

**Zur Veröffentlichung akzeptiert in:**

**Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (ÖZP)**

## **Die ‚neue Methode der offenen Koordination‘**

**Versuche der integrationstheoretischen Klassifizierung einer neuen Form des sozialpolitischen Regierens in der Europäischen Union**

*Ute Behning*

### **1. Einleitung**

Theorien der europäischen Integration vertreten den Anspruch, das Entstehen des „ganzen Elefanten“ (Puchala 1972) zu erklären und Entwicklungstrends zu prognostizieren. Mit dem Voranschreiten der Vertiefung und Erweiterung der Europäischen Union (EU)/Europäischen Gemeinschaft (EG) wird es zunehmend schwieriger, diesem Anspruch gerecht zu werden. Die wissenschaftliche Herausforderung liegt in der differenzierten und empirisch fundierten, theoretischen Erfassung des europäischen Integrationsprozesses. Die Politikwissenschaft bereichert die integrationstheoretischen Debatten seit Mitte der 1990er Jahre durch Analysen des Regierens im europäischen Mehrebenensystem der EU/EG (Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996; Marks et al. 1996; Hooghe/Marks 2003). Zahlreiche Studien, die das Regieren im europäischen Mehrebenensystem erfassen, tragen bereits zur Klärung von Akteursnetzwerken, akteurspezifisch vertretenen Politikgehalten und Politikstilen in einzelnen

supranationalisierten Politikfeldern bei (Kohler-Koch/Eising 1999; Héritier 1999; Grande/Jachtenfuchs 2000). Im Fokus dieser Arbeiten befindet sich die Politik auf EU-Ebene, an der auch nationale und subnationale Akteure beteiligt sind. Der Integrationsprozess wird als ein supranationaler interpretiert und das Entstehen und der Wandel von EU-Institutionen beleuchtet. Die mitgliedstaatliche Politik scheint allenfalls als EU-Richtlinien und -Maßnahmen implementierende auf (Knill/Lenschow 2000). Mit dieser Schwerpunktsetzung vernachlässigt die politikwissenschaftliche Europaforschung, dass die EU auch und vor allem aus Mitgliedstaaten besteht und demokratisches Regieren in der EU vornehmlich national und subnational legitimiert ist.

Im Gegensatz hierzu, nehmen aktuelle integrationspolitische Tendenzen diesen Sachverhalt verstärkt zur Kenntnis. Versucht wird, nationale Parlamente, regional legitimierte Akteure, national und subnational organisierte Interessengruppen und die BürgerInnen stärker als bisher in Politikprozesse zur Vertiefung der europäischen Integration zu integrieren (COM 2001). Niederschlag findet die beschriebene, neue integrationspolitische Schwerpunktsetzung auch in den Formen des Regierens in der EU. Beispielhaft zu nennen sind die ‚Konvent-Methode‘ und die ‚Methode der offenen Koordination‘ (‚open method of coordination‘; OMC). Letztgenannte kommt seit der im März 2000 abgehaltenen Sondersitzung des Europäischen Rates in Lissabon auch in den redistributiven Politikfeldern der Sozialpolitik zur Anwendung, die zuvor von den Mitgliedstaaten als Horte ihrer Souveränität verteidigt worden sind. Wie diese neue Form des Regierens in der EU erfasst werden kann, beschäftigt

spätestens seit diesem Zeitpunkt die politikwissenschaftliche Europaforschung und verlangt m. E. nach integrationstheoretischen Ansätzen, die sich - den realpolitischen Entwicklungen entsprechend - vom integrationstheoretischen Paradigma der Supranationalität entfernen.

Fritz W. Scharpf (2000 u. 2002) hat mit seinen ‚Ansätzen zur Theorie des Regierens im europäischen Mehrebenensystem‘ einen innovativen Zugang zur empirisch fundierten, theoretischen Erfassung des europäischen Integrationsprozesses vorgestellt, der auf das Verhältnis zwischen supranationaler und mitgliedstaatlicher Ebene abzielt. Seine vier Typen der Europäisierung bilden einen Bezugspunkt für die Identifikation von Formen des Regierens in der EU. Zur exemplarischen Anwendung bringt er seinen integrationstheoretischen Ansatz im Bereich der EU-Sozialpolitik. Auffällig ist, dass er bei der Einschätzung der OMC mittels seiner Klassifizierungsmuster nicht zu eindeutigen Ergebnissen gelangt. Warum es Scharpf nicht gelingt, die OMC mit seinen Typen der Europäisierung eindeutig zu erfassen, wird nachfolgend debattiert. Den Erörterungen liegt die These zu Grunde, dass Scharpf's Typen der Europäisierung auf Prämissen beruhen, die dem integrationstheoretischen Paradigma der Supranationalität von Entscheidungskompetenzen in der EU folgen, welche bei der Regierungsform ‚neue OMC‘ in reiner Form nicht zum Tragen kommt.

Um die forschungsleitende Frage zu bearbeiten, werden zuerst die von Scharpf entwickelten Typen der Europäisierung und deren Basis vorgestellt und diskutiert. Im Anschluss gilt es, die Grundlagen des Regierens mittels

der ‚neuen OMC‘ in einem ausgewählten Politikbereich zu erläutern. Daraufhin erfolgt die Diskussion der Scharpfschen integrationstheoretischen Klassifizierung der OMC am Beispiel des ausgewählten Politikbereiches ‚Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung‘, um abschließend die sich daraus ergebenden Forschungsperspektiven darzulegen.

## **2. Typen der Europäisierung**

Wie Scharpf (2000 u. 2002) herausstreicht, befindet sich die Europaforschung derzeit in einem theoretischen Patt. Er attestiert allen Integrationstheorien eine mangelnde Reichweite und Erklärungskraft, da sie die EU entweder als besondere Form einer Internationalen Organisation oder aus der nationalstaatlichen Perspektive heraus zu begreifen versuchen (Scharpf 2002: 63-68). Gleiches gilt, so Scharpf, für Ansätze, „die Forschung durch innovative Konzepte oder Metaphern (...), welche die politische Ordnung Europas als 'condominio', 'consortio', 'Fusion' von Regierungsfunktionen, 'network-governance' oder ‚konsoziativen Staat‘“ strukturieren (ebd., 68). Um das politische System der EU und das Regieren im europäischen Mehrebenensystem theoretisch erfassen zu können, schlägt Scharpf vor, „mit einer Mehrheit einfacherer Begriffe auf niedrigem Abstraktionsniveau [zu] arbeiten, die unterscheidbare Modalitäten des Regierens in Europa beschreiben“ (ebd.).

Zur Analyse des *vertikalen* Regierens im europäischen Mehrebenensystem und der progressiven Europäisierung von Regierungsaufgaben (ebd., 69)

stellt Scharpf vier Modi vor, die er unter zur Hilfenahme der Kriterien der institutionellen Problemlösungskapazität und der institutionellen Legitimität typologisiert. Er differenziert zwischen den Modalitäten wechselseitige Anpassung, intergouvernementale Verhandlungen, supranationale Zentralisierung und Politikverflechtung (ebd.). Entsprechend dieser Differenzierung klassifiziert er die gleichnamigen Typen der Europäisierung, die nun, beziehend auf das Kriterium der institutionellen Problemlösungskapazität, erläutert werden.

Die Quasi-Interaktionsform der *wechselseitigen Anpassung* begreift Scharpf als 'Mindest-Reaktion' der nationalstaatlichen Regierungen auf die Folgeprobleme der ökonomischen Integration. Die Nationalstaaten reagieren ohne Bezug auf die europäische Entscheidungsebene direkt aufeinander. Sie beobachten und antizipieren die Reaktionen anderer Regierungen auf die ökonomische Integration. Ein policy-learning in der Form eines "nichtkooperativen Spiels" findet statt (ebd., 72-74).

Der Modus der *intergouvernementalen Vereinbarungen* bezieht sich vornehmlich auf die Verträge, die zweite und dritte 'Säule' der EU sowie die Politikbereiche der ersten 'Säule', die noch immer das Einstimmigkeitsprinzip im Ministerrat erfordern. Die nationalen Politiken werden durch Verhandlungen zwischen nationalen Regierungen koordiniert und standardisiert. Es entstehen keine Verpflichtungen für die Nationalstaaten, da die Umsetzung in nationales Recht unter Kontrolle der Mitgliedstaaten verbleibt (ebd., 74-75).

Der Politikmodus der *supranationalen Zentralisierung* bezieht sich auf Entscheidungsstrukturen, die die Macht vollständig auf die europäische Ebene verlagert haben und dort von supranationalen Akteuren ohne die Beteiligung der Regierungen der Mitgliedstaaten ausgeübt wird. Als Beispiele können die Europäische Zentralbank, der Europäische Gerichtshof und die Europäische Kommission angeführt werden. Dieser supranational-zentralisierte Modus ermöglicht derzeit die Ausweitung des Marktwettbewerbs und die Gewährleistung einer stabilen Währung (ebd., 75-79).

Der Modus der *Politikverflechtung* kombiniert Aspekte der intergouvernementalen Verhandlungen mit einer starken Beteiligung supranationaler Akteure. Er bezieht sich insbesondere auf marktschaffende und marktkorrigierende Kompetenzen, die in der ersten ‚Säule‘ der EU zu finden sind. Dieser Typ der Europäisierung setzt einen breiten Konsens voraus. Die europäische Gesetzgebung wird durch die Kommission initiiert und muss vom Ministerrat sowie immer häufiger auch vom Europäischen Parlament beschlossen werden (ebd., 79-84).<sup>1</sup>

Die Basis für die vier Klassifizierungen schafft Scharpfs Verständnis von ‚Europäisierung‘. Er definiert sie als „Verlagerung von Regierungsaufgaben auf übergeordnete Ebenen“ (ebd., 69). Obwohl Scharpf seine Analyse mit dem Anspruch der Klärung des Verhältnisses „zwischen europäischer Ebene und den Mitgliedstaaten“ (ebd.) beginnt, stellt die Verlagerung von Regierungsaufgaben auf die supranationale Ebene für seine Klassifizierung das ausschlaggebende Kriterium dar. Entsprechend ist festzuhalten, dass die

paradigmatische Supranationalität der Integrationsforschung ebenfalls in den ‚Ansätzen zu einer Theorie des Regierens im europäischen Mehrebenensystem‘ und damit auch in den Typen der Europäisierung von Scharpf wiederzufinden ist. Von dieser Einschätzung auszuschließen ist der Modus der ‚wechselseitigen Anpassung‘. Er stellt keine Form des supranationalen Regierens da, nimmt jedoch nur die Mitgliedstaaten ins Blickfeld.<sup>2</sup> Auffällig ist zudem Scharpfs Demokratieverständnis, das legitimes Regieren ausschließlich *gouvernemental* fasst. Seine normative Präferenz gilt der repräsentativen Form demokratischen Regierens. Andere Formen demokratischen Regierens finden in seiner Typologie keine Berücksichtigung.

Scharpf (2000 u. 2002) wendet seine Typologie der Europäisierung auf den Bereich der Wohlfahrtspolitik an. In der englischen Version seiner Ausführungen, publiziert in 2000, positioniert er das wohlfahrtspolitische ‚soft law‘ Politikmuster der OMC “somewhere between the mode of ‘intergouvernemental negotiations’ and the mode of ‘mutual adjustment’” (Scharpf 2000, 24). In der deutschen, überarbeiteten Übersetzung, veröffentlicht im März 2002, ordnet er die OMC “zwischen dem Modus der Politikverflechtung und dem der wechselseitigen Anpassung” ein (Scharpf 2002, 86). Scharpfs Einschätzungswechsel verlangt nach einer empirischen Überprüfung seiner Zuweisungen.

### **3. Sozialpolitisches Regieren in der EU mittels der ‘neuen Methode der offenen Koordination’**

### 3.1 Die Etablierung der ‚neuen OMC‘

Im Frühjahr 2000 ist die ‚neue OMC‘ auf einer Sondersitzung des Europäischen Rates in Lissabon explizit als *neue* Form des Regierens in der EU identifiziert worden. Sie soll dazu beitragen, die EU bis 2010 zum ‚wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum zu machen - einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen‘ (European Council 2000, 2). Mit dieser Aufgabe ist die OMC in der Beschäftigungspolitik als Regierungsform bestätigt worden, wo sie seit 1997 in ihrer alten Form praktiziert wird (Foden/Magnusson 2003). Gleichzeitig haben die Regierungen der Mitgliedstaaten in Lissabon beschlossen, die ‚neue OMC‘ im Politikbereich ‚Armut und soziale Ausgrenzung‘ einzuführen. Der Europäische Rat von Stockholm erweiterte die Adaption der ‚neuen OMC‘ im März 2001 um die Politikfelder Bildung, Gesundheit, Pflegevorsorge und Renten bzw. Pensionen (Hodson/Maher 2001, 726). Mit der Etablierung der Lissabon-Strategie bildet die Sozialpolitik nun neben den Beschäftigungs- und Wirtschaftspolitiken in der EU ein Steuerungs-dreieck. Zwar ist dieses noch nicht gleichseitig ausgebildet, aber die Präsenz aller drei Seiten ist nicht mehr zu leugnen.

Als Ziele der ‚neuen OMC‘ sind die Verbreitung von erfolgreichen Policy-Performanzen (‚best practise‘) und die Herstellung von größerer Konvergenz im Sinne der EU-Ziele definiert worden (European Council

2000, 9). Mit dieser Zielformulierung ist die Ausgestaltung der ‚neuen OMC‘ von Beginn an - wenn auch noch undeutlich erkennbar - in ihrer zweifaltigen Dimension beschrieben. Im Feld der Sozialpolitik wurde die ‚neue OMC‘ im Bereich ‚Armut und soziale Ausgrenzung‘ zuerst eingeführt und gilt als Experimentierfeld für die neue Form des Regierens in der EU. Der politikfeldübergreifende Bereich ‚Armut und soziale Ausgrenzung‘ wird in diesem Beitrag als Beispiel genutzt, um die Grundlagen des Regierens mittels der ‚neuen OMC‘ zu beleuchten.<sup>3</sup>

### **3.2 Die Doppelstruktur der ‚neuen OMC‘**

Für den Gipfel in Nizza erarbeitete der Rat ‚Beschäftigung und Sozialpolitik‘ gemeinsame Ziele zur ‚Bekämpfung der Armut und der sozialen Ausgrenzung‘ (Rat 2000), die vom Europäischen Rat in Nizza angenommen worden sind. Mit der Adaption der ‚gemeinsamen Ziele‘ wurde die Etablierung der ‚neuen OMC‘ in ihrer Doppelstruktur festgelegt. So heißt es: „Die Methode der offenen Koordination umfasst nationale Aktionspläne und ein Hilfsprogramm“ (ebd., 5). In der Folge hat das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union auf Vorschlag der Europäischen Kommission die Einführung eines ‚Aktionsprogramms der Gemeinschaft zur Förderung der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung‘ am 7. Dezember 2001 verabschiedet (Amtsblatt 2002). Auch Artikel 2 des Aktionsprogramms definiert die ‚neue OMC‘. Sie besteht aus zwei Elementen:

- (1) Der Erstellung von ‚nationalen Aktionsplänen gegen Armut und soziale Ausgrenzung‘ (NAPincl) durch die Mitgliedstaaten und
- (2) dem Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur Förderung der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung (Programm).

Das erste Element der ‚neuen OMC‘, die Erstellung von NAPincl auf mitgliedstaatlicher Ebene und deren Auswertung (NAPincl-Prozess), wurde mit der Verabschiedung der o. g. ‚gemeinsamen Ziele‘ im Dezember 2000 gestartet (Rat 2000, 5). Das zweite Element der ‚neuen OMC‘, das Programm, hat die Laufzeit 1. Januar 2002 bis 31. Dezember 2006 (Amtsblatt 2002).

Um die neue Form des sozialpolitischen Regierens in der EU auf der Folie von Scharpfs Typen der Europäisierung diskutieren zu können, müssen die Entscheidungsstrukturen offen gelegt werden, die die ‚neue OMC‘ im ausgewählten Politikbereich prägen. Bevor die beiden Elemente der ‚neuen OMC‘ diesbezüglich einzeln erläutert werden, sollen die zwei, für die ‚neue OMC‘ charakteristischen Grundsätze vorgestellt werden.

### **3.3 Grundlagen des Regierens mittels der ‚neuen OMC‘**

#### ***3.3.1 Grundsätze der ‚neuen OMC‘***

Die zentrale Stellung des Europäischen Rates in Politikprozessen, in denen das Steuerungsinstrument ‚neue OMC‘ zum Einsatz kommt, ist auf der

Sondersitzung des Europäischen Rates in Lissabon festgesetzt worden. Ihm obliegt ausdrücklich die Führungs- und Koordinierungsfunktion von Politikprozessen im Rahmen der Lissabon-Strategie. Um ihre Führungsrolle wahrnehmen zu können, haben die VertreterInnen der Mitgliedstaaten in Lissabon vereinbart, ein zusätzliches, jährliches Treffen des Europäischen Rates im jeweiligen Frühjahr abzuhalten, das sich ausschließlich der Definition der relevanten Mandate und der Überwachung der Lissabon-Strategie widmet (European Council 2000, 2).

Des Weiteren ist in Lissabon festgeschrieben worden, dass alle politischen Ebenen der EU bei Einsatz des Steuerungsinstrumentes ‚neue OMC‘ in den Politikprozess eingebunden werden sollen (ebd., 10). Die ‚neue OMC‘ ist damit ein Instrument, das mit Rekurs auf das Subsidiaritätsprinzip die EU-Institutionen, die national, regional und lokal autorisierten Institutionen sowie die Sozialpartner, die Zivilgesellschaft und Unternehmen am Regieren im europäischen Mehrebenensystem beteiligen und aktivieren will (KOM 2000: 15f.).

Ob und wenn wie die beiden Grundsätze der ‚neuen OMC‘ in der Praxis Anwendung finden, wird nun am Beispiel des Politikbereiches ‚Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung‘ skizziert.

### ***3.3.2 Der NAPincl-Prozess***

Die Mitgliedstaaten wurden durch den Europäischen Rat auf seiner Tagung in Nizza im Dezember 2000 aufgefordert, NAPincl zu erstellen, in denen sie

ihre nationale Situation im Politikbereich und ihre geplanten Aktionen zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung für die folgenden zwei Jahre darlegen. In Bezug auf die zu ergreifenden Maßnahmen sollen sie die ‚gemeinsamen Ziele‘ und den groben Gliederungsvorschlag für die NAPincl berücksichtigen, der von der Kommission entwickelt und vom Europäischen Sozialschutzausschuss (ESSA)<sup>4</sup> akzeptiert wurde (Ferrera et al. 2002, 234). Alle 15 Mitgliedstaaten legten, wie aufgefordert, ihre ersten NAPincl im Juni 2001 vor.

Daraufhin verfasste die Kommission einen ‚Entwurf zum Bericht über die soziale Eingliederung‘ (Entwurf 2001). Der ESSA, der aus zwei Abgesandten jedes Mitgliedstaates und der Kommission besteht, diskutierte das Dokument kontrovers. Nachdem die Passagen zur Bewertung der Qualität der NAPincl gestrichen worden sind, ist das Dokument als ‚gemeinsamer Bericht über die soziale Eingliederung‘ vom Europäischen Rat im Dezember 2001 angenommen worden (Ferrera et al. 2002, 234). Teil III des ‚gemeinsamen Berichtes‘ legt statistische Indikatoren für den Bereich Armut und soziale Ausgrenzung fest, die von den Mitgliedstaaten adaptiert werden sollen und damit zur Verbesserung der Einschätzung der politikbereichsspezifischen Gesamtsituation in der EU beitragen.<sup>5</sup> Eine Identifikation von ‚good practice‘ erfolgte in der ersten Runde des NAPincl-Prozesses in den NAPincl. Eine externe Evaluation wurde nicht vorgenommen. Mit der ersten ‚offenen‘ Runde des NAPincl-Prozesses gelang es, mitgliedstaatliche Interpretationen des multidimensionalen Politikbereiches ‚Armut und soziale Ausgrenzung‘ zu erheben und von den Mitgliedstaaten als dringlich erachtete Maßnahmen zu identifizieren.

Auf seiner Dezember Sitzung akzeptierte der Rat für Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz die ‚gemeinsamen Ziele für die zweite Runde der nationalen Aktionspläne‘, die zuvor vom ESSA ausgearbeitet wurden (Rat 2002). Damit fordert der Rat die Mitgliedstaaten auf, bis Ende Juli 2003 NAPincl zu erstellen. Die 15 NAPincl sollen abermals durch einen Entwurf eines gemeinsamen Berichtes von der Kommission zusammengefasst werden. Im Anschluss erfolgt die Diskussion des Berichtes durch den ESSA und die Genehmigung des Berichtes durch den Europäischen Rat im Frühjahr 2004. Die ‚gemeinsamen Ziele‘ fordern die Mitgliedstaaten auf, einen Aktionsplan für einen Zeitraum von zwei Jahren vorzulegen, Zielvorgaben zur entscheidenden Verringerung der Anzahl der durch Armut und soziale Ausgrenzung gefährdeten Personen bis 2010 sowie Indikatoren und Überwachungsmechanismen festzulegen, die ihre Ziele messbar machen (Rat 2002). Für die zweite Runde des NAPincl-Prozesses entwickelte der ESSA ein gemeinsames Konzept, das einen Gliederungsentwurf darstellt.

Festzuhalten ist, dass beide Runden des NAPincl-Prozesses als bottom-up-Verfahren identifiziert werden können. In einem dezentralisierten Modus wird den Mitgliedstaaten die Definitionsmacht über die Ausgestaltung und Schwerpunktsetzung ihrer Politiken im Bereich ‚Armut und soziale Ausgrenzung‘ belassen. Sie sind dabei aufgefordert, alle relevanten Akteure zu aktivieren und ihre Partizipation am NAPincl-Prozess zu ermöglichen. Eine Koordination der nationalstaatlichen Politiken findet auf supranationaler Ebene in einem intergouvernementalen Prozess unter ‚im Zaum gehaltener‘

Beteiligung der Kommission statt. Auf supranationaler Ebene nimmt der von mitgliedstaatlichen Akteuren nominell dominierte ESSA die zentrale Stellung im Koordinationsprozess ein. Eine Evaluation und Klassifizierung von ‚best practice‘ hat bislang nur im Rahmen einer Selbstevaluation der Mitgliedstaaten stattgefunden. Das sozialpolitische Regieren in der EU kann im Bereich des NAPincl-Prozesses somit als vertikal vernetzt, repräsentativ und partizipativ klassifiziert werden.

### ***3.3.3 Das Programm***

Die Installierung des Programms stützt sich, wie es in der Begründung des entsprechenden Rechtsaktes heißt, „insbesondere auf Artikel 137 Absatz 2 Unterabsätze 2 und 3 des Vertrages“ (Amtsblatt 2002: L10/1).

Verabschiedet wurde der Rechtsakt unter der Gültigkeit des Vertrages von Amsterdam. Mit Rekurs auf o. g. Passagen obliegt somit dem Rat auch im Bereich des Programms die Führungs- und Koordinationsrolle. Dennoch ist festzuhalten, dass Artikel 5 des Programms eindeutig die Kommission mit der Durchführung des Programms sowie zur Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten beauftragt. Innerhalb des Programmteiles der ‚neuen OMC‘ nimmt die Kommission die zentrale Stellung ein und wird lediglich durch einen eigens eingerichteten ‚Programmausschuss‘ überwacht und unterstützt (Artikel 8 des Programms). Der Programmausschuss setzt sich aus Delegationen der Mitgliedstaaten zusammen, die mit einer Stimme pro Mitgliedstaat stimmberechtigt sind.<sup>6</sup>

Für die fünfjährige Laufzeit des Programms stehen 75 Millionen Euro zur Verfügung, die im Sinne der Programmziele zu nutzen sind (Ferrera et al. 2002, 233).<sup>7</sup> Auf seiner konstituierenden Sitzung verabschiedete der Programmausschuss das von der Kommission entwickelte sog. Jahresarbeitsprogramm<sup>8</sup> 2002. Auffällig ist, dass die Maßnahmen zum größten Teil eine Laufzeit erfordern, die sich über die Gesamtlaufzeit von fünf Jahren erstreckt. Drei Ziele werden festgelegt, denen Aktionsbereiche zugeordnet sind:

*(Ziel 1) Verbesserung des Verständnisses der sozialen Ausgrenzung und Armut anhand vergleichbarer Indikatoren*

Aktionsbereich 1 fördert die Entwicklung von Verfahren für Indikatoren in der Untergruppe ‚Indikatoren‘ des ESSA, die im Rahmen des ‚gemeinsamen Berichtes‘ als prioritär eingestuft worden sind. Des Weiteren erfahren vergleichende Studien Unterstützung, die in Zusammenarbeit mit Eurostat die Einkommens- und Lebensbedingungen erheben. Die Förderung von qualitativen Studien soll politische Antworten auf Themenkomplexe liefern, die im ‚gemeinsamen Bericht‘ identifiziert worden sind (Arbeitsprogramm 2002, 2-4).

Ziel und Aktionsbereich 1 widmen sich m. E. vornehmlich der Harmonisierung von statistischen Erhebungsverfahren und der Etablierung einer gemeinschaftlichen Problemwahrnehmung.

*(Ziel 2) Politische Zusammenarbeit und Austausch von Informationen und bewährten Verfahren*

Aktionsbereich 2 fokussiert auf die Förderung der grenzüberschreitenden politischen Zusammenarbeit. Die Finanzierung von transnationalem Wissensaustausch - ähnlich der Forschungsförderung, wobei hier, neben der Wissenschaft, die Inklusion von Verwaltungs- und NGO-Akteuren im Vordergrund steht - erfolgt im Rahmen von 64 transnationalen Verbundprojekten. Gefördert werden transnationale Netze, die sich inhaltlich an den im ‚gemeinsamen Bericht‘ identifizierten Prioritäten orientieren (Exchange Programme 2002). Nationale Peer Reviews sollen den jeweiligen nationalen Akteuren helfen, ihre Politiken im Bereich ‚Armut und soziale Ausgrenzung‘ zu überdenken und zu verstärken. Alle Studien, die unter Ziel 2 erarbeitet werden, dienen der Bewertung und Überwachung der Entwicklungen im Politikbereich und sollen das gegenseitige Lernen unterstützen (Arbeitsprogramm 2002, 4-8).

Ziel und Aktionsbereich 2 widmen sich der aktiven Förderung des ‚gegenseitigen Lernens‘ in transnationalen Prozessen sowie der langfristigen Evaluation und Bewertung von ‚best practice‘. Dieser Förderungsbereich kann m. E. zur Etablierung einer gemeinschaftlichen Problemwahrnehmung und Problembearbeitung führen.

*(Ziel 3) Teilnahme der unterschiedlichen Interessengruppen und Förderung der Netzwerkarbeit auf EU-Ebene*

Aktionsbereich 3 kernfinanziert supranationale Netzwerke, die sich der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung widmen. Die Kommission arbeitet eng mit den Netzwerken zusammen. Sie stehen ihr als supranational organisierte Repräsentanten der Zivilgesellschaft beratend zur Seite. Außerdem werden Veranstaltungen im Rahmen der

Ratspräsidentschaft und eine jährliche Round-Table-Konferenz gefördert. Letztgenannte will das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen, die Sozialpartner und Nichtregierungsorganisationen an einen Tisch bringen, um über die Unterstützung des Prozesses der sozialen Eingliederung in der EU zu debattieren (Arbeitsprogramm 2002, 8-10).

Ziel und Aktionsbereich 3 dienen m. E. vornehmlich der demokratischen Legitimität der Steuerungsrolle der Kommission, die sie im Rahmen des Programms einnimmt. Dieser Förderungsbereich kann zur Vorbereitung und Etablierung weitreichenderer Maßnahmen und Regulierungen im Politikbereich ‚Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung‘ führen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass dem intergouvernemental zusammengesetzten Programmausschuss bei der Umsetzung und Ausgestaltung des Programms im Rahmen der ‚neuen OMC‘ nur eine untergeordnete Rolle zukommt. Auch wird im Programmteil der ‚neuen OMC‘ der Grundsatz der ausdrücklichen Führungs- und Koordinierungsfunktion des Europäischen Rates vernachlässigt. Die Kommission nutzt den Programmteil der ‚neuen OMC‘, um (a) eine Harmonisierung von statistischen Erhebungsverfahren zu fördern, (b) die politikbereichsspezifische Problemwahrnehmung zu vergemeinschaften, (c) die transnationale Problembearbeitung in Richtung gemeinschaftliche Problemwahrnehmung zu lenken und (d) die supranational organisierte, im Politikbereich tätige Zivilgesellschaft zu stärken, um in der Zusammenarbeit mit ihr auch das eigene Handeln demokratisch zu legitimieren. Die im Politikbereich ‚Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung‘ im Rahmen der

„neuen OMC“ praktizierte supranationale Koordinierung und Förderung der transnationalen Zusammenarbeit aller Akteure auf supranationaler, nationaler, regionaler und lokaler Ebene stellt, genau wie die Förderung und politische Inklusion der supranational organisierten Zivilgesellschaft, ein Novum dar. Das Programm der „neuen OMC“ kann als supranational organisiertes, gefördertes und koordiniertes bottom-up-Verfahren klassifiziert werden. Gefördert wird das horizontal vernetzte, partizipative Regieren in der EU.

#### **4. Zur Notwendigkeit von neuen Typen der Europäisierung**

Die Erläuterungen des voranstehenden Abschnitts lassen deutlich werden, warum Scharpf seine Klassifizierung der OMC mittels seiner Typen der Europäisierung von 2000 im Jahr 2002 revidiert haben könnte. Im Jahr 2000 ist die OMC lediglich in einem ihrer Teilbereiche erkennbar, dem NAP(incl)-Prozess. Greift man auf die vier von Scharpf vorgestellten Modi zurück, ist seine Einschätzung „somewhere between the mode of ‘intergouvernemental negotiations’ and the mode of ‘mutual adjustment’“ im Rahmen seiner Typologie für den NAP(incl)-Prozess am treffendsten (Scharpf 2000, 24). Betrachtet man die Weiterentwicklung der OMC im Zeitraum von 2000 bis 2002, so lässt sich feststellen, dass die ‚neue OMC‘ eher „zwischen dem Modus der Politikverflechtung und dem der wechselseitigen Anpassung“ einzuordnen ist (Scharpf 2002, 86). Seit Januar 2002 nimmt die Kommission eine zentrale Stellung im Rahmen des

Programms der ‚neuen OMC‘ ein, was den Einschätzungswechsel von Scharpf nachvollziehbar erscheinen lässt.

Trotzdem ist nach empirischer Prüfung festzustellen, dass Scharpfs Typen der Europäisierung die ‚neue OMC‘ nicht präzise erfassen können. Sein Europäisierungstyp ‚wechselseitige Anpassung‘ geht von einem ‚nicht kooperativen Spiel‘ zwischen den Mitgliedstaaten aus, das ohne Bezug auf die europäische Ebene stattfindet. Wie deutlich geworden ist, handelt es sich bei der ‚neuen OMC‘ um ein ‚Spiel‘ der Mitgliedstaaten, das als supranational ‚koordiniert‘ und transnational ‚kooperativ‘ eingestuft werden muss. Hervorzuheben ist weiterhin, dass eine differenzierte Betrachtung der beiden Elemente der ‚neuen OMC‘ im Rahmen von Klassifizierungen von Entscheidungskompetenzen sinnvoll erscheint. Wie gezeigt, werden die beiden Elemente der ‚neuen OMC‘, NAP-Prozess und Programm, durch unterschiedliche Formen des Regierens in der EU geprägt und demokratisch legitimiert.

Beide Elemente der ‚neuen OMC‘ im Bereich ‚Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung‘, NAP-Prozess und Programm, vereint ihr gemeinsamer Ansatz der Förderung von bottom-up-Politik und die Aktivierung und Inklusion von allen Akteuren, die mit Politik im Bereich ‚Armut und soziale Ausgrenzung‘ befasst oder von ihr betroffen sind. Gefördert und koordiniert wird diese Form des Regierens in der EU durch die supranationale Ebene. Doch findet die Gestaltung von EU-Politik im erörterten Politikbereich nicht nur auf supranationaler Ebene statt. Vielmehr werden alle Ebenen des

europäischen Mehrebenensystems an ihrem jeweiligen Ort in die Politikgestaltung einbezogen.

Dieser neue Politikmodus kann nicht mit Ansätzen, die eine Supranationalisierung von Entscheidungskompetenzen zur Grundlage haben und sich auf gouvernementale Elemente des Regierens begrenzen, beschrieben werden. Es bedarf der Erweiterung des Verständnisses des Regierens in der EU; einer Erweiterung, die nationale, regionale und lokale Ebenen und ihre Vernetzung mit einbezieht und das transnationale Regieren in Netzwerkstrukturen erfassen kann. Für diese Art der Forschung könnte das „network-governance“ Konzept (Kohler-Koch/Eising 1999) in Kombination mit dem Instrumentariums der Policy-Netzwerkanalyse (Pappi 1993) geeignet sein.

Wie auch Radaelli (2000, 14f.) hervorhebt, bedürfen auch Europäisierungstudien, die im Kontext der politikwissenschaftlichen Europaforschung bislang vornehmlich institutionelle Akteursstrukturen, deren Interaktion und Wandel erheben (Green Cowles et al. 2001; Knill 2001; Börzel 2002), der Erweiterung, wenn sie die Wirkung der ‚neuen OMC‘ erschliessen wollen. Um zu prüfen, ob ‚gegenseitiges Lernen‘ und eine Vergemeinschaftung von Politikwahrnehmungen im Rahmen der OMC stattfindet, bedarf es der Erhebung von akteurspezifischen „belief systems“ (Sabatier 1993) oder „Wissensmärkten“ (Nullmeier/Rüb 1993). Damit wird auch das „policy-learning“ (Sabatier 1993) auf der Ebene von vertretenen Politikgehalten erfassbar.

Mittels der ‚neuen OMC‘ wird zur Zeit versucht, den ‚ganzen Elefanten‘ zum Leben zu erwecken. Damit wird die Europaforschung vor neue Herausforderungen gestellt. Das neue vertikal und horizontal vernetzte, partizipationsorientierte Regieren in der EU kann theoretisch und empirisch nicht mehr nur supranational betrachtet werden. Es bedarf neuer theoretischer Ansätze, die das Konzept des europäischen Mehrebenensystems radikalieren und mit partizipativen Formen des demokratischen Regierens theoretisch verknüpfen.

## LITERATURVERZEICHNIS

*Amtsblatt* (2002). Beschluss Nr. 50/2002/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Dezember 2001 zur Einführung eines Aktionsprogramms der Gemeinschaft zur Förderung der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung. *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*, L 10/1, 12.1.2002, Brüssel.

*Arbeitsprogramm* (2002). Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung (2002-2006). Jahresarbeitsprogramm – 2002, Europäische Kommission, REF SEP 3/02 DE.

*Atkinson, Toni/Bea Cantillon/Eric Marlier/Brian Nolan* (2002). *Social Indicators. The EU and Social Inclusion*, Oxford.

*Börzel, Tanja A.* (2002). *States and Regions in the European Union. Institutional Adaptations in Germany and Spain*, Cambridge.

*COM* (2001). *European Governance. A White Paper*, Commission of the European Communities, COM (2001) 428, 25.7.2001, Brussels.

*European Council* (2000). *Presidency Conclusions. Lisbon Meeting of the European Council. Press Release, 24 March, No. 100/1/00*, Lisbon.

*Entwurf* (2001). Entwurf zum Bericht über die soziale Eingliederung vom 10.10.2001. [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/soc-prot/soc-incl/joint\\_rep\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/joint_rep_en.htm)

*Exchange Programme* (2002). Call for proposal VP/2002/010 for transnational exchange projects under the Community Action Programme to Combat Social Exclusion 2002-2006. Transnational Exchange Programme – Phase I. European Commission, [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/soc-prot/soc-incl/tep\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/tep_en.htm)

*Ferrera, Maurizio/Manos Matasaganis/Stefano Sacchi* (2002). Open coordination against poverty: the new EU ‘social inclusion process’, in: *Journal of European Social Policy* 12(3), 227-239.

*Foden, David/Lars Magnusson* (eds.) (2003). *Five Years’ Experience of Employment Strategy*, Brussels.

*Geschäftsordnung* (2001). Geschäftsordnung des Ausschusses des Programms zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung, SEP 3/01 DE.

*Grande, Edgar/Markus Jachtenfuchs* (eds.) (2000). *Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem*, Baden-Baden.

- Green Cowles, Maria/James Caporaso/Thomas Risse (eds.) (2001).*  
Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change,  
Ithaca/London.
- Héritier, Adrienne (1999).* Policy-Making and Diversity in Europe: Escape  
from Deadlock, Cambridge.
- Hodson, Dermot/Imelda Maher (2001).* The Open Method as a New Mode  
of Governance: The Case of Soft Economic Policy Co-ordination, in:  
Journal of Common Market Studies, 39(4), 719-46.
- Hooghe, Liesbet/Gary Marks (2003).* Unraveling the Central State, But  
How? Types of Multi-Level Governance. IHS working paper, Political  
Science Series No. 87.
- Jachtenfuchs, Markus/Beate Kohler-Koch (Hg.) (1996).* Europäische  
Integration, Opladen.
- Knill, Christoph (2001).* The Europeanisation of National Administrations.  
Patterns of Institutional Change and Resistance, Cambridge.
- Knill, Christoph/Andrea Lenschow (eds.) (2000).* Implementing EU  
Environmental Policy: New Directions and Old Problems, Manchester.
- Kohler-Koch, Beate/Rainer Eising (eds.) (1999).* The Transformation of  
Governance in the European Union, London/New York.

*KOM* (2000). Sozialpolitische Agenda. KOM (2000) 379, 28.6.2000, Brüssel.

*Marks, Gary/Liesbet Hooghe/Kermit Bank* (1996). European Integration from the 1980s: State-Centric versus Multi-level Governance, in: *Journal of Common Market Studies*, 34(3), 341-378.

*Nullmeier, Frank/Friedbert Rüb* (1993). Die Transformation der Sozialpolitik. Vom Sozialstaat zum Sicherungsstaat, Frankfurt/New York.

*Pappi, Franz Urban* (1993). Policy-Netze: Erscheinungsform moderner Politiksteuerung oder methodischer Ansatz? in: *Héritier, Adrienne* (Hg.): *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. PVS-Sonderheft 24, Opladen, 84-94.

*Protokoll* (2002). Protokoll der informellen Sitzung des Programmausschusses vom 30. November 2001, Europäische Kommission, REF SEP 2/02 DE.

*Puchala, Donald J.* (1972). Of Blind Men, Elephants and International Integration, in: *Journal of Common Market Studies*, 10(4), 267-284.

*Radaelli, Claudio M.* (2000). Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change, in: *European Integration online Papers*, 4(8), 17.7.2000.

*Rat* (2000). Bekämpfung der Armut und der sozialen Ausgrenzung. Rat der Europäischen Union, 14110/00 LIMITE SOC 470, 30. November 2000, Brüssel.

*Rat* (2002). Bekämpfung der Armut und sozialen Ausgrenzung: Gemeinsame Ziele für die zweite Runde der nationalen Aktionspläne – Billigung. Rat der Europäischen Union, 14164/1/02 REV 1 SOC 508, 25. November 2002, Brüssel.

*Sabatier*, Paul (1993). Advocacy-Koalition, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik, in: *Héritier*, Adrienne (Hg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. PVS-Sonderheft 24, Opladen, 116-148.

*Scharpf*, Fritz W. (2000). Notes Towards a Theory of Multilevel Governing in Europe, MPIfG Discussion Paper 00/5.

*Scharpf*, Fritz W. (2002). Regieren im europäischen Mehrebenensystem – Ansätze zu einer Theorie, in: *Leviathan*, 30 (1), 65-92.

## **KURZFASSUNG**

Dieser Beitrag versucht die 'neue Methode der offenen Koordination' (,neue OMC') integrationstheoretisch zu klassifizieren. Geprüft wird, ob die ,Ansätze zu einer Theorie des Regierens im europäischen Mehrebenensystem' und die davon abgeleiteten ,Typen der Europäisierung' von Scharpf (2000 u. 2002), die Basis seiner Klassifizierungen der OMC sind, einer empirischen Überprüfung stand halten. Am Beispiel der Etablierung der ,neuen OMC' im Politikfeld ,Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung' wird gezeigt, warum Scharpf in seiner Klassifizierung der OMC einen Einschätzungswechsel von 2000 bis 2002 vorgenommen haben könnte. Dennoch kann festgestellt werden, dass die neuen Formen des sozialpolitischen Regierens in der EU von Scharpfs Typologie nicht hinlänglich erfassbar sind, und alternative Klassifizierungsmuster angeboten und Forschungsperspektiven aufgezeigt werden.

## **ABSTRACT**

(Title: The 'new open method of co-operation'. Attempts to classify new modes of governance in the social realm of the European Union)

This article tries to classify the 'new open method of co-ordination' ('new OMC') in terms of the perspective of European integration theories. It illustrates the extent to which Scharpf's (2000 and 2002) 'notes towards a theory of multilevel governing in Europe' and his 'modes of Europeanization' on which his classification of the OMC is based, stand up to an empirical analysis. The establishment of the 'new OMC' in the area of 'social inclusion' will be used as the empirical example, which can explain why Scharpf changed his judgment in relation to the classification of the OMC from 2000 to 2002. Thus, it will be stressed that Scharpf's 'modes of Europeanization' cannot cover the new modes of governance in the social realm of the EU. An alternative set of classifications will be offered and research perspectives elaborated.

## AUTORIN

Ute BEHNING, geb. 1965, ist Leiterin der Forschungsgruppe ‚European Welfare Politics‘ am Institut für Höhere Studien in Wien und z. Zt. Gastwissenschaftlerin am Zentrum für Sozialpolitik an der Universität Bremen. Ihr Forschungsinteresse gilt der Europäischen Integration, der Vergleichenden Politikwissenschaft, der Policy-Forschung und den Gender Studies. Koordinaten: IHS, Abteilung Politikwissenschaft, Stumpergasse 56, A – 1060 Wien. E-mail: [behning@ihs.ac.at](mailto:behning@ihs.ac.at) oder [ubehning@zes.uni-bremen.de](mailto:ubehning@zes.uni-bremen.de)

---

<sup>1</sup> Auffällig ist, dass die hier von Scharpf übernommene Reihenfolge der Vorstellung der vier Modi nicht dem strukturierenden Muster ‚Zunahme an Supranationalisierung‘ folgt. Das Politikmuster supranationale Zentralisierung hätte dann zuletzt genannt werden müssen. Die Reihenfolge kann als normativ gesetzte interpretiert werden, die den Modus der Politikverflechtung privilegiert.

<sup>2</sup> Scharpf berücksichtigt die europäische Ebene und die mitgliedstaatliche Ebene in seinem Ansatz. Eine Differenzierung der Ebenen der Mitgliedstaaten nimmt er nicht vor (Scharpf 2002, 69).

<sup>3</sup> Anzumerken ist allerdings, dass die anderen sozialpolitischen Politikfelder, in denen die OMC zur Anwendung kommt, zwar in der Grundstruktur mit dem Politikprozess im Bereich ‚Armut und soziale Ausgrenzung‘ vergleichbar sind, aber politikfeldspezifisch abgewandelt aufscheinen. Eine differenzierte Betrachtung der politikfeldspezifischen Prozesse wird in diesem Beitrag vernachlässigt. Für einen Vergleich der strukturellen Differenzen zwischen der ‚alten OMC‘ in der Beschäftigungspolitik (1997-2002) und der ‚neuen OMC‘ im dem Bereich ‚Armut und soziale Ausgrenzung‘ vgl. Ferrera et al. (2002, 232).

<sup>4</sup> Der ESSA ist eine neu geschaffene Institution, die - wie der Beschäftigungsausschuss - den Rat berät und bei der Koordinierung von sozialpolitischen Angelegenheiten unterstützt. Mit dem Vertrag von Nizza ist der ESSA legitimiert worden (Art. 144). Er löste die ‚hochrangige Gruppe ‚Sozialschutz‘‘ ab.

<sup>5</sup> Im Rahmen des ESSA ist eine Untergruppe ‚Indikatoren‘ gebildet worden, die sich konsensual und mit der Unterstützung der Kommission um die Vereinheitlichung von Indikatoren bemüht. Erste Ergebnisse sind im ‚gemeinsamen Bericht‘ zu finden. Für die wissenschaftliche Expertise vgl. Atkinson et al. (2002).

<sup>6</sup> Die Geschäftsordnung des Programmausschusses ist relativ rigide und pro Kommission abgefasst. Sie ermöglicht den Mitgliedstaaten nur kurze Koordinationszeiten. Stellungnahmen des Ausschusses können mit einfacher Mehrheit verabschiedet werden; ein ungewöhnliches Prozedere in der intergouvernemental geprägten EU-Sozialpolitik (Geschäftsordnung 2001). Erste Konfliktlinien zwischen Kommission und Mitgliedstaaten lassen sich bereits im ersten und bislang einzigen, öffentlich zugänglichen Sitzungsprotokoll des Programmausschusses erkennen (Protokoll 2002).

---

<sup>7</sup> Eine Beteiligung am Programm steht den EFTA-Ländern, den assoziierten mittel- und osteuropäischen Ländern sowie Zypern, Malta und der Türkei frei und ist im Hinblick auf die Erweiterungsrunde in 2004 erwünscht.

<sup>8</sup> Festgesetzt wurde auf der konstituierenden Sitzung des Programmausschusses, dass die Arbeitsprogramme eine Laufzeit von zwei Jahren haben und parallel zum 'gemeinsamen Bericht' vorzulegen sind (Protokoll 2002).