

I. Einleitung

„Die zunehmende Europäisierung nationalen Verwaltungshandelns stellt – nach der Wiedervereinigung – die größte Herausforderung der deutschen Verwaltung der Nachkriegszeit dar.“¹

Die Bedeutung Europas – namentlich der Europäischen Integration – nimmt stetig zu. Sichtbare Zeichen ist neben der gemeinsamen Währung u.a. die verstärkte Nutzung der sich aus dem Binnenmarkt ergebenden vier Grundfreiheiten: freier Dienstleistungsverkehr, freier Warenverkehr, freier Kapitalverkehr und freier Personenverkehr. Mit dem fortschreitenden Europäisierungsprozess sind so auch vielfältige Veränderungen auf allen gesellschaftlichen Ebenen verbunden: Nationales Recht muss sich europäischem Recht anpassen, Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt eines Landes haben Auswirkungen auf die Arbeitsmärkte der Nachbarstaaten, nationale Dienstleistungen sehen sich der Konkurrenz aus dem europäischen Ausland gegenüber etc.

So wird dieser Prozess auch begleitet von der Schaffung neuer bzw. dem Wandel bestehender Institutionen sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene. Sie müssen sich den geänderten Rahmenbedingungen anpassen, um ihre Handlungsfähigkeit dauerhaft zu gewährleisten. Eine besondere Bedeutung kommt dabei der nationalen öffentlichen Verwaltung zu: „Die „Verwaltung“ in den Mitgliedstaaten stellt keine *domaine reservè* dar, die von den Einflüssen der Integrationsentwicklung unberührt bleibt“ (Ress/Ukrow 1997: 731).² Als politische Institution muss sich die öffentliche Verwaltung dabei nicht nur dem europäischen Recht anpassen, europäische politische Entscheidungen umsetzen, um ihre Leistungsfähigkeit sicherzustellen, darüber hinaus ist sie als Träger gesellschaftlicher Wertvorstellungen auch wichtiges Instrument der Vermittlung der europäischen Leitidee an die Bevölkerung, durch sie wird „Europa“ im Alltagsleben präsent.

Insofern die Verwirklichung der Europäischen Integration abhängig ist von der Teilhabe der Bürger der einzelnen Mitgliedstaaten an dieser Entwicklung, müssen ihnen die Ziele und Leitideen der Europäisierung sichtbar gemacht und vermittelt werden. Wichtig ist dabei die Darstellung der Auswirkungen der Europä-

¹ Möller 2003a.

² Hervorhebung im Original.

isierung im gesellschaftlichen Leben, die Vermittlung der sich konkret für die Bürger ergebenden Handlungsoptionen, denn allein das Vorhandensein bestimmter Möglichkeiten führt nicht per se dazu, dass diese von den Bürgern auch genutzt werden. Dies zeigt sich sehr deutlich an der Grundfreiheit der Arbeitnehmerfreizügigkeit: Obwohl sie bereits 1968 verwirklicht wurde, hatte sie lange Zeit fast keine Bedeutung im Alltagsleben. Aus diesem Grund wurde auf europäischer Seite die Förderung der grenzüberschreitenden Mobilität – die verstärkte Vermittlung dieser spezifischen europäischen Leitidee an die Bürger – beschlossen; v.a. im Zuge der Vollendung des Binnenmarktes 1992, der Unterzeichnung des Maastrichter, aber auch des Amsterdamer Vertrages.³

Mit dem Voranschreiten der Europäischen Integration hat auch die Zahl der wissenschaftlichen Untersuchungen, die sich mit diesem Thema beschäftigen, stark zugenommen. Wirtschaftswissenschaftler, Juristen, Politikwissenschaftler oder auch Historiker⁴ setzen sich mit der Thematik auseinander. Auch in der Soziologie gewinnen europabezogene Fragestellungen zunehmend an Bedeutung. Während dabei lange Zeit komparative Ansätze im Vordergrund standen⁵, z.B. der Vergleich der Bildungssysteme in den europäischen Ländern, der Familienformen oder des Erwerbslebens, hat sich die Wissenschaft in den letzten Jahren verstärkt auch der Frage angenommen, welche Veränderungen die Europäische Integration auf nationaler Ebene nach sich zieht⁶: Inwieweit beeinflusst die Europäisierung das gesellschaftliche Leben in den einzelnen Mitgliedstaaten, welche Auswirkungen haben europäische Entscheidungen auf nationaler Ebene? Auch institutionentheoretische Ansätze gewinnen in diesem Zusammenhang zunehmend an Bedeutung.⁷ Untersuchungen darüber, zu welchen Veränderungen die Aufnahme der europäischen Leitidee in die nationalen Institutionen führt bzw. wie die europäische Leitidee durch nationale Institutionen den Adressaten, also den „Bürgern Europas“, vermittelt wird, sind aber in der deutschen Forschungslandschaft vergleichsweise selten.⁸

Ausgehend von der Notwendigkeit der Anpassung nationaler Institutionen an die mit der Aufnahme der europäischen Leitidee verbundenen Veränderungen sowie der Bedeutung nationaler Institutionen, namentlich der öffentlichen Ver-

³ Gleichwohl entspricht das bisher erreichte Ausmaß der Mobilität noch nicht den Erwartungen.

⁴ Nachfolgend wird in der Arbeit aufgrund des besseren Leseflusses ausschließlich die maskuline Form verwendet, wenn beide Geschlechter gemeint sind.

⁵ Vgl. zur Diskussion komparativer und nicht-komparativer Ansätze: Schäfers 1999.

⁶ Exemplarisch Hartwich 1998.

⁷ Vgl. zu Fragestellungen auf nationaler und europäischer Ebene z.B. Graduiertenkolleg der FU und HU Berlin „Das Neue Europa - Nationale und internationale Dimensionen institutionellen Wandels“; daraus hervorgegangen: Pfahl u.a. (Hg.) 1998.

⁸ Vgl. zur Aufnahme der europäischen Leitidee in nationale Institutionen z.B. Schäfers/Lehmann 2003.

waltung, für das Voranschreiten der Europäischen Integration, beschäftigt sich die vorliegende Arbeit mit der Frage der Verankerung und Vermittlung dieser Leitidee in der nationalen Verwaltung. Den theoretischen Rahmen der Untersuchung bilden dabei institutionentheoretische Ansätze.

Die mit der Aufnahme einer neuen Leitidee verbundenen institutionellen Veränderungen werden am Beispiel der öffentlichen Arbeitsverwaltung, der Bundesanstalt für Arbeit (BA), untersucht. Als Teil der öffentlichen Verwaltung ist sie zum einen konkret in ihrem Aufgabenbereich von den Auswirkungen der Europäisierung betroffen, zum anderen dient sie im besonderen Maße der Vermittlung der europäischen Leitidee in Form der Grundfreiheit der Arbeitnehmerfreizügigkeit an die Bürger. Die Aufgabe der BA – die Zusammenführung von Arbeitssuchenden und Arbeitgebern – hat sich im Zuge der Europäischen Integration erweitert: Der Arbeitsmarktausgleich erfolgt nicht mehr nur im nationalen Rahmen, sondern umfasst den gesamten Arbeitsmarkt der Europäischen Union. Damit verbindet sich die Verpflichtung, Beratung und Vermittlung ebenfalls in europäischer Dimension anzubieten, die Möglichkeiten grenzüberschreitender Mobilität im Rahmen ihrer Dienstleistungen zu berücksichtigen. Nachfolgend stehen daher die mit der konkreten Leitidee der Arbeitnehmerfreizügigkeit verbundenen Veränderungen im Dienstleistungsangebot der BA im Mittelpunkt der Untersuchung.⁹

In der Untersuchung wird davon ausgegangen, dass für Institutionen Individuen fundamental sind: Institutionen handeln durch ihre Akteure und in Bezug auf ihre Adressaten. Aus diesem Grund sind die Mitarbeiter der Bundesanstalt für Arbeit von grundlegender Bedeutung bei der Vermittlung der europäischen Leitidee an die Adressaten – v.a. hinsichtlich der Möglichkeiten grenzüberschreitender Mobilität. Die Wirksamkeit europabezogenen Verwaltungshandelns wird insofern entscheidend beeinflusst von den Akteuren der Institution. Voraussetzung dieses Handelns im Sinne der europäischen Leitidee ist eine entsprechende Europakompetenz der Mitarbeiter, d.h. die Mitarbeiter müssen über europabezogene Kenntnisse und Fähigkeiten verfügen, um die Adressaten entsprechend informieren und beraten zu können. Insofern muss die verwaltungsinterne Bildung der Bundesanstalt für Arbeit die europabezogene Qualifizierung der Mitarbeiter unter Berücksichtigung der in europäischer Dimension zu erbringenden Leistungen sicherstellen, um so die Vermittlung der europäischen Leitidee an die Adressaten zu gewährleisten. Untersucht werden soll daher vor dem Hintergrund der sich durch die Europäisierung ergebenden Veränderungen die Aufnahme dieser Leitidee in die verwaltungsinterne Bildung der Bundesanstalt für Arbeit – also die Vermittlung entsprechender Kompetenzen an die Mitarbeiter. Von be-

⁹ Ordnungspolitische Fragen, z.B. hinsichtlich der Abgrenzung zwischen EU- und Nicht-EU-Arbeitnehmern, oder die Auswirkungen der europäischen Beschäftigungspolitik (Umsetzung der beschäftigungspolitischen Leitlinien) werden nicht oder nur am Rande behandelt.

sonderer Bedeutung ist dabei die Qualifizierung der Mitarbeiter des gehobenen Dienstes, da in erster Linie sie – als Berufsberater bzw. Arbeitsvermittler – für die Vermittlung der europäischen Leitidee an die Adressaten der Bundesanstalt für Arbeit verantwortlich sind.

Die vorliegende Arbeit beginnt mit einer kurzen Darstellung der Entwicklung der Europäischen Integration, v.a. hinsichtlich der damit verbundenen Möglichkeiten grenzüberschreitender Mobilität. Daran schließen sich Aussagen zu den allgemeinen Auswirkungen des Europäisierungsprozesses auf die nationale öffentliche Verwaltung an. Im dritten Kapitel wird der theoretische Rahmen der Arbeit dargestellt; darauf aufbauend folgen Ausführungen zum eigenen Untersuchungsansatz, den daraus abgeleiteten Fragestellungen und den angewandten Methoden. Der erste Teil des vierten Kapitels (Forschungsergebnisse) schildert die Auswirkungen der Europäischen Integration auf die Institution der Arbeitsverwaltung, die Bedeutung, die der europäischen Leitidee beigemessen wird. Nach Ausführungen zur Notwendigkeit eines Qualifizierungskonzepts Europa-kompetenz im Allgemeinen und der Frage, welche Teilqualifikationen ein entsprechendes Konzept im Speziellen beinhalten sollte, beschäftigen sich die beiden nachfolgenden Kapitel mit der Darstellung der Ergebnisse zur Vermittlung der europäischen Leitidee resp. europabezogener Kompetenzen an die Mitarbeiter der Arbeitsverwaltung im Rahmen der Aus- und Fortbildung. Der letzte Teil des vierten Kapitels gibt einen kurzen Einblick in die angesichts der aktuellen Situation der BA zu erwartenden Veränderungen in der verwaltungsinternen Bildung. Das abschließende Kapitel dient der Zusammenfassung und Diskussion der Forschungsergebnisse.

II. Ausgangslage

1. Die Europäische Integration und die Freizügigkeit als Grundfreiheit

In der Entwicklung der Europäischen Integration nimmt die wirtschaftliche Zusammenarbeit, das Ziel eines gemeinsamen Binnenmarktes der europäischen Staaten, eine Schlüsselrolle ein. Vor allem in den ersten Jahrzehnten nach Gründung der Europäischen Gemeinschaft 1957 stand die Verwirklichung eines europäischen Wirtschaftsraums und der mit ihm verbundenen Möglichkeiten im Mittelpunkt der Bemühungen der Mitgliedstaaten. Auch die zunehmende Berücksichtigung einer sozialen Dimension im Europäischen Integrationsprozess basiert auf diesem Verständnis. Europäische Beschäftigungspolitik oder Bildungspolitik vollziehen sich ebenso vor dem Hintergrund eines gemeinsamen Binnenmarktes wie Fragen der Unionsbürgerschaft oder der Ausbildung einer europäischen Identität.

1.1 Der Prozess der Europäischen Integration: Zentralität der wirtschaftlichen Zusammenarbeit

Die Idee einer europäischen Einigung ist keine Erfindung des 20. Jahrhunderts: So schrieb bereits Immanuel Kant (1724-1804) 1785 in seiner Schrift „Zum ewigen Frieden“ von einer Föderation der europäischen Staaten; 1849 formulierte Victor Hugo (1802-1885) seine Idee der „Vereinigten Staaten von Europa“.¹⁰ Aber erst nach zwei Weltkriegen manifestierten sich Überlegungen einer Europäischen Integration durch eine gemeinsame Zusammenarbeit der europäischen Staaten. Mit der Bildung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) im Jahre 1951 wurde der Weg der europäischen Einigung über eine wirtschaftliche Integration beschritten.¹¹ Die damit verbundene Intention – das Ziel eines gemeinsamen Binnenmarktes – wurde vertieft und erweitert durch die Unterzeichnung der Römischen Verträge 1957. Der Weg zu einem einheitlichen Wirtschaftsraum wurde mit der 1968 eingeführten Zollunion fortgeführt. Danach entwickelte sich der Binnenmarkt nur langsam. Aus diesem Grund legte die Kommission Mitte der 1980er Jahre ein konkretes Programm („Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes“)¹² mit knapp 300 Einzelmaßnahmen und

¹⁰ Vgl. zur Geschichte Europas auch Kesidou 1999: 20ff.

¹¹ Unterzeichnende Staaten: Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und Niederlande.

¹² Europäische Kommission 1985.

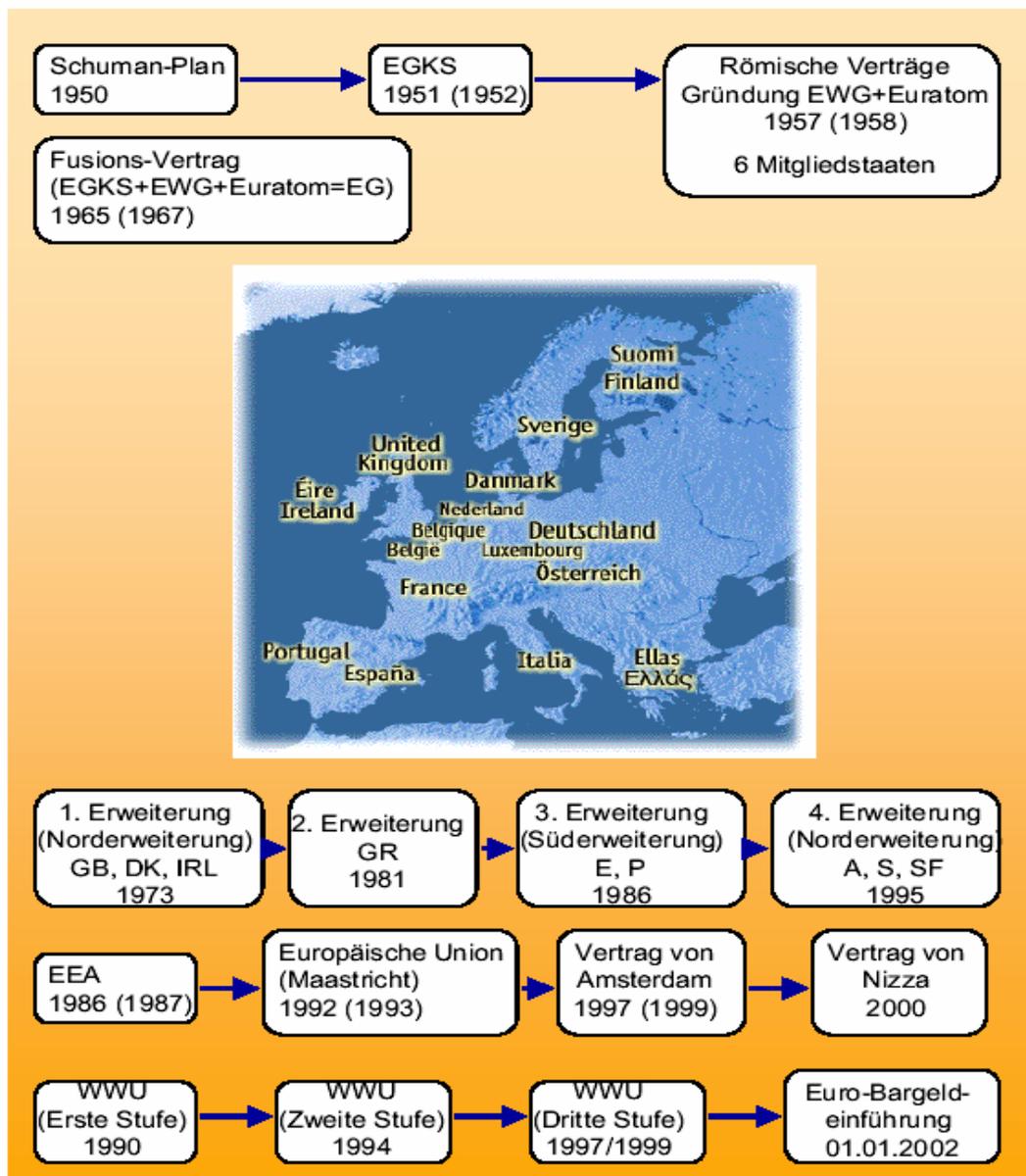
einem Zeitplan zur Vollendung des Binnenmarktes zum 31.12.1992 vor. Mit der „Einheitlichen Europäischen Akte“ 1986 gab es die erste Änderung der Gründungsverträge der Europäischen Gemeinschaften. Neben der Schaffung einer Vertragsgrundlage für die politische Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten wurde mit ihr der Binnenmarkt weiter vorangetrieben, v.a. durch die Zielsetzung der Verwirklichung der vier Grundfreiheiten – freier Personenverkehr, freier Warenverkehr, freier Dienstleistungsverkehr und freier Kapitalverkehr¹³ – sowie durch die Ausweitung der Kompetenzen der Gemeinschaft und Erleichterungen im Bereich von Mehrheitsentscheidungen. Das Ziel der vollständigen Verwirklichung eines gemeinsamen Binnenmarktes wurde zum 1.1.1993 umgesetzt. Mit dessen Vollendung wurde der Prozess der Europäischen Integration entscheidend vorangetrieben und trat in eine „neue Phase politisch-administrativer Zusammenarbeit“ ein (Möller 2003a).

Richtungweisend für die Weiterentwicklung eines gemeinsamen Europas war die Unterzeichnung des „Maastrichter Vertrages“ 1992, der zum 1. November 1993 in Kraft trat. „Die wohl weitreichendste Reform der Römischen Verträge“ (Guèrot 2002: 4) führte zur Gründung der Europäischen Union unter Einschluss der drei Säulen: Europäische Gemeinschaften, gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres. Vereinbart wurde eine weiter gehende Zusammenarbeit mit dem Ziel stärkerer politischer, sozialer und wirtschaftlicher Integration, u.a. in den Bereichen Bildung, Justiz und Außenpolitik. Im Maastrichter Vertrag wurde darüber hinaus die folgende Rechte beinhaltende Unionsbürgerschaft beschlossen (vgl. Green 1999: 14): Aufenthaltsrecht der Unionsbürger im gesamten Gebiet der EU; aktives und passives Wahlrecht bei Kommunal- und Europawahlen; Recht auf konsularischen und diplomatischen Schutz anderer Mitgliedstaaten in Drittländern sowie Petitionsrecht beim Europäischen Parlament und beim Bürgerbeauftragten der EU.

Mit dem Vertrag von Amsterdam 1997 trat die europäische Beschäftigungspolitik stärker in den Mittelpunkt des Gemeinschaftsinteresses. Neben der Ausdehnung gemeinschaftlicher Entschlüsse wurden auch die Voraussetzungen für eine EU-Erweiterung gelegt. Die z.Z. letzte Änderung der Gründungsverträge der Europäischen Gemeinschaften vollzog sich mit dem Vertrag von Nizza im Jahr 2000, der sich vertiefend mit der EU-Erweiterung befasst. Außerdem wurde die Charta der Grundrechte der Europäischen Union proklamiert, welche die politischen und sozialen Rechte der Bürger der EU regeln soll.

¹³ Vgl. zu den Auswirkungen der vier Grundfreiheiten Walwei 1997b.

Abb. 1: Die Geschichte der Europäischen Integration



Quelle: Europäische Kommission 2002: 1.

1.2 Freizügigkeit im Binnenmarkt: Grenzüberschreitende Mobilität

Europa – die Europäische Union – hat im Gegensatz zu ihren Mitgliedstaaten keine gemeinsame Geschichte, die die Bürger miteinander verbindet. Eine gelungene Europäische Integration setzt deshalb voraus, dass Europa mehr als nur ein gemeinsamer Wirtschaftsraum ist, sie muss im Alltagsleben ihrer Bürger präsent sein. Ein „Europa der Bürger“ muss aktuell geschaffen, gefördert und gelebt werden. Dies setzt voraus, dass die Bürger die sich mit der Europäischen Integration ergebenden Handlungsoptionen kennen und für sich nutzen.