SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Die Europäische Beschäftigungsstrategie: eine steuerungstheoretische Untersuchung der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS)

Kühbauch, Markus

Veröffentlichungsversion / Published Version
Monographie / monograph

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Kühbauch, M. (2005). *Die Europäische Beschäftigungsstrategie: eine steuerungstheoretische Untersuchung der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS).* (SocialWorld - Working Paper, 12). Bielefeld: Universität Bielefeld, Fak. für Soziologie, Institut für Weltgesellschaft. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-367186

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Research Programme
SocialWorld – World Society, Global Social Policy and New Welfare States

University of Bielefeld, Germany · Institute for World Society Studies

Markus Kühbauch

Die Europäische Beschäftigungsstrategie

Eine steuerungstheoretische Untersuchung der
Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS)

SocialWorld – Working Paper No. 12

2005

Bachelor-Thesis in Political Science
University of Bielefeld, September 2005.

Die Europäische Beschäftigungsstrategie

Eine steuerungstheoretische Untersuchung der
Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS)

Bachelor-Thesis im Studiengang Politikwissenschaften an der Universität Bielefeld. September 2005.

Autor:
Markus Kühbauch
Matr.-Nr. 1540429
info@kuehbauch-online.de

Bielefeld, den 12. September 2005

Inhalt

Tabellen 3

Abkürzungen und Synonyme 4

Einleitung 5

1 Politische Steuerung 6

2 Heuristische Grundannahmen 9

2.1 Der akteurzentrierte Institutionalismus 11
2.2 Netzwerke 14
2.3 Multi-Level-Governance 15

3 Methodik 17

3.1 Datenerhebung 17

4 Gegenstand dieser Arbeit 21

4.1 Definition von Arbeitspolitik 21
4.2 Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes anhand der beschäftigungspolitischen Leitlinien und der Politikfelder des ESF 23
4.3 Stand der Forschung 24

5 Die Europäische Beschäftigungsstrategie 26

5.1 Die Methode der offenen Koordinierung (MOK) 26
5.2 Das Beschäftigungskapitel / Der Luxemburg-Prozess 28
5.3 Der Europäische Sozialfonds (ESF) im EGV 32

6 Die Arbeitspolitik in NRW 37

6.1 Die Bedeutung des ESF in der Arbeitspolitik in NRW 37
6.2 Akteure und Institutionen in der Landesarbeitspolitik 38
6.2.1 Akteure auf Landesebene 43
6.2.2 Die Rolle der Begleitausschüsse 44
6.2.3 Die PPD 45
6.2.4 Ausrichtung der Arbeitspolitik 46
6.3 Zwischenfazit: Steuerung der NRW-Arbeitspolitik durch die von der EBS geschaffenen institutionellen Regelsysteme 47
6.3.1 Vertikale, horizontale und zeitliche Trennung 48

6.3.2 Interaktionsregeln in den Lenkungskreisen und Begleitausschüssen 48
6.3.3 Handlungskoordination im Schatten der Regelstrukturen der EBS 49
6.3.4 Die regionalisierte Arbeitspolitik in NRW 53
6.3.5 Wirkung des institutionellen Kontexts der NRW-Arbeitspolitik auf die in der aktiven Arbeitspolitik tätigen Akteure 53
6.3.6 Der arbeitspolitische Sandkasten 55

7 Die EBS Steuerung der Bundesarbeitspolitik 57

7.1 Regelungen im Arbeitsrecht 57
7.1.1 Das Job-AQTIV–Gesetz 57
7.1.2 Hartz I 58
7.1.3 Das Gesetz zur Teilzeit und befristeten Arbeitsverträgen 59
7.1.4 Das Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt 60
7.2 Der Nationale Aktionsplan (NAP) 61
7.3 Zwischenfazit: Steuerung durch Legitimationsangebot und Information in diskursiven Prozessen 66
7.3.1 Die MOK im Umfeld des NAP 66
7.3.2 Steuerung durch Recht 68

8 Die Politik der Sozialpartner und die EBS 70

9 Fazit 72

Literatur 78

Interviews 98

Abbildungen

Abbildung 1: Der institutionelle Kontext im akteurzentrierten Institutionalismus. Quelle: Scharpf 2000 S. 85 mit eigenen Änderungen. 13
Abbildung 2: Die Methode der offenen Koordinierung und der Luxemburger-Prozess. Eigene Darstellung. 30
Abbildung 3: Prozesse zur Bewilligung einer Ziel 3 Intervention. Eigene Darstellung. 41
Abbildung 4: Die wichtigsten Ausschnitte des institutionellen Kontexts der Arbeitspolitik in NRW in Bezug auf Ziel 3. Eigene Darstellung. 52
Abbildung 5: Prozesse im Umfeld des NAP. Eigene Darstellung. 62

Tabellen

Tabelle 1: Typen politischer Steuerung. Quelle: Burth/Görlitz 1998 S. 32..... 7
Tabelle 2: Interviewteilnehmer..... 20
Tabelle 3: Steuerungseffekte und wichtigste Bestimmungsfaktoren der Steuerung auf unterschiedlichen Ebenen. Eigene Darstellung. 75
Tabelle 4: Steuerungsinstrument, Steuerungsmodus und Ebene der Steuerung. Eigene Darstellung. 76

Abkürzungen und Synonyme

AFG = Arbeitsförderungsgesetz
ALG II = Arbeitslosengeld II
BA = Bundesagentur für Arbeit
BDA = Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeber-
BMWA = Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit
DGB = Deutscher Gewerkschaftsbund
EBS = Europäische Beschäftigungsstrategie
EGV = EG-Vertrag bzw. EU-Vertrag
ESF = Europäischer Sozialfonds
EU = Europäische Union
EWWU = Europäische Wirtschafts- und Währungsunion
GIB = Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH
LfQ = Landesinstitut für Qualifizierung NRW
MWA = Ministerium für Wirtschaft und Arbeit in Nordrhein-Westfalen (bis zum Regierungswechsel im Juni 2005)
NAP = Nationaler Aktions Plan (geltende EU-Terminologie von 1998-2004)
NRW = Nordrhein-Westfalen
OWL = Ostwestfalen-Lippe
RA = Regionalagentur (allgemein oder speziell RA-OWL)
SGB = Sozialgesetzbuch

Einleitung

In der EU existiert auf Grundlage des Beschäftigungskapitels im EG-Vertrag in der Version von Amsterdam eine primärrechtliche Grundlage für eine gemeinsame koordinierte Beschäftigungsstrategie der Mitgliedsstaaten. Die auf Basis des Beschäftigungskapitels definierten beschäftigungspolitischen Leitlinien stellen den Kern der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS) dar. Auf die beschäftigungspolitischen Leitlinien bauen institutionelle Strukturen und das Finanzierungsinstrument des Europäischen Sozialfonds (ESF) auf.

Diese Arbeit möchte den abstrakten Begriff der EBS anhand der dahinter liegenden institutionellen Strukturen erklären. Dabei wird die Wirkung der institutionellen Gegebenheiten der EBS auf die nationale Bundesarbeitspolitik und die subnationale Landes- und regionale Arbeitspolitik in NRW analysiert.

Die von der EBS geschaffenen Regelsysteme sollen der Umsetzung der beschäftigungspolitischen Leitlinien dienen. Die Frage ist, inwieweit nationale Akteure der Arbeitspolitik diese Vorgaben als Orientierung für sich sehen und welche Mechanismen z. B. der Kommission zur Verfügung stehen nationale oder subnationale Arbeitspolitik zu beeinflussen. Die Entitäten in den Mitgliedsstaaten unterliegen dabei bestimmten informellen oder formellen Verfahren, die deren Handlungsorientierung genauso beeinflussen wie der institutionelle Kontext, der durch die EBS geschaffen wird. Die inhaltlichen Ausrichtungen und die Entscheidungsstrukturen der Akteure der Arbeitspolitik sollen dabei Aufschluss darüber geben, inwiefern das Konstrukt der EBS zu entsprechenden Anpassungen nationaler Regulierungsstile, Politikinhalten und institutioneller Strukturen führt oder nicht. Dies alles dient der Beantwortung der übergeordneten, so genannten Rahmenfrage. Sie fragt nach dem Grad der Europäisierung der Arbeitspolitik in dem für diese Thesis abgegrenzten Untersuchungsbereich. Die Antwort soll zeigen, inwiefern Arbeitspolitik in Deutschland, NRW oder in den Regionen von europäischen Leitlinien und Konzepten bestimmt wird.

1 Politische Steuerung

In der Politikwissenschaft existieren verschiedene Typologien, die die Formen der politischen Steuerung klassifizieren (siehe Tabelle 1, S. 7 sowie Windhoff-Héritier 1987 S. 21-34). Windhoff-Héritier beschreibt in ihrem Grundlagenbuch vier Steuerungsprinzipien. Es sind die Steuerungsprinzipien der Regulierung, Finanzierung, Strukturierung und der Information. Regulierung in Form von Geboten oder Verboten will das Verhalten von Adressaten direkt beeinflussen und entspricht der „klassischen“ staatlichen Steuerung. Mittels Androhung von Sanktionen wird in der Annahme der Theorie die gewünschte Steuerungsleistung möglichst direkt erreicht. Steuerung durch Finanzierung möchte durch Anreiz ein gewisses Verhalten erreichen. Bei der Steuerung mittels Strukturierung wird, abweichend von der Anreizsteuerung, ein Angebot bereitgestellt, das den Zielgruppen direkten Nutzen bringt und in Anspruch genommen werden kann. Schließlich beinhaltet die Steuerung durch Information das Überzeugungsprinzip. Überzeugung lässt sich definieren als politische Interventionsform, die mittels Beratung, Information, Appellen, symbolischer Belohnung oder Empfehlung bei der Zielgruppe die gewünschte Motivation entstehen lässt. Diese Grundinstrumente der Steuerung lassen sich in vielerlei Hinsicht kombinieren, sei es zeitlich in Form von Ex-post oder Ex-ante Steuerung als auch prozedural in Form einer klar getrennten Abfolge oder Überlappung von zwei oder mehreren Steuerungsinstrumenten.

Strategie	**Regulierung**	**Finanzierung**	**Strukturierung**	**Informierung**
Ressource	Macht	Geld	Stimulus	Information
Wirkungsmechanismus	Sanktion > Befolgung	Kosten/Nutzen Kalkül > Vorteilsnahme	Verhaltensangebot > Respons	Wissen > Motivation
Programm	regulatives Programm	Anreizprogramme, Leistungsprogramme	prozedurale Programme	Informations- und Überzeugungsprogramme
Typ	Gebots- und Verbotsnormen, Standards, Anzeige- und Genehmigungspflichten, Erlaubnisvorbehalte	Vergünstigungen, Subventionen, Zuschüsse, Abgaben, immaterielle Dienstleistungen	Rahmenordnungen, Deregulierung, Teilhaberechte, Entscheidungsregeln, Infrastrukturprogramme	Beartung, Information, Appelle, symbolische Belohnung, Empfehlung
Beispiel	Arbeitsschutz, Produktionsstandards	Subventionen, Vergünstigungen	Mitbestimmungsregelung, Rahmenplan	Beratung, Information
Problematik	Kontrollaufwand, Sanktionsregeln, Stigmatisierung, Dunkelziffer	Kontrollaufwand, Kostenaufwand, Versickerung, Mitnahmeeffekte	Bedarfseinschätzung, Kostenaufwand, Teilnahmebereitschaft	Informationsverarbeitungskapazität, Lernvermögen, Desinteresse, Vorurteile
Lenkungsart	direkt	indirekt bei Anreiz, direkt bei Leistungsprogramm	weich bis hin zur Selbststeuerung	weich

Tabelle 1: Typen politischer Steuerung. Quelle: Burth/Görlitz 1998 S. 32

Die zentrale Frage der Steuerungsanalyse ist: „[...] in welchem Umfang und in welcher Tiefe die Politik gesellschaftliche Abläufe beeinflussen kann, welche politischen, gesellschaftlichen Voraussetzungen für erfolgreiche politische Steuerung gegeben sein müssen und welche Rolle den Steuerungsobjekten im

Steuerungsprozess zukommt“ (Braun in Nohlen/Schultze 1995 S. 611f). Im Gegensatz zu funktionalistischen oder kybernetischen bzw. systemtheoretischen Ansätzen bedeutet Steuerung akteurstheoretisch formuliert eine erfolgreiche Handlungskoordination, so dass „das Resultat des kollektiven Handelns dem zu Grunde liegenden Steuerungskonzept entspricht“ (Braun in Nohlen/Schultze 1995 S. 611f). Mayntz spricht demnach von einem zielgerichteten Handeln, das von der Wirkung des Handelns analytisch zu unterscheiden ist. Mit anderen Worten bemisst sich Steuerungshandeln nicht am Steuerungserfolg (Outcome). Wie jedes Handeln muss Steuern auch einem Subjekt zuschreibbar sein. Es bedarf demnach implizit der Steuerungsakteure. Steuerungsobjekte und deren autonome Dynamik oder Entwicklung sollen durch das Steuerungshandeln in eine bestimmte Richtung gelenkt werden (Mayntz 1987).

2 Heuristische Grundannahmen

Diese Arbeit widmet sich dem Gegenstand der EBS in Form der Policy-Analyse, die sich der inhaltlichen Dimension der Politik, deren Gestaltung, Zielorientierung und Programme, einfacher gesagt, deren Inhalten annimmt. Dabei gelten Polity und Politics als unabhängige Variable. Der hier praktizierte empirisch-analytische Ansatz der Policy-Analyse basiert auf der systematischen und nachprüfbaren Beschreibung der Wirklichkeit. Insofern gilt es hier das Ergebnis von Politik anhand ihrer formalen Regeln und ihrer Interpretation und Ausgestaltung durch Akteure zu erforschen.

Für ein besseres Verständnis dieser Untersuchung ist es mithin nützlich die Begriffe des Policy-Zyklus und des Policy-Making einordnen zu können, die beide dem rein policy-analytischen Strang der Politikwissenschaften zuzuordnen sind (Winhoff-Héritier 1987 und Bandelow/Schubert 2003). Policy-Making wird als Problemverarbeitunsprozess gesehen, in dessen Verlauf gesellschaftlich artikulierte Probleme durch das politische System aufgenommen werden *(Input)* und in Form von politischen Programmen *(Policies)* verarbeitet werden. Die Leistung oder die Art der Intervention in Form von Gesetzen, Programmen, Initiativen etc. wird als *Output* bezeichnet. Die Reaktion der Adressaten bzw. die Wirkung der Intervention ist der *Impact*. Die langfristigen Auswirkungen und die Reaktion oder inkrementelle Veränderung des Systems oder der Gesellschaft bzw. deren Teilsysteme im Ganzen nennt man *Outcome* (Bandelow/Schubert 2003 Teil I S. 71-104). Dieses vornehmlich auf Easton (Schubert/Bandelow S. 78ff) beruhende und später ergänzte Prozessmodell wird weiterhin entfaltet durch das Policy-Zyklus Modell, das den Fokus auf die im oben beschriebenen Modell vernachlässigte Implementation politischer Programme lenkt und insofern auch die Prozesse einer politischen Steuerungsleistung besser darlegt. Der idealtypische Policy-Zyklus geht von einem Fünf-Phasenmodell aus. Der Problemdefinition, dem Agenda Setting, der Politikformulierung, der Politikimplementation, der Politikevaluierung und schließlich, abhängig von der Bewertung im Rahmen der Evaluation gelangt der Prozess

zur Politikterminierung oder er leitet erneut über in den Policy-Zyklus in eine Problem-Redefinition (Bandelow/Schubert 2003 Kapitel 4). Das Policy-Zyklus-Modell ist heute durch seinen phasen-heuristischen Charakter in die Kritik geraten, weil er die Politikprozesse zeitlich voneinander trennt. Dies ist so in der Empirie nicht aufrecht zu erhalten. Trotzdem findet die Terminologie Anwendung in der politischen Wissenschaft, hauptsächlich zur Abgrenzung des Untersuchungsbereichs. Insofern gibt es entsprechend der einzelnen Prozessphasen beispielsweise eine Implementationsforschung oder eine Evaluationsforschung. Letztlich bleibt noch ein Begriff, der hier erwähnungsbedürftig ist, nämlich der der Policy-Arena. Sie bildet die Beziehungen zwischen verschiedenen Akteuren in einem Politikfeld ab (Windhoff-Héritier 1987 S. 47ff).

Da es sich hier um eine wissenschaftliche Arbeit handelt, die ein gesellschaftliches Steuerungsphänomen untersucht, muss eine Steuerungstheorie oder Steuerungsheuristik angewandt werden. Zu unterscheiden sind hier zwei unterschiedliche Ansätze, der systemtheoretische und der handlungstheoretische Ansatz. Für diese Forschungsarbeit ist der handlungstheoretische Ansatz geeigneter, da er im Gegensatz zu einem systemtheoretischen Ansatz nicht die abstrakte Beobachtung eines Systems in den Vordergrund stellt, sondern soziale Handlungskoordinationen, Interaktionsregeln sowie deren institutionellen Kontext bzw. die vorhandenen Institutionen als Regelsysteme in Betracht zieht. Deshalb spielen Interessen, Einflusspotenziale, Akteurskonstellationen, institutionelle Verfahren, Entscheidungsregeln sowie die Autonomie und Handlungsfähigkeit von Akteuren eine Rolle. Da die im politischen Kontext zu beobachtenden Regeln, Konstellationen und institutionellen Kontexte besonders gut im akteurzentrierten Institutionalismus abgebildet werden, wird diese Theorie für die Thesis verwendet. Neben dem akteurzentrierten Institutionalismus (Manytz/Scharpf 1995; Scharpf 2000) sind ebenso netzwerktheoretische Überlegungen (Héritier 1987 und Mayntz 1993) für diese Arbeit heranzuziehen. Generell ist eine Steuerungsdiskussion der europäischen Beschäftigungspolitik auch unter Mehrebenen-Ansätzen zu diskutieren (Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996a). Diese drei theoretischen Grundannahmen werden im Folgenden erläutert.

2.1 Der akteurzentrierte Institutionalismus

Mayntz und Scharpf setzen in dem von ihnen entwickelten akteurzentrierten Institutionalismus auf eine staats- und gesellschaftstheoretische Perspektive von Steuerung (Mayntz 1995 S. 43). Im Gegensatz zu systemtheoretischen Denkweisen setzt darin „Steuerung [..] Steuerungssubjekte und Steuerungsobjekte voraus, die nach handlungstheoretischen Verständnis nur Personen oder kollektive Akteure sein können“ (Burth 1998 S.112).

Es gibt eine synergetische Verbindung zwischen dem akteurzentrierten Institutionalismus und der Policy-Forschung, da der akteurzentrierte Institutionalismus im allgemeinen helfen kann, die Formulierung und Implementation von Politik zu erklären (Burtz/Görlitz 1998 S. 113). Mittels des Ansatzes von Mayntz und Scharpf kann darüber hinaus eine Reihe unterschiedlicher Darstellungen von Akteurskonstellationen beschrieben werden, die dann das Konfliktniveau, die Regelmäßigkeiten und gegebene politische Verhandlungssituationen, so genannte „spieltheoretische Konstellationen“ oder einfach „Spiele“, bezeichnen können.

Geht man zunächst noch vom politischen Institutionalismus aus, dann hat dieser allgemein eine Betrachtungsweise, die individuelles, kollektives Wollen, Können und Handeln sowie Akteurskonstellationen analysiert. Der zwar nicht als Theorie geltende, so doch für diese Arbeit ausreichende heuristische Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus von Mayntz und Scharpf, sieht politisches Handeln als Ergebnis der Interaktionen zwischen strategisch handelnden aber begrenzt rationalen Akteuren (Scharpf 2000 S. 74). Als staatsnahe Analysemethode beschäftigt sich der akteurzentrierte Institutionalismus vorwiegend mit den Interaktionen zwischen den korporativen, staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren, was der Tatsache geschuldet ist, dass eben gerade staatsnahe Sektoren hochgradig organisiert sind (Mayntz/Scharpf 1995 S. 44). Demnach stehen in dieser Arbeit ebenfalls kollektive oder korporative Akteure im Vordergrund (Scharpf 2000 S. 105).

Institutionen sind „Regelsysteme, die eine Gruppe offen stehende Handlungsverläufe strukturieren [Institutionen umfassen auch] formale rechtliche Regeln [...] sozialer Normen, die von den Akteuren im Allgemeinen beachtet werden und deren Verletzung durch Reputationsverlust [...] sanktioniert wird“ (Scharpf 2000 S. 77). Das sind gleichsam die wichtigsten Einflüsse auf die Akteure und deren Handlungsorientierungen, -Fähigkeiten, Akteurskonstellationen und Interaktionsformen (Scharpf 2000 S. 78). Die Definition der Institution im akteurzentrierten Institutionalismus umfasst also alle wichtigsten Einflüsse auf Akteure und Interaktionen (Scharpf 2000 S. 78). „Institutionen verfügen über Erklärungskraft, weil sanktionierte Regeln die Bandbreite möglichen Verhaltens verringern, indem sie gebotene, verbotene oder erlaubte Handlungen definieren“ (Ostrom/Gardner/Walker 1994 S. 38 in Scharpf 2000 S. 78) und sie „definieren die Präferenzen der Akteure im Hinblick auf die möglichen Optionen“ (Scharpf 2000 S. 79). Institutionen können im akteurzentrierten Institutionalismus folglich so unterschiedliche Formen haben wie Recht, formelle oder informelle Verfahren, Normen, Bedeutungssysteme oder soziale Normen. Die institutionelle Komponente kommt demgemäß zum Ausdruck durch die *Regulierungsinhalte*, die sie bereithält. Diese *Regelsysteme* handeln nicht. Sie können jedoch Akteure konstituieren und Einfluss auf deren Handeln nehmen. Institutionen haben für bestimmte Situationen Verhaltens- und Verfahrensnormen, spezifische Adressaten für finanzielle, rechtliche und personelle Ressourcen und im Rahmen institutioneller Verfahren gibt es Anlässe für die Interaktion bestimmter Akteure, die Schaffung von Arenen sowie Entscheidungsregeln in Arenen (Mayntz/Scharpf 1995 S. 47).

Der akteurzentrierte Institutionalismus sieht in seiner Betrachtungsweise Institutionen sowohl als unabhängige als auch als abhängige Variable. Das heißt Institutionen können durch das Handeln von Akteuren verändert werden, ebenso wie sie selbst durch ihr Handeln andere Akteure verändern. Verändern meint in diesem Zusammenhang kein determinierendes Eingreifen, sondern lediglich ein Einschränken oder Ausweiten der Handlungsalternativen (Mayntz/Scharpf 1995 S. 43).

Was diese Forschungsarbeit betrifft, so werden organisationsinterne Vorgänge, das innere der korporativen oder kollektiver Akteure bzw. die Beziehungen ihrer Mitglieder und Repräsentanten zueinander nicht berücksichtigt, sofern das Handeln der Organisation durch den situativen Kontext eines korporativen oder kollektiven Akteurs zu erklären ist. Ebenfalls werden Repräsentanten der Organisation aus Gründen der Komplexitätsbeschränkung mit korporativen Akteuren gleichgesetzt, wie auch die individuellen Akteure als Mitglieder der korporativen oder kollektiven Akteure für diese Analyse keine Rolle spielen.

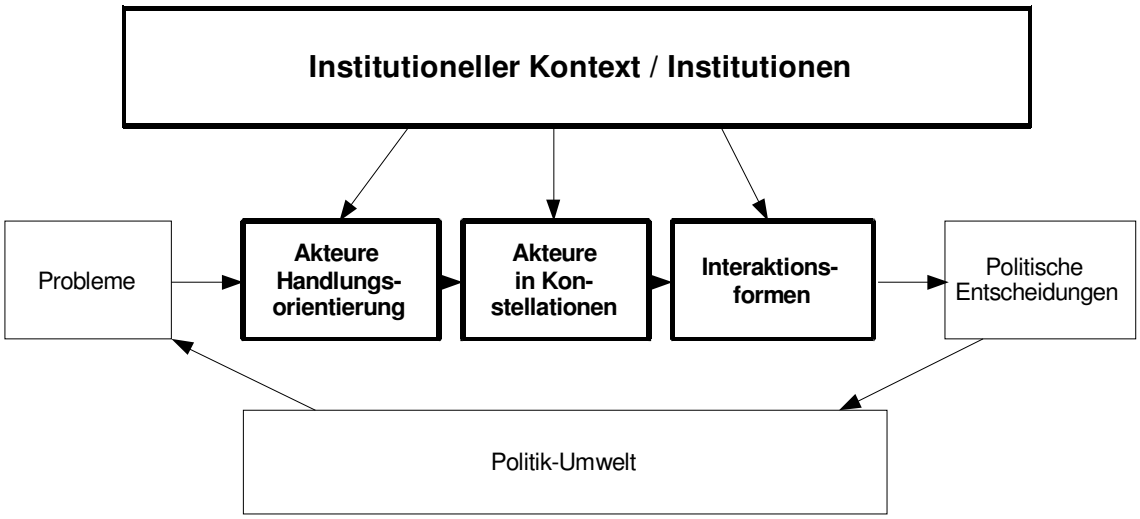

Abbildung 1: Der institutionelle Kontext im akteurzentrierten Institutionalismus. Quelle: Scharpf 2000 S. 85 mit eigenen Änderungen.

Von Bedeutung in dieser Forschungsheuristik ist die Art der Interaktion. Diese ergibt sich aus Akteuren[1], die sich in spezifischen Akteurskonstellationen, in spezifischen Situationen befinden (siehe Abbildung 1, S. 13). Das Ergebnis der Interaktion kann dann wechselseitige Anpassung ohne Absprache sein, wie im Falle marktähnlicher Interaktionen, wechselseitige Anpassung mit Absprache, wie beispielsweise bei einem Übereinkommen. Interaktionen können aber auch in Form von Verhandlung, Abstimmungen oder hierarchischen Entscheidung von statten gehen.[2] Akteure, Akteurskonstellationen, Situationen sowie die daraus resultierende Art der Interaktion sind darüber hinaus bedingt (nicht

[1] Akteure gelten hier vorzugsweise als kollektive oder korporative Akteure. Zu Erklärungszwecken kann auch auf die korporativen Akteure konstituierenden individuellen Akteure eingegangen werden (Mayntz 1993 S. 43-44).

determiniert) durch einen institutionellen Kontext, wie auch nichtinstitutionelle Faktoren (siehe auch die Abbildung auf S. 45 in Mayntz/Scharpf 1995). Der institutionelle Kontext konstituiert auch die Wahrnehmung der Akteure und die Bewertung der Ergebnisse von Konflikt- oder Verhandlungssituationen, was letztendlich bedeutet, dass die Präferenzen der Akteure und politische Prozesse von Institutionen bestimmt werden (Scharpf 2000 77ff).

Da der akteurzentrierte Institutionalismus hier Akteure und Institutionen ineinander verschränkt, kann man von einer Doppelperspektive auf Akteure und Institutionen sprechen. Dennoch sind sie in ihrer operationalen Funktion für die Heuristik des akteurzentrierten Institutionalismus strikt voneinander getrennt. „[Akteure] lassen sich unter dem Aspekt der darin verkörperten Regelungen, das heißt institutionell, betrachten wie auch unter dem Aspekt der Handlungsfähigkeit, das heißt als [..] Akteure“ (Mayntz/Scharpf 1995 S. 49).

2.2 Netzwerke

Der akteurzentrierte Institutionalismus bedient sich neben spieltheoretischen Annahmen (Scharpf 2000) zusätzlich einer Netzwerktheorie (Mayntz 1993). Netzwerktheoretische Überlegungen dienen als Anhaltspunkte für empirische Policy-Analysen und können demnach den akteurzentrierten Institutionalismus passend als Ausgangspunkt wählen. Mayntz sieht Netzwerke als Synthese der Merkmale von Markt und Hierarchie. Sie bestehen aus einer Vielzahl von autonomen Akteuren und koordiniertem Handeln in mehr oder weniger komplexen Akteursgeflechten und Prozessmustern (Mayntz 1993 S. 42). Netzwerke sind demnach imstande, durch Interaktion absichtsvolle kollektive Outputs zu produzieren. Die in der Interaktion der Akteure eines Netzwerks vorherrschende Logik ist die des Verhandlungssystems. Verhandlungen können entweder mit dem Ziel eines Interessensausgleichs (Bargaining) oder mit dem Ziel optimaler Problemlösung (Problem Solving) geführt werden (Mayntz 1993 S. 46-47). Hinsichtlich ihrer Offenheit gegenüber externen Akteuren können Netzwerke

[2] Zu Formen der Interaktion zwischen Akteuren siehe Scharpf 2000 Kapitel 4-9.

von abgeschlossenen „Iron Triangles“ oder „Policy Communities“ bis zu sehr locker geknüpften, nur thematisch verankerten Strukturen, so genannten „Issue-Networks“ reichen, die im Hinblick auf die Akteure eine hohe Fluktuation aufweisen (Windhoff-Héritier 1987 S.45). Als Entstehungsgründe für Netzwerke ist unter anderem der Wandel weg von hierarchischen Implementierungen zu sehen. Diese Entwicklung ermöglicht einen wachsenden Einfluss von Akteuren auf den politischen Prozess, die Auflösung von Grenzen zwischen Privat und Öffentlich sowie die Delegation von staatlichen Aufgaben und zunehmende Selbstverwaltung (Burth 1999 S. 89).

2.3 Multi-Level-Governance

Die Beziehungen zwischen den verschiedenen Ebenen der EU werden unter Ansätzen der Multi-Level-Governance oder der Mehrebenenpolitik (Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996a) diskutiert. Angeregt durch Erkenntnisse der empirischen Implementationsforschung wurde dieses steuerungstheoretische Kernparadigma zunächst dadurch erweitert, dass man das Adressatenverhalten und die strukturellen Besonderheiten verschiedener politischer Regelungsfelder in die Analyse einbezog und die Gesetzgeberperspektive durch eine Bottom-up-Perspektive ergänzte. Die Bedeutung von Governance ist grundlegend für den Multi-Level-Governance-Ansatz. Governance und nicht dem Regieren oder der Regierung gilt der politikwissenschaftliche Fokus: “[…] Governance and not government is the focus of research because authoritative allocation takes place without or outside government. ´Governance without Government´ is nowadays a top priority on the research agenda.” (Rosenau/Czempiel 1992, Rhodes 1997 in Kohler-Koch/Eisinger 1999 S. 3). Fest steht schon durch die Struktur der EU, dass es für sie keine Regierung gibt bzw. sie keine Regierung ist, somit einer spezifischen Art der Governance bedarf, wodurch sie auch die Bezeichnung als ein politisches oder Gorvernance-System *sui generis* verdient: „The European Union is governed without government and, therefore, it is bound to be governed in a particular way.” (Kohler-Koch/Eising S. 14)

Um die Instrumente der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS) analysieren zu können, muss man den Mehrebenencharakter der EU berücksichtigen. Europäische Politik ist nicht mehr nur geprägt durch nationale Interessen und Akteure. Es wird dort regiert. „´Regieren´ erfolgt in diesem Zusammenhang immer durch mehrere formal autonome, faktisch aber voneinander abhängige Akteure“ (Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996a S.21, siehe auch Kapitel 2.3). Institutionell lassen sich subnationale, supranationale und nationale Akteure unterscheiden, die einen Beitrag zur Implementation in einem Politikfeld leisten. Der Staat ist dabei vertikal (z. B. Kommune, Land und Bund) und horizontal (z. B. Ministerium für Wirtschaft und Arbeit, Finanzministerium und Kanzleramt) geteilt und spielt vielmehr die Rolle eines Aktivators, Begleiters oder Beraters. Letztlich impliziert das Mehrebenensystem der EU auch die Integration von öffentlichen, privaten und korporativen Akteuren (Grande 2000 S.14). Als institutionelle Besonderheit der Multi-Level-Governance gilt das nicht-hierarchische System der Handlungsebenen, zwischen denen es trotzdem materielle und institutionelle Interdependenzen gibt. Handlungstheoretisch meint Governance auch „die Gesamtheit der zahlreichen Wege, auf denen Individuen sowie öffentlichen und private Institutionen ihre gemeinsamen Angelegenheiten regeln. [...] der Begriff umfasst sowohl formelle Institutionen [...] als auch informelle Regelungen [...].“ (Commission on Global Governance 1995 S. 4)

3 Methodik

3.1 Datenerhebung

Die Datengrundlage für diese Policy-Analyse beruht maßgeblich auf Dokumenten, deren Recherche zum Teil mündliche und nicht standardisierte Befragungen voran gingen. Im Forschungsverlauf einer Policy-Analyse im Bereich der Arbeitspolitik ist es üblich, sich durch Lektüre von Gesetzen und Verordnungen, von juristischen Kommentaren, Dokumenten und Programmen von Verbänden, Gewerkschaften und relevanten (staatlich en oder nichtstaatlichen) Institutionen der Arbeitspolitik auf der europäischen, nationalen, länder- und regionalen Ebene sowie im Vorfeld durch Expertenbefragung zunächst ein ausreichendes Verständnis des Politikfelds und der politischen Maßnahmen zu verschaffen. Die Kombination von Expertenbefragung und Dokumentenanalyse ist erforderlich, da eine Beschränkung der Analyse auf formelle Texte den Blick auf die informellen Dimensionen des Handelns verstellen kann. Der Grund dafür ist, dass formelle Regeln nur bedingt den Handlungen in der Realität entsprechen.

Die institutionell ausgeprägten Strukturen in der Arbeitspolitik in NRW lassen sich sehr anschaulich mit dem vorhandenen Dokumentenmaterial erklären. In den Abschnitten, die die Bundesebene behandeln, wird mehr auf Zitate zurückgegriffen, da auf dieser Ebene eher diskursive Prozesse eine Rolle spielen, die sich mit Dokumenten weniger belegen lassen.

Ziel der Befragungen war es, durch ein exploratives Verfahren in der frühen Phase des Forschungsprozesses Fragestellungen zu entwickeln. Im weiteren Verlauf konnte der empirisch zu untersuchende Ausschnitt eingekreist werden, in diesem Fall waren das die Interaktionsprozesse und Steuerungsstrukturen zwischen den relevanten Akteuren (Ministerien, Institutionen der Arbeitspolitik etc.). Parallel zur Spezifikation der Fragestellung zu einem festgelegten Ausschnitt der Wirklichkeit erfolgte die Auswahl der Untersuchungsgruppe, (Perso-

nen im relevanten Untersuchungsbereich) der Dokumente, bzw. des weiteren Textmaterials fortschreitend.

Die explorative Grundlage dieser Arbeit sind Leitfadeninterviews in Form von Experteninterviews (Flick 1995 Kapitel 5 und 8). Diese Methode bietet die Möglichkeit, auf offene Fragen im Interview offene Antworten zu geben. Leitfadeninterviews sollen dafür sorgen, dass die Befragten selbst einen Erzählungsstrang entwickeln. Der Leitfaden dient dazu, dem Interview eine Wendung (hin auf die Zielsetzung) zu geben oder bei stockendem Gespräch neu anzusetzen. So ist eine subjektbezogene Untersuchung möglich, bei der der Interviewteilnehmer sein Wissen, seine Eindrücke, Empfindungen und wahrgenommenen Zusammenhänge wiedergeben kann. Auch in einer so explorativ geführten Interviewsituation entscheidet der Interviewer, wann es zu einer Ausdifferenzierung der Thematik kommt. Während der Leitfadeninterviews kommt es zu kurzfristigen Rückspiegelungen (Zusammenfassung, Interpretation), um Ungereimtheiten und Verständnisfragen zu klären. Die für diese Arbeit geführten Experteninterviews eignen sich, weil sie das Handlungsfeld des Experten in das Blickfeld nehmen, was die Bandbreite relevanter Informationen einschränkt.

Die Analyse der transkribierten Daten als auch der Dokumente geschieht in der klassischen qualitativen Analyseform (Flick 1995 S. 212ff). Bei dieser Art der Analyse werden die bereits vordefinierten Kategorien, in diesem Fall die Kategorien Steuerungsprinzipien, Regelstrukturen, Interaktionsformen und Netzwerkstrukturen, auf das Textmaterial angewandt (deduktive Methode). Dies geschieht hier durch eine Festlegung des für die Fragestellung relevanten Textmaterials (diese Passagen finden sich zum Teil als Zitate oder Paraphrasen in den folgenden Kapiteln wieder). Ziel ist dabei, eine Reduktion und Generalisierung des Textmaterials auf einem höheren Abstraktionsniveau. Reduktion und Generalisierung werden hier nach der Methode der strukturierenden Inhaltsanalyse generiert (Flick 1995 S. 206-211). Dafür wird Material zu bestimmten Inhaltsbereichen extrahiert und zusammengefasst. Das heißt, dass bei der Analyse des Textmaterials auf der einen Seite inhaltliche, auf der andern Seite formale, typisierende oder auch skalierende Strukturen hinsichtlich der vordefinierten Kategorien wahrgenommen werden. Mit anderen Worten

besteht die Essenz für diese Arbeit aus inhaltlichen Aussagen der Dokumententexte oder Interviews zum Thema und aus den relevanten Bestandteilen im Textmaterial.

Der Fragebogen, der für die Experteninterviews angefertigt wurde, gliedert sich in zwei Teile. Im ersten Teil werden Angaben zur Person und Funktion des Interviewteilnehmers sowie dessen Organisation erfragt. Der zweite Teil beinhaltet Fragen zu den beschäftigungspolitischen Leitlinien der EBS, den Steuerungsinstrumenten der EBS aus Sicht des Akteurs sowie den arbeitsmarktpolitischen Zielen und Instrumenten des (korporativen) Akteurs bzw. der Organisation, der arbeitsmarktpolitischen Ausrichtung der Organisation, der der Befragte angehört sowie deren Tätigkeiten und Ziele. Darüber hinaus werden Antworten zur Bewertung der EBS im Allgemeinen und eine Einschätzung über den Stand der „Europäisierung der Arbeitspolitik“ gefordert (siehe auch Kapitel „Interviews“ im Anhang).

Die Stichprobenauswahl für die Experteninterviews umfasst neun nicht zufällig ausgewählte Interviews. Sie wurden im Verlauf des Forschungsprozesses durch eben da entstandene, aber auch teilweise schon bestehende Kontakte ermittelt. Die Fallauswahl war dabei orientiert an einer gewogenen Erwählung aus allen bedeutsamen politischen Gruppen (Arbeitgeber, Gewerkschaften und Administration) und Ebenen (Regional-, Landes-, und Bundesebene). Aufgrund der begrenzten Zeit und Ressourcen musste im Verlauf der Arbeit auf den Einbezug von Interviewteilnehmern der europäischen Ebene verzichtet werden. Die neun Interviews wurden auf Band aufgezeichnet und transkribiert. Zur Rückkopplung mit den Interviewteilnehmern wurden alle transkribierten Interviews an die Probanden gesendet und die für die Fragestellung relevanten Textmaterialien herausgestellt. Eine Übersicht über die Interviewteilnehmer ist in Tabelle 2 auf Seite 20 zu finden.

Institution	Vertikale Verortung im politischen System	Verantwortungsbereich des Interview-teilnehmers (Auswahl relevanter Verantwortungsbereiche)
Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA)	Bundesebene	Zwei Interviewteilnehmer: Verantwortlicher der Abteilung Arbeitsrecht; Verantwortlicher für den Nationalen Aktionsplan (NAP), Indikatorengruppe für die beschäftigungspolitischen Leitlinien
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeber-Verbände (BDA)	Bundesebene	Stellvertretende Leiterin im Bereich Arbeitsmarkt; Verantwortlich für NAP
Deutscher Gewerk-schaftsbund (DGB)	Bundesebene	DGB-Bundesvorstand in der Abteilung Arbeitsmarktpolitik und internationale Sozialpolitik; Verantwortlich für NAP
Ministerium für Wirtschaft und Arbeit in NRW (MWA NRW)	Landesebene	Abteilung Arbeit und Qualifizierung (vor den Umstrukturierungen durch den Regierungswechsel in NRW); u. a. verantwortlich für die regionalisierte Arbeitspolitik
Arbeitgeberverband NRW	Landesebene	Vertreter der Arbeitgeberverbände NRW; Mitglied im Ziel 2 und Ziel 3 Begleitaus-schuss
DGB-Bezirk NRW	Landesebene	DGB-Bezirk NRW Abteilungsleiter Strukturpolitik und Technologiepolitik, Verkehrspolitik und Umweltpolitik; Mitglied im Ziel 2 und Ziel 3 Begleitaus-schuss
Ostwestfalen-Lippe Marketing GmbH; Regionalagentur OWL (RA-OWL)	Regionale Ebene	Leiterin der Regionalagentur OWL
Unternehmerverband der Metallindustrie Bielefeld	Regionale Ebene	Geschäftsführer des Unternehmerver-bandes der Metallindustrie in Bielefeld; Mitglied des Lenkungskreises der RA
DGB-Region Ostwestfa-len/Bielefeld	Regionale Ebene	Regionsvorsitzender der DGB Region Ostwestfalen/Bielefeld; Mitglied des Lenkungskreises der RA

Tabelle 2: Interviewteilnehmer

4 Gegenstand dieser Arbeit

Gegenstand dieser Arbeit ist die Frage, wie die EBS die Arbeitspolitik in Deutschland steuert. Dabei nimmt die Untersuchungsperspektive einen Standpunkt ein, die die Implementation der EBS im Mittelpunkt der Beobachtung hat. Dieser Standpunkt befindet sich, wie man vermuten könnte, in der Policy-Zyklus-Phase der Implementation auf nationaler und subnationaler Ebene. Aus diesem Grund gelangt diese Arbeit zu einer Mehrebenenanalyse, die die Akteure auf der Bundesebene, Landesebene und der regionalen Ebene mit einbezieht, in diesem Fall speziell das Land NRW und seine Regionen bzw. deren arbeitsmarktpolitischen Akteure sowie die Sozialpartner auf den verschiedenen Ebenen. Es ist nahe liegend eine Policy-Analyse dieser Art in einer Top-down Perspektive zu vollziehen. So wird die EU-Ebene als unabhängige Variable gesehen und es können die Auswirkungen von EU-Politiken in der Region und im Nationalstaat untersucht werden. Im Detail wird man feststellen, dass in verschiedenen funktionalen Bereichen und Ebenen die Phasen vor und nach der Implementationsphase ebenfalls eine Rolle spielen.

4.1 Definition von Arbeitspolitik

Um eine häufige Unklarheit vorweg zu beseitigen, soll an dieser Stelle klar definiert sein, dass es sich auch bei der Untersuchung einer „Europäischen Beschäftigungsstrategie“ in diesem Fall nicht um Beschäftigungspolitik, sondern um Arbeitspolitik handelt. Beschäftigungspolitik orientiert sich an gesamtwirtschaftlichen Zielen wie Wachstum, Inflation, Beschäftigung und zielt auf eine makroökonomische Beeinflussung u. a. durch Geldpolitik und Wirtschaftspolitik. Die Definitionen von Arbeitspolitik sind in der Wissenschaft uneinheitlich. Folgende Definition soll hier gelten: Arbeitspolitik (hier kann auch äquivalent der Begriff der Arbeitsmarktpolitik verwendet werden) dient im Gegensatz zur Beschäftigungspolitik vor allem der Absicherung von Arbeitslosen (passive Arbeitsmarktpolitik) und der aktiven Arbeitsmarktpolitik durch Förderung, Qualifikation und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Das sind in der Bundesre-

publik vornehmlich Gegenstandsbereiche des dritten Sozialgesetzbuches (SGB III) bzw. des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) und werden institutionell von der Bundesagentur für Arbeit vertreten. In dieser Arbeit wird aktive Arbeitspolitik außerhalb der Bundesagentur für Arbeit analysiert. Arbeitspolitik im weiteren Sinne beinhaltet zusätzlich „ [...] die Summe aller Regelungen, Einrichtungen und Aktivitäten, welche die generellen Beziehungen zwischen Angebot und Nachfrage auf den externen und betriebsinternen Arbeitsmärkten und zwischen ihnen beeinflussen soll“ (Mertens/Kühl in Kromphardt 1992 S. 224) und die „[...] Regelungen von Arbeit in Industrie, Verwaltung und Dienstleistungen unter besonderer Berücksichtigung der Interaktion staatlicher, verbandlicher und betrieblicher Akteure [...]“ (Schmidt 2004 S. 45).

Diese Untersuchung orientiert sich am erweiterten Verständnis von Arbeitspolitik und widmet sich speziell einem Teilbereich Arbeitspolitik, der durch die für diese Arbeit relevanten beschäftigungspolitischen Leitlinien und Politikfelder des Europäischen Sozialfonds (ESF) eingegrenzt wird (siehe Kapitel 4.2). Bezogen auf das Arbeitsrecht liegen im Blickfeld dieser Arbeit die berufliche Weiterbildung, Regelungen der Arbeitszeit sowie Fragen des Kündigungsschutzes im Vordergrund. Man kann zusammengefasst auch sagen die den „betrieblichen“ Nexus berührenden Elemente der EBS bzw. der Arbeitspolitik. Dies lässt sich auch mit dem Begriff der präventiven und aktiven Arbeitspolitik in Verbindung bringen. Wie die EBS über Zielgruppen- (personenbezogene), kurative- oder aktive Arbeitspolitik im Bereich der Bundesagentur für Arbeit steuert, ist nicht Gegenstand dieser Untersuchung. Die soziale Dimension der Regelungen über Arbeit, wie Regelungen über Massentlassungen, Wahrung der Ansprüche der Arbeitnehmer beim Übergang von Unternehmen, Betrieben oder Betriebsteilen, Richtlinie über den Schutz der Arbeitnehmer bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers sind für die Betrachtung in dieser Arbeit ebenfalls ausgenommen. Desgleichen ausgenommen sind Aspekte des Arbeits- und Gesundheitsschutzes.

Da in der EU-Diskussion die Begriffe von den beteiligten Akteuren teilweise unreflektiert verwendet werden und sich darüber hinaus Beschäftigungspolitik und Arbeitspolitik in manchen Politikfeldern überlappen, finden sich die drei

Begriffe Arbeits-, Arbeitsmarkt-, und Beschäftigungspolitik in dieser Arbeit im Rahmen von Zitaten austauschbar wieder. Ansonsten ist aber in jedem Falle die eben erwähnte Definition des Gegenstandsbereiches, eben die *Arbeitspolitik*, gemeint. Weitergehende Verfahren makroökonomischer Steuerung werden nicht berücksichtigt.

4.2 Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes anhand der beschäftigungspolitischen Leitlinien und der Politikfelder des ESF

Es ist auch möglich, den Untersuchungsgegenstand von Seiten der beschäftigungspolitischen Leitlinien und von Seiten der Politikfelder des ESF her einzugrenzen. Die für diese Arbeit relevanten beschäftigungspolitischen Leitlinien finden sich in den Entschließungen des Rats der Europäischen Union (Rat der Europäischen Union im Folgenden einfach „Rat“ genannt) zu den beschäftigungspolitischen Leitlinien für die Jahre 1998 bis 2004 (Rat der Europäischen Union 1997a, 1999a, 2000a, 2001b, 2002a, 2003a und 2004a). Sie haben folgende, *die Beschäftigten bzw. die betrieblichen Aspekte der Arbeit betreffenden* Leitlinien, die in dieser Arbeit von belang sind:

- Für die Jahre 1998 – 2002: Die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit (1. Säule) und die Bewältigung des Wandels und Förderung der Anpassungsfähigkeit in der Arbeitswelt (3. Säule)
- Für die Jahre 2003 – 2004 galten die Leitlinien der Bewältigung des Wandels und Förderung der Anpassungsfähigkeit von Beschäftigten und Unternehmen (3. Säule) und die Förderung des Aufbaus von Humankapital und des lebensbegleitenden Lernens (4. Säule).

Das für diese Arbeit besonders relevantes Politikfeld des ESF ist das Politikfeld D: Arbeitsorientierte Modernisierung der Betriebe mit den Beschäftigten und Entwicklung des Unternehmergeistes (vergleiche auch Rat der Europäischen Union/Europäische Parlament 1999 und Kapitel 5.3).

4.3 Stand der Forschung

Wie alle Forschungsansätze aus diesem Bereich zeigen, muss der Gegenstand der EBS immer zugeschnitten werden. Demnach sind im Zusammenhang mit Arbeitspolitik verschiedene Forschungsansätze zu nennen. Theoretische politikwissenschaftliche Ansätze beschäftigen sich mit der Aufarbeitung des Luxemburg-Prozesses bzw. der Methode der offenen Koordinierung (MOK, siehe Kapitel 5.1) unter den Gesichtspunkten unterschiedlicher Steuerungstheorien oder Theorien der vergleichenden Politikwissenschaft. Andere Arbeiten kann man als Implementations- oder Evaluatoinsanalysen bezeichnen.

Christian Roth und Josef Schmid (Roth/Schmid 2001 und 2002) haben im Bereich der steuerungsfähigkeit der europäischen Beschäftigungspolitik politikwissenschaftliche Veröffentlichungen vorgelegt, die unterschiedliche theoretische Ansätze auf die Steuerungsstrukturen der EU bzw. besonders der EBS anwenden. Der Untersuchungsbereich bezieht sich dabei vor allem auf die Analyse der Konzepte der „weichen“ Steuerung in der EU. Mittels einer horizontalen Betrachtung sind maßgeblich die institutionellen Kontexte auf supranationaler Ebene im Fokus. Roth hat weiterhin in einer theoretischen Betrachtung die regionale Dimension der EBS in Form der „territorialen Beschäftigungspakte“ als steuerungspolitisches Instrument in vertikaler Weise untersucht (Roth 2003).

Bei anderen, weniger theoretischen Arbeiten, wie der von Elke Thiel (Thiel 2005) steht die MOK im Vordergrund der Untersuchungen. Hier wird beispielsweise der Frage nachgegangen, wie die MOK auf die Reformprozesse in der Politik auf Bundesebene wirkt. Eine speziell auf die Bewertung des ESF bezogene Perspektive haben (Heinelt/Kopp-Malek/Lang/Reissert 2005). Sie betrachten den ESF als Teil der Strukturfonds über eine längere Zeit und untersuchen die Interventionen und inkrementellen Wandlungsprozesse der Strukturfonds. Für die hier vorliegende Arbeit von besonderer Relevanz war

auch das Buch von Panagiotis Siskos (Siskos 2004). Unter dem Titel „Von der Europäischen Beschäftigungsstrategie zur rot-grünen Beschäftigungspolitik“. Darin werden die Einflüsse herausgestellt, die die EBS auf arbeitspolitische Reformen wie das Job-AQTIV-Gesetz und die Hartz-Gesetze hatten.

Andere, wie Caroline De La Porte und Philippe Pochet, haben ein besonderes Augenmerk auf das Instrument der Nationalen Aktionspläne (NAP, vergleiche hierzu Kapitel 7.2). Wie die NAP nationale Politik transformieren und welche Steuerungsprozesse dem zu Grunde liegen steht im Zentrum der Untersuchungen (De La Porte/Pochet 2002a S. 71). Aus diesen Gedanken heraus entstand auch das Buch „Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination“ (De La Porte/Pochet 2002a), dass die NAP in unterschiedlicher Betrachtung in verschiedenen Ländern analysiert.

Viele integrationstheoretische Aufarbeitungen befassen sich mit der EBS und gehen sie von verschiedenen theoretischen Standpunkten an. Teils stehen die operationalen Vorgänge der Integration im Fokus (Schmid/Kull 2004 Brocke 2003, Eichhorst/Rhein 2005, Heidenreich/Bischoff 2004) teils stehen integrationstheoretische Untersuchungen (hier vor allem Theorien des Intergouvernmentalismus) des Zustandekommens der EBS im Zentrum. Es gibt auch Wissenschaftler, die sich mit der Strukturpolitik in den deutschen Ländern befassen und die aktuellen Entwicklungen analysieren. Dabei werden aber die Variablen einer europäischen Dimension nicht tiefergehend mit einbezogen (Harmes-Liedke/Hoppe/Kremer 2004, Bellmann/Promberger 2004 u. a.). Auch die Frage, welche Rolle europäische Sozialpolitik in den Mitgliedsstaaten spielt, hängt in Teilen mit der EBS zusammen und wird im deutschsprachigen Raum besonders von Gerda Falkner bedient (Falkner/Treib 2005 u. a.). Zu erwähnen sind letztlich noch rechtswissenschaftliche Texte, die sich mit den Änderungen des Amsterdamer Vertrages, also mit der Einführung des Beschäftigungskapitels in den EG-Vertrag (vergleiche hierzu Kapitel 5.2) auseinander setzten (Hemmann 2004).

5 Die Europäische Beschäftigungsstrategie

Wie bereits in der Einleitung erwähnt, möchte diese Arbeit den abstrakten Begriff der EBS aufbrechen und die Strukturen, Instrumente und Institutionen, die sich hinter dem Begriff verbergen, beschreiben. Konkret lassen sich hinter dem Begriff EBS das Beschäftigungskapitel im EG-Vertrag in der Version von Amsterdam (Rat der Europäischen Union 1997b, fortan einfach EGV) und die darauf basierende MOK nennen. Ebenfalls durch das Beschäftigungskapitel konstituiert, kann man die beschäftigungspolitischen Leitlinien und die NAP als Regelsysteme der EBS ansehen. Als letztes sind noch die primärrechtlichen Regelungen zum ESF im EGV und die sekundärrechtlichen Durchführungsbestimmungen zum ESF in den dazugehörigen Verordnungen zu nennen.

5.1 Die Methode der offenen Koordinierung (MOK)

Ziel der MOK ist es unter politischen Leitbildern eine Konvergenz der nationalen Politiken unter dem Prinzip der freiwilligen Kooperation und der Subsidiarität zu fördern. Als Instrumente stehen ihr die Festlegung gemeinsamer Ziele mit festgelegten Indikatoren und Zeitplänen sowie ein regelmäßiges Monitoring und eine Berichtspflicht darüber zu Verfügung. Adressaten der MOK sind die Mitgliedsstaaten und ihre untergeordneten Gebietskörperschaften. Die supranationalen Akteure wie die Kommission wenden die Methoden der MOK an. Grundlage der MOK sind Rechts- und Verfahrensvorschriften im Primär- (im EGV) und Sekundärrecht (in den Verordnungen, Richtlinien, Beschlüssen und Empfehlungen) der EU-Institutionen.

Die MOK stellt gewissermaßen das Werkzeug zur Erfüllung der strategischen Ziele dar, die vom EU-Rat auf dem Gipfel von Lissabon festgehalten wurden. Wörtlich sieht die „Lissabon-Strategie“ vor „die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt zu machen - einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen

Zusammenhalt zu erzielen“ (Der EU vorsitzendes Mitgliedsland Portugal 2000 Abs. 5). Die MOK wurde von den Staats- und Regierungschefs (EU-Rat[3]) in Lissabon am 23. und 24. März 2000 als neue Governance-Methode auf europäischer Ebene geschaffen (Der EU Vorsitzendes Mitgliedsland Portugal 2000). Wegbereiter der MOK war das Beschäftigungskapitel im EGV bzw. im Vorfeld dessen die Prozesse der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU).

Die EBS trägt im Besonderen die Merkmale der MOK in sich. Konkret handelt es sich dabei um den Art. 125 im EGV, der die Zusammenarbeit im Rahmen einer „koordinierten Beschäftigungsstrategie“ fordert. Formell als Governance-Methode fand die MOK zwar nicht den Weg in den EGV, wird aber auch in anderen Bereichen, wie in der Haushaltspolitik[4], Wirtschaftspolitik und Bildungspolitik[5], auf der Grundlage von Regelungen im EGV praktiziert. Sie beinhaltet folgendes (Der EU Vorsitzendes Mitgliedsland Portugal 2000 Abs. 37):

- 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
- 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

[3] Nicht zu verwechseln mit dem (Minister-)Rat der EU, wo sich die Fachressortleiter treffen.
[4] Z. B. die „3 % Regelung“ des Vertrags von Maastricht beruht darauf.
[5] Allen, die im universitären Bereich tätig sind dürfte der Bolognaprozess geläufig sein; die europäisch koordinierte Bildungspolitik läuft ebenfalls unter der MOK.

Die MOK hat das Merkmal, dass sich die Mitgliedsstaaten an eine Reihe von Regelungen halten sollen, die nicht verpflichtend sind. Eine institutionell formalisierte Struktur und die gleichzeitige informelle Beteiligung der Betroffenen ist ein typisches Merkmal der MOK und soll zur Konvergenz beitragen. Das ermöglicht und erfordert aber gleichzeitig die Mitwirkung von unterschiedlichen Akteuren (auf Deutschland bezogen besonders der Sozialpartner) auf allen nationalen und subnationalen Ebenen.

Obgleich es mit der MOK keine legislative Gewalt und kein Rechtssetzungsorgan gibt, das Rechtsakte mit Verbindlichkeit setzen könnte, agiert die Kommission der Europäischen Gemeinschaften (fortan einfach als Kommission betitelt) als Katalysator. Sie trägt, wie im Falle der EBS, die Verantwortung für den ESF und definiert Leitlinien und Themen für die beschäftigungspolitischen Leitlinien. Auf Seiten der nationalen und subnationalen staatlichen wie auch im Bereich anderer Akteure auf allen Ebenen bedarf die MOK einer Konsultationsbereitschaft und eines hohen Maßes an *Committment*. Die auch konkret vom ESF und der Lissabon-Strategie geforderte Regionalisierung im Rahmen der MOK soll Implementationsprobleme beseitigen und Steuerungspotenziale mobilisieren. Die MOK wird aufgrund ihrer Funktionsweise auch als neue „weiche Form der politischen Steuerung“ benannt.

5.2 Das Beschäftigungskapitel / Der Luxemburg-Prozess

Die gemeinschaftliche europäische Arbeits- und Beschäftigungspolitik gründet sich auf die primärrechtlichen Regelungen, die durch den Amsterdamer Vertrag Eingang in den EGV fanden. Während der Vertrag von Amsterdam die primärrechtliche Komponente der Europäischen Beschäftigungsstrategie darstellt, ist der Prozess von Luxemburg seine Umsetzungskomponente, die Verordnungen und Richtlinien der Kommission und des Rates seine sekundärrechtliche Komponente. Das, was als Luxemburg-Prozess gilt, ist in Abbildung 2 auf Seite 30 im äußeren Kasten mit „Luxemburg-Prozess“ bezeichnet. Der Bereich der MOK wird im inneren Kasten mit dem Begriff „Methode der offenen Koordinierung“ symbolisiert.

Die Normierung einer europäischen Beschäftigungspolitik durch die Regelungen, die sich in dem damit neu eingefügten „Beschäftigungskapitel“ mit dem Titel VIII des EGV in den Artikeln 125 bis 130 befinden (siehe Punkt 1 Abbildung 2 auf Seite 30, Rat der Europäischen Union 1997b „EGV in der Version von Amsterdam“), hat ihren Ursprung in dem Weißbuch „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ vom Dezember 1993, den Beschlüssen des „Beschäftigungsgipfels“ der Staats- und Regierungschefs der EU in Essen 1994 und schließlich dem EU-(Beschäftigungs-) Sondergipfel von Luxemburg 1997 (daher auch der Begriff Luxemburg-Prozess). Auf dem Gipfel in Luxemburg wurde das „Beschäftigungskapitel“ im Amsterdamer Vertrag etabliert. Obgleich erst 1999 ratifiziert, wurden gleich 1997 21 Leitlinien im Beschluss zu den beschäftigungspolitischen Leitlinien vom Rat der Europäischen Union verabschiedet, so dass die koordinierte Beschäftigungspolitik schon für 1998 umgesetzt werden konnte (Rat der Europäischen Union 1997a).

Auf Grundlage des Art. 128 im EGV legt der Rat auf Vorschlag der Kommission die beschäftigungspolitischen Leitlinien fest (siehe Punkt 2). Die beschäftigungspolitischen Leitlinien sollen dazu dienen, eine abgestimmte Beschäftigungspolitik der Mitgliedsstaaten auf der Grundlage gemeinsamer Leitlinien zu verfolgen. Für die Jahre 1998 bis 2002 gliedern sich ca. 20 beschäftigungspolitischen Leitlinien in die vier Säulen „Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit“, „Entwicklung des Unternehmergeistes“, „Förderung der Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und ihrer Arbeitnehmer“ und „Stärkung der Maßnahmen für die Chancengleichheit“ (Rat der Europäischen Union 1997a, 1999a, 2000a, 2001b, 2002a). Für die Jahre 2003-2004 werden die beschäftigungspolitischen Leitlinien in zehn Säulen ohne weitere Unterteilung gegliedert, die im Wesentlichen aber die beschäftigungspolitischen Leitlinien der vorangegangenen „Beschlüsse zu den beschäftigungspolitischen Leitlinien“ enthalten (Rat der Europäischen Union 2003a und 2004a).[6]

[6] In den Jahren 2002-2004 lauten die zehn beschäftigungspolitischen Leitlinien: Aktive und präventive Maßnahmen für Arbeitslose und Nichterwerbspersonen, Schaffung von Arbeitsplätzen und Unternehmergeist, Bewältigung des Wandels und Förderung der Anpassungsfähigkeit in der Arbeitswelt, Förderung des Aufbaus von Humankapital und des lebensbegleitenden Lernens, Erhöhung des Arbeitskräfteangebotes und Förderung des aktiven Alterns, Gleichstel-

Art. 125 des EGV (und auch unverändert in der Version von Nizza) legt fest, dass eine gemeinschaftlich koordinierte Beschäftigungspolitik von den Mitgliedsstaaten und der Gemeinschaft geführt wird. Das übergeordnete Ziel, wobei auf den Art. 2 verwiesen wird, ist ein hohes Beschäftigungsniveau. Der Rat der Europäischen Union betont in seiner Entschließung zu den beschäftigungspolitischen Leitlinien, dass sie „[...] je nach ihrer Art, ihren Auswirkungen für die Mitgliedsstaaten und ihren Adressaten in unterschiedlicher Weise durchgeführt werden. Sie müssen das Subsidiaritätsprinzip sowie die Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten im Bereich der Beschäftigung wahren“ (Rat der Europäischen Union 1997a).

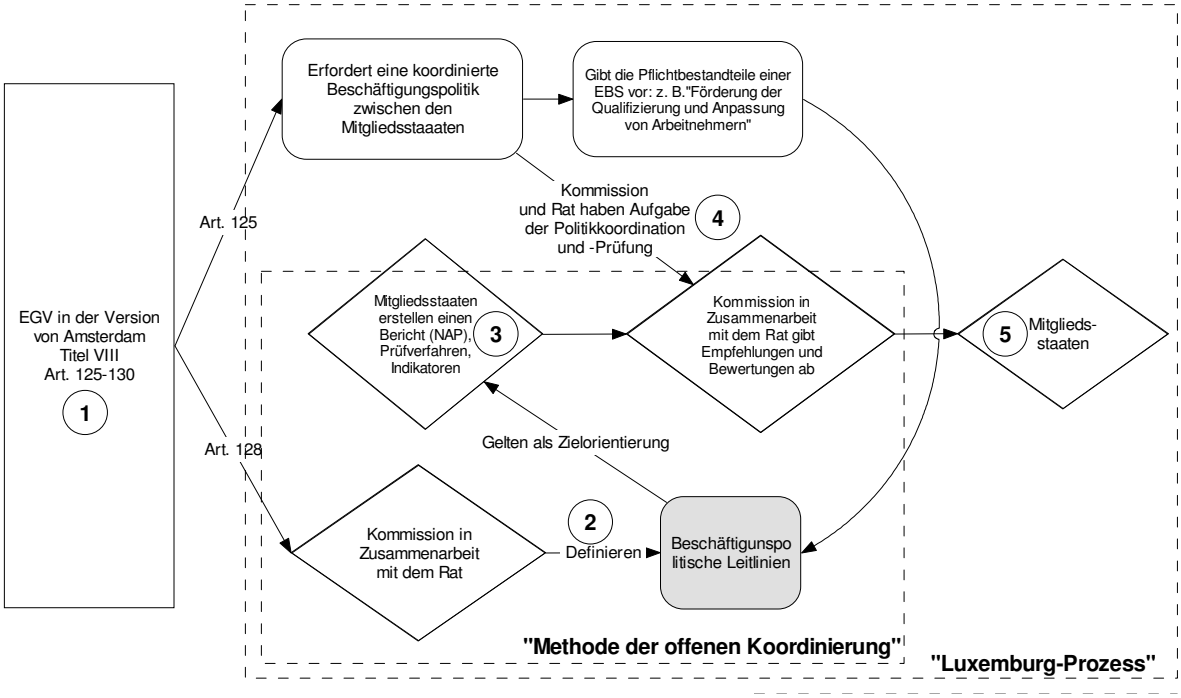

Abbildung 2: Die Methode der offenen Koordinierung und der Luxemburg-Prozess. Eigene Darstellung.

lung der Geschlechter, Förderung der Integration und Bekämpfung der Diskriminierung Benachteiligter Menschen auf dem Arbeitsmarkt, Arbeit lohnend machen und entsprechende Anreize schaffen, Überführung von nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit in reguläre Beschäftigung und Überwindung regionaler Disparitäten bei der Beschäftigung.

Auch wenn die beschäftigungspolitischen Leitlinien vom Rat erarbeitet werden, findet sich in Art. 125 eine Auflistung von Zielen wie die „Förderung der Qualifizierung und Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer“. Somit werden bestimmte Handlungsfelder als „Pflichtbestandteile der koordinierten Beschäftigungsstrategie festgelegt“ (Hemmann 2004 S.622). Weiterhin stellt Hemmann fest, dass durch die vertragliche Grundlage im EGV in Art. 126 Abs.2 die Mitgliedsstaaten über die Förderung der Beschäftigung gemeinsam nach Maßgabe des Art. 128 abstimmen müssen (Hemmann 2004 S. 623). Neben dem eben genannten Art. 125, rückt Art. 128 insofern besonders in das Blickfeld, als dass er die Instrumente regelt, mit denen die Beschäftigungsstrategie der Mitgliedsstaaten zur koordinierten gemeinschaftsweiten Gesamtstrategie wird. Zunächst ist das Instrument der beschäftigungspolitischen Leitlinien zu nennen, die der Rat aufstellt. Grundlage dafür sind die „Schlussfolgerungen über die Beschäftigungslage in der Gemeinschaft“, die von Rat und der Kommission gemeinsam angefertigt werden. Auf Vorschlag der Kommission und Anhörung des Europäischen Parlaments, des Wirtschafts- und Sozialausschusses, des Ausschusses der Regionen und des in Art. 130 genannten Beschäftigungsausschusses werden jährlich mit qualifizierter Mehrheit die beschäftigungspolitischen Leitlinien im Rat festgelegt (Punkt 2 Abbildung 2, S. 30). Durch das alleinige Vorschlagsrecht der Kommission für die beschäftigungspolitischen Leitlinien, bekommt die Kommission eine starke Stellung bei der Formulierung der beschäftigungspolitischen Leitlinien zu (Hemmann 2004 S.629). Letztlich ist für diese Arbeit relevant, dass Art. 129 eine integrierte Strategie für die lokale Beschäftigungsförderung möglich macht.

Eine weitere primärrechtliche Grundlage, die für die Umsetzung der EBS von Bedeutung ist, sind die in Art. 128 Abs. 3 genannten jährlichen Berichte, die die Mitgliedsstaaten der Kommission zur Berichterstattung über die „Beschäftigungspolitik im Lichte der beschäftigungspolitischen Leitlinien“ zukommen lassen müssen. Der Bericht, der Auskunft darüber geben soll, welche Maßnahmen zur Erfüllung der EBS dienen werden mit Ausgabe der ersten beschäftigungspolitischen Leitlinien „Nationalen Aktionspläne“ (NAP) genannt (siehe Punkt 3 Abbildung 2, S. 30).

Die Mitgliedsstaaten müssen jedoch nach primärrechtlichen Vorgaben nicht nur einer Berichtspflicht nachkommen, sie unterliegen nach Art. 128 Abs. 4 auch einer Prüfungserfordernis (siehe Punkt 4 Abbildung 2, S. 30). Die Prüfung der Beschäftigungspolitik in den einzelnen Mitgliedsstaaten soll für das koordinierte Verfahren einer EBS Vergleichbarkeit herstellten. Ebenfalls in Abs. 4 wird der Kommission das Initiativrecht für eine Empfehlung an die Mitgliedsstaaten zugesprochen. Der Rat ist an die Empfehlung rechtlich nicht gebunden, ebenso wenig wie die Mitgliedsstaaten. Trotz dieser Kann-Regelung in Abs.4 hat der Rat davon jedes Jahr Gebrauch gemacht, so dass die Empfehlungen mittlerweile nicht nur fester Bestandteil des Verfahrens sind, sondern auch die Mitgliedsstaaten politisch herausfordern zu den Empfehlungen Stellung zu nehmen (Punkt 5 Abbildung 2, S. 30).

Schließlich ist noch die Schaffung eines Beschäftigungsausschusses in Art. 130 zu erwähnen, der die Beschäftigungspolitik in den Mitgliedsstaaten über bilaterale Gespräche mit zwei Entsandten aus den Mitgliedsstaaten im Rahmen eines Peer Review Prozesses bewertet. Für Deutschland ist ein Vertreter aus den Ländern und ein Vertreter des Bundes aktiv mit eingebunden.

5.3 Der Europäische Sozialfonds (ESF) im EGV

Nicht mehr Teil des Beschäftigungskapitels, aber eng mit ihm in Verbindung zu sehen, legt der EGV in Art. 146 die finanziellen Instrumente europäischer Politiken fest. In besonderer Übereinstimmung mit den Erfordernissen einer koordinierten Beschäftigungspolitik in Art. 128 fordert der Einsatz von Mitteln des Europäischen Sozialfonds „Anpassung an die industriellen Wandlungsprozesse und an Veränderungen der Produktionssysteme insbesondere durch berufliche Bildung und Umschulung zu erleichtern.“ (Rat der Europäischen Union 1997b „EGV in der Version von Amsterdam“ Art. 146). Somit wird dem ESF im Primärrecht schon eine entscheidende Rolle bei der Unterstützung der EBS zugeschrieben. Die Rolle des ESF in der Arbeitspolitik wird näher in der Verordnung 1784/1999 (Rat der Europäischen Union/Europäisches Parlament 1999), (fortan einfach Verordnung 1784/1999) und der Verordnung 1260/1999

(Rat der Europäischen Union 1999c), (fortan einfach Verordnung 1260/1999), erläutert.

Neben der Tatsache, dass die Interventionen des ESF darauf abzielen sollen, die NAP der Mitgliedsstaaten und die EBS zu stützen, spiegelt die Verordnung 1784/1999 die beschäftigungspolitischen Leitlinien in Form des Art. 2 mit dem Titel „Anwendungsbereiche“ wider. Dieser besagt, dass die Förderung durch den ESF in fünf Politikfeldern erfolgt (Verordnung 1784/1999 Art. 2), die sich thematisch an den vier Säulen der EBS orientieren (Beschäftigungsfähigkeit, Unternehmergeist, Anpassungsfähigkeit und Chancengleichheit):

- Politikfeld A: Förderung der Beschäftigung
- Politikfeld B: Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt verhindern
- Politikfeld C: Qualifizierung verbessern durch veränderte Systeme berufsbezogener Bildung
- Politikfeld D: Arbeitsorientierte Modernisierung der Betriebe mit den Beschäftigten und Entwicklung des Unternehmergeistes
- Politikfeld E: Beschäftigung von Frauen besonders fördern

Die für diese Arbeit relevante Eingrenzung der beschäftigungspolitischen Leitlinien: „Förderung der Anpassungsfähigkeit“, „Verbesserung der beruflichen Bildung“, „Förderung des lebensbegleitenden Lernens“ und „Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit“ finden sich hier im Politikfeld D des ESF wieder. Die Verordnung 1260/1999 nennt auch die Förderung eines besonderen lokalen Bezugs, das als Querschnittsziel zu unterstützen ist.

Hat die Kommission im Titel VIII hauptsächlich das Initiativrecht und gilt dort als „Pace Setter“, kann Sie als Exekutivorgan den ESF verwalten (EGV Art. 147). Der Rat wiederum kann auf Vorschlag der Kommission Durchführungsbeschlüsse den ESF betreffend durchsetzen (EGV Art. 148), wie eben auch durch die Verordnungen 1784/1999 und 1260/1999 geschehen. Auch wenn der Name zu der Annahme verleitet, der ESF sei ein sozialpolitisches Instrument, so ist arbeitsmarkt- und strukturpolitisch ausgerichtet. Was die Arbeitsmarktpolitik-

komponente des ESF betrifft, so trägt er zur Verwirklichung der EBS in dem Mitgliedsstaaten bei. Inwieweit der ESF letztlich der gemeinschaftlichen oder den einzelmitgliedsstaatlichen Arbeitspolitik zuzurechnen ist, wird durch die Prinzipien der „Zusätzlichkeit“ und der „Partnerschaftlichkeit“ gelöst. Die EU unterstützt die Verwirklichung der in Art. 2 genannten Ziele, also „die Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts und ein hohes Beschäftigungsniveau“ (EGV Art.2), indem dem ESF bestimmte Zieldimensionen zugewiesen sind. Ziel 1 dient der Entwicklung und der strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand. Ziel 2 trägt zur Unterstützung der wirtschaftlichen und sozialen Umstellung der Gebiete mit Strukturproblemen bei – darunter fallen insbesondere Gebiete im Ruhrgebiet in NRW, die einem sozioökonomischen Wandel im industriellen Sektor unterliegen. Ziel 3 hat die Unterstützung der Anpassung und Modernisierung der Bildungs-, Ausbildungs-, und Beschäftigungspolitiken und –systeme, einfacher gesagt, die Förderung der Humanressourcen zum Ziel (Verordnung 1260/1999 Art.1). Das Ziel 3 umfasst in Deutschland die alten Bundesländer, Ziel 1 umfasst bis 2006 die neuen Länder, Ziel 2 hauptsächlich alt-industrielle Regionen in NRW und Niedersachsen aber auch in allen anderen Bundesländern.

Der ESF ist an der Förderung im Rahmen von Ziel 2 teilweise, an Ziel 3 ausschließlich beteiligt. Die verfügbaren Mittel des ESF sind fester Bestandteil des EU-Haushaltes und belaufen sich für die Förderperiode 2000 - 2006 auf 195 Mrd. €. Der größte Anteil davon entfällt auf Ziel 1, auf Ziel 2 entfallen 11,5 % (entspricht 24,05 Mrd. €), die von ESF und dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) geteilt werden, 12,3 % entfallen auf Ziel 3 (entspricht 24,05 Mrd. € (Verordnung 1260/1999 Art. 7) und werden dort nur vom ESF verwaltet, stehen somit ausschließlich arbeitspolitischen Maßnahmen zur Verfügung. Innovative Maßnahmen und technische Hilfe (Verordnung 1260/1999 Art. 22-23) sollen hier als arbeitsmarktpolitisches Instrument vernachlässigt werden, da deren Umfang lediglich 0,4 % bzw. 0,25 % der Planungsperiode von 2000-2006 beträgt.

Funktionale Ziele der ESF-Ziel 3-Förderung sind arbeitsmarktpolitische globale Förderung zugunsten der Humanressourcen, die ihren Schwerpunkt im Politik-

feld D haben (Verordnung 1260/1999 Abs.17). Die bedeutenden Grundprinzipien der ESF-Förderung sind im Folgenden aufgelistet.

- Komplementarität und Partnerschaft: Der Art. 8 sagt aus, dass durch eine enge Partnerschaft zwischen den regionalen Behörden oder öffentlich-rechtlichen Behörden, Wirtschafts- und Sozialpartnern sowie sonstigen relevanten Partnern die Förderprogramme in einer gemeinsamen Zuständigkeit geplant und durchgeführt werden sollen.
- Programmplanung: Art. 9 besagt, dass die Vergabe von Mitteln aufgrund vorher zu erstellender und von der Kommission zu genehmigender Programmplanungsdokumente (PPD) erfolgt. Das PPD ist ein einheitliches Programmplanungsdokument, ein einziges von der Kommission genehmigtes Dokument, das die Bestandteile eines gemeinschaftlichen Förderkonzepts und eines operationellen Programms (einer spezifischen arbeitsmarktpolitischen Maßnahme) der Mitgliedsstaaten oder deren regionalen Gebietskörperschaften zusammenfasst (siehe auch Verordnung 1260/1999 Art. 9). Im PPD werden Ziele und Maßnahmen der ESF-Förderung beschrieben und festgelegt. Die Förderung erfolgt dann auf Basis dieser Programmplanung durch die zuständigen Stellen der Mitgliedsstaaten. Den Sozialpartnern wird auf der Ebene der Erstellung der PPD ein Konsultationsrecht eingeräumt. Die Kommission beurteilt die Pläne danach, ob sie mit den Zielen der Verordnungen 1260/1999, 1784/1999 als auch mit dem EGV vereinbar sind (siehe auch unten Art. 15 in der Verordnung 1260/1999).
- Zusätzlichkeit: Art. 11 postuliert die Zusätzlichkeit. ESF-Mittel dürfen keine öffentlichen Ausgaben ersetzten. Wörtlich schreibt die Verordnung 1260/1999 vor: „Für die Ziele 2 und 3 zusammen bestimmen die Kommission und der betreffende Mitgliedstaat die Höhe der Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik“ (Verordnung 1260/1999 Art.11), eben in Abhängigkeit von den bisher geleisteten Maßnahmen und durch das PPD zusätzlichen Maßnahmen in der aktiven Arbeitsmarktpolitik.
- Art. 15 Abs. 3 schreibt vor: „Außerdem beurteilt die Kommission jeden für Ziel 3 vorgeschlagenen Plan nach der Kohärenz zwischen den vorgese-

henen Aktionen und dem nationalen Plan für die Umsetzung der europäischen Beschäftigungsstrategie“, womit der NAP gemeint ist.

- Kofinanzierung: Art. 29 definiert die Zuschussfähigkeit, die bei Ziel 2 und Ziel 3 mindestens 25 % und höchstens 50 % beträgt.
- Monitoring und Ex-ante sowie Ex-post Evaluierung: Damit die Effizienz der Strukturinterventionen beurteilt werden kann, wird eine Ex-ante-Bewertung (Art. 41), eine Halbzeitbewertung (Art. 42) und eine Ex-post-Bewertung (Art. 43) der Gemeinschaftsaktion zur Abschätzung ihrer Wirkung in Bezug auf die Ziele gemäß der Zieldefinitionen von Ziel 1, Ziel 2 und Ziel 3 und zur Analyse ihrer Auswirkungen auf spezifische Strukturprobleme vorgenommen.
- Anpassung an die EBS: In der Einleitung wird in Abs. 8 die Anpassung an die EBS gefordert.

Die Ex-ante Bewertung soll untersuchen, inwiefern das PPD bzw. die Strategie der ESF-Förderung in der Region oder dem Mitgliedsstaaten „mit der in den nationalen Aktionsplänen dargelegten Beschäftigungsstrategie verknüpft ist“ (Verordnung 1260/1999 Art. 41). Damit hat die Kommission bereits in der Planungsphase der arbeitspolitischen Maßnahmen die Möglichkeit ihren Einfluss geltend zu machen. Für die Ex-post Evaluation arbeiten die Mitgliedsstaaten mit der Kommission zusammen, die die Verantwortung für die Ex-post Evaluierung trägt. Für die Vermittlung und Verwaltung sowie die Überwachung der Zahlungsvorgänge sind die Verwaltungen der Mitgliedsstaaten zuständig.

Die Ausrichtung des ESF ist in erster Linie personenbezogen (Art. 3 Abs.1). Damit ist eine Investitionsförderung (eine Förderung mit Kapital) und somit das direkte quantitative Schaffen von Arbeitsplätzen weitgehend ausgeschlossen. Dadurch rücken die Ziele der Qualität der Arbeit sowie der innerbetrieblichen Projektdurchführung in den Vordergrund.

6 Die Arbeitspolitik in NRW

6.1 Die Bedeutung des ESF in der Arbeitspolitik in NRW

Der Interventionseinsatz des ESF mittels Ziel 3 in der Arbeitspolitik des Landes NRW über den Landeshaushalt beträgt ca. 937 Mio. € für die Förderperiode 2000-2006. (Finanzministerium NRW 2003 Kapitel 15 031). Das entspricht einem Interventionsanteil des ESF in einer Höhe von 45 % bzw. 767 Mio. €. Die restlichen 55 % summieren sich zu 1,704 Mrd. € und müssen vom Land unter dem Prinzip der „Additionalität“ gemäß Art. 8 der Verordnung 1260/1999 des Rates der EU finanziert werden. Der Anteil des Landes nennt sich „Kofinanzierung“. Die überwiegende Anzahl der Maßnahmen wird bei der konkreten Implementation nochmals zu einem Teil privat kofinanziert, so dass sich die Gesamtsumme für aktive Arbeitspolitik wiederum auf über 2 Mrd. € beläuft. Für die genannte Förderphase stellt der ESF einen entscheidenden quantitativen Bestandteil der NRW-Arbeitspolitik dar. Ministerialdirektor des Ministerium für Wirtschaft und Arbeit (MWA) Dr. Schäffer spricht sogar von dem ESF als „Fundament“ der Arbeitspolitik (Ministerium für Wirtschaft und Arbeit NRW 2005b). Ähnlich äußern sich Akteure auf regionaler Ebene, die bestätigen, dass es eine Landesarbeitspolitik ohne einen ESF, in dem Umfang und in dieser Qualität nicht gäbe (Interview DGB-Regionsvorsitzender). Kann man quantitativ sagen, dass die nordrheinwestfälische (aktive) Arbeitspolitik von den ESF-Mitteln quasi begründet ist, so kann man das auf die Qualität der Arbeitspolitik ebenfalls übertragen. Inhaltlich unterliegt die Arbeitspolitik in NRW seit 1999/2000 dem Ziel der „Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit“ (siehe Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH 2004d und Ministerium für Wirtschaft und Arbeit NRW 2005b), was auf die erste Säule der beschäftigungspolitischen Leitlinien aus den Jahren 1998 bis 2002 zurückzuführen ist.

6.2 Akteure und Institutionen in der Landesarbeitspolitik

Betrachtet man die Arbeitspolitik in NRW, muss man zwischen dem strukturpolitischen Instrument der Ziel 2-Förderung und der arbeitsmarktpolitischen Ziel 3-Förderung unterscheiden. Da sich diese Untersuchung mit Arbeitspolitik beschäftigt, soll hier die Ziel 3-Intervention im Vordergrund stehen, auch wenn die institutionellen Strukturen zu den beiden Förderzielen weitgehend identisch sind und für die Erforschung der institutionellen Ausgestaltung des Ziel 3 auch Dokumente des Ziel 2 von Bedeutung sind.

Für das Ziel 3-Programm gibt es Begleit-, Entscheidungs-, Auswahl- und Verwaltungsgremien. Die Begleit-, Entscheidungs- und Auswahlgremien sind dafür verantwortlich, dass sich die „Umsetzung des Programms streng an den vorgegebenen Programmzielen orientiert“ (Land Nordrhein-Westfalen 2004 S. 401-402. 411). Als Auswahlgremium können die Lenkungskreise der Regionalagenturen gelten.

Die Lenkungskreise stellen das *regionale Votum*, dass jede arbeitsmarktpolitische Intervention benötigt. Die Landesarbeitspolitik ist seit Dezember 2004 in 16 *Regionalagenturen* (RA) aufgeteilt. 80 % der ESF Ziel 3 Mittel werden dezentral über die RA umgesetzt (Bundesrepublik Deutschland 2002b S.49). Das bedeutet, dass die RA selbst keine arbeitspolitischen Maßnahmen durchführen. Sie regen die regionalen Organisationen, die in der aktiven Arbeitspolitik tätig sind an, Projektideen zu entwickeln, die dann in Form von Maßnahmen, gefördert vom ESF, umgesetzt werden können.

Innerhalb der RA lassen sich die Institutionen der hauptamtlichen RA (um hier Verwechslungen mit dem übergeordneten Begriff der RA zu vermeiden wird hier fortan von den hauptamtlichen RA als Teil der RA gesprochen), der Lenkungskreise und der Facharbeitskreise abbilden:

- *Die hauptamtlichen Regionalagenturen* haben eine „vermittelnde [Funktion] für die Landesregierung und eine gestaltende Funktion für die Region.“ (Interview Regionalagentur OWL). Die hauptamtlichen RA sind die

hauptamtlichen Träger der regionalen Arbeitspolitik. Für die Lenkungskreise und die Facharbeitskreise leisten sie als Geschäftsstelle die organisatorische und fachliche Unterstützung. Die Aufgaben der hauptamtlichen RA lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

- Sie informieren und beraten die regionalen Akteure der Arbeitspolitik und in einem gewissen Rahmen die Betriebe bzw. Verbände über die Ausrichtung der EU-Strukturfonds und der damit verbundenen Landesarbeitspolitik.
- Sie nehmen Förderanträge entgegen und leiten diese an die zuständige Bewilligungsbehörde weiter. Erst an den Lenkungskreis, dann an das MWA, beraten von der Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH (GIB) oder dem Landesinstitut für Qualifizierung (LfQ).
- Sie analysieren die regionalen Stärken und Schwächen, sowie den Handlungsbedarf, erarbeiten Empfehlungen zu Aktivitäten in der Region und ergänzen so die strategische Arbeit der Lenkungskreise.
- Sie setzen Vorhaben und Konzepte des Lenkungskreises um, wirken bei der Priorisierung von Projekten im Kontext der Landesarbeitspolitik mit, bereiten Entscheidungen von Projekten vor und sind für das Monitoring der eingeleiteten Maßnahmen zuständig.
- Sie halten Kontakt zu Weiterbildungseinrichtungen und Beratungsunternehmen oder Beratungseinrichtungen sowie zu allen relevanten regionalen Akteuren der Arbeitspolitik.

- Die *Lenkungskreise* bestehen aus dem „regionalen arbeitspolitischen Sachverstand“ und setzten sich zusammen aus Vertretern der Kammern, Arbeitgeberverbände, Kommunen, der Agentur für Arbeit, Wirtschaftsförderungs- und Wirtschaftsentwicklungsgesellschaften und Gewerkschaften sowie einem Mitglied des MWA, das aber nur Beobachterstatus hat. Aufgabe der Lenkungskreise ist es, die regionale Arbeitspolitik inhaltlich zu gestalten und Strategien zu entwickeln. Sie entwickeln Perspektiven und wählen Projekte aus indem sie ihnen das *regionale Votum* geben, die dann dem MWA, der Gesellschaft für innovative Beschäftigungsför-

derung mbH (GIB) oder der Landesinstitut für Qualifizierung NRW (LfQ) zur Förderentscheidung vorgelegt werden.

- *Die (regionalen) Facharbeitskreise* erarbeiten bestimmte Fachthemen wie beispielsweise „Qualifizierung im Betrieb“ für den Lenkungskreis und können vorgeschlagene Projekte inhaltlich für den Lenkungskreis bewerten. Die Facharbeitskreise setzen sich zwar nicht aus dem leitenden Repräsentanten zusammen aber die Mitglieder kommen aus ähnlichen Institutionen.

Die RA sind den regionalen Wirtschaftsförderungsgesellschaften oder regionalen Marketinggesellschaften angegliedert, die häufig als GmbH existieren. Bei der Analyse der Aufgaben der RA werden drei spezifische Aufgabenfelder deutlich (Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH 2004c): Information, Administration und Netzwerkbildung:

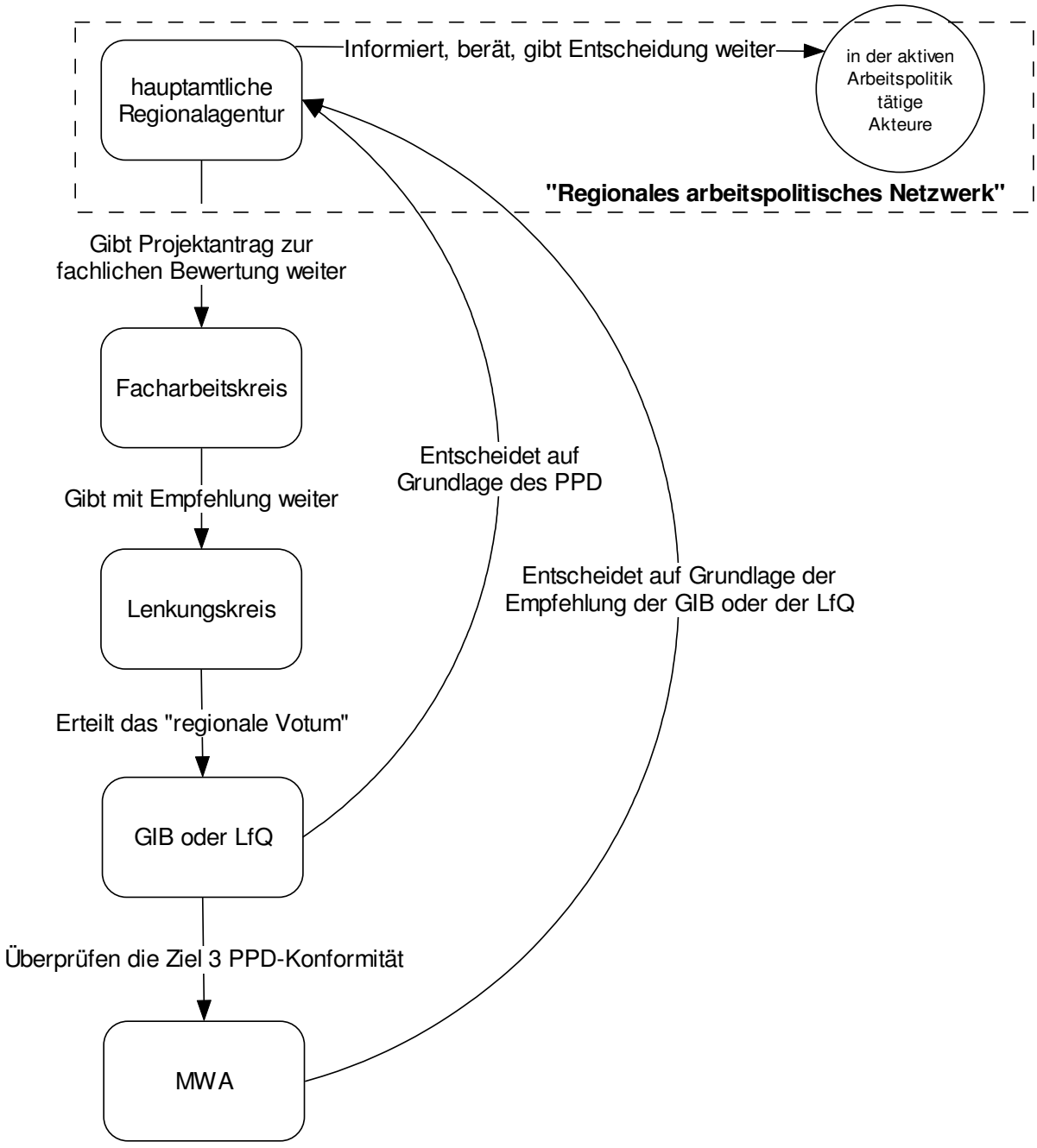

Abbildung 3: Prozesse zur Bewilligung einer Ziel 3 Intervention. Eigene Darstellung.

Die Regionalagentur Ostwestfalen-Lippe (RA-OWL) betreut im Jahr 2005 mit ca. 6 Mitarbeitern bis Dezember 2005 ungefähr 180 arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in der Region, an denen über 250 Betriebe beteiligt sind und hält Kontakt zu einem Netz von über 300 unterschiedlichen in der aktiven Arbeitspo-

litik tätigen Organisationen. Sie sind letztlich diejenigen, die die geförderten Projekte durchführen. Dazu gehören die regionalen Wirtschaftsförderer, Kammern, Gewerkschaften, Kommunen, aber vor allem private oder öffentliche Beratungs- und Weiterbildungseinrichtungen und natürlich die Betriebe selbst (Interview Regionalagentur OWL). Das operationale Werkzeug, in dessen Rahmen die Projektnehmer aktiv werden dürfen, gliedert sich, sofern die Region als reines Ziel 3-Gebiet gilt, in Modellprojekte, Verbundprojekte, Potenzialberatungen und Arbeitszeitberatungen.

- Verbundprojekte sind betriebsübergreifende Maßnahmen, die durch das mit- und voneinander Lernen geprägt sind und drei bis zehn Betriebe zusammenbringen. Verbundprojekte werden durch die beteiligten privaten Akteure zu mindestens 50 % kofinanziert (OstWestfalenLippe Marketing GmbH 2005b).
- Modellprojekte können unterschiedlich von den Akteuren und Inhalten gestaltet sein und werden bis zu 100 % finanziert.
- Die Potenzialberatung für Betriebe wurde bis dato (Januar 2000 bis August 2005) von über 7.000 Betrieben in NRW genutzt und muss ebenfalls zu 50 % privat finanziert sein. Hier werden keine Projektanträge gestellt. Alle Betriebe können mit der Potenzialberatung externe Berater in den Betrieb holen. Sie dienen der Entwicklung und Erstellung allgemeiner Unternehmenskonzepte und –analysen, setzten an sehr spezifischen Fragestellungen an, wie z. B. der Mitarbeiterqualifizierung oder innovative Arbeitszeitsysteme (OstWestfalenLippe Marketing GmbH 2005g).
- Im Rahmen der Arbeitszeitberatung sind förderfähig die Analyse und Vorbereitung von neuen Mechanismen, Modellen und Systemen im Betrieb zur Gestaltung der Arbeit (OstWestfalenLippe Marketing GmbH 2005h).

Die von den ESF Programmen geförderten arbeitspolitischen Maßnahmen benötigen das regionale Votum (siehe Abbildung 3, S. 41). Es kann gegeben werden, indem ein Projektvorschlag (beispielsweise von einem Betrieb oder einem Bildungsträger) vor den Facharbeitskreis kommt, der den Projektvorschlag fachlich beurteilt. Der nächste Schritt im Verfahren wird von dem

Lenkungskreis eingenommen, der darüber urteilt, ob das Projekt sich in die vom Lenkungskreis festgelegte regionale arbeitspolitische Ausrichtung fügt. Der Lenkungskreis entscheidet grundsätzlich im Konsens und gibt den Antrag weiter an die GIB oder an das LfQ. Diese können bei einer Fördersumme von unter 150.000 € über den Antrag entscheiden.

6.2.1 Akteure auf Landesebene

Die GIB gilt als das Organ des allgemeinen arbeitspolitischen Sachverstands und die LfQ als der spezielle Sachverstand im Bereich der Qualifizierung der Landesregierung. Andere Organisationen können ebenfalls in die fachliche Beratung mit einbezogen werden. Sie haben den Auftrag, Landesprogramme und -initiativen umzusetzen und kleinere Projekte auf die Frage hin positiv oder negativ zu entscheiden, inwieweit sie den Programmzielen des PPD gerecht werden (siehe Abbildung 3, S. 41). Die GIB wie auch die LfQ übernehmen eine Scharnierfunktion zwischen Land und Regionen. Regionale Entscheidungsträger, Multiplikatoren, Unternehmen und Träger werden bei der Realisierung von Vorhaben und der regionalspezifischen Umsetzung von Landesprogrammen ebenfalls unterstützt. Umgekehrt bündeln sie die Erfahrungen und Wünsche der regionalen Akteurinnen und Akteure gegenüber dem Land und liefern tiefergehende Analysen und Berichte über einzelne Programme, Förderinstrumente oder Querschnittsziele für das MWA (GIB 2005h und 2005e).

Hat der Lenkungskreis das regionale Votum für Projekte mit einer Finanzierungssumme von über 150.000 € gegeben, werden die Anträge zwar fachlich bewertet aber nicht von der GIB bzw. der LfQ entschieden. Es wird eine Prioritätenliste für das MWA oder ein anderes, fachlich zuständiges Ministerium erstellt. Letztlich abgesegnet werden die Anträge im Arbeitskreis Employability (AK-Employability) im MWA. Der Name leitet sich aus dem Paradigma der Beschäftigungsfähigkeit in den beschäftigungspolitischen Leitlinien ab. Dieses Paradigma hat die Landesregierung für sich übernommen. Im AK-Employability wird ebenfalls aufgrund der Grundsätze und Rahmenkonzeptionen der ESF-Verordnungen entschieden, ob das Projekt bewilligt wird. Neben den Maßnahmen, die auf regionaler Ebene vermittelt werden, gibt es landesweite Projekte.

Diese werden vom Ministerium in Beratung mit der GIB und dem LfQ entschieden und unter Führung der GIB oder LfQ in Zusammenarbeit mir den RA durchgeführt. Sie machen neben den 80 %, die über die RA verteilt werden, 20 % der Ziel 3-Förderung aus.

Weitere relevante Akteure auf Landesebene sind die Begleitgremien, in der EU-Terminologie „Begleitausschüsse“ genannt. Sie müssen Auswahlkriterien sicherstellen, die in der Lage sind, Querschnittsziele und die beschäftigungspolitischen Leitlinien bei den Förderprojekten festzustellen. Um diese Steuerungsleistung wahrnehmen zu können, gehört zu ihrer Kernaufgabe das Monitoring und die Evaluation der Förderprogramme. Die Begleitgremien existieren auf Grundlage des Art. 35 in der Verordnung 1260/1999.

Einem Ministerium obliegt die inhaltliche und finanzielle Gesamtkoordination und Steuerung der Programme[7], sowie die in Art. 34 der Verordnung 1260/1999 aufgeführten Aufgaben, die der Programmsteuerung dienen sollen. Dazu gehören Maßnahmen wie die Erstellung von Indikatoren zur Begleitung der Programme, die Erstellung eines jährlichen und eines Halbzeit- Durchführungsberichtes und dessen Vorlage bei der Kommission.

6.2.2 Die Rolle der Begleitausschüsse

Art. 35 der Verordnung 1260/1999 benennt die „Begleitausschüsse“, die jeweils das Ziel 2 und Ziel 3 erforderlich machen. Für Ziel 2 gibt es ein eigenes NRW-Programm (altindustrielle Gebiete im Ruhrgebiet). Deswegen gibt es dafür auch einen Begleitausschuss auf Landesebene. Für Ziel 3 gibt es einen Begleitausschuss auf Bundesebene. NRW partizipiert am Ziel 3-Programm des Bundes, weswegen es einen NRW-Ziel 3-Beirat auf Landesebene gibt, der deutlich kleiner als der Begleitausschuss des Ziel 2 in NRW oder Ziel 3 im Bund ist. Die Begleitausschüsse, wie auch der Beirat, werden im Einvernehmen der Sozialpartner eingesetzt und lassen ein Kommissionsmitglied mit beratender Stimme daran teilhaben (Bundesrepublik Deutschland 2002b S. 49). Mitglieder sind Kammern, Sozialpartner, Ministerien, Wohlfahrtsverbände und eine Gleichstel-

[7] „Programm“ meint hier immer die gesamte Intervention des Ziel 2 oder Ziel 3.

lungsbeauftragte. Den Vorsitz führt ein Ministerium. „Der Begleitausschuss vergewissert sich hinsichtlich der Effizienz und Qualität der Durchführung der Intervention." (Verordnung 1260/1999 Art. 35 Abs. 3), was für den Ziel 3 Begleitausschuss auf Bundesebene genauso zutrifft, wie für den Ziel 3-ESF-Beirat in NRW. Sie bilden somit das prozessbegleitende Monitoring der arbeitspolitischen Rahmenkonstruktion des Landes NRW und haben die Pflicht, die Kommission über den Monitoringprozess zu informieren. Das soll sicherstellen, dass sich „die Umsetzung des Programms streng an den vorgegebenen Programmzielen orientiert. Dies gilt insbesondere für das prioritäre Beschäftigungsziel, das in vollem Einklang mit der europäischen Beschäftigungsstrategie steht." (Land Nordrhein-Westfalen 2004 S. 401).

Das Statut des Begleitausschusses bzw. des Beirats besagt, dass er anstrebt, „Entscheidungen stets im Konsens zu treffen. Kommt ein Konsens nicht zustande, entscheidet der Begleitausschuss mit der Mehrheit der Stimmen" (Land Nordrhein-Westfalen 2004 S. 407-408, vergleiche auch Kapitel 6 und 7 in Bundesrepublik Deutschland 2000b). Auch die Interviews zeigen, dass in den arbeitmarktpolitischen Entscheidungsrunden, seien es die Lenkungskreise in den RA oder die Begleitausschüsse, keine „Kampfabstimmungen" erfolgen, sondern eher einvernehmlich im Konsens oder mit wenigen Gegenstimmen entschieden wird. Augenscheinlich ist jedoch, dass die Landesregierung im Beirat zwar stark aber trotzdem ohne Mehrheit vertreten ist. Somit kann sie eigenmächtig keine programmatischen Änderungen an den im PPD festgelegten oder Projekte verhindern (Land Nordrhein-Westfalen 2004 S. 407). Ein Vertreter aus dem Bund ist ebenfalls beratendes Mitglied des Ziel 3-Beirats.

6.2.3 Die PPD

Die Planung und Umsetzungsstrategie, mit anderen Worten das strategische Rahmenkonzept der Landesarbeitspolitik des Ziel 3 ist im Ziel 3-Programmplanungsdokument (Ziel 3-PPD) geregelt. Für die Arbeitspolitik in NRW ist mit 5/6 der Gesamt-Fördersumme das Ziel 3 das schwerwiegendere Förderinstrument im Vergleich zu Ziel 2.

Das Ziel 3 PPD wird auf Bundesebene, und dort vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA), entworfen und von der Kommission genehmigt. Allerdings werden die Mittel des Ziel 3 zu 50 % auf Landesebene umgesetzt. Ziel 3, als politischer Bezugsrahmen für das Politikfeld D bzw. alle auf nationaler Ebene zugunsten der Humanressourcen durchgeführten Aktionen, ist auf Landesebene nicht grundlegend institutionell von Ziel 2 getrennt.[8]

6.2.4 Ausrichtung der Arbeitspolitik

Inhaltlich lässt sich, wie in der Finanzierung der Schwerpunkte und im Ziel 3-PPD deutlich wird, das Ziel 3 der Zielgruppenförderung und Förderung der Anpassungsfähigkeit von Beschäftigten zurechnen und lehnt sich damit an die Säule der „Förderung der Anpassungsfähigkeit der Unternehmen und ihrer Beschäftigten“ und „Förderung der Beschäftigungsfähigkeit“ in den beschäftigungspolitischen Leitlinien an. Die Maßnahmen des Programms verfolgen demzufolge die Ziele der EBS.

Das PPD entspricht in gewisser Weise einem bundesinternen NAP, wo dargelegt wird, wie das PPD den beschäftigungspolitischen Leitlinien durch seine Querschnittsziele oder Unterziele gerecht wird (Bundesrepublik Deutschland 2000b S. 212-215). So wird beispielsweise der Maßnahme „Fort- und Weiterbildung von Beschäftigten in KMU“ die Säule der „Förderung und Anpassungsfähigkeit von Unternehmen und ihren Beschäftigten“ in den beschäftigungspolitischen Leitlinien gegenüber gestellt (Bundesrepublik Deutschland 2000b Anlage „ESF-Politikbereich D“). Die Querschnittsziele, wie z. B. lebenslanges Lernen (Bundesrepublik Deutschland 2000b S. 42) im Ziel 3-PPD aber auch NRW-spezifische Handlungsstrategien, wie die regionalisierte Arbeitspolitik „regionale Kompetenzentwicklung“ und Querschnittsziele, wie die „Schaffung von Chancengleichheit“ bilden dabei wiederum zentrale Elemente der EBS bzw. der beschäftigungspolitischen Leitlinien ab und lassen sich so in einem Kreislauf inhaltlich unter die ESF-Politikfelder und wiederum in die der beschäftigungspolitischen Leitlinien setzten.

[8] Aus diesem Grund wurde das Ziel 2-PPD auch für ergänzende Informationen über die institutionelle Ausgestaltung der NRW-Arbeitspolitik herangezogen.

Die vom MWA im Rahmen der Ziel 3-Förderung genannten drei Schwerpunkte der Arbeitspolitik sind die Beschäftigungsfähigkeit, Jugend und Berufsbildung und die Förderung von Zielgruppen des Arbeitsmarkts (Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH 2004b S. 7-8). Öffnet man den Begriff der Beschäftigungsfähigkeit, dann kommen die Themen der „Förderung einer modernen Arbeitsgestaltung, die Förderung der Gesundheit bei der Arbeit sowie die Kompetenzentwicklung der Beschäftigten“ (Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH 2004b S. 7) zum Vorschein. In diesen Bereichen wurden nach Informationen des Berichtes über die ESF-kofinanzierte Arbeitspolitik die Instrumente Potential- und Arbeitszeitberatung, Beratung und Qualifizierung im Verbund und Modellprojekte finanziert und eben auch das Querschnittsziel der Chancengleichheit und andere verfolgt (Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH 2004b und Ministerium für Wirtschaft und Arbeit NRW 2004a). Auch die eben genannten Schwerpunkte spiegeln konkrete beschäftigungspolitische Leitlinien wider. So entspricht die Säule III „Förderung der Anpassungsfähigkeit von Unternehmen und ihren Beschäftigten“ in den Beschlüssen zu den beschäftigungspolitischen Leitlinien aus dem Jahre 2001 und 2002 dem Punkt der „Förderung einer modernen Arbeitsgestaltung“ der Ziel 3-Programmatik in NRW.

6.3 Zwischenfazit: Steuerung der NRW-Arbeitspolitik durch die von der EBS geschaffenen institutionellen Regelsysteme

Die Arbeitspolitik in NRW kann man als komplexe und differenzierte Netzwerkpolitik oder Netzwerk-Governance unter Einbeziehung verschiedenster staatlicher, teilstaatlicher wie nicht-staatlicher Akteure aufgefasst werden. Dieses Netzwerk besteht aus verschiedenen Verhandlungs- und Entscheidungsinseln, geprägt durch die regionalisierte Arbeitspolitik, basierend und stark beeinflusst durch klare institutionelle Strukturen (siehe Abbildung 4, S. 52), in Form der PPD, der Verordnungen zur Durchführung der ESF-Programme und als Dachkonstruktion den beschäftigungspolitischen Leitlinien. Strukturiert das PPD die Inhalte der Arbeitspolitik, stellen die Finanzmittel des ESF einen bedeuten-

den Anreiz für die in der aktiven Arbeitspolitik tätigen Akteure dar, Projekte im Sinne des PPD zu entwickeln.

6.3.1 Vertikale, horizontale und zeitliche Trennung

Die institutionellen Arrangements sind so gestrickt, dass Entscheidungen über Ziele, Förderregionen und Grundsätze voneinander vertikal und zeitlich getrennt sind. Zunächst sind da der EG-Vertrag und die ESF-Verordnungen als Entscheidung über die Grundsätze zu nennen, die in dieser Analyse als unabhängige Variable betrachtet werden (siehe Abbildung 4, S. 52 Punkt 1). Die Programmplanung für die Jahre 2000-2006 stellt in dieser Perspektive die erste Phase dar. In ihr werden Ziele und Struktur der Arbeitspolitik des Landes auf Basis der ESF-Verordnung definiert. Diese sind darüber hinaus maßgeblich beeinflusst von den beschäftigungspolitischen Leitlinien (vergleiche dazu Kapitel 5.3), die vom ESF grundsätzlich unterstützt werden (siehe hierzu auch die Hervorhebungen in Abbildung 4 auf Seite 52, wo die beschäftigungspolitischen Leitlinien im Politikprozess als Regelstruktur angezeigt sind, sie spielen an vielen Stellen eine Rolle). Die Implementationsstrukturen sind insofern getrennt, als dass die Politikformulierungsstrukturen in Form der PPD zwischen Bundes bzw. Landes- und EU-Ebene stattfinden. Die Implementation obliegt maßgeblich der regionalen Arbeitspolitik in Form der RA unter Berücksichtigung der im Vorgeld vom PPD formulierten und vom arbeitspolitischen Sachverstand (GIB, LfQ als auch bei Fördersummen über 150.000 € dem MWA) überwachten, Zielvorgaben.

6.3.2 Interaktionsregeln in den Lenkungskreisen und Begleitausschüssen

Die Lenkungskreise als auch der ESF-Beirat für Ziel 3 auf Landesebene und der ESF-Begleitausschuss auf Bundesebene können als Kollektivsysteme mit Konsensregeln und Konsens als Interaktionsmodus mit formeller Geltung der Mehrheitsregel gelten, da sie aus den in den PPD festgeschriebenen Grundsätzen auf eine (annähernd) einstimmige Billigung aller beteiligten Parteien angewiesen sind (Bundesrepublik Deutschland 2000b S. 294-295). Zu unterscheiden sind die Akteurspräferenzen beider Gremien (Scharpf 2000 S. 116ff). Während die Lenkungskreise ein Interesse daran haben, bestimmte lokale

Strategien zu verfolgen und danach die Handlungsleitlinien und Präferenzen gestaltet sind, erfüllt der ESF-Beirat in NRW vornehmlich den normativen Zweck der Evaluation und Überwachung der ESF-Programme im Sinne der PPD.

Die beteiligten Akteure der Lenkungskreise und der Begleitausschüsse sind an Problemlösung orientiert, die in einem kooperativen und informellen Verhandlungsstil zustande kommen. Der Output dieser Verhandlungssysteme kommt nach Scharpf durch positive Koordination zustande (Scharpf 2000 S. 225ff). Die Tatsache, dass hier alle von ESF-Mitteln profitieren (Arbeitgeber, Arbeitnehmer, Kommunen und Kreise) und jedes Interesse bei der Vielzahl von Projekten bedient werden kann hat zur Folge, dass sehr einfach Verhandlungspakete geschnürt werden können, die die inhaltlichen Erfordernisse eines jeden ausgleichen und Niemanden materiell oder ideell benachteiligt. So ist auch in dem multilateralen System der Lenkungskreise unter distributiven Vorzeichen Entscheidungsfähigkeit gegeben. Auch die Gegebenheit, dass die Verhandlungsarenen der Lenkungskreise und der Begleitausschüsse vorwiegend aus Arbeitspolitikspezialisten und zum Teil aus den Vertretern der Gebietskörperschaften bestehen, die keiner parlamentarischen Kontrolle ausgesetzt sind, unterstützt die Problemlösungsfokussion. Doch die Verwässerung des „arbeitspolitischen Spezialistennetzwerks“ durch die Vertreter der Gebietskörperschaften in den Lenkungskreisen, die auf eine Gleichverteilung der Mittel auf die unterschiedlichen Gebiete achten,[9] stellt eine Einschränkung dieser problemlösungsorientierten Arena dar, wodurch man von einem homogenen Expertennetz auch nur eingeschränkt sprechen kann.

6.3.3 Handlungskoordination im Schatten der Regelstrukturen der EBS

Die vom PPD definierten institutionellen Strukturen bestätigen eine überwiegend lose gekoppelte Struktur, was die Anbindung der Lenkungskreise an das MWA betrifft. Entscheidend ist, dass sowohl die GIB oder die LfQ, als auch das MWA als übergeordnete Einheit eine reine Informations- und Beratungsbezie-

hung zu den Lenkungskreisen pflegen und diese in relativer Autonomie über die Ausgestaltung der regionalen Arbeitspolitik walten lassen. Das zeigt sich beispielsweise dadurch, dass es keine Delegierte des Landes mit Verhandlungsmandat in den Lenkungskreisen, sondern nur Repräsentanten gibt (siehe Kapitel 6.2 unter Lenkungskreis) und ca. 80 % der Fördermaßnahmen vor Ort (in den RA) umgesetzt werden.

Unabhängig davon gilt der abstrakte institutionelle Schatten der EBS. Die RA handeln im Schatten einer institutionellen Ordnung oder besser gesagt im Schatten der abstrakten Institution EBS, die durch das Ministerium und dessen institutionellen Sachverstand in Form der GIB und LfQ als Akteure vermittelt wird. Sie entscheiden nämlich nach institutionellen abstrakten und konkreten Verfahrensweisen, Zielen und Vorgaben des PPD und der ESF-Verordnungen über die Projekte (siehe Kapitel 6.3 und Abbildung 4, S. 52 Punkt 5). Über diesen laufenden Monitoring-Prozess informieren sie die Kommission und geben ihr somit die Möglichkeit der Kontrolle über die Einhaltung der Programmplanung. So muss das Ministerium, um den Regelstrukturen der EBS gerecht zu werden, den Output der Lenkungskreise und hauptamtlichen RA steuern. Dies geschieht durch Ablehnen von „nicht-EBS-konformen Projekten“ und Annehmen von „EBS-konformen Projekten“ sowie im Vorfeld mittels informeller Informations- und Beratungsarbeit über das was die EBS von der Arbeitspolitik inhaltlich verlangt, nämlich die Orientierung am PPD und darüber hinaus die Orientierung an den beschäftigungspolitischen Leitlinien. Die Lenkungskreise und die hauptamtlichen RA handeln nicht in einem isolierten System, vielmehr sind sie wiederum angebunden an eine Verwaltungsbehörde (das MWA, die GIB oder das LfQ), indem sie an deren Letztentscheid gebunden sind. Die Vorgabe der gezielten Förderung der Humanressourcen, was das Ziel 3 aufstellt, werden zudem durch das vom MWA vordefinierte Maßnahmenpaket bzw. arbeitspolitische Handwerkszeug auf regionaler Ebene strukturiert. Potenzialberatung und Verbundprojekte sind Maßnahmen, die sich besonders

[9] Ein Interviewpartner äußert sich folgendermaßen: „Ob da in der Regionalagentur [gemeint ist der Lenkungskreis] Landräte vertreten sein müssen, das halte ich für überflüssig. Die achten darauf, dass keiner zu kurz oder zu lang kommt.“ (DGB-Regionsvorsitzender)

für die Förderung von Humanressourcen eignen, was den ESF-Zielen wiederum gerecht wird.

Die Situation des MWA aus Sicht der Kommission ist zusätzlich geprägt von harten „weichen“ Steuerungsmethoden. Das ist vermittelt durch (vergleiche auch Abbildung 4, S. 52 Punkt 3 und 4):

- Festgelegte Ex-ante Leitlinien in Form der beschäftigungspolitischen Leitlinien, was sich in den Aushandlungen und Beratungen zu den Programmplanungen des ESF niederschlägt (siehe Kapitel 5.3, 6.1 und 6.2)
- Inhaltliche Zielvorgaben durch die ESF-Verordnungen, Ex-ante, prozessbegleitende und Ex-post Bewertungen (vergleiche ebd.)
- Prozessüberwachung durch das Monitoring der Kommission (vergleiche ebd.)

Diese kombinierte Steuerungsleistung ist durch die Information, Beratung, und Evaluierungsprozesse und das Monitoring sowie die erforderliche Orientierung an beschäftigungspolitischen Leitlinien komplex aber effektiv. Die Kommission ist an der Politikformulierung, dem prozessbegleitenden Monitoring und der Evaluation übergreifend an allen entscheidenden Politikprozessen der Landesarbeitspolitik beteiligt. Sie kann sehr nah vermitteln, wie der Pfad der EBS betreten wird. Das deckt sich mit der Allegorie „der Weg ist das Ziel“, denn dass mit den finanziellen Steuerungsanreizen der ESF nicht nur materielle Bedürfnisse oder sozioökonomische Missstände gedeckt werden sollen, sondern Sinn und Zweck verstanden und im weiteren Sinne eine Kohärenz gemeinschaftlicher Arbeitspolitik hergestellt werden soll, ist evident. Sinn und Zweck meinen derweil eine Verschiebung auf aktive, innovative und die Humanressourcen fördernde Arbeitspolitik, die die beschäftigungspolitischen Leitlinien propagieren. Der ultimative Output dieser MOK ist ein Identitäts- und Paradigmenwechsel der Landesarbeitspolitik und deren Implementeure, die die Ziele der EBS verinnerlichen.

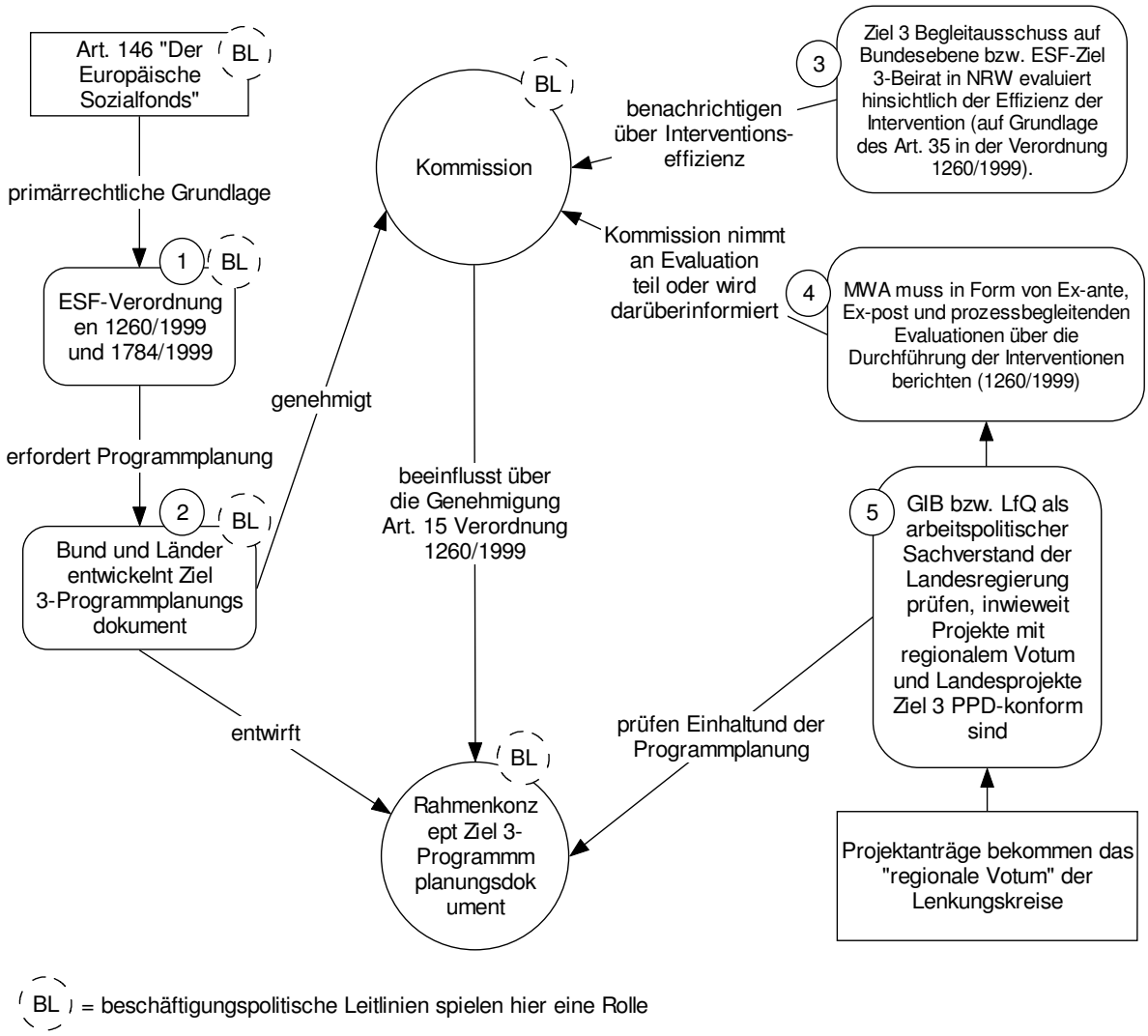

Abbildung 4: Die wichtigsten Ausschnitte des institutionellen Kontexts der Arbeitspolitik in NRW in Bezug auf Ziel 3. Eigene Darstellung.

Der Handlungsspielraum der Kommission wird durch die institutionellen Faktoren, die die EBS als abstraktes Gebilde und die MOK als abstrakte Steuerungsmethode schafft, erweitert. Die Regelwerke der Verordnungen und beschäftigungspolitischen Leitlinien gelten für alle nationalen Gremien als richtungsweisend, denn durch sie sind sie angehalten, sich an die Umsetzung des PPD zu halten. Die Kommission vermittelt als Akteur die Regelsysteme der EBS, wie z. B. bei der Gestaltung des PPD. Dort kann sie Einfluss geltend machen, da sie die PPD genehmigt und faktisch zentrale Formulierungen der Zielsetzungen in den PPD hin auf die beschäftigungspolitischen Leitlinien durchbringen kann. Die Verordnung 1260/1999 setzt in Art. 15 die Grundlage

dafür (siehe Kapitel 5.3 und Abbildung 4, S. 52 Punkt 2). Die Kommission als Letztempfängerin der Evaluationen und Verhandlungspartner in Sachen PPD kann mit den inhaltlichen Auseinandersetzungen über die Strategien und Strukturen die aktive Arbeitspolitik beeinflussen ohne die bestehenden nationalen Institutionen dieses Politikfelds zu ändern (Abbildung 4, S. 52 Punkt 3 und 4).

6.3.4 Die regionalisierte Arbeitspolitik in NRW

Besondere Aufmerksamkeit ist auch der Regionalisierung der Arbeitspolitik in NRW zu schenken, für die ebenfalls institutionelle Vorgaben auf europäischer Ebene im Hintergrund stehen. Das Prinzip der Subsidiarität wohnt allen EU-Prozessen inne. Was die EBS betrifft, so wird der lokalen Dimension in den beschäftigungspolitischen Leitlinien, über die Zeit gesehen zunehmend Rechnung getragen. 1999 wurde noch die „besondere Rolle der örtlichen Behörden und der Sozialpartner“ herausgestellt. Im Lichte der Tagung des EU-Rates in Lissabon, in der die MOK eingeführt wurde, geben die beschäftigungspolitischen Leitlinien für das Jahr 2001 einen umfassenden Ansatz (besonders in Leitlinien 10 und 11 zu erkennen) für eine durchdringende Regionalisierung vor (Rat der Europäischen Union 2001b). Die Arbeitspolitik des Landes NRW wird durch seine regionale Struktur in Form der RA den Anforderungen der EBS gerecht. Die Ausgestaltung der beschäftigungspolitischen Leitlinien und die finanzielle Ausstattung durch den ESF erlauben, dass das Land NRW erstens in einem PPD (bzw. in Zusammenarbeit im Ziel 3 PPD) die institutionellen Strukturen und Ziele der Arbeitspolitik bestimmt und zweitens auf die praktische Umsetzung der Regionalisierung hinarbeiten kann.

6.3.5 Wirkung des institutionellen Kontexts der NRW-Arbeitspolitik auf die in der aktiven Arbeitspolitik tätigen Akteure

Die RA wenden sich mit einem Policy-Mix aus Information, Strukturierung und Finanzierung an die in der regionalen Arbeitspolitik aktiven Akteure, um diese über die Ziele der Arbeitspolitik zu informieren und bestenfalls davon zu überzeugen. Die hauptamtlichen RA als implementierende Organe der aktiven Arbeitspolitik, legen einen inhaltlichen Fixpunkt in Form der regionalen Strate-

gien für die Arbeitspolitik als auch in Form der übergeordneten Ziele des ESF vor. Der finanzielle Anreiz besteht darin, dass Projekte, die als eine der drei Maßnahmen Verbundprojekt, Potenzialberatung oder Modellprojekt durchgeführt werden, das regionale Votum bekommen und nach Prüfung durch die GIB und LfQ über den ESF öffentlich gefördert werden. So wird der finanzielle Anreiz mit der erforderlichen Ausrichtung an Zielen, die der ESF und das PPD im weitesten Sinne vorgeben, kombiniert.

Dadurch haben die arbeitspolitischen Maßnahmen (Potenzialberatung, Verbundprojekte, Arbeitszeitberatung), die von Projektnehmern durchgeführt werden, die Ziele und Grundeinstellungen der EBS internalisiert. Gerade diese Maßnahmen basieren über ihre Finanzierung auf dem Politikfeld D des ESF, der bestimmte, die Humanressourcen betreffende beschäftigungspolitischen Leitlinien fördert. So kann davon ausgegangen werden, dass die Grundeinstellungen der EBS zu einem hohen Grad bei den ausführenden Projektträgern vorhanden ist. Zwei Interviewpartner benennen das Vorhandensein der Grundeinstellungen, die sich aus dem institutionellen Arrangement[10] ergeben aus unterschiedlicher Perspektive so:

> *Frage: „Diese intermediären Organisationen haben also eine Schlüsselrolle?“*
> *Antwort: „Ohne die geht es nicht.“*
> *Frage: „Da haben sich die Leitlinien verankert?“*
> *Antwort: „Ich denke schon. Unsere Förderprogramme haben nicht nur unmittelbare Effekte in den Betrieben, sondern leisten einen Beitrag zum Aufbau einer qualitativ ausgerichteten Bildungs- und Beratungsinfrastruktur.“ (Interview MWA)*

und

> *„Also es ist nicht sozusagen erst eine gute Idee da, es ist nicht erst eine arbeitspolitisch oder weiterbildungspolitisch eine Notwendigkeit da und dann wird versucht, wie kann ich das gefördert bekommen, sondern es wird das Spielfeld umgedreht. Es gibt in NRW alleine ganze Hundertschaften von Menschen, die in Verbänden und Organisationen, die darauf spezialisiert sind Fördertöpfe zu identifizieren, Förderanträge so gekonnt zu stellen, dass sie Aussicht auf Erfolg haben. Ich sehe diese inhaltliche Schwerpunktsetzung, diese Zielvorgabe oder Zielumsetzung*

[10] Im akteurzentrierten Institutionalismus spricht man von „Institutionen“ oder „Regelsystemen“.

durch finanzielle Förderung, sehe ich eigentlich als ein sehr zweifelhaften Weg an." (Interview Unternehmerverband der Metallindustrie Bielefeld)

Man kann aufgrund dieser Aussagen, wie bereits erwähnt, zu dem Schluss kommen, dass durch die EBS die Handlungsorientierung vieler Akteure, die in der aktiven Arbeitspolitik tätig sind, auf die Ziele des PPD bewusst ausgerichtet ist. Die inhaltlich-programmatisch abstrakten Vorgaben werden von ihnen in Form von Beratung, Projektmanagement und Initiativen mit Leben gefüllt. Die Grundsätze der EBS, vermittelt durch den ESF und das PPD, verfügen also über eine definitorische Dominanz für sie. Das Netzwerk, dass die RA so durch ihre informative und beratende Tätigkeit in der Region zwischen den in der aktiven Arbeitspolitik tätigen Akteuren und den Institutionen der RA konstituieren, hat auf der einen Seite die für Netzwerke typische Fähigkeit eine Vielzahl von autonom handelnden Akteuren nach Marktprinzipien zu organisieren. Auf der anderen Seite werden die gewählten Ziele durch (in Abhängigkeit von den institutionellen Arrangements der EBS) koordiniertes Handeln verfolgt (Windhoff-Héritier 1987 und 1993a).

6.3.6 Der arbeitspolitische Sandkasten

Aus dem eben gesagtem lässt sich folgender Schluss ziehen: Das MWA agiert in einem Art arbeitspolitischen Sandkasten, der ein definiertes Repertoire oder weiniger akzeptable Handlungsabläufe auslegt. Engmaschiges Monitoring, Evaluation und Planungsstruktur lassen keine andere Wahl als das eigene Gerüst einer Arbeitspolitik in unterschiedlicher Weise mit inhaltlichen Verbindungen an die EBS anzuknüpfen und darauf zu verweisen. Die EBS als Institution definiert so die von den Akteuren verfolgten Ziele oder die bei Entscheidungen anstehenden Werte und Normen. Die institutionellen Regeln beeinflussen somit das operative Handeln des MWA in dessen Arbeitspolitik. Im weiteren Sinne bestimmen daher die institutionellen Strukturen der EBS die Präferenzen der Landesarbeitspolitik in einer abstrakten Weise. Die abstakte Formulierung der Förderziele macht eine flexible, an die lokalen und strukturellen Gegebenheiten angepasste Ausgestaltung möglich. Es wird klar, dass die Ziele des Landes NRW sich aus einzelnen Leitlinien der beschäftigungspoliti-

schen Leitlinien und Querschnittszielen der beschäftigungspolitischen Leitlinien zusammenfassen. Das MWA, verantwortlich für die Grundsätze der Landesarbeitspolitik, oszilliert sozusagen zwischen den EU-Begriffen. Mit anderen Worten ist es der Landespolitik möglich, aus einem Sammelsurium von arbeitsmarktpolitischen Zielen, die im Rahmen der EBS formuliert werden, sich ein landesspezifisches Institutionengefüge und Instrumentenbesteck zusammenzustellen, dass den mehrdimensionalen (Berücksichtigung der Verordnungen zum ESF, das Ziel 3-PPD, Einbezug der regionalen Ebene, Berücksichtigung der beschäftigungspolitischen Leitlinien, Einbindung arbeitspolitisch relevanter Akteure, Monitoring und Phasenevaluatoin) Anforderungen gerecht wird. Auf die Frage, inwieweit die regionale Arbeitspolitik in NRW den Vorgaben der EBS folgt, beschreibt ein Interviewteilnehmer den Einfluss des institutionellen Arrangements der EBS so:

> *„Inhaltlich wissen tun sie das auf jeden Fall, weil die programmatischen Vorgaben so gestrickt sind, dass sie letztlich einen Beitrag zur Erfüllung der EBS leisten sollten“ (Interview MWA)*

7 Die EBS Steuerung der Bundesarbeitspolitik

7.1 Regelungen im Arbeitsrecht

In Deutschland bestimmt auf Bundesebene die seit 1998 regierende Rot/Grüne Koalition die Arbeitspolitik. Der Einfluss der EBS auf die Bundesarbeitspolitik ist in drei Felder zu Gliedern. Erstens das ESF-Ziel 3-Programm bei der Bundesagentur für Arbeit namens „ESF-BA“, zweitens rechtliche Regelungen und drittens die auf Information und Überzeugung basierenden Prozesse im Zusammenhang mit dem Monitoring und der Evaluierung der NAP (siehe auch innerer Kasten „Methode der offenen Koordinierung“ in der Abbildung 2, S. 30). In Anbetracht der Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes (siehe Kapitel 4) werden hier nur die beiden zuletzt genannten Bereiche relevant sein.

Arbeitsmarktpolitische Veränderungen im Zuge der Agenda 2010 gibt es viele. Wie bereits oben beschrieben, wird sich hier auf die Bereiche mit betrieblichen Aspekten beschränkt, was z. B. die Frage nach Arbeitslosengeld II (ALG II) bzw. Hartz II bis Hartz IV ausklammert.[11] Im Wesentlichen bleiben dann die Regelungen über die Gesetzespakete (jeweils mehrere Gesetzesbücher betreffende Gesetze) des Job-AQTIV-Gesetzes (Deutscher Bundestag 2001), Hartz I (Deutscher Bundestag 2002), das Reformgesetz am Arbeitsmarkt (Deutscher Bundestag 2003) und das nicht unter dem Begriff Agenda 2010 zu fassende Teilzeit- und befristete Arbeitsverträgegesetz (Bundesrat 2000).

7.1.1 Das Job-AQTIV–Gesetz

Das Job-AQTIV–Gesetz beinhaltet rechtliche Regelungen, die den Arbeitnehmern eine berufliche Weiterbildung ermöglichen, wenn der Arbeitgeber dafür einen Arbeitslosen einstellt. Der Arbeitgeber erhält dafür einen Anteil von mindestens 50 % zum Gehalt für den Vertreter. Das unter dem Begriff der „Job Rotation“ fungierenden Modell soll einerseits Anreize für die Weiterbildung von Beschäftigten und andererseits Anreize für die Beschäftigung von Arbeitslosen

[11] Umfangreiche Untersuchungen dazu hat Siskos 2004 unternommen.

bieten (Siskos 2004 S. 74 und Deutscher Bundestag 2001). Auffallend ist, dass alleine das Konzept der Job Rotation bereits in anderen europäischen Ländern mit Erfolg praktiziert wird, wie z. B. in Dänemark. Es ist auf den ersten Blick offensichtlich, dass dieses Gesetzt nicht nur beeinflusst von europäischen Ideen, sondern auch mit dem europäischen Politik-Prozessen in Verbindung zu bringen ist: „[...] das Job-AQTIV-Gesetz ist eindeutig vom Präventions- und Aktivierungsgedanken des Luxemburger-Prozesses [der EBS] geleitet" (Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung e. V.; Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik 2002: S. 25). Auch die Bundesregierung weist in der Begründung zum Gesetz auf die Erfordernisse der Erfüllung der beschäftigungspolitischen Leitlinien und der Ziele der EBS hin (Deutscher Bundestag 2001 S. 39).

7.1.2 Hartz I

Hartz I konzentriert sich auf die Förderung der Beschäftigungsfähigkeit. In anderen Teilen hat es auch Elemente der Modernisierung der Arbeitsorganisation. Durch das Gesetzespaket soll Arbeitnehmern ermöglicht werden „Bildungsgutscheine" von der Bundesagentur für Arbeit formulierten Bildungszielen bekommen. Der Entwurf eines „Ersten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt" oder Hartz I zieht ebenfalls die EBS als Begründung heran: „Alle neuen Regelungen sind in die beschäftigungspolitischen Leitlinien der Europäischen Union eingepasst." (Deutscher Bundestag 2002 S. 23) und „[...] diese Zielsetzungen stehen im Einklang mit der Europäischen Beschäftigungsstrategie, mit dem Nationalen beschäftigungspolitischen Aktionsplan [...]" (Deutscher Bundestag 2002 S. 34). Dass die Gesetzesbegründung auf den Vorgaben der EBS ruht, ist wie auch im Falle des Job-AQTIV-Gesetzes mit Vorsicht zu werten, da EBS und Arbeitsmarktreformen in Deutschland häufig in die gleiche Legitimationslinie hinein passen. Ein an der Gesetzesbegründung beteiligter Vertreter aus dem BMWA formuliert das so:

> *„Da haben wir uns umgesehen, wie man auch mit den europäischen Zielen und Vorgaben argumentieren kann. Da haben wir [das] aufgegriffen und in die Gesetzesbegründung geschrieben. Das war natürlich nicht der einzige Grund. Als Herr Hartz den Vorschlag gemacht hat, hat er bestimmt nicht an die beschäftigungspolitischen Leitlinien gedacht.*

Aber uns fiel das natürlich sofort ein, als wir uns in der Notwendigkeit sahen, schlüssig zu begründen, warum wir eine so weitgehende Regelung machen. Bei anderen Regelungen kann man diesen unmittelbaren Zusammenhang nicht unmittelbar herleiten." (Interview BMWA)

7.1.3 Das Gesetz zur Teilzeit und befristeten Arbeitsverträgen

Das Gesetz zur „Teilzeit und befristeten Arbeitsverträgen" (Bundesrat 2000) ist die Umsetzung einer europäischen Richtlinie. Das Gesetzt bzw. die Richtlinie spricht, bezogen auf die beschäftigungspolitischen Leitlinien, die Leitlinie „Modernisierung der Arbeitsorganisation" in der dritten Säule und die Leitlinie „Vereinbarkeit von Familie und Beruf" in der vierten Säule (Rat der Europäischen Union 1997a) an. Auffallend bei dem Gesetz ist, dass es der Richtlinie 1999/70/EG (Rat der Europäischen Union 1999b) und 97/81/EG zu Grunde liegt, wobei die Erste Richtlinie in die Zeit der EBS fällt und insofern hier eine Rolle spielt. Der EGV ermöglicht den Sozialpartnern auf europäischer Ebene über Vereinbarungen, Richtlinien und Verordnungen zu initiieren. Konkret heißt es in der Verordnung im Abs. 6:

*„In der Entschließung des Rates vom 9. Februar 1999 zu den beschäftigungspolitischen Leitlinien für 1999 werden die Sozialpartner aufgefordert, auf **allen geeigneten Ebenen** Vereinbarungen zur Modernisierung der Arbeitsorganisation, darunter auch anpassungsfähige Arbeitsregelungen, auszuhandeln, um die Unternehmen produktiv und wettbewerbsfähig zu machen und ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Anpassung und Sicherheit zu erreichen." (Rat der Europäischen Union 1999b Abs. 6, eigene Hervorhebung)*

Das bedeutet, dass sich eine Richtlinie auf das Feld der EBS erstreckt, obwohl die MOK keine Rechtssetzungskompetenzen für die EBS vorsieht. Die Rechtsgrundlage dafür ist im EGV in Art. 139 zu finden. Dieser besagt, dass eine „Vereinbarung" zwischen den Sozialpartnern auf gemeinschaftlicher Ebene über in Art. 137 definierte Politikbereiche (in diesem Fall die Bereiche „Arbeitsbedingungen" in Abs. 1 und „Schutz der Arbeitnehmer" in Abs. 2) von der Kommission vorgeschlagen und vom Rat beschossen werden kann. Die Vereinbarung der Sozialpartner ist somit faktisch ein Vorschlag für den Vorschlag der Kommission, läuft konform mit den Zielen der EBS und hat in diesem Fall wörtlich eine durchschlagende Wirkung bis in die nationalen Politiken im

Bereich des Arbeitsrechts. Die weitreichenden Kompetenzen der EU kommentiert ein Vertreter des BMWA:

> *„Dennoch ist Vieles, was wir im Arbeitsrecht in den letzten Jahren gemacht haben, auf die Umsetzung europäischer Vorgaben zurückzuführen, zwar nicht in erster Linie auf die beschäftigungspolitischen Leitlinien, sondern auf EG- Richtlinien. Dabei ist interessant, die Richtlinien, die in der letzten Zeit entstanden sind, hinsichtlich ihres Verhältnisses zu den allgemeinen Vorgaben der europäischen Beschäftigungspolitik zu analysieren. Ich habe daraufhin jetzt eben die beiden Richtlinien angesehen, die wir zuletzt umgesetzt haben. Das ist die Richtlinie über die befristeten Arbeitsverträge und die Richtlinie Teilzeitarbeit. Die Richtlinie Teilzeitarbeit ist von Dezember 1997, also vor der Zeit der beschäftigungspolitischen Leitlinien. Die Befristungsrichtlinie ist zwar vom 28. Juli 1999. Da wird in den Erwägungsgründen insbesondere auf die Schlussfolgerung des EU-Rates von Essen hingewiesen, der Maßnahmen zur Steigerung der Beschäftigungsintensität fordert, des Wachstums insbesondere durch eine flexiblere Organisation der Arbeit, die den Wüschen der Arbeitnehmer als auch den Erfordernissen der Arbeitgeber Rechnung trägt. Aber ich sehe gerade beim Nachlesen, dass in den Erwägungsgründen auch die Entschließung des Rates vom 19. Februar 1999 die beschäftigungspolitischen Leitlinien für 1999 genannt werden, in denen die Sozialpartner aufgefordert werden, „auf allen geeigneten Ebenen Vereinbarungen zur Modifizierung der Arbeitsorganisation darunter auch anpassungsfähige Regelungen auszuhandeln, die Unternehmen produktiv und wettbewerbsfähig zu machen...“. Das hatte ich bisher überlesen. Also auch hier, vermittelt durch die Richtlinie über befristete Arbeitsverträge, gibt es eine direkte Verbindung zu den beschäftigungspolitischen Leitlinien.“ (Interview BMWA)*

7.1.4 Das Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt

Der Entwurf eines Gesetzes zu „Reformen am Arbeitsmarkt“ hat keinen Hinweis auf die EBS. Hier handelt es sich um Änderungen des Kündigungsschutzes. Dieser ist aus Perspektive der EBS natürlich auch ein wichtiges Mittel, Anpassungsfähigkeit im Sinne der EBS herzustellen. In der Gesetzesbegründung spielt aber das Argument „Umsetzung der europäischen Beschäftigungspolitik“ keine Rolle. In diesem Fall wiederum waren rein innenpolitische Vorgaben Maßstab. Das gleiche gilt für die Änderungen bei der betrieblichen Mitbestimmung (BetrVg) durch die Regierung Schröder.

Die Politiken werden aber zunehmend der EBS angepasst. Was in erster Betrachtung nicht viel bedeuten muss, denn „die Strategie entspricht auf den

meisten Gebieten den politischen Orientierungen, die durch die Regierung auch im Rahmen ihrer nationalen Politik verfolgt wurden“ (Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung e. V./Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik 2002 S. 25). Ähnliche Ergebnisse bringen die Befragungen unter den Interviewteilnehmern, die einen direkten (kausalen) Zusammenhang, trotz einer gewissen Kohärenz mit der EBS, nicht feststellen können:

> *„Besonders konkret ist diese Forderung ja nicht. Die Leitlinien sollen ja ganz bewusst Spielräume zulassen. Aus unserer Sicht geht es da ganz konkret um die nationale Umsetzung und das hängt sehr stark von den wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen ab, die aus unserer Sicht noch verbessert werden müssen. Das sind Fragen, wie Kündigungsschutz, wie Lohnzusatzkosten. Das sind sicherlich Fragen der Anpassung der Unternehmen, auch der Mitbestimmung, das sind Fragen, die sich nicht unmittelbar in den Prioritäten niederschlagen, aus Sicht der Unternehmen aber sehr wichtig sind.“ (Interview BDA).*

7.2 Der Nationale Aktionsplan (NAP)

Auf der rechtlichen Grundlage des Art. 128 im EGV müssen die Mitgliedsstaaten der Kommission einen jährlichen NAP vorlegen (siehe Abbildung 5 S. 62). Bei der Durchsicht der NAP kommt zum Vorschein, dass sie lediglich eine Auflistung von arbeitmarktpolitischen Vorhaben, Initiativen und andere Politiken, im gesamten eben einer Darstellung der Politik im Lichte der NAP sind und kein Strategiepapier für die nationale Arbeitspolitik. Dabei wird zu jeder Leitlinie Stellung genommen. In den Bereichen, wo andere Akteure relevante Ergebnisse für den NAP bringen konnten, werden diese aufgeführt. So werden z. B. die Sozialpartner für den Bereich der Arbeitsorganisation und die Länder für den Bereich der Bildung zitiert. Klar ist die Lage bei Programmen, die vom ESF finanziert werden, wie das Ziel 3-Programm. Diese werden aufgeführt und fügen sich in die beschäftigungspolitischen Leitlinien ein, da die institutionellen Strukturen des ESF dies genau beabsichtigen (vergleiche hierzu auch die Ausführungen in Kapitel 6). Genau so fügen sich andere gesetzliche Regelungen, die sich mit der EBS begründen lassen in die beschäftigungspolitischen Leitlinien ein (wie z. B. das Job-AQTIV-Gesetz und die Hartz-Regelungen) und erscheinen im NAP.

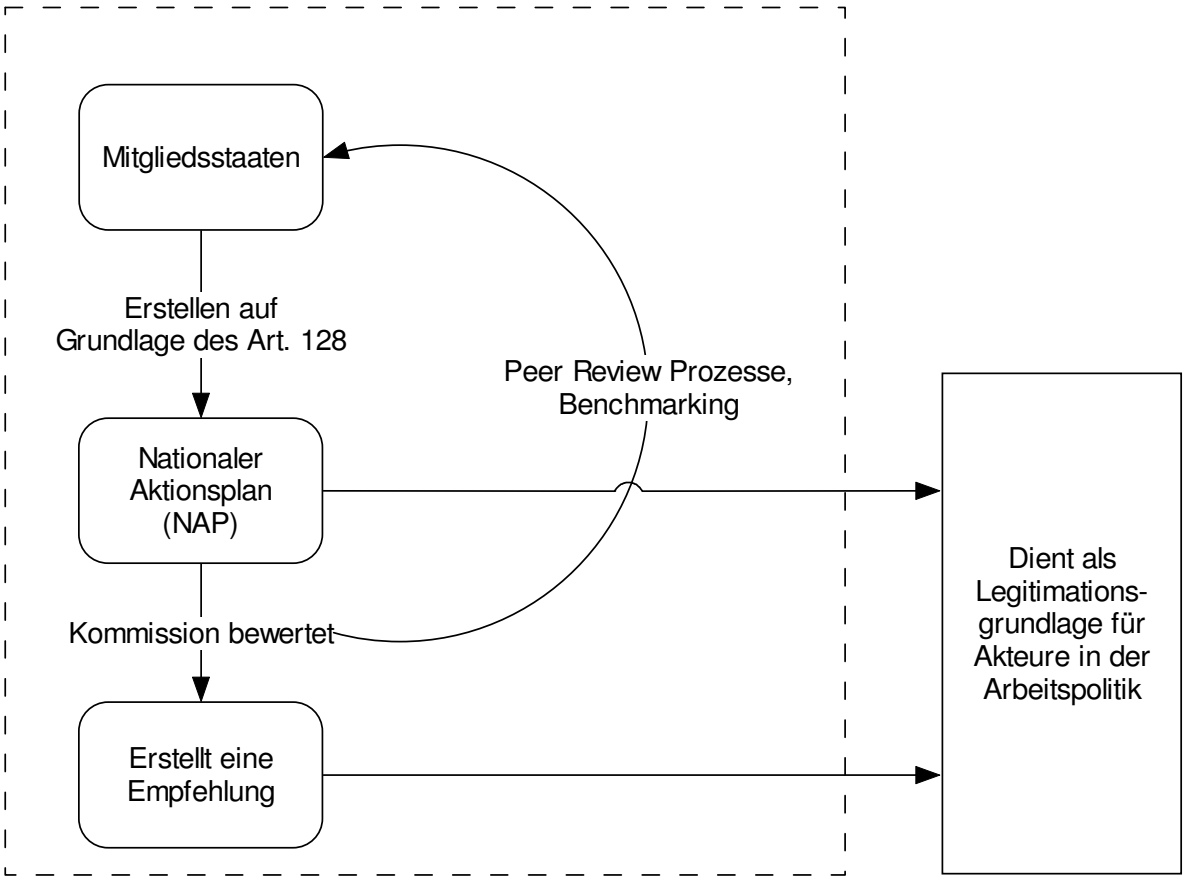

Abbildung 5: Prozesse im Umfeld des NAP. Eigene Darstellung.

Jede NAP-Runde wird durch die Peer Review Treffen begleitet. In ihnen müssen die Mitgliedsstaaten ihren NAP in einer Art Disputation gegenüber anderen Mitgliedsstaaten darstellen (De La Porte/Pochet 2004 S. 71ff). Ein anderes Preer Review Programm dient dazu, Best Practice Projekte vorzustellen. Dass aufgrund des Peer Review aber Programme in andere Länder übertragen werden, ist fraglich, da wegen struktureller Unterschiede eine einfache und ebenso erfolgreiche Umsetzung selten gegeben ist. Die Ergebnisse des Peer Review Programms bringen somit noch keine Politiktransfers (Blancke/Schmid 2000 S. 6f). Ein weiteres Verfahren, das die Mitgliedsstaaten daran bindet den NAP in einem bilateralen Gesprächen mit der Kommission zu erklären, nennt sich Benchmarking (Rat der Europäischen Union 1997b „EGV in der Version von Amsterdam“ Art. 130). Das ursprünglich für Unternehmen konzipierte Verfahren soll verschiedene Indikatoren standardisieren, damit sie

skaliert und somit vergleichbar sind. Auf diesen Grundlagen kann die Kommission die Einhaltung und Umsetzung der NAP prüfen. Die Kommission selbst verfasst aufgrund der vorgeschriebenen Indikatoren einen Bericht über die Beschäftigungslage in Europa bzw. den einzelnen Mitgliedsstaaten.

Auch wenn es im NAP so dargestellt wird, als ob gewisse Akteure die EBS intentional verfolgen, so ist eher anzunehmen, dass es eine Pflichtaufgabe ist, Punkte zu sammeln, um „auf jede beschäftigungspolitische Leitlinie eine Antwort zu haben“. Ein Vertreter des DGB-Bundesvorstands stellt den Zusammenhang zwischen NAP und der nationalen Arbeitspolitik so heraus:

> *„Wir als Gewerkschaften sind nicht da, die EBS umzusetzen. Das ist eine Sache, die uns teilweise zugeschoben wird von der Bundesregierung oder der Kommission nach dem Motto, die Sozialpartner sind mit verantwortlich dafür, dass die EBS umgesetzt wird, das weisen wir aber zurück. Wir lassen uns nicht einvernehmen von diesen Stellen und Mitverantwortung übernehmen die EBS durchzusetzen. Unsere primäre Aufgabe ist die Interessen unserer Mitglieder zu wahren und das ist an der Stelle wichtig, wo eine Deckungsgleichheit besteht mit den EU-Zielen. Nur da sind wir auch bereit mitzuwirken. Alle Dinge, die in Brüssel beraten werden und dann auf die nationale Ebene runtergebrochen werden, diese nationalen Aktionspläne, da sind wir eingebunden in die Beratungen und teilweise können wir auch diese nationalen Aktionspläne mitgestalten, aber wir lassen uns nicht die Verantwortung zuschreiben. In der Tarifpolitik zum Beispiel, die EU-Ziele zu verfolgen, die nicht die unseren sind. Wenn es um Qualifizierung geht oder um Gesundheitsförderung, das sind identische Ziele, da machen wir mit. Für uns ist aber nicht maßgeblich, was die EU an Beschäftigungszielen formuliert. Von daher ist die Frage, was können die Gewerkschaften tun, um die EBS umzusetzen eine falsche [...] Aber ich sehe da keine Kausalität, nach dem Motto, die EU stellt die Ziele auf und wir springen dann als Sozialpartner. Wir tun das, was wir ohnehin getan hätten und schauen dann, retroperspektiv, was lässt sich unter den EU-Zielen subsummieren. Da ist halt im Bereich der Qualifizierung eine Zielidentität, von daher fällt das ziemlich leicht. Aber ich sehe da nicht die Kausalität. Die Bedeutung dieser Aktionspläne ist eine geringe. Es ist für die politische Klasse, für die ist das Teil ihrer Arbeit, aber darüber hinaus in der Öffentlichkeit, geschweige denn in der Betriebspolitik, hat es eine geringe Bedeutung.“ (Interview DGB-Bundesvorstand)*

In dem Zitat wird auch deutlich, dass die EBS aber durchaus als politische Legitimation oder sogar als politisches Argument dienen kann, so wie es in den

Gesetzesbegründungen zum Job-AQTIV oder Hartz I auch genutzt wird (siehe Abbildung 5, S. 62). Den NAP als ursächlich für nationale Politik oder gar für die Tarifpolitik zu betrachten, wäre übertrieben. So geht der Kurs der Arbeitsmarktreformen „[...] mit den beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU weitgehend konform, ohne dass man sagen kann, dass sie durch die Leitlinien initiiert wurden“ (Thiel 2005 S. 268). Es bestimmen nicht Leitlinien, Empfehlungen und EU-Prozesse die innenpolitischen Ausrichtung der Arbeitspolitik bzw. die Reformprozesse auf dem Arbeitsmarkt. Man kann den Nutzen des NAP-Verfahrens jedoch erkennen, wenn man dessen Funktion als Spiegel und Diskussionsvorlage im Lichte der Fachauseinandersetzungen sieht. Dazu dient neben den zahnlosen NAP auch das etwas schärfere Instrument der Empfehlungen, die auf Vorschlag der Kommission vom Rat erlassen werden. In den Empfehlungen werden die Mitgliedsstaaten ermutigt, die beschäftigungspolitischen Leitlinien in ihre nationalen Politiken zu integrieren und es werden konkrete Politikfelder bezeichnet, in denen von der Kommission Handlungsbedarf gesehen wird. Diese defizitären Politikfelder können dann sehr einfach von Akteuren aufgegriffen werden, um sie in der politischen Auseinandersetzung zu verwenden. Der BDA tut dies z. B. im Bereich der Arbeitszeitflexibilisierung:

> *„Das kollektive Arbeitsrecht ist weitgehend durch das autonome Tarifvertragssystem geprägt. Die Arbeitgeber, deren Verbände und die Gewerkschaften können frei und ohne staatlichen Einfluss über den Abschluss von Tarifverträgen und ihre Inhalte entscheiden. In den letzten zehn Jahren sind die Tarifverträge durch Öffnungsklauseln und zahlreiche andere Elemente, insbesondere in Bezug auf die Arbeitszeit- und Lohngestaltung erheblich flexibilisiert worden. Während die Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände (BDA) weiteren Flexibilisierungsbedarf entsprechend der Empfehlung sieht, hält der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) die gegenwärtigen Möglichkeiten für ausreichend.“ (Bundesrepublik Deutschland 2004 S. 45-46 Punkt: Stärkere Differenzierung der Arbeitsbedingungen)*

Die für die nationale Arbeitspolitik auf Bundesebene verantwortlichen Stellen wiederum sind gehalten, ihre Anstrengungen der Kommission zu dokumentieren, indem sie zu den Empfehlungen (über entsprechende Kommentare in den NAP) Stellung nehmen. Zusätzlich nutzt die Kommission ein Disputationsverfahren, in dem sie über den NAP in einem bilateralen Treffen resümiert.

Die Veränderungen, die der NAP anstößt, sind somit politisch schwer fassbar, da sie sich in einem geschlossenen Netzwerk aus hohen Fachbeamten abspielen und wenig auf formalisierten Prozessen beruhen. Eine anregende Funktion für die politischen Diskussionen zwischen den fachspezifischen Akteuren ist dagegen nicht von der Hand zu weisen:

> *„[...] je länger es europäische Vorgaben gibt, desto mehr rückt das in das Bewusstsein derjenigen, die für die nationale Politik verantwortlich sind, zumindest derjenigen, die aufschreiben müssen, was die Politiker grundsätzlich entscheiden. Und dort, wo es wirklich sinnvoll ist, wird auch auf die europäischen Vorgaben zurückgegriffen, wenn es in der Diskussion um Fragen geht, wie: Was müssen wir im Arbeitsrecht ändern, warum machen wir das gerade so, warum machen wir das nicht anders. Wir argumentieren immer, wenn es angebracht ist, mit den europäischen Vorgaben, wenn es solche gibt. Ich habe eben schon gesagt, im Kündigungsschutz gibt es derzeit keine europäischen Richtlinien, das wäre auch sehr schwierig. Aber wenn sie an andere, die Regelungen im Arbeitsrecht denken, z.B. zur Befristung von Arbeitsverträgen, spielen europäische Vorgaben wie die allgemeinen Grundsätze der Beschäftigungspolitik zunehmend eine Rolle. (Interview BMWA)*

In manchen Bereichen lässt sich auch die Veränderungswirkung der EBS bzw. der Empfehlungen der Kommission erkennen. Die EBS kann hier als „Katalysator“ zur Verwirklichung von Politiken wirken. So z. B. bei der Ausrichtung der nordrhein-westfälischen und auch der Bundesarbeitspolitik in Hinblick auf die demographische Entwicklung:

> *„Besonders im Bereich des lebenslangen Lernens zeigt der NAP und die Empfehlung Wirkung, ganz konkret z. B. im Bereich der Herausforderungen des demographischen Wandels.“ (Interview MWA)*

oder

> *Frage: „Ist es heute so, dass das Interesse und die Handlungsaktivitäten in Hinsicht auf die präventive Beschäftigungspolitik zugenommen haben?“*
> *Antwort: „[...] Ich denke schon, gerade dass das Thema lebenslanges Lernen immer stärker in den Fokus gerät, das ist mein persönlicher Eindruck. Die Europäische Beschäftigungspolitik bzw. die Leitlinien, die Stärke ist ja, dass hier bestimmte Themen aufgeworfen werden, es geht auch um so was wie Meinungsbildung, Bewusstseinsbildung bis hin zu Paradigmenwechsel. Bestimmte Themen sind in der Vergangenheit in*

den Mitgliedsstaaten nicht so behandelt worden. Durch die EBS werden Themen auch gefördert. [...] besonders im Bereich Gender Mainstreaming [...]. Natürlich sind das nicht neue Themen, sie sind aber konzentriert, sie sind als Botschaft, sie sind als Rahmen, sie werden als Anforderung an die Mitgliedsstaaten sozusagen hineinbegeben und sie werden von Akteuren, die diese Themen unterstützen dann auch befördert. Das ist auch eine Legitimation, wenn ich sage, von der EU-Ebene kommen diese Themen, die sind wichtig und lasst uns doch dieses Thema auch bei uns im Land jetzt stärker befördern. [...] Meinungsbildung, Bewusstseinswandel, Paradigmenwechsel. Da denke ich schon, übrigens fast nie als alleinige Ursache, aber immer als Verstärker. Als Verstärker für bestimmte Gruppen, die bestimmte Sachen voranbringen wollen." (Interview BMWA)

7.3 Zwischenfazit: Steuerung durch Legitimationsangebot und Information in diskursiven Prozessen

In der Öffentlichkeit findet keine Diskussion über die EBS als europäischer Prozess statt, wie beispielsweise im Falle der Haushaltspolitik. Die Kommission kann somit keinen öffentlichen Druck herstellen. Dagegen sind auf den NAP aufbauende Verfahren des Monitoring, Benchmarking und Peer Review hier als Druckmittel zu nennen.

7.3.1 Die MOK im Umfeld des NAP

Der NAP, wie auch die darauf aufbauenden Prozesse laufen auf ein hohes Maß an Committment hinaus. Die beiden Peer-Verfahren erzeugen unweigerlich einen Peer Pressure (Gruppendruck) zwischen den Mitgliedsstaaten, der von der Kommission so zur Bildung eines Committment gewollt ist. Die daraus automatisch in den Ministerien folgende Prioritätenbildung erfordert eine inhaltliche Auseinandersetzung mit den europäischen Vorgaben und deren nationaler Umsetzung, um den Erfordernissen des Monitoring und Peer Review gerecht zu werden. Man kann sicher davon ausgehen, dass die Paradigmen des lebenslangen Lernens, der aktivierenden und präventiven Arbeitspolitik durch die diskursiven Prozesse der EBS betont wurden, wie das auch zwei Interviewpartner bestätigen:

„In den vergangenen Jahren [...] standen in den ganzen Projekten die Maßnahmen die Arbeitslosen und die Arbeitssuchenden ganz stark im

Vordergrund. Die noch in Arbeit waren, möglicherweise von Arbeitslosigkeit bedroht, das war die absolute Ausnahme. Das ist in der Tat in der letzten Zeit stärker in den Fokus gekommen, dass das auch Arbeitsmarktpolitik ist." (Interview Unternehmerverband der Metallindustrie Bielefeld)

„Besonders im Bereich des lebenslangen Lernens zeigt der NAP und die Empfehlung Wirkung, ganz konkret z. B. im Bereich der Herausforderungen des demographischen Wandels." (Interview MWA)

Dass die Erstellung des NAP wahrscheinlich auch vom BMWA in das Kanzleramt verlegt werden soll, unterstreicht zusätzlich die Bedeutung, die die EBS in der nationalen Politik entfalten kann (Interview BDA). Für die bilateralen Verhandlungsstrukturen zwischen dem BMWA und der Kommission gilt die Einordnung des nationalen Akteurs in die institutionellen Aspekte, geschaffen durch die Regelungen im Umfeld des NAP, die die Verhandlungsposition der Kommission stärken. Die informelle Beziehung zwischen Kommission und Mitgliedsstaaten zeichnet aber eine geringe Verteilungsdimension und eine große Produktionsdimension aus,[12] was in der Spieltheorie Spot-Verträgen entspricht (Scharpf 2000 S. 212). Bei Spot-Verträgen reicht eine Verhandlung aus, da weitere Verhandlungen sinnlos wären. Es geht schließlich nur um die Annahme des NAP, was keine Verteilungs- und Nutzenfunktion hat. Die Handlungskoordination stellt sich als Interaktion mit einseitiger Anpassung nach Absprache dar. Das lässt sich mit dem Einsatz der Empfehlungen begründen, auf die die Mitgliedsstaaten in einer defensiven Art reagieren (vergleiche dazu die Empfehlungen des Rates und die NAP der Bundesregierung: Rat der Europäischen Union 1999b, 2000a, 2001b, 2002b, 2003b, 2004b und Bundesrepublik Deutschland 1999, 2000a, 2001, 2002a, 2003, 2004).

Auch wenn die institutionellen Strukturen, die der EGV im Titel VIII schafft, sehr umfangreich und aufwendig sind, so können sie die nationalen Politiken im Bereich des Arbeitsrechts nicht beeinflussen. Es werden neue vernetzte Arenen zwischen der Kommission und den Mitgliedsstaaten geschaffen, die als Politik-

[12] Scharpf (2004) erklärt auf S. 211ff die Begriffe der Verteilungsfunktion und der Produktionsfunktion. Verteilungsfunktion meint den Output der Ressourcen, die durch Verhandlung entschieden werden, Produktionsfunktion meint den Grad der Problemlösung bzw. der Effizienz der Verhandlung.

formulierung ohne folgende Implementation gesehen werden können, insofern keine substanziellen Anpassungen in den Mitgliedsstaaten auslösen. Besonders in den Interaktionen zwischen der nationalen Ebene und der supranationalen Ebene kommen daher die als weiche Steuerung bekannten Instrumente zu besonderer Geltung. Strikte zeitliche Vorgaben, gepaart mit Indikatoren und regelmäßiger Überwachung, Bewertung und Prüfung schafft den institutionellen Rahmen, in dem Fachleute von einander lernen können. Die nationalen Implementationsstrukturen in der BRD bleiben davon weitestgehend unberührt, es sei denn, sie wollen sich der Legitimationskraft für nationale Politiken, die die EBS bietet, bedienen. Was den spezifisch europäischen Charakter an den Netzwerken ausmacht, ist die relative Herausgehobenheit eines Akteurs, in diesem Falle der Kommission. Sie verkörpert und verfolgt in der Komplexität der Politiken und Vielfalt der Problemlösungsphilosophien die strategischen Ziele des Luxemburg-Prozesses.

7.3.2 Steuerung durch Recht

Die Änderungen im Arbeitsrecht folgen im Grunde genommen dem, was von der Regierung Kohl in den 80er Jahren begonnen wurde (Zohlnhöfer 2000). Die Anpassungen im Arbeitsrecht der Regierung Kohl als auch der Regierung Schröder lassen sich grob unter der Überschrift Flexibilisierung und Deregulierung zusammenfassen, die beide dem eher liberalen Modell einer EBS folgen. Im gesamten kann man feststellen, dass die EBS und deren Wirkungen auf das Arbeitsrecht eine starke Resonanz auf das konservative Wohlfahrtsstaatsmodell, wie es in der BRD existiert, hat (De La Porte/Pochet 2002b S. 288).

Was die rechtlichen Anpassungen in Deutschland unter der Regierung Schröder betrifft, so kann man einen direkten Steuerungsbezug in Fällen wie der Durchsetzung der Richtlinie über Teilzeit und Befristung feststellen. Das entspricht gar einer direkten Durchsetzung arbeitspolitischer Ziele der EBS, obwohl das nicht im Sinne einer „koordinierten Beschäftigungspolitik“ steht und ebenfalls nicht in der MOK vorgesehen ist. Im Allgemeinen können überwiegend Regelstrukturen gefunden werden, die auf die Durchdringung der beschäftigungspolitischen Ziele der EBS in den Fachzirkeln der Regierung hinweisen.

Das sich wiederholende Heranziehen der EBS, konkreter beschäftigungspolitischer Leitlinien und des NAP zur Legitimation von Politiken, spricht für die Idee der EBS, die sich auch in die Politik der Mitgliedsstaaten einfügen kann. Jedoch kann kein NAP und keine Empfehlung materielle Verhaltens- oder formale Verfahrensnormen festlegen, bis auf die, die er zu seiner Erstellung selbst benötigt. Dem stehen nicht nur die Vorgaben des EGV im Wege, der nicht von Intervention, aber von „Koordination“ spricht. Auch die Präferenzen der nationalen Akteure bzw. des nationalen Akteurs der Bundesrepublik Deutschland, deren Interesse darin liegt Arbeitspolitik als nationale Angelegenheit zu sehen, spricht dagegen. Entscheidungssituationen werden somit an nationalen Herausforderungen orientiert bestimmt.

8 Die Politik der Sozialpartner und die EBS

Die Sozialpartner sind auf jeder Ebene in die Prozesse der EBS eingebunden. Auf regionaler Ebene sind sie in den Lenkungskreisen vertreten. Auf Landesebene sind sie im ESF-Beirat beteiligt. Auf Bundesebene werden sie bei der Erstellung des NAP konsultiert und sind Mitglied im ESF-Ziel 3 Begleitausschuss. In Anbetracht der sich wiederholenden Einladung an die Sozialpartner durch die beschäftigungspolitischen Leitlinien (wie z. B. in den beschäftigungspolitischen Leitlinien für 1998 Rat der Europäischen Union 1997a Abs. 9 und allen folgenden beschäftigungspolitischen Leitlinien), die Verordnungen (z. B. in der Verordnung 1260/1999 Abs. 27 und Art. 8 Abs. 1), Erklärungen der Kommission, (z. B. in den Schlussfolgerungen zur Lissabon-Strategie, der EU Vorsitzendes Mitgliedsland Portugal 2000 Abs. 28, 29 und andere) sowie deren Einbindung durch die in Verantwortung stehenden staatlichen Akteure (siehe die NAP, Bundesrepublik Deutschland 1998 bis 2004 und die Ziel 2 und Ziel 3 PPD Land Nordrhein-Westfalen 2004 und Bundesrepublik Deutschland 2000b) ergibt sich ein uneinheitliches Bild der Steuerungseinwirkung auf die Sozialpartner in Deutschland.

Im Bereich der NAP sind die Sozialpartner unzureichend in die Prozesse eingebunden und fühlen sich genauso wenig verantwortlich für dessen Erfüllung (siehe Kapitel 7.3.1), da ihnen hier lediglich ein Konsultationsrecht zu steht. Die institutionelle Ausgestaltung der im Sinne des Luxemburg-Prozesses und der Lissabon-Strategie regionalisierten Arbeitspolitik in NRW gibt den Sozialpartnern als arbeits- und strukturpolitische Akteure ein großes Stück Gestaltungsmacht in der Region, die sie ohne regionalisierte Arbeitspolitik nicht hätten (siehe Kapitel 6.2. und 6.3). In den Begleitausschüssen nehmen sie für die Programmplanung der Landesregierung eine politische Legitimationsfunktion ein und kontrollieren die Effizienz und Einhaltung der Programmplanung (siehe Kapitel 6.2.2). Auf europäischer Ebene unterliegen die Gewerkschaften als auch die Arbeitgeberverbände der Dachverbandsproblematik. Das bedeutet, dass es den europäischen Dachverbänden häufig an Verpflichtungsfähigkeit

fehlt, die Verhandlungsergebnisse „nach unten“ durchzusetzen (Grande 2000 S. 20). Allerdings ist es über die Art. 137 und 139 im EGV unter günstigen Voraussetzungen gegeben, dass sie initiativ tätig werden können, womit man nicht mehr von einer Steuerungseinwirkung auf, sondern von einer abstrakten Steuerungsleistung der Sozialpartner sprechen kann (siehe Kapitel 7.1.3).

9 Fazit

Die Koordinierung der Beschäftigungspolitik in der EU, wird durch die Schaffung von institutionellen Arrangements, finanziellem Anreiz und komplexen Monitoringstrukturen auf den nationalen und subnationalen Ebenen erreicht. Für Deutschland bedeutet das, dass die EBS institutionelle Arrangements bzw. Regelsysteme schafft, die Einfluss auf arbeitsmarktpolitische Akteure der Region, des Landes und des Bundes haben. Diese geschaffenen institutionellen Arrangements stellen den institutionellen Kontext der arbeitspolitischen Akteure dar und bestimmen ihre Handlungsorientierung, die Akteurskonstellationen und Interaktionsformen. Sie weiten insofern die Handlungsmöglichkeiten der Akteure aus oder schränken sie ein und bestimmen demnach in unterschiedlichem Maß die politischen Präferenzen und Entscheidungen in der Arbeitspolitik (vergleiche Abbildung 1, S. 13).

Zu den wichtigsten geschaffenen Regelsystemen, auf Bundesebene zählen die jährlich von den Mitgliedsstaaten zu entwickelnden NAP, die darüber berichten, wie die nationale Arbeitspolitik die beschäftigungspolitischen Leitlinien umsetzt (siehe Tabelle 3, S. 75). Die beschäftigungspolitischen Leitlinien gelten als Herzstück der EBS. Sie stellen für alle institutionellen Elemente der EBS eine Orientierungsgröße dar. Auf Vorschlag der Kommission werden sie vom Rat erstellt. Sie postulieren in dem für diese Arbeit relevanten Bereich zwei Leitlinien: „Die Förderung der Beschäftigungsfähigkeit“ und die „Förderung der Anpassungsfähigkeit von Unternehmen und deren Beschäftigten“. Die Bundesregierung erstellt in Zusammenarbeit mit den wichtigsten Akteuren der Arbeitspolitik in Deutschland (Sozialpartner und Bundesländer) den NAP. Mittels der durch den EGV arrangierten Verfahren werden die Akteure der Arbeitspolitik in Deutschland ermuntert, die beschäftigungspolitischen Leitlinien inhaltlich umzusetzen. Die Verfahren lassen sich mit dem Begriff der MOK umschreiben, beruhen insofern auf weichen Steuerungsmethoden, namentlich der Ausrichtung an den beschäftigungspolitischen Leitlinien, einem Benchmarking mit andern Mitgliedsstaaten, einem umfangreichen Monitoring und einer daraus

schließenden Empfehlung sowie einem Peer Review-Prozess, der auf „naming“ und „shaming“ hinauslaufen soll (siehe Tabelle 3, S. 75 und Tabelle 4, S. 76). Auch wenn dadurch Strukturen geschaffen werden, die ein komplexes System an institutionellen Faktoren für die Akteure der Arbeitspolitik darstellen, sind Einflüsse auf die Arbeitspolitik in Deutschland marginal. Die nationalen Akteure nutzen den NAP und die damit verbundenen Prozesse aber als Legitimationsgrundlage für nationale, eigene arbeitspolitische Ziele, die neben den auf nationalen Herausforderungen basierenden Legitimationsgrundlagen als weniger Wichtig erscheinen. Der NAP und dessen umgebenden Prozesse finden in einer Policy-Community zwischen den arbeitspolitischen Experten statt. Inhalte diffundieren so kaum aus dem Fachzirkel der hohen Beamten in nationale Politiken. Genauso wenig ist der NAP Gegenstand öffentlicher Diskussion.

Der institutionelle Kontext der EBS auf Landesebene hat im Gegensatz zur Bundesebene einen ungleich größeren Einfluss auf die Handlungsorientierung und Interaktionskonstellationen der Akteure in der Arbeitspolitik (siehe Tabelle 3, S. 75). Der institutionelle Kontext auf Landesebene setzt sich zusammen aus der erheblichen finanziellen Intervention des Ziel 3-ESF, dem Ziel 3-PPD und einem umfassenden Monitoring der Kommission als Hüterin über die Einhaltung des EGV, der ESF-Verordnungen und der beschäftigungspolitischen Leitlinien. Das oberste Ziel der ESF-Ziel 3-Förderung ist die „Förderung der Humanressourcen“, die sich wiederum an dem definitorischen Überbau der EBS, den beschäftigungspolitischen Leitlinien orientiert. In der Landesarbeitspolitik setzen regionale, dezentral organisierte und an lokalen Strategien ausgerichtete RA 80 % der vom ESF-Ziel 3 finanzierten Interventionen um. Sie sind die Implementeure der ESF-geförderten aktiven Arbeitspolitik und informieren laufend das um sie herum aufgebaute Netzwerk der in der aktiven Arbeitspolitik tätigen Akteure wie beispielsweise Weiterbildungs- und Beratungsunternehmen (siehe Abbildung 3, S. 41). Dass die dezentrale und regionalisierte Arbeitspolitik den Zielen des ESF-Ziel 3 entspricht sichert das Ziel 3-PPD. Dieses hat für die Landesarbeitspolitik in der Förderphase 2000-2006 die Funktion eines Rahmenstrategiepapiers. Die inhaltliche Ausrichtung des PPD ist bestimmt durch den institutionellen Kontext, der durch Primärrecht und Sekundärrecht sowie

der übergeordneten Orientierung an den beschäftigungspolitischen Leitlinien konstituiert wird. Die Einhaltung und Effizienz des PPD wird über ein engmaschiges Monitoring von Begleit-, Auswahl- und Entscheidungsgremien als Institutionen der Landesarbeitspolitik gewährleistet, die der Kommission Rechenschaft ablegen. Die Kommission überwacht, evaluiert und bewertet schließlich aus den gewonnenen Informationen über die Landesarbeitspolitik die Ziel 3-Intervention in NRW. Über die Orientierung aller Akteure der Arbeitspolitik am PPD als Rahmenstrategie und eine umfassende Beratung über die Zielausrichtung des PPD bei den in der aktiven Arbeitspolitik tätigen Akteure wird eine koordinierte Handlungsorientierung bei allen Akteuren erreicht, die sich an den inhaltlichen Vorgaben der EBS orientieren.

Durch diese Wirkungszusammenhänge erzielt die EBS beträchtlichen Einfluss auf die Landesarbeitspolitik, die die beschäftigungspolitischen Leitlinien antizipiert und die institutionellen Vorgaben in ihren Regulierungsstrukturen umsetzt. Dieser institutionelle Kontext der EBS ist ein in Ansätzen inkrementeller, den Regulierungsstil der Arbeitspolitik betreffender Einfluss. Eine so institutionell von der EBS geformte Arbeitspolitik des Landes NRW bewegt sich qua Instrumenten-Auslegung im Sinne des Luxemburg-Prozesses und aufgrund der Orientierung an den beschäftigungspolitischen Leitlinien und den ESF-Zielen in der definitorischen Untermenge der EBS.

	Region	Land	Bund
Steuerungseffekt und wie kommt es dazu	Steuerungseffekt: hoch. Die Lenkungskreise verfolgen zwar lokale Strategien, richten sich jedoch nach den Grundeinstellungen des Ziel 3: "Förderung der Humanressourcen". Die in der aktiven Arbeitspolitik tätigen Akteure werden umfassend informiert und richten sich nach den strukturellen Vorgaben der Förderung, die in Form der geforderten Maßnahmen und Inhalte auf Ziel 3 ausgerichtet ist.	Steuerungseffekt: hoch. Kombination aus finanziellen Anreizen, Programmplanung und weichen Methoden wie Monitoring, Ex-ante und Ex-post Bewertungsverfahren ergibt ein mehrdimensionales Steuerungsfeld in dem sich die Landesarbeitspolitik bewegt.	Steuerungseffekt: gering, verschiedene Akteure nutzen die EBS als Legitimationsgrundlage. Durchsetzung der Politikstrategien über weiche Steuerung: Benchmarking, Monitoring, Peer Review.
Wichtige Bestimmungsfaktoren der Steuerung	Lokale Strategien, Ziel 3-Förderung der Humanressourcen, Beraten und informieren der in der aktiven Arbeitspolitik tätigen Akteure.	Im weitesten Sinne die Verordnungen über die Durchführung des ESF; Prüfung der Zielkonformität der Projektanträge mit dem Ziel 3-PPD durch die GIB, das LfQ und MWA, Kommission als Letztempfängerin der Evaluationen und des Monitoring, das vom ESF-Beirat erbracht wird.	Das Beschäftigungskapitel im EGV, die beschäftigungspolitische Leitlinien.

Tabelle 3: Steuerungseffekte und wichtigste Bestimmungsfaktoren der Steuerung auf unterschiedlichen Ebenen. Eigene Darstellung.

Steuerungsinstrument	Steuerungsmodus	Ebene der Steuerung
ESF-Ziel 3	Finanzierung, distributiv	Bund*, Land und Region
Ziel 3-Programmplanungsdokument	Leitlinien, Monitoring, Evaluation, institutionelles Arrangement; harte „weiche“ Steuerung	Bund*, Land und Region
NAP, beschäftigungspolitische Leitlinien	Leitlinien, Benchmarking, Empfehlungen, weiche Steuerung	Bund

* = Bei diesem Steuerungsinstrument und auf dieser Ebene ist der Bund nicht Gegenstand der Untersuchung.

Tabelle 4: Steuerungsinstrument, Steuerungsmodus und Ebene der Steuerung. Eigene Darstellung.

Die Antwort auf die Frage der Europäisierung der Arbeitspolitik bleibt aufgrund des doppelten und unterschiedlichen Wirkungskontexts in Deutschland auf Bundesebene und Landesebene ambivalent. Auf subnationaler Ebene kann beobachtet werden, wie eine MOK aus einer Kombination von relativ harten „weichen“ Steuerungselementen und finanziellem Anreiz einen hohen Wirkungsgrad entfaltet und infolgedessen Institutionen und Entscheidungen in der Arbeitspolitik durch die EBS durchdrungen oder gar konstituiert sind. Demnach laufen die Präferenzen und Entscheidungslinien der arbeitspolitischen Akteure entlang europäischer Leitlinien, was die nordrhein-westfälische Arbeitspolitik als Europäisiert gelten lässt. Konkret zeigt es sich darin, dass sich in der Landesarbeitspolitik konkrete Leitlinien der EBS, wie das der Beschäftigungsfähigkeit, als Grundmuster wieder finden und für die arbeitspolitische Rahmenstrategie wichtig sind.

Die Leitlinien der EBS finden sich zwar begrenzt in der Arbeitspolitik auf Bundesebene wieder. Es lässt sich im Gegensatz zur subnationalen Ebene kein intentionaler Zusammenhang zwischen europäischen Paradigmen und dem nationalen arbeitspolitischen Diskurs auf Bundesebene herstellen. Die instituti-

onellen Arrangements sind nicht so engmaschig und vielseitig, wie auf subnationaler Ebene. Hier wird faktisch nur die MOK als weiche Form der Steuerung praktiziert. Insofern kann man die Bundesarbeitspolitik nicht als europäisiert bezeichnen. Hierin spiegelt sich die Zahnlosigkeit des Beschäftigungskapitels im EGV wider, das keine harten und direkten Sanktionsmechanismen zur Durchsetzung der EBS bereithält, sondern eine „koordinierten Beschäftigungspolitik“ praktiziert, die auf Freiwilligkeit beruht und nur über eine zufällige Zielidentität der nationalen Politiken Konformität mit der EBS aufweisen kann.

Literatur

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (2002): *Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (Vertrag von Nizza).* (2002/C 325/01). Luxemburg.

Aust, Andreas (2000): *Die europäische Beschäftigungs- und Sozialpolitik nach dem Gipfel von Amsterdam: Versuch einer ersten Bilanz.* In Zeitschrift für Sozialreform Band 46 Nr. 1, 2000.

Bandelow, Nils und Schubert, Klaus (2003): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse.* München und Wien: Oldenbourg.

Bellmann, Lutz und Probmerger, Markus (2004): *Neuere Herausforderungen der Strukturpolitik.* in Gerlach, F. und Ziegler, A., (Hg.) Neuere Herausforderungen der Strukturpolitik. Marburg: Schüren S. 204-237.

Benz, Arthur (2000): *Entflechtung als Folge von Verflechtung: Theoretische Überlegungen zur Entwicklung des europäischen Mehrebenensystems.* In Grande, Edgar und Jachtenfuchs, Markus, (Hg.) Wie problemlösungsfähig ist die EU? Baden-Baden: Nomos S. 141-164.

Blancke, Susanne und Schmid, Josef (2000): *Die Bundesländer in der aktiven Arbeitsmarktpolitik.* Occasional Papers des Arbeitsbereiches Politische Wirtschaftslehre und vergleichende Politikfeldanalyse Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen. Nr. 12 - 2000.

Blancke, Susanne und Schmid, Josef (2003): *Bilanz der Bundesregierung Schröder in der Arbeitsmarktpolitik 1998-2002: Ansätze zu einer doppelten Wende.* In Egle, Christoph und Zohlnhöfer, Reimut, (Hg.) Das rot-grüne Projekt. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag S. 214-238.

Blancke, Susanne; Roth, Christian und Schmid, Josef (1999): *Employability als Herausforderung für Politik, Wirtschaft und Individuum: Konzept- und Literaturstudie.* Universität Tübingen April 2005.

Blancke, Susanne; Roth, Christian und Schmid, Josef (2000): *Employability als Herausforderung für den Arbeitsmarkt: Konzept- und Literaturstudie.* In Akademie für Technikfolgenabschätzung Nr. 157, 2000.

Blancke, Susanne; Roth, Christian und Schmid, Josef (2001): *Employability: Neue Herausforderungen an die Unternehmen, Arbeitnehmer und Staat.* In SOWI Nr. 3, 2001.

Bogai, Dieter (1998): *Arbeitsmarktpolitik in der Europäischen Union.* In WSI Mitteilungen Band 51 Nr. 12, 1998.

Braun, Dietmar (2001): *Diskurse zur staatlichen Steuerung. Übersicht und Bilanz.* In Burth, Hans-Peter und Görlitz, Axel, (Hg.) Politische Steuerung in Theorie und Praxis. Baden-Baden: Nomos S. 101-132.

Brocke, Hartmut (2003): *Was ist eigentlich 'die offene Methode der Koordinierung'?.* Sozialpädagogisches Institut Berlin - Walter May: Berlin.

Bundesinstitut für Berufsbildung (2005): *Homepage.* URL: http://www.bibb.de/de/. Zuletzt erreicht Mai 2005.

Bundesinstitut für Berufsbildung BBIB (2002): *Lebensbegleitendes Lernen - Die Bedeutung des beruflichen Erfahrungslernens für die Kompetenzentwicklung.* BIBB Fachkongress 2002 mit dem Thema Berufsbildung für eine globale Gesellschaft - Perspektiven im 21. Jahrhundert. Berlin, 23.-25.10.2002.

Bundesrat (2000): *Gesetzentwurf der Bundesregierung - Entwurf eines Gesetzes über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge und zur Änderung und Aufhebung arbeitsrechtlicher Bestimmungen.* Drucksache 591/00. 28.09.2000 Bonn: Bundesanzeiger.

Bundesrepublik Deutschland (1949): *Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland. Artikel 23.*

Bundesrepublik Deutschland (1998): *National Employment Action Plan. Federal Republic of Germany.* .

Bundesrepublik Deutschland (1999): *Beschäftigungspolitischer Aktionsplan 1999.*

Bundesrepublik Deutschland (2000a): *Beschäftigungspolitischer Aktionsplan 2000.*

Bundesrepublik Deutschland (2000b): *Einheitliches Programmplanungsdokument zur Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Humanressourcen für die Interventionen des Ziels 3 in Deutschland.*

Bundesrepublik Deutschland (2001): *Beschäftigungspolitischer Aktionsplan 2001.*

Bundesrepublik Deutschland (2002a): *Beschäftigungspolitischer Aktionsplan*

2002.

Bundesrepublik Deutschland (2002b): *Einheitliches Programmplanungsdokument zur Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Humanressourcen für die Interventionen des Ziels 3 in Deutschland - überarbeitet.*

Bundesrepublik Deutschland (2003): *Beschäftigungspolitischer Aktionsplan 2003*.

Bundesrepublik Deutschland (2004): *Nationaler Beschäftigungspolitischer Aktionsplan.*

Bundesverband der deutschen Arbeitgeberverbände (2005): *Bildung schafft Zukunft: Das Bildungsprogramm der Arbeitgeber.*

Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände (2005): *Grundsätze.* URL: http://www.bda-online-ne.de/www/bdaonline.nsf/id/F8CF4EDEDAC78E25C1256DE70069F3D7?Open&ccm=200030040&L=DE&markedcolor=%23003399. Zuletzt erreicht August 2005.

Burth, Hans Peter (1999): *Steuerung unter der Bedingung struktureller Kopplung: Ein Theoriemodell soziopolitischer Steuerung.* Opladen: Leske & Budrich.

Burth, Hans-Peter und Görlitz, Axel (1998): *Politische Steuerung.* Opladen: Leske & Budrich. 2. Auflage.

Burth, Hans-Peter und Starzmann, Petra (2001): *Der Beitrag des Theoriemodells Struktureller Koppelung zur instrumententheoretischen Diskussion in der Policyanalyse.* in Burth, Hans-Peter und Görlitz, Axel, (Hg.) Politische Steuerung in Theorie und Praxis. Baden-Baden: Nomos S. 49-76.

Burth, Peter und Görlitz, Axel, (2001): *Politische Steuerung in Theorie und Praxis*. Nomos: Baden-Baden.

Commission on Global Governance (1995): *Nachbarn in einer Welt. Der Bericht der Kommission für Weltordnungspolitik.* Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden.

De La Porte, Caroline und Pochet, Philippe (2001): *Social benchmarking, policy making and new governance in the EU.* Obersvatoire Social Européen Brussels; Graham Room University Bath Brussels, Bath.

De La Porte, Caroline und Pochet, Philippe (2002a): *Building Social Europe*

through the Method of Open Co-ordination. Brussels: P.I.E.-Peter Lang S.A.

De La Porte, Caroline und Pochet, Philippe (2002b): *Conclusion.* In De La Porte; Caroline; Pochet, ; Caroline; Pochet, und Pochet, Philippe, (Hg.) Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination. Brussels: P.I.E.-Peter Lang S.A. S. 285-304.

De La Porte, Caroline und Pochet, Philippe (2002c): *Supple Co-ordination at EU Level and the Key Actor´s Involvement.* In De La Porte, Caroline und Pochet, Philippe, (Hg.) Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination. Brussels: P.I.E.-Peter Lang S.A. S. 27-68.

De La Porte, Caroline und Pochet, Philippe (2004): *The European Employment Strategy: existing research and remaining questions.* European University Institut; Obersatory social européen Florence, Brussels.

Der EU Vorsitzendes Mitgliedsland Portugal (2000): *Schlussfolgerungen des Vorsitzes.* SN100/00 DE. 23. und 24. März 2000 Lissabon.

Deutscher Bundestag (2001): *Entwurf eines Gesetzes zur Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente (Job-AQTIV-Gesetz).* Drucksache 14/6944. 24.9.2001 Berlin: Deutscher Bundestag.

Deutscher Bundestag (2002): *[Hartz I] Entwurf eines Ersten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt.* Drucksache 15/25. 5.11.2002 Berlin: Deutscher Bundestag.

Deutscher Bundestag (2003): *Entwurf eines Gesetzes zu Reformen am Arbeitsmarkt.* Drucksache 15/1204. 28.6.2003 Berlin: Deutscher Bundestag.

DGB NRW (2005): *Arbeitsplätze schaffen und sichern - aktive Strukturpolitik.* Kongress in Arnsberg, 28.01.2005.

Dingeldey, Irene (2002): *Implikationen und Konsequenzen des Konzeptes der employability in der Arbeitsmarktpolitik: Die Beschäftigungsfähige Mutter im Ländervergleich.* In Allmendinger, Jutta, (Hg.) Entstaatlichung und Soziale Sicherheit. Opladen: Leske & Budrich S. 437-454.

Egle, Christoph und Ostheim, Tobias (2003): *Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002.* Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Eichhorst, Werner und Rhein, Thomas (2005): *Die Europäische Beschäftigungsstrategie – Beispiel der Methode der offenen Koordinierung.* IAB Nürnberg,.

Emmerich, Knut; Fuchs, Hans; Hönekopp, Elmar; Konle-Seidl, Regina;

Kupka, Peter und Rhein, Thomas (2003): *Impulse für die europäische Beschäftigungspolitik – Impulse für Deutschland Tagung zum Bericht der Europäischen Task Force Beschäftigung..* Round-Table-Diskussion zu den Ergebnissen der Europäischen Task Force Beschäftigung. Berlin, 8.12.2003.

Employment Committe (2002): *Conclusions of the Employment Committee on the Indicators Group's report on the indicators to be used in the Joint Employment Report.* Brussels.

Employment Committe (2003): *Opinion of the Employment Committee on the future of the European Employment Strategy (EES).* Brussels.

ETUC - European Trade Union Confederation Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe – UNICE/UEAPME European Centre of Enterprises with Public Participation and of Enterprises of General Economic Interest (2005): *Joint declaration on the mid-term review of the Lisbon strategy Joint declaration on the mid-term review of the Lisbon strategy.* 15.03.2005 Brussels.

ETUC - European Trade Union Confederation Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe – UNICE/UEAPME European Centre of Enterprises with Public Participation and of Enterprises of General Economic Interest (2004): *2005 REPORT ON SOCIAL PARTNER ACTIONS ON EMPLOYMENT IN MEMBER STATES.* 5.3.2004 Brussels.

ETUC - European Trade Union Confederation Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe – UNICE/UEAPME European Centre of Enterprises with Public Participation and of Enterprises of General Economic Interest (2005): *FRAMEWORK OF ACTIONS FOR THE LIFELONG DEVELOPMENT OF COMPETENCIES AND QUALIFICATIONS.* Third follow-up report. 22.3.2005 Brussels

ETUC - European Trade Union Confederation Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe – UNICE/UEAPME European Centre of Enterprises with Public Participation and of Enterprises of General Economic Interest (2005): *2005 REPORT ON SOCIAL PARTNER ACTIONS ON EMPLOYMENT IN MEMBER STATES.* Brussels.

Falkner, Gerda (2003): *Comparing Europeanisation Effects: From Methaphor to Operationalisation.* In European Integration online Papers (EIoP) Band 7 Nr. 13, 2003.

Falkner, Gerda (2004): *Neues Regieren und Soziales Europa. EU-Mindestregulierung und Soft Law in der Praxis,* in: Institut für Höhere Studien (IHS), Reihe Politikwissenschaft.

Falkner, Gerda und Treib, Oliver (2005): *Europäische Sozialpolitik in der nationalen Praxis.* Institut für Höhere Studien, Abteilung Politikwissenschaft.

Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2003): *Haushaltsplan 2004/2005 (Doppelhaushalt). Kapitel 15031 'Gemeinschaftlich mit der EU finanzierte Förderungen der Arbeitspolitik und der Aus- und Weiterbildung'.* URL: http://fm.fin-nrw.de/info/fachinformationen/haushalt/havinfo/hh2004.ges/doku/e15/kap031.pdf. Zuletzt erreicht September 2005.

Flick, Uwe (1995): *Qualitative Forschung*. Reinbeck: Rowohlt.

Foden, D., (1999): *European Employment Policy: Progress without too Narrow Confies.* In: Gabaglio, E. und Hoffmann R., The European Trade Union Yearbook 1998.

Gazier, Bernard (Hg.) (1999): *Employability: Concepts and Policies.* URL: http://www.eu-employment-observatory.net/ersep/imi67_uk/00140002.asp. Zuletzt erreicht Januar 2005.

Gehring, Thomas (2001): *Supranationale Steuerung durch die Europäische Union. Eine steuerungstheoretische Perspektive.* In Burth, Hans-Peter und Görlitz, Axel, (Hg.) Politische Steuerung in Theorie und Praxis. Baden-Baden: Nomos. S. 359-394.

Gerlinger, Thomas und Urban, Hans-Jürgen (2004): *Auf neuen Wege zu neuen Zielen?* In Schmid, Günther und Kaelble, Hartmuth, (Hg.) Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat. Berlin: Edition Sigma S. 263-288.

Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH (2002): *Regionale arbeitsmarktpolitische Rahmenkonzeptionen und Strategien in der ESF-kofinanzierten Landesarbeitsmarktpolitik.* Arbeitshilfe 2003 / Teil1. Bottrop: Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH.

Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH (2004a): *Entwicklungsvorhaben und Modellprojekte der ESF-kofinanzierten Arbeitsmarktprogramme in NRW. Ergebnisse einer Untersuchung der in den Arbeitsmarktregionen umgesetzten Projekte.* Bottrop: Gesellschaft für innovative

Beschäftigungsförderung mbH.

Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH (2004b): *ESF-kofinanzierte Arbeitspolitik des Landes NRW - Landesbericht über die Umsetzung 2000-2004.* Bottrop: Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH.

Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH (2004c): *Gemeinsame Tagung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Regionalagenturen und der Regionalteams im MWA. am 07. und 08.10.2004 in Hagen..* Bottrop: Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH.

Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH (2004d): *Neuausrichtung der Wirtschafts- und Arbeitspolitik in NRW.* In GIB Info Band 1/2004 2004.

Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH (2004e): *Neue Strukturen in der Regionalpolitik NRW.* In: G.I.B. Info. Bottrop: Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH.

Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH (2004f): *Zusammenfassung des Landesberichts Umsetzung 2000 bis 2003 der ESF-kofinanzierten Arbeitsmarktprogramme des Landes NRW und die neue Förderphase ab 2004.* Bottrop: Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH.

Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH (2005a): *ESF-Ziel 3 in NRW Politikfeld D - Die Potenzialberatung (Stand 29.06.2005.* Bottrop: Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH.

Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH (2005b): *Info zur Umsetzung der ESF-kofinanzierten Arbeitspolitik. Innovation: Beschäftigungsfähigkeit - Antrags- und Bewertungsverfahren für Projekte.* Bottrop: Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH.

Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH (2005c): *Moderne Arbeistzeiten.* URL: http://www.gib.nrw.de/de/unt/modernisierung/moderne-arbeitszeiten.htm?id=45980. Zuletzt erreicht August 2005.

Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH (2005d): *Neues Arbeiten NRW - Beschäftigungsfähigkeit fördern.* Landesregierung stellt

Budgets für regionale Modellprojekte zur Verfügung. Zuletzt erreicht August 2005.

Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH (2005e): *Programm-Controlling.* URL: http://www.gib-nrw.de. Zuletzt erreicht August 2005.

Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH (2005f): *Regionale Beteiligungen.* URL: http://www.gib-nrw.de. Zuletzt erreicht August 2005.

Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH (2005g): *ESF-Ziel 3 in NRW. Politikfeld D - Verbundprojekte.* Stand 29.6.2005. Bottrop: Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH.

Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH (2005h): *Firmenprofil der G.I.B. NRW Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH, Bottrop.* URL: http://www.gib-nrw.de. Zuletzt erreicht August 2005.

Goetschy, Janine (1999): *The European Employment Strategy. Genesis and Development.* In European Journal of Industrial Relations Band 2 Nr. 5, 1999.

Goetschy, Janine (2004): *The Open Method of Coordination and the Lisbon Strategy: the difficult road from potentials to results.* IIRA 7th European Congress. Estoril, Portugal, 7-11 September 2004.

Görlitz, Axel und Bergmann, André (2001): *Politikwissenschaftliche Steuerungstheorie als Theorienetz. Auf dem Weg zu einer reifen empirischen Steuerungstheorie.* in Burth, Hans-Peter und Görlitz, Axel, (Hg.) Politische Steuerung in Theorie und Praxis. Baden-Baden: Nomos S. 29-48.

Grande, Edgar (2000): *Multi-Level Governance: Institutionelle Besonderheiten und Funktionsbedingungen des europäischen Mehrebenensystems.* in Grande, Edgar und Jachtenfuchs, Markus, (Hg.) Wie problemlösungsfähig ist die EU? Baden-Baden: Nomos S. 11-32.

Grünewald, Uwe und Moraal, Dick (2003): *Betriebliche Weiterbildung in Deutschland – fit für Europa? Ergebnisse der zweiten europäischen Weiterbildungserhebung.* .

Hägele, Helmut (2000): *Wirkungen der arbeitsmarktpolitischen Programme QUATRO/ADAPT auf die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitnehmer und bezüglich der Beschäftigungswirksamkeit in Nordrhein-Westfalen, Endbericht.* In ISG (Hg.) Köln: ISG.

Hägele, Helmut (2004): *Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik ISG Köln.* URL: http://www.isg-institut.de/niederlassungen/mitarbeiter/Haegele.html. Zuletzt erreicht März 2005.

Harmes-Liedke, Ulrich; Hoppe, Andrea und Kremer, Uwe (2004): *Perspektiven einer aktiven Strukturpolitik für Nordrhein-Westfalen und das Ruhrgebiet.* in Gerlach, F. und Ziegler, A., (Hg.) Neuere Herausforderungen der Strukturpolitik. Marburg: Schüren.

Heidemann, Winfried (2002): *Absicherung lebenslangen Lernens durch Tarifverträge und Betriebsvereinbarungen.* In Recht der Jugend und des Bildungswesens Nr. 3, 2002.

Heidenreich, Martin und Bischoff, Gabriele (2004): *Die offene Methode der Koordinierung. Ein Weg zur Europäisierung der Sozial- und Beschäftigungspolitik? Bamberg: Otto-Friedrich-Universität*

Heinelt, Hubert; Kopp-Malek, Tanja; Lang, Jochen und Reissert, Bernd (2005): *Die Entwicklung der EU-Strukturfonds als kumulativer Politikprozess.* Baden-Baden: Nomos.

Hemmann, Arnold (2004): *Vorbemerkung zu den Artikeln 125-130 EG.* In Groeben, Hans und Schwarze, Jürgen, (Hg.) Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft. Baden-Baden: Nomos S. 619-637.

Högl (2004): *Vorbemerkung zu den Artikeln 146-148 EG.* In Groeben, Hans und Schwarze, Jürgen, (Hg.) Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft. Baden-Baden: Nomos.

Huget, Holger (2002): *Europäische Mehrebenen-Demokratie?* In: EBERHARD-KARLS-UNIVERSITÄT TÜBINGEN, Occasional Papers des Arbeitsbereiches Politische Wirtschaftslehre und Vergleichende Politikfeldanalyse.

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) (2003): *Weiterbildung 2003.* Nürnberg: IAB.

Jachtenfuchs, Markus und Kohler-Koch, Beate (1996a): *Einleitung. Regieren im dynamischen Mehrebenensystem.* In: Jachtenfuchs, Markus und Kohler-Koch, Beate Europäische Integration. Opladen: Leske & Budrich S.15-42.

Jachtenfuchs, Markus und Kohler-Koch, Beate (1996b): *Europäische Integration.* Opladen: Leske & Budrich.

Jachtenfuchs, Markus und Kohler-Koch, Beate (2000): *Europäische Integration.* Opladen: Leske & Budrich. 2. Auflage.

Jacobsson, Kerstin (2004): *Soft regulation and the subtle transformation of states: the case of EU employment policy.* Stockholm University Stockholm, Sweden.

Jacobsson, Kerstin und Schmid, Herman (2002): *Real Integration of just Formal Adaption? On the Implementation of the National Action Plans for Employment.* In De La Porte, Caroline und Pochet, Philippe, (Hg.) Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination. Brussels: P.I.E.-Peter Lang S.A. S. 69-96.

Keller, Bernd (1999): *Einführung in die Arbeitspolitik.* München und Wien: Oldenbourg. 6. Auflage.

Keller, Bernd (2000): *The New European Employment Policy or: Is the Glass Half-full or Half-empty?* In Hoffmann, R.; Jacobi, O; Keller, B. und Weiss, M., (Hg.) Transnational Industrial Relations. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.

Keller, Bernd (2001): *Europäische Arbeits- und Sozialpolitik.* München und Wien: Oldenbourg. 2. Auflage.

Knodt, Michèle, Kohler-Koch, Beate (2000): *Deutschland zwischen Europäisierung und Selbstbehauptung,* .

Kohler-Koch, Beate und Eising, Rainer (1999): *The transformation of governance in the European Union.* London and New York: Routledge.

Kok, Wim (2003): *Jobs, Jobs, Jobs: Mehr Beschäftigung in Europa schaffen. Bericht der Taskforce Beschäftigung.* Luxemburg: Amt für Amtl. Veröffentlichung der EU.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2000a): *Memorandum über lebenslanges Lernen.* 30.10.2000 Brüssel.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2000b): *MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT, DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN. Die Beschäftigung vor Ort fördern. Eine lokale Dimension für die europäische Beschäftigungsstrategie.* KOM(2000) 196 endgültig. 7.4.2000 Brüssel.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2000c): *The Lisbon European Council - An Agenda of Economic and Social Renewal For Europe.* Contribution of the EU Commission to the special European Council in Lisbon 23th-24th March 2000. DOC/00/07. 28. February 2000 Brussels.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2000d): *VERORDNUNG (EG) Nr. 1685/2000 DER KOMMISSION vom 28. Juli 2000 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates hinsichtlich der Zuschußfähigkeit der Ausgaben für von den Strukturfonds kofinanzierte Operationen.* KOM(2000)1685. 28.7.2000 Luxemburg: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001a): *Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Die lokale Dimension der europäischen Beschäftigungsstrategie stärken.* KOM(2001) 629 endgültig. 6.11.2001.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001b): *Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Beschäftigungspolitik und Sozialpolitik: ein Konzept für Investitionen in Qualität.* KOM(2001) 313 endgültig. 20.6.2001 Brüssel.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001c): *Vorschlag für eine Entscheidung des Rates über die beschäftigungspolitischen Maßnahmen der Mitgliedsstaaten.* KOM 2000. 2000 Brüssel.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2002a): *Impact evaluation of the European Employment Strategy. Technical analysis supporting COM 2002 416 final of 17.7.2002 ('Taking stock of five years of the EES').* October 2002 Brüssel.

Kommission der europäischen Gemeinschaften (2002b): *Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Fünf Jahre Europäische Beschäftigungsstratege – eine Bestandsaufnahme.* KOM 2002/416 endgültig. 17.Juli 2002 Brüssel.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2002c): *MITTEILUNG DER KOMMISSION betreffend die soziale Verantwortung der Unternehmen: ein*

Unternehmensbeitrag zur nachhaltigen Entwicklung. KOM(2002) 347 endgültig. 2.7.2002 Brüssel.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2003a): *Was ist der Europäische Sozialfonds?* Juni 2003 Brüssel.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2003b): *Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Die jüngsten Fortschritte in der Verbesserung der Arbeitsplatzqualität.* KOM(2003) 728 endgültig. 26.11.2003.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2003c): *MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT, DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN: Die Zukunft der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS) „Eine Strategie für Vollbeschäftigung und bessere Arbeitspolitik.* KOM 2003 XXX endgültig. Januar 2003 Brüssel.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2004a): *Praktisches Handbuch zur Entwicklung lokaler Beschäftigungsstrategien in Deutschland.* Brüssel.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2004b): *Second Version. Indicators for monitoring the Employment Guidelines 2004-2005 compendium.* Latest update 15.4.2005.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2004c): *Mitteilung der Kommission. Die europäische Beschäftigungsstrategie wirkungsvoller umsetzen.* KOM(2004) 239 endgültig. 7.4.2004 Brüssel.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2005a): *Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit.* URL: http://europa.eu.int/comm/employment_social/index_de.html. Zuletzt erreicht April 2005.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2005b): *Europäisches Beschäftigungsobservatorium.* URL: http://www.eu-employment-observatory.net/de/news/. Zuletzt erreicht April 2005.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2005c): *INTEGRIERTE LEITLINIEN FÜR WACHSTUM UND BESCHÄFTIGUNG (2005-2008) Empfehlungen der Kommission.* KOM(2005) 141 endgültig. 12.4.2005 Brüssel.

Krise, Wilfried (2002): *Lisbon take off zum Bedeutungsgewinn von Arbeitspolitik im Europäischen Wettbewerbsmodell.* In Arbeit, Zeitschrift für Arbeitsforschung, Arbeitsgestaltung und Arbeitspolitik Band 11 Nr. 2, 2002.

Kromphardt, Jürgen (1992): *Plädoyer gegen die Reduzierung von Beschäftigungspolitik auf Arbeitsmarktpolitik.* In Mitteilung der Arbeitsmarkt und Berufsforschung Band 25 Jg.1992 Nr. 3, 1992.

Kühbauch, Markus (2005): *Beschäftigungsfähigkeit in der gewerkschaftlichen Kommunikation.* Bericht im Auftrag der Technologieberatungsstelle beim DGB in NRW e. V. für das Projekt Beschäftigungsfähigkeit im Betrieb (BiB), gefördert von der Hans-Böckler-Stiftung, dem Land NRW und dem Europäischen Sozialfonds.

Land Nordrhein-Westfalen (2004): *Ziel 2-Programm NRW 2000-2006 (Einheitliches Programmplanungsdokument nach Art. 19 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 vom 21. Juni 1999 für das Ziel 2-Gebiet des Landes Nordrhein-Westfalen). Überarbeitete Version nach Genehmigung der Programmänderung*.

Landesinstitut für Qualifizierung NRW (2005a): *Landesinstitut für Qualifizierung des Landes Nordrhein-Westfalen.* URL: www.lfq.nrw.de. Zuletzt erreicht August 2005.

Landesinstitut für Qualifizierung NRW (2005b): *Innovative Weiterbildung NRW 2005.*

Landtag Nordrhein-Westfalen (2000): *Gesetzentwurf zum Gesetz zur Änderung des Arbeitnehmerweiterbildungsgesetzes (AWbG).* Drucksache 12/4602. 9.2.2000 Düsseldorf: Landtag Nordrhein-Westfalen.

Lefresne, Florence (1999): *Employability at the heart of the European employment strategy.* Band 5 Nr. 4, 1999.

Lessenich, Stephan (2003): *Dynamischer Immobilismus.* Kontiunität und Wandel im deutschen Sozialmodell.Frankfurt /M.: Campus.

Linsemann, Ingo und Meyer, Christoph (2002): *Dritter Weg, Übergang oder Teststrecke? Theoretische Konzeption und Praxis der offenen Politikkoordinierung.* In Integration Nr. 25, Oktober 2002.

Mayntz, Renate (1980): *Implementation politischer Programme: Theoretische Überlegungen zu einem neuen Forschungsansatzgebiet.* in Mayntz, Renate, (Hg.) Implementation politischer Programme. Taunusstein: Anton Hain Meisenheim.

Mayntz, Renate (1987): *Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme - Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma.* Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft. Baden-Baden: Nomos S. 89-110.

Mayntz, Renate (1993): *Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen.* In PVS Sonderheft Band 24 1993.

Mayntz, Renate (2001): *Zur Selektivität der steuerungstheoretischen Perspektive.* in Burth, Hans-Peter und Görlitz, Axel, (Hg.) Politische Steuerung in Theorie und Praxis. Baden-Baden: Nomos S. 17-28.

Mayntz, Renate und Scharpf, Fritz W. (1995): *Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus.* in Mayntz, Renate und Scharpf, Fritz W., (Hg.) Gesellschaftliche Selbstregelunge und politische Steuerung. Frankfurt /M.: Campus S. 39-72.

Mengelkamp, Winfried (2004): *Strukturwandel und Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen.* In Goch, Stefan (Hg.) *Schriften zur Politischen Landeskunde NRW.* Münster: Ambrosius.

Ministerium für Wirtschaft und Arbeit NRW (2004a): *ESF-kofinanzierte Arbeitspolitik des Landes NRW. Landesbericht über die Umsetzung 2000-2004.* November 2004.

Ministerium für Wirtschaft und Arbeit NRW (2004b): *Jährlicher Durchführungsbericht für das Jahr 2004 gemäß Art. 34 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999.*

Ministerium für Wirtschaft und Arbeit NRW (2004b): *Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Beratungen bei kleinen und mittleren Unternehmen in Nordrhein-Westfalen.* RdErl. d. Ministeriums für Wirtschaft und Arbeit v. 16.02.2004.

Ministerium für Wirtschaft und Arbeit NRW (2005a): *Förderverfahren des MWA im Bereich der Beruflichen Ausbildung.*

Ministerium für Wirtschaft und Arbeit NRW (2005b): *Halbzeitbilanz und Ausblick „Der ESF ist für unsere Arbeitsmarktpolitik Fundament und Impulsgeber zugleich." Interview mit Dr. Wilhelm Schäffer, Leiter der Abteilung Arbeit und Qualifizierung im Ministerium für Wirtschaft und Arbeit NRW, zum Einsatz des.* URL:
http://www.arbeitsmarkt.nrw.de/aktuelles/interview/interview_schaeffer.htm.

Ministerium für Wirtschaft und Arbeit NRW (2005c): *Interview mit dem EU-*

Direktor Sven Kjellström „Kein Kurswechsel, aber Schwerpunkte wie lebenslanges Lernen profilieren." Der schwedische Ökonom Sven Kjellström ist seit 2001 Direktor in der EU-Generaldirektion für Beschäftigung und Soziales. URL: http://www.arbeitsmarkt.nrw.de/aktuelles/interview/interview_kjellstroem.htm. Zuletzt erreicht August 2005.

Ministerium für Wirtschaft und Arbeit NRW (2005d): *Neues Arbeiten NRW – Beschäftigungsfähigkeit fördern. Beschäftigungsfähigkeit ist ein wichtiges Zukunftsthema: Sie vergrößert die Chancen von Frauen und Männern, sich aktiv am wirtschaftlichen und sozialen Leben zu beteiligen und sie ist ein zentrales Le.* URL: http://www.arbeitsmarkt.nrw.de. Zuletzt erreicht August 2005.

Ministerium für Wirtschaft und Arbeit NRW (2005e): *Regionalagenturen NRW.* http://www.regionalagenturen.nrw.de. Zuletzt erreicht August 2005.

Ministerium für Wirtschaft und Arbeit NRW (2005f): *Website. http://www.mwa.nrw.de* Zuletzt erreicht August 2005.

Ostertag, Adi (2001): *Europäische Impulse für die Reform der deutschen Arbeitsmarktpolitik.* Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Ostheim, Tobias und Zohlnhöfer, Raimut (2003): *Europäisierung der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik? Der Einfluss des Luxemburg-Prozesses auf die deutsche Arbeitsmarktpolitik.* in Czada, Roland und Lütz, Susanne, (Hg.) Transformation und Perspektiven des Wohlfahrtsstaates. Opladen: Leske & Budrich.

OstWestfalenLippe Marketing GmbH (2005a): *Marketing für OstWestfalen-Lippe: OstWestfalenLippe Marketing GmbH.* URL: http://www.regionalagentur-owl.de. Zuletzt erreicht August 2005.

OstWestfalenLippe Marketing GmbH (2005b): *Regionalagentur OWL Arbeitszeitberatung.* URL: http://www.regionalagentur-owl.de. Zuletzt erreicht August 2005.

OstWestfalenLippe Marketing GmbH (2005c): *Regionalagentur OWL Aufgaben.* URL: http://www.regionalagentur-owl.de. Zuletzt erreicht August 2005.

OstWestfalenLippe Marketing GmbH (2005d): *Regionalagentur OWL Aufruf Beschäftigungsfähigkeit.* URL: http://www.regionalagentur-owl.de. Zuletzt erreicht August 2005.

OstWestfalenLippe Marketing GmbH (2005e): *Regionalagentur OWL Aufruf*

Weiterbildung. URL: http://www.regionalagentur-owl.de. Zuletzt erreicht August 2005.

OstWestfalenLippe Marketing GmbH (2005f): *Regionalagentur OWL Lenkungskreis.* URL: http://www.regionalagentur-owl.de. Zuletzt erreicht August 2005.

OstWestfalenLippe Marketing GmbH (2005g): *Regionalagentur OWL Potenzialberatung.* URL: http://www.regionalagentur-owl.de. Zuletzt erreicht August 2005.

OstWestfalenLippe Marketing GmbH (2005h): *Regionalagentur OWL Verbundprojekte.* URL: http://www.regionalagentur-owl.de. Zuletzt erreicht August 2005.

Pongratz, Hans J. und Voß, Günther G. (2002): *Die Institutionalisierung von Employability.* In Allmendinger, Jutta, (Hg.) Entstaatlichung und Soziale Sicherheit. Opladen: Leske & Budrich S. 455-464.

Rat der EU; Europäische Parlament (1999): *VERORDNUNG (EG) Nr. 1784/1999 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 12. Juli 1999 betreffend den Europäischen Sozialfonds.* L 213/5. 13.8.1999 Luxemburg: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften.

Rat der Europäischen Union (1997a): *Entschließung des Rates vom 15. Dezember 1997 zu den beschäftigungspolitischen Leitlinien für 1998.* 98/C 30/01. 15. 12. 1997 Brüssel.

Rat der Europäischen Union (1997b): *VERTRAG VON AMSTERDAM ZUR ÄNDERUNG DES VERTRAGS ÜBER DIE EUROPÄISCHE UNION, DER VERTRÄGE ZUR GRÜNDUNG DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN SOWIE EINIGER DAMIT ZUSAMMENHÄNGENDER RECHTSAKTE.* Amtsblatt C 340. 10.11.1997 Luxemburg: Amt für Amtl. Veröffentlichung der EU.

Rat der Europäischen Union (1999a): ENTSCHLIEßUNG DES RATES *vom 22. Februar 1999 zu den beschäftigungspolitischen Leitlinien für 1999.* 1999/XXX/EG. 22.2.1999 Brüssel.

Rat der Europäischen Union (1999b): *Richtlinie 1999/70/EG des Rates vom 28. Juli 1999 zu der EGB-UNICE-CEEP-Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge.* 1999/70/EG. 28.6.1999 Luxembourg: Amt für Amtl. Veröffentlichung der EU.

Rat der Europäischen Union (1999c): *VERORDNUNG (EG) Nr. 1260/1999*

DES RATES vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds. VO 1260/1999. 21.6.1999 Luxemburg: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften.

Rat der Europäischen Union (2000a): *BESCHLUSS DES RATES vom 13. März 2000 über die Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Jahr 2000.* 2000/XXX/EG. 13.3.2000 Brüssel.

Rat der Europäischen Union (2000b): *EMPFEHLUNG DES RATES vom 14. Februar 2000 zur Durchführung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten.* (2000/164/EG). 15.02.2000 Luxemburg: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften.

Rat der Europäischen Union (2001a): *EMPFEHLUNG DES RATES vom 19. Januar 2001 zur Durchführung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten.* (2001/64/EG). 19.1.2001 Luxemburg: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften.

Rat der Europäischen Union (2001b): *ENTSCHLIESSUNG DES RATES vom Januar 2001 zu den beschäftigungspolitischen Leitlinien für 2001.* 2001/63/EG. 19.1.2001 Brüssel.

Rat der Europäischen Union (2001c): *Gemeinsamer Beschäftigungsbericht 2000. Umsetzung der beschäftigungspolitischen Leitlinien und der Empfehlungen.* Brüssel.

Rat der Europäischen Union (2002a): *BESCHLUSS DES RATES vom 18. Februar 2002 über die Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Jahr 2002.* 2002/177/EG. 18.2.2002 Brüssel.

Rat der Europäischen Union (2002b): *EMPFEHLUNG DES RATES vom 18. Februar 2002 zur Durchführung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten.* (2002/178/EG). 18.2.2002 Luxemburg: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften.

Rat der Europäischen Union (2002c): *Gemeinsamer Beschäftigungsbericht 2002. Umsetzung der beschäftigungspolitischen Leitlinien und der Empfehlungen 2001.* Brüssel.

Rat der Europäischen Union (2003a): *BESCHLUSS DES RATES vom 22. Juli 2003 über die Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten.* 2003/578/EG. 22.7.2003 Brüssel.

Rat der Europäischen Union (2003b): *EMPFEHLUNG DES RATES vom 22.*

Juli 2003 zur Durchführung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten. (2003/579/EG). 22.7.2003.

Rat der Europäischen Union (2003c): *Gemeinsamer Beschäftigungsbericht 2001/2002.* März 2002 Brüssel.

Rat der Europäischen Union (2003d): *Umsetzung der beschäftigungspolitischen Leitlinien und der Empfehlungen 2002: Bewertung der Beschäftigungsleistung und der Beschäftigungspolitik in den Mitgliedstaaten.* März 2003 Brüssel.

Rat der Europäischen Union (2004a): *BESCHLUSS DES RATES vom 4. Oktober 2004 über die Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten.* 2004/740/EG. 4.10.2004 Brüssel.

Rat der Europäischen Union (2004b): *EMPFEHLUNG DES RATES vom 14. Oktober 2004 zur Durchführung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedsstaaten.* 2004/741/EG. 14.10.2004 Luxemburg: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften.

Rat der Europäischen Union (2004c): *Gemeinsamer Beschäftigungsbericht 2003/2004.* 8.3.2004 Brüssel.

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung e. V.; Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialforschung: (2002): *Wirkungsbewertung nationaler Politiken im Zusammenhang mit der Europäischen Beschäftigungsstrategie, Endbericht.* Essen, Köln.

Roth, Christian (2000): *Kapitel 3 - Beschäftigung.* Eberhard-Karls-Universität Tübingen.

Roth, Christian (2001): *Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in der Europäischen Union - Bestandsaufnahme und Lösungsansätze.* In Aktuallitätendienst (Hg.).

Roth, Christian (2003): *Regionale Selbstorganisation im Rahmen der Territorialen Beschäftigungspakte: Europäische Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik jenseits von Regulation und (Re-) Distribution.* In WIP Occasional Paper des Arbeitsbereichs Politische Wirtschaftslehre und Vergleichende Politikfeldanalyse Institut für Politikwissenschaft an der Universität Tübingen Nr. 20, 2003.

Roth, Christian und Schmid, Josef (2001): *Steuerungsprobleme in der europäischen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Zur Dialektik von Mehrebenenpolitik.* in Burth, Hans-Peter und Görlitz, Axel, (Hg.) Politische

Steuerung in Theorie und Praxis. Baden-Baden: Nomos S. 395-416.

Roth, Christian und Schmid, Josef (2002): *European Labour Market Policy and National Regimes of Implementation.* Eberhard-Karls-Universität Tübingen.

Roth, Christian und Schmid, Josef (2002): *MULTI-LEVEL GOVERNANCE IN THE EUROPEAN EMPLOYMENT AND LABOUR MARKET POLICY: A CONCEPTUAL OUTLINE AND SOME EMPIRICAL EVIDENCE.* URL: http://www.uni-tuebingen.de/uni/spi/schromlg.htm. Zuletzt erreicht August 2005.

Schäfer, Armin (2002): *Vier Perspektiven zur Entstehung und Entwicklung der „Europäischen Beschäftigungspolitik".* Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.

Scharpf, Fritz W. (1993a): *Autonomieschonend und gemeinschaftsverträglich: Zur Logik der europäischen Mehrebenenpolitik. MPIFG Discussion Paper.* Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.

Scharpf, Fritz W. (1993b): *Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen.* In PVS Sonderheft Band 24 1993.

Scharpf, Fritz W. (2000): *Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung.* Opladen: Leske & Budrich.

Scharpf, Fritz W. (2002): *Regieren im europäischen Mehrebenensystem.* In Leviathan. Zeitschrift für Sozialwissenschaften Band 30 Nr. 1, 2002.

Scharpf, Fritz W. (2004): *Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?* In MPIfG Working Paper Band 04/01 2004.

Schmid, Günther (2004a): *Gewährleistungsstaat und Arbeitsmarkt. Neue Formen von Governance in der Arbeitsmarktpolitik.* Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) Berlin.

Schmid, Günther (2004b): *Jobs, Jobs, Jobs. Mehr Beschäftigung in Europa schaffen.* In Gesundheits- und Sozialpolitik Band 5-6 2004.

Schmid, Günther und Kull, Silke (2004a): *Die Europäische Beschäftigungsstrategie Anmerkungen zur „Methode der offenen Koordinierung'.* Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).

Schmid, Günther und Kull, Silke (2004b): *Die Europäische Beschäftigungsstrategie. Perspektiven der Offenen Methode der Koordinierung.* in Schmid, Günther und Kaelble, Hartmuth, (Hg.) Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat. Berlin: Edition Sigma S. 317-343.

Schmidt, Manfred G. (2004): *Wörterbuch zur Politik.* Stuttgart: Alfred Körner

Verlag. 2. Auflage.

Schoemann, Klaus; European Trade Union Institute Brussels (ETUI); Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WBZ) (2003): *The territorial dimension of the European employment strategy in Germany.* Organised by the European Trade Union Institute and the Industrial Relations School (Complutense University, Madrid), Cordoba (Spain), 17.10.2003.

Schulte, Bernd (2004): *Entwicklung der Sozialpolitik der Europäischen Union und ihr Beitrag zur Konstituierung des europäischen Sozialmodells.* In Schmid, Günther und Kaelble, Hartmuth, (Hg.) Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat. Berlin: Edition Sigma S. 75-103.

Siskos, Panagiotis (2004): *Von der europäischen Beschäftigungsstrategie zur rot-grünen Beschäftigungspolitik.* Berlin: Wissenschaftsverlag.

Smismans, Stijn, (2004): *EU Employment Policy: Decentralisation or Centralisation through the Open Method of Coordination?* In: European University Institut, EUI Working Paper LAW.

Statistisches Bundesamt Wiesbaden (2002): *Zweite Europäische Erhebung zur beruflichen Weiterbildung (CVTS2).* Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

Syrpis, Phil, (2002): *Legitimising European Governance: Taking Subsidiarity Seriously within the Open Method of Coordination,* in: European University Institute, Florence, EUI Working Paper LAW.

Thiel, Elke (2005): *Die 'offene Koordinierung' als neue Form des europäischen Politikmanagements.* In Birg, Herwig und Ceasar, Rolf, (Hg.) Europa auf dem Weg zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten Wirtschaftsraum der Welt. Baden-Baden: Nomos S. 257-270.

Tidow, Stefan (1999): *Benchmarking als Leitidee. Zum Verlust des politischen in der europäischen Perspektive.* In Blätter für deutsche und internationale Politik Band 44 Nr. 3, 1999.

Tömme, Ingeborg (2000): *Jenseits von regulativ und distributiv: Policy-Making der EU und die Transformation von Staatlichkeit.* in Grande, Edgar und Jachtenfuchs, Markus, (Hg.). Wie problemlösungsfähig ist die EU? Baden-Baden: Nomos S. 165-190.

Wendler, Frank (2003): *Netzwerkbildung und Offene Koordinierung in der Europäischen Sozialpolitik.* Konsequenzen für Fragestellungen und methodische Ansätze in der Europaforschung. für die Konferenz der DVPW-Sektion

Internationale Beziehungen Göttingen.

Windhoff-Héritier, Adrienne (1987): *Policy-Analyse. Eine Einführung.* Frankfurt /M.: Campus.

Windhoff-Héritier, Adrienne (1993a): *Einleitung.* In PVS Sonderheft Band 24 1993.

Windhoff-Héritier, Adrienne (1993b): *Policy-Netzwerkanalyse als Untersuchungsinstrument im europäischen Kontext: Folgerungen aus einer empirischen Studie regulativer Politik.* In PVS Sonderheft Band 24 1993.

Zilian, Hans Georg und Flecker, Jörg (2002): *Steuerungsebenen der Arbeitsmarktpolitik.* München: Hampp.

Zohlnhöfer, Reimut (2000): *Die Wirtschaftspolitik der Ära Kohl. Eine Analyse von Schlüsselentscheidungen in den Politikfeldern Finanzen, Beschäftigung und Entstaatlichung, 1982-1998.* Inauguraldissertation zur Erlangung der Doktorwürde an der Universität Bremen.

Interviews

Kühbauch, Markus (2005): *Interview Arbeitgeberverband NRW.* 03.06.2005 Telefoninterview.

Kühbauch, Markus (2005): *Interview BMWA.* 06.07.2005 Bonn.

Kühbauch, Markus (2005): *Interview Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeber e. V.* 17.07.2005 Bielefeld.

Kühbauch, Markus (2005): *Interview DGB-Bezirk NRW.* 17.05.2005 Bielefeld.

Kühbauch, Markus (2005): *Interview DGB-Bundesvorstand.* 07.07.2005 Telefoninterview.

Kühbauch, Markus (2005): *Interview DGB-Regionsvorsitzender Ostwestfalen/Bielefeld.* 19.06.2005 Bielefeld.

Kühbauch, Markus (2005): *Interview MWA (Ministerium für Wirtschaft und Arbeit NRW).* 06.06.2005 Telefoninterview.

Kühbauch, Markus (2005): *Interview Regionalagentur OWL.* 30.06.2005 Bielefeld.

Kühbauch, Markus (2005): *Interview Unternehmerverband der Metallindustrie Bielefeld.* 21.06.2005 Bielefeld.

Kühbauch, Markus (2005): *Interviewleitfaden.*