

Versuchslabor der Integration

Chancen und Risiken der „offenen Methode der Koordinierung“

Claus Giering und Almut Metz

Kernpunkte:

Die Anwendungsbereiche der offenen Methode der Koordinierung (OMK) haben sich rasant ausgeweitet. Die OMK könnte zum prägenden Muster der künftigen Integration werden. Um sie aus dem integrationspolitischen Zwielicht herauszuholen, sollten Eckpunkte des Verfahrens festgelegt werden.

- Angesichts der Bedeutung der OMK und der ohnehin erfolgten Aufschnürung des Konventsentwurfs sollte die Regierungskonferenz der Verfassung eine „Erklärung zur offenen Methode der Koordinierung“ anhängen.
- In dieser Erklärung sollten Eckpunkte der Methode in Bezug auf Initiativrecht, Beschlussfassung, Prozessplanung, Koordinierung, Evaluation und Kontrolle klar benannt werden.
- Zudem sollten die bisherigen und geplanten Leitlinienprozesse systematisch erfasst und ihr Erfolg evaluiert werden.

Auf diese Weise können die möglichen negativen Entwicklungstendenzen im Hinblick auf Intransparenz und mangelnde Legitimation eingehegt und zugleich die Potenziale der OMK zur Erhöhung von Effizienz und Dynamik genutzt werden.

Die europäische Integration ist ein Prozess, der auf Dynamik und Innovation setzt. Scheint ein Entwicklungspfad ausgeschöpft oder blockiert, erhält er neuen Schwung durch den Einsatz flexibler Instrumente. Die jüngste dieser innovativen Wendungen ist die Entwicklung der offenen Methode der Koordinierung. Diese ist im Vorfeld des Vertrags von Amsterdam entstanden, um unterschiedliche beschäftigungspolitische Ambitionen der Mitgliedstaaten aufzufangen. Sie ermöglicht die Aufstellung gemeinsamer Leitlinien ohne den Rückgriff auf die klassische Gemeinschaftsmethode der Gesetzgebung.

Wie so oft in der Geschichte der Europäischen Union (EU) hat sich aber auch hier gezeigt, dass ein einmal initiiertes Integrationsinstrument seinen Weg auch in andere Politikfelder findet. Dies gilt vor allem für die Politikfelder, die im Rahmen des Lissabon-Prozesses behandelt und auf dem Gipfel des Europäischen Rates am 25./26. März 2004 eine zentrale Rolle spielen werden.

Rasche Ausweitung der Anwendung

Die EU hat sich ein ehrgeiziges Ziel gesetzt. Bis zum Jahr 2010 will sie zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Raum der Welt werden. Um dieses Ziel zu erreichen, haben die Staats- und Regierungschefs auf dem Gipfel von Lissabon am 23./24. März 2000 ein Instrument ausgewählt, das als „neue offene Methode der Koordinierung“ Eingang in die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates gefunden hat. Die OMK wird darin als Verfahrensweise beschrieben, „die den Mitgliedstaaten eine Hilfe bei der schrittweisen Entwicklung ihrer eigenen Politiken sein“ und im Rahmen eines Leitlinienprozesses ablaufen soll. Zentrale Bestandteile dieses Verfahrens sind

- erstens die Festlegung von gemeinsamen Leitlinien mit einem Zeitplan für die kurz-, mittel- und langfristigen Ziele,
- zweitens die Bestimmung von quantitativen und qualitativen Indikatoren und Benchmarks,
- drittens die Umsetzung dieser Leitlinien in die nationale und regionale Politik sowie
- viertens die regelmäßige Überwachung und Bewertung des Prozesses mit dem Ziel des gegenseitigen Lernens.

Nach den Lissabonner Vorgaben wurde die OMK zunächst bei der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung und der Frage nach der Zukunft der Rentensysteme angewandt. Schon bald wurden jedoch Maßnahmen getroffen, um eine Ausdehnung auf die Bereiche Migration, Gesundheitswesen und Altenpflege, öffentliche Gesundheitspolitik, Schutz am Arbeitsplatz, Jugendpolitik, Ausbildung, Tourismus sowie e-Europe zu prüfen oder in die Wege zu leiten. Unter den Unterstützungs-, Koordinierungs- und

Bestehende und potenzielle Anwendungsfelder der OMK:

- Altersversorgungssysteme
- Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung
- Beschäftigungspolitik
- Bildung und Kultur
- e-Europe
- Forschung und Entwicklung
- Gesundheitswesen und Altenpflege
- Industriepolitik
- Jugendpolitik
- Migration
- Schutz am Arbeitsplatz
- Tourismus
- Zivilschutz

Ergänzungsmaßnahmen im Verfassungsentwurf des Konvents werden darüber hinaus explizit Industrie, Kultur und Zivilschutz als mögliche Koordinierungsbereiche genannt. Damit könnte die OMK in Zukunft sogar in Bereiche vordringen, die weder in die ausschließliche Kompetenz der Gemeinschaft noch in die der nationalen Regierungen fallen – wie beispielsweise die Kulturpolitik, die in Deutschland Sache der Bundesländer ist.

Angesichts dieser rasanten Ausweitung wird deutlich, dass die OMK das Potenzial hat, zu einem bestimmenden Muster europäischer Politik zu werden.

Ohne Verankerung in den Verträgen

Die offene Methode der Koordinierung ist bisher nicht expressis verbis in den Gemeinschaftsverträgen verankert. Aufgrund der zunehmenden Bedeutung der OMK spielte sie aber eine gewichtige Rolle in den Konventsdebatten. Die OMK wurde im Konvent vor allem in den Arbeitsgruppen V (Ergänzende Zuständigkeiten), VI (Ordnungspolitik), IX (Vereinfachung) und XI (Soziales Europa) diskutiert. Die Mehrheit der Mitglieder der Arbeitsgruppe Soziales Europa und Ordnungspolitik sprach sich für eine explizite Aufnahme der offenen Koordinierungsmethode in die Verfassung aus, allerdings unter der Bedingung, dass gleichzeitig eine klare Definition des Verfahrens erfolgen müsse.

Letztlich konnten sich die Fürsprecher einer Integration der OMK in die Verfassung nicht durchsetzen, obwohl das Konventspräsidium mehrfach angekündigt hatte, diese Möglichkeit zu prüfen, und auch konkrete Vorschläge für einen Artikelentwurf eingereicht wurden. Das Präsidium begründete diesen Schritt damit, dass die Flexibilität dieser Methode nicht durch eine vertragliche Fixierung gefährdet werden solle. Zudem könne die OMK unter die Bestimmungen zur Koordinierung der Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik aus Artikel I-14 des Europäischen Verfassungsentwurfs (EVE) subsumiert werden. Bezugspunkt für weitere Politikbereiche sei darüber hinaus auch Artikel I-16 EVE (Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungsmaßnahmen).

Zentrales Merkmal der OMK ist ein zyklischer Leitlinienprozess:

- **Leitlinien:** Festlegung von Zielvorgaben, evtl. verbunden mit der Aufstellung von Zeitplänen
- **Indikatoren:** Einigung über quantitative und qualitative Indikatoren (score board)
- **Umsetzung:** Erstellung und Umsetzung nationaler Aktionspläne, Erfahrungsaustausch auf Beamtenebene
- **Benchmarking:** Berichtspflicht der Mitgliedstaaten; Zusammenfassung durch Kommission, Analyse der best practices und Evaluationsbericht mit Vorschlägen
- **Politischer Druck** durch naming, blaming, shaming; Peer review; Monitoring
- **Leitlinien:** erneute Festlegung von Zielvorgaben und Zeitplänen

Auf eine explizite Aufnahme eines Artikels zur OMK wurde aber auch deshalb verzichtet, weil dessen Ausgestaltung zu einem weiteren Zankapfel des Konvents geworden wäre. Denn die offene Koordinierung berührt sowohl die Frage der Beteiligung der EU-Organen und damit das Problem der Legitimation als auch die Sorge der Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen, durch die OMK könnten ihre Kompetenzen untergraben werden.

Angriff auf die Gemeinschaftsmethode?

Ob nun als eigenständiger Artikel verfassungsmäßig verankert oder nicht, stellt die OMK heute eine reale Größe dar und wird in einer sich ausweitenden Anzahl von Bereichen angewendet. Aus diesem Grund ist es notwendig, Chancen und Risiken dieser Methode abzuwägen.

Kritisch zu bewerten ist, dass sich ein Verfahren der offenen Koordinierung unter bestimmten Bedingungen zu Ungunsten von Effizienz, Transparenz und Legitimation europäischer Politik entwickeln kann.

- Die OMK kann zu **Intransparenz** führen, weil bei diesem komplexen System unterschiedlicher, nebeneinander ablaufender Leitlinienprozesse die Verwaltungsapparate auf mehreren Ebenen mit Planung, Durchführung und Evaluation beschäftigt sind. Auf diese Weise können Verantwortlichkeiten verwischt, Zentralisierung Vorschub geleistet und die Kompetenzabgrenzung zwischen Union, Mitgliedstaaten und Regionen unterlaufen werden.
- Einer Einigung auf qualitative und quantitative Zielsetzungen kann es an **Verbindlichkeit mangeln**, wenn Sanktionsmechanismen fehlen. Initiativen laufen dann ins Leere. Darüber hinaus muss eine Orientierung an Best-practices nicht notwendigerweise innovativ sein, sondern könnte auch lediglich bestehendes Wissen verfestigen, insbesondere wenn nationale Besonderheiten nicht ausreichend berücksichtigt werden.
- Grundsätzlich ist zu fragen, ob die Regierungen der Mitgliedstaaten ermächtigt sind, in bestimmten Politikfeldern ein offenes Koordinierungsverfahren einzuleiten. Die **Grenzen** sind sicherlich dann erreicht, wenn die Regierungen dabei Kompetenzen der subnationalen Ebenen übergehen.
- Die Frage nach der **Legitimation** ist auch deshalb von besonderer Relevanz, weil die Beteiligungsmöglichkeiten des Europäischen Parlaments in der OMK nur schwach ausgeprägt sind und die nationalen Parlamente kaum Einblick in die Prozesse haben. Tendenziell wird die Rolle der nationalen Parlamente auf die Umsetzung reduziert und ihre Gestaltungsmöglichkeiten zugunsten der Regierungen eingeschränkt.

- Schließlich kann die OMK als eine Art Ersatzgesetzgebung auch zur **Zerfaserung** der Integration führen, wenn sie an die Stelle bestehender Gemeinschaftsverfahren und -politiken tritt und auf diese Weise die Gemeinschaftsmethode teilweise verdrängt. Zudem gefährdet ein unkoordiniertes Nebeneinander von Zielvorgaben in unterschiedlichen Politikfeldern ein kohärentes Gesamtbild und kann in der Summe die Politik und die Haushalte der Mitgliedstaaten überfordern.

In der offenen Methode der Koordinierung sind damit eine Reihe von Risiken angelegt, die jedoch nicht zwingend zur Entfaltung kommen müssen. Denn unter bestimmten Voraussetzungen kann sich eine OMK auch in eine andere Richtung entwickeln, so dass sie dem Subsidiaritätsprinzip und der Souveränität der Mitgliedstaaten Rechnung trägt und gleichzeitig die Problemlösungsfähigkeit der EU verbessert:

- Die OMK kann **Subsidiarität** fördern, weil das Verfahren aufgrund der vorgesehenen Beteiligung aller Ebenen einer Zentralisierung entgegenwirkt und in dieser Hinsicht ein „milderes“ Mittel als die Gemeinschaftsmethode ist. Grundsätzlich ist auch eine Rückführung von Kompetenzen aus der Gemeinschaftsmethode in die OMK denkbar.
- Die OMK ist darüber hinaus **souveränitätsverträglich**, weil sie den Mitgliedstaaten ihren nationalen Gestaltungsspielraum belässt und damit auch in sensiblen Bereichen anwendbar ist, in denen eine Vergemeinschaftung aufgrund nationaler Befindlichkeiten (noch) nicht denkbar ist. Die OMK kann Teil der Lösungsansätze für die aktuellen gesellschaftspolitischen Brandherde sein, ohne gleichzeitig Gemeinschaftsrecht zu definieren.
- Die OMK ermöglicht von ihrer Anlage her eine relativ **schnelle Einigung** auf quantitative und qualitative Zielsetzungen: Da Sanktionsmechanismen fehlen, wird die Bereitschaft der Mitgliedstaaten erhöht, sich auf diese Form des Benchmarking einzulassen, das sich im Erfolgsfall auch gegenüber den Wählern gut verkaufen lässt.
- Gleichzeitig werden die Regierungen aber unter **Erfolgsdruck** gesetzt, weil die OMK Vergleichbarkeit zwischen den Mitgliedstaaten schafft und durch den Mechanismus des „naming, blaming und shaming“ Öffentlichkeit erzeugt wird.
- Schließlich kann eine offene Koordinierung auch eine **Alternative** für erfolglose Initiativen im Rahmen bestehender Gemeinschaftsverfahren darstellen, an der sich unter Umständen nicht einmal alle Mitgliedstaaten beteiligen müssen.

Es sprechen also ebenso gute Gründe für die Anwendung einer OMK wie es Einfallstore für mögliche Fehlentwicklungen gibt. Die Anwendung und Ausweitung dieser Leitlinienprozesse sollte also nur von Fall zu Fall anhand einer Abwägung der genannten Chancen und Risiken erfolgen.

Rahmenbedingungen schaffen

Um den in der offenen Koordinierung angelegten negativen Entwicklungstendenzen entgegen zu wirken, sollte der Einstieg in ein Verfahren der offenen Koordinierung an bestimmte Voraussetzungen und Prinzipien geknüpft sein. Nur so kann die Fähigkeit der EU, Probleme mittels einer OMK effizient zu bewältigen, erhöht, die demokratische Legitimation des Verfahrens gewährleistet und Vorkehrungen gegen eine Schwächung der Gemeinschaftsebene sowie gegen ein zunehmendes Maß an Intransparenz getroffen werden.

Um die Flexibilität des Instruments nicht zu gefährden, sollte von einer zu starken Formalisierung des Verfahrens abgesehen werden. Vielmehr sollten je nach Sachgebiet unterschiedliche Formen von offenen Koordinierungsverfahren nebeneinander bestehen können. Dennoch ist es angesichts der genannten Risiken notwendig, diesen Verfahren einen gemeinsamen Rahmen zu verleihen:

1. Ausgangspunkt für den Einstieg in eine OMK sollte ein formaler Beschluss des Europäischen Rates sein, der dann in Kooperation mit der Kommission den zu beschreitenden Leitlinienprozess – Zeitplan, qualitative und quantitative Zielsetzungen, Beteiligung der unterschiedlichen Ebenen – definiert.
2. Die Europäische Kommission wird vom Europäischen Rat beauftragt, die Koordinierung der Leitlinienprozesse und deren Evaluation zu übernehmen. Ihr kommt damit eine umfassende Planungs-, Koordinierungs- und Kontrollfunktion zu, da sie über die notwendige Unabhängigkeit und die Ressourcen verfügt.
3. Mit dem Beschluss, ein Verfahren der offenen Koordinierung zu beginnen, sollte auch festgelegt werden, dass dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten regelmäßig Bericht erstattet wird. Diese sollten darüber hinaus jederzeit Anfragen an die Kommission richten können. In diesem Zusammenhang sollte auch das Frühwarnsystem aus dem „Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“ des EVE auf die Bereiche der offenen Koordinierung ausgeweitet werden.
4. Damit das EP, die nationalen Parlamente und die Öffentlichkeit überhaupt eine Kontrollfunktion ausüben können, sollten die bisherigen und geplanten Leitlinienprozesse von der Kommission systematisch erfasst und ihr Erfolg evaluiert werden. So werden die Stärken und Schwächen der bestehenden OMK-Initiativen sichtbar, was bei künftigen Anwendungen zu berücksichtigen ist. Dieser Auftrag sollte auf einem der nächsten Gipfel des Europäischen Rates erteilt werden.

Auf diese Weise können die potenziellen negativen Entwicklungstendenzen eingehegt und die Transparenz und Legitimation der OMK erhöht werden.

Fazit

Die OMK sollte als Chance für Bereiche verstanden werden, in denen ein gemeinsames Handeln der Mitgliedstaaten dringend geboten ist, diese aber entweder eine geringe Bereitschaft haben, auf ihre nationale Souveränität zu verzichten, oder aber bestehende Gemeinschaftsverfahren nicht zu Erfolgen geführt haben. Zudem kann die OMK künftig auch als neue Form differenzierter Integration oder als Alternative zum Instrument der verstärkten Zusammenarbeit angewendet werden, wenn sich in bestimmten Fragen nur eine Gruppe von Mitgliedstaaten auf einen derartigen Leitlinienprozess einlässt.

Die OMK zählt zwar nicht zu den „heißen“ Themen der Regierungskonferenz zum Verfassungsentwurf des Konvents. Angesichts ihres Bedeutungszuwachses und ihres Potenzials sollten jedoch die Bestimmungen zur Koordinierung im Verfassungsentwurf nachgebessert werden. Eine explizite und detaillierte Verankerung der OMK in der Verfassung selbst erscheint dabei angesichts des engen Zeitplans und der zu erwartenden Debatten um die institutionellen Fragen in dieser Phase nicht mehr realistisch. Eine primärrechtliche Verankerung der Rahmenbedingungen sollte auch erst anhand gewonnener Erfahrungen mit dieser Methode in der nächsten Reformrunde erfolgen, um die Flexibilität des Verfahrens nicht zu untergraben.

Dennoch sollte sich die laufende Regierungskonferenz darum bemühen, die OMK aus ihrer Existenz im „Zwielicht“ der Integration herauszuholen. In einer der Verfassung angehängten Erklärung zur offenen Methode der Koordinierung sollten zumindest die Eckpunkte für den Einstieg und die Durchführung der OMK benannt werden. Die spezifischen Verfahren könnten dann in einer interinstitutionellen Vereinbarung zwischen den beteiligten Institutionen geregelt werden. Gleichzeitig sollte das im Verfassungsentwurf verankerte Frühwarnsystem für die nationalen Parlamente auch auf die Anwendung der offenen Koordinierung ausgedehnt werden. Auf diese Weise kann der Forderung nach Subsidiarität und Transparenz Rechnung getragen werden.

Versäumen es die Mitgliedstaaten, einen nachvollziehbaren Rahmen für die OMK zu setzen, wird sich die Integration durch Koordinierung in Zukunft verstärkt jenseits parlamentarischer und öffentlicher Kontrolle vollziehen. Damit würde sich die EU letztlich selbst einen Bärenienst erweisen. Denn eine der wichtigsten Forderungen an den Verfassungsprozess war, die Transparenz und Legitimation von Entscheidungen in der EU zu verbessern.