

## Die Europäisierung nationaler Beschäftigungspolitik

Kurzvortrag zur Disputation  
am 6. Juli 2009  
Sascha Zirra

## übergreifende Fragestellung

- Gliederung des Vortrags
- Ausgangspunkt
  - 1997 Mitgliedstaaten beschließen Koordination nationaler Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitiken
  - EBS = ‚weiches‘ Regulierungsinstrument,
    - Benchmarking,
    - gemeinsam vereinbarte Leitlinien und
    - nationale Berichte
    - statt verbindliche Vorgaben setzt.
- Welche Auswirkungen hatte EBS?
  - Inwieweit konnte EBS Reformen der Beschäftigungsordnungen in
    - kontinental- bzw. südeuropäischen Ländern D, F, I unterstützen?
    - segmentierter Arbeitsmarkt
    - besondere Reformbedarf

## zentrale Annahmen

- unmittelbare Europäisierung ‚top-down‘ kann nicht erwartet werden,
  - einzelne Akteure ‚lernen‘
  - Vielzahl nationaler Akteure
  - nationalen institutionellen Ordnungen quasi ‚Filter‘ wirken
  - die Aufnahmefähigkeit vorstrukturieren.
- Öffnung und Schließung als Kennzeichen von Europäisierungsprozessen
  - zweiseitiger Prozess:
    - Wechselspiel europäischer und nationaler Arenen
  - europäische Ebene:
    - Schließung eines emergenten, organisationalen Felds
  - nationale Ebene:
    - Öffnung der nationalen Felder.

## Erwartungen und Forschungsfragen

- Aufgrund dieser Vor-Überlegungen drei Erwartungen:
  - Pfadabhängige Konstitution eines europäischen Feldes,
  - pfadabhängige Modernisierung nationaler Beschäftigungsordnungen.
  - Die Europäisierung nationaler Arenen
    - wird von den kognitiven, normativen und strategischen institutionellen Muster in den nationalen organisationalen Feldern vermittelt. Daher nationale Unterschiede.
- Fragen: Welche Mechanismen ...
  - liegen den institutionellen Schließungsprozessen des europäischen Felds der Beschäftigungspolitik zugrunde?
  - sind dafür verantwortlich, dass europäische Ressourcen zu einem relevanten Bezug für nationale Akteure werden oder unbeachtet bleiben?
  - Wie können die nationalen Unterschiede in der Wirkungsweise der EBS erklärt werden?

## zentrale Ergebnisse

- kurzer Überblick
- kann ich gerne in der anschließenden Diskussion näher ausführen

## Emergenz eines europäischen Felds

- Vorläufer spielen große Rolle in dessen Institutionalisierung
  - ESF, Sozialer Dialog
  - Essen-Strategie
  - in kognitiver, normativer und strategischer Hinsicht
- anschließende Schließung
  - Herausbildung klarer Akteurskonstellationen
    - auf der Basis der Vorerfahrungen
  - Chancengleichheit am Arbeitsmarkt als Problem
    - nach anfänglicher ‚Problemwolke‘
    - **Messung mit Indikatoren**
  - Flexicurity als übergreifender Lösungsansatz
    - quasi als Kompromiss der nationalen Beschäftigungsgordnungen
    - **Anekdote: Flexibilisierung**

## nationale Felder

- Deutschland
  - insbesondere Leitlinien wurden im Feld als argumentative Ressource genutzt
  - Ziel der Reformen: inklusive Beschäftigungspolitik
  - **Anekdote: Kinderbetreuung**
- Frankreich
  - insbesondere ‚Austausch guter Beispiele‘
  - zur Verbesserung der Maßnahmen zur Vermeidung von ‚working poor‘
- Italien
  - insbesondere Evaluationsanforderungen und ESF
  - zur Verbesserung der organisationalen Fähigkeiten der Regionen

## Fazit

- Seit 1997 zunehmend konsolidiertes Feld europäischer Beschäftigungspolitik
- EBS zur Beeinflussung nationaler Beschäftigungspolitiken genutzt
  - ohne dass sich jedoch die klassischen Muster der Arbeitsmarktsegmentation in den einzelnen Ländern grundlegend verändert
- Reformen damit keinesfalls alleine auf EBS zurückzuführen,
  - aber EBS wichtiger Beitrag zu dem Verlauf der nationalen Reformprozesse
- Nationale Unterschiede
  - Folge institutionell vorstrukturierter Strategien kompetenter Akteure

## Innovation als inhärenter Bestandteil feld-endogener Reproduktionsprozesse

- Drei Strategien/Mechanismen, die institutionellem Wandel zugrunde liegen
  - ‚müssen‘ fortwährend nachweisen, (**normative Ebene**)
    - erfolgreich zur Lösung des feld-konstitutiven Problems beitragen
  - relevante organisationale Fähigkeiten ausbauen (**strategische Ebene**)
  - Und/Oder feld-konstitutive Problemdefinition verändern, dass sie relevante Fähigkeiten besitzen, um dieses Problem zu lösen (**kognitive Ebene**)
- Versuchen in dieser Praxis, Institutionen und organisationale Fähigkeiten aus angrenzenden Feldern als relevante Ressource zu konstituieren.
- Europäisierung damit kein intentionaler Prozess,
  - sondern eher eine ‚Nebenfolge‘ oberflächlich intentionalen Handelns.
  - institutioneller Wandel ist fast nie intentional und planvoll.

Erläuterungen zum theoretischen Ansatz

Dankbar für Anregungen und Kritik

## Die Dualität von Struktur aus neo-institutionalistischer Perspektive

- Frage nach den grundlegenden Mechanismen,
  - für institutionellen Schließungsprozessen und institutionellem Wandel
- Auswirkungen der EBS können nur im Rahmen eines Konzepts institutionellen Wandels beantwortet werden,
  - mit dem es gelingt Struktur und Handeln, institutionelle Ordnung und *rational-orientierte* Akteursstrategien zu verbinden.
- Daher strukturationstheoretische Erweiterung
  - des historischen Institutionalismus
  - strukturverändernde Wirkung rational-**orientierten, aber institutionell vorstrukturierten** Handelns konzeptionell erfasst

## strukturationstheoretischer Ansatz

- Mit den Begrifflichkeiten der Strukturationstheorie & Mikropolitik
  - unweigerlich Assoziation zu Rational-Choice Ansätzen
  - Strukturationstheorie, so wie ich sie verstehe, unterscheidet sich von politikwissenschaftliche Ansätzen in einigen wesentlichen Punkten
- feld-endogene Konstitution von Ressourcen
  - rekursiv konstituiert anstatt gegeben
  - in dem Akteure, im organisatorischen Kontext, in ihrem Handeln reflexiv auf die „Ressource“ Bezug nehmen und so in institutionelle Ordnung einbetten.
- Grad der Intentionalität
  - Reflexiv nicht intentional! Sondern verweist auf eine Praxis, die durch **kognitive und normative Schemata** geprägt ist die vornehmlich im praktischen (**vor-diskursiven**) **Bewusstsein** der Akteure verankert sind.

## strukturationstheoretisches Verständnis von „Strategie“

- emergente Strategien
  - als institutionalisierte Muster.
  - Akteure konstituieren Strategien,
    - die ihren bestehenden **(praktischen) Kompetenzen** die höchste Relevanz oder Bewertung zusprechen.
  - nicht durch rein bewusste Auswahl zu erklären,
  - sondern durch *die emergente Anschlussfähigkeit an die bestehende Praxis*
- Präferenzen der Akteure
  - organisational institutionalisierte Muster, die ihrerseits
  - institutionell vorstrukturiert und daher
    - nicht konstant und
    - nur innerhalb des institutionellen Kontextes zu verstehen.

## methodisches Vorgehen

## methodische Probleme

- Im Zentrum der methodischen Überlegungen stand schlüssiges Gesamt-Design
- Umgehen der mit der Europäisierungshypothese unweigerlich verbundenen Zurechnungsprobleme
- allein Untersuchung auf Makro-Ebene
  - Gefahr eines (einfachen) ökologischen Fehlschlusses
    - 'if they do something similar to what Brussels want (*sic!*), they must be doing it because of Brussels' (Radaelli/Pasquier 2007: 40)
  - Daher an Coleman angelehnte Rekonstruktion auf Akteurebene
    - allerdings korporative Akteure

## Methodisches Vorgehen

- qualitative Fallstudien:
  - Mechanismen der reflexiven Konstitution europäischer Ressourcen
- Fallauswahl
  - theoretisch begründeter Mix aus ‚**most similar**‘ und ‚**most different**‘ design
  - **Gemeinsamkeiten** vor allem auf der **kognitiven** und **normativen** Dimension
    - d.h. Herausforderungen jeweils ähnlich und hoch
  - **Unterschiede** vor allem auf der **strategischen** Dimension
    - vertikale Subsidiarität, horizontale Subsidiarität, administrative Koordinierung
- Modellimmanenter Fokus der Erklärung auf strategische Ebene
  - vor allem Aussagen über die Chancen und Grenzen von Europäisierungsprozessen angesichts unterschiedlicher nationaler Regulationsstrukturen.

- Insbesondere für die Anregungen das methodische Vorgehen besser zu explizieren bin ich sehr dankbar.
- Insbesondere Auswertung der Interviews und Dokumente hatte ich in der Dissertation sicherlich etwas zu knapp dargestellt
- Hier ist es sicherlich angebracht das Vorgehen klarer zu Explizieren
- Auswertung der Interviews und Dokumente
  - letztlich eine an Mayring orientierte qualitative Inhaltsanalyse
  - damit will ich keineswegs den Anspruch einer umfassenden und tiefen Hermeneutik im Sinne Oevermanns erheben.
  - Ich denke allerdings, dass ich auch nicht auf der Ebene reiner Paraphrasierung stehen bleibe.

- Mayring unterscheidet
  - Zusammenfassung
    - beinhaltet natürlich auch paraphrasierende, zusammenfassende Schritte zur Verdichtung der Daten,
      - die ein Erkennen der Muster bis zu einem gewissen Grad überhaupt erst ermöglichen.
  - Die Explikation
    - gegenseitige Einbettung der Interviews mit sehr unterschiedlichen Akteuren, Kontextualisierung mit Dokumenten, statistische Daten und anderen Untersuchungen
    - dient der Herausarbeitung des institutionellen Kontextes.
  - Strukturierung
    - Herausarbeiten der institutionalisierten Muster bzw. der emergenten Handlungsstrategien und der damit verbundenen Wahrnehmungs- und Bewertungsmuster.
      - die in Regeln – also im praktischen Bewusstsein – verankert sind.
  - Kategoriebildung und Strukturierung der Inhalte verstehe ich bereits als wichtigen interpretativen Schritt.

- Typisierung nationaler Beschäftigungsordnungen,
  - starke arbeitsrechtliche, sozialstaatliche und sozialstrukturelle Segmentierung
  - **Kernproblem der kontinental- und südeuropäischen Länder**
- Ziel ‚moderner‘ Beschäftigungspolitik
  - soziale Sicherheit und Chancengleichheit
  - mit einem hohen Beschäftigungsniveau + nachhaltigen Wirtschaftswachstum
- Umstellung auf eine inklusive Beschäftigungspolitik
  - die eine Flexibilisierung des Arbeitsmarkts
  - steuerfinanzierten sozialen Absicherungen
  - aktivierende Arbeitsmarktpolitik
  - verlangt radikalen Wandel der bisherigen Beschäftigungsordnungen
- Aber: nationale Widerstände zu erwarten
  - gerade in kontinental- und südeuropäischen Ländern
  - gut organisierten Arbeitsmarktinsider + historisch verwurzelte, gesellschaftlich geteilte Leitbilder + institutionelle Komplementaritäten

## Arbeitsmarktreformen in den Untersuchungsländern zwischen 2000 und 2005

	Deutschland	Frankreich	Italien
<b>Ebene des institutionellen Wandels</b>	kognitiv	normativ	strategisch
<b>Ziel</b>	Mehr Chancengleichheit am Arbeitsmarkt		
<b>wichtigste Reformen</b>	Job-AQTIV (2001) HARTZ I-IV (2003-2005)	PARE (2001) <i>loi cohesion sociale</i> (2005)	<i>legge Biagi</i> (2003)
<b>Flexicurity</b>	Aktivierung aller Erwerbsfähigen	Vermeidung von Armut trotz Arbeit	Flexibilisierung des Arbeitsmarkts
<b>Arbeitsmarkt-effekt</b>	Schaffung eines Niedriglohnssektors mit flexibler Beschäftigung  anhaltende Segmentation zulasten Geringqualifizierter	Staatliche Subventionierung eines Niedriglohnssektors mit flexibler Beschäftigung  verstärkte Segmentation zulasten geringqualifizierter Jugendlicher	Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik Legalisierung eines Niedriglohnssektors mit flexibler Beschäftigung  verfestigte Segmentation zulasten der Generation der unter 30-Jährigen

## Mechanismen der Institutionalisierung des europäischen Feldes

	Kerninstitutionen	wichtigste Säule	Schließungsmechanismen
<b>strategisch</b>	Akteure: EMCO, Kommission, Sozialpartner	funktionale Differenzierung des EMCO;  Kommission als institutional entrepreneur; sozialer Dialog	strategisch-kapazitätsorientierte Strategie der Kommission und des EMCO zur institutionellen ‚Lösung‘ der Dilemmata zwischen Deliberation, Subsidiarität, Partizipation und Notwendigkeit der Entscheidungsfindung
<b>normativ</b>	Flexicurity	Leitlinienprozess	normative Strategie der Kommission Ausnutzung der Interessensvielfalt
<b>kognitiv</b>	Chancengleichheit am Arbeitsmarkt	Leitlinienprozess, sozialstrukturelle Indikatoren	kognitive Strategie der Kommission zur Deutung der nationalen Unterschiede in der Segmentation des Arbeitsmarkts als zentrales Problem

## strategische Strukturierung der nationalen Felder

	Vertikale Subsidiarität	Horizontale Subsidiarität	Administrative Koordination	Compliance-Regime <i>world of...</i>
<b>Deutschland</b>	föderalistisch	kooperativ	horizontal	domestic politics
<b>Frankreich</b>	zentralistisch	etatistisch	hierarchisch	transposition neglect
<b>Italien</b>	regionalistisch	konfliktuell	fragmentiert	dead letter

## Aneignung europäischer Ressourcen und Reformenerfolge im Vergleich

	Deutschland	Frankreich	Italien
<b>dominanter Koordinationsmodus</b>	horizontal-kooperativ	administrativ-hierarchisch	fragmentiert-konfliktuell
<b>institutional entrepreneurs</b>	Fachreferat des Arbeitsministeriums	Generalsekretariat; Generaldirektion Beschäftigung und Berufsausbildung	Regionen; <i>epistemic community</i> von Arbeitsmarktstatistikern
<b>Gegenstrategie der Gewerkschaften</b>	passiv-abwartend, Skepsis gegenüber europäischem Einfluss	aktiv-abwehrend, Ablehnung jeglicher europäischer Ressourcen	aktiv-befürwortend europäische Ressourcen für sozialpolitische Flankierung
<b>erfolgreichste europäische Ressource</b>	kognitiv beschäftigungspolitische Leitlinien	normativ Peer-Reviews, ‚gute Beispiele‘ und bilaterale Kontakte	strategisch Evaluationsanforderungen; Europäischer Sozialfonds
<b>erfolgreichster institutioneller Wandel</b>	kognitiver Wandel umfassend aktivierende Beschäftigungspolitik	normativer Wandel Reform der Instrumente staatlicher Arbeitsmarktpolitik	strategischer Wandel Stärkung der Regionen und der Steuerungsfähigkeit des Arbeitsministeriums

- Organisationen bilden zur Verfolgung ihrer Interessen Koalitionen,
  - die ein organisationales Feld konstituieren.
  - zunehmend aufeinander eingestellten Handeln
  
- organisationales Feld verstanden als
  - Arena einer spezifischen sozialen Praxis,
  - in der ein abgrenzbare Gruppe von Organisationen
  - auf Basis eines anerkannten Sets an Institutionen ( ... ) interagiert und
  - damit die spezifische institutionelle Ordnung,
  - auf die sich diese Handlungen stützen,
  - in nicht-identischer Weise reproduziert.
  
- Annahme: jedes Feld gekennzeichnet von einem besonders zentralen Akteur (oder einer dominanten Koalition), dem die anderen Organisationen eine besondere Relevanz zuweisen und daher erwarten.

- Analytisch drei Dimensionen von Institutionen und institutionellen Wandels
  - Veränderung der wahrgenommenen Probleme in einem Feld (**kognitiv**)
  - Veränderung der sozial akzeptierten Lösungsalternativen (**normativ**)
    - umfasst analytisch
      - soziale, untergesetzliche und gesetzliche Regeln,
      - die sozial angemessenes Handeln der Akteure implizit oder explizit festlegen.
  - Veränderung der Akteurskonstellation (**strategisch**)
    - Änderung verfestigter Kooperations-, Koordinations- und Konfliktmuster innerhalb eines organisationalen Feldes.

- Organisationen = kompetente Akteure
  - (re-)produzieren und verändern den organisatorischen Handlungskontext stetig rekursiv durch den reflexiven Bezug auf feld-endogen konstituierte Ressourcen.
  - Sie versuchen dabei ihre Umwelt in kognitiver, normativer und strategischer Hinsicht reflexiv zu strukturieren.
  - Sind dazu auf die ‚Mitarbeit‘ oder Folgebereitschaft anderer Akteure angewiesen.
  - Annahme: Akteure, die dauerhaft erfolgreich an der Reproduktion einer Ordnung teilnehmen müssen dazu Strategien/Muster entwickeln, um dauerhaft relevant bleiben.

- Institutionen verstanden als verfestigte Strukturen,
  - die die Praxis organisationaler Felder vorstrukturieren.
- Praxis organisationaler Felder
  - (re-)produziert Institutionen auf nicht-identische Weise
  
- inhärente Koalitionsnotwendigkeit
  - (gerade die Notwendigkeit von Kooperation konstituiert ein Feld)
  - Veränderungsprojekte angewiesen auf **Anschlussfähigkeit** an bestehende Institutionen und **institutionalisierte Praktiken**.
  
- Anstatt ‚punctuated equilibrium‘ und ‚critical junctures‘
  - fortlaufenden Rekombination alter und neuer Praktiken und Schaffung von Institutionen.

- **Einbettung in Gesamtdesign**
- Vorgehen angelehnt an die Coleman'sche ‚Badewanne‘
  - Zunächst Makrophänomen institutionellen Wandels
- Logik der Situation
  - institutionelle Vorstrukturierung der nationalen Praktiken
- Logik der Selektion
  - theoretisch-analytische herausgearbeitete, emergente und institutionell vorstrukturierte Strategien der Akteure
- Logik der Aggregation
  - Inwieweit konstituiert Akteurshandeln nun Europäisierung?
  - schwierig letztlich eindeutig festzulegen, aber Versuch im Fazit eine Bewertung vorzunehmen
  - wachsende Relevanz und Legitimität europäischer Ressourcen in der Praxis nationaler Felder

- Diese wohl zentralste inhaltsanalytische Technik hat zum Ziel, eine bestimmte Struktur aus dem Material herauszufiltern.
- Diese Struktur wird in Form eines Kategoriensystems an das Material herangetragen.
- Alle Textbestandteile, die durch die Kategorien angesprochen werden, werden dann aus dem Material systematisch extrahiert.
- Wenn man das Verfahren der Strukturierung ganz allgemein beschreiben will, scheinen mir einige Punkte besonders wichtig:
  - Die grundsätzlichen Strukturierungsdimensionen müssen genau bestimmt werden,
  - sie müssen aus der Fragestellung abgeleitet und theoretisch begründet werden.
  - Diese Strukturierungsdimensionen werden dann zumeist weiter differenziert, indem sie in einzelne Ausprägungen aufgespalten werden.
  - Die Dimensionen und Ausprägungen werden dann zu einem Kategoriensystem zusammengestellt.
  - Wann nun ein Materialbestandteil unter eine Kategorie fällt, muß genau festgestellt werden.

- **Zusammenfassung**
  - Ziel der Analyse ist es, das Material so zu reduzieren, daß die wesentlichen Inhalte erhalten bleiben, durch Abstraktion einen überschaubaren Corpus zu schaffen, der immer noch Abbild des Grundmaterials ist.
- **Explikation**
  - Ziel der Analyse ist es, zu einzelnen fraglichen Textteilen (Begriffen, Sätzen, ...) zusätzliches Material heranzutragen, das das Verständnis erweitert, das die Textstelle erläutert, erklärt, ausdeutet.
- **Strukturierung**
  - Ziel der Analyse ist es, bestimmte Aspekte aus dem Material herauszufiltern, unter vorher festgelegten Ordnungskriterien einen Querschnitt durch das Material zu legen oder das Material aufgrund bestimmter Kriterien einzuschätzen.
    - inhaltliche Strukturierung
    - typisierende Strukturierung

- **Deutungsmuster**
  - als Wahrnehmungs- und Bewertungsmuster die in Regeln (Giddens) - also die vornehmlich im praktischen Bewusstsein - verankert sind,
  - daher verstehe ich deren Herausarbeiten bereits als einen interpretativen Schritt.
- **Die Akteure**
  - können zwar Gründe für ihr Handeln angeben, aber diese sind ja selbst wiederum Interpretationen ihrer Praxis und können nicht ‚at face value‘ genommen werden.
- **Unter Interpretation**
  - verstehe ich daher das Herausarbeiten eben dieser Wahrnehmungs- und Bewertungsmuster und die damit verbundenen Sinnkonstruktion.