

**W
I
P**

Wirtschaft und Politik

*Occasional Papers des Arbeitsbereichs
Politische Wirtschaftslehre und Vergleichende Politikfeldanalyse
Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen*

Christian Roth

**Regionale Selbstorganisation im Rahmen
der Territorialen Beschäftigungspakte**

Europäische Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik jenseits von Regulation und (Re-) Distribution

WIP Occasional Paper Nr. 20 – 2003

**EBERHARD-KARLS-UNIVERSITÄT TÜBINGEN
INSTITUT FÜR POLITIKWISSENSCHAFT**

ABTEILUNG INNEN-UND EG-POLITIK UND POLITISCHE THEORIE

LEHRSTUHL POLITISCHE WIRTSCHAFTSLEHRE UND VERGLEICHENDE POLITIKFELDDANALYSE

Christian Roth, M.A.

Geboren 1966 in Konstanz/Bodensee; Studium der Politikwissenschaft und Soziologie an der Universität Tübingen (1988 bis 1995); Seit 1995 Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Politische Wirtschaftslehre und Vergleichende Politikfeldanalyse des Instituts für Politikwissenschaft der Universität Tübingen; u.a. befasst mit einem DFG-Projekt zum Thema „Lokale Beschäftigungspakte im Mehrebenensystem der EU: Weiche Steuerungsinstrumente auf lokaler Ebene; Lehrbeauftragter an der Fachhochschule Nürtingen.

ISBN

Universität Tübingen
Institut für Politikwissenschaft
Schwerpunkt Politische Wirtschaftslehre und Vergleichende Politikfeldanalyse
Melanchthonstrasse 36
D-72074 Tübingen
Tel.: ++49 / (0)7071 / 29 72 92 7
Fax: ++49 (0)7071 / 29 24 17
<http://www.uni-tuebingen.de/uni/spi/polwihp.htm>

© Tübingen 2003, Christian Roth

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung
 2. „Weiche“ Steuerung im europäischen Mehrebenensystem
 - 2.1 Governance im Mehrebenensystem als konzeptioneller Ausgangspunkt
 - 2.2 Politische Steuerung und regionale Selbstorganisation
 3. Territoriale Beschäftigungspakte als steuerungspolitisches Instrument
 - 3.1 Regional/ lokale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik im Mehrebenensystem
 - 3.2 Territoriale Beschäftigungspakte als Instrument regionaler Selbstorganisation
 4. Klassifikation Territorialer Beschäftigungspakte
 5. Vergleich Territorialer Beschäftigungspakte
 - 5.1 Erfassung der „Policydifferenz“
 - 5.2 Erfassung der „Kapazitätsdifferenz“
 - 5.3 Erfassung der „Strukturdifferenz“
 6. Schlussfolgerungen
- Literaturverzeichnis

1. Einleitung

Betrachtet man die Bedingungen unter denen politische Steuerung in der europäischen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik erfolgt, so lässt sich in den letzten Jahren eine *Pluralisierung der Steuerungsinstrumente* beobachten, die die spezifischen institutionellen Restriktionen und sachlichen Problemlagen dieses Politikfeldes reflektiert (Schmid/ Roth 2001). Sie lässt sich als Verschiebung von (bzw. als Ergänzung der) „klassischen“ regulativen und (re-)distributiven Steuerungsmodi auf „weiche“ Steuerungsformen, die sich mit Stichworten wie Kontextualisierung, Prozeduralisierung und Regionalisierung andeuten lassen, interpretieren.

Die Pluralisierung der Steuerungsinstrumente in der europäischen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik kann zunächst einmal mit den Grenzen „klassischer“ staatlicher Steuerungsinstrumente begründet werden. Bezogen auf die regulative Politik ist in diesem Zusammenhang auf die zunehmende gesellschaftliche Komplexität und Differenzierung hinzuweisen, gegenüber der sich der traditionelle Steuerungsstaat als unterkomplex erweist, während differenziertere Einzelregelungen häufig nicht sachadäquat sind. Auch im Hinblick auf die (re-)distributive Politik ist auf die zunehmende gesellschaftliche Komplexität und Diversität hinzuweisen, die kaum eine zielkonforme Allokation finanzieller Ressourcen erlaubt.

Folgt man der neofunktionalistischen Logik von Lindberg/ Scheingold (1970) scheint der Integrationsprozess in diesem Politikfeld sich auf ein „Equilibrium“ hin zu bewegen, was angesichts der Divergenz sozialpolitischer Leitbilder in der EU und nationaler Souveränitätsvorbehalte und dem dadurch bedingten engen integrationspolitischen Korridor in der europäischen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik nicht überraschend ist. Majone (1994) hat bereits auf die fehlende Akzeptanz bei den Mitgliedstaaten für (re-)distributive Kompetenzen der Europäischen Union hingewiesen. Und Tömmel (2000: 169) verweist darauf, dass bei den EU-Staaten in zunehmendem Maße ein Unwillen zu erkennen ist, weitere regulative Kompetenzen an die europäische Ebene zu delegieren.

In diesem Politikfeld werden daher neue „weiche“ Steuerungsformen über eine initiierende und/ bzw. koordinierende Funktion der Europäischen Union auf den Weg gebracht, während die eigentliche Politikformulierung und Implementation den Mitgliedstaaten überlassen bleibt. Mit dieser Vorgehensweise wird politisches Neuland betreten. Denn es entstehen Politiken, die, jenseits von regulativ und (re-)distributiv, Steuerungsleistungen erbringen. Die Territorialen Beschäftigungspakte, wie sie die Europäische Union seit 1996 initiiert und un-

terstützt hat, entsprechen diesen neuen „weichen“ Steuerungsformen in hohem Maße. Durch sie soll versucht werden, die Steuerungsdefizite (wie geringe finanzielle Ressourcen, politische Konsensdefizite und Implementationsprobleme) dadurch zu verringern, dass durch Dezentralisierung und Partnerschaft mit gesellschaftlichen Akteuren neue Steuerungspotentiale mobilisiert werden.

Die *zentrale Hypothese*, die diesem Arbeitspapier zugrunde liegt, lautet daher, dass die EU im Rahmen Territorialer Beschäftigungspakte, trotz begrenzter regulativer und (re-) distributiver Potentiale, unter Nutzung weicher Steuerungsinstrumente erheblichen Einfluss auf die europäische Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik ausüben kann. Gleichzeitig wird die Policy-Diffusion zwischen den Mitgliedstaaten gefördert und insgesamt der Ausbau solcher Politiken beschleunigt.¹

Das *Erkenntnisziel* konzentriert sich dabei auf folgende Leitfrage: Inwieweit gelingt es im Rahmen der Territorialen Beschäftigungspakte, dezentrale Akteure in die europäische Politikstrategie einzubinden und über ein adäquates Problemlösungsverhalten der Akteure vor Ort die Problemlösungskapazität europäischer Arbeitsmarkt und Beschäftigungspolitik zu erhöhen? Entscheidend für die Problemlösungskapazität Territorialer Beschäftigungspakte ist, ob es dort gelingt, entsprechend den Zielvorgaben der EU, ein effizientes dezentrales Netzwerk zu konstituieren. Die Effizienz misst sich in diesem Zusammenhang nicht am Policy-Outcome (d.h. dem arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Erfolg der Maßnahmen, sondern dem Policy-Output (d.h. der Zielkonformität verabschiedeter Maßnahmen mit der europäischen Politikstrategie).

¹ Das Arbeitspapier beinhaltet erste Ergebnisse eines von der DFG geförderten Forschungsprojektes mit dem Thema „Lokale Beschäftigungspakte im Mehrebenensystem der EU: Weiche Steuerungsinstrumente auf lokaler Ebene“ (vgl. dazu Schmid 2000). Neben einer Bestandsaufnahme der Forschungsliteratur zu Territorialen Beschäftigungspakten und „weicher“ Steuerung werden die Arbeitshypothesen präzisiert und Kriterien für deren Operationalisierung entwickelt. Ein weiteres Arbeitspapier mit konkreten empirischen Ergebnissen ist für Frühjahr 2003 geplant.

2. „Weiche“ Steuerung im europäischen Mehrebenensystem

2.1 Governance im Mehrebenensystem als konzeptioneller Ausgangspunkt

Die Europäische Union stellt sich als ein „Policy-Making“-System der besonderen Art dar, in dem der typische Problemverarbeitungsmodus durch den Zwang zum Konsens gekennzeichnet ist und in dem die Entscheidungsprozesse in einem politischen „Rahmen“ stattfinden, der sich als „Verbund“- oder Verflechtungssystem beschreiben lässt. Die spezifischen Formen und Konditionen der Politikformulierung und Implementation innerhalb und durch ein supra-staatliches System bedingen ein eigenes „Muster“ der politischen Ergebnisse. Somit erscheint es politikwissenschaftlich sinnvoll, Steuerung in Bezug auf das Gesamtsystem der Europäischen Union als „dynamisches Mehrebenensystem“ zu analysieren.

Dieser Perspektive liegt die Frage nach den Bedingungen und Möglichkeiten von „Governance“ unabhängig von der Existenz einer zentralen Instanz und jenseits der territorialen Übereinstimmung von Herrschaftsbetroffenen und Herrschaftsbeteiligten zugrunde. Die Entgrenzung von Politik wirkt somit als Triebkraft der Entstehung neuer, nicht mehr staatlich gebundener Formen von Herrschaft. „Entgrenzung geht mit der Verringerung politischer Steuerungsfähigkeit des Staates einher, weil die Reichweite seines Handelns territorial begrenzt, die Adressaten seiner Politik aber transnational beweglich oder gar exterritorial verankert sind. Die gemeinsame Ausübung von Souveränität in der EU erweitert den Handlungsrahmen, bindet die Mitgliedstaaten der EU jedoch in komplexe Entscheidungsprozesse ein, die mit den Problemen der horizontalen Koordination in Verhandlungssystemen belastet sind“ (Jachtenfuchs/ Kohler-Koch 1996: 21f.).²

Da die EU kein politisch-administratives Entscheidungssystem im konventionellen Sinne darstellt, welches auf hierarchische Steuerungsprinzipien zurückgreifen kann und sich einzelne Tätigkeitsfelder politischer Steuerung nicht mehr eindeutig voneinander isolieren lassen, bilden sich horizontale und vertikale Policy-Netzwerke, in denen Akteure aus unterschiedlichen Teilsystemen und über verschiedene Handlungsebenen hinweg gemeinsam versuchen, autoritativ verbindliche Entscheidungen zu treffen (vgl. Jachtenfuchs/ Kohler-Koch 1996: 23f.; vgl. dazu auch Kohler-Koch 1998a).

² Auch verändern sich durch die europäische Politik die strukturellen und prozeduralen Kontextbedingungen nationalen Regierens. Diese betreffen im einzelnen die Zentralisierung bzw. Dezentralisierung politisch-institutioneller Zuständigkeiten, eine Veränderung in den präferierten staatlichen Steuerungsinstrumenten, ein Wandel im Problemlösungsverhalten der staatlichen Akteure bzw. die Veränderung des Verhältnisses zwischen staatlichen Institutionen und Akteuren politischer Interessenvermittlung (vgl. dazu Héritier u.a. 1994: 20).

Die neuen „weichen“ Formen politischer Steuerung in der europäischen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik werden zwar in groben Konturen der „Binnenkomplexität“ in der Europäischen Union gerechtfertigt, führen aber in der Konsequenz zu analytisch schwer fassbaren Politikformulierungs- und Implementationsstrukturen (vgl. dazu Schmid/ Roth 2000). Zugleich bleiben die grundlegenden Steuerungsprobleme in verflochtenen Mehrebenensystemen bestehen. Die Politik in eng gekoppelten Mehrebenensystemen unterliegt nämlich immer der Gefahr blockiert zu werden. Mehrebenenverflechtung erzeugt drei typische Gefahren (Mayntz 1997: 285): die Gefahr der Entscheidungsblockade; die Gefahr der Einigung auf suboptimale Ergebnisse; und die Gefahr der fehlenden Bindungswirkung getroffener Entscheidungen.

Nach Benz (2000: 107ff.) bestehen jedoch zwei Auswege aus der Politikverflechtungsfalle:

- Ein erster Weg liegt in einer faktischen Dezentralisierung bzw. Entflechtung, die entweder kooperative Mehrebenenpolitik ersetzt oder sie ergänzt.
- Einen zweiten Ausweg aus Politikblockaden sieht er in der Entwicklung paralleler Kooperationsstrukturen in der Mehrebenenverflechtung, die wechselseitig dazu beitragen, Verhandlungen von Konflikten zu entlasten.

Diese Strategien können eine Form der losen Kopplung zwischen Ebenen erzeugen. Lose gekoppelte Mehrebenensysteme zeichnen sich dadurch aus, dass a) Akteure mit einem freien Mandat (Verhandlungsmandat statt Durchsetzungsmandat) verhandeln, b) Mitentscheidungsrechte „Dritter“ nicht relevant sind, Vetopositionen also nur innerhalb der Ebenen oder in intergouvernementalen Verhandlungen relevant sind, und c) zwischen den institutionell getrennten Entscheidungsbereichen im wesentlichen Informationsbeziehungen bestehen, die Kontrolle der Mehrebenen-Verhandlungen als nachträgliche Evaluierung des Ergebnisses praktiziert wird. Letztendlich fordert er eine Differenzierung der Arenen, die politische Prozesse durchlaufen, wobei die Verflechtung zwischen den Ebenen nicht aufgelöst wird, aber auch intragouvernementale Prozesse nicht von der intergouvernementalen Koordination abgekoppelt werden. Benz (2000: 111) unterscheidet zwei Formen einer solchen Funktionsdifferenzierung:

1. Durch eine Form der „horizontalen Differenzierung“ können Koordinationsbeziehungen nach Funktionen im Policy-Prozess aufgespaltet werden. Dies bedeutet das Agenda-Setting, Politikformulierung, Implementation und Evaluation von Politikergebnissen in separaten Formen der Politikverflechtung erfolgen.

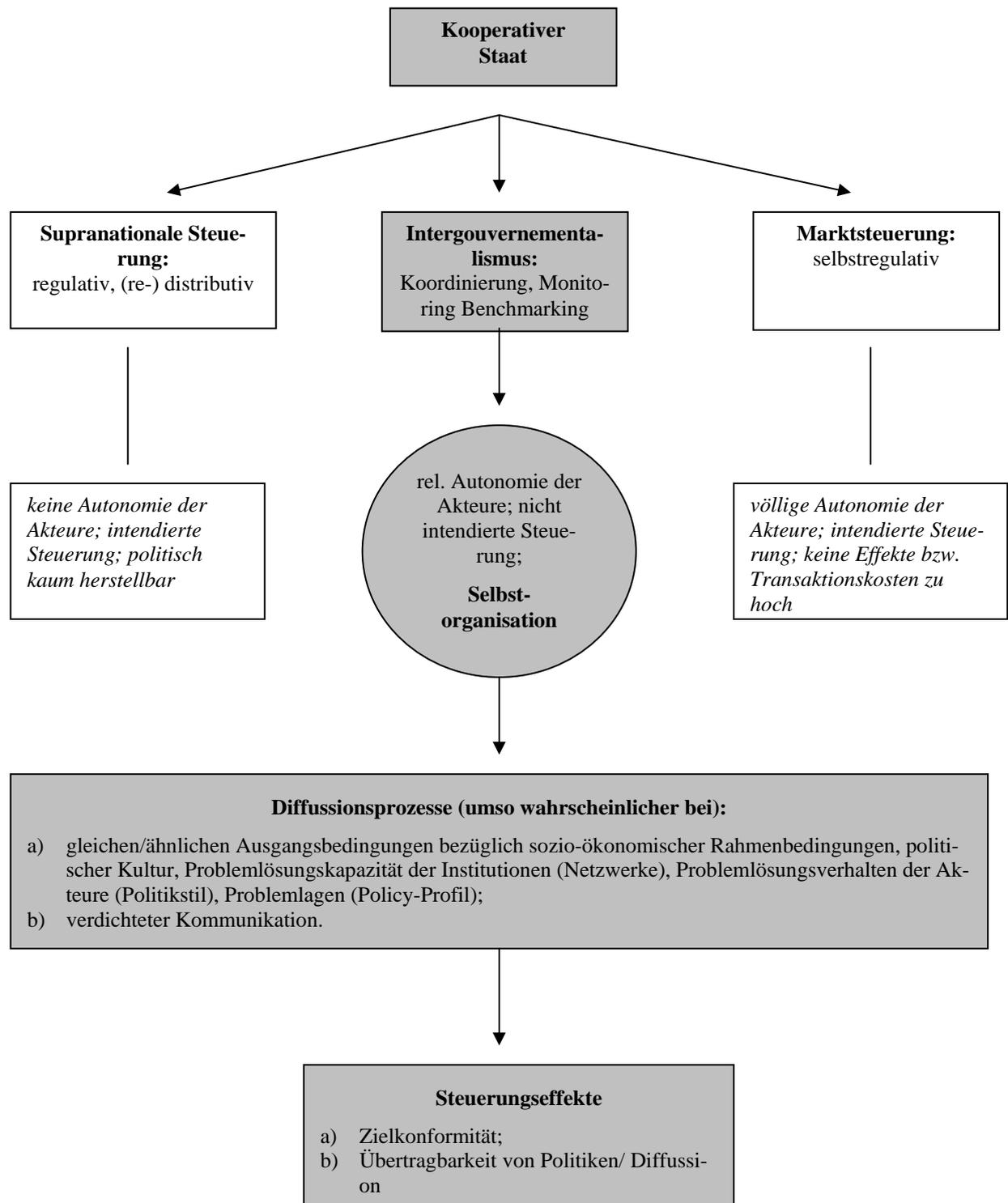
2. Koordinationsbeziehungen können nach Modalitäten der Steuerung differenziert werden. In diesem Fall werden Verhandlungen zwischen den Ebenen auf die Definition von Standards beschränkt, die im dezentralen Wettbewerb um „best practices“ implementiert werden. Dies führt zu einer „vertikalen Differenzierung“ des lose gekoppelten Mehrebenensystems, weil auf den jeweiligen Ebenen unterschiedliche, aber in einem engen Zusammenhang funktionierende Koordinationsmechanismen genutzt werden.

Eine weitere Variante der internen Differenzierung der EU nach Funktionsbereichen und Steuerungsebenen stellt das von Braun (2001) postulierte Steuerungsparadigma vom „kooperativen Staat“ dar. Angesichts der steuerungspolitischen Restriktionen regulativer und distributiver Potentiale und der Evidenz neuer „weicher“ Steuerungsformen im Politikfeld Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik kann konstatiert werden, dass sich die Modelle des „Steuerungsstaates“ des „moderierenden Staates“ und des „minimalen Staates“ über die Konstituierung von Netzwerken, als Resultat der zunehmenden Komplexität staatlichen Handelns (Mayntz 1993), sich in ihrer Interpretation von politischer Steuerung annähern und über eine doppelt indirekte Steuerungsstruktur zu einem neuen steuerungstheoretischen Modell verschmelzen. „Ganz im Sinne des minimalen Staates wird die staatliche Bürokratie abgebaut und der Marktmechanismus als Koordinationsmechanismus auch in der staatlichen Leistungsstruktur eingebaut. Die vor allem vom Modell des moderierenden Staates verlangte gesellschaftliche Selbstorganisation wird respektiert, zum einen in der relativen Autonomie der Netzwerke und der Beteiligung gesellschaftlicher Akteure in den Netzwerken, zum anderen in der Delegation von Leistungen und Aufgaben an quasi- und nicht-staatliche Organisationen. [...] Gemäß dem Steuerungsstaat bleibt der Staat über sein „Nervenzentrum“ aktiv und übernimmt eine orientierende Funktion in der politischen Steuerung.“ (Braun 2001: 126)

In der europäischen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik kommt der Kommission, entsprechend dem Leitbild des „Steuerungsstaates“ die Funktion zu, in dem eng vorgegeben verfassungspolitischen Rahmen dieses Politikfeldes zwischen (re-) Distribution und Regulation (vgl. Roth 1999) die politische Agenda zu gestalten und zwischen den Interessen und Anforderungen der Mitgliedstaaten zu vermitteln. Dem Leitbild des „moderierenden Staates“ entsprechen die Implementationsstrukturen in Form der Territorialen Beschäftigungspakte und im Rahmen der Strukturfondsförderung. Dem Leitbild des minimalen Staates folgen die Verfahren des „Monitoring“ und „Benchmarking“ im Rahmen der koordinierten gemeinschaftli-

chen Beschäftigungsstrategie im Allgemeinen und die territorialen Beschäftigungspakte im Besonderen.

Steuerungsstruktur im Politikfeld Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik (vorläufiges analytisches Schema)



2.2 Politische Steuerung und regionale Selbstorganisation

In der neueren Systemtheorie wird das relative Versagen „klassischer“ Steuerungsinstrumente auf die spezifische Struktur der modernen Gesellschaft zurückgeführt. Diese ist durch eine zunehmende gesellschaftliche Komplexität und Differenzierung gekennzeichnet, die das hierarchisch-kausale Steuerungsverständnis in Frage stellt (vgl. Krafft/ Ulrich 1993: 69ff.). Das politische System kann nicht mehr als zentrale Steuerungsinstanz definiert werden, welches die Teilsysteme der Gesellschaft steuert und koordiniert. Denn die funktionale Differenzierung der Gesellschaft hat zur Folge, dass mittlerweile jedes Teilsystem „eine für die gesamtgesellschaftliche Reproduktion unentbehrliche Teilfunktion wahrnimmt und darin auch durch kein anderes Teilsystem ersetzt werden kann“ (Schimank/ Glagow 1984: 10). Diese haben – nicht zuletzt aus Gründen der Effizienzsteigerung – eine eigene Logik entwickelt, die auf spezifischen Medien und Referenzmustern basiert und eine relativ hohe Autonomie erzeugt (Heinze/ Schmid 1994: 67). Es bilden sich selbstreferentielle Systeme, die allein ihren eigenen Regeln gehorchen und „von außen“ kaum bzw. nur mit ungewissem Ergebnis beeinflusst werden können (Luhmann 1987: 104ff.). Für Scharpf (1991; 1989; Voigt 1993) ist daher die Handlungsfähigkeit des politischen Systems begrenzt, da seine Souveränität weitgehend untermindert ist; erfolgreiche staatliche Steuerung findet somit nicht mehr über Hierarchie statt, sie sind allenfalls in Netzwerken von „transnationalen und innergesellschaftlichen Abhängigkeiten und Verhandlungsbeziehungen“ partiell zu stabilisieren.

Seit dem Anfang der 80er Jahre bemüht man sich daher um neue Konzepte politischer Steuerung, die auf so genannte *Selbstorganisationsansätze* zurückgreifen. Diese sind insbesondere unter dem Begriff der dezentralen Kontextsteuerung entfaltet worden (Luhmann 1989: Willke 1989; Willke 1992). Während Luhmann die Möglichkeiten staatlicher Intervention in den sozioökonomischen Prozess skeptisch beurteilt (vgl. Luhmann 1989), geht Willke von der Notwendigkeit und Möglichkeit politischer Steuerung aus. Aufgrund der komplexen Steuerungsstruktur in staatlich organisierten Politikfeldern schließt er jedoch hierarchische Steuerung aus und setzt auf dezentrale Formen. Durch die Beteiligung der relevanten Akteure an der Formulierung der kontextuellen Parameter sieht er die Voraussetzung dafür, die Selbststeuerung der Teilsysteme auf die Prämissen der Kontextsteuerung auszurichten, also eine „Selbstbindung über Partizipation“ zu erreichen (Willke 1989: 58f.). Der Staat scheint so allenfalls noch als „local hero“ (Willke 1992) über eine gewisse Steuerungskapazität zu verfügen.

Die Etablierung regionaler Selbstorganisationskonzepte in der Europäischen Union wird vor allem mit dem Begriff und der Methode der „*offenen Koordinierung*“ verbunden (vgl. dazu Port/ Pochet 2001). Folgende Aspekte scheinen für diese Steuerungsstrategie zentral zu sein (vgl. Tömmel 2000: 176; Huget 2002: 10f.):

1. Politische Konzepte der Europäischen Kommission beruhen auf einem Minimum an Zielsetzungen und inhaltlichen Vorgaben. Als „Leitlinien“ verfügen sie allerdings durchaus über definitorische und diskursive Macht in Politikprozessen.
2. Auf den Einsatz regulativer und (re-) distributiver Steuerungsinstrumente wird weitgehend verzichtet. Gesellschaftliche Selbstorganisation ersetzt hierarchische Steuerungsmechanismen, letztlich aber auch fehlende Entscheidungskompetenzen der Kommission. Diese sichert sich als Koordinatorin, Moderatorin oder auch nur als Supervisor der dezentralen Politikprozesse entscheidenden Einfluss.
3. Durch die Dezentralisierung von Gestaltungs- und Entscheidungsressourcen verschmelzen Politikformulierung und Implementation zunehmend. Die konkrete Ziel- und Mitteldefinition wird jenseits der Rahmenvorgaben an untere Politikebenen und Akteure vor Ort delegiert.
4. Es werden Verfahren und Institutionen der Koordination eingesetzt bzw. über die Interaktion zwischen allen beteiligten Akteuren entwickelt, die vielfältige Formen der horizontalen und vertikalen Kooperation und Vernetzung stimulieren. Ein kooperativer, auf Konsens und Problemlösung ausgerichteter Politikstil dominiert.
5. Die Durchsetzung der anvisierten Politikstrategien erfolgt schließlich auf der Grundlage indirekter und weicher Steuerungsinstrumente, wie Monitoring, Diffusion und Policy-Learning. Dadurch sollen „Policy-Transfer“ und Mainstreaming stimuliert und institutionelle Anpassungsprozesse zwischen den Mitgliedstaaten in der europäischen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik gefördert werden.

Nach Scharpf (2002) kann man die „offene Koordination“ zwischen dem Modus der Politikverflechtung und der wechselseitigen Anpassung („geschlossene Koordinierung“) einordnen. „Sie entspricht der wechselseitigen Anpassung insofern, als die Regelungskompetenzen vollständig auf der nationalen Ebene verbleiben und weiterhin von den nationalen Regierungen gegenüber ihren Wählern verantwortet werden müssen. [...] Gleichzeitig können die nationalen Entscheidungen aber nicht länger je für sich getroffen werden. Indem sie die Förderung zusätzlicher Beschäftigung zu einer „Angelegenheit gemeinsamen Interesses“ erklärten, ha-

ben die Regierungen die Verpflichtung akzeptiert, ihre darauf gerichteten Maßnahmen innerhalb des Rates zu koordinieren“ (Scharpf 2002: 86).

Die „offene Koordination“ stellt für Scharpf (2002: 87), aufgrund der Flexibilität des Steuerungsinstrumentes, eine wichtige Ergänzung der bisherigen Modalitäten europäischer Politik dar. Seiner Meinung nach könnte die „offene Koordinierung“ sich zu einer wichtigen Reaktion auf die Anpassungszwänge entwickeln, denen die europäischen Wohlfahrtsstaaten durch die ökonomische Integration ausgesetzt sind.

Regionale Selbstorganisation („offene Koordinierung“) stützt sich auf die *Prinzipien* Regionalisierung, Prozeduralisierung und Kontextualisierung.

Unter *Regionalisierung* ist die wachsende Bereitschaft und Fähigkeit regionaler Akteure zur gemeinsamen Problemlösung und/ oder externer Interessenvertretung zu verstehen (Kohler-Koch 1998b: 17). Die Konstituierung regionaler Policy-Netzwerke bezieht sich dabei sowohl auf die Zusammenführung öffentlicher und privater Akteure, als auch auf die Verflechtung unterschiedlicher Kompetenzbereiche in horizontaler und vertikaler Perspektive. Aus systemtheoretischer Sicht geht es darum, die verschiedenen gesellschaftlichen Teilsysteme aus ihrer Selbstbezogenheit herauszuführen und Lernprozesse in Gang zu setzen, die es den einzelnen Teilsystemen erlaubt, mit ihren jeweiligen Möglichkeiten und Ressourcen zur Gesamtentwicklung der Region beizutragen. In diesem Prozess bleibt die spezifische Selektivität der Teilsysteme erhalten (Krafft/ Ulrich 1993: 73). Auf diese Weise hofft man, die Steuerungsprobleme, die ein so hoch ausdifferenziertes und komplexes Entscheidungssystem wie die EU zwangsläufig aufweist, besser bewältigen zu können. Regionalisierung setzt voraus, dass die beteiligten Akteure die Region als räumlichen Bezugspunkt ihrer Aktivitäten wahrnehmen und anerkennen. Damit richtet sich die Aufmerksamkeit mehr auf diejenigen Akteure, die die politischen Konzepte der Kommission umsetzen als auf diejenigen, die die Entscheidung darüber treffen, sie aufzulegen (Bottom-Up-Perspektive).

Der Begriff *Prozeduralisierung* bezieht sich auf die Einbindung und Konzertierung verbandlicher Akteure in die Politik und ihre Teilhabe an der Formulierung und Umsetzung politischer Entscheidungen. Diese sind nicht nur auf die zentralstaatliche Ebene und das Verhältnis von Staat und Sozialpartnern (Kapital und Arbeit) beschränkt, sondern auch auf regionaler Ebene gibt es korporatistische bzw. neokorporatistische Ansätze, die dezentrale Akteure (öffentliche und private) zu größeren Verhandlungssystemen zusammenführen (vgl. dazu Hein-

ze/ Schmid 1994; Schmid 1998). Charakteristisch für diesen Mesokorporatismus - in Folge der funktionalen Differenzierung der Gesellschaft - ist eine Mischung von staatlicher Steuerung und regionaler Selbstorganisation. Heinze/ Voelzkow (1991: 199ff.) sprechen in diesem Zusammenhang von einem „inszenierten Korporatismus“ bei dem - in unserem Fall - die Europäische Union die Rolle des Moderators übernimmt und durch prozedurale Steuerung das synergetische Potential der sich auf freiwilliger Basis organisierten territorialen Beschäftigungspakte fördert. Auf diese Art und Weise werden gesellschaftliche Interessen in die europäische Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik eingebunden und damit deren Kompetenz genutzt. Zudem zielt man auf eine stärkere Förderung interregionaler Kooperation, um damit die Folgeprobleme sektoral und horizontal fragmentierter Politik abbauen zu können. Damit wird ein Weg beschritten, der ansatzweise als Organisation kollektiver Lernprozesse gekennzeichnet werden kann. Jedoch setzt eine korporatistische Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik auf der Mesoebene ein Mindestmaß an Autonomie und ein erfolgreiches Management der interorganisatorischen Beziehungen zur Mikro- und zur Makroebene voraus (vgl. Heinze/ Schmid 1994).

Kontextualisierung schließlich zielt auf die inhaltliche Konfiguration der (vorgegebenen und/ oder gewählten) Bedingungen und Kriterien regionaler Selbstorganisation ab und ist eng mit den Begriffen Regionalisierung und Prozeduralisierung verbunden. Die Kontextbedingungen politischer Steuerung werden einerseits durch die Struktur regionaler Netzwerke und ihre Verflechtung mit dem politisch-administrativen System vorgegeben; andererseits werden sie vom Problemlösungsverhalten der regionalen Akteure bestimmt. Entscheidend ist, inwieweit es den Akteuren unter den Bedingungen regionaler Selbstorganisation gelingt Handlungsspielräume für eine „autonome“ politische Steuerung zu eröffnen, Erfordernisse des regionalen Strukturwandels und der Arbeitsmarktpolitik mit zielkonformen Entscheidungen und Implementationsstrukturen zu verbinden.

Schließlich sind für das Konzept der regionalen Selbstorganisation die Initialisierung und der Aufbau von Wissensnetzwerken evident, welche unter den Bedingungen der zunehmenden politischen Verflechtung im Mehrebenensystem der EU einen Austausch von Ideen und Wissen fördert und „Policy-Lernen“ als neue legitime Form politischer Steuerung initiiert. Benchmarking und Monitoring werden dabei begriffen als Teile eines paradigmatischen Wandlungsprozesses, „der sowohl kognitive als auch normative Züge trägt. Nicht Neutralität sondern Neutralisierung lautet das Prinzip des Leistungsvergleichs.“ (Strasheim 2000: 6).

Benchmarking beruht auf expliziten Wissensbeständen und hat vor allem auch international eine rasche Verbreitung gefunden, weil es die Idee dekontextualisierter und universalisierter Bewertungsmaßstäbe über unterschiedliche Funktionsbereiche hinweg verfolgt (Strassheim 2001). Diffusionsinstrumente dieser Art (kompetitiv, dekontextualisiert, quantifiziert) und dieser epistemischen Orientierung (Kombination rein expliziten Wissens) erzeugen eine relativ hohe Aufmerksamkeit bei den beteiligten Akteuren und scheinen rasch adaptierbar zu sein (Strassheim 2002: 22f.). Die Diffusionsforschung als schwächere Version des „Policy-Lernens“ impliziert dabei generell, dass durch Adaption Angleichungsprozesse stattfinden, die langfristig die Varianz zwischen Ländern in einem Politikfeld senken (vgl. J. Schmid 1990: 24ff. und 194ff.; Kern 1999) und Innovation befördern. Damit schließt die regionale Diffusionsforschung letztlich langfristig Divergenzen in einem enger gefassten Politikbereich aus und postuliert zunehmend Konvergenzprozesse, die exogene Ursachen (Interaktion und Interpenetration auf horizontaler Ebene) haben (Blancke/ Schmid 1999).

3. Territoriale Beschäftigungspakte als steuerungspolitisches Instrument

3.1 Regionale/ lokale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik im Mehrebenensystem

Die regionale/ lokale Ausrichtung der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik (vgl. dazu u.a. Hild 1997; Freidinger/ Schulze-Böing 1995a; Heinelt 1993) in der Europäischen Union hat seit Ende der achtziger Jahre eine wachsende politische und wissenschaftliche Aufmerksamkeit auf sich gezogen. Verantwortlich dafür sind folgende integrationspolitische Entwicklungen:

- Durch die beträchtliche Aufstockung der Strukturfondsmittel im Verlaufe der neunziger Jahre, die dezidierte Verknüpfung regionalpolitischer mit arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Bezügen sowie die bewusste Einbindung regionaler und lokaler Akteure in die Implementation durch das Partnerschaftsprinzip kam es zur Herausbildung eines Mehrebenensystems im Kontext der Strukturfondsförderung (vgl. dazu u.a. Oehlke 2000; Jakoby 1999; Lang/ Reissert 1999; Lang/ Naschold/ Reissert 1998; Heinelt 1996; Staeck 1996)
- Auf der Grundlage des Maastrichter Vertrags von 1992 wurde 1994 der *Ausschuss der Regionen (AdR)* eingerichtet und damit den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften in der EU die Möglichkeit gegeben, ihre Interessen eigenständig und unmittelbar zu artikulieren und in den politischen Prozess einzubringen (vgl. dazu u.a. Knodt 1996; Hrbek/ Weyand 1995; Kalbfleisch-Kottsieper 1994).
- 1997 wurde mit dem Konzept „regionale und lokale Beschäftigungsbündnisse“ eine Politikstrategie zur regionalen bzw. lokalen Beschäftigungsförderung sowie der regionalen und lokalen Eigeninitiative zwischen sozialen, wirtschaftlichen Gruppen und der öffentlichen Verwaltung durch die Bündelung der gesellschaftlichen Kräfte in den Regionen ins Leben gerufen (vgl. dazu Guth 1997; Boulin/ Meulders 1998; Gerlach/ Ziegler 2000; Ziegler 1997, 2000).

Neben der politischen Focusierung von lokalen Handlungsanforderungen im Bereich der europäischen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik erfolgte im Laufe der neunziger Jahre auch in der wissenschaftlichen Debatte eine entsprechende Veränderung der Forschungsperspektive.

Die Charakterisierung der europäischen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik als ein Mehrebenenphänomen (Roth/ Schmid 2000b) impliziert dabei die Fragestellung nach dem Handlungsspielraum des „Sozialstaats von unten“ (vgl. Wollmann 1986), insbesondere auch angesichts des begrenzten Steuerungspotentials der Europäischen Union in diesem Politikfeld auf suprastaatlicher Ebene. In diesem Zusammenhang wird die Relevanz lokaler Implementationsbedingungen und –strategien von regionalen und lokalen Arbeitsmarktprogrammen bzw. –instrumenten im Rahmen der europäischen Strukturfondsförderung herausgestellt. Angesichts der für entsprechende Aktivitäten in den Mitgliedstaaten bereitgestellten beträchtlichen Finanzmittel stellt sich damit die Frage, von welchen Akteuren eine möglichst effiziente und problemangemessene örtliche Umsetzung von Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik abhängt. Dabei rücken nicht zuletzt die Kommunen ins Blickfeld (Bache 1999; Volz/ Mayrhofer 1999; Heinelt 1993: 451).

In der Konzeptualisierung von lokaler Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik wird den Kommunen ein teilweise noch wenig genutztes Potential zur Förderung von Beschäftigung attestiert. Zum einen zwingt ihre Situation als „unterste Ebene von Staatlichkeit“ zum Auffinden neuer Wege der Begrenzung der Ausgabedynamik bei der Sozialhilfe und zur konkreten Hilfe für die betroffenen Menschen. Zum anderen aber bestehen auf kommunaler Ebene – zumindest potentiell – eine Fülle von Möglichkeiten der Bündelung von Ressourcen und politischer Initiativen aus verschiedenen Feldern wie Stadtplanung, Wirtschaftsförderung, Umweltpolitik und Sozialpolitik, die mit der Beschäftigungspolitik koordiniert und auf Beschäftigungsziele ausgerichtet werden können (Evers 1998: 16). Für die in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik – nicht zuletzt von der Europäischen Union – immer wieder angemahnte partnerschaftliche Koordinierung von Akteuren und Teilpolitiken bietet sich die kommunale Ebene insofern in besonderem Maße an.

Die Akzentuierung der Förderpolitik auf lokale bzw. regionale Beschäftigungsmaßnahmen wird in einer Mitteilung der Kommission unter dem Titel „*Die Beschäftigung fördern – Eine lokale Dimension für die europäische Beschäftigungsstrategie*“ vom 7.4.2000 deutlich formuliert. Danach sind die Möglichkeiten zur Beschäftigungsentwicklung auf örtlicher Ebene in den letzten Jahren immer stärker ins Bewusstsein gerückt und im europäischen Kontext zahlreiche Methoden und Instrumente zur Unterstützung der Beschäftigungsförderung vor Ort entwickelt worden, bei denen den lokalen Beschäftigungspakten eine zentrale Bedeutung zukommt (vgl. Ziegler 2000: 430).

Lokale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik ist eine nur Ressort übergreifend und interdisziplinär zu lösende Aufgabe. Sie tangiert nahezu sämtliche kommunalpolitischen Handlungsfelder von der Wirtschaftsförderung über den Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente bis hin zur Arbeit mit sozial- und arbeitsmarktpolitischen Problemgruppen. Auch die lokale Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsanalyse und die Stadt- und Sozialplanung sind Aufgabenbereiche, zu denen die Arbeitsmarktpolitik eigene Beiträge zu leisten vermag und von denen sie selbst profitieren kann. Lokale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik ist somit auch eine komplexe Managementaufgabe, die hohe soziale und fachliche Kompetenzen erfordert. Sie stellt damit in gewisser Weise auch eine Herausforderung für die kommunale Verwaltungsorganisation dar (Freidinger/ Schulze-Böing 1995b: 18). In diesem Sinne können die territorialen Beschäftigungspakte als ein adäquates dezentrales und kontextabhängiges Kooperationsnetzwerk lokaler Akteure angesehen werden, in dem kommunalpolitische Handlungszusammenhänge und Strukturen auf ihre Beschäftigungswirksamkeit überprüft werden und die Maßnahmen sowie Instrumente der lokalen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik durch Monitoring und Lernprozesse effizienter gestaltet werden.

3.2 Territoriale Beschäftigungspakte als Instrument regionaler Selbstorganisation

Nach der zunehmenden Festigung des Politikfeldes³ und in Reaktion auf die bereits ausgeführten steuerungspolitischen Restriktionen sowie integrationspolitischen Entwicklungen denen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik im europäischen Mehrebenensystem unterworfen ist, hat sich mit den territorialen Beschäftigungspakten ein neuer konzeptioneller Ansatz regionaler Selbstorganisation herausgebildet. Territoriale Beschäftigungspakte bezeichnen ein

³ Der gemeinschaftliche „acquis communautaire“ und konkrete Zielvorstellungen europäischer Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik gründen sich im wesentlichen auf: die primärrechtlichen Normierungen im Beschäftigungskapitel des Vertrages von Amsterdam; das Weißbuch „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ vom Dezember 1993; den Beschlüssen des „Beschäftigungsgipfels“ der Staats- und Regierungschefs der EU in Essen im Jahr 1994; dem EU-Gipfel von Luxemburg im Jahre 1997, wo ein Verfahren etabliert worden ist, das eine Koordination der nationalen Beschäftigungspolitiken erlaubt (europäische Beschäftigungsstrategie); und schließlich dem Kölner Gipfel im Jahre 1999, auf dem der „Europäische Beschäftigungspakt“ verabredet worden ist. Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik wird im Vertragswerk nicht als ein eng definiertes, ordnungspolitisches Konzept, sondern als ein Bündel von Maßnahmen verstanden, das – nach Auffassung der relevanten Akteure – der Erweiterung des Angebots an guten und sicheren Arbeitsplätzen bzw. der aktiven Förderung von arbeitsschaffenden Maßnahmen dient. Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik muss darüber hinaus den rechtlichen und institutionellen Rahmen berücksichtigen, in dem die EU aktiv werden kann (Deppe 1996: 14). Die Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus (Art. 2 EUV, Art. 2 EGV) wird im europäischen Vertragswerk als zentrale Aufgabe der EU definiert. Des Weiteren eröffnet Art. 118 EGV den Mitgliedstaaten die Möglichkeit der Koordinierung ihrer Beschäftigungspolitiken. Entsprechend diesen Zielbestimmungen enthält der EGV seit Amsterdam einen neuen Titel VIII zur Beschäftigungspolitik (Art. 125-130 EGV). Art. 123 EGV schließlich definiert den Europäischen Sozialfonds als finanzpolitisches Instrument, welches helfen soll die Beschäftigungsmöglichkeiten im Binnenmarkt zu verbessern (vgl. dazu Roth 1998).

regionales bzw. lokales Netzwerk für Entwicklung und Beschäftigung, in denen öffentliche und private Akteure zusammenarbeiten, um die arbeitsmarktpolitischen Effekte der strukturellen Interventionen zu verbessern sowie ein dezentrales und kontextuales Steuerungsinstrument zur Implementation der europäischen Beschäftigungsstrategie zu erproben und gegebenenfalls zu verankern (vgl. Guth 1997, Besse/ Guth 2000: 53). Die Definition Territorialer Beschäftigungspakte ergibt sich einerseits aus der Abgrenzung zu Bündnissen für Arbeit auf der Bundes- und Landesebene sowie deren spezifischen Arbeitsaufgaben und Mitteln und andererseits aus der Abgrenzung zu lokalen Beschäftigungsinitiativen und Private Public Partnerships (vgl. *Schaubild*).

	Bündnisse für Arbeit	Territoriale Beschäftigungspakte	Private Public Partnerships	Lokale Beschäftigungsinitiativen.
Initiierung	Regierung Bund, Land	EU	Teilnehmer	Kommune/ Land
Ziele	pol. und tarifliche RB ändern	regionales/ lokales Entwicklungsmodell	Durchsetzung einer Initiative zur öffentlichen Versorgung	Übergänge in andere u. neue Beschäftigung
Focus	Bund, Land	Region, Kommune	Region, Projekt	Beschäftigte, Unternehmen
Mittel	tarifliche und rechtliche	Maßnahmen und Projekte, Koordination	Gesellschaften, Finanzierungsbeiträge	Übergangsgesellschaften
Interessen	Langfristige, allgemeine	Langfristige, allgemeine	mittelfristige, allgemeine und egoistische	kurzfristige, allgemeine und egoistische
Ansatz	top-down	bottom-up		
Akteure	Regierung, Verbände	Politik, Administration, Verbände, div. Träger, Private Public Partnerships	Politik, Administration, Unternehmen	Politik, Administration, Unternehmen

Vertragliche Grundlage für die territorialen Beschäftigungspakte ist der Art. 129 EGV.

- Wirtschaftspolitisch scheinen sie eine Reaktion auf die Deregulierung und Flexibilisierung der Arbeitsmärkte zu sein.
- Arbeitspolitisch sollen sie nach dem Ende der Normalarbeitszeitverhältnisse neue, auch informelle Beschäftigungsformen und –möglichkeiten jenseits des ersten Arbeitsmarktes eröffnen.
- Gesellschaftspolitisch sind sie ein Versuch, dem Problem der sozialen Exklusion präventiv und dezentral vorzubeugen sowie der Europäischen Union mehr soziale Legitimation zu geben.

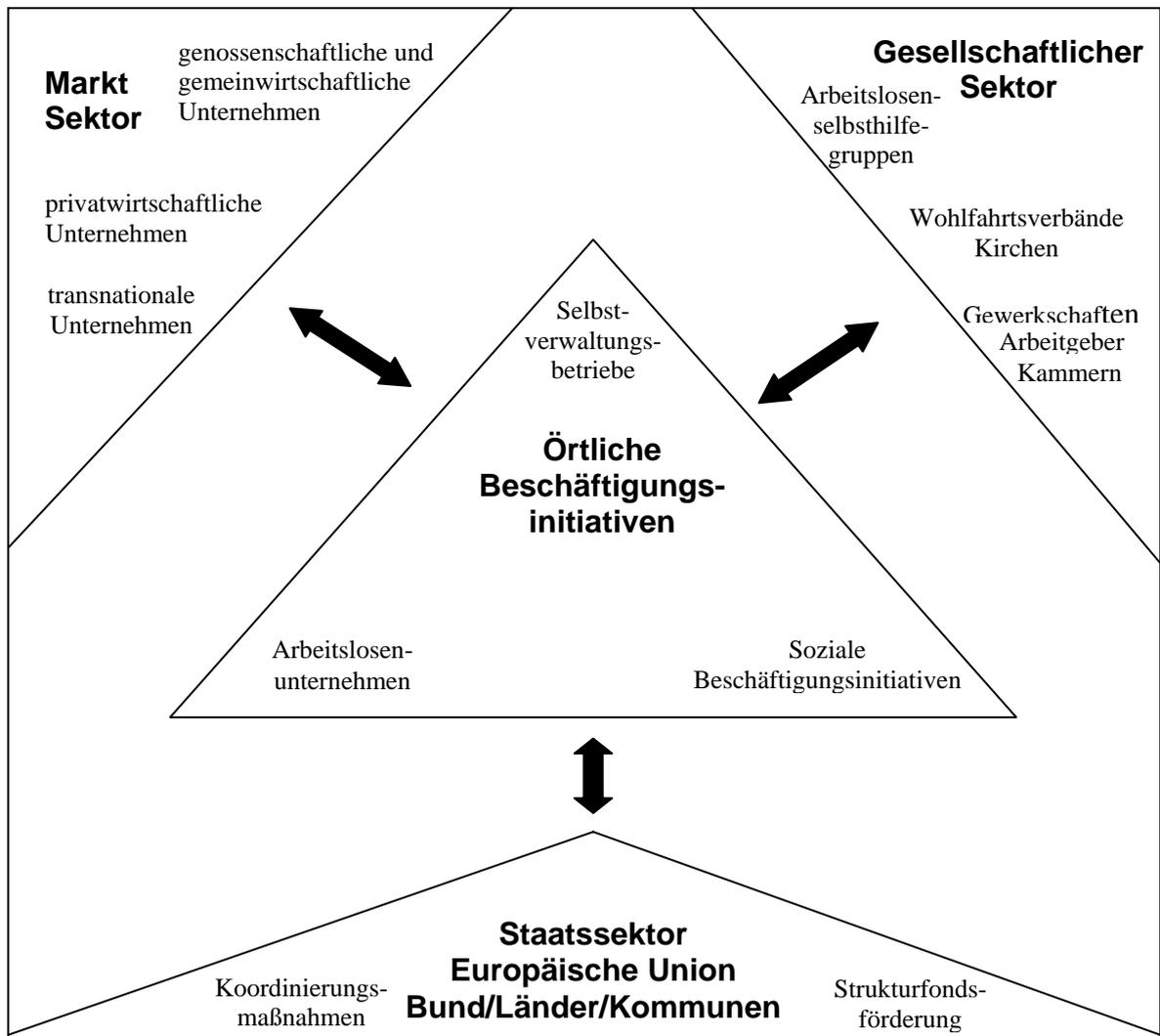
- Integrationspolitisch sind sie eine Antwort auf das Subsidiaritätsprinzip und die Aufwertung der Regionen durch die letzten beiden Reformen des EU-Vertrags
- Steuerungsstrategisch gesehen eröffnen sich durch diese neue Handlungsspielräume für die Kommission in der Europäischen Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik.

Im Zeitraum von 1997 bis 2001 wurden von der Europäischen Kommission 89 territoriale Beschäftigungspakte gefördert. Sie befinden sich überwiegend in Gebieten mit hoher Arbeitslosigkeit und erfassen ca. 36 Millionen Einwohner, d.h. etwa 10% der Bevölkerung der EU. Gefördert wurden die Pakte als Anschubfinanzierung für die Gründung aus Mitteln der technischen Hilfe in Höhe von 200.000 Euro pro Pakt. Die gemeinsam in den territorialen Beschäftigungspakten entwickelten Maßnahmen wurden dagegen aus den Strukturfondsmitteln, unter Beteiligung der europäischen Regional- und Sozialfonds, sowie aus öffentlichen, lokalen und privaten Mitteln auf mitgliedstaatlicher Ebene bestritten. Zusätzliche Unterstützung konnte über die Europäische Investitionsbank oder den Europäischen Investitionsfonds beantragt werden.

Im Zentrum der territorialen Beschäftigungspakte stehen eine integrierte Strategie zur regionalen bzw. lokalen Beschäftigungsförderung sowie die Förderung der lokalen und regionalen Eigeninitiative zwischen sozialen, wirtschaftlichen Gruppen und der öffentlichen Verwaltung⁴ (vgl. *Schaubild*). Man könnte auch von einer selbstregulativen Strategie sprechen, da es darum geht, die Akteure vor Ort – staatliche Institutionen und gesellschaftliche Gruppen – an einen „runden Tisch“ zu bringen. Auf die klassischen Steuerungsinstrumente Geld und Recht wird hier weitgehend verzichtet und auch die Zielvorgaben sind nur vage gehalten. Stattdessen wird auf „Benchmarking“ und „Policy Learning“ gesetzt, also auf den stillen Zwang des guten Beispiels (Tidow 1999, Cox/Schmid 1999).

⁴ Territoriale Beschäftigungspakte unterscheiden sich also von „herkömmlichen“ regionalen/ lokalen Beschäftigungsinitiativen. Diese werden definiert als kleine Organisationen, die Arbeitsplätze schaffen oder erhalten, ohne damit private Gewinninteressen zu verfolgen. Sie entstehen aus der Kooperation wirtschaftlicher und sozialer Gruppen sowie der öffentlichen Verwaltung auf der Ebene des Stadtteils, der Kommune und der Region (Beywl 1986: 21).

Schaubild: Territoriale Beschäftigungspakte im Felde staatlicher, marktlicher und informeller Träger (Quelle: Roth 1999: 229)



Es geht insbesondere darum, den Austausch von Erfahrungen, vorbildlichen Erfahrungen und Kenntnissen zu intensivieren. Dabei will man sich auf experimentelle Erfahrungen stützen, die von speziellem Interesse sein könnten, um neue Methoden der Arbeitsplatzbeschaffung in der EU zu finden. Auch deshalb weil die Kommission in den territorialen Beschäftigungspakten einen geeigneten institutionellen Rahmen sieht, um die anvisierten innovativen arbeitsmarktpolitischen Projekte im Rahmen der europäischen Beschäftigungsstrategie zu fördern. Die Priorität liegt hierbei auf der Beschäftigungspolitik der Unternehmen, aktiven politischen Maßnahmen zur Arbeitsmarktverwaltung und der Entwicklung des lokalen Arbeitsmarktes.

Die territorialen Beschäftigungspakte stützen sich auf vier Pfeiler, die u.a. aus der theoretisch geführten Diskussion zur politischen Steuerung und regionaler Selbstorganisation abgeleitet werden können. Charakteristisch für die Pakte als steuerungspolitisches Instrument ist neben dem (1) Bottom-up-Ansatz, die (2) regionale/ lokale Partnerschaft, (3) der Innovationscharakter von Maßnahmen und der (4) integrierte Politikansatz.

(1) Bottom-up-Ansatz

Ein wesentliches Merkmal von Selbstorganisationskonzepten ist der dezentrale Ansatz politischer Steuerung. Dementsprechend kommt die Paktinitiative aus der Region/ Kommune. Die territorialen Beschäftigungspakte versuchen eine Verbesserung der Anreizstrukturen für eine aktive Arbeitsmarktpolitik vor Ort sowie eine optimale Anpassung des Humankapitals an die jeweiligen regionalen Problemlagen und endogenen Entwicklungspotentiale zu schaffen. Dies erfolgt erstens über eine Problemanalyse des regionalen/ lokalen Arbeitsmarktes und der Beschäftigungsstruktur der Erwerbsfähigen vor Ort, zweitens durch die Erarbeitung eines auf die regionalen/ lokalen Bedürfnisse gerichteten beschäftigungswirksamen Aktionsprogramms, und drittens durch die Initiierung konkreter Maßnahmen und Schritte zur Belebung des regionalen/ lokalen Arbeitsmarktes.

(2) Regionale/ lokale Partnerschaft

Eine weitere wichtige Voraussetzung für den Steuerungserfolg territorialer Beschäftigungspakte ist die Einbindung aller relevanter Akteure in eine regionale/ lokale Partnerschaft. Ziel muss es sein, über ein adäquates Problemlösungsverhalten der Akteure die Problemlösungskapazität des dezentralen Policy-Netzwerkes zu maximieren. Zu diesem Zweck sollen alle Akteure an der Paktinitiative beteiligt werden, die durch ihre Institution und Kompetenz eine enge Verbindung zu regionalen Arbeitsmarkt haben, sowie die regionale Eigeninitiative zwischen sozialen und wirtschaftlichen Gruppen sowie der öffentlichen Verwaltung gefördert werden. Dies erfordert nicht nur eine Koordinierung zwischen ihnen, sondern auch zwischen unterschiedlichen Institutionen, die über die regionale/lokale Ebene hinausreichen. Relevante Akteure und Institutionen sind die:

- politisch-administrativen Akteure in den Mitgliedsstaaten, insbesondere auf regionaler/ lokaler Ebene;
- Privatwirtschaft (große/ kleine Unternehmen);
- Begleitausschüsse für Strukturfondsinterventionen der EU;

- Regionale Entwicklungspartnerschaften;
- Sozialpartner;
- Bürgerinitiativen;
- Handelskammern;
- Bildungsträger;
- Forschungsinstitute;
- Technologiezentren.

(3) *Innovationscharakter von Maßnahmen*

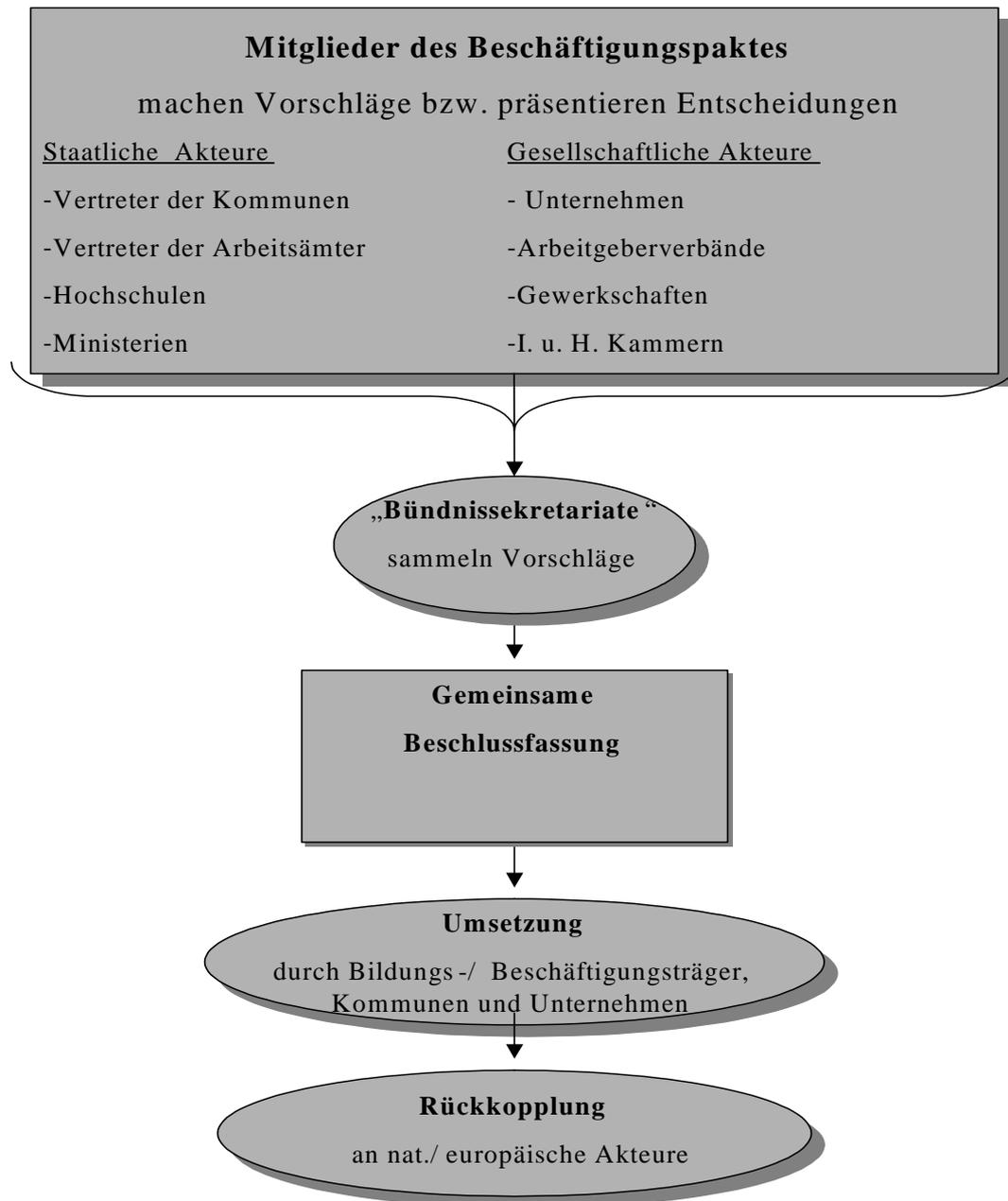
Neben dem Bottom-up-Ansatz und der regionalen/ lokalen Partnerschaft stellt der Innovationscharakter von Maßnahmen ein weiterer wichtiger Pfeiler Territorialer Beschäftigungspakte dar. Bei der Erarbeitung eines regionalen/ lokalen Aktionsprogramms können die Akteure vor Ort eigene Ideen und Konzepte einbringen. Mehr noch, die EU verlangt explizit eine innovative Programmgestaltung, die strukturpolitische und präventive Aspekte, Qualifizierungsanteile etc. in der Arbeitsmarktpolitik berücksichtigt. Folglich stellt sich die Frage, wo denn jene Innovationspotentiale liegen, die die aktive Arbeitsmarktpolitik optimieren können (vgl. im folgendem Schmid/ Blancke 2001: 105ff.)? Zu berücksichtigen dabei sind insbesondere folgende Kriterien:

- *Marktnähe*: Zu den größten Problemen für die Effektivität der aktiven Arbeitsmarktpolitik zählen die mangelnde Betriebs- und Marktnähe von Maßnahmen. Dabei scheint es äußerst notwendig, die Arbeitslosen möglichst nahe am Markt und nahe an den Bedürfnissen der Betriebe zu qualifizieren und zu beschäftigen, um ihnen Praxiserfahrung unter wettbewerblichen Bedingungen zu vermitteln.
- *Verzahnung von Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik (positive trade offs mit anderen Politikfeldern)*: Die Abstimmung von Qualifizierungsmaßnahmen mit den wirtschaftlichen Strukturen legen eine enge Verknüpfung der Arbeitsmarktpolitik mit anderen Politikfeldern, vornehmlich der regionalen Wirtschafts- und Strukturpolitik nahe. Die Verknüpfung der verschiedenen Politikfelder sollte über Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen, die nahe an der Privatwirtschaft orientiert sind und deren Aktivitäten flankieren erfolgen.
- *Integration von Qualifizierung und Beschäftigung*: Eine sorgfältige Beratung der einzelnen Arbeitslosen, welche ihre spezifischen Stärken und Probleme erfasst (Screening) und eine

auf dieser Basis vorgenommene Abstimmung verschiedener Maßnahmen (angefangen bei der Beratung über die Qualifizierung bis hin zur Beschäftigungserprobung, Beschäftigung und sozialpädagogischen Begleitung) (Targeting) ist zwar kostenträchtiger als einfache Beschäftigungs- oder Qualifizierungsmaßnahmen, kann aber besser gewährleisten, dass die Maßnahmen individuell auf die spezifischen Problemlagen der Teilnehmer zugeschnitten werden, was ihre Erfolgsaussichten deutlich erhöht und die Gefahr von Fehlallokationen senkt. In diesem Zusammenhang wird auch die stärkere Integration von Beschäftigung und Qualifizierung in Projekten, bei denen sich Phasen praktischer Arbeit und solche der Qualifizierung abwechseln, angemaht. Von der Verbindung von Arbeit und Fortbildung (z.B. in Beschäftigungsprojekten) wird sich eine stärkere Nähe zur beruflichen Praxis und damit bessere Vermittlungschancen der Maßnahmeteilnehmer auf dem ersten Arbeitsmarkt erhofft.

- *Prävention:* Angesichts der größten Herausforderung der aktiven Arbeitsmarktpolitik – dem Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit – sind im präventiven Bereich Maßnahmen gefordert, die einsetzen, lange bevor die Arbeitslosen in die Langzeitarbeitslosigkeit fallen. Maßnahmen zum „Screening“ und eventuell zur Weiterbildung und Umschulung der Arbeitslosen müssen entsprechend rechtzeitig ergriffen werden.
- *Zielgruppen:* Einige Personengruppen des Arbeitsmarktes kommen aufgrund spezifischer nationaler Förderbedingungen nicht in den Genuss arbeitsmarktpolitischer Leistungen der Arbeitsmarktverwaltung. Vor allem die Kommunen leiden unter zunehmenden (Kosten-) Druck, hier aktiv zu werden und Beschäftigungs- und Qualifizierungsmöglichkeiten für diese Personengruppen bereitstellen zu müssen. Insoweit wäre auch zu prüfen, ob diese spezifischen Zielgruppen durch die Aktionsprogramme Territorialer Beschäftigungspakte angesprochen werden.
- *Institutionelle Flankierung/ Infrastruktur:* Innovative arbeitsmarktpolitische Strategien, insbesondere zur Verknüpfung von Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik, verlangen ein hohes Maß an Koordination zwischen den Akteuren und einen entsprechenden institutionellen Überbau. Privatwirtschaftliche oder öffentliche Gesellschaften können sowohl mit der Konzipierung als auch mit der Koordination und Durchführung von Maßnahmen betraut sein. Sie halten systematisch den Kontakt zur regionalen Wirtschaft, den Handelskammern, Gewerkschaften, aber auch einzelnen Arbeitgebern. Die Kommunikations- und Koordinations-

leistungen, die damit erbracht werden können, unterstützen – zumindest im Anspruch – eine effektive Verknüpfung von Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik (vgl. *Schaubild*).



Eigene Darstellung

(4) Integrierter Politikansatz

Im Mittelpunkt der territorialen Beschäftigungspakte steht ein integrierter Politikansatz, bei dem einerseits arbeitsmarkt-, struktur- bzw. branchen- sowie sozialpolitische Maßnahmen koordiniert werden⁵, andererseits die regionale/ lokale Politik ganz allgemein nachhaltig auf Beschäftigungsförderung ausgerichtet wird⁶. Beschäftigungspolitik ist in diesem Sinne als „Bestandteil“ anderer Teilpolitiken anzusehen, die selbst wiederum in die Beschäftigungspolitik integriert werden müssen (Gerlach/ Ziegler 2000: 432).

Bislang nehmen die „Territorialen Beschäftigungspakte“ im Rahmen der EU-Programme eine Zwitterstellung ein. Einerseits kann es als weiteres additives Element der europäischen Struktur fondsförderung angesehen werden. Andererseits spiegelt das dahinter stehende Konzept die Absicht der EU wider generell die Struktur fonds viel stärker als bisher zur Schaffung von Arbeitsplätzen einzusetzen. Die in hohem Maße wachstums- und beschäftigungspolitisch orientierte Programmatik des Konzepts Territoriale Beschäftigungspakte hat damit als konzeptioneller Bezugspunkt Bedeutung für die Perspektivgebung der EU-Politik insgesamt. Die vier für die Architektur des Konzeptes und des darauf aufbauenden Programms territorialer Beschäftigungspakte tragenden *vier Eckpunkte* lassen sich kurz wie folgt zusammenfassen:

1. Ein EU-spezifischen *Wachstums- und Entwicklungsmodell*, welches jenseits traditioneller keynesianischer Vollbeschäftigungspolitik und einer Kopie der amerikanischen Deregulierungspolitik auf den Arbeitsmärkten ein politisch initiiertes „beschäftigungsintensives“ Wachstum stimuliert.

⁵ Von Seiten der Europäischen Kommission wurden einige konkrete Punkte zur Ausgestaltung territorialer Beschäftigungspakte genannt: beschäftigungswirksame Maßnahmen in den Bereichen KMU, Forschung, Informationstechnologie und Umwelt; Problemgruppen des Arbeitsmarktes (Jugendliche, Frauen, Langzeitarbeitslose); Sozial- und Arbeitsrecht; Arbeitsordnung und -zeit; personenbezogene Dienstleistungen, die die Lebensqualität verbessern (Umwelt- und Kulturbereich); Qualifizierung; Handlungsmöglichkeiten der Gebietskörperschaften; Vorschläge hinsichtlich der Evaluierung der EU-Strukturinterventionen zur stärkeren Ausrichtung auf die Schaffung von Arbeitsplätzen.

⁶ In einem Gutachten zum Thema „Lokale Initiativen zur wirtschaftlichen Entwicklung und Beschäftigung“ (Europäische Kommission 1995) werden 17 Bereiche benannt, die Schub- und Tragkraft für Wachstum und Beschäftigung entfalten könnten: häusliche Dienstleistungen, Kinderbetreuung, neue Informations- und Kommunikationstechnologien, Hilfe für Jugendliche in Schwierigkeiten sowie Eingliederung, Verbesserung der Wohnverhältnisse, Sicherheit, öffentlicher Nahverkehr, Umgestaltung städtischer öffentlicher Anlagen, örtlicher Einzelhandel, Fremdenverkehr, audiovisueller Bereich, kulturelles Erbe, örtliche kulturelle Entwicklung, Abfallwirtschaft, Wasserwirtschaft, Schutz und Erhaltung von Naturräumen, Regelungen, Kontrolle der Umweltverschmutzung und entsprechende Anlagen. Im Gutachten wird festgestellt, dass wirtschaftliche, soziale und kulturelle Ziele wieder besser verknüpft werden könnten, wenn es gelänge, wirtschaftliches Wachstum auf diese Gebiete auszurichten, die einerseits für die Bürger eine erhebliche Entlastung im Lebensalltag, mehr Lebens- und Freizeitqualität sowie Umweltschutz schaffen könnten, andererseits durch ihre relativ hohe Arbeitsintensität besonders geeignet wären, Wachstumszuwächse wieder mit Beschäftigungszuwächsen zu verknüpfen.

2. Die *Vorrangigkeit lokaler Initiativen*, um der Vielfalt lokal besonderer Bedürfniskonstellationen und Entwicklungspotentiale und –blockaden Rechnung tragen zu können. Dabei sind zwei Aspekte zu unterscheiden. Der erste bezieht sich auf entwicklungs- und strukturpolitische Zielsetzungen; der zweite auf Zielsetzungen der sozialen Integration und des Beitrags von Beschäftigungsinitiativen in diesem Kontext.
3. In Hinblick auf die Vermittlung von marktgesteuerter Dynamik und (sozial)staatlicher Initiative und Verantwortung strebt das Konzept eine größere *Durchlässigkeit* der Grenzen zwischen Markt, gesellschaftlicher und staatlicher Initiative, also auch zwischen „sozialen Einrichtungen“ und „privaten Unternehmen“ an.
4. *Partizipation und Aktivierung* der Bevölkerung – eine derartige Entwicklungs- und Beschäftigungspolitik soll offene Kooperationsstrukturen und Partnerschaften zwischen lokalen Organisationen und Vertretern von Politik und Verwaltung einschließen.

Mit Hilfe des Konzeptes Territoriale Beschäftigungspakte verfügt die EU über ein Politikinstrument mit dem sie aktiver in die nationalen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitiken eingreifen kann. Der Ansatzpunkt der EU ist es, dabei weniger auf umfangreiche Finanzmittel zu setzen, als vielmehr auf die Bereitschaft, in Kooperation und Konsens alte festgefahrene Strukturen und Policy-Traditionen zu durchbrechen (Ziegler 1997: 623), wobei sich hier vielfach Überschneidungen mit anderen Politikfeldern sowie zwischen staatlichen, marktlichen und informellen Trägern ergeben. Territoriale Beschäftigungspakte sind vorwiegend dezentral und ohne übergreifende Planung, binden die Tarifparteien und andere relevante Akteure auf lokaler Ebene ein und können in diesem Sinne als „*selbstregulatives*“ Steuerungsinstrument bezeichnet werden. Auf diese Art und Weise gerät die Europäische Union nicht in unmittelbaren Konflikt mit den nationalen Arbeitsmarktpolitiken.

Eine Möglichkeit, das Ausmaß an Beschäftigungsprogrammen und Weiterbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen auszubauen, liegt insbesondere in der Förderung bzw. Entwicklung geeigneter politischer Institutionen und Prozeduren, um eine vorsichtige Abstimmung der Initiativen und Maßnahmen vor Ort zu gewährleisten (vgl. Schmid 1996: 253). So können Territoriale Beschäftigungspakte praktisch nur in Eigenverantwortung des jeweiligen Mitgliedstaates implementiert werden. Die betroffenen Ebenen und Akteure sind viel zu heterogen, als dass ein einheitliches Vorgehen von Seiten der Europäischen Union angestrebt werden könnte. Der Anstoß zur Umsetzung der lokalen Beschäftigungsbündnisse geht daher in

der Regel von den staatlichen Stellen in den Regionen aus, weil sie aufgrund ihrer Kompetenz die regionale Beschäftigung am effektivsten beeinflussen können. Den Begleitausschüssen der EU-Strukturfonds fällt die Aufgabe zu, die vorgeschlagenen Projekte zu betreuen (Ziegler 1997: 619).

Letztendlich hängt der Erfolg einer Politikimplementation in diesem Rahmen von der Erschließung finanzieller Ressourcen, von der Mobilisierung weiterer Akteure und politischer Unterstützung, von einer gelingenden Vernetzung und insgesamt von einem erfolgreichen „Management von Interdependenz“ (Mayntz) im Rahmen der neuen Strategie ab. (vgl. Tömmel 2000: 176, Benz 2000). Entscheidend für die Problemlösungskapazität territorialer Beschäftigungspakte ist, ob es dort gelingt, entsprechend den Zielvorstellungen der EU, über die einzelnen Phasen des Policy-Zyklus (Problemdefinition, Agenda-Gestaltung, Politikformulierung, Implementation) ein effizientes dezentrales Netzwerk zu konstituieren. Die Effizienz misst sich in diesem Zusammenhang nicht am Policy-Outcome (d.h. dem beschäftigungspolitischen Erfolg der Maßnahmen), sondern dem Policy-Output (d.h. der Zielkonformität verabschiedeter Maßnahmen mit der europäischen Politikstrategie).

4. Klassifikation Territorialer Beschäftigungspakte

Regionalpolitik richtet ihren Blick zunehmend auf die Bedeutung sozialer Kontexte in den Regionen selbst, wie etwa persönliche Kontaktnetze (Gerlach/ Ziegler 2000: 431), die für regionale Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung wichtig sind. Erfolgreiche Regionen zeichnen sich dadurch aus, dass sie über interne Vertrauens- und Kooperationsbeziehungen verfügen, die der Schlüssel für das Entstehen eines dynamischen und innovativen Milieus sind. Die Fähigkeit Territorialer Beschäftigungspakte, flexibel und kreativ auf veränderte ökonomische Bedingungen zu reagieren, ist von vielfältigen, auf unterschiedlichen Ebenen angesiedelten Determinanten abhängig, wie z. B. nationalstaatliche Determinanten (Beschäftigungs-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, System der Industriellen Beziehungen, Interessenvermittlungssysteme), regionale Determinanten (sozioökonomische Situation, Beschäftigungs-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, Gestaltungsautonomie im nationalstaatlichen Kontext), supranationale Determinanten (europäische Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, Konzept der offenen Koordinierung), der Struktur und Arbeitsweise Territorialer Beschäftigungspakte oder den Aufgaben, Zielen, Projekte der Pakte. Wie diese letztendlich für eine positive Entwicklung der Region genutzt werden, wird jedoch in entscheidendem Maße von der Struktur und Qualität des „networking“ beeinflusst (Gerlach/ Ziegler 2000: 431).

Territoriale Beschäftigungspakte	Netzwerkkoordination <i>prozessorientiert</i>	Implementation von Maßnahmen <i>policyorientiert</i>
Land/ regionaler Verbund	Strukturpolitik indirekte Steuerung (Idealtyp 1)	
lokal		Arbeitsmarktpolitik direkte Steuerung (Idealtyp 2)

Für die Untersuchung Territorialer Beschäftigungspakte ist davon auszugehen, dass es keinen „Königsweg“ zur erfolgreichen Implementation eines Pakts gibt. Vielmehr gibt es verschiedene Kombinationsmöglichkeiten zur Gestaltung von Beschäftigungsbündnissen. Pakte, die auf lokaler Ebene angesiedelt sind, müssen andere Schwierigkeiten bewältigen und werden sich selbst andere Aufgaben und Ziele setzen als Pakte, die sich auf der Länderebene konstitu-

iert haben. Pakte, die von arbeitsmarktpolitischen Problemstellungen ausgehen, haben andere Inhalte bzw. Projektideen und andere (Haupt-) Akteure als Pakte, die sich v.a. mit regionaler Wirtschaftspolitik beschäftigen (Roggenkamp 2002: 2) Hinsichtlich der Implementationsstrukturen lassen sich Territoriale Beschäftigungspakte dahingehend unterscheiden auf welcher politisch-administrativen Ebene sie angesiedelt sind. Zu unterscheiden sind Pakte auf lokaler und regionaler bzw. Landesebene.

In Deutschland finden sich Pakte sowohl auf lokaler (z. B. Zeitz), regionaler (z.B. Rhein-Ruhr) als auch auf Landesebene (z. B. Bremen, Hamburg). Dies liegt erstens an der weitgehenden Nichtbeachtung des Konzepts Territorialer Beschäftigungspakte durch die Bundesregierung (Besse/ Guth 2001: 58); zweitens den spezifischen Bedingungen des deutschen Föderalismus und dem Kompetenzzuwachs der Bundesländer in der Arbeitsmarktpolitik (vgl. Blancke 2002); und drittens am dezentralen Konzept der europäischen Strukturfondsförderung. In Österreich dagegen wurden die Pakte explizit aus nationalen Mitteln gefördert und es fand in diesem Zusammenhang eine (Re-) Organisation der Arbeitsmarktpolitik auf Landesebene statt. Daher sind die Territorialen Pakte in Österreich ausnahmslos auf Landesebene angesiedelt. Die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik ist in Großbritannien grundsätzlich unitarisch organisiert. Jedoch begründet die administrative Unabhängigkeit von Schottland und Wales in Bereichen der Arbeitsmarktpolitik sowie die Flexibilisierungs- und Deregulierungsstrategien des britischen Arbeitsmarktes die Existenz sowohl regionaler wie auch lokaler Paktformen. Zwar ist auch die Arbeitsmarktpolitik in den Niederlanden grundsätzlich unitarisch organisiert, jedoch sind regionale und kommunale Einrichtungen bei der Implementation von Arbeitsmarktpolitik – im Gegensatz zu Großbritannien – stark eingebunden. Die regionale Fokussierung Territorialer Beschäftigungspakte entspricht den starken Dezentralisierungstendenzen in der Arbeitsmarktpolitik.

Eine zweite wichtige Typendifferenzierung Territorialer Beschäftigungspakte bezieht sich auf die Arbeits- und Funktionsweise der Netzwerke. Während sich lokal ausgerichtete Territoriale Beschäftigungspakte durch eine starke Fokussierung auf die Implementation von Maßnahmen (beispielsweise Anpassungsqualifizierung, Existenzgründung oder Wiedereingliederung) auszeichnen, sind für den Großteil regional ausgerichteter Pakte der gemeinsame Austausch und die kollektive Generierung von Wissen ein identitätsstiftendes und handlungsleitendes Element. Regionale Pakte scheinen sich insofern trotz struktureller Unterschiede dem Typus des Innovations- oder Wissensnetzwerkes (Kowol 1998) anzunähern. Bei lokalen Pakten domi-

nieren demgegenüber neben der Innovationsförderung eher die Logik von Produktionsnetzwerken oder Entscheidungsnetzwerken (Mayntz 1993).

Bei den Territorialen Beschäftigungspakten lassen sich schließlich zwei strategische Zielsetzungen ausmachen, die das Policy-Profil der Paktarbeit bestimmt. Zu unterscheiden sind Pakte mit einer stärkeren arbeitsmarktpolitischen sowie Pakte mit einer stärkeren strukturpolitischen Ausrichtung. Über den Zusammenhang von Paktstruktur und der Funktionsweise der Netzwerke lassen sich zwei Idealtypen bilden: Bei Territorialen Beschäftigungspakten, die auf regionaler bzw. Landesebene organisiert sind, und über Netzwerkkoordination kognitive Lernprozesse zwischen den Akteuren initiiert werden sollen, stehen Fragen der regionalen Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung im Vordergrund. Dagegen richten lokal ausgerichtete Pakte ihre Aufmerksamkeit stärker auf die Implementation von Maßnahmen und damit auf die aktive Arbeitsmarktpolitik.

Die Ausrichtung der Pakte ist bisweilen nicht rein arbeitsmarktpolitisch, strukturpolitisch bzw. prozess-, policyorientiert. Vielmehr weisen die Pakte häufig Mischformen auf. Dennoch lässt sich in der Regel ein deutlicher Schwerpunkt erkennen.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen zur Klassifikation Territorialer Beschäftigungspakte ergeben sich entlang der drei Politikdimensionen konkrete Arbeitshypothesen, auf die im folgenden Kapitel näher eingegangen wird. Im Einzelnen geht es um die:

1. Erfassung der Differenz arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischer Programme und Maßnahmen der lokalen Beschäftigungspakte in den ausgewählten Mitgliedstaaten („*Policydifferenz*“)
2. Erfassung der Problemlösungskapazität lokaler Beschäftigungspakte und des Problemlösungsverhaltens der dezentralen Akteure („*Kapazitätsdifferenz*“)
3. Erfassung der „*Strukturdifferenz*“ in den lokalen Beschäftigungspakten hinsichtlich der Formen dezentraler Kooperation.

5. Vergleich Territorialer Beschäftigungspakte

5.1 Erfassung der „Policydifferenz“

Für den Erfolg von arbeitsmarktpolitischen Programmen und Maßnahmen im Rahmen der Territorialen Beschäftigungspakte spielen die Implementationsstrukturen in den Ländern eine zentrale Rolle. Zwar bestehen hinsichtlich der Zielvorgaben der Europäischen Union bezüglich der Planung und Durchführung von Maßnahmen große Ermessensspielräume für die regionalen bzw. lokalen Akteure. Diese werden aber durch strukturelle und institutionelle Rahmenbedingungen begrenzt. Die in den Mitgliedstaaten etablierten Implementationsstrukturen bestehen im wesentlichen aus drei Komponenten: allgemeinen politisch-administrativen Strukturen; dem System der industriellen Beziehungen; dem Aufbau der Arbeitsmarktverwaltungen (vgl. dazu Schmid/ Roth 2000: 224ff.)

Schaubild: Implementationsregime in ausgewählten Ländern der EU

Land/ Komponente des Implementationsregimes	Deutschland	Großbritannien	Österreich	Niederlande
Politisch-Administratives System	Föderalismus	Unitarismus	Föderalismus	Unitarismus
Industrielle Beziehungen	Korporatismus	Pluralismus	Korporatismus	Korporatismus
Organisation der Arbeitsverwaltungen	Zentralisierung + Integration	Dezentralisierung	Zentralisierung + Integration	Dezentralisierung

Wegen der Unterschiede der lokalen Strukturen und nationalen/ föderalen Rahmenbedingungen lassen die Programme und Maßnahmen der in den Mitgliedstaaten der EU implementierten Beschäftigungspakte eine erhebliche Streuung erwarten. Pakte können ihre Zielsetzungen sehr offen halten, beispielsweise Unterstützung des Strukturwandels. Sie können aber auch versuchen einen hohen Grad an Konkretisierung vorzunehmen (etwa: Schaffung eines Projekts zur Wiedereingliederung von arbeitslosen Frauen) oder ihre Ziele gar quantifizieren (etwa Abbau der Arbeitslosigkeit um 10%).

1. Eine Reihe von Pakten versucht das Problem der Arbeitslosigkeit (oder auch des Arbeitskräftemangels) primär durch aktive Arbeitsmarktpolitik in den Griff zu bekom-

men. In diesem Fall wird von den relevanten Akteuren in einer Region das Problem in einer zu wenig ausgebauten oder mangelhaft koordinierten Arbeitsmarktpolitik gesehen.

2. Andere Pakte sehen das Problem eher in der schlechten oder verbesserungswürdigen Wirtschaftsstruktur einer Region. Sie wollen ein mehr an Beschäftigung bzw. ein Sinken der Arbeitslosigkeit primär durch Neuansiedlungen, Verbesserung des Standorts, Vernetzung der Unternehmen etc. erreichen. Die Pakte sind eher strukturpolitisch ausgerichtet.

Die Niederlande und Großbritannien verfügen z.B. über markante Differenzen zur BRD (etwa hinsichtlich der Dimensionen Föderalismus vs. Unitarismus oder Pluralismus vs. Korporatismus). Im Falle der Niederlande handelt es sich um ein Land mit beachtlichen (und viel beachteten) Innovationen am Arbeitsmarkt. Im Fall Großbritanniens lassen sich erste Wirkungen der Politik der Dezentralisierung und Devolution untersuchen. Demgegenüber erscheint die BRD sowohl im Bezug auf die politisch-administrativen Bedingungen wie auch den arbeitsmarktpolitischen Strategien sehr viel stärker durch Kontinuität gekennzeichnet zu sein – was möglicherweise den „Bedarf“ für eine komplementäre Politik der lokalen Beschäftigungspakte der EU erhöht.

Im Einzelnen interessieren insbesondere „best practices“ sowie konzeptionelle Schwachstellen bei der Umsetzung dezentraler Kooperationsnetzwerke. Dabei werden vor allem die nationalen und regionalen Kontextbedingungen zu spezifizieren und zu überprüfen sein, um deren Wirkungen auf eine dezentrale Problembewältigungsstrategie zu eruieren. Von diesem Vorgehen werden Aufschlüsse erwartet, zum einen über die Adäquanz der präferierten Politikstrategien in den untersuchten lokalen Beschäftigungspakten mit den Zielvorstellungen der Kommission in der europäischen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Aufgrund der Kopplung der Fördermaßnahmen an nationale Instrumente können nämlich durchaus Unterschiede bezüglich der national/ regional spezifizierten Implementationssysteme auftreten. Dies verweist auf die vermutete wichtige Rolle der nationalen und regionalen Kontextbedingungen für die Umsetzung politischer Strategien und der konkreten Ausgestaltung von Programmen.

5.2 Erfassung der „Kapazitätsdifferenz“

Politische Steuerung im Rahmen territorialer Beschäftigungspakte impliziert keine direkte staatliche Intervention, sondern Koordination und Moderation von Aufgaben und Fragestellungen hinsichtlich der Formulierung adäquater politischer Strategien. Denn die Ansätze einer einheitlichen Steuerung der territorialen Beschäftigungspakte durch die EU kontrastieren mit unterschiedlichen nationalen Rahmenbedingungen im Politikfeld Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Dies führt in letzter Konsequenz zu nationalen und regionalen Varianzen in den jeweils realisierten Steuerungsversuchen. Hierbei sind vor allem die unterschiedlich strukturierten Implementationsregime in den Mitgliedstaaten verantwortlich. Eine positive Entwicklung territorialer Beschäftigungspakte erfordert daher, dass unterschiedliche Ausgangssituationen auch entsprechende Handlungsstrategien nach sich ziehen. Dies erscheint gerade vor dem Hintergrund der steuerungspolitischen Restriktionen in der Europäischen Union sinnvoll. Eine innovative Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik für Europa muss schon deshalb vermehrt auf Formen dezentraler Kontextsteuerung setzen, weil die zu treffenden Maßnahmen sehr stark von den jeweiligen lokalen und regionalen Rahmenbedingungen wie Wirtschaftsstruktur, Trägerlandschaft, Zusammensetzung der Zielgruppen, Netzwerkstrukturen und politische Konstellationen und Prioritäten bestimmt werden.

1. Pakte die auf Länderebene angesiedelt sind bzw. als regionaler Verbund existieren, legen den Schwerpunkt ihrer Aktivitäten auf das Paktmanagement (Netzwerkkoordination) mit der Zielsetzung einer veränderten Entscheidungsstruktur in einer Region mit einem höheren Grad an Verbindlichkeit (indirekte Steuerung).
2. Lokal angesiedelte Pakte zeichnen sich durch ein Paktmanagement aus, dass eher verwaltend und implementierend wirkt. Kennzeichnend ist eine Koordination und Moderation von Aufgaben und Fragestellungen hinsichtlich der Formulierung adäquater politischer Maßnahmen (direkte Steuerung).

Die Arbeitsmarktpolitik in Österreich zum Beispiel war bis in die neunziger Jahre stark zentralstaatlich geprägt. Mit dem Instrument der territorialen Beschäftigungspakte im Rahmen der europäischen Beschäftigungsstrategie sind die Bundesländer seit Ende der 90er Jahre wesentlich an der Umsetzung der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik beteiligt. Die unmittelbare Ansiedlung der Pakte auf Landesebene ist ein Indiz dafür, dass die Bundesländer das Instrument zur Restrukturierung ihrer Arbeitsmarktpolitik nutzen und durch geschickte Nutzung der neuen Handlungsspielräume eine Veränderung der Entscheidungsstruktur in der

der neuen Handlungsspielräume eine Veränderung der Entscheidungsstruktur in der österreichischen Arbeitsmarktpolitik herbeiführen wollen.

Der Territoriale Beschäftigungspakt „Flevoland“ in den Niederlanden ist ein Beispiel für ein horizontales und vertikales Netzwerk der Arbeitsmarktpolitik, durch das der Wandel kommunaler und regionaler Strukturen an die von der Zentralregierung neu geschaffenen oder reformierten Institutionen der Arbeitsmarktpolitik unterstützt und vorangetrieben werden soll. Durch die Entkorporatisierung der Arbeitnehmersversicherung, die Politik der Aktivierung von Leistungsempfängern und die Verkopplung der Sozialpolitik mit der Arbeitsmarktpolitik auf kommunaler Ebene wurde der niederländische Wohlfahrtsstaat in den neunziger Jahren sowohl in seiner Ausrichtung als auch in seiner Verwaltungs- und Ausführungsstruktur grundlegend verändert (Trampusch 2000: 300).

5.3 Erfassung der „Strukturdifferenz

Bezogen auf die Partizipationsstrukturen und die Implementationsnetzwerke territorialer Beschäftigungspakte interessiert, ob diese als eine Art „Bündnis für Arbeit“ zu charakterisieren sind oder eher „lokale Vermachtungsstrukturen“ widerspiegeln. Denn eine große Aufmerksamkeit lenkt die Kommission – wie auch die Regionen selbst – auf die Einbindung lokaler Akteure vor allem aus der Privatwirtschaft. Das Partnerschaftsprinzip schließt neben den Wirtschafts- und Sozialpartnern den privaten Sektor sowie die Nicht-Regierungsorganisationen mit ein. Außerdem verpflichten sich alle Beteiligten operativ und/oder finanziell die gemeinsam festgelegten Maßnahmen des lokalen Aktionsplanes durchzuführen und mit den vorhandenen Möglichkeiten und Mitteln umzusetzen. Der Erfolg des Aktionsplanes ist stark davon abhängig, inwieweit die Akteure die festgelegten Maßnahmen für verbindlich erachten und welches Gewicht sie in der nächsten Zeit auf die Umsetzung des Aktionsplanes legen werden.

1. Pakte die auf Länderebene angesiedelt sind bzw. als regionaler Verbund existieren, können als eine Art „Bündnis für Arbeit“ charakterisiert werden. Transsektorale Netzwerkkoordination und Fragen regionaler Strukturpolitik stehen im Vordergrund.
2. Pakte, die auf lokaler Ebene angesiedelt sind spiegeln eher „lokale Vermachtungsstrukturen“ wider. Arbeitsmarktpolitische Problemlagen und die Implementation konkreter Maßnahmen stehen im Vordergrund.

Die Partizipationsstrukturen territorialer Beschäftigungspakte werden insbesondere durch den Problemdruck und die Problemwahrnehmung der beteiligten Akteure bestimmt: Verteilungskonflikte zwischen den Gebietskörperschaften und Kompetenzkonflikte mit Arbeitsverwaltung und Wirtschaftsförderung einerseits sowie eine „abwartende“ Haltung der Unternehmen andererseits können die Problemlösungskapazität des Paktes deutlich einschränken und erkennbare Fortschritte und Erfolge verhindern. Ein Beispiel hierfür ist der gescheiterte Pakt in „Amberg-Sulzbach“.

Dennoch kann konstatiert werden, dass der „Zwang“ zum Konsens bei lokal ausgerichteten territorialen Beschäftigungspakten ungleich höher ist als bei regionalen. „Lokale Vermachtungsstrukturen“ erleichtern eine gemeinsame Problemwahrnehmung und zielkonforme Lösungsstrategien. Auch ist hier eine stärkere Neigung erkennbar, über direkte arbeitsmarktpolitische Maßnahmen kurzfristige Beschäftigungserfolge herbeizuführen.

Regional ausgerichtete territoriale Beschäftigungspakte spiegeln eher die Grundidee eines „Bündnisses für Arbeit“ wider. Charakteristisch sind neben der inhaltlichen Ausrichtung auf Maßnahmen zur Beförderung von Beschäftigungsdynamik und Strukturwandel eine mehrstufige Organisationsform sowie die Einbeziehung regionaler Wirtschaftsverbände sowie einem stärkeren Gewicht der Gewerkschaften. Eine kooperative Abstimmung wird durch die Heterogenität der Akteure und Interessenlagen erschwert sowie durch die Tatsache das Entscheidungs- und Implementationsebene im Gegensatz zu lokalen Pakten nicht identisch ist.

6. Schlussfolgerungen

Ziel des vorliegenden Arbeitspapiers war es zunächst einige theoretisch-konzeptionelle Grundlagen des laufenden Forschungsprojektes darzustellen. In einem zweiten Schritt wurde dann ein Klassifikationsschema Territorialer Beschäftigungspakte vorgestellt und daraus Hypothesen zu den steuerungspolitischen Implikationen entlang der Steuerungsdivergenz, Kapazitätsdivergenz und Strukturdivergenz Territorialer Beschäftigungspakte in vergleichender Perspektive abgeleitet. Folgende Ergebnisse zeichnen sich vor dem Hintergrund dieses stark konzeptionell ausgerichteten Arbeitspapiers ab:

1. Bezogen auf den Output können Territoriale Beschäftigungspakte als neues dezentrales und selbstregulatives Instrument bezeichnet werden, welches angesichts nicht intendierter Effekte prozeduraler Steuerung (Stichwort: Politikverflechtungsfallen) und der Tatsache, dass unmittelbare Steuerung schwer herstellbar ist, zur Effizienzsteigerung in der europäischen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik beitragen soll.
2. Die weichen Steuerungsmodi können als neues Paradigma interpretiert werden, welches unter den Bedingungen der zunehmenden politischen Verflechtung im Mehrebenensystem einen Austausch von Ideen und Wissen fördert und „Policy-Learning“ als neue legitime Form politischer Steuerung initiiert.
3. Hieraus ergeben sich nicht nur Effekte auf die Steuerungsergebnisse im Sinne von Policy-Outputs in den europäischen Ländern, sondern auch Rückkopplungs- und Lerneffekte die aus der Spannung von Integration (Steuerung) und Variation (Komplexität) folgen.
4. Die Diffusionsforschung als schwächere Form des „Policy-Lernens“ impliziert dabei generell, dass durch Adaption Angleichungsprozesse stattfinden, die langfristig die Varianz zwischen Ländern in einem Politikfeld senken und Innovation befördern.

Dies bedeutet zugleich eine neue Relationierung der bekannten steuerungspolitischen Formen wie Regulation und (Re-) Distribution. Trotzdem sollte in skeptischer Perspektive auch auf einige Steuerungsprobleme Territorialer Beschäftigungspakte hingewiesen werden:

1. Gelingt es den Territorialen Beschäftigungspakten bzw. den gegründeten Kontaktbüros vor Ort nicht, entsprechende Mittel für die Finanzierung konkreter Maßnahmen zu

mobilisieren, besteht die Gefahr, dass keine signifikanten Arbeitsmarkteffekte induziert werden können.

2. Der Innovationscharakter von Maßnahmen, der von den territorialen Beschäftigungspakten nachzuweisen ist, ist im Sinne von Neuartigkeit der Maßnahmen zu verstehen. Ansätze zur Förderung von technologischen Innovationen waren keine Voraussetzung für die Bewilligung der Pakte. Innovative Maßnahmen weisen jedoch nicht à-priori höhere Beschäftigungseffekte aus als etablierte Maßnahmen. Technologische Innovationen oder der Aufbau von wissensbasierten Wirtschaftsklustern sind nicht zwingend notwendig.
3. Auch muss die Frage erlaubt sein, ob die Territorialen Beschäftigungspakte wirklich besser dazu geeignet sind, positivere Implementationsergebnisse europäischer Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik herbeizuführen. Knill/ Lenschow (1999) weisen darauf hin, dass in der Implementationsforschung generell keine Einigkeit darüber besteht, wo, wann und unter welchen Umständen neue Instrumente bessere Resultate erbringen als traditionelle Konzepte.

Inwieweit die angedeuteten möglichen Steuerungsprobleme virulent werden, ist noch nicht absehbar. Vieles wird davon abhängen ob innerhalb der territorialen Beschäftigungspakte (1) die Aktionspläne umgesetzt werden; (2) eine nachhaltige, langfristig angelegte, Beschäftigungsförderung stattfindet; (3) die Zielkonformität mit den Zielvorgaben der EU gewährleistet ist; (4) europäische Wissensnetzwerke konstituiert werden; und (5) es gelingt, auf regionaler/ lokaler Ebene Lern- und Diffusionsprozesse anzustoßen.

Literaturverzeichnis

- Bache, Ian (1999): The extended gatekeeper: central government and the implementation of EC regional policy in the UK, in: *Journal of European Public Policy* 6:1, Routledge, 28-45.
- Benz, Arthur (2000): Politische Steuerung in lose gekoppelten Mehrebenensystemen, in: Werle, R./Schimank, U. (Hrsg.): *Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit*, Frankfurt/ M., 97-124.
- Besse, Silvia/ Guth, Michael (2000): Europäische territoriale Beschäftigungspakte – Darstellung, Beispiele und erste Ergebnisse, *Europäisch denken – vor Ort handeln: Perspektiven lokaler Beschäftigungspolitik*, Teil 7, Friedrich Ebert Stiftung, (FES), <http://www.fes.de/fulltext/asfo/00775006.htm>
- Blancke; Susanne (2002): *Politikinnovationen im Schatten des Bundes. Eine Untersuchung von Policy-Innovationen und –Diffusionen anhand der Arbeitsmarktpolitik der Länder*. Tübingen: Dissertation: unveröffentlichtes Manuskript
- Blancke, Susanne / Schmid, Josef (1999): Innovation, Variation, Diffusion: Lernende Politik im Bundesstaat, in: Schmid, Josef (Hg.), *Vom Vergleich zum Lernen. Zwei Beiträge zur materiellen Föderalismusanalyse*. WIP Schwerpunktheft, WIP Occasional Paper Nr. 11, Tübingen, 3-11.
- Boulin, Jean-Yves / Meulders, Danièle (Hrsg.) (1998): *Local Employment Initiatives*. *Transfer European Review of Labour and Research*, Vol. 4 No. 3, Antwerpen.
- Braun, Dietmar (2001): Diskurse zur staatlichen Steuerung. Übersicht und Bilanz, in: Burth, Hans-Peter/ Görlitz, Axel (Hrsg.): *Politische Steuerung in Theorie und Praxis*. Baden-Baden: Nomos Verlag, 395-416.
- Cox, Robert Henry / Schmid, Josef (1999): *Reformen in westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten - Potentiale und Trends*. WIP-Occasional Paper Nr. 5/1999, Tübingen.
- Europäische Kommission (1995a): *Eine Europäische Strategie zur Förderung lokaler Entwicklungs- und Beschäftigungsinitiativen*, Mitteilungen der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, Brüssel.
- Europäische Kommission (1995b): *Lokale Initiativen zur wirtschaftlichen Entwicklung und Beschäftigung*. Studien der Europäischen Union, Dokument der Dienststellen, EGKS-EG-EAG, Brüssel/Luxemburg.
- Europäische Kommission (1996): *First Report on Local Development and Employment Initiatives. Lessons for Territorial and Local Employment Pacts*. Working Paper, Nov. 1996 – SEC (96) 2061.
- Europäische Kommission (1997): *Mitteilung der Kommission über den „Zwischenstand der Einführung territorialer Beschäftigungspakte“* CSE (97) 3 endg.
- Europäische Kommission (1998): *Zweiter Bericht über Lokale Entwicklungs- und Beschäftigungsinitiativen. Das Zeitalter der Arbeitsplätze nach Maß*. SEK (98) – Januar 1998.
- Europäische Kommission (1999a): *Leitfaden für die territorialen Beschäftigungspakte 2000-2006*, Luxemburg.
- Europäische Kommission (1999b): *Priorität Arbeit, Beschäftigungsbündnisse in Deutschland – eine Übersicht*, Luxemburg.
- Europäische Kommission (1999c): *Zweiter Zwischenbericht über die regionalen und kommunalen Beschäftigungspakte*, Luxemburg.
- Europäische Kommission (2000): *Mitteilung der Kommission „Die Beschäftigung fördern – Eine lokale Dimension für die europäische Beschäftigungsstrategie“*, in *Bulletin der Europäischen Union* 4-2000.

- Evers, Adalbert u.a. (1998a): Soziales Kapital mobilisieren. Gemeinschaftsorientierung als Defizit und Chance lokaler Beschäftigungspolitik. Gutachten für die Enquete-Kommission „Zukunft der Erwerbsarbeit“ des Landes von Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.
- Feick, Jürgen / Jann, Werner (1988): „Nations matter“ – Vom Eklektizismus zur Integration in der vergleichenden Policy-Forschung? In: Schmidt, Manfred G. (Hrsg.): Staatstätigkeit. International und historisch vergleichende Analysen (PVS-Sonderband 19/88), Opladen, 196ff.
- Freidinger, Guido / Schulze-Böing, Matthias (Hrsg.) (1995a): Handbuch der kommunalen Arbeitsmarktpolitik, 2. Auflage, Marburg.
- Freidinger, G. / Schulze-Böing, M. (1995b): Erfolgspotentiale kommunaler Arbeitsmarktpolitik, in: dies (Hrsg.): Handbuch der kommunalen Arbeitsmarktpolitik, Marburg, S. 11-28.
- Gerlach, Frank / Ziegler, Astrid (2000): Territoriale Beschäftigungspakte in Deutschland – neue Wege der Beschäftigungsförderung, in: WSI-Mitteilungen 7/2000, S. 430-436.
- Görlitz, Axel / Burth, Hans-Peter (1998): Politische Steuerung. Ein Studienbuch. 2. Auflage, Opladen.
- Guth, Michael (1997): Regionale Beschäftigungspakte im Rahmen der EU-Strukturpolitik: Hintergrund und Einordnung, Diskussionspapier Nr. 41, Europäisches Institut für internationale Wirtschaftsbeziehungen (EIIW), Potsdam.
- Heinelt, Hubert (1993): Kommunale Beschäftigungspolitik, in: Roth, Roland / Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden, Bonn.
- Heinelt, Hubert (Hrsg.) (1996): Politiknetzwerke und europäische Strukturfondsförderung. Ein Vergleich zwischen EU-Mitgliedstaaten, Opladen.
- Heinze, Rolf G./ Schmid, Josef (1994): Mesokorporatistische Strategien im Vergleich: Industrieller Strukturwandel und die Kontingenz politischer Steuerung in drei Bundesländern, in: Wolfgang Streeck (Hrsg.): Staat und Verbände. PVS-Sonderheft 25, Opladen, 65-99.
- Heinze, Rolf G./ Voelzkow, Helmut (1991): Kommunalpolitik und Verbände. Inszenierter Korporatismus auf lokaler und regionaler Ebene? In: Heinelt, Hubert/ Wollmann, Helmut (Hrsg.): Brennpunkt Stadt, Basel/ Boston/ Berlin.
- Héritier, Adrienne u.a. (1994): Die Veränderung von Staatlichkeit in Europa. Ein regulativer Wettbewerb: Deutschland, Großbritannien, Frankreich, Opladen.
- Hild, Paul (1997): Netzwerke der lokalen Arbeitsmarktpolitik. Steuerungsprobleme in theoretischer und empirischer Sicht, Berlin.
- Hrbek, Rudolf / Weyand, S. (1995): Betrifft: Das Europa der Regionen, München.
- Huget, Holger (2002): Europäische Mehrebenen-Demokratie? Dezentrale Steuerung und demokratische Legitimation am Beispiel europäischer Beschäftigungspolitik. WIP- Occasional Paper Nr. 18, Tübingen.
- Jachtenfuchs, Markus/ Kohler-Koch, Beate (1996): Regieren im dynamischen Mehrebenensystem, in: diess. (Hrsg.): Europäische Integration, Opladen, 15-44.
- Kalbfleisch-Kottsieper, U. (1994): Der Ausschuss der Regionen – ein neuer Akteur auf der Europäischen Bühne, in: Bullmann, U. (Hrsg.): Die Politik der dritten Ebene. Regionen im Europa der Union, Baden-Baden.
- Kern, Kristine (1999): Die Diffusion von Politikinnovationen. Umweltpolitische Innovationen im Mehrebenensystem der USA, Opladen.
- Knill, Christoph / Lenschow, Andrea (1999): Neue Konzepte – alte Probleme? Die institutionellen Grenzen effektiver Implementation, in: PVS, 40. Jg., H. 4, 591-617.

- Knodt, Michèle (1996): Ausschuss der Regionen, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Lexikon der Politik Bd. 5 Die Europäische Union, S.20-22.
- Kohler-Koch (1998a): Regieren in entgrenzten Räumen. PVS-Sonderheft Nr. 29, Opladen.
- Kohler-Koch, Beate (1998b): Europäisierung der Regionen: Institutioneller Wandel als Prozeß, in: diess. u.a. (Hrsg.), Interaktive Politik in Europa: Regionen im Netzwerk der Integration, Opladen, 13-31.
- Krafft, Alexander/ Ulrich, Günter (1993): Die Regionalisierung der Wirtschafts- und Strukturpolitik in systemtheoretischer Perspektive. in: Kilper H./ Fürst, D. (Hrsg.): Steuerungseffekte und Legitimation regionaler Netzwerke. Graue Reihe des IAT, Gelsenkirchen
- Lang, Jochen / Naschold, Frieder / Reissert, Bernd (1998): Management der EU-Strukturpolitik. Steuerungsprobleme und Reformperspektiven, Berlin.
- Lang, Jochen / Reissert, Bernd (1999): Reform des Implementationssystems der Strukturfonds. Die neuen Verordnungen vor dem Hintergrund der Leistungsfähigkeit des bisherigen Systems, in WSI-Mitteilungen 6/1999, 380-389.
- Lindberg, Leon N. / Scheingold, Stuart A. (1970): Europe's would be polity. Patterns of change in the European Community, Englewood Cliffs.
- Luhmann, Niklas (1989): Politische Steuerung, in: Politische Vierteljahresschrift 30, 4-9.
- Majone, Giandomenico (1994): The European Commission as Regulator, in: ders (ed.), Regulating Europe, London, 61-79.
- Mayntz, Renate (1993): Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen, in: Héritier, Adrienne (Hg.), Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, PVS Sonderheft Nr. 24, Opladen, 39-56.
- Mayntz, Renate (1997): Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie, in: Mayntz, Renate: Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodologische Überlegungen, Frankfurt/ M., 263-292.
- Oehlke, Paul (2000): Eine arbeitspolitische Positionsbestimmung in europäischer Perspektive – Zur wachsenden Bedeutung europäischer Förderaktivitäten, in: WSI-Mitteilungen 3/2000, S.157-167.
- Port, Caroline d la/ Pochet, Philippe (2001): Social benchmarking, policy making and new governance in the EU; in: Journal of European Social Policy 11/4, 291-307.
- Roth, Christian (1995): Stellenwert und Funktion von Sozialpolitik im Integrationsprozess der Europäischen Union. Bestimmungsfaktoren eines Politikfeldes auf supranationaler Ebene, Tübingen (unveröffentlichte Magisterarbeit).
- Roth, Christian (1998): Beschäftigung; in: Bergmann, Jan/Lenz, Christofer (Hrsg.): Kommentar zum Vertrag von Amsterdam vom 2. Oktober 1997. Eine Besprechung der Amsterdamer Änderungen des Vertrags über die Europäische Union sowie des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Köln.
- Roth, Christian (1999) Perspektiven einer europäischen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik zwischen Koordination und Redistribution; in: Heise, Arne (Hrsg.): Perspektiven der Makropolitik zwischen Nationalstaat und Europäischer Union, Marburg, S. 209-232.
- Roth, Christian/ Schmid, Josef (2000): Multi-Level Governance in the European Employment and Labour Market Policy. A conceptual Outline and Some Empirical Evidences, in: German Policy Studies 1/2000.
- Roth, Christian./ Maier, Dirk/ Resch, Alexandra (2002): Jobrotation: Begrenzte Varianz im Mehrebenensystem der EU: eine Untersuchung von vier europäischen Ländern. Wirtschaft und Politik (WIP) Nr. 16/2002. Occasional Papers des Arbeitsbereichs Politische Wirtschaftslehre und Vergleichende Politikfeldanalyse, Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen, Tübingen 2002

- Scharpf, Fritz W. (1989): Politische Steuerung und Politische Institutionen, in: Politische Vierteljahresschrift 30, 10-21.
- Scharpf, Fritz W. (1991): Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts, in: Politische Vierteljahresschrift 32, 621-634.
- Scharpf, Fritz W. (2002): Regieren im europäischen Mehrebenensystem – Ansätze zu einer Theorie; in: Leviathan 30/1, 65-91.
- Schimank, U. / Glasgow, M. (1984): Formen politischer Steuerung: Etatismus, Subsidiarität, Delegation und Neokorporatismus, in: Glasgow, M (Hrsg.): Gesellschaftssteuerung zwischen Korporatismus und Subsidiarität, Bielefeld.
- Schmid, Josef (1990): Die CDU. Organisationsstrukturen, Politiken und Funktionsweisen einer Partei im Föderalismus, Opladen.
- Schmid, Josef (1998a): Arbeitsmarktpolitik im Vergleich, in: Schmid, J./Niketta, R. (Hrsg.), Wohlfahrtsstaat. Krise und Reform im Vergleich, Marburg
- Schmid, Josef (1998b): „Governance of Complexity“ – Politische Steuerung im Mehrebenensystem der EU am Beispiel der Beschäftigungspolitik. Antrag auf Gewährung einer Sachbeihilfe im Rahmen der DFG-Forschungsförderung (Schwerpunktprogramm „Regieren in der Europäischen Union“), Tübingen: unveröffentlichtes Manuskript.
- Schmid, Josef (2000): Lokale Beschäftigungspakte im Mehrebenensystem der EU: Weiche Steuerungsinstrumente auf lokaler Ebene. Antrag auf Gewährung einer Sachbeihilfe im Rahmen der DFG-Forschungsförderung (Schwerpunktprogramm „Regieren in der Europäischen Union“), Tübingen: unveröffentlichtes Manuskript.
- Schmid, Josef/ Blancke, Susanne (2001): Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer. Chancen und Restriktionen einer aktiven Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik im Föderalismus, Berlin.
- Schmid, Josef/ Roth, Christian (2000): European Labour Market Policy and National Regimes of Implementation, in: Paul Klemmer/ Rüdiger Wink (ed.): Preventing Unemployment in Europe – A New Framework for Labour Market Policy, Cheltenham/ Northampton 2000, S. 210-231.
- Schmid, Josef/ Roth, Christian (2001): Steuerungsprobleme in der europäischen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Zur Dialektik von Mehrebenenpolitik, in: Hans-Peter Burth/ Axel Görlitz (Hrsg.): Politische Steuerung in Theorie und Praxis. Baden-Baden: Nomos Verlag, S. 395-416.
- Schulte, Bernd (2002): Die „Methode der offenen Koordinierung“ – Eine neue politische Strategie in der europäischen Sozialpolitik auch für den Bereich des sozialen Schutzes; in: Zeitschrift für Sozialreform 48/1, 1-28.
- Schumann, Wolfgang (1991): EG-Forschung und Policy-Analyse. Zur Notwendigkeit den ganzen Elefanten zu erfassen; in: PVS 2/91, 232ff.
- Schumann, Wolfgang (1992): Die EG als Gegenstand politikwissenschaftlicher Forschung; in: SOWI 1/92.
- Schumann, Wolfgang (1993): Die EG als neuer Anwendungsbereich für die Policy-Analyse: Möglichkeiten und Perspektiven der konzeptionellen Weiterentwicklung; in: Héritier, Adrienne (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung (PVS-Sonderband 24/93), Opladen, 394ff.
- Schumann, Wolfgang (1996): Neue Wege in der Integrationstheorie. Ein policy-analytisches Modell zur Interpretation des politischen Systems der EU, Opladen.
- Staeck, Nicola (1996): Die europäische Strukturfondsförderung – Entwicklung und Funktionsweise; in: Heinelt, H. (Hrsg.): Politiknetzwerke und europäische Strukturfondsförderung. Ein Vergleich zwischen EU-Mitgliedstaaten, Opladen, 33-57.
- Strassheim, Holger (2000): Der Ruf der Sirenen – Zur Dynamik politischen Benchmarkings. Eine Analyse anhand der US-Sozialreformen. Paper für die 3. Arbeitstagung der Ad-hoc-Gruppe „Po-

- litik und Kognition“ zum Thema Politische Gestaltung in der Wissensgesellschaft, 24.-25. Februar 2000, Darmstadt.
- Strassheim, Holger (2002): Wissensgenerierung und Wissenstransfer in Netzwerken der lokalen Beschäftigungspolitik, 04.07.02: unveröffentlichtes Manuskript
- Tidow, Stefan (1999): Benchmarking als Leitidee. Zum Verlust des Politischen in der europäischen Perspektive, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, März 1999, 301-309.
- Tömmel, Ingeborg (2000): Jenseits von regulativ und distributiv: Policy-Making der EU und die Transformation von Staatlichkeit, in: Grande, Edgar / Jachtenfuchs, Markus (Hg.): Wie lösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem, Baden-Baden, 165-187.
- Volz, Reiner / Mayrhofer, Wolfgang (1999): Neue Akteure und Arenen in den europäischen Arbeitsbeziehungen, in: WSI-Mitteilungen, 349-359.
- Willke, Helmut (1989): Systemtheorie entwickelter Gesellschaften. Dynamik und Riskanz moderner gesellschaftlicher Selbstorganisation, Weinheim/ München.
- Willke, Helmut (1992): Ironie des Staates: Grundlinien einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaft, Frankfurt a.M.
- Wollmann, Hellmut (1986): Stadtpolitik – Erosion oder Erneuerung des Sozialstaats „von unten“, in: Blanke, B. / Evers, A. / Wollmann, H.: Die Zweite Stadt. Neue Formen lokaler Arbeits- und Sozialpolitik (Leviathan-Sonderheft 7), Opladen, 79-101.
- Ziegler, Astrid (1997): Lokale und regionale Beschäftigungspakte in Europa, in: WSI-Mitteilungen 9/1997, 617-623.
- Ziegler, Astrid (2000): Beschäftigungspakte – Wege in die Zukunft? Ein Spiegel von Theorie und Praxis, in: WSI-Mitteilungen 7/2000, 409-410.

OCCASIONAL PAPERS

- Nr.1: **Schmid, Josef**, Herkunft und Zukunft der Wohlfahrt: Entwicklungspfade zwischen ökonomischem Globalisierungsdruck, staatlicher vermittelter Solidarität und gesellschaftlicher Leistung im Vergleich, 1998. ISBN 3-927604-99-2
- Nr.2: **Cox, Robert Henry**, From Safety Net to Trampoline. Labour Market Activation in the Netherlands and Denmark, 1998. ISBN 3-927604-98-4
- Nr.3: **Große Hüttmann, Martin / Roth, Christian / Schmid, Josef**, WIP Schwerpunktheft: Policy-Making im Parteienstaat, 1998. ISBN 3-927604-97-6
- Nr.4: **Fuhrmann, Nora/ Matschke, Ursula/ Weckenmann, Ruth**, WIP Schwerpunktheft: Frauen und Arbeitsmarkt, 1999. ISBN 3-927604-95-x
- Nr.5: **Cox, Robert / Schmid, Josef**, WIP Schwerpunktheft: Reformen in westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten, 1999. ISBN 3-927604-96-8
- Nr.6: **Schmid, Josef / Blancke, Susanne (Hrsg.)**, Die aktive Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer, 1999. ISBN 3-927604-94-1
- Nr.7: **Eissler, Stephan**, Der Prozess der europäischen Währungsintegration. Vom Werner-Plan zum Vertrag von Maastricht, 1999. ISBN 3-927604-93-3
- Nr.8: **Goos, Elisabeth / Schmid, Josef**, Die US-Amerikanische Welfare-Reform, 1999. ISBN 3-927604-92-5
- Nr.9: **Zaiser, Helmut**, Arbeitsmarktpolitik in Deutschland, Dänemark und den Niederlanden, 1999. ISBN 3-927604-89-5
- Nr.10: **Rehm, Philipp**, Unabhängigkeit von Notenbanken – empirische Befunde und öffentliche Meinungen, 1999. ISBN 3-927604-91-7
- Nr.11: **Blancke, Susanne / Schmid, Josef / Tiemann, Heinrich / Kaulisch, Thomas**, Vom Vergleich zum Lernen. Zwei Beiträge zur materiellen Föderalismusanalyse, 1999. ISBN 3-927604-90-9
- Nr.12: **Blancke, Susanne / Schmid, Josef**, Die Bundesländer in der aktiven Arbeitsmarktpolitik, 2000. ISBN 3-927604-88-7
- Nr. 13: **Rehm, Philipp / Schmid, Josef**, Vier Welten der Beschäftigungsförderung - eine Längsschnittanalyse arbeitsmarktpolitischer Performanz; 2001. ISBN 3 – 927604-87-9
- Nr. 14: **Blancke, Susanne / Lindlohr, Andrea / Schmid, Josef**, Wer führt? Ein Benchmarking der Bundesländer nach Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsindikatoren, 2001. ISBN 3-927604-86-0
- Nr. 15: **Hülsmann, Joachim / Schmid, Josef / Schöll, Sarah**, Rentenreformen in sechs westeuropäischen Ländern: Ein Blick über den Tellerrand. 2001.
- Nr. 16: **Roth, Christian / Maier, Dirk / Resch, Alexandra**, Jobrotation: Begrenzte Varianz im Mehrebenensystem der EU – eine Untersuchung von vier europäischen Ländern. 2002.
- Nr. 17: **Schmid, Josef (Hg.)**, The German Welfare State: Dimensions – Innovations – Comparisons. 2002
- Nr. 18: **Huget, Holger**, Europäische Mehrebenen-Demokratie? : Dezentrale Steuerung und demokratische Legitimation am Beispiel europäischer Beschäftigungspolitik.. 2002

Der Arbeitsbereich für Politische Wirtschaftslehre / Vergleichende Politikfeldanalyse an der Universität Tübingen ist in Lehre und Forschung vor allem zuständig für die Analyse von materiellen Politiken und Staatsaktivitäten sowie den ökonomischen Grundlagen des politischen Handelns. Den materiellen Schwerpunkt der Forschung bildet die Analyse westlicher Wohlfahrtsstaaten und der Arbeitsmarktpolitik. Weiter Aktivitäten betreffen die Felder Arbeit und Technik; Gewerkschaften und industrielle Beziehungen; Interessenvermittlung; materielle Föderalismusanalyse; Politik und Ökonomie in Großbritannien, in Japan, in kleinen Ländern (Österreich, Schweiz, Niederlande) und in südeuropäischen Ländern; Europäische Sozialpolitik; Konzepte und Methodik der Politikfeldanalyse und des Vergleichs; politisch-ökonomische Ansätze und Theorien (Regulationsschule, Neue Politische Ökonomie, Neuer Institutionalismus).

**W
I
P**

*Occasional Papers des Arbeitsbereichs
Politische Wirtschaftslehre und Vergleichende Politikfeldanalyse
Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen*