

Prof. Dr. Michael W. Bauer
Jean Monnet Professor
Chair of Comparative Public Administration and Policy Analysis
michael.bauer@uni-speyer.de

May 2016

MICHAEL W. BAUER

RALF KNÖLL

**DIE METHODE DER OFFENEN KOORDINIERUNG:
ZUKUNFT EUROPÄISCHER POLITIKGESTALTUNG ODER
SCHLEICHENDE ZENTRALISIERUNG?**

Publication Details:

Michael W. Bauer and Ralf Knöll, 2003: Die Methode der offenen Koordinierung: Zukunft europäischer Politikgestaltung oder schleichende Zentralisierung?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 1-2, 33-38.

Seit einiger Zeit bedient sich die EU eines Instruments mittelbarer Politikabstimmung, bei dem auf Ratsebene Ziele formuliert werden, deren nationalstaatliche Erreichung dann durch ein zumeist indikatorengestütztes transnationales Monitoring gegenseitig überwacht wird.¹ Dieser im Wesentlichen jenseits klar definierter rechtlicher Grundlagen und damit außerhalb der Verträge laufende Prozess wird als Methode der offenen Koordinierung (MOK) bezeichnet.

Im Folgenden sollen Charakteristika sowie Anwendungsbereiche der MOK dargestellt werden. Ferner wird die Entstehung dieser Methode im Kontext der europäischen Arbeitsmarktpolitik der neunziger Jahre nachgezeichnet, wobei auch auf die weiter zurückliegenden historischen Wurzeln dieser Art des Politikmanagements verwiesen werden soll. Aus bundesdeutscher Sicht ist zudem von besonderer Brisanz, was die MOK für die Beteiligungsmöglichkeiten der Länder in EU-Angelegenheiten bedeutet und wie man dort auf diese neue Form supranationaler Politikgestaltung reagiert.

I. Vom Weißbuch „Beschäftigung“ zum Gipfel von Lissabon

Die MOK findet de facto in immer mehr Politikbereichen Anwendung. Im Grunde verständigt man sich im Rat auf mitunter recht detaillierte Politikziele, die in einem vorgegebenen Zeitraum erreicht werden sollen. Die Kommission berichtet sodann periodisch auf der Grundlage nationaler Daten über die Einhaltung dieser „Selbstverpflichtungen“. Sanktionen bei Nichterfüllung sind in den meisten Fällen nicht vorgesehen. Ihre verblüffende Dynamik schöpft die MOK aus dem psychologi-

schen Element der gegenseitigen Zielerreichungsüberprüfung durch die Ratsmitglieder. Den europäischen Partnern scheint es ganz einfach unangenehm, ihr Land beim „Benchmarking“ im Leistungsvergleich im unteren Drittel einer Rangliste zu sehen.

Die MOK wurde im Kontext der Initiativen zur Europäischen Beschäftigungsstrategie in den neunziger Jahren entwickelt. Als Ausgangspunkt ist das „Weißbuch Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ aus dem Jahre 1993 der Europäischen Kommission zu sehen, das auch als Vermächtnis des damaligen Kommissionspräsidenten Jacques Delors gilt. Delors wollte damit an den Erfolg des Weißbuchs, mit dem Mitte der achtziger Jahre das Binnenmarktprogramm auf den Weg gebracht wurde, anknüpfen. Ganz anders als damals war die Europäische Union Anfang der neunziger Jahre integrationspolitisch aber schon längst wieder in der Defensive. Der Maastrichter Ratifikationsprozess war durch die dänische Ablehnung ins Stocken geraten, und die europaweit steigende Arbeitslosigkeit ließ die Frage aufkommen, warum der strikte monetäre Stabilitätsfokus der Union nicht durch wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen auf europäischer Ebene ergänzt werde.

Hier setzte Delors Weißbuch an. Allerdings gab es auf der Ebene der Union keine Handhabe, tatsächlich koordinierend auf Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitiken der Mitgliedstaaten einzuwirken. Angesichts der machtpolitischen Verhältnisse innerhalb der Union, in der zu dieser Zeit überwiegend konservative Parteien Regierungsverantwortung trugen, war eine entsprechende Übertragung von Kompetenzen auf die supranationale Ebene in naher Zukunft realistischerweise auch nicht zu erwarten. Daher musste sich das Weißbuch notgedrungen auf eine „klare Analyse der Stärken und Schwächen der europäischen Ökonomien“² beschränken. Diese wissen-

1 Vgl. H. Straßheim, Der Ruf der Sirenen – Zur Dynamik politischen Benchmarkings. Eine Analyse anhand der US-Sozialreformen, WZB Discussion Paper FS II 01–201, Berlin 2001; S. Tidow, Benchmarking als Leitidee. Zum Verlust des Politischen in europäischer Perspektive, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, (1999) 3.

2 Weißbuch Europäische Kommission, Brüssel 1993, S. 12 und 39–53.

schaftlich fundierte Analyse sollte die Grundlage für einen „makro-ökonomischen Referenzrahmen“ bilden, der die Mitgliedstaaten „anleiten“ sollte. Hinzu kamen detaillierte quantitative Zielvorgaben. So sollten innerhalb von fünf Jahren 600 Milliarden ECU von den Mitgliedstaaten zur Schaffung von 15 Millionen Jobs aufgebracht werden. Obwohl, wie es im Weißbuch heißt, „dieses Dokument weder eine Quelle von Obligationen noch ein legislatives Programm, und schon gar kein Plädoyer für mehr EU-Kompetenzen, sondern eine moralische Verpflichtung für die Mitgliedstaaten darstellt“³, fürchteten Letztere die Erosion ihrer finanz- und wirtschaftspolitischen Unabhängigkeit und schenken den Delorsvorschlägen in der Folge erst einmal wenig Beachtung.

Mit dem weiteren Ansteigen der Arbeitslosigkeit wuchs allerdings auch der Handlungsdruck auf die Regierungen, und einmal auf der europäischen Tagesordnung war der „gemeinsame Kampf“ gegen die Arbeitslosigkeit nicht mehr ohne weiteres „renationalisierbar“ – zumal das Weißbuch keine Harmonisierung einforderte, sondern konkrete Politikvorschläge machte, wie die Arbeitslosigkeit am besten zu bekämpfen sei.

Auf dem folgenden Europäischen Rat in Essen waren die Diskussionen so weit fortgeschritten, dass insgesamt fünf Prioritäten nationaler Beschäftigungspolitik formuliert wurden.⁴ So erfolglos in der Substanz diese „Zielvorgaben“ auch blieben, sie können als Muster für die MOK-Prozedur gelten, welche später im Amsterdamer Beschäftigungskapitel festgeschrieben wurde.⁵ Angesichts ausbleibender Resultate widmeten sich die folgenden Europäischen Räte in den Jahren 1995 und 1996 – insbesondere Cannes, Madrid, Florenz, Dublin – einer Konkretisierung des in Essen begonnenen Prozesses. So wurden in Madrid nicht nur spezifischere Interventionsprioritäten erstellt, sondern es wurde auch auf die Notwendigkeit verwiesen, sich auf gemeinsame Indikatoren zu verständigen, um die nationalen Politikergebnisse

auch miteinander vergleichen zu können. In Dublin wurde dieser Gedanke dann weitergeführt und effektives Monitoring und Evaluierung sowie die Identifizierung von „best practice-Projekten“ vereinbart. Damit hatte sich der Koordinationsmodus – Leitlinien, Definition prioritärer Interventionsfelder, Indikatorenvorgabe, Monitoring der Umsetzung sowie Evaluierung der Ergebnisse – herauskristallisiert. Die Methode der offenen Koordinierung war damit entstanden, auch wenn sie erst einmal noch nicht so genannt wurde.

Diese Vorgaben wurden auf dem Luxemburger Gipfel im Dezember 1997 zunächst noch etwas präzisiert.⁶ Inhaltlich blieb es jedoch bis auf weiteres bei der Konzentration der Koordinierungsprozesse auf die engere Arbeitsmarktpolitik. Diese angesichts der vertraglichen Kompetenzen der Gemeinschaft verständliche Zurückhaltung wurde dann aber auf dem Gipfel der Staats- und Regierungschefs in Lissabon im März 2000 aufgegeben. Als Ziel wurde dort die Entwicklung Europas zur wettbewerbsstärksten und dynamischsten Ökonomie in der Welt bis zum Jahr 2010 ausgerufen. Dahinter stand zwar noch immer der Wunsch nach nachhaltigem Wirtschaftswachstum und mehr Arbeitsplätzen. Diese sollten jetzt aber nicht mehr allein durch Arbeitsmarktpolitik, sondern auch durch eine weiter gefasste Koordination der Sozialpolitiken der Mitgliedstaaten erreicht werden. Die aus dem Bereich der Beschäftigungspolitik übernommene Form europäischer Intervention wurde nun zum ersten Mal offiziell als „Methode der offenen Koordinierung“ bezeichnet.

II. MOK und ihre historische Wurzeln

Angesichts der Dynamik, die von MOK ausgeht, erstaunt es nicht, dass sich die akademische Forschung diesem Phänomen intensiv zuwendet.⁷ Bisher ist aber unbeachtet geblieben, dass MOK von verwaltungspolitischen „Großtrends“ getragen

3 Ebd., S. 120 f.

4 Beispielsweise verstärkte Investitionen in berufliche Ausbildung, Verringerung der Lohnnebenkosten und Konzentration arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen auf Problemgruppen. Vgl. Europäische Kommission, Die Europäische Beschäftigungsstrategie: Fortschritt und Perspektiven für die Zukunft, COM (95) 465 final, Brüssel, 11. 10. 1995.

5 J. Goetschy/P. Pochet, The Treaty of Amsterdam: a new approach to employment and social affairs, in: Transfer, 3/97, S. 607–620; S. Sciarra, Integration through coordination: the Employment Title in the Amsterdam Treaty, in: The Columbia Journal of European Law, (2000), S. 209–229.

6 In Form eines klar gegliederten dreistufigen Verfahrens: 1. Allgemeine Leitlinienbestimmung und Definition quantifizierbarer Ziele, 2. Ausarbeitung nationaler Aktionspläne, 3. Evaluierung auf der Basis der festgelegten Indikatoren, um den Erfahrungsaustausch und die Identifizierung von *best practice* zu systematisieren.

7 Vgl. J. Mosher, Open Method of Coordination: Functional and Political Origins, in: ECSA Review, 13 (2000) 3, S. 2–7; D. M. Trubek, The Open Method of Coordination: Soft Law in the New Architecture for Governance of Social Policy in the EU, Research Outline, University of Madison, Wisconsin 2002; I. Linsenmann/Chr. Meyer, Dritter Weg, Übergang oder

wird, ohne deren Berücksichtigung eine Analyse notwendig unvollständig bleibt. An dieser Stelle ist insbesondere auf die Programmplanungsdebatten aus den sechziger und frühen siebziger Jahren zu verweisen. Hier wurden Politikinterventionen aus einem technokratisch-aufklärerischen Politikverständnis heraus systematisch mit wissenschaftsgestützten Bewertungsprogrammen gekoppelt, die gegenüber einer kritischen Öffentlichkeit bzw. dem politischen Gegner den gesellschaftlichen Wert dieser Eingriffe mithilfe von quantitativen Wirkungsstudien nachweisen sollten.⁸

Diese Evaluierungskultur blieb aber während der kommenden Jahre auf den angelsächsischen Raum begrenzt und hat sich erst im Laufe der achtziger Jahre über internationale Organisationen wie die Weltbank und die OECD auch in Kontinentaleuropa etablieren können.⁹ Es ist nun seit Ende der achtziger Jahre zu beobachten, dass Evaluierungen verstärkt auch bei der Europäischen Union eingesetzt werden,¹⁰ erst vornehmlich innerhalb der Strukturfonds, bald aber auch in Sozialpolitiken aller Art. Hier standen – ähnlich wie ehemals in den USA – die verantwortlichen Politiker, allen voran Kommissionspräsident Jacques Delors, vor der Aufgabe, budgetäre Mehrausgaben für soziale Interventionsprogramme vor dem politischen Gegner und einer kritischen Öffentlichkeit zu rechtfertigen. Delors große Gegenspielerin von damals war nicht zufällig Margaret Thatcher, die fast jedem budgetären Engagement der Gemeinschaft ablehnend gegenüberstand und in deren Heimat Politikevaluierungen im Kontext der „value-for-money“ Diskussionen gerade wieder Hochkonjunktur hatten.¹¹

Nachdem also die Europäische Union in der Post-Maastricht-Phase politisch immer mehr unter

Teststrecke? Theoretische Konzeption und Praxis der offenen Politikkoordinierung, in: *Integration*, 25 (2002) 4, S. 285–296.

8 Vgl. G.-M. Hellstern/H. Wollmann, *Handbuch zur Evaluierungsforschung*, Opladen 1984; C. H. Weiss, *Evaluating Action Programs: Readings in Social Action and Education*, Boston 1972.

9 Vgl. H.-U. Derlien, *Genesis and Structure of Evaluation Efforts in Comparative Perspective. Program Evaluation and the Management of Government. Patterns and Prospects across Eight Nations*, New Brunswick 1990, S. 147–177.

10 Vgl. Europäische Kommission, *Evaluation Review 1998 (DG XIX)*, Amt für Veröffentlichungen der EU, Luxemburg 1998.

11 Vgl. P. Goybet, *Developing Evaluation at Community Level. Challenges and Prospects*, in: *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, (1998) 3, S. 357–368; vgl. auch M. W. Bauer, *Creeping Transformation? The European Commission and the Management of EU Structural Funds in Germany*, Dordrecht–London–Boston 2001.

Druck geriet, wuchsen gleichzeitig insbesondere innerhalb der Kommission die Bemühungen, Zielerfüllung und Effizienz der Gemeinschaftsprogramme durch Evaluierungen wissenschaftlich oder bürokratisch zu belegen.¹² MOK kann vor diesem Hintergrund als geschickte Fortschreibung gesehen werden. Sie bleibt aber immer noch eine erstaunliche Innovation. Der Vorteil der MOK für die europäische Ebene wird insbesondere dann deutlich, wenn man sich die verschiedenen Abschnitte eines „normalen“ europäischen Programmzyklus veranschaulicht. Hier folgt der Programmidee die Überprüfung bzw. Aushandlung von Kompetenzen. Dann werden in einem aufwändigen Prozess die Rechtsgrundlagen geschaffen, Programmziele festgelegt und durch messbare Indikatoren präzisiert. Die mitgliedstaatliche Umsetzung wird schließlich mit Hilfe von Monitoring begleitet und durch Ex-post-Wirkungsstudien überprüft.

Das ist ohne Zweifel ein schwerfälliger und aus europäischer Perspektive risikoreicher Ablauf, bei dem die Programmverantwortung sogar zumeist auf der Gemeinschaftsebene lastet. Bei der MOK werden ganz im Sinne der Maxime der „Output-Steuerung“ die Programmziele gemeinsam festgelegt, den Mitgliedstaaten die Ausarbeitung des Weges dorthin aber grundsätzlich freigestellt. Die Partner verpflichten sich allerdings, die notwendigen Daten, die für das europaweite Monitoring notwendig sind, kontinuierlich zu liefern. Da diese Messzahlen zuvor verbindlich festgelegt werden, ist es genau diese Vergleichsübung, das so genannte Benchmarking, das die einzelnen Regierungen motiviert, innerhalb einer gewissen Bandbreite in die gleiche Richtung zu gehen bzw. auf „ein gemeinsames Ziel“ hinzuarbeiten. Notorische Schwachstellen bei der Umsetzung von Politikprogrammen im europäischen Mehrebenensystem, insbesondere bei der Umsetzung und Implementationskontrolle, können damit neutralisiert werden – zumal die Ressourcenverantwortung ganz in der Handlungsautonomie des einzelnen Mitgliedstaates bleibt. Kein „goldener Zügel“ supranationaler Finanzierung nationaler Projekte wird zur Erreichung einer europäischen Konvergenz benötigt. Dennoch bewegen sich die Mitgliedstaaten auf ein gemeinsam definiertes Ziel zu.

Zentrale Steuerung ist also machbar, wenn auch im Zentrum der Gemeinschaftswille der Regierungen der Mitgliedstaaten steht. Wer allerdings nicht

12 Vgl. H. Wollmann, *Subsidiarität der EG-Ebene und Programmforschung. Programmforschung der Europäischen Gemeinschaft*, München 1992, S. 143–177.

mit am europäischen Tisch sitzt, und das mögen das Europäische Parlament, nationale Parlamente, Regionen oder auch sonstige gesellschaftliche Interessengruppen sein, der muss die so zustande gekommenen Entschlüsse als zentralistische Vorgaben empfinden, an deren Entstehung er nicht oder nur unzureichend beteiligt wurde.

III. MOK in der EU-Praxis

In Lissabon wurde MOK als ein systematischer Vergleich nationaler Initiativen in Verbindung mit den entsprechenden Kommissionsinitiativen definiert.¹³ Seither wird MOK auf eine wachsende Zahl von Politikbereichen angewandt, ohne dass sich ein einheitlicher Maßnahmenkatalog ausmachen ließe. Nachdem auf europäischer wie auch subnationaler Ebene der Widerstand gegen MOK zunimmt, ist der Rat sogar dazu übergegangen, nicht mehr explizit von MOK zu sprechen, auch wenn dieses Koordinationsinstrument anzuwenden offensichtlich seine Absicht ist.

Die verschiedenen MOK, die derzeit im Kontext europäischer Initiativen Anwendung finden, können grundlegend in MOK mit oder ohne Leitlinienprozess unterschieden werden. Wie oben geschildert, wurde der Leitlinienprozess im Kontext der europäischen Beschäftigungsinitiativen zwischen Maastricht und Luxemburg geprägt. Er wurde dann durch den Amsterdamer Vertrag in Artikel 128 EG-Vertrag fixiert. Demnach prüft der Europäische Rat anhand eines Jahresberichts des Rates die Beschäftigungssituation in der Gemeinschaft und nimmt hierzu Schlussfolgerungen an. Anhand dieser Schlussfolgerungen legt der Rat auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments, des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen mit qualifizierter Mehrheit Leitlinien fest, welche die Mitgliedstaaten in ihrer Beschäftigungspolitik zu berücksichtigen haben. Die Mitgliedstaaten berichten über die Maßnahmen, die sie hierzu ergreifen. Der Rat prüft diese Berichte und kann auf Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit Empfehlungen an diese richten, ihre Politik zu ändern. Rat und Kommission erstellen auf Basis der Ergebnisse dieser Berichte und deren Prüfung einen gemeinsamen Jahresbericht an den Europäischen Rat, und der Zyklus kann von neuem beginnen.

13 Vgl. die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates in Lissabon.

MOK hat also im Rahmen der Beschäftigungspolitik eine belastbare Rechtsgrundlage. Problematisch wird es allerdings, wenn über die eigentliche Beschäftigungspolitik hinaus den Mitgliedstaaten weitere Vorgaben gemacht werden. MOK mit Leitlinienprozess, aber ohne entsprechende Vertragsgrundlagen gibt es beispielsweise bei der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung¹⁴ sowie bei der Abstimmung zur Zukunft der Rentensysteme.¹⁵ Rechtlich betrachtet, läuft die MOK in diesen Fällen nicht nur einer klaren Trennung von Zuständigkeiten zwischen der EU auf der einen und den Mitgliedstaaten auf der anderen Seite entgegen, sie wirkt darüber hinaus sogar kompetenzausweitend zu Lasten der Mitgliedstaaten und deren Untergliederungen. In den vorgeannten Bereichen verfügt die EU im Gegensatz zur Beschäftigungspolitik allenfalls über die Kompetenz, die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern.¹⁶ Diese „Förderkompetenz“ darf gerade nicht der im Vertrag im Bereich der Beschäftigungspolitik ausdrücklich verankerten Koordinierung gleichkommen, da dadurch die vertraglich gesetzten Kompetenzgrenzen ausgehebelt würden.

MOK wird aber auch ohne einen umfassenden Leitlinienprozess angewandt, so beim Arbeitsschutz,¹⁷ im Gesundheitsbereich und bei der Altenpflege,¹⁸ bei der Jugendpolitik¹⁹ sowie bei

14 Konkrete Ziele sind hier: Zugang zu Ressourcen, Rechten, Gütern und Dienstleistungen (Bereitstellung einer ordentlichen Wohnung), Maßnahmen, um Ausgrenzung vorzubeugen. Die Mitgliedstaaten müssen hier Aktionspläne ausarbeiten, deren Umsetzung anhand von Indikatoren überwacht wird. Beispielsweise hat nun der Europäische Rat in Barcelona die Mitgliedstaaten aufgefordert, in diesen nationalen Aktionsplänen festzulegen, die Zahl der von Armut und sozialer Ausgrenzung bedrohten Menschen bis 2010 erheblich zu senken.

15 Umfassende Ziele sind hier ausreichende Altersversorgung, finanzielle Nachhaltigkeit der Rentensysteme, Modernisierung der Altersversorgungssysteme. Erste Berichte über die nationale Umsetzung sind für das Frühjahr 2003 geplant.

16 Vgl. Vertrag über die Europäische Gemeinschaft Art. 137 Abs. 2.

17 MOK soll als Instrument der Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern in diesem Bereich eingesetzt werden. So die Gemeinschaftsstrategie für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz (2002–2006).

18 Auf dem Europäischen Rat in Barcelona im März 2002 wurde ein Bericht der Kommission gebilligt, nach dem grundlegende Ziele die Sicherung der Zugänglichkeit, der Qualität und der langfristigen Finanzierbarkeit der Gesundheitssysteme sein sollen. Derzeit beantworten die Mitgliedstaaten einen Fragebogen, dessen Ergebnisse 2003 zu politischen Orientierungen führen werden.

19 Im Weißbuch Jugend vom November 2001 schlägt die Kommission MOK als passendes Instrument in diesem Bereich vor.

„eEurope“.²⁰ Die Kommission hat zudem Zielvereinbarungen gemäß MOK bei der Einwanderungs- und Asylpolitik,²¹ beim Tourismus²² und bei der Bildungspolitik²³ vorgeschlagen.

IV. MOK und die deutschen Länder

Die MOK trifft in den Mitgliedstaaten der EU keineswegs auf ein ungeteiltes positives Echo. In der Bundesrepublik äußerte sich vor allem der Bundesrat dann kritisch zur MOK, wenn diese im Zusammenhang mit einem Leitlinienprozess – wohlgemerkt außerhalb der Europäischen Beschäftigungspolitik – stand. Dabei wird in allen Bundesratsentschlüssen die Notwendigkeit eines Austauschs von Informationen und Erfahrungen zwischen den Mitgliedstaaten begrüßt, sofern es darum geht, Probleme von europäischer Dimension zu lösen.²⁴ Die Koordinierung im Sinne eines politischen Dialogs, der die jeweiligen nationalen Besonderheiten und Traditionen der Mitgliedstaaten zur Identifizierung von Problemlösungen berücksichtigt, bewertet der Bundesrat ausdrücklich positiv.²⁵ Kritisch äußerten sich die Länder aber immer dann, wenn der Informations- und Erfahrungsaustausch durch den Leitlinienprozess über den Kompetenzrahmen der Verträge hinausreichte. Die Länder befürchteten nämlich in diesem Fall, in ihren eigenen Kompetenzen durch Entscheidungen der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der EU empfindlich beeinträchtigt zu werden. Aus dieser Befürchtung resultiert die nicht erst im Zusammenhang mit der Anwendung der MOK seitens der deutschen Län-

der erhobene Forderung nach einer klaren Abgrenzung der Kompetenzen zwischen der EU und den Mitgliedstaaten.

So forderte der Bundesrat bereits 1995 in seiner Entschließung zur Vorbereitung der Regierungskonferenz eine klarere Kompetenzabgrenzung: „Ziel muss eine stärkere Durchsetzung der Subsidiarität als Regel für die Verteilung und für die Ausübung von Kompetenzen sein.“²⁶ In der darauf folgenden Entschließung zur Regierungskonferenz 1996 konkretisierte der Bundesrat sodann seine Forderungen dahingehend, dass die Europäische Union nur auf der Grundlage eindeutig definierter Kompetenzen, indes nicht wie bislang auf der Basis „von Zielsetzungen“ tätig werden dürfe.²⁷ Auch im Laufe der Regierungskonferenz 2000 wurde der Ruf der Länder nach einer klaren Zuständigkeitsabgrenzung wieder laut.²⁸ Das vehemente Eintreten der Länder für eine bessere Zuständigkeitsabgrenzung zwischen der europäischen und der nationalen Ebene ist Ausdruck einer grundlegenden Befürchtung der Länder, Kompetenzen einzubüßen, deren Berechtigung durch die verstärkte Anwendung der MOK untermauert wird.

Der europäische Integrationsprozess vollzog sich schon vor der Anwendung der MOK ungeachtet der Frage, ob Hoheitsrechtsübertragungen Kompetenzbereiche des Gesamtstaates oder auch solche regionaler Untergliederungen betrafen.²⁹ Die Europäische Union nahm nur Bezug auf den jeweiligen Mitgliedstaat, indes nicht auf die innerstaatliche Ordnung. Die Mitgliedstaaten wurden somit als Einheitsstaaten angesehen, deren innerstaatliche Untergliederung keine Rolle spielte.³⁰ Die Dynamik der Integration setzte sich daher schon sehr früh dem Vorwurf der „Landesblindheit“³¹ aus. Durch die Ausdehnung der MOK auf weitere Politikbereiche, für deren Regelung die EU über keine oder allenfalls sehr eingeschränkte Zuständigkeiten verfügt, wird die Integrationsdynamik zu Lasten der Länder nochmals verstärkt, und zwar ohne dass die Länder hierauf in irgendeiner Form Einfluss nehmen könnten. Denn die mittlerweile in Art. 23 GG umfassend geregelten

20 Der Aktionsplan 2005 enthält detaillierte Zielvorgaben für den Ausbau der Informationsgesellschaft.

21 Es sollen zusätzlich zu den bestehenden Kompetenzen Leitlinien durch den Rat erlassen werden, die wiederum in nationale Aktionspläne münden könnten, um die Koordinierung der einzelnen mitgliedstaatlichen Politiken auf diesem Gebiet zu verbessern.

22 Im Mai 2002 hat sich der Rat für MOK – unter Einschluss der Tourismusindustrie – in diesem Bereich ausgesprochen. Ziele sind die Entwicklung von Qualitätsstandards, Sicherung von nachhaltiger Entwicklung, bessere Nutzung neuer Technologie sowie die Erstellung verlässlicher unionsweiter Statistiken.

23 Durch indikatorengestütztes Benchmarking in den Bereichen der allgemeinen und beruflichen Bildung soll der politische Druck für eine Konvergenz der Bildungssysteme in Europa verstärkt werden.

24 Vgl. Drucksachen des Deutschen Bundesrats (BR-Drs.) 470/99 vom 26. 11. 1999; 28/00 vom 17. 3. 2000; 274/00 vom 29. 9. 2000; 434/00 vom 10. 11. 2000; 658/00 vom 1. 12. 2000; 86/01 vom 9. 3. 2001; 765/01 vom 30. 3. 2001; 600/01 vom 19. 10. 2001.

25 Vgl. BR-Drs. 600/01 vom 19. 10. 2001, S. 2.

26 BR-Drs. 169/95 vom 31. 3. 1995.

27 BR-Drs. 667/95 vom 15. 12. 1995.

28 Vgl. BR-Drs. 680/00 vom 2. 11. 2000.

29 Vgl. R. Knöll, Integrationsbedingte Rechtsprobleme der Kompetenzkompensation, Frankfurt/M.–New York 2000, S. 18 ff.

30 Vgl. M. Schweitzer, Europäische Union; Gefahr oder Chance für die Föderalismus in Deutschland, Österreich und der Schweiz, Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer (VVDStRL), (1994), S. 49 und 57.

31 K. Ipsen, Als Bundesstaat in der Gemeinschaft, in: Festschrift für Hallstein, Frankfurt/M. 1966, S. 248 und 256.

Mitwirkungsrechte der Länder in Angelegenheiten der Europäischen Union finden zumindest nach Auffassung der Bundesregierung gerade keine Anwendung auf die im Europäische Rat durch die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit der MOK getroffenen Absprachen.

V. MOK und die Zukunft der EU

Die MOK ist Ausdruck eines steigenden Bedarfs an flexiblen Gestaltungsprozeduren auf europäischer Ebene, die ein Höchstmaß an Effizienz mit größtmöglicher Schonung nationaler Handlungsautonomie verbinden wollen.³² MOK ist demnach als Mittelweg zwischen Ordnungskonzepten eines „Kerneuropas“ oder eines „Europas á la carte“ und unmittelbarer Vergemeinschaftung konzipiert. Die Aussicht auf zehn neue Mitglieder im Jahr 2004 macht es darüber hinaus noch dringlicher, nach neuen Wegen zu suchen, wie angesichts steigender Heterogenität und nationalen Einspruchsmöglichkeiten im komplexen Politikprozess der Union wirtschafts- und sozialpolitische Synergien erzeugt werden können, ohne ganze Rechts- und Verwaltungstraditionen der einzelnen Mitgliedstaaten angleichen zu müssen.³³ Mit der MOK könnten, so die Hoffnung der Befürworter, somit auch in sensiblen Politikbereichen Koordinationsgewinne erzielt werden, ohne die Souveränität der Mitgliedstaaten selbst – übermäßig – einzuschränken. Vor dem Hintergrund des bereits bestehenden „Acquis“ ermöglicht es MOK, mit neuen supranationalen Handlungs- und Abstimmungsverfahren zu experimentieren, die neben technokratischen Lösungen länderübergreifender Kooperationsprobleme sogar alternative Wege zur Legitimation von politischem Handeln auf supranationaler Ebene erschließen könnten.³⁴

Auch der gegenwärtig tagende Konvent zur Zukunft der Union will MOK in die künftige Verfassung aufnehmen. MOK wird von der Mehrheit als „gegenseitiges Feedback für die Planung, Prü-

fung, den Vergleich und die Anpassung der (Sozial-)Politik der EU-Mitgliedstaaten auf der Grundlage gemeinsamer Ziele“³⁵ begrüßt. Da die Bundesrepublik alleine die Festschreibung der MOK in der künftigen Verfassungsordnung nicht verhindern können und es letztlich aus Ländersicht immer noch besser ist, Anwendungsmöglichkeiten und Instrumente der MOK klar zu definieren, als die gegenwärtige „Grauzone“ des Einsatzes der MOK tolerieren zu müssen, scheinen die Länder von ihrer prinzipiellen Ablehnung langsam abzurücken.

Das ändert aber nichts daran, dass die MOK als „sanfte Art gemeinschaftlicher Politikgestaltung“ kurzfristig zu einer nach klassischem Verständnis demokratiethoretisch bedenklichen Ausweitung horizontaler Verflechtungsstrukturen führen wird. Wie aus der Entwicklung des deutschen Föderalismus hinlänglich bekannt, führt dies unter Legitimationsgesichtspunkten zu einer weiteren Verlagerung der Politikgestaltungskompetenz auf die Exekutive. Parlamente und regionale Gliederungen verlieren – gerade weil auf Lernprozesse außerhalb der Verträge abgestellt wird – weiter an Kontroll- und Einflussmöglichkeiten auf die Gestaltungsbedingungen europäischer Politik, die sie aber nach wie vor ausführen und im Falle der Bundesrepublik auch gegenüber ihren Bürgern verantworten müssen. Mit anderen Worten: Wer nicht unmittelbar am Ratstisch sitzt und die Gelegenheit hat, Entscheidungen dort mitzuformen, wird sich der Erosion seiner Gestaltungsmacht mittel- und langfristig kaum entziehen können. Die dahinter zum Vorschein kommende Tendenz zur Zentralisierung von EU-Politikgestaltung ist aber nicht die eines gewaltenteiligen europäischen Superstaates, sondern die der fusionierten Exekutiven, wobei der Kommission als Exekutive der Union eine besondere Rolle zufällt. Erhöhung der Transparenz, Abbau des demokratischen Defizits und Öffnung der Union für politische Deliberation werden auf diese Weise sicherlich nicht befördert. MOK ist vielmehr ein technokratisches Instrument zur gemeinsamen Produktion von Politikprogrammen und wird vornehmlich über vorzuweisende Politikergebnisse legitimiert. Da es sehr unwahrscheinlich ist, dass MOK ihre Anziehungskraft auf die Europapolitiker in nächster Zeit verlieren wird, sind nun dringend die parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten über den Einsatz dieses Instrumentes zu erhöhen.

32 Vgl. R. W. Scharpf, Notes Towards a Theory of Multi-level Governing in Europe, MPIfG Discussion Paper, Nr. 5/2000.

33 Vgl. J. Shaw, Relating Constitutionalism and Flexibility in the European Union. Constitutional Change in the EU: from Uniformity to Flexibility?, Oxford 1999.

34 Vgl. C. F. Sabel, A Quiet Revolution of Democratic Governance: Towards Democratic Experimentalism, Paper presented at the EXPO 2000, OECD Forum on the Future, Conference on 21st Century Governance, Hannover, 25–26 March 2000.

35 Vgl. Europäischer Konvent, 2002, Schlussbericht der Gruppe V „Ergänzende Kompetenzen“ für die Mitglieder des Konvents, Conv 375/02, Brüssel 2002, Seite 7.