

“Offene Koordinierung” – Sachstand, Vorzüge und Probleme

Dr. Claus Giering, C•A•P, Mai 2001

Sachstand

- Das Schlagwort der neuen “offenen Methode der Koordinierung” (im folgenden abgekürzt durch OK) hat seit dem Lissabonner Gipfel vom 23./24. März 2000 zunehmend an Bedeutung gewonnen. Gekoppelt an eine stärkere Leitungs- und Koordinierungsfunktion des Europäischen Rates sollen drei strategische Ziele erreicht werden:
 - die Forcierung des Übergangs zu einer wissensbasierten Wirtschaft und Gesellschaft;
 - die Modernisierung des europäischen Gesellschaftsmodells;
 - die Schaffung günstiger Wachstumsaussichten durch eine makroökonomischen Policy-mix.
- Bereits in den Schlussfolgerungen von Santa Maria da Feira vom Juni 2000 findet sich folgende Ausweitung dieser Methode: Die Strategie von Lissabon wird dadurch konsolidiert, dass “das offene Koordinierungsverfahren, gegebenenfalls innerhalb des Rates, als eines der möglichen Instrumente in Politikbereichen wie Informationsgesellschaft, Forschung, Innovation, Unternehmenspolitik, Wirtschaftsreformen, Bildung, Beschäftigung und soziale Integration ausgebaut und methodisch verbessert wird”. Als weiteres Feld wird inzwischen auch die Gesundheitspolitik angesehen.
- In Stockholm wurde im März 2001 die Bedeutung des Instruments zur Erreichung von Fortschritten insbesondere in der Wirtschafts- und Sozialpolitik hervorgehoben. Dabei sollen allerdings die “Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit gebührend berücksichtigt” werden. Die OK hat sich damit sehr rasch als Methode durchgesetzt.

Definition

- Die OK wird in den Lissabonner Schlussfolgerungen als Methode beschrieben, die “von einem Vergleich nationaler Initiativen im Rahmen eines Benchmarking-Prozesses in Verbindung mit” den entsprechenden Kommissionsinitiativen ausgeht.
- Die offene Koordinierung ist – frei nach Dr. Bernd Schulte – ein eigenständiges, nicht rechtliches, politisches Instrument zur mittelbaren Gestaltung vorwiegend der Sozialsysteme, das ohne Initiativrecht aber unter Einbeziehung von Kommission und evtl. Parlament durch (1) Leitlinien, (2) Indikatoren, (3) Benchmarking und (4) Monitoring zu einem transnationalen und zielgerichteten Prozess führt. Im Zentrum stehen nationale Akteure, die europäisch denken.

Rechtsgrundlage

- Das Grundprinzip hat bereits in Amsterdam Einzug in die Verträge gehalten. Im Beschäftigungskapitel (Titel VIII EGV) wird eine “koordinierte Beschäftigungsstrategie” zur Erreichung der Vertragsziele der Artikel 2 EGV und 2 EUV eingeführt. Art. 128 EGV gibt sodann ein genaues Verfahren vor, wie durch eine Zyklus von Leitlinien, Umsetzung, Prüfung, Berichterstattung und konkreten Empfehlungen diese Methode angewendet werden soll.
- Der Begriff der OK findet sich ansonsten nicht direkt in den Verträgen. So wird zur Umsetzung des eEurope-Aktionsplanes aber unter anderem der Zugang von Unternehmen, Schulen und Privathaushalten zum Internet und eine entsprechende Ausstattung mit Computern angestrebt, was eine Überschreitung der vertraglich festgelegten EU-Kompetenzen bedeutet.

Vorzüge

- Die 15 EU-Mitgliedstaaten haben sich durch dieses neue Instrument relativ schnell auf quantitative und qualitative Zielsetzungen geeinigt (“Offene Koordinierung” = “Konsentierung”), die als überprüfbare Messlatte der Zielerreichung dienen können.
- Die supranationale Gesetzgebung, im Sinne von Zentralisierung, wird zurückgedrängt.
- Diese Methode überfordert weder die EU noch die Mitgliedstaaten, da in sensiblen Bereichen anwendbar, ohne das dies zur Aufgabe der Mitgliedstaaten selbst und ihrer Souveränität führt.
- Der Luxemburger Prozess zur Beschäftigung hat bereits die Leistungsfähigkeit der OK gezeigt.
- OK schafft neue Vergleichbarkeit und damit Handlungsdruck, Demokratie und Öffentlichkeit.
- Die OK könnte dazu beitragen, statt ein “Europäisches Gesellschaftsmodell” zu definieren, bestimmte “offene Korridore” zu schaffen, die politischen Handlungsspielraum gewährleisten

Probleme

- Durch die OK kommt es zu einer Gewichtsverschiebung in der horizontalen Gewaltenteilung zugunsten des Rates und zu einer Schwächung des Initiativrechts der Kommission und ihrer Rolle als Exekutive.
- Die supranationale Gesetzgebung, im Sinne der Schaffung gemeinsamer, rechtlich verbindlicher und einklagbarer Rahmenbedingungen, wird zurückgedrängt.
- Die Parlamente und Sozialpartner bleiben bei der Europäisierung und Regelsetzung (Regime) durch die OK der Wirtschafts- und Sozialpolitik, z.B. im Luxemburg-Cardiff-Köln-Lissabon-Prozess, aussen vor, die Folgen für die Legitimation müssen bedacht werden.
- Auf den ersten Blick scheinen also die intergouvernementalen Elemente zu überwiegen, die funktionale Integrationsmethode – und so kann auch die OK interpretiert werden – hat aber bisher immer Spill-over-Prozesse ausgelöst. Daher könnte auch durch die OK mittelfristig ein neuer Spill-over/Lernprozess außerhalb der Verträge statt in deren Rahmen entstehen. In diesem Sinne könnte die OK zu mehr Integration führen in Bereichen, in denen dies eigentlich nicht intendiert war oder dies bestimmten Interessen, vor allem der Bundesländer, widerspricht.
- Grundsätzlich wird damit noch intransparenter, wer eigentlich was in Europa macht.

Fazit

- Die OK hat eine eigene Dynamik angenommen und wird wohl in Zukunft noch an Bedeutung in der europapolitischen Debatte wie in der Praxis gewinnen.
 - Mit Blick auf den Post-Nizza-Prozess muss geklärt werden, wie diese Methode in die Debatte um die Kompetenzabgrenzung einbezogen werden kann.
 - Letztlich ist die OK eine Art differenzierte Integration ausserhalb der Verträge aber mit allen Mitgliedstaaten. Es ist aber nicht ausgeschlossen, dass sie in bestimmten Bereichen künftig nur von einem Teil der Mitgliedstaaten angewendet wird und damit die Transparenz weiter abnimmt.
- => Die Vorteile sind insgesamt zwar einleuchtend, die Gefahren für die Gemeinschaftsmethode, die EU-Institutionen sowie die Legitimation gemeinsamen politischen Handelns sind aber nicht zu unterschätzen.