



Die Offene Methode der Koordinierung

Die Offene Methode der Koordinierung (OMK) soll in strukturierter Form die freiwillige Abstimmung politischer Strategien fördern. Sie ist jedoch mehr als ein reiner Erfahrungsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten. Die Frage ist deshalb erlaubt, ob und inwieweit die OMK eine neue Kompetenzkategorie sein könnte. Bemerkenswert ist die starke Stellung der Kommission, die Leitlinien und Indikatoren festlegen, den Austausch bewährter Verfahren durchführen und zur Überwachung und Bewertung das sog. benchmarking einsetzen kann. Ein aktuelles Beispiel bietet die EU-Sozialpolitik, die seit 2003 die nationalen Politiken koordiniert; die Mitteilung der Kommission „Stärkung der sozialen Dimension der Lissabonner Strategie“ enthält Vorschläge für eine Straffung der offenen Koordinierungsprozesse innerhalb des Sozialschutzes, der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik. Ab 2006 sollen diese drei Prozesse synchronisiert werden.

Vom ‚Weißbuch‘ nach ‚Lissabon‘ – Die Entwicklung der OMK

Politikkoordinierung lässt sich zumindest bis zur Wirtschafts- und Währungspolitik der späten 50er Jahre zurückverfolgen. Vertraglich aufgenommen wurde ein Koordinierungsverfahren in diesem Bereich im Vertrag von Maastricht. Ausgangspunkt für das neue Handlungsinstrument war das „Weißbuch – Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ der Kommission aus dem Jahr 1993. Die Initiativen im Zuge der Europäischen Beschäftigungsstrategie entwickelten die neue Methode, im Rahmen der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Lissabon 2000 wurde sie formell eingeführt. Die OMK ist nicht an bestimmte Politikbereiche gebunden und daher auch auf Politikbereiche übertragbar, in denen vertraglich zunächst keine Koordinierungsbefugnisse vorgesehen sind. 2001 wurde in „Europäisches Regieren – Ein Weißbuch“ die OMK erstmals ausführlich beschrieben: Sie „fördert die Zusammenarbeit, den Austausch bewährter Verfahren sowie die Vereinbarung gemeinsamer Ziele und Leitlinien von Mitgliedstaaten, die manchmal (...) durch Aktionspläne von Mitgliedstaaten unterstützt werden“ und beruht auf einer „regelmäßigen Überwachung“ der erreichten Fortschritte. In der Beschäftigungs-, Einwanderungs- und Sozialpolitik soll die OMK neben den legislativen Konzepten stehen; in Bereichen, in denen nur wenig Spielraum für legislative Lösungen besteht (z.B. Festlegung künftiger Ziele für die Bildungssysteme der Mitgliedstaaten) soll sie einen „europäischen Zusatznutzen“ bringen.

Merkmale und Instrumente der OMK

Während die Ziele auf europäischer Ebene festgelegt werden, obliegt es den Mitgliedstaaten, das zum Erreichen der Ziele Notwendige zu tun. Konzertierte Aktionen sollen dabei zu einer freiwilligen Annäherung (Konvergenz) der nationalen Systeme an die Ziele beitragen. Durch den Austausch bewährter Praktiken (best practices) und der effektivsten Politiken soll gegenseitiges Lernen gefördert werden. Öffentlichkeitswirksame Überwachung durch unabhängige Fachleute (peer reviews) und die vergleichende Bewertung, die zum Handlungsdruck auf nationaler Ebene führen kann, sind dabei gewollt. Die Regierungen der Mitgliedstaaten legen (in der Regel nach Absprache mit der Kommission) quantitative und qualitative Indikatoren fest und setzen benchmarks, ein Instrument zur Ermittlung von Verbesserungsmöglichkeiten durch den Vergleich von Leistungen.

Gleichwohl gibt es nicht „die“ OMK. Vielmehr steht die bewusst „offen“ strukturierte Koordinierung als Oberbegriff für fallweise angewandte und unterschiedlich intensive Koordinierungsformen. Beispiele für offene Koordinationsvarianten findet man v. a. in den sozioökonomischen Lissabon-Politikfeldern (Strukturreformen der Rentensysteme, Ausbau der Informationsgesellschaft, Gesundheit). Man kann die Varianten in „OMK mit Leitlinienprozess“, „OMK ohne Leitlinienprozess“ und „Erfahrungs- und Informationsaustausch“ einteilen:

Im Leitlinienprozess werden der nationalen Ebene Ziele und Zeitplan vorgegeben. Hauptakteure des Verfahrens sind die Kommission (Vor-

schläge und Syntheseberichte), der Europäische Rat, (Festlegung der Leitlinien, Überwachung der Umsetzung), die Ministerräte (ergänzende Beschlussfassung). Der ER kann Empfehlungen an die Mitglieder geben. Das EP, der Wirtschafts- und Sozialausschuss und der Ausschuss der Regionen haben Anhörungs-, aber keine Mitentscheidungsrechte. In Verfahren ohne Leitlinien (z.B. Gesundheit, Jugendpolitik, *eEurope*) kann der ER Ziele vorgeben, im Übrigen wird nach dem benchmarking oder gemäß dem Austausch bewährter Praktiken verfahren. Entfällt auch die Festlegung von benchmarks, liegt ein bloßer Erfahrungs- und Informationsaustausch zur Ermittlung der besten Praktiken vor.

Ein für die Praxis bedeutsames Anwendungsfeld der OMK ist die Sozialpolitik. Die Folgen demographischer Entwicklungen auf die sozialen Sicherungssysteme sind Sorgenkinder langfristiger Haushaltskonsolidierung. Zwar erschwert die Vielfalt der Sozialsysteme die Suche nach best practices; gleichwohl erstellte die Kommission auf der Basis eines von den Ausschüssen für Sozialschutz und Wirtschaftspolitik 2001 dem ER vorgelegten Berichtes Leitlinien der Altersversorgung. In der Folge verständigten sich die Mitgliedstaaten hierzu auf elf Einzelziele und seit Juli 2005 liegen neue nationale Strategieberichte vor.

Die OMK und die Mitgliedstaaten

Das Verfahren der OMK ist grundsätzlich intergouvernemental ausgestaltet. Gleichwohl sind darin auch supranationale Elemente enthalten, etwa die Stellung der Kommission als Initiator und als Kontrolleur. Dies veranlasste Beobachter, das OMK-Verfahren als „dritten Weg zwischen Intergouvernement und Supranationalität“, als „vierte Säule“, die auf einer bisher nicht praktizierten Kombination von Subsidiaritätsprinzip und Gemeinschaftszuständigkeit aufbaut, und als Beispiel einer „Mehrebenen-Regierung“ zu bezeichnen. Die steuernde Funktion der Kommission, der durch

benchmarking erzeugte Druck (public / peer pressure), der die Orientierung der Mitgliedstaaten an den best practices wesentlich vorantreiben soll, könnten den Eindruck einer „indirekten Harmonisierung von oben“ vermitteln. Die Kommission arbeite im Koordinierungsprozess wegen der nationalen Zuständigkeiten zwar eng mit den Mitgliedstaaten zusammen, doch könne dies – da weder dem EP noch den nationalen Parlamenten entscheidungserhebliche Mitwirkungsrechte zustehen – Bedenken im Hinblick auf ein bestehendes Demokratiedefizit nicht zur Gänze entkräften. Die Vielzahl der Aktionspläne, Leitlinien und Berichtspflichten verursache einen erheblichen Verwaltungsaufwand. Konflikte mit ausgearbeiteten nationalen Reformvorhaben seien nicht auszuschließen. Rechtsschutz gegen faktischen Handlungsdruck gebe es ohnehin nicht. Kritiker befürchten zudem schon seit langem eine schleichende Harmonisierung in Bereichen ohne Gemeinschaftskompetenzen: „Aus der Koordinierungsfunktion von heute (werde) der Kompetenzanspruch von morgen abgeleitet (...)“.

Die OMK als Kompetenzkategorie?

Der Verfassungsvertrag sieht in bestimmten Bereichen Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungsmaßnahmen vor, ohne dass dadurch die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten berührt wird. Die Maßnahmen sind zwar dem Titel „Zuständigkeiten der Union“ zugeordnet und damit, so könnte argumentiert werden, solle die Handlungsform der Koordinierung als eigenständige Kompetenzkategorie eingeführt werden. Allerdings hatte sich der Europäische Konvent explizit gegen die Verankerung eines horizontalen OMK-Artikels gewandt, um den „informellen“ Charakter zu betonen. Rein rechtlich also bleibt die OMK außerhalb der Kompetenzordnung, aber als eine zunehmend wichtige und unter dem Aspekt der demokratischen Mitwirkung kritisch zu begleitende Handlungsform ist sie ebenso entwicklungs offen.

Quellen:

- Kerstin Jacobsson, Åsa Vifell, Integration by Deliberation? On the Role of Committees in the Open Method of Coordination, Workshop on “The Forging of Deliberative Supranationalism in the EU”, 7./8.2.2003;
- Mitteilung der Kommission „Stärkung der sozialen Dimension der Lissabonner Strategie: Straffung der offenen Koordinierung im Bereich Sozialschutz“;
- Reinhold Bocklet, Positionspapier zur „offenen Koordinierung“, <http://www.bayern.de/Europa/Positionspapiere/OffeneKoordinierung.html>;
- Marco Göbel, Von der Konvergenzstrategie zur offenen Methode der Koordinierung. EG-Verfahren zur Annäherung der Ziele und Politiken im Bereich des sozialen Schutzes, 2002.
- Sebastian Krebber, Die Koordinierung als Kompetenzkategorie im EU-Verfassungsentwurf aus dogmatischer Sicht, EuGRZ 2004, S. 592 ff.

Heike Baddenhausen; Barbara Thoma, Fachbereich XII – Europa, Tel.: 227-33614,
E-mail: vorzimmer.wf12g@bundestag.de