

Paritätische Positionen und Forderungen

zum neuen Politikinstrument

“Methode der offenen Koordinierung”

in der Europäischen Union

I n h a l t:

- I. Zum Sachstand: Die Methode der offenen Koordinierung - Politiksteuerung durch Vereinbarungen gemeinsamer Ziele und EU-weit gültiger Indikatoren (Seite 2)**
 - a) Grundzüge (Seite 2)
 - b) Leitlinien und Indikatoren (Seite 3)

- II. Reichweite des neuen Politikinstrumentes (Seite 4)**
 - a) Betroffene Politikfelder (Seite 4)
 - b) Tabellarische Übersicht zur Methode der offenen Koordinierung in verschiedenen Politikbereichen (Seite 5)

- III. Paritätische Forderungen für eine Weiterentwicklung der Methode der offenen Koordinierung (Seite 6)**
 - a) Demokratische Kontrolle (Seite 6)
 - b) Transparenz und Subsidiarität (Seite 6)
 - c) Beteiligung der Zivilgesellschaft und Bildung von Humankapital (Seite 7)
 - d) Verhältnismäßigkeit und Folgewirkungen (Seite 8)

- IV. Künftige Aufgaben des Paritätischen (Seite 9)**

I. Zum Sachstand: Die Methode der offenen Koordinierung - Politiksteuerung durch Vereinbarungen gemeinsamer Ziele und EU-weit gültiger Indikatoren

a) Grundzüge

Auf dem Gipfeltreffen von Lissabon (1. Halbjahr 2000) wurde die "Methode der offenen Koordinierung" auf den sozialpolitischen Bereich der Bekämpfung von Ausgrenzung und Diskriminierung angewendet. Im Zentrum der Politikumsetzung stehen die auf Gemeinschaftsebene definierten Leitlinien (mit teils quantifizierten Zielvorgaben) und deren mitgliedstaatliche Umsetzung in Nationalen Aktionsplänen. Die Integrationsmethode der offenen Koordinierung ist im Bereich der Beschäftigungspolitik bereits seit 1998 vollständig umgesetzt. Die offene Koordinierung ist sozusagen eine Übertragung der EU-Beschäftigungspolitik auf andere Felder der EU-Sozialpolitik.

Bei der Methode der offenen Koordinierung sollen sämtliche Akteure der nationalen Politik einbezogen werden, wobei die Gemeinschaftsebene die Instrumente zur Politiküberwachung und Bewertung von Aktionen bereitstellt. Die Konvergenz der Systeme sozialer Sicherheit soll quantitativ und qualitativ unterstützt werden. Zur neuen Integrationsmethode gehören folgende Elemente:

- (1) die Festlegung von Politikzielen und Leitlinien,
- (2) die Definition von Indikatoren und „Benchmarks“,
- (3) die Umsetzung in nationale - und regionale - Politik, gesteuert durch "Nationale Aktionspläne"
- (4) und die Einrichtung eines Überwachungssystems zur Evaluierung des Fortschritts der nationalen Reformbemühungen mit Hilfe von „Peer-Group-Reviews“ (externe Begutachtung).

Auf der Grundlage von regelmäßigen Berichten der Kommission und des Rates prüft der Europäische Rat jedes Jahr die Umsetzung der Agenda und die konkret erzielten Erfolge.

Die Methode der offenen Koordinierung ist gewissermaßen eine "weiche" Ergänzung zu den bisherigen "klassischen" EU-rechtlichen Instrumentarien wie Verordnungen oder Richtlinien. Als "soft law" muß

sie als ein neues gemeinschaftliches Politik- und Rechtsetzungsinstrument aufgefaßt werden. Subsidiarität und nationalstaatliche Ausgestaltung der sozialpolitischen Instrumente sollen dabei jedoch gewahrt werden. Laut Selbstaussage der Kommission wird mit der neuen Methode eine verbesserte Koordinierung - ausdrücklich keine Harmonisierung - der Sozialpolitiken angestrebt. Dies soll auch als Gegengewicht zum Binnenmarkt und zur Währungsunion verstanden werden.

Darüber hinaus geht es darum, öffentliche Ausgaben so umzulenken, daß die Effizienz der nationalen Systeme gesteigert und die Investitionen für die Menschen erhöht werden. Die Mitgliedstaaten befinden sich hinsichtlich ihrer Sozialpolitik und dem damit verbundenen Ausgabevolumen für sozialpolitische Zwecke längst auf dem Prüfstand einer sich globalisierenden Wirtschaftspolitik. Als eine der Wirkungen gibt die Methode der offenen Koordinierung Anlaß zu Reformen unter Einschluß einer europaweiten Abstimmung; der Abbau der Staatsverschuldung ist dabei ein eingestandenermaßen wichtiges Ziel.

b) Leitlinien und Indikatoren

Entscheidend für die erfolgreiche Umsetzung der Methode der „offenen Koordinierung“ ist die Art und Weise, wie die maßgeblichen Leitlinien und Indikatoren festgelegt werden und wie sie – bei europaweit sehr unterschiedlichen Sozialsystemen und Datenlagen – valide gemessen und verglichen werden können. Auf folgende Weise kommen auf europäischer Ebene Leitlinien und Indikatoren zustande.

Beschäftigungs- und sozialpolitische Leitlinien und Indikatoren werden von der Europäischen Kommission formuliert und dem Rat für Arbeit und Sozialfragen zur Beschlußfassung zugeleitet. Auf dem Weg dorthin durchlaufen die Kommissionsvorschläge - neben dem regulären Ratsverfahren - weitere Beratungsverfahren (u. a. Beschäftigungsausschuß, Ausschuß für Sozialschutz, Indikatorengruppe).

An den Beratungen der Ausschüsse sind Vertreter der nationalen Arbeits- bzw. Sozialministerien beteiligt. Sie entscheiden darüber, ob und inwieweit andere Akteure in die nationalen Abstimmungsprozesse eingebunden werden. In Deutschland informiert das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA) die Bundesländer und die Sozialpartner regelmäßig über die Leitlinienvorschläge der Kommission. Externer Sachverstand wird vom BMA bedarfsweise eingebunden.

Treibende Kraft bei der Weiterentwicklung von Leitlinien sind folglich die Europäischen Räte bzw. die Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission. Ihre Vorschläge für Leitlinien und Indikatoren markieren üblicherweise das Maximum dessen, was aus Sicht einzelner nationaler Vertreter zustimmungsfähig wäre. Jedoch verliert die Kommission dabei ihr bei den „klassischen“ Rechtsetzungsinstrumenten bestehendes Initiativrecht.

II. Reichweite des neuen Politikinstrumentes

a) Betroffene Politikfelder

Ab dem Jahre 2001 ist eine zunehmende Eigendynamik zu beobachten: weitere Politikfelder wurden von der Methode der offenen Koordinierung erfaßt. Aktuell sind fast alle Politikfelder betroffen sind, in denen die Freie Wohlfahrtspflege tätig ist. Die Tabelle im Folgeabschnitt gibt dazu einen detaillierten Überblick.

Dabei ist zu bedenken: Zum einen werden durch die offene Koordinierung - von der EU-Ebene kommend - nationale Debatten angestoßen oder erneuert oder neue Aspekte in die Debatten eingeführt. Zum Anderen wirkt der Überwachungsmechanismus mit Indikatoren, regelmäßigen Berichten und Benchmarks auf die nationale Politikgestaltung ein.

Sozialpolitik wird EU-weit in Struktur und im Ergebnis vergleichbar, eine Situation wie sie schon jetzt im Bereich der Wirtschaftspolitik besteht. Rechtfertigungszwänge und die verbindlich vereinbarten Ziele und transnationalen Kooperationen können wie eine Richtschnur wirken, an der sich die nationalstaatliche Politik in Teilen ausrichtet. Dies könnte auch auf eine Einschränkung der Gestaltungsmöglichkeiten der nationalen bzw. regionalen Ebene hinauslaufen. Dies ist so ohne weiteres nicht sichtbar, denn formal wird das Subsidiaritätsprinzip beachtet und die autonomen Entscheidungen des Nationalstaats respektiert.

b) Tabellarische Übersicht zur Methode der offenen Koordinierung in verschiedenen Politikbereichen (Stand: März 2002)

Politikbereiche	Umsetzung der Methode der offenen Koordinierung		
	Politikziele	Indikatoren	Überwachung
Beschäftigungs-politik	- Leitlinien werden jährlich im Rat festgelegt - Umsetzung in nationale Aktionspläne	verbindliche Indikatoren zur Beschäftigung und Arbeitslosigkeit	- Jahresbericht - Schlußfolgerungen - Empfehlungen an Mitgliedstaaten
Ausgrenzung und Diskriminierung	- noch keine Leitlinien aber vier Schwerpunktziele - Umsetzung in nationale Aktionspläne	- verbindliche quantitative Indikatoren - weitere qualitative und quantitative Indikatoren in der Diskussion	Bericht zur sozialen Eingliederung im Zweijahresturnus
Alterssicherung	- strategische Ziele - demnächst konkrete Schritte auf Rats-Ebene	in der wissenschaftlichen Diskussion	Studien zur Vorbereitung
Asyl- und Migrationspolitik	- Vorschlag der Kommission zu Leitlinien, d. h. - Umsetzung in nationale Aktionspläne	generelle Vorschläge zu quantitativen Angaben und zur sozialen Lage	- Synthesebericht vorgeschlagen - ggfs. Überwachung der Umsetzung der Leitlinien bzw. der nationalen Aktionspläne
Jugendpolitik	Weißbuch der Kommission zur Jugendpolitik, auf Rats-Ebene demnächst konkrete Schritte zur Umsetzung		
Gesundheitspolitik	Mitteilungen, Richtlinienentwürfe sowie Aktionsprogramm der Kommission, konkrete Überlegungen auf Rats-Ebene		
Bildungspolitik	gemeinsame strategische Ziele; Indikatoren, gegenseitige Prüfung, ein Austausch über bewährte Praktiken und Benchmark-Kriterien sollen auf Rats-Ebene vereinbart werden		

Dr. Rudolf Martens
Der Paritätische Wohlfahrtsverband - Gesamtverband
Frankfurt am Main 3/2002

III. Paritätische Forderungen für eine Weiterentwicklung der Methode der offenen Koordinierung

a) Demokratische Kontrolle

Die offene Koordinierung ist ein neues, zusätzliches Instrument der Rechtssetzungspolitik der EU ("soft law"). Die wesentlichen Elemente des Koordinierungsverfahrens werden auf der Fachebene zwischen Regierungen, Rat und Kommission ausgehandelt. Das Europäische Parlament, die nationalen Parlamente und die Akteure der Zivilgesellschaft konnten sich bislang nicht substantiell an der Gestaltung der offenen Koordinierung beteiligen. Rat und Nationalstaaten haben dabei an politischem Gewicht gewonnen; der Kommission verbleibt nur ihre Sachkompetenz, sie verliert eines ihrer wichtigsten Rechte, das Initiativrecht. Die Methode der offenen Koordinierung kann auf hoher administrativer Ebene kurzfristiger und flexibler umgesetzt werden, was sie für Regierungen und Expertengruppen besonders attraktiv macht.

Um die Methode der offenen Koordinierung demokratisch sehr viel stärker als bisher zu legitimieren, müßten dem Europäischen Parlament, den beratenden EU-Institutionen, den nationalen Parlamenten sowie den demokratisch verfaßten nationalen Untergliederungen jeweilige Anhörungs-, Beteiligungs- und Kontrollrechte eingeräumt werden.

b) Transparenz und Subsidiarität

Die Gesetzgebungsverfahren in der Europäischen Union sind in ihren Abstufungen von einzelnen Kompetenzen kompliziert und nicht leicht zu durchschauen. Zudem handeln die politischen Akteure auf unterschiedlichen EU- und nationalstaatlichen Ebenen. Seit Jahren werden Reformen diskutiert, diesem allseits zugegebenen Mißstand abzuhelpfen.

Demokratien leben aber davon, daß politische Verantwortlichkeiten - auch in der Gemengelage unterschiedlicher Zuständigkeiten in einer "Multiebenenpolitik" - klar erkennbar bleiben. Verwischte, nicht eindeutige Kompetenzen und eine unzureichende Öffentlichkeit bergen die Gefahr, die Selbstverwaltungsrechte und letztlich Freiheitsrechte des Bürgers auszuhöhlen. Handlungsbefugnisse dürfen nicht auf einem

“informellen” Weg über vertragliche oder verfassungsmäßige Zuständigkeiten hinaus erweitert werden.

Die Kompetenzen zwischen den Akteuren auf europäischer wie auch nationaler Ebene müssen geklärt und in transparenter Weise untereinander abgegrenzt werden. Die Vielfalt der unterschiedlichen nationalen Entwicklungen und die nationalen Identitäten sind dabei zu achten.

c) Beteiligung der Zivilgesellschaft und Bildung von Humankapital

Mit der Methode der offenen Koordinierung wurde zugleich das politische Versprechen abgegeben, die Zivilgesellschaft in diesen Prozeß mit einzubeziehen. Grundsätzlich könnten sich neue, zukunftsweisende Beteiligungsmöglichkeiten für die zivilgesellschaftlichen Akteure eröffnen: Bei der Bestimmung der Politikziele und Leitlinien, bei der Umsetzung der Leitlinien auf der nationalstaatlicher Ebene und bei der Bewertung der Ergebnisse der Politik anhand der zuvor definierten Indikatoren und Benchmarks.

Die bisherigen Erfahrungen bei der EU-Beschäftigungspolitik und bei der gemeinschaftlichen Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung legen eine gewisse Ernüchterung nahe. Die Beteiligung der Vertreter der Freien Wohlfahrtspflege bzw. Nichtregierungsorganisationen im sozialen Bereich war insgesamt ungenügend, die Konsultationsprozesse eher anekdotisch. Dieser Verzicht seitens der Kommission und der Nationalstaaten ist aber zugleich auch ein Verzicht auf die Erfahrungen, die Fachlichkeiten und die Sozialanwaltschaft gerade der Organisationen, die die Politikziele bei den Menschen umsetzen sollen. So kann die allseits beklagte Bürgerferne der Europäischen Union nicht überwunden werden.

Die Vertreter der Zivilgesellschaft sind - anknüpfend an einzelne positive Erfahrungen - in angemessener, frühzeitiger und formalisierter Weise an der Festlegung der Methode der offenen Koordinierung zu beteiligen

- bei der Festlegung der Politikziele, mit Leitlinien, Indikatoren und Benchmarks,
- der Umsetzung in nationale und regionale Politiken und
- der Auswertung der Ergebnisse der Politiken.

Als Vertreter der Zivilgesellschaft kommen nur solche Nicht-regierungsorganisationen in Betracht, die alle notwendigen Kriterien einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit und demokratischen Legitimität erfüllen, wie

- demokratische Binnenstruktur,
- Durchschaubarkeit der Organisation und der Tätigkeiten,
- Repräsentativität für bestimmte Gruppen und Betroffenenheiten,
- fachliche Kompetenz und
- Fähigkeit zwischen der EU und dem Bürger zu vermitteln.

d) Verhältnismäßigkeit und Folgewirkungen

Die Frage der Verhältnismäßigkeit muß gestellt werden: Ist es überhaupt angemessen und zweckmäßig, bestimmte Politikbereiche durch das Politikinstrument die offene Koordinierung zu gestalten? Haben die Akteure mögliche Folgen bedacht, oder haben sie nur einem politischen Druck für ein Kompromißthema nachgegeben? Vereinbarungen sind nicht an sich „gut“ nur weil sie auf Gemeinschaftsebene getroffen wurden, negative Wirkungen können für die Zukunft nicht ausgeschlossen werden.

Die Methode der offenen Koordinierung kanalisiert durch die Ziele und Leitlinien mögliche Politikansätze und Lösungen. Mit anderen Worten, die Gefahr besteht, Probleme nur einseitig zu betrachten und die Bereiche zu übersehen, die außerhalb des jeweiligen Paradigmas stehen. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, daß einmal getroffene Entscheidungen nur schwer wieder revidiert werden. Eine gewisse Folgenlosigkeit Nationaler Aktionspläne oder unangemessene bzw. einseitige Ziele, Leitlinien oder Indikatoren könnten die Methode der offenen Koordinierung auf Dauer diskreditieren.

Mitgliedstaaten könnten aber auch versucht sein, mit Verweis auf die EU-Ebene Politiken durchzusetzen, die als „schwierige“ Gebiete bislang ausgespart waren. Oder: Mißerfolge nationaler Politiken werden auf die EU-Ebene geschoben. Weitere Möglichkeit: Bei Zielen oder Bewertungen werden im Wege der Definition „windelweiche“ Kompromißformeln gefunden, unter denen sich alle unterschiedlichen Positionen wiederfinden. Dann wäre das Instrument ebenfalls entwertet.

Die Methode der offenen Koordinierung sollte auf Dauer angelegt sein. Daher müssen die Ergebnisse in größeren, mehrjährigen Abständen in grundsätzlicher Weise auf ihre Entwicklung und Zielerreichung hin überprüft werden. Bei Erfolglosigkeit der Methode muß es möglich sein, den entsprechenden Politikbereich aus der offenen Koordinierung herauszunehmen.

IV. Künftige Aufgaben des Paritätischen

Das neue Politikinstrument der Methode der offenen Koordinierung stellt neue Herausforderungen an den Paritätischen; auch bisher rein nationale Politikfelder spiegeln sich gewissermaßen noch einmal auf der EU-Ebene wider. Wichtige Themen und die mit der offenen Koordinierung befaßten Entscheidungsträger und Verfahrensabläufe müssen auf EU- wie Bundesebene identifiziert werden. Folgende neue Aufgaben ergeben sich für die Zukunft:

- (1) Frühzeitige Positionierungen - die vorliegenden Positionen und Forderungen sind ein erster Schritt, um auf den unterschiedlichen politischen Ebenen Paritätische Vorstellungen einbringen zu können, dies ist auch wichtig im Verhältnis zu anderen Verbänden.
- (2) Beobachtung der Auswirkungen auf die Freie Wohlfahrtspflege, bedenkliche Tendenzen identifizieren.
- (3) Die Möglichkeiten des neuen Politikinstrumentes als neue politische Chance begreifen und verbandlich nutzen.
- (4) Die Methode der offenen Koordinierung mit ihren Implikationen in den Paritätischen hinein sowie in die (Fach-)Öffentlichkeit kommunizieren.

Der Paritätische Wohlfahrtsverband Gesamtverband
- Der Vorstand -
Frankfurt am Main, 3. Mai 2002