

**Intent and Reality of a New Mode of Governance:
'Get together' or 'Mind the Gap'?**

-

**The Impact of the European Employment Strategy
on the Europeanisation of
National Employment Policy Co-ordination and Policies
in the United Kingdom and Germany¹**

Inauguraldissertation
zur Erlangung des Doktorgrades
der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät
der Universität zu Köln

2006 vorgelegt von

Dr. Gaby Umbach
Seminar für Politikwissenschaften
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät
Universität zu Köln

Preisträgerin der Demokratie-Stiftung 2009

Forschungsschwerpunkt

Forschungsdesign

Methodik

Theoretischer Rahmen

Ausgangsthesen

Hauptergebnisse: Supranationale Strukturen

Hautergebnisse: Nationale Politikgestaltungsstrukturen und Beschäftigungspolitiken

Hauptergebnisse: OMK und die Nützlichkeit des Europäisierungsansatzes

Allgemeine Schlussfolgerungen

¹ Veröffentlichte Version: Gaby Umbach (2009): Intent and Reality of the European Employment Strategy. Europeanisation of National Employment Policies and Policy-Making?, Baden-Baden: Nomos.

Forschungsschwerpunkt

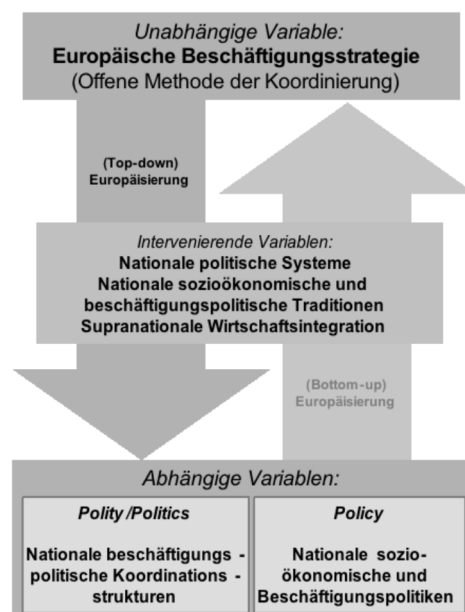
Der thematische Schwerpunkt der von der Demokratie Stiftung 2009 ausgezeichneten Dissertation liegt auf der Analyse der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS) und der mit ihr erstmals offiziell als neues steuerungspolitisches Instrument auf europäischer Ebene zur Anwendung gekommenen Offenen Methode der Koordinierung (OMK). Die empirische Untersuchung konzentriert sich dabei auf den Europäisierungseinfluss der EBS und der OMK und analysiert deren Wirkung auf britische und deutsche beschäftigungspolitische Koordinierungsstrukturen sowie Beschäftigungspolitiken. Mit diesem Schwerpunkt findet der Europäisierungsansatz auf ein 'untypisches' neues Politikinstrument europäischer *governance* Anwendung. Als empirische Fallstudien untersucht die Dissertation mit Großbritannien und Deutschland bewusst zwei *most distant cases* unter den EU-Mitgliedstaaten im Hinblick auf beschäftigungspolitische, politische und administrative Strukturen und Traditionen.

Forschungsdesign

Das Forschungsdesign der Dissertation stellt die Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS) als unabhängige Variable, d.h. als offiziellen Ausgangspunkt der Analyse, dem Untersuchungsobjekt voran. Trotz dieser ‚vorgelagerten‘ Positionierung untersucht und bewertet die Dissertation die EBS im Hinblick auf ihre Entstehung, ihren Kontext, ihren materiellen Gehalt und ihre ‚Policy-Identität‘ hin ausführlich und eingehend.

Nationale politische Systeme, sozioökonomische und beschäftigungspolitische Traditionen sowie Elemente supranationaler Wirtschaftsintegration gehen als intervenierende Variable in die Untersuchung ein. Diese Positionierung basiert auf der Annahme, dass diese Faktoren bedeutende Veto-Punkte im Europäisierungsprozess nationaler Politiken sowie Strukturen bilden und daher entscheidenden Einfluss auf den Grad der Europäisierung auf nationaler Ebene nehmen.

Anpassung und Wandel nationaler Politikkoordinierungsstrukturen sowie nationaler sozioökonomischer und Beschäftigungspolitiken bilden als abhängige Variable das Kerninteresse der Dissertation. Die Untersuchung der abhängigen Variablen ist in zwei Zeitabschnitte (1998-2002 und 2003-2005) unterteilt und erfolgt entlang dreier Domänen von Europäisierung (nationale Strukturen, öffentliche Politiken und kognitive/normative Strukturen).



Quelle: Übersetzte Version von Umbach 2009.

Methodik

Die Dissertation kombiniert die Analyse wissenschaftlicher Literatur mit der selbständigen Daten- und Informationserhebung durch semi-standardisierte Interviews und der qualitativen Text-/Inhaltsanalyse (semi-)offizieller Dokumente.

Theoretischer Rahmen

Die theoretische Fundierung der Dissertation arbeitet verschiedene wissenschaftliche Ansätze zur europäischen Integration auf und synthetisiert deren Grundannahmen zu einem einheitlichen Forschungsrahmen. Von zentraler Bedeutung ist hier der Europäisierungsansatz, der die Grundlage vieler wesentlicher Studien zum politischen System der EU und zu dessen Einfluss auf EU-Mitgliedstaaten bildet. Ihn differenziert die Autorin – führenden Europäisierungsautoren folgend und diese partiell ergänzend – weiter in Domänen und Kategorien.

Den zentralen Europäisierungsansatz ergänzt die Autorin im theoretischen Rahmen der Dissertation weiterhin um Grundannahmen klassischer Theorien der europäischen Integration, des *governance*-Ansatzes und um theoretische Überlegungen zum europäischen Mehrebenensystem. Neuere Ansätze wie die theoriegeleitete Debatte um *new modes of governance* und um die Offene Methode der Koordinierung runden die theoretischen Grundlagen der Dissertation ab.

Die Autorin ergänzt ihren so generierten theoretischen Rahmen des Weiteren durch neo-institutionalistische Annahmen, Annahmen zu Politikkonvergenz sowie zum institutionellen Isomorphismus und rundet ihn mit Aspekten nationaler politischer Systeme sowie sozioökonomischer und beschäftigungspolitischer Traditionen ab, um aus diesem theoriegeleiteten Fundament die Ausgangsannahmen und Thesen der Dissertation abzuleiten.

Ausgangsthesen

Aus ihrem so abgeleiteten theoretischen Analyserahmen entwickelt die Autorin drei Sets zentraler Ausgangsannahmen und Thesen zum Einfluss der EBS und der OMK auf nationale Strukturen und Politiken, die die Dissertation strukturieren:

(1) Europäisierung nationaler politischer Strukturen

Die EBS hat Einfluss auf beschäftigungspolitische Koordinierungsstrukturen und auf die Interaktion von in beschäftigungspolitische Netzwerke involvierten Akteuren in den beiden untersuchten EU-Mitgliedstaaten.

D.h., der Einfluss der EBS führt zu institutioneller Anpassung sowie Wandel und zu institutionellem Isomorphismus (Divergenzverminderung und Ähnlichkeitssteigerung durch Wandel institutioneller oder organisatorischer Strukturen).

(2) Europäisierung nationaler Politiken

Auch ohne rechtlich verbindlichen Charakter hat die EBS, durch die Elemente ‚Politiklernen‘ und ‚Austausch bester Praktiken‘, einen (jedoch variierenden) Einfluss auf die nationalen Beschäftigungspolitiken der untersuchten EU-Mitgliedstaaten.

D.h., der Einfluss der EBS durch Politiklernen und Austausch bester Praktiken führt (primär) zu δ -Konvergenz durch Politiktransfer und –diffusion (Annäherung von Ländern an ein gemeinsames Modell) und initiiert durch *top-down* Europäisierung *cross-loading* und vertikalen Politiktransfer (Transfer von Politikansätzen, die aus EU-Vorgaben hervorgehen, durch EU-Stimulus zwischen Staaten) sowie horizontalen Politiktransfer (Transfer von Politikansätzen ohne EU-Stimulus zwischen Staaten).

(3) Anwendbarkeit des Europäisierungsansatzes auf die EBS/OMK

Der Europäisierungsansatz alleine stellt keine ausreichenden analytisch-erklärenden Elemente zur Beurteilung des potentiellen Einflusses der EBS und der mit ihr zur Anwendung kommenden OMK bereit.

D.h., der Europäisierungsansatz erreicht bei der Analyse der EBS/OMK gewisse Erklärungsgrenzen.

Hauptergebnisse im Hinblick auf supranationale Strukturen

Erst im späteren Lebenszyklus der EBS (2003-2005) kommt es zu einer zunehmenden Verbindung verschiedener Politikkoordinierungsprozesse, die typische Charakteristika von Mehrebenen-Politiknetzwerken verändert. Diese Verbindung war in der ersten Phase (1998-2002) weniger entwickelt. Insbesondere die Europäische Kommission, der Rat der EU und der Europäische Rat sind Kernakteure des betreffenden Politiknetzwerkes auf europäischer Ebene. Die intendierte Integration der Sozialpartner bleibt zuweilen jedoch hinter den auf europäischer Ebene selbst gesetzten strukturellen Erwartungen zurück.

Hauptergebnisse im Hinblick auf nationale Politikgestaltungsstrukturen und Beschäftigungspolitiken

	Großbritannien	Deutschland
Strukturen	<p>“Anpassung/Verbesserung mit Tendenz zur Absorbierung” (kognitive/normative Strukturen: Anpassung/Verbesserung”)</p>	<p>“Absorbierung mit leichter Tendenz zur Trägheit” (kognitive/normative Strukturen: “Absorbierung mit Tendenz zu Anpassung/Verbesserung”)</p>
Politiken	<p>“Absorbierung” (kognitive/normative Strukturen: “Absorbierung mit Tendenz zu Anpassung/Verbesserung”)</p>	<p>“Transformation” (kognitive/normative Strukturen: “Transformation”)</p>
	<p>Generell: δ-Konvergenz (Annäherung von Ländern an ein gemeinsames Modell), σ-Konvergenz (steigende Politikähnlichkeit), γ-Konvergenz (Wechsel der Länder in politikbezogenen Rankings)</p>	

Hauptergebnisse im Hinblick auf die OMK und die Nützlichkeit des Europäisierungsansatzes

Die OMK inspiriert *top-down* Europäisierung einschließlich vertikal ‘angestoßenem’, ‘delegiertem’ horizontalem *cross-loading* durch Politiklernen. Der Europäisierungsansatz stößt jedoch im Hinblick auf Kausalzusammenhänge an Erklärungsgrenzen, so dass Aspekte der ideellen Offenheit (*ideational openness*) relevant werden. Eine genaue *ex-ante* Kategorisierung des Europäisierungspotentials wird daher ebenso wichtig und nötig, wie die Untersuchung mehrerer Europäisierungsdomänen. Mit dieser Differenzierung wird die Analyse nationaler Systemvariablen und Politiktraditionen, wie in der Dissertation erfolgt, unerlässlich.

Allgemeine Schlussfolgerungen

Die EBS ist – gemessen an ihrer Zielsetzung – kein ‚patomkin'sches‘ Politikinstrument geblieben, da *top-down* Europäisierung einschließlich vertikalem und horizontalem *cross-loading* zu beobachten ist. Ihr Europäisierungseinfluss ist multiple und variierend, so dass diverse Konvergenzformen in unterschiedlichen Domänen zu verschiedenen Kategorien der Europäisierung führen.

Europäisierungseinfluss	Kategorie der Europäisierung	Domäne der Europäisierung		
		Nationale Strukturen	Öffentliche Politiken	Kognitive/Normative Strukturen
<div style="display: flex; align-items: center; justify-content: center;"> <div style="text-align: center; margin-right: 10px;"> <p>Fehlend (zu starker Anpassungsdruck)</p> <p>Hoch (Wandel fundamentaler Logiken)</p> </div> </div>	Verminderung (weniger europäisch werdend)			
	Trägheit (fehlender Wandel)			
	Absorbierung (überwiegend oberflächlicher Wandel)	D	UK	D UK Strukturen
	Anpassung/ Verbesserung (moderate Anpassung)	UK		Politik UK Strukturen
	Transformation (Fundamentaler Wandel)		D	D Politik

Quelle: Übersetzte Version von Umbach 2009, Table 62: Europeanisation of Employment Policy-Making and Policies in the UK and Germany – The Final Picture and Result.