

Was ist eigentlich „die offene Methode der Koordinierung“?

Die Koordinierungsmethode als Abstimmung politischer Strategien wird bei der Festlegung der Grundzüge der Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten seit langem angewandt. Nach diesem Vorbild wurde sie dann auf die Beschäftigungsstrategie übertragen (hier wird nicht von einer offenen Methode geredet, da die Schritte des Verfahrens vertragsrechtlich festgelegt sind).

Die „offene Methode der Koordinierung“ wurde im Kontext der Initiativen zur europäischen Beschäftigungsstrategie in den 90er Jahren entwickelt. Als Ausgangspunkt ist das „Weißbuch – Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ aus dem Jahr 1993 der Europäischen Kommission zu sehen. Die „offene Methode der Koordinierung“ (open method of coordination) wurde im Rahmen der Schlussfolgerungen des Rates der Europäischen Union von Lissabon im März 2000 und von Göteborg im Juni 2001 formell als neues ergänzendes EU-Politikinstrument eingeführt.

Die „offene Koordinierung“ ist bewusst nicht eindeutig definiert. Das Weißbuch der Europäischen Kommission zu Governance der EU liefert folgende Beschreibung: „Die offene Koordinierungsmethode wird fallweise angewandt. Sie fördert die Zusammenarbeit, den Austausch, bewährte Verfahren sowie die Vereinbarung gemeinsamer Ziele und Leitlinien von Mitgliedstaaten, die manchmal wie im Falle der Beschäftigung und der sozialen Ausgrenzung durch Aktionspläne von Mitgliedstaaten unterstützt werden. Diese Methode beruht auf einer regelmäßigen Überwachung der bei der Verwirklichung dieser Ziele erreichten Fortschritte und bietet den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, ihre Anstrengungen zu vergleichen und aus den Erfahrungen der Anderen zu lernen“¹ (Europäische Kommission, Europäisches Regieren – ein Weißbuch, KOM 2001).

Der Sachverhalt einer zunehmend gegenseitigen Abhängigkeit einer sozialen Beschäftigungspolitik spiegelt sich im Vertrag von Amsterdam (1997) durch die Eingliederung des Sozialprotokolls (Artikel 136-145) und dem Titel zur Beschäftigung (Artikel 125-130), gemäß dem die Mitgliedstaaten die Förderung der Beschäftigung als Angelegenheit von gemeinsamen Interesse betrachten, wider. Der Europäische Rat von Lissabon hat im März 2000 der Sozialpolitik innerhalb der Europäischen Union neben der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik einen höheren Stellenwert zugemessen. In den Schlussfolgerungen von Lissabon heißt es: „Im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip wird nach einem völlig dezentralen Ansatz vorgegangen werden, so dass die Union, die Mitgliedstaaten, die regionalen und lokalen Ebenen sowie die Sozialpartner und die Bürgergesellschaften im Rahmen unterschiedlicher Formen von Partnerschaften aktiv mitwirken.“

Die neue „offene Methode der Koordinierung“ soll so der Kommission und den Mitgliedstaaten helfen, auch ihre Sozialpolitik auf der Basis des Austauschs bewährter Praktiken zu verbessern. Rat und Kommission vereinbaren gemeinsame Leitlinien und Ziele sowie Pläne zur Erreichung der Ziele. Ausgehend von diesen Zielen erarbeitet jeder Mitgliedstaat einen nationalen Aktionsplan. Die Beobachtungen der Fortschritte anhand von gemeinsamen Indikatoren erlauben einen Vergleich der nationalen Strategien.

¹ Hierzu: Wissner, Großes Geld für kleine Räume, E & C Newsletter Nr. 4, 2002



Die Aktivitäten der Europäischen Kommission, die zu dem Weißbuch Jugendpolitik geführt haben, ging auf die Sorge zurück, dass die derzeitige Zusammenarbeit im Jugendbereich den Anforderungen, die aus den demographischen, soziologischen, wirtschaftlichen und kulturellen Veränderungen unserer Gesellschaft resultieren, nur unzureichend gewachsen war. Die Kommission beschloss daher, 1999 umfangreiche Konsultationen durchzuführen, die in das Weißbuch zur Jugendpolitik eingeflossen sind. Das „Weißbuch – Neuer Schwung für die Jugend Europas“² wurde im November 2001 angenommen und führte sechs Monate später zu einer Entschließung des Rates über den Rahmen für die jugendpolitische Zusammenarbeit in Europa. Dieser Rahmen konzentriert sich auf zwei komplementäre Bereiche: Die Anwendung der „offenen Methode der Koordinierung“ auf die thematischen Prioritäten des Jugendbereichs (Teilhabe, Information, Freiwilligendienste und Forschung) und die stärkere Berücksichtigung von Jugendfragen in anderen Politikbereichen (die allgemeine und berufliche Bildung, Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, Beschäftigung).

Die „offene Methode der Koordinierung“ setzt auf die freiwillige Kooperation der EU-Mitgliedstaaten. Sie ist rechtlich unverbindlich (sofern sie nicht durch gemeinsame Entschließungen verbindlich gemacht werden), aber öffentlichkeitswirksam, da der Grad der Zielerreichung durch den Vergleich sichtbar und damit legitimationsbedürftig wird. Die „offene Methode der Koordinierung“ soll institutionelle und prozedurale Gestaltungsmöglichkeiten bieten, die eine gemeinsame Behandlung von ähnlichen Problemen ohne vertragsrechtliche Vergemeinschaftung von nationalen Instrumenten erlauben. Ohne hierarchisch verbindliche Entscheidungen und in „dezentralen Formen“ der Koordinierung soll sie so zu gemeinsamen Lernen in Erfahrungsgemeinschaften und zu einer Europäisierung von Konzepten, Paradigmen und Strategien führen. Sie kann damit eine transnationale Debatte anstoßen, die „zur herrschenden Meinung“ einer europäischen (Teil-)Öffentlichkeit in ausdifferenzierten Netzwerken führt.³

Die „offene Methode der Koordinierung“ ist wie folgt gekennzeichnet:⁴

Ziele

- Erleichterung der Konvergenz (freiwillige Annäherung) der nationalen Systeme hinsichtlich der wichtigsten Ziele der EU
- Förderung der Zusammenarbeit und des Austauschs bewährter Verfahren
- Hilfe bei der Entwicklung der nationalen Politiken

Grundprinzipien

- freiwillige Kooperation der Mitgliedstaaten
- Wahrung des Subsidiaritätsprinzips

Funktionsweise

- Festlegung von gemeinsamen EU-Zielen, Orientierungen mit einem jeweiligen genauen Zeitplan
- ggf. Festlegung quantitativer und qualitativer Indikatoren und Benchmarks als Mittel für den Vergleich bewährter Praktiken
- Umsetzung der EU-Ziele/Leitlinien, die nationale Politik unter Berücksichtigung nationaler und regionaler Unterschiede
- regelmäßige Überwachung, Bewertung und gegenseitig Prüfung der Fortschritte der EU-Mitgliedstaaten bei der Erreichung der gemeinsamen Ziele und Empfehlungen

² Weißbuch – Neuer Schwung für die Jugend Europas, KOM 2001

³ Diamantopoulou, Europäisches Sozialmodell: Vorteil für alle, in: Das Parlament, Nr. 8, 2002

⁴ Vgl. Recker, in: Gesundheit und Gesellschaft, 5/2002



Wirkungsweise

- Die Ergebnisse sind rechtlich unverbindlich, während die Teilnahme der Nationalstaaten verbindlich ist.
- öffentlichkeitswirksam, da der Grad der Zielerreichung durch den Vergleich sichtbar und damit für die jeweiligen Nationalstaaten begründungspflichtig wird.

Die „offene Methode der Koordinierung“ weist dabei drei voneinander getrennte Ebenen auf:⁵

Die Ebene der Verfahren und Instrumente

- Zielvorgaben (guidelines)
- Vereinbarungen von Verfahren, kurz-, mittel- und langfristige Zeitpläne für die einzelnen Mitgliedstaaten oder Kommissionen
- score board bzw. qualitative und vor allem quantitative Indikatoren (gemeinsam von den Mitgliedsregierungen häufig aufgrund von Vorschlägen der Kommission festgelegt)
- Berichtspflicht der Mitgliedstaaten in regelmäßigen Abständen
- Informations- und Erfahrungsaustausch durch peer review
- Überprüfungsbericht mit benchmarking durch best practice seitens der Kommission
- Umsetzung und Überprüfung („weiche“ Sanktionen durch naming, blaming und shaming)

Die Ebene der Akteure

- formalisierte und informelle Beteiligung betroffener Zielgruppen
- Vertretung von Interessensgruppen
- Mitwirkung administrativer Einheiten
- Einbettung durch Vertreter mehrerer staatlicher Ebenen (föderale Struktur)

Die Ebene der Rechtsfolgen

- gemeinsame Vertragsziele oder die politische Verantwortlichkeit der Organe
- Inanspruchnahme dieser Methode, wenn ein gesetzgeberisches Tätigwerden im Rahmen der Gemeinschaft nicht möglich oder gewollt ist
- keine Rechtsakte mit Verbindlichkeit und Kontrolle durch den EuGH

Die „offene Methode der Koordinierung“ ist nicht unumstritten. Ihr wird insbesondere durch die bisherige Praxis eine Form von „Demokratie-Defizit“ vorgeworfen. Dies betrifft in erster Linie die Festlegung der Ziele der „offenen Methode der Koordinierung“, die im Ministerrat beschlossen werden und nicht das Ergebnis einer breiten nationalen Diskussion und Bewertung im Rahmen eines parlamentarischen Prozesses sind. Es wird weiter kritisiert, dass keine breit angelegte Debatte, keine systematische Einbindung in die nationalen demokratischen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesse stattfindet. Ihr wird vorgeworfen, dass mit der Anwendung der „offenen Methode der Koordinierung“ unionsweit einheitliche Ziele definiert werden, die damit unausgesprochen und ohne breite Diskussion einen EU-Standard darstellen. Die Kritik kommt sowohl aus dem Europäischen Parlament, die eine größere Transparenz des Rates und die Beteiligung der Parlamente fordern, wie aus den Nationalstaaten, bei uns z. B. durch den Deutschen Bundesrat.⁶

⁵ Wessels/Linsenmann, Manuskript Sitzung des Expertenrates, Konvent 19. April 2002, Staatskanzlei NRW

⁶ Bundesrat, Bundesrat gegen Ausdehnung der Methode der „offenen Koordinierung“ auf EU-Ebene, Pressemitteilung 43/2001



Der „offenen Methode der Koordinierung“ würden weniger Bedenken entgegengebracht, wenn sie sich auf den Austausch bewährter Verfahren und den Vergleich der erreichten Fortschritte beschränke und nicht im Rahmen der Vorbereitung der europäischen Räte stattfände, von der das Parlament ausgeschlossen sei.

Mit dieser hier kurz angedeuteten politischen Kontroverse wird jedoch deutlich, dass die Akzeptanz der „Methode der offenen Koordinierung“ im Wesentlichen vom Zustandekommen der Ziele und der angewendeten Indikatoren und der Form des follow-ups in den Mitgliedstaaten abhängt. Es ist also eher eine Frage des „Wie“ als der inhaltlichen Ausgestaltung. Dieses „Demokratie-Defizit“ der „offenen Methode der Koordinierung“ ist aber nicht allein der Kommission anzulasten, sondern zielt auf die generelle Problematik der Beteiligung und Konsultation der Mitgliedstaaten und ihrer zivilgesellschaftlichen Akteure.⁷

Soziale Indikatoren als Element der „Methode der offenen Koordinierung“

Neben der Festlegung der Leitziele ist die Definition von sozialen Indikatoren das bestimmende Instrument der „offenen Methode der Koordinierung“.⁸ Soziale Indikatoren sind statistische Messzahlen, die für bestimmte Bereiche eine zusammenfassende und für die Bevölkerung repräsentative Aussage über den jeweiligen Ist-Zustand oder über einen angestrebten Soll-Zustand ermöglichen. Das besondere Problem der Europäischen Union liegt darin, dass die Indikatoren in ausreichend vergleichbarer Weise für alle Mitgliedstaaten messbar und - soweit möglich - mit den internationalen Standards, die durch die Vereinten Nationen und die OECD verwendet werden, vergleichbar sein müssen.

Die zugrunde gelegten Indikatoren sollen, so die Empfehlung der Kommission, auf drei Ebenen angesiedelt sein:

- Indikatoren der ersten Ebene, die die maßgeblichen Kernbereiche der Leitziele erfassen und kennzeichnen.
- Indikatoren der zweiten Ebene, die weitere Dimensionen einer Gesellschaft charakterisieren, die für die Erreichung der Leitziele maßgeblich sind.
- Indikatoren der dritten Ebene, die nationalstaatliche Besonderheiten kennzeichnen, die von den einzelnen Mitgliedstaaten für berichtenswert gehalten werden und die dazu beitragen, die Werte der Indikatoren der ersten und zweiten Ebene zu interpretieren.

Die (Mess-)Werte der Indikatoren der ersten und zweiten Ebene werden von allen Mitgliedstaaten jährlich ermittelt und im Rahmen der Berichterstattung der Kommission mitgeteilt. Die Indikatoren der dritten Ebene sind nicht verbindlich festgelegt; jedes Mitgliedsland kann die für erforderlich gehalten Indikatoren unter Beachtung der genannten Prinzipien und der Verfügbarkeit von repräsentativen Daten selbst bestimmen.

⁷ Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge, Anforderungen des Deutschen Vereins an die künftige Durchführung der offenen Methode der Koordinierung, Stellungnahme Juni 2002/1

⁸ Vgl. Hauser, Manuskript Auftaktveranstaltung 19.02.02, Berlin, „Aktionsprogramm zur Förderung der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung 2002-2006“



Können wir von der Politikstrategie der „offenen Methode der Koordinierung“ lernen?

Die „offene Methode der Koordinierung“ wird als eine „erfolgreiche“ Methode der Übersetzung von Politikzielen in politikgesteuertes Handeln beschrieben. Die allgemeinen Politikziele, wie Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung, Erwerb von Zukunftskompetenzen, Stärkung von Eigenverantwortung und sozialem Engagement bedürfen der Übersetzung auf die kommunale und in den Quartieren sozialer Brennpunkte auf die lokale Ebene. Die Programmplattform „E & C“ und die Bund-/Ländergemeinschaftsinitiative „Die Soziale Stadt“ hat diese neuen Politikziele und Standards formuliert:

- höhere Bürgerzufriedenheit mit lokalen Dienstleistungen und Planungsprojekten (Akzeptanz)
- stärkere Teilnahme der Bürger an der demokratischen Willensbildung und Revitalisierung der kommunalen Demokratie (Demokratisierung)
- Stärkung der Hilfsbereitschaft der Bürger untereinander (Solidarität)
- Entlastung der kommunalen Haushalte durch Bürgerbeteiligung (Effizienz)
- bessere Politikergebnisse im Sinne der politischen Zielsetzung (ergebnis- und lösungsorientiert)
- Vernetzungs- und Planungskompetenz (Teamorientierung, Gemeinsinn).⁹

Diese neuen Politikziele oder vielleicht sogar neuen politischen Leitbilder sollen zu einer integrierten Strategie eines abgestimmten kooperativen Mix von Verantwortlichkeiten zwischen den Beteiligten führen. Diese Handlungsstrategie hat bei E & C einen Namen bekommen: „Soziale Arbeit als Koproduktion“.¹⁰ Sie versucht einen Wechsel von der bisherigen Inputsteuerung über die sog. Haushaltsansätze zu einer Outputsteuerung. Diese outputgesteuerte Lösungsstrategie legt in den Gebieten der Sozialen Stadt/E & C eine Rangreihe der zu bearbeitenden Fragen fest:

- Was wollen wir erreichen? (Ergebnisse und Wirkungen)
- Was müssen wir tun? (Programme und Produkte)
- Wie müssen wir es tun? (Prozesse und Strukturen)
- Was müssen wir einsetzen? (Ressourcen)

Daraus ergibt sich auf kommunaler Ebene ein strategischer Steuerungskreislauf, der für alle Verfahrensbeteiligten die Möglichkeit der Mitwirkung und der Politik die Möglichkeit der politischen Nachsteuerung erlauben. Dieser Steuerungskreislauf kann in vier (zeitliche) Abschnitte gegliedert werden, die sich nach dem Prozess (1.-4.) wiederholen.¹¹

1. Leitbild/Vision

- Vereinbarung von Leitbildern, Entwicklungszielen
- Indikatorenentwicklung und -überprüfung
- Datenerhebung/Berichterstattung

2. Vernetzung/Beteiligung

- Berichterstattung in der Öffentlichkeit

⁹ Vgl. Pröhl, Good Governance für Lebensqualität vor Ort, Bertelsmann Stiftung, 2001

¹⁰ Stiftung SPI, Soziale Arbeit als Koproduktion, Angebot Programmplattform E & C, BMFSFJ, Berlin 2000

¹¹ Hierzu: Bertelsmann Stiftung, Transparenz, Grundlage für Verantwortung und Mitwirkung, Bertelsmann Stiftung, 2002 und Pröhl, Good Governance für Lebensqualität vor Ort, Bertelsmann Stiftung, 2001



- Formulierung von politisch-strategischen Zielen mit den Akteuren
- Planung von konkreten Maßnahmen und Einbeziehung in die Finanzplanung
- Indikatorenüberprüfung

3. Organisationswandel

- Operationalisierung der Leitziele/Visionen in konkrete Umsetzungsschritte, Entwicklung von Projekten
- Kontrolle der Zielerreichung
- Indikatorenüberprüfung

4. Evaluation

- Kontrolle der Zielerreichung in Verbindung mit Vergleichen/Benchmarks anderer konkurrierender Umsetzungsstrategien bzw. anderen vergleichbaren Standorten
- Berichterstattung in der Öffentlichkeit
- Aktualisierung, Konkretisierung der Zielvorstellung
- Fortschreibung der Indikatoren

Wichtig ist hier die neue Form der gezielten und produktiven Zusammenarbeit der öffentlichen und zivilgesellschaftlichen Akteure.

Dieses lösungsorientierte Steuerungsinstrument¹² im Rahmen einer sektorenübergreifenden Kooperation ermöglicht es der Politik oder Verwaltung, nicht mehr allein handeln (und verantworten) zu müssen, sondern definiert die Problemlösungsstrategien als Gemeinschaftsaufgabe, die neue Koproduktionsebenen formuliert, abstimmt und festlegt. Die Verwaltung bündelt (durchaus im Sinne von Vorleistung) auf der administrativen Ebene ihre einzelnen Fachkompetenzen in den Ämtern, um Querschnittskompetenzen zu entwickeln und Transparenz und Bürgernähe bezogen auf die Integrationshilfen und die Sozialraumorientierung zu schaffen.

Eine derart gestaltete Politikstrategie zur Zusammenarbeit bietet Vorteile für alle Beteiligten, dies zum Beispiel durch

- die Erweiterung der Perspektive für Alternativlösungen
- die Möglichkeit zu kostengünstigeren und bedürfnisgerechteren Problemlösungen durch die direkt Betroffenen
- die Unterstützung für die eigenverantwortliche Lebensweise und die individuelle Entfaltung im Sinne des Gemeinwohls
- die Erweiterung der Mitgestaltungsmöglichkeiten für betroffene Gruppen, die bislang ihre Erfahrungen im Entscheidungsprozess nicht einbringen konnten
- die Förderung eines Konfliktlösungsmanagements durch die Kommunikationsfähigkeit der Beteiligten in ihrer Region
- die Förderung der sozialen Kompetenz der Beteiligten
- die Bewältigung von Problemen, die ansonsten wirtschaftliche Aktivitäten beeinträchtigen würden
- die Ermöglichung von Wissenstransfer zum gegenseitigen Vorteil.

Koproduktionsprozesse sind deswegen keine Prozesse, bei denen die Unterschiede zwischen den Akteuren, öffentlichen, freien und privaten, aufgehoben werden. Die Begrifflichkeit sozialer Arbeit als Koproduktion bedeutet einen Lern- und Entscheidungsprozess, bei dem unterschiedliche Akteure gemeinsam an der Lösung eines vereinbarten Ziels arbeiten. Die Prinzipien der „offenen Methode der Koordinierung“ können so auf kommunaler und sozialräumlicher Ebene nutzbar werden.

¹² Hierzu: Evers/Rauch/Stitz (Hrsg.), Von öffentlichen Einrichtungen zu sozialen Unternehmen, Böckler Stiftung, edition Sigma, 2002

