitik haben. Als Ergebnis sollen sechs Fallstudienberichte über die Erstellung der nationalen Aktionspläne im Bereich der Sozialschutz- und Beschäftigungspolitik erarbeitet werden (vgl. Abschnitt 3.2.4; 24 Personenmonate).

4. Im Rahmen des *vierten Arbeitspakets* sollen die Entwicklung der Zielvorgaben und Indikatoren, die Verhandlungen während der Erstellung des gemeinsamen Berichtes (einschließlich der Empfehlungen) und die Weiterentwicklung im Rahmen der ab 2006 geplanten Straffung auf der europäischen Ebene untersucht werden (vgl. Abschnitt 3.2.5; 8 Personenmonate).

Auf dieser Grundlage kann in zwei Jahren ein Endbericht für die DFG (und eine entsprechende Veröffentlichung) erstellt werden. Die Struktur dieses Endberichts ergibt sich unmittelbar aus den vorher beschriebenen Arbeitspaketen:

1. Die Offene Methode der Koordinierung (Stand der Diskussion)
2. Die Europäisierung nationaler Felder (eigener Ansatz)
3. Nationale Beschäftigungs- und Sozialschutzordnungen in konservativen Wohlfahrtsstaaten. Gemeinsamkeiten und Unterschiede in Italien, Frankreich und Deutschland
4. Die Umsetzung der Europäischen Beschäftigungs- und Eingliederungspolitik in Italien, Frankreich und Deutschland
5. Die Organisation der OMK auf der europäischen Ebene
6. Die Europäisierung nationaler Beschäftigungs- und Eingliederungspolitiken (Zusammenfassung der Ergebnisse)

Eine sequentielle Abarbeitung dieser Arbeitspakete ist weder sinnvoll noch möglich. Vielmehr sollen vier junge Bamberger Diplom-SoziologInnen, die gerade ihr Studium beendet haben bzw. beenden, mit den empirischen Analysen in Italien, Frankreich, Deutschland und Brüssel betraut werden. Der Antragsteller wird sich auf das erste Arbeitspaket konzentrieren. Die Arbeiten sollen nach zwei Jahren beendet sein.

Literatur

- Adnett, Nick, 2001: Modernizing the European Social Model: Developing the Guidelines. *Journal of Common Market Studies* 39 (2): 353-364.
- Alber, Jens, und Guy Standing, 2000: Social Dumping, Catch-Up or Convergence? Europe in a Comparative Global Context. *European Journal of Social Policy* 10 (2): 99-119.
- Amable, Bruno, 2000: Institutional complementarity and diversity of social systems of innovation and production. *Review of International Political Economy* 7: 645-687.
- Arts, Wil, und John Gelissen, 2002: Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report. *Journal of European Social Policy* 12 (2): 137-158.
- Atkinson, Anthony B., Eric Marlier und Brian Nolan, 2004: Indicators and Targets for Social Inclusion in the European Union. *Journal of Common Market Studies* 42 (1), 47-75.
- Aust, Andreas; Leitner, Sigrid; Lessenich, Stephan (Hg.), 2000: Sozialmodell Europa. Konturen eines Phänomens. *Jahrbuch für Europa- und Nordamerikastudien*, Nr. 4. Opladen: Leske+Budrich.
- Bach, Maurizio (Hg.), 2000: Die Europäisierung nationaler Gesellschaften. Sonderheft 40/2000 der KZfSS. Wiesbaden: Opladen.
- Bach, Maurizio, 1999: Bürokratisierung Europas. Verwaltungseliten, Experten und politische Legitimation in Europa. Frankfurt a.M.: New York: Campus.
- Barry, Frank, und Iain Begg, 2003: EMU and Cohesion: Introduction. *Journal of Common Market Studies* 41/5: 781-796.
- Begg, Iain, und Jos Berghman, 2002: Introduction: EU social (exclusion) policy revisited? In: *Journal of European Social Policy* 12 (3): 179-194.
- Behr, Michael, Martin Heidenreich, Gert Schmidt und Hans-Alexander Graf von Schwerin, 1991: Neue Technologien in der Industrieverwaltung. Optionen veränderten Arbeitskräfteeinsatzes. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Bernhard, Stefan, 2003: „Die Bedeutung der Offenen Methode der Koordinierung für die europäische Sozialpolitik. Das Beispiel der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung. Unveröffentlichte Diplomarbeit. Universität Bamberg.

- Börzel, Tanja A, und Thomas Risse, 2003: Conceptualizing the Domestic Impact of Europe. S.57-80, in: Featherstone, Kevin/Radaelli, Claudio (Hg.): *The Politics of Europeanisation*, Oxford: Oxford University Press.
- Braczyk, Hans-Joachim, 1997: Organisation in industriesoziologischer Perspektive, in: G. Ortmann, J. Sydow und K. Türk (Hg.), *Theorien der Organisation. Die Rückkehr der Gesellschaft*, Westdeutscher Verlag: Opladen, 530-575.
- Buechs, Milena, und Dawid Friedrich, 2004: "Surface-Implementation: Dealing with the EES and the OMC/incl. in Germany". In: Zeitlin, Jonathan; Pochet, Philippe; Magnusson, Lars (Hg.), *Opening the Open Method of Co-ordination*, Brussels: Peter Lang or Rowman & Littlefield (summer 2004)
- Campbell, John L., und Leon L. Lindberg, 1991: The evolution of governance regimes. S. 319-355 in: John L. Campbell, J. Rogers Hollingsworth und Leon N. Lindberg (Hg.): *Governance of the American economy*. Cambridge u.a.: Cambridge University Press.
- Cooke, Philip; Heidenreich, Martin; Braczyk, Hans-Joachim (Hg.), 2004: *Regional Innovation Systems: The role of governance in a globalized world*. Zweite, grundlegend überarbeitete Auflage. London; New York: Routledge.
- de Haan, Arjan, 2000: Social Exclusion: Enriching the Understanding of Deprivation. *Studies in Social and Political Thought*. No. 2: 22-40 (University of Sussex; www.sussex.ac.uk/Units/SPT/journal/archive/issue_2.html) (abgerufen am 20.7.04)
- de la Porte, Caroline, Philippe Pochet und Graham Room, 2001: Social benchmarking, policy making and new governance in the EU. *Journal of European Social Policy* 11 (4): 291–307.
- Dorf, Michael C., und Charles F. Sabel, 1998: A Constitution of democratic experimentalism. *Columbia Law Review* 98: 267-473.
- Eberlein, Burkart, und Dieter Kerwer, 2004: New Governance in the European Union: A Theoretical Perspective. *Journal of Common Market Studies* 42 (1): 121-142.
- Esping-Andersen, Gøsta, 1990: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, Gøsta, 1999: *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Europäische Kommission (2002): *Gemeinsamer Bericht über die soziale Eingliederung. Soziale Sicherheit und soziale Integration*; Europäische Gemeinschaft, Brüssel
- Europäisches Parlament, 2003: *Bericht über die Analyse der offenen Koordinierungsmethode im Bereich Beschäftigung und soziale Angelegenheiten und über die Zukunftsaussichten (2002/2223(INI)) A5-0143/2003* Berichterstatlerin: Miet Smet. www.euparl.eu.int (Abruf am 12.7.04)
- Fatás, Antonio, 1998: Redistribution vs. Insurance. Does Europe need a fiscal federation? S. 163ff. In: Begg, David, Jürgen von Hagen, Charles Wyplosz, und Klaus F. Zimmermann (Hg.), 1998: *EMU: Prospects and Challenges for the Euro*. Oxford; Malden: Blackwell.
- Ferrera, Maurizio; Matsaganis, Manos; Sacchi, Stefano, 2002: Open coordination against poverty: the new EU 'social inclusion process'. *Journal of European Social Policy* 12 (3): 227-239.
- Fligstein, Neil, 2001: Social Skill and the Theory of Fields. *Sociological Theory*, 2001, 19, 2, July, 105-125.
- Fligstein, Neil, und Alec Stone Sweet, 2002: Constructing Politics and Markets: An Institutional Account of European Integration. *American Journal of Sociology* 107/5: 1206–43.
- Friedberg, Erhard, 1995: *Ordnung und Macht*. Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Garrett, Geoffrey and Deborah Mitchell, 2001: Globalization, government spending and taxation in the OECD. *European Journal of Political Research* 39(2): 145–77.
- Gehring, Thomas, 2002: *Die Europäische Union als komplexe internationale Organisation. Wie durch Kommunikation und Entscheidung soziale Ordnung entsteht*. Baden-Baden. Nomos.
- Goetschy, Janine, 1999: The European Employment Strategy: Genesis and Development; In: *European Journal of Industrial Relations* 5(2): 117-137.
- Goetschy, Janine, 2003: The European Employment Strategy, Multi-level Governance, and Policy Coordination, In: Jonathan Zeitlin und David M. Trubek (Hg.): *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*; Oxford University Press; Oxford.
- Göhler, Gerhard (Hg.), 1997: *Institutionenwandel*. Leviathan-Sonderheft Nr. 16/1996. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Govecor (Hg.), *Self-Coordination at the National-Level: Towards a collective 'gouvernement économique'? – Final Report*, April 2004. Köln: www.govecor.org.
- Habermas, Jürgen, 1971: Vorbereitende Bemerkungen zu einer Theorie der kommunikativen Kompetenz, in: ders. und Niklas Luhmann: *Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie? Frankfurt am Main: Suhrkamp*.
- Heidenreich, Martin, 1990: *Nationale Muster betrieblichen Strukturwandels. Am Beispiel der französischen und bundesdeutschen Bekleidungsindustrie*. Frankfurt a.M/New York: Campus.
- Heidenreich, Martin, 1991c: Problems of Generalisation in Cross-national Studies of Organisations. In: *International Sociology* 6 (2): 181-200.

- Heidenreich, Martin, 1995: Informatisierung und Kultur. Eine vergleichende Analyse der Einführung und Nutzung von Informationssystemen in italienischen, französischen und westdeutschen Unternehmen. Opladen.
- Heidenreich, Martin, 1997: Arbeit und nationale Produktionsregime in Europa. S. 289-331 in: Stefan Hradil und Stefan Immerfall (Hg.): Die westeuropäischen Gesellschaften im Vergleich. Opladen: Leske + Budrich.
- Heidenreich, Martin, 2003: Territoriale Ungleichheiten in der erweiterten EU. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 55 (1): 1-28.
- Heidenreich, Martin, 2004a: Beschäftigungsordnungen im internationalen Vergleich. *Zeitschrift für Soziologie* 33 (3): 206-227.
- Heidenreich, Martin, 2004b: Innovationen und soziale Sicherung im internationalen Vergleich. *Soziale Welt* Nr. 2/2004 (im Erscheinen).
- Heidenreich, Martin, 2004c: Knowledge-based work: An International Comparison. *Management international* 8 (3): 65-80.
- Heidenreich, Martin, 2004d: The Decision-making Capacity of the European Union after the fifth Enlargement. BACES Discussion Papers No. 1. www.baces.uni-bamberg.de.
- Heidenreich, Martin; Schmidt, Gert (Hg.), 1991: International vergleichende Organisationsforschung. Fragestellungen, Methoden und Ergebnisse. Opladen: Westdeutscher Verlag
- Héritier, Adrienne, 2001a: New Modes Of Governance in Europe: Policy-Making without Legislating?; Preprint 2001/14; Max Planck Project Group, Bonn
- Héritier, Adrienne, 2001b: The White Paper on European Governance: A Response to Shifting Weights in Inter-institutional Decision-Making. In: Christian Joerges, Yves Meny, J. H. H. Weiler (Hg.): Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance. Jean Monnet Working Paper No.6/01: www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/010601.html.
- Hodson, Dermot, und Imelda Maher, 2001: The Open Method as a New Mode of Governance. *Journal of Common Market Studies* 39 (4): 719-746.
- Jachtenfuchs, Markus, 2001: The Governance Approach to European Integration; in: *Journal of Common Market Studies* 39, 245-264.
- Jacobsson, Kerstin, 2003: Between Deliberation and Discipline: Soft Governance in EU Employment Policy. Unveröffentlichter Beitrag für das Buch von Ulrika Mörth (Hg.): *Soft law in Governance and Regulation: An Interdisciplinary Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar (im Druck).
- Jepperson, R., 1991: Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism. S. 143-163. in: Walther W. Powell und Paul J. DiMaggio (Hg.): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago/London: University of Chicago Press.
- Kohler-Koch, Beate, und Michèle Knodt, 2000: Europäisierung: Plädoyer für eine Horizonterweiterung. S. 11-31. In: Michèle Knodt und Beate Kohler-Koch (Hg.): *Deutschland zwischen Europäisierung und Selbstbehauptung, Mannheimer Jahrbuch für Europäische Sozialforschung*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Kok, Wim, 2003: Jobs, Jobs, Jobs. Mehr Beschäftigung in Europa schaffen. Bericht der Taskforce Beschäftigung. Brüssel: www.europa.eu.int
- Lane, Christel, 2000: Globalization and the German model of capitalism – erosion or survival? *British Journal of Sociology* 51 (2): 207-234.
- Le Cacheux, Jacques, und Florence Touya, 2004 : National Report for France (4 th Round 2003-2004). Pau: www.govacor.org
- Leibfried, Stephan, und Paul Pierson, 2000: Social Policy. Left to Courts and Markets? S. 267-292. In: Helen Wallace und William Wallace (Hg.) *Policy-Making in the European Union*. Vierte Auflage. Oxford: Oxford University Press.
- Lepsius, M. Rainer, 1997: Institutionalisierung und Deinstitutionalisierung von Rationalitätskriterien. S. 57-69 in: Gerhard Göhler (Hg.): *Institutionenwandel*. Leviathan-Sonderheft Nr. 16/1996. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Linsenmann, Ingo, Meyer, Christoph O., Wessels, Wolfgang, 2004: EU Economic Governance: The Balance Sheet of Economic Policy Coordination, Palgrave-Macmillan (i.E.).
- Majone, Giandomenico, 1996: Redistributive und sozialregulative Politik. S. 225-247. In: Markus Jachtenfuchs und Beate Kohler-Koch (Hg.): *Europäische Integration*. Opladen: Leske + Budrich.
- March, James G., und Johan P. Olsen, 1998: The Institutional Dynamics of International Political Orders. *International Organization* 52 (4): 943-969.
- Morin, Edgar, 1991: *Europa denken*. Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Mosher, James S.; Trubek, David M., 2003: Alternative Approaches to Governance in the EU: EU Social Policy and the European Employment Strategy. *Journal of Common Market Studies* 41 (1): 63-88.
- Natali, David, und Caroline de la Porte, 2004: OMC Pensions: What role for Europe in Co-ordinating the reform of different pension systems? The cases of France and the Netherlands. Paper presented to the ESPAnet Conference 'European Social Policy: Meeting the Needs of a New Europe'. Oxford, September 9-11 2004.

- North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University.
- Olsen, Johan P., 2002: The Many Faces of Europeanization. *Journal of Common Market Studies* 40 (5): 921-952.
- Pfau-Effinger, Birgit, 1996: Analyse internationaler Differenzen in der Erwerbsbeteiligung von Frauen, *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 48: 462-492.
- Pierson, Paul, 2000: Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. In: *American Political Science Review* 94 (2): 251-267.
- Radaelli, Claudio M., 2003a: The Open Method of Coordination: A new governance architecture for the European Union? Rapport nr 1; Sieps
- Radaelli, Claudio, 2003b: The Europeanization of Public Policy. S. 27-56, in: Featherstone, Kevin/Radaelli, Claudio (Hg.): *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press.
- Risse, Thomas/Green Cowles, Maria/Caporaso, James (2001): *Europeanization and Domestic Change: Introduction*, S. 1-20, in: Green Cowles, Maria/Caporaso, James/Risse, Thomas (Hg.): *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca, New York: Cornell University Press
- Rosamond, Ben, 2000: *Theories of European Integration*. Houndmills/London: Macmillan.
- RWI-Rheinisch Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung and ISG-Sozialforschung und Gesellschaft, 2002: *Assessment of the impact of national policies in connection with the European Employment Strategy*, Essen/Cologne, 18 March 2002.
- Sabel, Charles F., 1994: *Learning by Monitoring: The Institutions of Economic Development*. In Neil Smelser and Richard Swedberg (Hg.): *Handbook of Economic Sociology*. Princeton: Princeton University, S. 137-165.
- Scharpf, Fritz W, 2002: *The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity*, In: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Working Paper 02/8
- Scharpf, Fritz W., 1999: *Governing in Europe: Effective and Democratic*; Oxford University Press; Oxford.
- Schmid, Günther, 1997: *Arbeitslosigkeit und Beschäftigung in Europa*. S. 15-39 in: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), *Statistische Informationen zum Arbeitsmarkt*. Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- Schmid, Günther, 2002: *Wege in eine neue Vollbeschäftigung. Übergangsmärkte und aktivierende Arbeitsmarktpolitik*. Frankfurt a.M.; New York: Campus.
- Scott, W. Richard, 1994: *Conceptualizing Organizational Fields. Linking Organizations and Societal Systems*. S. 203-221 in: Hans-Ulrich Derlien, Uta Gerhardt und Fritz W. Scharpf (Hg.): *Systemrationalität und Partialinteresse*. Festschrift für Renate Mayntz. Baden-Baden: Nomos.
- Stone Sweet, Alec, Neil Fligstein und Wayne Sandholtz, 2001: *The Institutionalization of European Space*. S. 1-28. In: Alec Stone Sweet, Wayne Sandholtz und Neil Fligstein (Hg.): *The Institutionalization of Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Streeck, Wolfgang, 1998: *Vom Binnenmarkt zum Bundesstaat? Überlegungen zur politischen Ökonomie der europäischen Sozialpolitik*. S. 369-422. In: Stephan Leibfried und Paul Pierson (Hg.): *Standort Europa. Europäische Sozialpolitik*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Trubek, David M., and James Mosher, 2003: *New Governance, employment policy, and the European Social Model*. In: Jonathan Zeitlin und David M. Trubek (Hg.): *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*; Oxford University Press; Oxford.
- Watt, Andrew, 2004: *Reform of the European Employment Strategy after Five Years: A Change of Course or Merely of Presentation?* *European Journal of Industrial Relations* 10 (2): 117-137.
- Wessels, Wolfgang, 1997: *An ever closer fusion? A dynamic macropolitical view on integration processes*. *Journal of Common Market Studies* 35 (2): 267-299.