Jenny Preunkert

Chancen für ein soziales Europa?

VS RESEARCH

Organization & Public Management

Herausgegeben von

Prof. Dr. Petra Hiller, Fachhochschule Nordhausen

Prof. Dr. Georg Krücken, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften
Speyer

Jenny Preunkert

Chancen für ein soziales Europa?

Die Offene Methode
der Koordinierung
als neue Regulierungsform

Mit einem Geleitwort von Prof. Dr. Martin Heidenreich

VS RESEARCH

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar.

Dissertation Universität Oldenburg, 2009

1. Auflage 2009

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2009

Lektorat: Dorothee Koch / Anita Wilke

VS Verlag für Sozialwissenschaften ist Teil der Fachverlagsgruppe
Springer Science+Business Media.

www.vs-verlag.de

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in Germany

ISBN 978-3-531-16879-1

Geleitwort

Die vorliegende Studie greift eine hochaktuelle Frage in der europawissenschaftlichen Debatte auf: Wie beeinflussen europäische Koordinierungsverfahren die Reformprozesse nationaler Sozialschutzsysteme? Am Beispiel dreier Länder, die bei der Reform ihrer wohlfahrtsstaatlichen Sicherungssysteme mit erheblichen Beharrungsmomenten konfrontiert sind (Deutschland, Frankreich und Italien), wird in der Arbeit diskutiert, ob ein europäisches, vor allem auf Freiwilligkeit und wechselseitigem Lernen beruhendes Koordinierungsverfahren, die Offene Methode der Koordinierung (OMK), die Nationalstaaten beim Kampf gegen soziale Ausgrenzung unterstützen kann. Die Arbeit stützt sich auf über 50 Interviews, die die Autorin von 2005-2007 in den drei genannten Ländern und auf der europäischen Ebene durchgeführt hat.

Auf *europäischer Ebene* werden die zentrale Stellung der Kommission als Katalysator des Prozesses und die nur begrenzten Lern- und Partizipationsmöglichkeiten für die Regierungen nachgewiesen. Auf nationaler Ebene zeigt die Studie, dass der Einfluss des europäischen Verfahrens nur verstanden werden kann, wenn die nationalen Rahmenbedingungen bekannt sind. Angesichts der Zersplitterung sozialpolitischer Kompetenzen in *Deutschland* kommt europäischen Zielen und Indikatoren nur eine geringe Bedeutung für nationale Reformprozesse zu – auch wenn die Wohlfahrtsverbände erheblich von den neuen Lern- und Partizipationschancen profitieren. Ganz anders ist die Situation in *Frankreich*, wo die nationalen Entscheidungsträger in der Verwaltung auch in die europäischen Koordinierungsprozesse einbezogen werden und damit die Wirksamkeit des Verfahrens institutionell sicherstellen. Paradoxerweise scheinen gerade die zentralistisch-expertokratischen Strukturen der französischen Sozialpolitik eine wichtige Voraussetzung für neue Partizipations- und Lernchancen zu sein. Der *italienische* Fall hingegen zeigt, dass ohne einen politischen Willen zur Reform, ohne einen handlungsfähigen Staat und ohne die Bereitschaft zur zentralen Moderation sozialpolitischer Reformprozesse die OMK kaum wirksam ist. Im Gegensatz zu vielen Arbeiten, die euphorisch die mit der OMK verbundenen Lern- und Partizipationsmöglichkeiten hervorheben, folgert die Verfasserin, dass die OMK/Inklusion „keinen Beitrag dazu leisten konnte, den nationalen Kampf gegen soziale Ausgrenzung umfassend und nachhaltig zu stärken und auszubauen“.

en.“ (S. 352) Vielmehr nutzen die Regierungen die europäischen Koordinierungsprozesse jeweils im Rahmen der eigenen Problemwahrnehmungen, Reformstrategien und Verwaltungs- und Entscheidungsstrukturen. Die Arbeit von Frau Dr. Preunkert leistet somit einen sowohl in theoretischer wie auch in empirischer Hinsicht überzeugenden Beitrag zur Debatte um die Wirksamkeit weicher europäischer Regulierungsinstrumente. Sie belegt auf beeindruckende Weise, dass die untersuchten Koordinierungsverfahren ihre Wirkung nur unter Berücksichtigung der nationalen Rahmenbedingungen, Strukturen und Interessen entfalten kann. Daher wünsche ich dieser Arbeit eine breite Rezeption.

Prof. Dr. Martin Heidenreich
Jean Monnet Centre for Europeanisation and
Transnational Regulations, Oldenburg

Inhaltsverzeichnis

Geleitwort.....	5
Inhaltsverzeichnis	7
Abbildungsverzeichnis	13
Abkürzungsverzeichnis	15
1 Einleitung	17
2 Debatten um die Offenen Methode der Koordinierung im Bereich soziale Eingliederung	27
2.1 Rahmenbedingungen einer europäischen Sozialpolitik	28
2.2 Die Offene Methode der Koordinierung als Regulierungsverfahren	36
2.2.1 Die organisatorischen Besonderheiten der Offenen Methode.....	37
2.2.2 Die Lernprozesse im Rahmen weicher Regulierungsverfahren	41
2.2.3 Auswirkungsmöglichkeiten der OMK-Prozesse.....	45
2.3 Schlussfolgerungen und offene Fragen.....	50
3 Die Offene Methode der Koordinierung: Die wechselseitigen Irritationen von nationalen und europäischen Feldern	53
3.1 Kennzeichen eines sozialen Feldes.....	55
3.2 Entstehung eines europäischen Raums.....	60
3.2.1 Die soziale Konstruktion eines europäischen Feldes	61
3.2.2 Die Kopplungsprozesse zwischen europäischen und nationalen Feldern	63
3.2.3 Zwischenresümee: Voraussetzungen für die Wirksamkeit europäischer Regulationsstrukturen	66
3.3 Die nationale Implementierung europäischer Impulse	67
3.3.1 Exkurs: Das Prinzip der Pfadabhängigkeit	68
3.3.2 Individuelles, organisationales und institutionelles Lernen	69
3.3.3 Der europäische Prozess als Anreiz und Ressource.....	72
3.3.4 Zwischenresümee: Mögliche Auswirkungen von europäischen Impulsen	74
3.4 Schlussfolgerungen und Hypothesen.....	75

4	Ansatz und Methoden.....	77
4.1	Methodenprobleme der OMK-Forschung.....	77
4.2	Qualitativ-komparative Fallstudien	80
4.3	Länderauswahl und zeitliche Einschränkungen	81
4.4	Instrumentenmix	85
4.5	Material in den Länderstudien	87
4.6	Schlussfolgerungen.....	89
5	Soziale Eingliederung in Europa	91
5.1	Der historische Kontext der OMK/Inklusion.....	92
5.1.1	Aktionsprogramme in den 1970er bis 1990er Jahren.....	93
5.1.2	Diskussionen auf europäischer Ebene.....	95
5.1.3	Zwischenresümee: Von der Armutsbekämpfung hin zum Kampf gegen soziale Ausgrenzung.....	98
5.2	Die Organisation des europäischen Felds	100
5.2.1	Die rechtliche Verankerung der OMK/Inklusion in den Verträgen von Amsterdam und Nizza.....	102
5.2.2	Das Zentrum der OMK/Inklusion: Der Sozialschutzausschuss ..	104
5.2.3	Begrenztes Interesse: Der Ausschuss des Aktionsprogramms....	109
5.2.4	Koordinator und Strategie: Die Kommission.....	109
5.2.5	Impulsgeber: Die Rolle der Ratspräsidentschaft.....	113
5.2.6	Hierarchische Partizipation: Einbindung von nichtstaatlichen, wissenschaftlichen Organisationen und dem Europäischen Parlament	115
5.2.7	Zwischenresümee: Interaktionsmuster.....	122
5.3	Die Instrumente der OMK/Inklusion	124
5.3.1	Vorbehalte gegen quantifizierbare Ziele: Die Erstellung gemeinsamer Ziele	125
5.3.2	Wissenschaftlich robuste Indikatoren ohne ein Ranking der Politikansätze	129
5.3.3	Abstraktes Kennenlernen ohne substanzielle Analyse: Die Peer- Review-Verfahren.....	132
5.3.4	Mehr als der kleinste Nenner, aber nur bedingt kritisch: Die Gemeinsamen Berichte	133
5.3.5	Problembezogenes Lernen und Aufbau von transnationalen nichtstaatlichen Beziehungen: Das Aktionsprogramm	137
5.3.6	Zwischenresümee: Abstrakte und konkrete Lernchancen.....	142
5.4	Die Leitbilder der OMK/Inklusion	143
5.5	Schlussfolgerungen.....	149

6	Die Offene Methode der Koordinierung in Deutschland	153
6.1	Soziale Eingliederung in Deutschland	154
6.1.1	Armut als bekämpftes Phänomen und die Aktivierung von Leistungsempfängern	155
6.1.2	Der Armuts- und Reichtumsbericht	160
6.1.3	Breite Kompetenzverteilung	162
6.1.4	Zwischenresümee: Zwischen Wandel und nicht-hinterfragten Gegebenheiten	165
6.2	Die Organisation der Offenen Methode der Koordinierung	166
6.2.1	Skeptisches Koordinationszentrum: Die Bundesregierung	167
6.2.2	Föderale Machtkämpfe: Die Einbindung der Bundesländer	172
6.2.3	Ausgeschlossen: Die Kommunen	174
6.2.4	Aktiv handelnde und beratende Organisationen: Die Zivilgesellschaft	175
6.2.5	Zwischenresümee: Die OMK/Inklusion als Nebensache	178
6.3	Die Umsetzung des europäischen Verfahrens	179
6.3.1	Unpassende Vorgaben: Die Ziele und Indikatoren der OMK/Inklusion	180
6.3.2	Die Umsetzung der Nationalen Aktionspläne als europäische Berichte	184
6.3.3	Selbstdarstellung ohne Folgen: Die Beteiligung an den Gemeinsamen Berichten mit den bewährten Praxisbeispielen und den Peer-Review-Verfahren	188
6.3.4	Punktuelleres Lernen in den staatlichen Stellen, breitere Nutzung durch die Zivilgesellschaft: Das Aktionsprogramm	191
6.3.5	Zwischenresümee: Punktuelle Impulse	197
6.4	Schlussfolgerungen	198
7	Die Offene Methode der Koordinierung in Frankreich	201
7.1	Soziale Eingliederung in Frankreich	202
7.1.1	Das Konzept der sozialen Kohäsion	203
7.1.2	Eine Politik der sozialen Kohäsion	204
7.1.3	Ausbau von staatlichen Maßnahmen	208
7.1.4	Ein neues Budgetrecht	212
7.1.5	Zentralistische Kompetenzverteilung	213
7.1.6	Zwischenresümee: Feld zur Stärkung der sozialen Kohäsion	218
7.2	Die Organisation der Offenen Methode der Koordinierung	219
7.2.1	Die Rolle der Regierung und ihrer nationalen Verwaltung	219
7.2.2	Die Informierung der übrigen Organisationen	223
7.2.3	Zwischenresümee: OMK/Inklusion als administrativer Prozess	226

7.3	Die Umsetzung des europäischen Verfahrens	227
7.3.1	Politisches Präsentieren und administratives Lernen: Die Nutzung der Ziele und Benchmarkingverfahren.....	228
7.3.2	Argumente und Lernhilfe für das neue Budgetrecht: Die Nutzung der Indikatoren	231
7.3.3	Stärkung der interministeriellen Zusammenarbeit und Erarbeitung einer gemeinsamen Strategie: Die Erstellung der Aktionspläne	233
7.3.4	Generelles Kennenlernen und Anregungen für weitere Lernprozesse: Die Teilnahme an den Peer-Reviews.....	237
7.3.5	Lernmöglichkeit für die Administration und einzelne Mitarbeiter des nichtstaatlichen Sektors: Das Aktionsprogramm	239
7.3.6	Zwischenresümee: Administrative Nutzung bei fehlendem politischen wie nichtstaatlichen Interesse	242
7.4	Schlussfolgerungen.....	244
8	Die Offene Methode der Koordinierung in Italien.....	247
8.1	Soziale Eingliederung in Italien.....	248
8.1.1	Die patriarchale Familie als Leitbild.....	249
8.1.2	Erster Wendepunkt: Das Gesetz 328/2000 im Jahr 2000.....	253
8.1.3	Der zweite Wendepunkt: Das Weißbuch im Jahr 2003	255
8.1.4	Dezentrale Kompetenzverteilung.....	258
8.1.5	Zwischenresümee: Ein fragmentiertes Feld	262
8.2	Die Organisation der Offenen Methode der Koordinierung	263
8.2.1	Schwaches Koordinationszentrum: Die Regierung.....	264
8.2.2	Die geringe Einbindung der lokalen Ebenen	267
8.2.3	Unabhängig von der Regierung: Der nichtstaatliche Sektor	269
8.2.4	Zwischenresümee: Fehlendes staatliches Interesse.....	270
8.3	Die Umsetzung des europäischen Verfahrens	271
8.3.1	Strategische, einseitige Nutzung und fehlende Akzeptanz: Die Ziele und Indikatoren der OMK/Inklusion	272
8.3.2	Fehlendes Konzept und mangelndes Interesse: Die Nutzung der Aktionspläne.....	275
8.3.3	Weder gegenseitiges Lernen noch informeller Handlungsdruck: Benchmarking auf europäischer Ebene	279
8.3.4	Nutzung des Aktionsprogramms durch den nichtstaatlichen Sektor	281
8.3.5	Zwischenresümee: Zwischen Legitimation und tatsächlichem Handeln.....	285
8.4	Schlussfolgerungen.....	286

9	Die Neuausrichtung der Offenen Methode der Koordinierung.....	289
9.1	Synchronisierung und Straffung	289
9.2	Chancen und Risiken	293
9.3	Kritische Prognose: Tendenz zur Verallgemeinerung und Ausrichtung auf wirtschaftliche Interessen.....	297
10	Fazit	299
	Literatur	311
	Rechtsakte	339

Abbildungsverzeichnis

<i>Abbildung 1:</i>	Mechanismen der Kopplung zwischen sozialen Feldern	66
<i>Abbildung 2:</i>	Ebenen, die beeinflusst werden können	71
<i>Abbildung 3:</i>	Europäische Impulse in ein nationales Feld	73
<i>Abbildung 4:</i>	Auswahl der Gesprächspartner.....	90
<i>Abbildung 5:</i>	Armutsrisiko für einzelne Bevölkerungsgruppen in Deutschland	157
<i>Abbildung 6:</i>	Formen der sozialen Hilfe nach den Hartz-IV-Reformen	159
<i>Abbildung 7:</i>	Erstellung der Nationalen Aktionspläne in Deutschland.....	185
<i>Abbildung 8:</i>	Armutsrisiko für einzelne Bevölkerungsgruppen in Frankreich.....	206
<i>Abbildung 9:</i>	Erstellung der Nationalen Aktionspläne in Frankreich	235
<i>Abbildung 10:</i>	Armutsrisiko für einzelne Bevölkerungsgruppen in Italien	251
<i>Abbildung 11:</i>	Zentrale Punkte des Weißbuches	256
<i>Abbildung 12:</i>	Erstellung der Nationalen Aktionspläne in Italien	278

Abkürzungsverzeichnis

ALG II	Arbeitslosengeld II
ARGE	Arbeitsgemeinschaften
ASMK	Arbeits- und Sozialministerkonferenz
ASS	Allocation speciale que de solidarité
AStV	Ausschuss der Ständigen Vertreter
ATD	All Together for Dignity
AWO	Arbeiterwohlfahrt
BAEI	Bureau des affaires européennes et internationales
BAGFW	Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege e.V.
BMAS	Bundesministeriums für Arbeit und Soziales
BMFSFJ	Bundesministerium Familien, Senioren, Frauen und Jugend
BMGS	Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung
BMWA	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit
CES	Conseil économique et social
CIG	Cassa Integrazione Guadagni
CILAP	Collegamento Italiano di Lotta alla Povertà
CILE	Comité interministériel de lutte contre des exclusions
CNLE	Conseil nationale des politique de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale
DGAS	Direction générale de l'action sociale
DGEFP	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DPT	Document de politique transversale
DREES	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et, des statistiques
EAPN	European Anti-Poverty Network
EBS	Europäische Beschäftigungsstrategie
EP	Europäisches Parlament
E-Referat	Europareferat
ESF	Europäischer Sozialfond
ESN	Europäischen Sozialen Netzwerk
EWSA	Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

FEANTSA	European Federation of National Organisations working with the Homeless
FORTEIL	Forum Teilhabe und soziale Integration
GD	Generaldirektion
INPS	Istituto Nazionale della Previdenza Sociale
KOM	Europäische Kommission
LOLF	Loi Organique Relative aux Lois de Finances
NAK	Nationalen Armutskonferenz
NAP/Inklusion	Nationale Aktionspläne Soziale Eingliederung
NAPsens	Nationale Sensibilisierungsmaßnahmen zum Thema ‚Soziale Integration‘
NGO	Nichtregierungsorganisation
OMK	Offene Methode der Koordinierung
OMK/Inklusion	Offene Methode der Koordinierung Soziale Eingliederung
PROGRESS	Gemeinschaftsprogramms für Beschäftigung und soziale Solidarität
RAT	Rat der Europäischen Union
RETIS	European Transregional Network for Social Inclusion
RMI	Revenu Minimum d’Inseration
RUI	Reddito di Ultima Istanza
SGAE	Secrétariat général des affaires européennes
SPC	Ausschuss für Sozialschutz oder Sozialschutzkomitee
UNEDIC	Union national pour l’emploi dans l’industrie et le commerce – Arbeitslosenversicherungsverwaltung
UNIOPSS	Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux