



universität
wien

Diplomarbeit

Titel der Diplomarbeit

Der Prozess der Offenen Methode der Koordinierung im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung am Beispiel der Durchführung in Österreich

Verfasserin

Brita Eipeldauer

angestrebter akademischer Grad

Magistra der Philosophie

Wien, im April 2011

Studienkennzahl: A300

Studienrichtung lt. Studienblatt: Politikwissenschaft

Betreuer: Univ. Doz. Dr. Gernot Stimmer

Danksagung

Ich möchte mich an dieser Stelle bei all jenen bedanken, die mich im Laufe meines Studiums an der Universität Wien und während der Erstellung dieser Diplomarbeit unterstützt haben. Besonderer Dank gilt meiner verständnisvollen Mutter und meinem Vater, sowie meinen beiden Geschwistern, die mir alle in den vergangenen Jahren stets zur Seite gestanden sind.

Für die tatkräftige Unterstützung im Zuge des Abschlusses dieser Arbeit, möchte ich mich bei allen Korrekturlesern und besonders bei Werner bedanken.

Ein letzter Dank gebührt meinem Betreuer Univ. Doz. Dr. Stimmer für seine inhaltliche Hilfe, aber auch für seinen persönlichen Einsatz in den letzten Wochen der Erstellung dieser Arbeit.

Persönliche Erklärung

Ich erkläre, dass ich die vorliegende Arbeit selbständig und nur unter Verwendung der angegebenen Literatur und Hilfsmittel angefertigt habe.

Brita Eipeldauer

Inhalt

1	Einleitung	5
1.1	Forschungsinteresse	5
1.2	Forschungsfragen	9
1.3	Forschungsansatz	9
1.4	Hypothese	11
1.5	Das Beispiel der allgemeinen und beruflichen Bildung in Österreich ..	11
2	Die offene Methode der Koordinierung (OMK)	12
2.1	Entstehung und Wandel der OMK von Maastricht bis heute	12
2.2	Die Lissabon-Strategie 2000	15
2.3	Die Lissabon-Strategie 2005	18
2.4	Österreich und die Lissabon-Strategien	21
2.4.1	Phase 1 - Experimente	21
2.4.2	Phase 2 - Streamlining	22
2.4.3	Phase 3- Maturity	23
2.5	Die OMK in Abgrenzung zur Gemeinschaftsmethode	24
2.6	Rechtliche Grundlagen	26
2.7	Akteure und Strukturen	27
2.8	Instrumente	30
3	Theoretische Betrachtung	31
3.1	Integrationstheorie	31
3.1.1	(Liberaler) Intergouvernementalismus	32
3.1.2	(Neo-) Funktionalismus	34
3.1.3	Neofunktionalismus vs liberaler Intergouvernementalismus ?	37
3.2	Neue Ansätze und Theorienvielfalt	41
3.2.1	Multilevel-Governance	41
3.2.2	Lerntheorie und Konstruktivismus	42
3.2.3	Rational Choice und Loosely Coupled Arenas	43
3.3	Die OMK in der theoretischen Betrachtung	46
3.3.1	Policy-Netzwerke und Netzwerktheorie	49
3.3.2	Deliberativer Supranationalismus	50
3.3.2.1	Demokratischer Experimentalismus	54
3.3.3	Legitimitäts- und Demokratieansprüche an die OMK	59
3.4	Zwischenergebnis	64

4	Die OMK im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung	67
4.1	Die Entwicklung der europäischen Bildungspolitik bis 2000	67
4.2	Die Europäischen Institutionen in der OMK „Allgemeine und beruflichen Bildung“	70
4.2.1	Das Gravier Urteil	72
4.2.2	Der Bologna Prozess	73
4.3	Allgemeine und berufliche Bildung ab dem Lissabon-Vertrag 2000: „Arbeitsprogramm zur allgemeinen und beruflichen Bildung 2010“	75
4.4	Arbeitsprogramm zur allgemeinen und beruflichen Bildung 2020	79
4.4.1	Programme der Allgemeinen und Beruflichen Bildung.....	83
4.5	„Allgemeine und berufliche Bildung“ und die OMK	86
4.6	Zwischenergebnis.....	89
5	Die Umsetzung der OMK „Allgemeine und berufliche Bildung“ in Österreich 2000-2010.....	91
5.1	Politische Kultur Österreichs	92
5.2	Das Österreichische Bildungssystem	95
5.2.1	Schulwesen.....	96
5.3	Die integrierten Lissabon-Leitlinien 23 und 24 in den Österreichischen Reformprogrammen '05-'07 und '08-'09	103
5.4	Die österreichischen Zwischenberichte zur Umsetzung der OMK „allgemeine und berufliche Bildung“	106
5.4.1	Sektorspezifische Aktionen in den Zwischenberichten zur Umsetzung.....	107
5.4.2	Zwischenbericht zur Umsetzung 2005	109
5.4.3	Zwischenberichte zur Umsetzung 2007	111
5.4.4	Zwischenbericht zur Umsetzung 2009	113
5.4.5	Die Umsetzungsberichte und die 3 Phasen nach Tholoniati.....	114
5.4.6	Die Umsetzungsberichte im theoretischen Kontext.....	117
5.5	Zwischenergebnis.....	122
6	Conclusio.....	123
7	Literaturverzeichnis	129
8	Abbildungsverzeichnis.....	137
9	Abkürzungsverzeichnis.....	138

1 Einleitung

1.1 Forschungsinteresse

Die vergangenen beiden Jahrzehnte der Geschichte der europäischen Integration waren vor allem von drei Kernfragen und Kritikpunkten geprägt. Allen voran der Diskurs rund um den demokratischen Anspruch den die EU (oder ehemals EG) zu erfüllen hat oder eben nicht zu erfüllen hat, einhergehend mit der Frage nach einer ausreichenden Legitimation für supranationales Handeln und der Rechtmäßigkeit des starken Einflusses des EuGH. Weiters warf man, und wirft man der EU weiterhin, mangelnde Effektivität vor, was mit einer generellen Skepsis gegenüber ihrer Handlungen einhergeht. Die letzte und prominenteste Frage ist die Frage danach, wie eine Institution wie die Europäische Union langfristig bestehen und für alle gültiges Recht erlassen kann, ohne eine Bevölkerung hinter sich zu haben, welche sich mit den Zielen der EU identifizieren kann und diese auch verteidigt. Kurz: Ohne, dass es zum Entstehen der viel diskutierten „europäischen Identität“ gekommen ist. Vor dem Hintergrund dieser Diskurse, sowie wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Problemen ist 2000, im Zuge des Vertrages von Lissabon, die Offene Methode der Koordinierung entstanden. Wohl nicht dezidiert als Reaktion auf die institutionellen, prozessualen und gesellschaftlichen Probleme der EU, aber möglicherweise als Reaktion auf eine Anhäufung von verschiedensten Problemen, welche zu gravierenden Handlungsschwierigkeiten auf europäischer Ebene führten.

Mein Interesse an der Offenen Methode der Koordinierung gründet sich auf der scheinbaren Janusköpfigkeit die die OMK in all ihren Einzelheiten zeichnet. Auf der einen Seite war sie zum Zeitpunkt ihrer Einführung kein völlig neues Instrument, sondern eher eine Sammlung und Institutionalisierung von Instrumenten und Methoden, welche schon lange in Verwendung waren. Auf der anderen Seite war aber neu, dass man politisch so viele Erwartungen in ein

Konzept steckte, dessen wichtigsten Merkmale Offenheit, Unverbindlichkeit und Flexibilität sind, und, dass man das Risiko eingeht, die Ziele die mit der OMK erreicht werden sollte auch noch Medienwirksam in einem großen Vertrag in Szene zu setzten. Hinzu kommt eine weitere Zweischneidigkeit der Methode. Einerseits wird sie zur Lösung von Problemen der europäischen Integration in Bereichen eingesetzt, die zwar nicht vergemeinschaftlicht sind, deren Behandlung jedoch für die Lösung der Handlungsschwierigkeiten in supranationalen Bereichen notwendig ist. Auf der anderen Seite verfügt die OMK ausschließlich über intergouvernementale Instrumente und, vor dem Hintergrund einer sowohl horizontalen als auch vertikalen Diversität innerhalb der EU, eine fragliche Problemlösungskapazität. Weiters stellt sie, in ihrer ursprünglich angedachten Form eine Hinwendung zu einer intensiveren Einbeziehung von Nicht-Regierungsakteuren und der Zivilgesellschaft dar und sollte die Bottom-Up-Perspektive der EU stärken, während die Zugänglichkeit zu den Geschehnissen nicht besonders gefördert wurde und es in der Revision der Lissabon-Strategie zu einer Einschränkung der damit in Verbindung stehenden Instrumente kam. Was ist die OMK nun? Kann sie als ein geplanter Spill-Back im neofunktionalistischen Sinn gesehen werden, bei dem ein temporärer Rückschritt in Kauf genommen wird um einen langfristigen Spill-Over zu erwirken? Oder ist sie ein Zeichen des Scheiterns der europäischen Integration in schwierigen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Zeiten und eine Rückkehr zu intergouvernementalen Instrumenten und Verhandlungen?

Die offene Methode der Koordinierung muss immer in Abgrenzung zur Gemeinschaftsmethode genannt werden. D.h. es handelt sich um eine rechtlich nicht bindende, also rechtlich nicht sanktionierbare Methode, welche in ihrer Durchführung auf rein intergouvernementaler Ebene stattfindet. Damit gehört sie zu den sogenannten „Neuen Methoden des europäischen Regierens“. Sie ist ein Teil der Lissabon-Strategie, welche zum Ziel hat, die EU „bis 2010 zum wettbewerbsfähigsten, dynamischsten und wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen - einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen“ (Schlussfolgerung des Vorsitzes von Lissabon: Pkt.5). Der Begriff der OMK wurde namentlich erstmals in der

Schlussfolgerung des Regierungsgipfels von Lissabon 2000 genannt, während man das Prinzip der „Koordinierung“ bereits im Vertrag von Amsterdam nachlesen kann (Vertrag von Amsterdam: u.a. S.13,17,18,). Im Punkt 7 der Schlussfolgerung des Gipfels von Lissabon wurde festgehalten, dass diese Strategie „mittels der Verbesserung der bestehenden Prozesse erreicht werden [soll], wobei eine neue, offene Methode der Koordinierung auf allen Ebenen, gekoppelt an eine stärkere Leitungs- und Koordinierungsfunktion des europäischen Rates, eingeführt wird, die eine kohärentere strategische Leitung und eine effektive Überwachung der Fortschritte gewährleisten soll.“ Der Rat schreibt sich hier also selbst Kompetenzen zu, indem er sich zum Leiter und Koordinator ernannt. (Mandl, 2003: S.8) Die Gebiete der Anwendung sollten natürlich Bereiche sein, in denen die Gemeinschaftsmethode nicht angewendet werden kann, bzw. die EU keine rechtsetzenden Befugnisse, sondern allenfalls eine unterstützende Funktion innehat.

Vor dem Hintergrund der entscheidenden Wichtigkeit der Gebiete in denen die OMK seit 2000 angewandt wird und der Revision der Lissabon Agenda im Jahre 2005, bei der es zu einer Vereinfachung des Prozesses, aber auch zu einer Einschränkung der (vor allem der bottom-up) Instrumente kam, haben sich Bedingungen ergeben, welche eine eventuelle Vergemeinschaftlichung der betroffenen Bereiche begünstigen. (Tholoni, 2010: 106) Es stellt sich also die Frage, wo diese Handlungen hinführen und welchen Effekt sie auf das Verhältnis zwischen den Nationalstaaten und der Gemeinschaft haben und ob der oft genannte Vorwurf, dass durch new government schlichtweg neue Gebiete auf die Vergemeinschaftlichung vorbereitet werden, tatsächlich standhält.

Ich gehe davon aus, dass die Offene Methode der Koordinierung eine Methode des „new governance“ ist, welche entwickelt wurde um in einer, die europäische Integration betreffenden, kritischen Situation Abhilfe zu schaffen. Hier bediene ich mich des neofunktionalistischen Arguments des Spill-Overs, da es vor der Einführung der OMK zu Problemen in Bereichen gekommen ist, in denen die EU keine, oder nur sehr eingeschränkte Kompetenzen hatte, welche aber durch das Handeln in Kernbereichen der Europäischen Gemeinschaftspolitik ausgelöst wurden. In vielen Fällen in denen ein Policy-Gebiet erstmals der

Gemeinschaftsmethode unterworfen wurde, kam es zuvor zu einer Koordinierung. Diese hatten damals zwar noch keine eigenen Instrumente, aber, wie z.B. der Versuch der Schaffung einer engen politischen Zusammenarbeit, ähnliche Voraussetzungen, wie in den Gebieten in denen die OMK heute angewandt wird. Man war sich klar darüber, dass eine weitere Integration in den Kernbereichen nur möglich war, wenn auch neue Bereiche behandelt würden. Ich glaube jedoch nicht, dass es sich bei den Lissabon Agenden (I+II) ausschließlich um eine solche Strategie handelt, sondern, dass die Umstände der 1990er Jahre und der Zeit nach der Jahrtausendwende, also steigende Kritik an dem europäischen Demokratie- und Legitimitätsdefizit, sinkende Beschäftigungszahlen, eine alternde Bevölkerung, Globalisierung, sinkende Wahlbeteiligung, anhaltende EU-Skepsis und vieles mehr, neue Probleme mit sich gebracht haben, welche eine neue Art und Weise des Umgangs mit ihnen verlangt haben. Wenn eine stetige und intensive Interaktion auf einem bestimmten Gebiet zu Vergemeinschaftlichungstendenzen führt, dann wird dies zu klären und zu bewerten sein. Ich gehe allerdings durchaus davon aus, dass das Entstehen von neuen Regierungsmethoden, wie der Offenen Methode der Koordinierung, in einem engen Zusammenhang mit Schwächen der traditionellen Vorgehensweise steht. Zumindest insoweit, dass die Gemeinschaftsmethode den subnationalen Bereich vernachlässigt und damit auch darin fehlschlägt, so etwas wie eine gemeinsame europäische Identität oder zumindest die notwendige Unterstützung durch die europäische Bevölkerung zu kreieren, oder vielmehr ein Bewusstsein für die Gründe und Ziele des Handelns der Akteure und Institutionen auf europäischer Ebene zu schaffen. Ob die OMK alleine, die als Lösungsvorschlag für dieses Problem gesehen werden kann, diesen Umstand ausgleichen kann ist zwar fraglich, aber sie beschreibt den Anfang eines Umdenkens in Richtung new governance. Das Problem, das sich jedoch stellt, ist, dass die Ziele und Inhalte einer neuen Methode und eines neuen Politikbereiches immer nur so erfolgreich sein können wie ihre effektive Umsetzung. Wird eine Methode, in diesem Fall die OMK, nicht ausreichend und konsequent umgesetzt, oder gar nach wenigen Jahren ihrer Existenz einem großen Teil ihrer Instrumente beraubt, so kann sich die Wirkung dieser nur sehr schwer zeigen.

1.2 Forschungsfragen

Beinhaltet die OMK Tendenzen zur Vergemeinschaftlichung eines dem Subsidiaritätsprinzip unterworfenen Bereichs oder stellt sie eine Rückentwicklung in Richtung intergouvernementalen Handelns dar? (F1)

Ist es zu einem gegenseitigen horizontalen und vertikalen, alle Ebenen betreffenden, Informationsaustausch im Zuge der OMK im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung gekommen? (F2)

Auf welchen Wegen findet die OMK im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung in Österreich ihre Umsetzung(F3a), und inwiefern entspricht diese Anwendung und ihre Ergebnisse den ursprünglichen und geplanten Zielen und Methoden der OMK in diesem Bereich? (F3b)

Gab es, in Bezug auf Österreich, im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung eine Übertragung von nationalstaatlicher Souveränität auf die EU Ebene oder den Gewinn an prozessualer Effektivität ohne Verlust von Souveränität? (F4)

1.3 Forschungsansatz

Diese Arbeit hat zum Ziel einen theoretischen Ansatz zu entwickeln, welcher, im Gegensatz zu einem großen Teil der bisherigen Literatur, nicht ausschließlich die Natur der offenen Methode der Koordinierung in ihrer Form zur Zeit des Lissabon-Vertrages 2000 versucht zu erklären. In diesem Fall soll auch die Entwicklung und Veränderung der Methode im Zuge der ersten zehn Jahre ihrer Anwendung theoretisiert werden, also ein Konzept entworfen werden, welches sich zur vergleichenden Betrachtung verschiedener OMKs eignet und eine theoriebasierte Prognose für diese Bereiche in Bezug auf ihre Entwicklung in Richtung Vergemeinschaftlichung oder verbleiben im intergouvernementalen Bereich ermöglicht. Es handelt sich hier also um die Betrachtung der OMK unter einem rein hermeneutischen Gesichtspunkt, wodurch ein klareres Bild dieser neuen Methode des europäischen Regierens gezeichnet werden soll.

Zu diesem Zweck soll in einem ersten Schritt eine ausreichende Theoretisierung, in Bezug auf die vorhandenen Ansätze rund um die OMK stattfinden. Da es das Ziel ist einen Ansatz zu entwerfen, welcher zum Diskurs um die vorhandenen oder nicht vorhandenen Vergemeinschaftlichungstendenzen der OMK beitragen soll, muss als Grundlage eine Betrachtung der Integrationstheorien und deren Erklärungen zur OMK erfolgen. Ein Rückblick auf die realen Entwicklungen der OMK und eine Beschreibung ihres Wesens und ihrer Geschichte, begleitet von einer Kategorisierung der OMK als neue Regierungsmethode der europäischen Union, soll die dazu notwendigen Voraussetzungen schaffen.

Anschließend werden neuere Theorieansätze besprochen und auf ihre Tauglichkeit in Bezug auf die Erklärung der OMK geprüft. Die Erkenntnisse aus den ersten beiden Schritten, sollen dann zur Entwicklung eines theoretischen Profils der OMK des vergangenen Jahrzehnts verwendet werden, welches sich, auf Basis des Neofunktionalismus, aus einer Kombination von netzwerktheoretischen und deliberativen Ansätzen, sowie einer zeitlichen Einteilung und Einordnung der Methode nach Tholoniati (2010) zusammensetzen soll.

Der entwickelte Ansatz wird anschließend am Beispiel der „OMK allgemeine und berufliche Bildung“ im Allgemeinen und in Bezug auf Österreich geprüft. Dazu wird eine Einteilung in die zeitlichen Phasen nach Tholoniati vorgenommen, welche die angenommenen Entwicklungen untermauern sollen. Anschließend sollen Kriterien entwickelt werden, welche eine Kategorisierung der beschriebenen OMK, als eine dem erarbeiteten theoretischen Ansatz entsprechende, ermöglichen soll. Die gewonnenen Erkenntnisse sollen schließlich die Beantwortung meiner oben gestellten Forschungsfragen erlauben und Auskunft darüber geben, ob sich der entwickelte Ansatz auch zur Anwendung auf andere OMKs eignet.

1.4 Hypothese

Ich gehe davon aus, dass die Offene Methode der Koordinierung, in ihrer ursprünglich angedachten Form des Jahres 2000, keine prinzipiellen Tendenzen zur Vergemeinschaftlichung der Gebiete in der sie angewandt wurde in sich trug und, dass sie in der damaligen Form Chancen zur Verbesserung der Legitimität der EU, der Aufmerksamkeit der europäischen Öffentlichkeit für die betroffenen Themen und einer ausreichenden Abdeckung der außerhalb der Gemeinschaft liegenden Bereiche inne hatte. Ich denke aber, dass die Veränderungen der OMK nach 2005 zu einer Reduktion der Instrumente führten und damit die Offenheit der Methode einschränkten und, dass dies durchaus Bedingungen schaffen kann, unter denen es zu einer schrittweisen Vergemeinschaftlichung von (zumindest einzelnen) Bereichen in denen die OMK angewandt wird kommen könnte.

1.5 Das Beispiel der allgemeinen und beruflichen Bildung in Österreich

Im Bereich der theoretischen Analyse der österreichischen Berichterstattung möchte ich mich auf die Bereiche der Vorschulstufe, der Primarstufe und den Sekundarstufen I+II beschränken, da die Gesamtbetrachtung (und damit die Einschließung der Hochschul- und Erwachsenenbildung) den Rahmen dieser Diplomarbeit sprengen würde. Ich entscheide mich hier für die Betrachtung der Schulbildung, da dieser Bereich bisher weniger Aufmerksamkeit erhalten hat und sich die Strukturen und Zuständigkeiten, also die Aufteilung der Akteure auf mehrere Ebenen, zur Anwendung des Ansatzes besser eignen.

2 Die offene Methode der Koordinierung (OMK)

2.1 Entstehung und Wandel der OMK von Maastricht bis heute

Die Offene Methode der Koordinierung geht auf Ereignisse der 1990er Jahre zurück. Während die wirtschaftliche Integration in den 90er Jahren immer schneller voranschritt, kamen im Zuge der Ratifizierung des Vertrages von Maastricht Probleme zum Vorschein, welche durch diese verursacht wurden. Es war zu Folgen in Bereichen gekommen, in denen die Europäische Union (damals europäische Gemeinschaft) auf Grund von mangelnden Kompetenzen nur sehr begrenzten Einfluss hatte. Der hohe wirtschaftliche Integrationsgrad hatte zur Folge, dass die Nationalstaaten z.B. im Sozialbereich oder im Bereich der Beschäftigungspolitik in ihrer Handlungsfähigkeit stark eingeschränkt waren. Dies äußerte sich in steigender Arbeitslosigkeit, alternder Bevölkerung und Problemen, die mit der Globalisierung einhergingen. Man hatte die Arbeitsmarktpolitik lange vernachlässigt und ihre Bedeutung für die allgemeine wirtschaftliche Stabilität der EU ignoriert. Es mussten also Mechanismen eingeführt werden, welche das Subsidiaritätsprinzip nicht verletzten, aber trotzdem für einen Ausgleich in den betroffenen Bereichen sorgten. (Geotschy, 2005, 67).

Den ersten Schritt in die Richtung einer gemeinsamen Beschäftigungspolitik stellt der Gipfel von Kopenhagen 1993 dar. Hier wurde die Kommission beauftragt, ein White Paper zu einer Strategie für höheres Wachstum, größere Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung zu entwerfen, welches später als das „Delor’s White Book“ bekannt wurde. Es folgte der Europäische Rat von Essen 1994, bei dem die Regierungsspitzen sich auf ein Programm zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit einigten. Allerdings waren die hier beschlossenen Punkte (z.B. Wechsel von passiver zu aktiver Beschäftigungspolitik und Investition in „human capital“) rechtlich nicht bindend. Man konnte die Mitgliedsstaaten also nur dazu anhalten, die beschlossenen Punkte in die nationale Politik zu integrieren und darüber zu berichten. Die Kommission und verschiedene

Ministerräte wurden zum Monitoring beauftragt und sollten jährlich dem Europäischen Rat Bericht erstatten. Parallel dazu kam es im Vertrag von Maastricht zur Verabschiedung der Konvergenz-Kriterien für die Währungsunion. Die Kontrolle war insofern in Form von soft law geplant, dass das Verstoßen gegen sie keine rechtlichen Konsequenzen nach sich zog. Dies gab dem Prozess eine starke politische Note. Die beiden beschriebenen Entwicklungen ergeben zusammen den Grundstein für das Entstehen der OMK. (Schäfer, 2004: 8f)

Vor dem Hintergrund einer günstigen politischen Lage, nämlich einem europaweiten Linksruck, kam es in den Nationalstaaten 1997 zur Verabschiedung des Vertrages von Amsterdam, in welchem die European Employment Strategy (EES) schließlich institutionalisiert wurde. Für die Nationalstaaten hatte es verschiedenste Vorteile, einer solchen Koordinierung zuzustimmen. Es konnte (1) ein race to the bottom verhindert, (2) ein größerer Schutz vor exogenen Einflüssen geschaffen und (3) eine Zusammenführung von Ressourcen auf europäischer Ebene erreicht werden. Außerdem stand man nicht nur vor dem Problem einer immer tiefer gehenden vertikalen Integration, sondern im Zuge der Osterweiterung auch vor einer schwer zu bewältigenden horizontalen Erweiterung. (Goetschy, 2005: 66f) Neue Koordinationsmechanismen waren also nicht nur erwünscht, sondern notwendig. All dies mündete schließlich in Verabschiedung der Lisabonagenda 2000, welche eine Art „Meta-OMK“ formulierte die sich durch 5 Charakteristika auszeichnet. (Tholoni, 2010: 94f):

1. Ein konkretes Komitee, welches die Mitgliedstaaten repräsentiert, bei dem die Kommission entweder den Vorsitz hat oder eine wichtige Rolle spielt und an dem das Europäische Parlament häufig teilnehmen darf.
2. Der Europäische Rat oder die Kommission stellen einen gemeinsamen Standpunkt bzw. eine Zielsetzung auf, welche an einen konkreten Zeitplan gebunden ist.
3. Die generellen Ziele werden in nationale Strategien und Pläne umgesetzt.

4. Es werden Indikatoren und Benchmarks zum Vergleich festgesetzt und durch die Erstellung von best practice überprüft.

5. Monitoring und Auswertung der Ergebnisse sollen zu peer pressure und mutual learning führen.

Während die OMK ursprünglich für den Bereich der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik eingeführt wurde, kam es im Laufe der Jahre zu einer rasanten Ausweitung der Politikbereiche. Im Bereich der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik kam es, wie gesagt zum Abschluss von konkreten Verträgen (Broad Economic Policy Guidelines [BEPG] und European Employment Strategy [EES]). Alle weiteren Bereiche wurden ausschließlich im Lissabon-Vertrag, als Bereiche in denen eine Koordinierung stattfinden soll, festgehalten. Zu diesen gehören: Die Modernisierung sozialer Sicherungssysteme, die Bekämpfung sozialer Ausgrenzung, Gesundheitspolitik und die Reform der Rentensysteme. Eingeführt wurde außerdem eine Koordinierung durch die OMK in den Bereichen Forschung/Entwicklung, Bildung, den Ausbau der Informationsgesellschaft, Umwelt-, Einwanderungs- und Unternehmenspolitik (Schlussfolgerung des Vorsitzes von Lissabon, 000). Der Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung gehört heute zu den Flaggschiffen der OMK.

2005 fand eine Revision der Lissabon Agenda statt, welche, wie weiter unten beschrieben, eine Vereinfachung der Prozesse der OMK zum Zweck hatte. Dies gelang auch zu einem großen Teil. Allerdings hatte es auch zur Folge, dass man sich zu einem gewissen Grad von dem ursprünglichen multilateralen Gedanken der OMK entfernte und sich eher auf das bilaterale Verhältnis zwischen Kommission und Mitgliedsstaat konzentrierte. Dies verbesserte zwar auf der einen Seite die Transparenz und machte den Prozess übersichtlicher, aber es gingen ganze Sets an Instrumenten verloren und die Einbindung von Interessensvertretern wurde erschwert. (Tholoniati, 2010: 109)

Man kann die Entwicklung der offenen Methode der Koordinierung in 3 Stufen einteilen:

1. Die *Experimentelle Phase* bis 2003, in der die Kommission und die Mitgliedstaaten gemeinsame Standpunkte und neue Umsetzungs-instrumentarien zu verschiedenen Policy-Feldern erstellten. In dieser Phase

gab es keinen einheitlichen Plan, wo und wie die OMK umgesetzt werden sollte. Die meisten Prozesse hatten ihren Anfang in informellen Übereinkommen in Form von Kontakten zwischen Mitgliedsstaaten, General-Direktoraten, NGOs und/oder privaten Akteuren. In der 1. Phase wurden neue Instrumente etabliert und länder-, sowie sektorspezifisches Wissen aggregiert. Eine große Anzahl an Akteuren wurden eingebunden und neue Koalitionen zwischen den Teilnehmenden gegründet.

2. Die *Streamlining Phase* von 2003-2005: Neue Faktoren wie Kosteneffektivität und politische Relevanz von Themen wurden mit einbezogen und politisch wie wirtschaftlich hinterfragt. Bei den meisten OMKs zeigten sich bereits Durchführungsschwierigkeiten auf Grund der Empfindlichkeit der Themen und der starken Konzentration auf administratorische Faktoren, statt auf die Einbeziehung von möglichst vielen nationalen und subnationalen Akteuren öffentlicher und privater Art. Durch die Vielfältigkeit der OMK fehlten außerdem politische Fixpunkte und klare Ziele. Dies alles erzeugte schließlich den Druck, den Prozess zu vereinfachen und klare Prioritäten zu setzen.

3. Die *Maturity Phase* ab 2006: Die Prozesse, die die Streamlining Phase überstanden haben, haben seither eine relative Stabilität und sind in die Lissabon II Agenda integriert.

(Tholoniati, 2010: 96ff)

2.2 Die Lissabon-Strategie 2000

Der bei der Sondertagung des Europäischen Rates am 23. und 24. März 2000 beschlossene Vertrag von Lissabon hatte weitreichende Folgen für die Wirtschaftspolitik der Europäischen Union. Vor dem Hintergrund neuer Herausforderungen, die die globalisierte Welt mit sich gebracht hatte, wurde im Lissabon-Vertrag versucht, anhand von gemeinsamen Zielen eine gemeinsame Strategie zu entwickeln um die EU *„bis 2010 zum wettbewerbsfähigsten, dynamischsten und wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen - einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit*

mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen“ (Schlussfolgerung des Vorsitzes von Lissabon, 2000: Pkt.5). Dabei stand im Zentrum, die EU zu einer wissensbasierten Gesellschaft zu machen, das europäische Gesellschaftsmodell zu modernisieren und anhaltend gute wirtschaftliche Perspektiven und Wachstumsaussichten zu schaffen. (Schlussfolgerung des Vorsitzes von Lissabon, 2000: Pkt.5) Dies erforderte klar formulierte Ziele, die für alle Mitgliedstaaten gelten und eine einheitliche Methode um diese Ziele umzusetzen.

Die Methode dazu stellte die OMK dar. Diese sollte die notwendige Koordination gewährleisten, während der Europäische Rat hier die Leitungsfunktion übernehmen sollte. Sie stellte keine neue Methode dar, sondern eine Weiterentwicklung der den Prozessen von Luxemburg (Beschäftigungspolitik), Cardiff (Umweltschutz) und Köln (Wirtschaftspolitik) bereits angewandten Methoden. Dabei wurde folgendes betont: *„Im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip wird nach einem völlig dezentralen Ansatz vorgegangen werden, so daß die Union, die Mitgliedstaaten, die regionalen und lokalen Ebenen sowie die Sozialpartner und die Bürgergesellschaft im Rahmen unterschiedlicher Formen von Partnerschaften aktiv mitwirken.“* (Schlussfolgerung des Rates von Lissabon, 2000: Pkt. 38)

Die Methode lief durch ihre Offenheit und Flexibilität zwar Gefahr instabil, und zumindest kurzfristig, ineffektiv zu sein, aber genau diese Eigenschaften machten es für jede Art von Akteur auf allen Ebenen leicht und interessant, sich in einem bestimmten Bereich zu engagieren.

Die konkreten Ziele, die zur Verwirklichung der Lissabon Agenda führen sollten, waren: Die Beschäftigungsquote bis 2010 möglichst nahe an 70% zu bringen (damals durchschnittlichen 61%) und die der Frauen auf 60% zu erhöhen. Dabei waren es die Mitgliedsstaaten, die ihre eigene Lage prüfen und anhand der Ergebnisse nationale Ziele formulieren sollten. (Lopez/Meneghini/Richter, 2006: 2) Prinzipiell wurde angestrebt bis 2010 ein durchschnittliches Wirtschaftswachstum von 3% zu erreichen. (Weidenfeld/Wessels, 2006: 386)

Die folgenden Leitlinien (Schlussfolgerung des Vorsitzes von Lissabon, 2000) sollten dazu beitragen das übergeordnete Ziel zu erreichen. Die Umsetzung

diese Leitlinien zeigte sich jedoch als schwierig, da, wie von Tholniet in Form der 2. Phase der OMK formuliert, in manchen Bereichen die Empfindlichkeit der angesprochenen Themen, unklare Kompetenzverteilung und Unsicherheit um die Einbeziehung von neuen Akteuren den Prozess blockierten:

- Eine Informationsgesellschaft für alle.
- Schaffung eines europäischen Raums der Forschung und Innovation.
- Schaffung eines günstigen Umfelds für die Gründung und Entwicklung innovativer Unternehmen, insbesondere von KMU.
- Wirtschaftsreformen für einen vollendeten und einwandfrei funktionierenden Binnenmarkt.
- Effiziente und integrierte Finanzmärkte.
- Koordinierung der makroökonomischen Politik: Haushaltskonsolidierung, Qualität und Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen.
- Bildung und Ausbildung für das Leben und Arbeiten in der Wissensgesellschaft.
- Mehr und bessere Arbeitsplätze für Europa: Entwicklung einer aktiven Beschäftigungspolitik.
- Modernisierung des sozialen Schutzes.
- Förderung der sozialen Integration.

Rückblickend gesehen ist die Lissabon Agenda 2000 einiger Kritik ausgesetzt. Man kann sie eher als eine große Ansammlung von Initiativen über ein weites Feld an Policy-Bereichen bezeichnen, als eine tatsächliche Strategie. Die Revision des Prozesses im Jahre 2004 stellte den Versuch dar, ihn neu zu Ordnen und die Kontrolle über die parallellaufenden Prozesse wiederzuerlangen, hatte aber auch zur Folge, dass man sich stärker auf bilaterale Kommunikation zwischen EU und Nationalstaat und weniger auf den multilateralen Austausch zwischen den Nationalstaaten und dem Austausch zwischen den verschiedenen Ebenen verließ. (Tholniet, 2010: 105ff) Ein weiteres, von Tholniet (2010: 111) formuliertes, Spannungsfeld stellt dar, dass auf der einen Seite eine Vielzahl von neuen Aktionen steht, welche auf lange Sicht zu unklaren Prioritäten seitens der EU und zu stark fragmentierter Berichterstattung führen können. Auf der anderen Seite, dass die hohe

institutionelle Vorhersehbarkeit, die mit der Vereinfachung der OMK nach 2005 einherging, zu Routinen führt, die es auf nationaler Ebene nur sehr wenigen gestattet an dem komplexen Prozess teilzunehmen und die die öffentliche Aufmerksamkeit für den betroffenen Bereichen massiv einschränkt.

2.3 Die Lissabon-Strategie 2005

Nach der offensichtlichen Verfehlung der gesetzten Ziele kam es 2005 zu einer Revision der Lissabon-Strategie und einer Erneuerung dieser. Wobei betont wurde, dass es sich hierbei um keine Neuformulierung der Strategie handelte, sondern, dass eine neue Gewichtung der Schwerpunkte zur langfristigen Umsetzung der Ziele vorgenommen wurde. In der Mitteilung der KO „Zusammenarbeit für Wachstum und Arbeitsplätze. Ein Neubeginn für die Strategie von Lissabon“ wird festgehalten, dass (1) eine Konzentration auf das Wesentliche stattfinden müsse, also grundlegende Aktionen ausgebaut und neue nur bei unbedingtem Bedarf eingeführt werden sollten, (2) mehr Kräfte mobilisiert werden müssen, die den Wandel unterstützen, also dass teilhabende Akteure ihre Versprechen halten und neue Akteure mit einbezogen werden müssen und (3) die gesamte Lissabon-Strategie vereinfacht und gestrafft werden müsse. Letzteres bedeutet eine Vereinfachung der Berichterstattung und Reduzierung der jährlichen Berichte auf einen pro Jahr und Land und einen auf EU-Ebene je Aktionsprogramm. (Mitteilung der Kommission, KOM(2005)24:2f)

Es kam zur Etablierung eines stabilen Policy-Zyklus über jedes Jahr und zur Einteilung der Planung in Dreijahresperioden. Wobei im Jahr 1 Programme erstellt wurden, im Jahr 2 das Stock-Taking stattfindet und im Jahr 3 neue Prioritäten gesetzt und die nächste Periode geplant wird.

Um diese Vereinfachung zu erreichen, kam es zur Erstellung von sogenannten integrierten Leitlinien, diese sollten einheitliche Berichterstattung gewährleisten und damit eine Vergleichbarkeit zwischen den MST ermöglichen.

Wie in Abb.1 ersichtlich sind die 24 Leitlinien in makroökonomischer Politik für Wachstum und Beschäftigung und mikroökonomische Reformen zur Stärkung des Wachstumspotentials in Europa eingeteilt. Zu den makroökonomischen Leitlinien wurden außerdem konkrete Benchmarks veröffentlicht. Diese verlangen, dass jedem Arbeitslosen innerhalb eines kurzen Zeitraumes der Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt ermöglicht werden muss, dass 25% der Langzeitarbeitslosen aktive Weiterbildungsmaßnahmen zu gute kommen sollen, Arbeitssuchende uneingeschränkten Zugang zu den angebotenen Stellen haben sollen, das durchschnittliche Alter der aus der Erwerbstätigkeit ausscheidenden um 5 Jahre angehoben wird, dass 90% der 3-6 Jährigen und 33% der unter 3 Jährigen einen Betreuungsplatz bekommen, die Schulabbrecherquote auf unter 10% gesenkt wird, dass 85% der 22 Jährigen die Sekundarstufe II abgeschlossen haben und, dass mindesten 12,5 % der Erwachsenen am lebenslangen Lernen teilnehmen. (Europäische Kommission, KOM(2005)24:38)

„Diese Leitlinien gelten für alle Mitgliedstaaten und die Gemeinschaft. Sie sollen zur Kohärenz der Reformmaßnahmen beitragen, die Teil der von den Mitgliedstaaten aufgestellten nationalen Reformprogramme sind, und sie werden ergänzt durch das „Lissabon-Programm 2005-2008 der Gemeinschaft“, das alle auf Gemeinschaftsebene durchzuführenden Aktionen für Wachstum und Beschäftigung abdeckt. Bei der Durchführung aller relevanten Aspekte dieser Leitlinien ist das Gender-Mainstreaming in allen Bereichen der Politik zu berücksichtigen.“ (Lopez/Meneghini/Richter, 2006: 2)

Makroökonomische Leitlinien

- (1) Sicherung wirtschaftlicher Stabilität im Hinblick auf nachhaltiges Wachstum.
- (2) Gewährleistung von wirtschaftlicher und finanzieller Nachhaltigkeit als Grundlage für mehr Arbeitsplätze.
- (3) Förderung einer effizienten, auf Wachstum und Beschäftigung ausgerichteten Ressourcenallokation.
- (4) Gewährleistung eines Beitrags der Lohnentwicklung zur makroökonomischen Stabilität und zum Wachstum.
- (5) Förderung größerer Kohärenz zwischen makroökonomischer Politik, Strukturpolitik und Beschäftigungspolitik.
- (6) Verbesserung von Dynamik und Funktionieren der WWU.

Mikroökonomische Leitlinien

- (7) Verstärkte und effizientere Investitionen in FuE, insbesondere im Privatsektor.

- (8) Förderung aller Formen der Innovation.
- (9) Förderung der Verbreitung und effizienten Nutzung der IKT und Aufbau einer Informationsgesellschaft, an der alle teilhaben.
- (10) Stärkung der Wettbewerbsvorteile der industriellen Basis Europas.
- (11) Förderung einer nachhaltigen Ressourcennutzung und Stärkung der Synergien zwischen Umweltschutz und Wachstum.
- (12) Ausbau und Vertiefung des Binnenmarktes.
- (13) Offene und wettbewerbsorientierte Gestaltung der Märkte innerhalb und außerhalb Europas und Nutzung der Vorteile der Globalisierung.
- (14) Wettbewerbsfreundlichere Gestaltung des Unternehmensumfelds und Förderung von Privatinitiativen durch Verbesserung des Regelwerks.
- (15) Förderung der unternehmerischen Kultur und KMU-freundlichere Gestaltung des Wirtschaftsumfelds.
- (16) Ausbau, Verbesserung und Vernetzung der europäischen Infrastrukturen sowie Vollendung der prioritären grenzüberschreitenden Projekte.
- Beschäftigungspolitische Leitlinien**
- (17) Die Beschäftigungspolitik auf Vollbeschäftigung, Steigerung der Arbeitsplatzqualität und Arbeitsproduktivität und Stärkung des sozialen und territorialen Zusammenhalts ausrichten.
- (18) Einen lebenszyklusorientierten Ansatz in der Beschäftigungspolitik fördern.
- (19) Integrative Arbeitsmärkte schaffen, Arbeit attraktiver und für Arbeitsuchende – auch für benachteiligte Menschen – und Nichterwerbstätige lohnend machen.
- (20) Den Arbeitsmarkterfordernissen besser gerecht werden.
- (21) Unter gebührender Berücksichtigung der Rolle der Sozialpartner Flexibilität und Beschäftigungssicherheit in ein ausgewogenes Verhältnis bringen und die Segmentierung der Arbeitsmärkte verringern.
- (22) Die Entwicklung der Arbeitskosten und die Tarifverhandlungssysteme beschäftigungsfreundlicher gestalten.
- (23) Die Investitionen in Humankapital steigern und optimieren.
- (24) Die Aus- und Weiterbildungssysteme auf neue Qualifikationsanforderungen ausrichten.

Abb. 1: Integrierte Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung (2005-2008), Europäische Kommission, KOM(2005)24.

Bemerkenswert ist, dass zwar eine bessere Einbindung von einer größeren Zahl an Akteuren verlangt wurde, dass aber, abgesehen von den jährlichen Berichterstattungszyklen keinerlei Instrumente geschaffen wurden, um eine bessere Koordination zu ermöglichen. Die vor der Revision eingesetzte „High Level Group“ ging in ihrem Bericht sogar so weit, die Einsetzung nationaler Lissabon-Koordinatoren zu verlangen. (Tholoniati, 2010: 106)

2.4 Österreich und die Lissabon-Strategien

Zur Betrachtung der Rolle und des Fortschrittes Österreichs in den einzelnen Phasen der Weiterentwicklung des Lissabon-Prozesses von 2003 bis heute, sollen im Folgenden verschiedene Berichte betrachtet werden, welche zeitlich im Zusammenhang mit den oben beschriebenen Phasen stehen. Diese sollen den Progress der Österreichischen Projekte in den drei oben genannten Phasen zeigen, bzw. kritisch darstellen. Dazu sollen als Ausgangspunkt die grundlegenden Ziele Österreichs in Bezug auf den Lissabon-Prozess geklärt werden, sowie anschließend das erste (2005-2008) und das zweite (2008-2010) nationale Reformprogramm Österreichs herangezogen werden.

2.4.1 Phase 1 - Experimente

Nachdem Österreich sich im März 2000 zu den Zielen des Vertrages von Lissabon bekannt hatte, begann ein größtenteils informeller Arbeitsprozess, dessen Ergebnisse sich, den Feststellungen der experimentellen Phase (Phase 1) entsprechend, im ersten österreichischen Reformprogramm aus dem Jahr 2005 manifestierten. Ausgehend von den oben beschriebenen, im Vertrag von Lissabon formulierten gemeinsamen Zielen und Standpunkten, entwickelte sich die Lissabon-Strategie weiter. Der Streamlining-Phase (Phase 2) entsprechend zeigt sich schließlich eine Klärung und Präzisierung des Erreichten und Vorgenommenen.

Bis ins Jahr 2005 wurden in Österreich zahlreiche Projekte im Sinne des Lissabon-Vertrages in Leben gerufen. Das Reformprogramm führt hierzu 12 Bereiche an, in welchen eine neue Strategie die Erreichung der Lissabon-Ziele, also die langfristige Steigerung des Wachstums und der Beschäftigung, herbeiführen soll.¹ Die Erarbeitung der Ziele des ersten Reformprogrammes fand unter der Mitwirkung von Sozialpartnern, der Opposition, den Ländern, Vertretern der Wissenschaft und der Unternehmer Österreichs statt. Der erste Teil des Programmes vervollständigt das Bild eines Rückblickes auf die

¹ Diese sind: Nachhaltigkeit, Beschäftigung, Standort, Bildung, Forschung&Entwicklung, Innovation, Infrastruktur, soziale Sicherheit, öffentliche Finanzen, Frauen, Umwelt und Jugend&Familie.

experimentelle Phase der offenen Methode der Koordinierung damit, dass ein umfassender Vergleich Österreichs mit den anderen EU- Mitgliedsstaaten in den für die Lissabon-Strategie relevanten Bereichen stattfindet. Außerdem werden die Ausgaben Österreichs für die verschiedensten zahlreichen Projekte, an denen in den genannten Bereichen gearbeitet wurde, sowie deren Fortschritte, dokumentiert. Damit beschreibt die Einleitung des Programmes die Phase 1: Neue Instrumente wurden etabliert, sowie länder- und sektorspezifisches Wissen aggregiert. Weiters spiegelt die Umsetzung zahlreicher wirtschaftspolitischer Reformen, welche für die Umsetzung der Lissabon-Strategie die Voraussetzung darstellen, wider, dass es in den Jahren 2000-2003 weniger zu sektorspezifischem Handeln gekommen ist, sondern eher zu dessen Vorbereitung. (Erstes nationales Reformprogramm Teil I)

2.4.2 Phase 2 - Streamlining

Im ersten österreichischen Reformprogramm, welches Reformen für den Zeitraum 2005-2008 betrifft und damit auf die Informationen und Erfahrungen der vorgehenden Jahre zurückgreift, kommt es zu einer Formulierung von drei Hauptzielen. Diese beschreiben eine Konkretisierung von einer allgemeinen Sicherung des Wohlstandes und der Erhöhung von Wachstum und Beschäftigung bishin zu einer detaillierten Sammlung von Zielen und Instrumenten ihrer konkreten Durchsetzung. Die Ziele sind: (1) Ein ausgeglichenes Budget über den Konjunkturzyklus, (2) die Senkung der Steuer- und Abgabenquote auf 40% des BIP bis 2010 und (3) die Erhöhung des Wachstumspotenzials durch verstärkte Zukunftsinvestitionen (in Forschung, Bildung und Infrastruktur). Während weiterhin von der Schaffung von geeigneten Rahmenbedingungen für die Umsetzung der Ziele von 2000 die Rede ist, wird mit dem folgenden Satz, der Streamlining-Phase entsprechend, über die Entwicklung der letzten Jahre Bilanz gezogen: *„Die Anhebung des Wachstumspfad eines Volkswirtschaft ist eine anspruchsvolle und komplexe Aufgabe. Schnelle Erfolgsrezepte gibt es nicht. Nur eine langfristig konzipierte und konsequent verfolgte Strategie kann das Wachstum dauerhaft verändern. Darüber hinaus gilt es zu bedenken, dass Reformmaßnahmen umso erfolgreicher sind, wenn sie in einem Umfeld ähnlich dynamischer Länder*

stattfinden. Seitens der Instrumente kommt es zur Formulierung von sieben strategischen Schwerpunkten“ (Erstes nationales Reformprogramm Teil I: 7).

Eine weitere Konkretisierung wird durch die Verringerung der Bereiche, in denen intensiv gearbeitet werden soll, vorgenommen. Die ursprünglichen 12 Bereiche werden umformuliert und auf Kernbereiche reduziert: Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen, Arbeitsmarkt und Beschäftigungspolitik, Forschung, Entwicklung und Innovation, Infrastruktur (inkl. Breitband), Standortsicherung und Mittelstandsoffensive, Bildung und Weiterbildung, Umwelttechnologien und effizientes Ressourcenmanagement. Es wird betont, dass es im Zuge der neuen Ziele zu einer stärkeren Vernetzung der makro-, mikro- und beschäftigungspolitischen sowie der allgemeinen Leitlinien kommen muss, um Effizienz zu garantieren und Wechselwirkungen zu erkennen. Außerdem soll auf Besonderheiten der einzelnen österreichischen Länder, den Unterschied zwischen ländlichen und städtischen Gebieten und die Besonderheit von Grenzgebieten eingegangen werden. Schließlich wird eine regelmäßige Evaluierung der Ergebnisse der Reformen sowie ein Vergleich mit den anderen EU- Mitgliedstaaten angekündigt. Unerwähnt bleiben Akteure aus dem nichtöffentlichen Sektor. (Erstes nationales Reformprogramm, Teil I)

Die gesetzten Maßnahmen entsprechen der sogenannten Streamlining-Phase der Jahre 2003-2005 und zeigen eine klare Übersetzung der neuen Erkenntnisse und Maßnahmen auf europäischer Ebene auf die nationale österreichische Ebene.

2.4.3 Phase 3- Maturity

Der dritten Phase der Entwicklung des Lissabon-Prozesses wird im zweiten österreichischen Reformprogramm 2008-2010 Rechnung getragen. Die sieben Kernbereiche, welche als entscheidend für die Durchführung der Ziele gesehen werden, bleiben hier unverändert. Auffallend ist jedoch, dass im gesamten Bericht sehr viel stärker als zuvor auf die Rolle des Lissabon-Prozesses und der europäischen Union Bezug genommen wird. Passend zu den Entwicklungen in Lissabon II, welche zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Reformprogrammes

bereits drei Jahre in Kraft getreten waren, zeigen sich Anpassungen, welche im vorhergehenden Programm nicht zu finden waren:

1. Erst wird explizit auf Anregungen seitens des Europäischen Rates eingegangen. Die angesetzten Ziele werden nicht mehr als aus der österreichischen Situation heraus entwickelt betrachtet, sondern klar auf die Entwicklungen auf europäischer Ebene bezogen. Außerdem werden die nationalen Aktionspläne und Reformprogramme als eine zyklische Verpflichtung gegenüber dem Rat beschrieben, was für eine Standardisierung und Stabilisierung des Prozesses spricht, wie sie in der Phase 3 beschrieben wird.

2. Nach der Vereinfachung des Prozesses von 2005 kam es 2008 zu einem erneuten Umdenken, was sich in der Gewichtung des Themas „Stakeholders“ im Reformprogramm widerspiegelt. Die Reform brachte eine Verkleinerung des Kreises der inkludierten Akteure mit sich. 2008 forderte die Kommission von den Mitgliedsstaaten eine stärkere Einbeziehung von anderen Stakeholdern. Im Programm 2008-2010 werden folgende Akteure erwähnt, die fortan stärker einbezogen werden sollten: NGO's (v.a. Dachverbände aus dem ökologischen und sozialen Bereich), Sozialpartner und Bundesländer.

Wie in der Maturity-Phase beschrieben, werden im Zuge des Reformprogrammes die Ziele zu den übriggeblieben Bereichen konkretisiert und es kommt zu einer Kontinuität in den Arbeitsabläufen dieser Bereiche.

2.5 Die OMK in Abgrenzung zur Gemeinschaftsmethode

„Unlike the CCM [Classic Community Method²] which is designed to produce law at the Union level, the OMC aims to coordinate actions of the several Member States in a given policy domain and to create conditions for mutual learning that hopefully will induce some degree of voluntary policy convergence“ (Scott/Trubek, 2002, 4).

² Anmerkung des Autors

De Burca entwarf 2003 eine in 6 Punkte eingeteilte Differenzierung zwischen der traditionellen Gemeinschaftsmethode und der OMK in der damaligen Form. Während sie sich noch vor allem auf die European Employment Strategy (EES) bezieht, lässt sich heute sagen, dass diese Aufteilung auch für andere Bereiche der OMK als gültig angesehen werden kann. Im Gegensatz zur Gemeinschaftsmethode legt die OMK (1) keine starke Gewichtung auf Kompetenzfragen und Barrieren. Sie wurde eben dort etabliert, wo entweder gar keine oder schwache Kompetenzen vorhanden waren, oder dort, wo eine Harmonisierung der Politik in Verträgen explizit ausgeschlossen wurde. Einen weiteren Unterschied stellt (2) dar, dass kein Wert auf eine klare Trennung der Rolle und Aufgabe von EU und Mitgliedsstaaten gelegt wird. Das heißt, dass alle Ebenen auf ähnliche Weise mit den gleichen Problemen innerhalb eines Themas beschäftigt sind. Außerdem wird (3) wenig auf die traditionelle Politikfeldaufteilung geachtet. Es wird Wert darauf gelegt, dass zwischen den einzelnen OMKs Interaktion und Austausch stattfindet. Dies führt auch dazu, dass es zu einem Überblick über die Ergebnisse aller OMKs gemeinsam kommt, welche auch für das generelle Vorgehen der EU in Augenschein genommen werden können. (4) Die OMK erkennt im Gegensatz zur Gemeinschaftsmethode keinen Grundrechts- oder Menschenrechtskatalog aktiv an, welcher als Mindestmaß einer negativen Einschränkung der Handlungen innerhalb der OMK dienen könnte. Die OMK bezieht (5) eine größere Gruppe an Akteuren ein, da sie sich nicht nur an offizielle, repräsentative Akteure richtet, sondern auch an lokale und regionale Akteure, welche in der Gemeinschaftsmethode eine sehr geringe Rolle spielen. Schließlich bildet die OMK (6) eine Methode, welche sich schlecht an den traditionellen Linien des Intergouvernementalismus oder Supranationalismus anordnen lässt. (De Burca, 2003, 15f)

Generell lässt sich zu einer klaren Abgrenzung sagen, dass die OMK eine Methode des Soft Law ist und hier im speziellen eine „Neue Form des Europäischen Regierens“. (Scott/Trubek, 2002,15) Diese zeichnet sich durch *flexibility* und *revisability*, *experimentation* und *knowledge creation*,

deliberation, diversity und decentralisation, multi-level integration, participation und power-sharing aus.³

Im Zusammenhang mit diesen „neuen“ und „weichen“ Eigenschaften der Methode kam es in der Vergangenheit zu verschiedenen skeptischen Ansichten gegenüber der OMK. Häufig wird die Vermutung laut, dass es zu einer Konkurrenz zwischen hard law und soft law kommen könnte. Diese Sorge bezieht sich einerseits auf die regulativen Bereiche, in denen die OMK angewandt wird und, auf der anderen Seite, auf ein Übergreifen der OMK in Bereiche der Gemeinschaftsmethode. Bei ersterem könnte es zu einer Art regulativem Wettbewerb zwischen den Methoden kommen, bei dem man ja nach Thema und Problem einfach die geeignetere Methode wählt. Eine weitere Kritik stellt natürlich dar, dass sich die OMK durch ihre Unverbindlichkeit und Offenheit als ineffizient herausstellen könnte, und dass die Mitgliedsstaaten Politiken in ihrem Rahmen nicht anpassen. Im Gegensatz dazu findet man häufig die Befürchtung, dass die OMK, sollte sie ein dominantes Instrument werden, eventuell auch das Institutionelle Dreieck zwischen Europäische Parlament (EP), Kommission (KO) und Rat und damit die Gemeinschaftsmethode gefährden könnte, indem sie sich auf zwischenstaatliche Kooperation verlässt und dem Rat mehr Kompetenzen zuspricht. (Goetschy, 2005, 75f)

2.6 Rechtliche Grundlagen

Generell lässt sich über den rechtlichen Status der Outcomes der OMK folgendes sagen: *„An die Stelle rechtlicher Verbindlichkeit und Sanktionierbarkeit legislativen und administrativen Handelns tritt im Prozess der Koordinierung ein Verfahren der multilateralen Supervision, in welchem anhand der vom Europäischen Rat, dem Rat und der Kommission festzulegenden Leitlinien oder Indikatoren („benchmarks“) eine wechselseitige, systematische Überprüfung („multilateral surveillance“) und Bewertung der Leistungen der*

³ Genaue Beschreibung von New Governance siehe: 3.1.2.

einzelnen Regierungen im Rat („peer review“) erfolgt.(Joerges/Neyer, 2008: 223)

Die rechtlichen Grundlagen für die Einführung der OMK und für den Rat in Koordinationsfunktion finden sich im Kapitel 137 EGV: *„...kann der Rat [...]unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten Maßnahmen annehmen, die dazu bestimmt sind, die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsstaaten durch Initiativen zu fördern, die die Verbesserung des Wissensstandes, die Entwicklung des Austausches von Informationen und bewährten Verfahren, die Förderung innovativer Ansätze und die Bewertung von Erfahrungen zum Ziel haben“.*

Im 2001 herausgegebenen Weißbuch „Europäisches Regieren“ werden von der Kommission Bedingungen angeführt, unter welchen die OMK angewendet werden soll. Zu diesen gehören unter anderem, dass die OMK immer zur Erfüllung bestimmter in einem Vertrag angestrebter Ziele verwendet werden soll, es Verfahren zur regelmäßigen Berichterstattung an das EP geben muss, die Kommission eng in den Prozess eingebunden sein und eine koordinierende Rolle einnehmen soll, sowie gewonnene Daten uneingeschränkt für die Kommission zugänglich sein sollen, um notwendige Maßnahmen durchführen zu können. (Weißbuch 2001: 29) Diese Mitteilung entspricht dem Ansatz von Munkholm und Olsen, welche feststellen: *„...the Commission plays a decisive role as the agenda-setter and organiser [within the OMC]“* (Munkholm/Olsen, 2009: 38).

2.7 Akteure und Strukturen

Im Prozess der OMK sollen die Union, die Mitgliedsstaaten, die regionalen und lokalen Ebenen sowie Sozialpartner und die Bürgergesellschaft durch verschiedenste Partnerschaften die Möglichkeit haben mitzuwirken. Das Ziel der OMK ist also, Koordination der nationalen Politiken der Mitgliedsstaaten zu erwirken. (Weidenfeld/Wessels, 2006: 294f)

In welchen Feldern eine solche Angleichung stattfindet, bestimmt der Rat in seinen unterschiedlichen Zusammensetzungen durch einen Anstoß in Form

einer Formulierung gemeinsamer Ziele und mitgliedersstaatlicher Umsetzungsprogramme. Der Europäische Rat fungiert im Zuge des Lissabon-Prozesses als politischer Steuermann und gibt ihm so auch politische Legitimität. Er achtet außerdem darauf, dass es zu keinen thematischen Überlappungen in den verschiedenen Ratszusammensetzungen kommt. Er erstellt einen Bericht, der dem Rat zur Frühjahrssitzung zur Verfügung steht (Tholoniati, 2010: 106)

Der Rat spielt in seinen einzelnen Zusammensetzungen die wichtigste Rolle. Er erlässt im Zuge der Frühjahrssitzung in den einzelnen Gebieten zentrale Aufforderungen und Empfehlungen, welche er mit Hilfe von Berichten der Kommission und des Europäischen Rates erarbeitet.

Generell kam es mit der Erneuerung der Lissabon-Strategie 2005 zum Wechsel von multilateralem Handeln und einer generellen Offenheit, zu einem bilateralen Handlungsmuster zwischen dem jeweiligen Nationalstaat und der Europäischen Ebene. Hier spielt die Kommission als Koordinator eine wichtige Rolle. Sie konnte ihre Position 2005 weiter stärken. Betrachtet man die Kommission im Lichte des Spillover-Prinzips, muss man ohnehin davon ausgehen, dass diese eine wichtige Rolle im Prozess der OMK spielt. Der Anstoß, eine Harmonisierung in Bereichen herbeizuführen, in denen auf Grund von gemeinschaftsrechtlichen Entscheidungen bereits eine Angleichung stattgefunden hat, liegt stark im Interesse der Kommission und macht sie damit zu einem wichtigen Akteur, worauf sie selbst im „Weißbuch Europäisches Regieren 2001“(45) hinweist. Allerdings wird dort auch betont, dass die Anwendung der OMK sich nicht auf Bereiche ausbreiten soll, in denen die Interaktion im Zuge der Gemeinschaftsmethode möglich ist.

Das EP ist wenig in den Prozess einbezogen. Ob seiner Situation meldet sich das EP allerdings laufend kritisch zu Wort. Die Ziele und Ideen des Lissabon-Prozesses stellen hier nicht das Objekt der Kritik dar, sondern die Offene Methode der Koordinierung an sich. Dies schließt das Parlament aus dem Prozess aus, damit ist der Wunsch des Parlamentes nach der Entwicklung einer Art Gemeinschaftsmethode für die vom Lissabon-Prozess betroffenen Gebiete nachvollziehbar. Die wichtigste Aktion des Parlaments stellt hier die

„EntschlieÙung zur Halbzeitüberprüfung der Lissabon-Strategie“ dar, in der sich das Parlament für eine Revision ausspricht und die „EntschlieÙung zur Vorbereitung des Europäischen Rates - Lissabon-Strategie“, in der es eine Analyse der nationalen Aktionspläne und eine Auseinandersetzung mit den demographischen Problemen Europas fordert. Weiters stellt sich der Bericht einer gemeinsamen Konferenz des EP und der nationalen Parlamente aus dem Jahr 2006 als wichtig dar, in dem der Rolle der nationalen Parlamente eine hohe Wichtigkeit im Zuge des Prozesses zugeteilt wurde, und dass der soziale Zusammenhalt und die Wettbewerbsfähigkeit im Sinne des Flexicurity-Konzeptes für die Erreichung der Lissabon-Ziele unerlässlich seien. (Lopez/Meneghini/Richter, 2006: 5)

Der EuGH hat ebenfalls keine Kompetenzen, da es sich hier um Soft Law handelt, dessen Durchführungszwang auf politischem Druck zwischen den Mitgliedsstaaten beruht. Das hat natürlich zur Folge, dass der OMK ein gewisses Demokratiedefizit nachgesagt wird. (Mandl, 2003: 19) Die Rolle des EuGH im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung gestaltet sich komplizierter und soll im Kapitel 4 näher betrachtet werden.

Weiters in den Prozess eingebunden sind verschiedene Ausschüsse, welche direkt an den Ministerrat berichten: Beschäftigungsausschuss (EMCO), wirtschaftspolitischer Ausschuss (EPC), Wirtschafts- und Finanzausschuss (EFC), Ausschuss für Sozialschutz (SPC). (Mandl, 2003: 22)

Die Akteure auf lokaler und regionaler Ebene stellen einen weiteren wichtigen Faktor in der OMK dar. Es steht allen Teilnehmenden frei, Stellungnahmen abzugeben und sich damit in den Prozess einzubringen. Ein Problem der OMK stellt die Tatsache dar, dass die Einbindung von nicht staatlichen Akteuren auch von der politischen Tradition der einzelnen Mitgliedsstaaten sowie vom Einfluss der einzelnen Experten, welche auf EU Ebene neue Ziele eruieren, abhängt. (Munkholm/Olsen, 2009: 44) Dies macht die Koordination der Meinungen und Akteure natürlich schwierig und nicht zuletzt intransparent. Der Stellenwert der Einbindung von regionalen und lokalen Akteuren in den Politikbildungsprozess wurde auch im Weißbuch „Europäisches Regieren 2001“ hervorgehoben.

2.8 Instrumente

Es stehen laut Artikel 37 der Schlussfolgerung des Vorsitzes des Rates von Lissabon folgende Instrumente zur Umsetzung der Ziele zu Verfügung, welche keine neuen Methoden darstellen, sondern, wie bereits oben dargestellt, verbesserte, bereits vor 2000 vorhandene Mittel sind. Wobei diese nicht als ein standardisiertes Verfahren betrachtet werden sollen, sondern auch unabhängig voneinander eingesetzt werden können:

- Die Festlegung von Leitlinien, samt Zeitplan zur Verwirklichung von kurz-, mittel- und langfristigen Zielen.
- Festlegung qualitativer und quantitativer Indikatoren und Benchmarks, zum Mittel des Vergleiches zwischen den Staaten.
- Die Umsetzung der Leitlinien in nationale und regionale Politik durch NAPs (nationale Aktionspläne), Mikro-Ziele,
- Regelmäßige Überwachung der Umsetzung der gesetzten Ziele sowie Überwachung und gegenseitige Überprüfung.
- Allgemeine und individuelle Empfehlungen.

Das grundsätzliche Ziel der OMK soll es sein, einen Prozess des gegenseitigen Lernens zwischen den teilnehmenden Staaten anzuregen und damit eine Harmonisierung zu erreichen, in dem *„die öffentliche Wahrnehmung dieser Politikkoordination und der Vergleich der bewährten Praktiken („best practice“) den notwendigen Erfolgs- und Leistungsdruck für eine Anpassung und Änderung der nationalen Politiken auf mitgliedsstaatlicher Ebene auslösen [sollen]“* (Jörges, 2008: 223)

3 Theoretische Betrachtung

3.1 Integrationstheorie

Im folgenden Abschnitt soll zunächst eine Einordnung von neuen Regierungsmethoden und in der Folge der OMK in die Integrationstheorie stattfinden. Natürlich steht auch hier die Frage im Mittelpunkt, als was „Integration“ definiert werden kann, wo diese hinführen soll, ob sie überhaupt wünschenswert ist und in wie weit die OMK für ihren Zweck hilfreich oder hindernd ist. Betrachtet man die Integrationsgeschichte, so stellen sich unterschiedliche Fragen, welche man im Zuge einer Abhandlung zu einer Regierungsmethode der europäischen Union nicht unbeantwortet lassen kann. Wie funktioniert europäisches Regieren, welchem Ziel und welchen Mechanismen folgt es? Leiden die europäische Union und ihre Regierungsmethoden unter einem Legitimitätsmangel oder einem Demokratiedefizit? Und schließlich, welches Ziel verfolgt die EU, und mündet das europäische Regieren in so etwas wie Europäisierung der nationalstaatlichen Politik und / oder Vertiefung der Integration?

Auf die Frage, welche langfristigen Möglichkeiten und Effekt die OMK bietet, bekommt man natürlich, je nach Theorierichtung, eine unterschiedliche Antwort. Daher sollen im folgenden Abschnitt zuerst die wichtigsten Theorien zur europäischen Integration betrachtet werden, anschließend werden diese in Bezug auf ihre Anwendung auf die OMK geprüft und mögliche Schlussfolgerungen getätigt werden.

Die Integrationstheorie beschäftigt sich seit den Anfängen der europäischen Einigung mit der Übertragung von Kompetenzen von nationaler Ebene auf europäische Ebene, also mit „explanations for the phenomenon of delegation of national sovereignty to supranational institutions.“ (Benz, 2008, 15) Diese Auseinandersetzung hat in der Vergangenheit eine große Menge an unterschiedlichen Ansätzen zu diesem Thema hervorgebracht. Allen voran der (liberale) Intergouvernementalismus und der sogenannte (Neo-)

Funktionalismus, welche beide spezifisch in Bezug auf die europäische Integration entwickelt wurden. Diese beiden Ansätze sollen hier als erstes besprochen werden. Jedoch soll bereits im Vorhinein darauf hingewiesen werden, dass eine klare Einteilung der offenen Methode der Koordinierung oder gar der gesamten Integration der EU in eine der beiden Theorien nicht der Komplexität des Themas gerecht würde. Allerdings zeigen die beiden Ansätze klar den Diskurs rund um die Integrationstheorie, und wie sehr die unterschiedlichen Meinungen und Erklärungen, auch rund um die OMK, divergieren.

3.1.1 (Liberaler) Intergouvernementalismus

Der Intergouvernementalismus geht auf die Theorien der internationalen Beziehungen zurück. In der Nachkriegszeit dominierte der Wunsch nach einem rational und unabhängig agierenden Staat, welcher seine Interessen nach außen einheitlich zu vertreten und zu verteidigen fähig ist. Der klassische Intergouvernementalismus geht somit davon aus, dass „Staaten die zentralen Akteure in der internationalen Politik sind und in einem prinzipiell anarchischen Umfeld agieren, welches durch die Abwesenheit einer zentralen Autorität, [...], gekennzeichnet ist.“ (Pollak/Slominski, 2006, 59) Es sind also allein die Mitgliedstaaten, die Entscheidungen treffen. Jede Art von Integration findet nur zur Stärkung der eigenen Position im Gefüge der Staaten statt, auch um sich z.B. gemeinsam besser gegen äußere Bedrohungen zu schützen. Andrew Moravcsik (1993) stellt den wichtigsten Vertreter einer Weiterentwicklung des Intergouvernementalismus dar, nämlich den liberalen Intergouvernementalismus, welcher sich an einem rational-choice Ansatz orientiert und den Politikprozess in zwei Phasen einteilt: die Formulierung von Präferenzen im innerstaatlichen Gefüge und die Umsetzung dieser im Zuge zwischenstaatlicher Kooperation. D.h., dass im liberalen Intergouvernementalismus die Mechanismen im Inneren des Staates, also die Formulierung der staatlichen Interessen auf Basis der Gesellschaft, die Wahrscheinlichkeit einer zwischenstaatlichen Kooperation bestimmen. In der zweiten Phase kommt es zu Verhandlungen zwischen den Staaten, welche jeweils auf das beste Ergebnis für das eigene Land konzentriert sind. Im Zuge dieser Verhandlungen kommt es aber nicht

ausschließlich zu klaren Übereinkommen, sondern auch zu Paketlösungen und zum Austausch von Informationen über die Verhandlungsgegner. Ist diese Art der Kooperation institutionalisiert, wie z.B. im Falle der EU, so entstehen nur sehr geringe Transaktionskosten für die einzelnen Staaten. Damit stellt eine Integration in die Institution die günstigste Art der Kooperation für die Staaten dar und entspricht dem Streben, zu seinem eigenen Vorteil zu handeln. (Pollach, 2005, 43f) Die Institutionalisierung der Kooperation ist aber nur ein Rahmenwerk für die Verhandlungen zwischen den Staaten. Die Interessen, die ein Staat aus der ersten Phase in die zweite Phase mitbringt, ändern sich während der Verhandlungen nicht. (Ritterberger/Schimmelfenning, 2009: 27)

Ritterberger und Schimmelfenning tätigen folgende Grundannahme in Bezug auf den liberalen Intergouvernementalismus:

„Staaten sind die relevanten Akteure, die den Prozess der politischen Intergration auf Basis exogener, vorrangig materieller Präferenzen zweckrational initiieren, steuern und kontrollieren. Ausmaß, Form und Inhalt politischer Integration werden zwischenstaatlich ausgehandelt und entsprechen der Präferenz- und Machtkonstellationen der beteiligten Regierungen.“ (2009: 30)

Kritik ist am (liberalen) Intergouvernementalismus vor allem deshalb zu üben, weil er den Staat als Akteur stark in den Mittelpunkt stellt, während supranationale Institutionen hier ausschließlich zur Kontrolle der Verhandlungsergebnisse dienen und ihnen selbst keine Verhandlungsmacht zugeschrieben wird. Das führt dazu, dass der (liberale) Intergouvernementalismus Rechtsetzungsmechanismen der täglichen Politik auf Gemeinschaftsebene nicht erklären kann. (Pollak/ Slominski, 2006, 62) Außerdem versagt er bei der Erklärung des hohen Integrationsniveaus in bestimmten Bereichen (Währungsunion, Rechtsintegration, europäischer Parlamentarismus,...). Dies ist als Autonomieverlust der einzelnen Staaten zu zählen, welchen die Staaten in der Theorie des liberalen Intergouvernementalismus allerdings zu vermeiden versuchen. (Ritterberger/Schimmelfenning, 2009: 27)

3.1.2 (Neo-) Funktionalismus

Der Funktionalismus ist heute Teil der supranationalen Integrationstheorie, zu der auch der historische Institutionalismus und die konstruktivistische Sozialisationstheorie gehören. Er entstand, wie auch der Intergouvernementalismus, in der Nachkriegszeit und begründet sich auf dem Zweifel daran, dass der Nationalstaat als friedenserhaltende Institution geeignet ist, da es ja der Nationalstaat, bzw. die einzelnen Nationalismen waren, welche die Gewalt der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts mit sich brachten. David Mitrany, welcher 1943 das Buch „A Working Peace System“ veröffentlichte, beschrieb, dass das Problem darin bestand, dass der Staat nicht in erster Linie zur Erfüllung seiner Funktionen existiere, sondern viel mehr zur Erhaltung seiner Macht, was ihn zu Erhaltung des Friedens ungeeignet mache. Das heißt umgekehrt aber auch, dass dem Funktionalismus der Glaube an die Fähigkeit einer internationalen Organisation, friedenserhaltend zu wirken, zugrunde liegt. (Pollak/ Slominski, 2006: 55) Im Funktionalismus ist also eine Integration bzw. eine Abgabe von nationalstaatlichen Aufgaben und Rechten an eine Internationale Organisation nicht nur möglich, sondern erstrebenswert, um einen langfristigen Frieden zu ermöglichen. Der Neofunktionalismus beruht auf dem klassischen Funktionalismus nach Mitrany, ökonomischen Integrationskonzepten und lerntheoretischen Ansätzen, und steht für eine schrittweise Integration. Im Zentrum steht die Annahme, dass die einmal begonnene Integration in einem kleinen, meist technischen und die zentralen Belange des Staates nicht tangierenden Bereich, zu einem sogenannten Spillover-Effekt führt. (Weidenfeld/Wessels, 2006, 289) Dieser Spillover wird von Leon Lindberg wie folgt definiert: „a situation in which a given action, related to specific goal, creates a situation in which the original goal can be assured only by taking further actions, which in turn create a further condition and a need for more action and so forth.“ (Lindberg, 1963, 10) Dieser Ansatz beschreibt also eine sehr pragmatische Ausdehnung der Handlungsgebiete einer Organisation, in der das Handeln in einem Bereich die Notwendigkeit schafft, auch in einem anderen Bereich tätig zu werden.

Es wird zwischen verschiedenen Varianten des Spillovers unterschieden:

(1) Dem funktionalen Spillover, welcher policybereichorientiert ist und bei dem das Zusammenarbeiten in einem Bereich, das Handeln in einem anderen notwendig macht, um ein optimales Ergebnis zu erreichen. (2) Dem politischen Spillover, welcher akteursorientiert ist und bei dem die Akteure einen ihre Ziele betreffenden Vorteil in weiterer Integration sehen und damit ihre Handlungen auf die neue Entscheidungsebene orientieren. (3) Dem institutionellen Spillover, welcher auf die supranationalen Organisationen hin orientiert ist. Diese nützen ihren eigenen Informationsvorsprung gegenüber den einzelnen Staaten, um die Integration voranzutreiben. Diese Effekte dürfen allerdings nicht als Automatismus betrachtet werden, sie sind von Faktoren des Machtverhältnisses der einzelnen Akteure zueinander und äußerlichen Faktoren abhängig. (Pollak/Slominski, 2006, 57) Europäische Integration kann als ein Zusammenspiel von drei verschiedenen Faktoren gesehen werden: „(1) Ausweitung transnationaler Austauschbeziehungen, (2) Fähigkeit supranationaler Organisationen, die Bedürfnisse und Interessen transnationaler Akteure aufzugreifen und (3) Folgewirkungen der Verregelung von EU-Politik.“ (Ritterberger/Schimmelfenning, 2009: 39)

Transnationale Austauschbeziehungen werden dadurch gefördert, dass im Gefüge einer supranationalen Organisation die Kosten von nationalen Regelungen steigen und damit die Nachfrage nach supranationaler Koordination steigt (funktionaler und politischer Spillover). Mit transnationalen Akteuren sind hier natürlich auch jene gemeint, welche sich zur Durchsetzung ihrer eigenen Interessen an supranationale Organe wenden, wenn der Staat in einem Bereich nicht aktiv wird. Was eben dazu führt, dass (z.B. durch den EuGH) der Anwendungsbereich von supranationalen Regelungen erweitert wird und es damit zu einem institutionellen Spillover kommt. (Ritterberger/Schimmelfenning, 2009, 36) Ritterberger und Schimmelfenning formulieren die Grundannahme des Neofunktionalismus wie folgt:

„Der Prozess der politischen Integration entfaltet eine institutionelle Eigendynamik, die von den Regierungen weder beabsichtigt noch kontrollierbar oder rückgängig zu machen ist. Transnational agierende gesellschaftliche Akteure im Verbund mit supranationalen Organisationen sind die relevanten Akteure, die den Prozess der politischen Integration vorantreiben. Ausmaß, Form und Inhalt politischer

Integration entwickeln sich in komplexen transnationalen, sozialen und institutionellen Prozessen und transzendieren die Präferenz- und Machtkonstellation der beteiligten Regierungen.“ (2009, S40)

Allerdings wird im Neo-Funktionalismus auch von der Möglichkeit eines Spill-Back ausgegangen, während zuvor von einer ständigen Ausdehnung der Handlungsgebiete ausgegangen wurde. Dies macht einen der wichtigsten Unterschiede zum klassischen Funktionalismus aus. Ein Spill-Back entsteht vor allem dann, wenn die Anzahl der gemeinschaftlichen Aktionen in einem Bereich zurückgehen und sich damit auch die Möglichkeiten der zuständigen internationalen Institutionen verringern. Er drückt sich meist dadurch aus, dass Regeln nicht mehr aktiv gesetzt und bereits bestehende Regeln nicht mehr befolgt werden. (Benz, 2008: 13)

Die wichtigste Kritik in Bezug auf den Neo-Funktionalismus bezieht sich darauf, dass er davon ausgeht, dass Integration zu weiterer Integration führt, nicht aber festhält, wie lange der Integrationsprozess stillstehen muss, damit man ihn als gescheitert betrachten oder die Theorie als widerlegt angesehen werden kann. (Pollach, 2005:40) Damit einher geht auch das Problem, dass der Neo-Funktionalismus im Gegensatz zum liberalen Intergouvernementalismus über keine definierte Finalität verfügt, d.h., dass er offen lässt, welche Form die EU letztlich annehmen wird und wo die Integration endet. (Weidenfeld/Wessels, 2006:289) Weiters verlässt sich das Konzept stark auf die Arbeit und Entscheidungen von technokratischen Eliten und weniger auf politische Prozesse, was seine demokratische Legitimität in Frage stellt. Einen letzten Kritikpunkt stellt dar, dass der Neofunktionalismus, im Gegensatz zum Funktionalismus, ein starkes Augenmerk auf die Verhinderung von Spill-Backs, also die Erhaltung des erreichten Integrationsgrades, legt und sich damit ein Stück weit von dem eigentlichen Thema, der Integration entfernt. (Pollak/Slominski, 2006:58)

3.1.3 Neofunktionalismus vs liberaler Intergouvernementalismus ?

Die Offene Methode der Koordinierung wird auch als ein dritter Weg zwischen supranationalem Kompetenztransfer und intergouvernementalen Verhandlungen beschrieben (Humburg, 2008:??) Betrachtet man allerdings das Wesen der OMK, erscheint diese Betrachtung als eine zu starke Vereinfachung und Loslösung von den klassischen Theorien. Die OMK zeichnet sich durch Eigenschaften einer neuen Regierungsmethode aus und lässt sich in ihrer Effektivität auf Grund ihrer jungen Geschichte nur schwer beurteilen. Klar ist jedoch, dass die OMK eine Mischung aus verschiedenen Regierungsmethoden darstellt und sich damit auch verschiedener Theorie-Ansätze bedienen muss.

Zur Betrachtung der OMK in einem theoretischen Kontext ist es notwendig, die Methode an sich in seine wissenschaftliche Umgebung einzuordnen. Die OMK gilt als eine so genannte „new governance“ Methode, welche sich durch ihren weichen Charakter, also ihre rechtlich unverbindliche Form und das Fehlen von realen Sanktionen, auszeichnet. Auch wenn es natürlich keine einheitlich gültige Definition von „new governance“ gibt, erscheint die folgende Einteilung hilfreich. Daher sollen hier die wichtigsten Eigenschaften von neuen Regierungsmethoden nach Scott und Trubek (2002: 5) beschrieben werden und gleichzeitig mit Neo-Funktionalismus und dem liberalen Intergouvernementalismus inhaltlich in Verbindung gesetzt werden:

1. Participation and Power-Sharing: Die Partizipation an der Entscheidungsfindung wird meist durch Akteure der Zivilgesellschaft erweitert. Dies zieht auch eine Machtaufteilung zwischen den verschiedenen politischen Akteuren und Teilen der Zivilgesellschaft nach sich.

-In einer intergouvernementalistischen Sichtweise würde die Partizipation von neuen Akteuren den Zweck der innerstaatlichen Meinungsbildung durch die Zivilgesellschaft erfüllen, allerdings würde die gebildete Meinung ausschließlich über die Akteure des Nationalstaates, nicht aber über andere Kanäle, an die europäische Ebene weitergeleitet werden. Dies lässt außer acht, dass sich im Zuge einer neuen Regierungsmethode auch nicht-staatliche Akteure direkt an die europäischen Institutionen wenden können und an der Veränderung von

Zielen (zum Beispiel Interessensvertretungen auf europäischer Ebene und Lobbying), und damit Normen und Präferenzen, teilnehmen können.

-Nach neofunktionalistischer Betrachtungsweise können neue partizipierende Akteure zu einem möglichen institutionellen Spillover führen, weil sie innerhalb des europäischen Systems die Möglichkeit erhalten, sich direkt an eine mit Eigeninteressen ausgestattete Organisation zu wenden.

2. Multi-level Integration: Die Notwendigkeit der Interaktion der Akteure aller Ebenen wird mit einbezogen und schafft ein Netzwerk für einen gewinnbringenden Dialog und Koordination.

-Im liberal-intergouvernementalen Sinn kommt es nur zu Koordination, wenn es für den einzelnen Nationalstaat, in Bezug auf Kosten und Aufwand, den günstigsten Weg darstellt, um ein bestimmtes Ziel zu erreichen. Allerdings verändert sich das Ziel im Zuge der Koordination nicht, was dem Sinn einer flexiblen neuen Methode, wie der OMK, zuwider läuft, da diese auf ein gegenseitiges Lernen der einzelnen Staaten voneinander (und damit auch auf flexible Ziele) aufbaut.

-Je mehr Akteure an dem Prozess der Koordination bzw. dem Dialog auf allen Ebenen teilnehmen, umso wahrscheinlicher wird, dass die einzelnen Akteure vom Erfolg der Koordination abhängig sind und damit in weiteren Integrationsschritten einen persönlichen Vorteil sehen. Multi-level Integration könnte im Neofunktionalismus zu einem politischen Spillover führen.

3. Diversity and Decentralisation: Neue Regierungsmethoden erlauben „coordinated diversity“, also eine koordinierte Uneinigkeit, und haben häufig zum Ziel, die Lösung von Problemen dem kleinstmöglichen Glied der Kette zu überlassen. Sie zielen also nicht auf eine Vereinheitlichung von Policies, sondern auf eine Unterstützung und Koordination der einzelnen Policies der Mitgliedsstaaten ab.

-Auf Grund des rechtlich nicht bindenden Charakters von neuen Regierungsmethoden und der Notwendigkeit von einstimmiger Annahme von Vorschlägen durch den Rat hätten die Mitgliedsstaaten laut Intergouvernementalismus die Möglichkeit, eine Koordination jederzeit zu

beenden, wenn sie nicht mehr dem eigenen Vorteil, bzw. den gesetzten Zielen entspricht. Betrachtet man aber die hohe Institutionalisierung von Methoden wie der OMK, werden die Mitgliedstaaten durch Peer Pressure und politische Verpflichtungen durch Paketlösungen vor beträchtliche Hürden gestellt.

-Die Koordination in einem sehr kleinen Bereich kann zu einem klassischen funktionalistischen Spillover führen und die Tiefe der Koordination ist auf Grund der vielfältigen Akteure nicht ausschließlich von den nationalstaatlichen Präferenzen abhängig.

4. Deliberation in Bezug auf Akteure, Probleme und mögliche Lösungswege. Deliberation soll die Problemlösungskapazität erhöhen und zu einem gewissen Grad für demokratische Legitimität sorgen.

-Im Intergouvernementalismus ist demokratische Legitimität für die zwischenstaatliche Kooperation ohnehin durch die indirekte Legitimität der politischen Akteure der Mitgliedstaaten gegeben. Deliberative Elemente können nur im innerstaatlichen Bereich im Zuge der Meinungsbildung vorhanden sein.

-Die Ausweitung von transnationalen Austauschbeziehungen auf allen Ebenen entstehen durch den Wunsch der Verringerung der Kosten von nationalen Regelungen und sind im Neo-Funktionalismus zentral. Auf Grund der Erweiterung der Wirkungsgebiete von supranationalen Regelungen ist deliberative demokratische Legitimation wünschenswert.

5. Flexibility and Revisability: Neue Regierungsmethoden verlassen sich auf verschiedene Formen des „soft law“: benchmarks, unverbindliche Standards, flexible Richtlinien u. Ä. sollen die Anpassungsfähigkeit und Möglichkeit zur Überarbeitung von Standards ermöglichen.

- Flexible Standards und Richtlinien sind auch im Völkerrecht zu finden, allerdings müssen sie dort erst auf intergouvernementaler Ebene einstimmig beschlossen und dann in nationales Recht umgesetzt werden, um auf nationaler Ebene wirksam werden zu können.

-Der Neofunktionalismus begrüßt jede Form von weiterer Integration. Eine Abwendung von bindenden Regelungen hin zu „soft law“ stellt damit nur dann

eine Alternative dar, wenn es in dem betroffenen Bereich bisher noch nicht zur Setzung von bindenden Regelungen gekommen ist. Dies könnte die Chance auf einen Spillover und damit auf weitere Integration erhöhen.

6. Experimentation and Knowledge Creation: Durch den Austausch von Ergebnissen und Versuchen sowie lokalen Forschungsergebnissen und der Verwendung von regelmäßigen Reviews werden Informationen ausgetauscht und neues Wissen entsteht.

-Die Entstehung von neuem Wissen kann in beiden Fällen zur Änderung von Zielen und Präferenzen beitragen. Im Neofunktionalismus dadurch, dass das Handeln in einem Bereich zu der Erkenntnis führt, dass die Erreichung des ursprünglichen Zieles der Miteinbeziehung und Kreation neuer Ziele in einem verwandten Bereich bedarf. Im Falle des Intergouvernementalismus kommt es allerdings nur dann zur Entstehung von neuen Zielen, wenn diese durch die Zivilgesellschaft an die staatlichen Akteure herangetragen werden.

Ihrem Charakter nach ist die OMK also eine neue Methode des europäischen Regierens und hat somit den Sinn, die Entscheidungen und Entwicklungen in den einzelnen Mitgliedsstaaten zu akkordieren oder zumindest anzunähern, um eine Interaktion, im politischen wie auch im wirtschaftlich-rechtlichen Sinn, zu erleichtern. Außerdem weist sie sowohl liberal-intergouvernementale Züge als auch neofunktionalistische Züge auf, wobei viel dafür spricht anzunehmen, dass es im Zuge Koordination und Angleichung von Politiken, welche die OMK zum Ziel hat, zu einem neofunktionalistischen Spillover kommt. Es wird also davon ausgegangen, dass die OMK durch eine solche Angleichung von Systemen, Ideen, Recht und wirtschaftlichen Strukturen, eine gewisse Tendenz zur Vergemeinschaftlichung mit sich bringt. Man könnte beispielsweise annehmen, dass, wenn einige der Nationalstaaten im Zuge der OMK eine erfolgreiche Anpassung ihrer Systeme erreicht haben, und sich diese Zusammenarbeit als erfolgreich erweist, auch andere Staaten diesem Beispiel folgen, um ihre Wettbewerbsfähigkeit innerhalb der Union nicht einzubüßen oder schlicht auch nur Kosten zu sparen. Diese Überlegung entspricht natürlich dem Grundgedanken der OMK und nicht zuletzt der neofunktionalistischen Annahme eines politischen Spillovers.

3.2 Neue Ansätze und Theorienvielfalt

Da die klassischen Integrationstheorien für eine Erklärung der OMK offensichtlich nicht ausreichen, sollen hier weitere Ansätze betrachtet werden, welche zur theoretischen Einordnung der OMK notwendig sind. Alle untenstehenden Theorien sind vergleichsweise neue Ansätze, welche häufig als Reaktion auf einen theoretischen Erklärungsnotstand durch die klassischen Integrationstheorien entstanden sind. Ihre Konzentration auf prozessuale Fragen und solche zur konkreten Entscheidungsfindung machen sie meiner Meinung nach für neue Regierungsmethoden besser anwendbar. Sie stellen allerdings nur eine Ergänzung und keinen Ersatz für die obenstehenden klassischen Integrationstheorien dar.

3.2.1 Multilevel-Governance

Der Multilevel-Governance-Ansatz ist in seiner Entstehung auf den neuen Institutionalismus zurückzuführen. Er kritisiert die Annahme, dass die Entscheidungen jedes Menschen frei und rational sein sollen. Vielmehr werden diese durch verschiedene gesellschaftliche Normen und Erwartungen geprägt. Der Institutionalismus betont die Bedeutung der Institutionen für Entscheidungen im europäischen Gefüge und setzt sich aus dem Rational-Choice-Institutionalismus („Die Entscheidungsalternativen der Akteure werden durch die Rolle der Institutionen bestimmt.“), dem soziologischen Institutionalismus („Auch informelle Normen und Konventionen sind Institutionen der Gesellschaft.“) und dem historischen Institutionalismus („Die Entwicklung der Rolle der Institutionen entwickelt eine Pfadabhängigkeit, die nicht voraussehbar ist.“) zusammen. (Pollak/Slominski, 2006: 63)

Der Multilevel-Governance-Ansatz versucht der Komplexität des europäischen Regierens und der Entstehung der Europäischen Union gerecht zu werden. Basierend auf einer klaren Kritik an dem Paradigmenkampf rund um die Erklärung und Erforschung der europäischen Union, wird hier ein neuer Ansatz vertreten. (Scharpf, 2001, 2ff) Es wird nicht länger, wie in den oben genannten Theorien, von einer unflexiblen und an Institutionen und Machtgefüge

gebundenen Entscheidungsfindung ausgegangen, sondern eine alle Ebenen betreffende Interaktion angenommen, welche sich am Ende des Prozesses in einer Veränderung des Systems äußert. Hier sind die supranationale und nationale Ebene ebenso wie die regionale Ebene eingebunden, welche auch nicht zwingend der eigentlichen Hierarchie entsprechend interagieren. „ [We observe][...] variable combinations of governments on multiple layers of authority-European, national and subnational - form policy networks for collaboration.“ (Hooghe, 1996 :18)

Einerseits wird die Rolle der Institutionen der EU als wichtiger angesehen als bei den traditionellen Theorien, andererseits wird die Wichtigkeit der Akteure hervorgehoben, die weder der nationalen, noch der supranationalen Ebene zugeordnet werden können. Auch wird die Rolle von nicht staatlichen Organisationen hervorgehoben, welche einen erheblichen Einfluss auf den Policy-Making-Prozess haben. Man konzentriert sich also auf „das komplexe Zusammenspiel unterschiedlicher Akteure und Ebenen.“ (Pollak/Slominski, 2006, 65)

An diesem Ansatz bleibt zu kritisieren, dass er eher das Policymaking in der europäischen Union beschreibt und weniger als grundlegende Theorie gesehen werden kann.

Für die Betrachtung der OMK scheint dieser Ansatz jedoch sehr hilfreich zu sein. Stellt die OMK doch eine Art der Durchführung von europäischer Politik dar, welche selbst darauf abzielt, möglichst heterogen und auf verschiedensten Ebenen wirksam zu werden. Allerdings bietet der Multilevel-Ansatz nur eine Erklärung dahingehend, auf welche Weise Interessen an die Entscheidungsträger herangetragen werden und wie die Entscheidungen schließlich fallen, nicht jedoch, wie diese Entscheidungen im Multilevel-System am besten umgesetzt werden.

3.2.2 Lerntheorie und Konstruktivismus

Bei Idema und Kelemen (2006: 113ff) wird neben dem Rational Choice Ansatz die Lerntheorie als wichtigster und am häufigsten verwendeter Ansatz in Bezug

auf die OMK erklärt. Die OMK wird hier als ein neues Forum für die Interaktion von politischen Akteuren gesehen. Die politischen Ziele und Instrumente der Akteure sind hier nicht von außen bestimmt, sie werden vielmehr durch die Institution selbst geformt. D.h., es gibt informelle und formelle Normen, welche dem Akteur vorgeben, was er tun darf und soll und was nicht. Hier werden also Normen, Institutionen, Praxis-Routinen, Diskurse und ähnliches als zentral für die Entscheidungen eines Akteurs gesehen.

Es kann auf 2 Ebenen gelernt werden:

1. Auf der Ebene der politischen Ziele:

Die Veränderung der Ziele ändert meist die Werte, Normen und Präferenzen, die dem jeweiligen Bereich zugrundeliegen. Im Zuge der OMK werden laut diesem Ansatz, verschiedene nationalstaatliche und private Akteure mit der Kommission und dem jeweiligen Ministerrat verbunden, was ein transnationales Multi-Level-System zwischen öffentlichen und privaten Akteuren ermöglicht, in dem neue politische Ideen und Positionen entstehen können.

2. Auf der Ebene der politischen Instrumente:

Der Lernvorgang bezieht sich hier auf den Policy-Maker selbst, welcher im Zuge der OMK mehr Wissen darüber erhält, welche politischen Instrumente funktionieren und welche nicht. Wie in der OMK angedacht, können also die Akteure instrumentell voneinander lernen.

3.2.3 Rational Choice and Loosely Coupled Arenas

Der Rational Choice Ansatz besteht aus mehreren Strömungen, welche sich im Laufe der zweiten Hälfte des 20 Jhd. entwickelt haben und ursprünglich für die Wirtschaftswissenschaft angewandt wurden. Ich möchte mich an William Rikers Definition des Ansatzes halten. Er geht von der Annahme aus, dass jedes Individuum weiß, was es will und fähig ist, die Ziele entsprechend seiner Präferenzen zu reihen. Jeder wählt immer, nach bestem Wissen und Gewissen, zu seinem eigenen größten Vorteil. Das Set an Zielen und ihre Reihung sind nach Rikers Definition nicht fix, sondern von mehreren Faktoren abhängig. Es wird durch das Wissen um mögliche Ziele eingeschränkt. Außerdem bezieht

das Individuum, soweit ihm dies sein Wissen erlaubt, die möglichen Entscheidungen anderer und die Folgen der eigenen Entscheidung für die Wahl seiner Ziele, der Reihung dieser und der notwendigen Mittel zur Erreichung der Ziele, mit ein. Ziele und Instrumente sind durch die realen Möglichkeiten des Individuums limitiert. (Riker, 1995, 23ff) Die Definition birgt allerdings bereits eines der größten Probleme des Ansatzes für die Politikwissenschaft in sich. Im Gegensatz zu wirtschaftlichen Akteuren, deren Ziele immer im bestmöglichen wirtschaftlichen Outcome liegen, sind Ziele eines politischen Akteurs sehr schwierig zu benennen. Das liegt vor allem daran, dass in der Politik behauptete Ziele nicht immer mit den tatsächlichen Zielen übereinstimmen und unrealistische (utopische) Ziele ein Teil der Politik an sich sind. Es ist also notwendig, mögliche Ziele eines Individuums zu sammeln, um ihnen anschließend Entscheidungen zuzuordnen. Kommt es zu einer zu einem Ziel passenden Entscheidung, ist es gelungen ein tatsächliches Ziel zu identifizieren. (Riker, 1995, 26ff)

In Bezug auf die offene Methode der Koordinierung geht der Rational Choice Ansatz davon aus, dass die OMK ein von den Mitgliedsstaaten eingesetztes Instrument darstellt, um die ambitionierten Ziele des Lissabon-Prozesses erreichen zu können, und in der es (in Form von Peer Pressure u.ä.) genügend Anreize für die Durchsetzung der Ziele gibt. Die Entstehung der OMK wird also in funktionalistischer Weise als das Ergebnis der jeweiligen Interessen der einzelnen Akteure gesehen. Es hatte sich ein Problem bei der Erreichung eines Ziels in den Weg gestellt, welches sich nur durch die Definition neuer Ziele und der Neuordnung dieser bewältigen ließ. Das heißt, dass die Staaten, laut des Rational Choice Ansatzes, vor der Entstehung des Instrumentes vor Problemen gestanden sind, für die die offene Koordinierung die bestmögliche Lösung dargestellt hat. In diesem Fall waren es Monitoring-Probleme und Probleme von Widerständen in der Koordinierung von Politik zu überwinden. D.h.: Allgemeine Handlungsschwierigkeiten. Darauf, und auf einen klar neofunktionalistischen Ansatz aufbauend, wurde von Eberlein und Kerwer (2002: 5f) der Ansatz der loosely coupled arenas besprochen. Sie gehen davon aus, dass die OMK als Lösung für ein Decision-Making Problem innerhalb des europäischen Mehrebenensystems entstanden ist. Welches, laut Ansatz, seinen Ursprung in

den verschiedenen Decision-Making Arenas und der fehlenden Verknüpfung und hierarchischen Strukturierung dieser hatte. Es gab also zu viele voneinander losgelöste Entscheidungsbereiche zu einem und demselben Thema, was eine Handlungsblockade nach sich zog. Die Lösung dieses Problem stellt hier die Fähigkeit dar, neue Koalitionen zwischen den Arenas zu formen und die Kommunikation an ihren äußeren Grenzen zu verbessern. Dies tut die OMK in ihrer ursprünglich angedachten Form.

Denkt man diesen Problemlösungsansatz jedoch weiter, kommt man zu der Erkenntnis, dass die OMK, wenn sie zur Überwindung von Handlungsschwierigkeiten im traditionellen System entworfen wurde und erfolgreich eingesetzt wird, sich auch in das alte System integriert und nicht als unabhängige, neue Art des Regierens gedacht ist. Man kann davon ausgehen, dass die OMK in ihrer Entwicklung, ob ihrer Flexibilität, neue Formen annimmt (vergl. Munkholm/Olsen 2009, Gornitzka 2007, Idema/Kelemen 2006). Es wird beschrieben, dass die OMK in ihrer zeitlichen Entwicklung und meist langfristigen Planung ein Potential zur immer tiefer gehenden und an neu entstandene Verhaltensregeln gebundene Kooperation in sich birgt und damit zu einer immer tiefer gehenden Koordination der Politiken führt, was, auf lange Sicht, die Flexibilität und Unverbindlichkeit der Methode einschränkt.

So stellt Åse Gornitza treffend fest:

“The procedural aspects of the OMC cater also for the coordinating forces of agenda setting and structuring of attention. The periodic monitoring and regular/annual national reporting that is part of the OMC-procedures at the European level can be assumed to influence the attention structures in national policy-making processes as well as at the European level” (Gornitzka, 2007: 32).

Außerdem beschreibt sie, dass Instrumente wie deadlines und peer reviews nicht nur die nationale Policy beeinflussen, sondern auch den grundsätzlich anpassbaren Prozess der Durchführung der OMK auf nationalstaatlicher Ebene nachhaltig einschränken können.

“The organisational characteristics of the processes may influence the coordination, by creating routines and schedules that have to be attended to, thus defining and confining Member States to a specific logic

and time table from which it could be difficult to escape.” (Gornitzka 2007: S.7)

Nimmt man dies als gegeben an, so läuft die OMK als neue Regierungsmethode, auf lange Sicht gesehen, Gefahr, in genau dem Dead Lock zu enden, durch den die Entwicklung der Methode selbst ausgelöst wurde oder im Endeffekt ausschließlich als Methode zur Überwindung von Handlungsschwierigkeiten und zur Schaffung von neuen Interaktionen genutzt zu werden, also dazu, neue Bereiche auf eine Eingliederung in die Gemeinschaftsmethode vorzubereiten.

3.3 Die OMK in der theoretischen Betrachtung

Das Wesen der OMK hat ihre Wurzeln nicht erst in den Ideen der EU in den 1990er Jahren. Koordinierung hat immer schon im Bereich der Internationalen Beziehungen stattgefunden. Außerdem sind auch Gedanken zur Gültigkeit und Anwendung von internationalem Recht im nationalen Gefüge keine Neuheit. Auch im Völkerrecht gibt es Überlegungen zum Verhältnis von internationalem und nationalem Recht. Hier ist es allerdings, im Gegensatz zum europäischen Gemeinschaftsrecht immer notwendig, das neugeschaffene Völkerrecht in nationales Recht umzusetzen, um ihm in allen Staaten Gültigkeit zu verleihen und es vollziehbar zu machen. (Hobe, 2008: 231 f.) Ein Prinzip, auf dem neben Richtlinien im Gemeinschaftsrecht auch die OMK beruht. Allerdings geht es im Zuge der OMK natürlich nicht um klar vorgegebene Gesetze, sondern um Ideen und Ziele, deren Umsetzungsart, -geschwindigkeit und -genauigkeit von den einzelnen Staaten abhängt. Entscheidend ist allerdings, dass es im Zuge der OMK keine Möglichkeit zur rechtlichen Sanktionierung eines Mitgliedsstaates gibt, wenn dieser sich nicht an politische Vereinbarungen hält, die ausgehandelt wurden. Diese Überlegung würde natürlich dem liberalen Intergouvernementalismus rechtgeben, welcher auf die Nationalstaaten als Hauptakteure hinweist und sich nicht umsonst aus den internationalen Beziehungen entwickelt hat. Die OMK ist allerdings ein Teil des Gefüges der Europäischen Union, in welcher es schon historisch gesehen eine Tendenz zur

Vergemeinschaftlichung gibt und welche, ohne Zweifel, nur schwer mit anderen internationalen Organisationen verglichen werden kann. Nimmt man die neofunktionalistische Theorie zur Hand, so könnte die OMK ein Mittel zur weiteren Integration darstellen und sich, einmal in einem bestimmten Bereich eingesetzt, weiter ausbreiten und einen Integrationszog entwickeln. Die Frage die sich also stellt ist, ob es im Zuge der OMK Möglichkeiten und Tendenzen zur Vergemeinschaftlichung gibt und, wenn ja, wo diese liegen und welchen Effekt sie erzielen können?

Der theoretische Diskurs rund um die OMK war seit seiner Entstehung lebhaft. Entstanden, um auch in Bereichen gemeinsame Aktionen aufnehmen zu können, in denen eine Kooperation vertraglich nicht vorgesehen war und jenen Staaten die Möglichkeit zu geben zu interagieren, die an einer Kooperation interessiert waren, wurde sie Ende der 1990er Jahre schließlich institutionalisiert und als Instrument in den Lissabon-Prozess integriert.

Bevor im Folgenden ein konkreter theoretischer Standpunkt herausgearbeitet wird, sollen die obenstehenden Theorien ein Grundgerüst für meine folgenden Überlegungen bilden. Der Multilevel-Governance Ansatz geht davon aus, dass die Zusammenarbeit auf allen Ebenen innerhalb der Europäischen Union das System an sich ändern kann. Dies bezieht sich auf eine historisch-institutionalistische Pfadabhängigkeit und hätte zur Folge, dass die OMK nicht nur durch eine solche, nicht absehbare Pfadabhängigkeit, entstanden ist, sondern sich auch in einer solchen Form weiter entwickeln wird. Die Interaktion verschiedener Akteure auf verschiedenen Ebenen liegt auch dem Konstruktivismus zugrunde. Das Lernen auf Ebene der politischen Ziele und Instrumente ist erklärte Grundlage der Absichten der OMK. Damit würden sich der Multi-Level-Ansatz und der Konstruktivismus hier nicht widersprechen. Der Rational-Choice-Ansatz geht davon aus, dass die Ziele und Instrumente eines jeden Individuums nur durch dessen reale Möglichkeiten limitiert sind. Die Handlungsschwierigkeiten im Vorfeld der Entstehung der OMK limitierten also die Möglichkeiten der Akteure und führten damit zur Einführung der neuen Methode. Damit kam es auch zu einer Neuordnung von Zielen und Präferenzen der Akteure. Der auf diesem Ansatz aufbauende Ansatz der Loosely-Coupled-Arenas stellt fest, dass es im Zuge der OMK zu neuen Koalitionen und einer

besseren Kommunikation zwischen diesen Arenas, also den Handlungs- der Policybereichen, kommt.

Åse Gonitzka hält, wie beschrieben, in diesem Zusammenhang fest, dass die OMK ein Potential zu einer immer tiefer gehenden Kooperation und damit Koordination von Politiken in sich birgt und, dass es im Zuge von Agendasetting und der Strukturierung von Aufmerksamkeit zu einem Angleich von Interessen und Prozessen kommen kann. Dies kann langfristig zu einer Einschränkung der Offenheit der OMK führen, was ich auch in meiner Hypothese zum Ausdruck bringe.

All diese Theorien widersprechen einander in meinen Augen nicht grundlegend, sondern beleuchten dasselbe Problem auf unterschiedliche Art. Die Frage die sich jedoch bei allen Ansätzen stellt ist, auf welchen Ebenen die Interaktion der Akteure stattfindet und auf welchen Ebenen neue Koalitionen eingegangen werden? Also, auf welchen Ebenen die OMK ihre Wirkung tatsächlich entfaltet? Dies ist auch entscheidend für die Frage, inwiefern die OMK ihre Offenheit entfaltet und ob es zu einem Informationsfluss zwischen allen Ebenen, also nicht nur der nationalen und der europäischen Ebene, kommt. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, sich noch einmal vor Augen zu führen, welche Einstellung zur Einbindung von Akteuren und Ebenen die Schlussfolgerung des Rates von Lissabon 2000 bereithält: *„Im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip wird nach einem völlig dezentralen Ansatz vorgegangen werden, so daß die Union, die Mitgliedstaaten, die regionalen und lokalen Ebenen sowie die Sozialpartner und die Bürgergesellschaft im Rahmen unterschiedlicher Formen von Partnerschaften aktiv mitwirken.“* (Schlussfolgerung des Rates von Lissabon, 2000: Pkt. 38) Dies entspricht der Annahme, dass die OMK die Teilhabe der Öffentlichkeit im regulativen Prozess der EU-Gesetzgebung und die Transparenz dieser fördern und damit das Demokratiedefizit lindern sollte. (Idema/Kelemen, 2006; Joerges 2008, Tholoniati 2005)

Begleitend zu anderen Problematiken besteht also das Spannungsfeld zwischen Demokratie- und Legitimitätsdefizit auf der einen Seite und der Frage, an welchen Maßstäben die EU in diesem Zusammenhang gemessen werden

kann auf der anderen Seite. Dieser Frage soll, in Hinblick auf die OMK im Kapitel 3.3.3. nachgegangen werden.

Zuerst werde ich zwei zusammenhängende Ansätze zum Thema „New Method of Governance“ besprechen, welche nach der Behandlung vom Demokratie- und Legitimitätsdefizit schließlich, zusammen mit den soeben besprochenen Ansätzen, in meinen theoretischen Standpunkt einfließen sollen.

Begrifflich möchte ich mich, die ursprüngliche Form der OMK betreffend, an eine Definition von Janine Goetschy halten: „The open method of coordination (OMC), represents a new regulatory method at EU level which is characterised by the non-compulsory character of rules, their flexibility and openness, their decentralized character and the plurality of actors involved.“ (2005:65)

3.3.1 Policy-Netzwerke und Netzwerktheorie

Policy-Netzwerke beschäftigen sich mit der Art und Weise wie die moderne Gesellschaft strukturiert ist und sind für das Verständnis der beiden folgenden Ansätze entscheidend. Dazu wird ein Modell herangezogen, welches Renate Mayntz detailliert darstellte. Sie beschreibt Policy-Netzwerke als Netzwerke aus korporatistischen Organisationen (Gewerkschaften, Unternehmerverbände, uvm.), welchen sich der Staat in der modernen Gesellschaft gegenüberstellt (Im Gegensatz zu undefinierten, diffusen Gruppierungen wie z.B. gesellschaftliche Klassen). Das Netzwerk besteht aus Organisationen öffentlicher und privater Art und nicht mehr der Staat alleine, sondern die Fülle aller Organisationen bringen Entscheidungen hervor. Die für einen Staat bestehende Notwendigkeit solche Organisationen in seinen Entscheidungsprozess mit einzubeziehen, kann auf der einen Seite als Zeichen für einen schwachen Staat, auf der anderen Seite aber als Sensibilität des Staates für ein erhöhtes Konsensbedürfnis der Gesellschaft gesehen werden. Auch wenn Policy-Netzwerke erst auf der Makroebene der Gesellschaft Relevanz erhalten, beginnt die Analyse der Netzwerke in der kleinsten Einheit - der Organisation. Sie unterscheiden sich in Größe, Stabilität und zeitlichen Faktoren und sind sowohl auf der Out-Put Seite, als auch auf der In-Put Seite eines Policy-Sektors zu finden (Mayntz, 1993: 39ff). Sie entstehen dadurch, dass formale

Organisationen Quasi-Gruppen innerhalb der Gesellschaft zerstören und eine Art Hierarchie entsteht. Entstehen jedoch immer mehr und größere formale Organisationen, zerstören diese schließlich auch ihre gegenseitige Hierarchie und verleihen der Gesellschaft eine neue Organisationsform: Policy-Netzwerke. (Mayntz, 1993, 8f) Die Bedingung für das Funktionieren von Organisationen und das Entstehen von Netzwerken ist jedoch, dass diese ohne Zwang handelnde und zu Verhandlungen fähige korporatistische Akteure besitzt. Die Probleme innerhalb der Netzwerke ergeben sich vor allem daraus, dass die Innovativität und Problemlösungsfähigkeit von kollektiven Entscheidungen eingeschränkt ist. Um dieser Einschränkung entgegen zu wirken, gibt es innerhalb der Netzwerke zwei verschiedene Handlungslogiken. Die Akteure innerhalb eines Netzwerkes, verschiedener Organisationen, sind voneinander abhängig, deshalb ist der politische (also indirekte) Tausch eine geeignete Handlungsweise. Außerdem können sich, wenn die Lösung eines Problems das kollektive Handeln eines Netzwerkes verlangt, sogenannte „issue networks“ bilden. Diese sind zeitlich begrenzt und bestehen nur aus einem Teil der dem Netzwerk Angehörigen. Ihre Aufgabe ist die Generierung einer kollektiven Entscheidung und die Interaktion der Akteure basiert auf Verhandlungslogik (Tausch, Überredung, Drohung,...). Im Gegensatz zum Rational Choice Ansatz verfolgen die Akteure des Issue Networks nicht nur rein egoistische Ziele. Die Verhandlungen werden durch einen institutionellen Grundkonsens, dem Wunsch Kosten zu sparen, der Akzeptanz der Interessen des Verhandlungspartners und dem allgemeinen Interesse an einer Problemlösung vereinfacht. (Mayntz, 1993, 45ff)

3.3.2 Deliberativer Suprationalismus

Deliberative Demokratie wird im allgemeinen als „ein normatives Demokratiemodell, das auf der Überzeugungskraft systematischer Erwägungen und Schlussfolgerungen in öffentlichen Debatten und auf verständigungsorientiertes, kommunikatives Handeln der Bürger setzt“ (Schultze 2002, 119) beschrieben. Das impliziert, *„dass die Teilnehmer immer in der Lage sein sollen, ihre Thesen zu formulieren und auf die Institutionen zu richten, die die Deliberation ausarbeiten können. Die Teilnehmer fühlen sich*

verpflichtet, ihre Thesen zu rechtfertigen, um Erreichung ihrer Ziele auch zu ermöglichen, solange sie mit den Ergebnissen der Deliberation konfrontiert sind. Die anschließenden Institutionen verfassen die Rahmen, in denen der Wille der Bürger ausgedrückt wird. Die Institutionen können die Prozeduren der Deliberation ins Ziel bringen.“ (Papadopoulou, 2005:21) Dies setzt, wie im Rational Choice Ansatz besprochen voraus, dass die Teilnehmer der Gesellschaft ihre eigenen Ziele kennen und auch fähig sind, Instrumente zu finden um diese zu verwirklichen, beziehungsweise im Sinne der Netzwerktheorie fähig sind zur Verwirklichung eines Zieles innerhalb einer Organisation beizutragen.

Der deliberative Supranationalismus versucht eine Antwort auf die Frage zu finden, wie sich demokratische Systeme entwickeln müssen, um mit den neuen Herausforderungen der Gegenwart umgehen zu können. Globalisierung, wirtschaftliche Verstrickung von nationalstaatlichen Systemen und ein andauernder Wettstreit um mobile Produktionsfaktoren führen zu verschiedenen Entwicklungen. Einerseits zur Entmachtung des Nationalstaates gegenüber den Eigentümern mobiler Produktionsfaktoren und andererseits zu einer Beschränkung der Einbindung der Gesellschaft auf den internationalstaatlichen Bereich, da das Handeln des Staates auf der Ebene des internationalen Institutionengeflechts für diese schwer kontrollier- und bestimmbar wird. Außerdem kann der Staat seine Handlungen durch externe Zwänge rechtfertigen und damit die Schuld für unangenehme Entscheidungen von sich weisen. Um allerdings in einer internationalisierten und entgrenzten Welt der Gesellschaft gegenüber eine ausreichende Out-Put Legitimität produzieren zu können, muss der Staat mehr Internationalisierung anstreben, was wiederum seine In-Put Legitimität schwächt. Die Wiederherstellung von zumindest teilweiser Entscheidungsautonomie ist jedoch auf Grund von funktionaler Vollständigkeit von Handlungen, Reziprozität und Konkurrenz auf übernationaler Ebene nicht möglich und der Zusammenhalt der Gesellschaft innerhalb des Nationalstaates wird durch den Verlust von ethnischer und nationalstaatlicher Identität geschwächt (Schmalz-Bruns, 1999: 185f).

Ein weiteres Argument für die Entwicklung von Legitimitätsproblemen des Nationalstaates stellt, wie unter 3.2.4. beschrieben dar, dass

Netzwerkstrukturen innerhalb einer Gemeinschaft wie der Europäischen Union über die Grenzen des Nationalstaates hinaus gehen. Die unteren Akteure einer Organisation identifizieren sich also nicht mehr mit dem Staat, sondern mit ihrer eigenen Organisation. Entscheidungen und Trends lassen sich innerhalb eines oder zwischen mehreren ökonomisch-interdependenten Netzwerken nicht mehr nur auf den Nationalstaat reduzieren (vergleiche Mayntz, 1993).

Der deliberative Supranationalismus versucht ein System zu entwickeln, welches diesen Problemen gerecht wird. Ziel ist es eine Legitimitätsgrundlage zu schaffen. Diese bezieht sich auf die Input-Legitimität des Systems und strebt es an, deliberativ und nationalstaatenübergreifend zu wirken, also ein transnationales System der Politik zu formieren. Es ist anzumerken, „[...] dass das Projekt einer kosmopolitischen Demokratie nur plausibel gemacht werden kann, wenn es gelingt, die beiden Seiten dieses Projekts, die interne Vertiefung der Demokratie und ihre externe Ausdehnung, systematisch miteinander zu verklammern.“ (Schmalz-Bruns, 1999: 189) Dazu wird von einem Demokratiebegriff ausgegangen, der begrifflich nicht länger ausschließlich an die souveräne, nationalstaatliche Organisationsform im klassischen Sinne gebunden ist.

Es braucht (zusätzlich zur Nationalstaatlichkeit) eine Minimalstaatlichkeit auf internationaler Ebene, da eine Steuerung dieser Prozesse nur mit konstitutioneller Struktur möglich ist. Diese geht über die Sicherung von Menschenrechten hinaus und nimmt durch supranationale und regionale Institutionen eine prozessreflektierende Rolle ein (Schmalz-Bruns, 1999: 190).

Bezogen auf die Europäische Union und neue Regierungsmethoden bietet der beschriebene Ansatz einige Möglichkeiten. Angelehnt an Kohler-Koch/Edler (1998) hält Schmalz-Bruns fest, dass die Institutionen der EU sich nicht nur unter einem legitimitätspolitischen Anspruch entwickeln, sondern auch im Zuge von der Entstehung von neuen Leitideen. Es kann dazu kommen, dass sich unter Berücksichtigung von neuen Leitideen auch neue Handlungsabläufe innerhalb der Institutionen etablieren. Ja es sogar zu einem Ausbau von transnationalen Kooperationsstrukturen kommen kann. Diese Art der transnationalen Entscheidungsfindung wird von den Mitgliedstaaten nicht nur

akzeptiert, sondern begrüßt, da die Idee von deliberativen Elementen hohe Akzeptanz genießt (1999: 212).

Als Beispiel nimmt der deliberative Supranationalismus eine der heute wichtigsten Teile des europäischen Regierens zur Hand und hinterfragt sie in Bezug auf Legitimations- und Demokratietauglichkeit. „The basic Idea is that frequent interaction and arguments about policy choices over time shapes the preferences of the member states and thus makes them more compatible with EU decision-making“ (Eberlein/Kerwer, 2002: 7). Hierbei beschäftigen sich Jörges und Neyer (2008) vor allem mit der Komitologie, welche eine wichtige Rolle in der Koordination von öffentlichen und privaten Akteuren, in Bezug Formulierung und Implementierung spielt. Sie gehen, passend zum deliberativen Supranationalismus, zum Rational Choice Ansatz und zur Netzwerktheorie davon aus, dass die EU den Zweck erfüllt mit neu aufgetretenen Problemen wie Globalisierung und Europäisierung umzugehen und sich auch aus diesem Bedürfnis heraus weiter entwickelt. In einem immer stärker vernetzten Europa haben Beschlüsse, die in einem Nationalstaat getroffen werden einen Wirkungsbereich, der über die Grenzen des Staates hinausgeht. Allerdings haben sie keine Möglichkeit, die Bürger der anderen Staaten in die nationalen Wahlgänge zu integrieren und werden damit durch diese auch nicht zur Rechenschaft gezogen. (Man denke an die netzwerktheoretische Annahme, dass Organisationen und Policynetzwerke über die nationalstaatliche Ebene hinausgehen.) Dieses Defizit kann die EU, die ja nicht das Ziel hat, selbst eine nationalstaatliche Form anzunehmen, ausgleichen und nimmt damit die verlangte Minimalstaatlichkeit an. Dies tut sie z. B. durch das Verhältnismäßigkeits-Prinzip oder die Einsetzung der Komitologie. Die Durchführung der Komitologie soll garantieren, dass aus offen formulierten rechtlichen Vorgaben ein für alle Beteiligten sinnvolles und umsetzbares, politisch legitimes Ergebnis entsteht. Durch das System der EU findet diese Auseinandersetzung in einem Rahmen statt in dem Experten sowie politische Akteure beteiligt sind und in dem die Öffentlichkeit die Vorgänge wahrnimmt (Joerges, 2008: 224ff). ⁴

⁴ Siehe auch: Joerges/Neyer (2008)

Möchte man diesen Ansatz auf die OMK beziehen, so hat sie hier den Vorteil auf verschiedener Weise auf ihrer Seite. Sie besteht im Idealfall sowohl aus Top-Down-, als auch aus Bottom-Up-Mechanismen und kann damit unter Umständen die Staaten, die sich in einer starken Verhandlungsposition befinden durch die politische Öffentlichkeit zu Zugeständnissen bringen. Weiters bringt die Anwendung der OMK eine große Menge an Informationen ans Tageslicht und kann so zu einer besseren Implementierung führen. Letztlich kann die tiefere Einbindung von Mitgliedsstaaten in das Europäische System mehr Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit und mehr Verständnis für die EU-Agenden bewirken (Jörges, 2008, 223).

Vergleicht man die OMK nun mit den Anforderungen, die der deliberative Supranationalismus an ein ihm entsprechendes System stellt, so stellt man fest, dass die OMK als ein solches System gesehen werden kann. Dies ist die Voraussetzung für die Umsetzung des nun folgenden Konzeptes des demokratischen Experimentalismus, welcher versucht die Geschehnisse im Zuge der OMK auf die nationale und sub-nationale Ebene zu übertragen.

3.3.2.1 Demokratischer Experimentalismus

Der Ansatz des demokratischen Experimentalismus hat einen stark deliberativen Aspekt, welcher ursprünglich in den USA entwickelt und besprochen wurde (Dorf/Sabel, 1998:380). Er geht davon aus, dass die Beteiligung möglichst vieler Menschen am politischen Entscheidungsprozess entscheidend für die Qualität und Effektivität dieses ist und, dass die Beschaffenheit des Systems rund um den Entscheidungsfindungsprozess den Grad der Deliberation beeinflusst. Weiters wurden in den Ansatz netzwerktheoretische Aspekte eingebracht.

In der Netzwerktheorie⁵ wird davon ausgegangen, dass Netzwerke nur dann problemlösungsfähig sind, wenn sie aus mehreren horizontalen Ebenen bestehen. Dies liegt an der, je nach Ebene unterschiedlichen Identifikation mit der Organisation. Je weiter unten sich ein Akteur befindet umso mehr identifiziert sich dieser mit der Organisation, je weiter oben er ist, umso mehr

⁵ Für eine generelle Beschreibung der Netzwerktheorie nach Mayntz siehe: 3.2.4.

identifiziert er sich mit seiner Profession. Selbst hier ist allerdings noch eine lockere Koppelung zwischen Organisation und Vertreter notwendig, denn klare Anweisungen oder Organisationspolitik können den Akteur in einen bestimmten Handlungszwang bringen. Lockere Koppelung besteht nur dann, wenn die normativ-ideologische Integration einer Organisation schwach ist, der korporative Akteur Wert auf eine flexible Umweltanpassung legt und seine Interessen unklar sind bzw. erst definiert werden müssen. Zum Ausgleich divergierender Interessen in Verhandlungen innerhalb eines Policy-Networks und zu einer sachlich adäquaten Lösung kommt es also nur dann, wenn es eine lockere Koppelung im Mehrebenensystem, eine Differenzierung des Akteurs von der Identität der unteren Ebenen und einer vagen Definitionen von strategischen Interessen gibt (Mayntz, 1993: 52f).

Bereits 1997 beschäftigten sich Cohen und Sabel mit dem Konzept der „directly-deliberative Polyarchy“, welches in den Grundzügen dem des demokratischen Experimentalismus entspricht. Sie verweisen auf neue Entwicklungen in der mitteleuropäischen Gesellschaft, die sich durch neue deliberative Elemente auszeichnen. Als Beispiel nennen sie Schulvertretungen, in denen Eltern, Lehrer und Schüler als sogenannte Problemlösungsinstitutionen agieren. Diese zeichnen sich dadurch aus, dass sie nicht als privat angesehen werden können, da sie Entscheidungen durch Bürger, nicht aber durch Eigentümer jeglicher Art treffen und sie Problemlösungskapazität aufweisen, die öffentliche Themen betreffen. Sie können allerdings auch nicht als öffentlich im konventionellen Sinne gesehen werden, weil sie autonom, in Bezug auf Weisungen durch die Legislative oder öffentlicher Ämter, agieren können. Außerdem sind sie keine reinen Intellektuellenerscheinungen, da sie Themen betreffen, die für einen großen Teil der Gesellschaft wichtig sind. Diese Problemlösungsinstitutionen sind nicht zwingend durch klare Planung und Organisation entstanden und repräsentieren nicht zwingend ein größeres Netzwerk. Aber sie sind für die Öffentlichkeit interessant, da sie deliberative demokratische Werte mit gleichzeitiger Problemlösungskapazität durch Partizipation an einem Teilgebiet der Gesellschaft anbieten, von der die Akteure betroffen sind (Cohen/Sabel 1997:113ff).

Eberlein und Kerwer (2002) beschäftigen sich auf eine konkrete Weise mit dem demokratischen Experimentalismus im Zusammenhang mit der OMK. Hier wird allerdings, anders als in der beschriebenen Netzwerktheorie, nicht nur ein unbestimmtes, komplexes Netzwerk beschrieben, sondern das Konzept der Problemlösungsinstitutionen vertieft und konkretisiert. Die Logik des Modells wird wie folgt beschrieben: auf der untersten Ebene findet man lokale Foren, welche die Eigenschaft haben, direkt-demokratische Mittel einsetzen zu können. Sie bestehen zum Beispiel aus Vertretern der lokalen Zivilgesellschaft, der lokalen Industrie und lokalen Vertretern von Infrastrukturunternehmen, beschäftigen sich aber immer mit Themen, die lokale öffentliche Güter oder Rechte betreffen. Den einzelnen Foren geht es hier aber, im Gegensatz zu anderen deliberativen Modellen, nicht um die Festlegung von regulativen Standards, welche das zu erreichende Ergebnis festlegen, sondern um „performance standards“ welche den besten Weg zur Umsetzung eines regulativen Standards festzulegen versuchen. Nun ist es allen Teilnehmern ein Anliegen, die für die Region beste Lösung eines Problems zu finden. Die Koordination der verschiedenen lokalen Foren übernimmt ein „local governance council“, also zum Beispiel der Gemeinderat, wodurch ein Informationsaustausch mit dem Ziel einer bestmöglichen Umsetzung eines Standards stattfindet. Es kommt zu sogenannten „rolling best practice rules“ (Eberlein/Kerwer, 2002: 10), da alle ein Interesse daran haben, bessere Lösungen von anderen lokalen Foren zu übernehmen. Das Konzept des demokratischen Experimentalismus ist nicht als Alternative zur repräsentativen Demokratie gedacht, sondern ist sogar von ihr abhängig, da ihre Institutionen die Rolle des Koordinators der „local governance councils“ übernehmen und helfen durch Rechtsetzung eventuelle deadlocks zu verhindern sowie die regulativen Standards, eventuell auch in Interaktion mit einer übernationalen Ebene, vorzugeben (Eberlein/Kerwer, 2002:9ff; Dorf/Sabel, 1998: 314ff).

Hier wird also die Theorie des deliberativen Supranationalismus, welche sich auf den transnationalen Bereich konzentriert, auf die innerstaatliche Ebene übertragen. Statt der EU hat nun die Staatsführung die Rolle des Koordinators inne und stellt ein konstitutionelles Gefüge zur Verfügung. Sie reduziert sich

allerdings, im Gegensatz zum deliberativen Supranationalismus, nicht auf eine Minimalstaatlichkeit.

In Bezug auf die Offene Methode der Koordinierung lässt sich klar der Grundgedanke des deliberativen Supranationalismus erkennen. Aber auch die Überlegungen des demokratischen Experimentalismus scheinen für ein theoretisches Konzept zur OMK und der Umsetzung ihrer Ziele auf subnationaler Ebene hilfreich zu sein. „The Open Method of Coordination (OMC),[...], can easily be identified as a form of democratic experimentalism. The OMC is a way of networking decentralized decision-making units by a common system of benchmarking.“ (Eberlein/Kerwer, 2002:10) Der Prozess der OMK kann hier mit modernen wirtschaftlichen Arbeitsteilungspraktiken zwischen Unternehmen verglichen werden. Durch das Ersetzen von „organisational learning“ (innerhalb eines Unternehmens, mit starker Pfadabhängigkeit) durch „organisational networking“ (zwischen Unternehmen), kommt es zu Koordination und Austausch. Dies ermöglicht eigene Schwächen zu erkennen und sich best practice Methoden anzueignen. Weiters führt die ständige Interaktion zu laufender Koordination und Anpassung von Zielen und Praktiken. Die Anwendung des demokratischen Experimentalismus auf die OMK wurde, im Gegensatz zu anderen Ansätzen in diesem Bereich, nicht dafür kritisiert undemokratisch, sondern dafür nicht effektiv genug zu sein (Eberlein/Kerwer, 2002:11). Dies ist allerdings ein entscheidender Vorteil gegenüber anderen Ansätzen, denn ein Defizit an Effektivität ist in meinen Augen nur solange vorhanden, wie keine passende Struktur für die transnationale und transregionale Koordination gefunden wird. Dies ist im Bereich der OMK mittlerweile nicht mehr der Fall, da es klare Benchmarking-, Monitoring- und Reviewingprozesse gibt, welche allenfalls am Willen oder den prozessualen Möglichkeiten der Nationalstaaten, die subnationale Ebene stärker einzubinden, scheitern. Da der demokratische Experimentalismus allerdings von einer Einbindung der Institutionen der repräsentativen Demokratie, als Koordinatoren der lokalen und regionalen Teilnehmer ausgeht, liegt das Effektivitätsmanko nicht bei den Grundzügen der Theorie verankert, sondern in der nicht adäquaten Anwendung dieses.

Ein weiteres Problem der Theorie stellt die ursprüngliche Motivation zur Einführung der OMK und ihre Folgen dar. Die OMK wurde nicht als deliberatives Instrument zur Stärkung der direkten Demokratie eingeführt. Sie entstand aus der funktionalistischen Notwendigkeit heraus, den Handlungsbereich der EU über seine vertraglich festgesetzten Kompetenzen hinaus zu erweitern. Dies bestätigt zwar ein weiteres Mal die Möglichkeit der Anwendung des deliberativen Supranationalismus auf die OMK, wirft aber auch die Frage auf, ob die OMK, wie ihr häufig vorgeworfen wird, zu einer Vergemeinschaftlichung der Bereiche, in denen sie angewandt wird, führt. Da diese Frage das Grundlegende Thema dieser Diplomarbeit darstellt, soll an dieser Stelle auf folgendes hingewiesen werden: „Even if, [...], convergence on a single best practice,[...]is able to harmonise EU legislation, the quality of these rules might be higher than if they had been directly developed by way of the traditional Community Method.“(Eberlein/Kerwer, 2002:12)

Eine weitere, nicht unwichtige Überlegung ergibt sich in diesem Zusammenhang aus einer oben genannten Feststellung von Åse Gornitzka (2007:7), in der sie festhält, dass im Zuge der Anwendung der OMK, verschiedene zwingende Routinen und Zeitpläne erstellt werden, welche den Mitgliedsstaaten eine gewisse Handlungsweise vorschreiben. Da diese Handlungen zu einem großen Teil auf der überstaatlichen Ebene anzusiedeln sind (man denke an die jährlichen Länderberichte und Aktionspläne, sowie Empfehlungen der Kommission oder Schlussfolgerungen des Rates.) und viel Zeit in Anspruch nehmen, könnte die innerstaatliche Koordination, von welcher im demokratischen Experimentalismus ausgegangen wird, vernachlässigt werden. Dies zeigt sich in der Anwendung der OMK. Wie beschrieben, fand eine in drei Phasen einteilbare Institutionalisierung der verschiedenen OMKs statt. Die letzte Phase (Maturity Phase) hat schließlich zu einer starken Konzentration auf die Rolle der EU Institutionen, Berichterstattungszyklen und zur Verkleinerung des Kreises der teilnehmenden Akteure geführt.

Dies führt uns zu wichtigen Kritikpunkten, die Cohen und Sabel (1997:316) anführen: Deliberation im Allgemeinen scheitert meist an der Kritik in einem großen Maßstab nicht anwendbar zu sein, da alleine die Organisation einer großen Menge an Individuen und an Meinungen sich als unmöglich darstellt.

Allerdings setzt das Konzept von Eberlein und Kerwer darauf, dass sich die Menschen nur in den Bereichen engagieren, von denen sie auch selbst betroffen sind. Das heißt auch, dass sich im lokalen Bereich verschiedene Gruppen bilden, die vom local governance council koordiniert werden und sich damit nicht gegenseitig blockieren können. Ein weiterer Einwand gegen Deliberation stellt dar, dass direkte Entscheidungen auf lokaler Ebene sich nicht mit dem Prinzip der Gleichbehandlung der Bürger in Einklang bringen lässt. In dem hier vorgestellten Modell wird aber davon ausgegangen, dass es eine Kontrolle und Koordination auf Ebene des Parlaments und der Regierung gibt und, dass es sich nicht um die Entscheidung über zu erreichende Ziele handelt, sondern über die Art, wie Ziele erreicht werden sollen. Da der Weg zur Erreichung eines Zieles bspw. allen Gemeinden freisteht, kommt es im besten Fall zu einer Art Wettbewerb um „best practice“ und im schlechtesten Fall zu mehreren, unterschiedlichen Ansätzen der Problemlösung, welcher sich der Staat, in seiner Rolle als Koordinator, annehmen muss.

3.3.3 Legitimitäts- und Demokratieansprüche an die OMK

Spricht man von Legitimität und Demokratie in Bezug auf die Europäische Union, so muss eingangs die Frage gestellt werden, welchen Maßstab man an die Institutionen und Regierungsmethoden der EU anlegen kann und inwiefern sie sich von dem in Bezug auf den Nationalstaat unterscheiden. Scharpf (2004: 16) stellt in diesem Zusammenhang fest: „Der Vergleich [der EU] mit den Legitimationsgrundlagen des demokratischen Verfassungsstaats liegt [...] durchaus nahe. Bei näherem Zusehen freilich erscheinen die Differenzen größer als die Gemeinsamkeiten.“ Diesen Schluss begründet er damit, dass es auf dem Bereich der nicht-parlamentarischen Input-Legitimation eine entscheidende Schwäche der EU gibt: Die Bürger haben keine gemeinsame Identität, was eine europaweite Solidarität nur zweitrangig, nämlich nach der nationalen, möglich macht. Dies hat weiters zur Folge, dass die Voraussetzungen für einen europaübergreifenden Diskurs fehlen und, dass eine Direktwahl des europäischen Parlamentes, auf Grund der nationalen Themen in den Wahlkämpfen, nicht den gewünschten identitätsbildenden und legitimierenden Effekt erzielt. Scharpf diagnostiziert allerdings ein anderes Bild

für die partikulare Interessensvermittlung. Hier gibt es die Möglichkeit des Zuganges auf mehreren Ebenen, über eine Vielzahl an Wegen, was zu einer breiten Fächerung von Machtverteilung und Vetoplayern führt. Allerdings herrscht im System der Gemeinschaftsmethode eine starke Konsenspflicht, welche, die vielen Vetoplayer bedenkend, ohnehin nur Ergebnisse hervorbringt, die letztlich im Interesse aller liegen. Folglich wird das parlamentarische input-orientierte Legitimitätsdefizit durch das partikulare weitgehend ausgeglichen und fällt auf Grund des Prozesses der Entscheidungsfindung kaum in Gewicht (Scharpf, 2001: 17).

Dies hat allerdings Folgen für die Output-Seite der Legitimität. Die Problemlösungsfähigkeit ist eingeschränkt, da auf einer Seite keine wichtigen oder empfindlichen Politikbereiche mit einbezogen werden und auf der anderen Seite Lösungen, die beschlossen werden immer eine Win-Win-Situation für alle Beteiligten darstellen müssen. Die einzige Möglichkeit Entscheidungsdeadlocks zu überwinden liegt damit bei den nicht-politischen Institutionen der EU. Auf Grund der Konsensus-Situation in der europäischen Rechtssetzung ist es sehr schwer, bis gar nicht möglich, geltendes EU-Recht zu ändern. Die Kommission und der Europäische Gerichtshof hingegen haben die Möglichkeit, die (negative) Integration ohne große Hürden voranzutreiben. Das wiederum führt dazu, dass die Nationalstaaten versuchen zu vermeiden, neue Bereiche in die Zuständigkeit der beiden Organe zu integrieren. Letztlich steht man vor unüberwindbaren Einzelinteressen und einer kritischen Situation, was die output-orientierte Legitimation angeht. (Scharpf, 2004:17f)

Die Einführung der OMK sollte eigentlich in einigen der oben genannten Punkte Abhilfe schaffen. Sie sollte (1) in Gebieten eingesetzt werden, die der staatlichen Souveränität und damit Entscheidungsbefugnis unterstehen, sollte (2) die Teilhabe der Öffentlichkeit im regulativen Prozess der EU-Gesetzgebung und die Transparenz dieser fördern und damit das Demokratiedefizit lindern und sie sollte (3) durch ihre nicht bindende Gestalt, den Weg für neue Diskurse öffnen, welche im Zuge der Gemeinschaftsmethode nicht mehr geführt werden konnten. (Idema/Kelemen, 2006; Joerges, 2008; Tholoniati, 2010). Dabei sollte sie aber keinesfalls die Gemeinschaftsmethode ersetzen, sondern unterstützende Wirkung in der Policy-Koordination und in der Erfüllung von in

Verträgen gesetzten Zielen zeigen. Die OMK wurde, so wie andere neue Regierungsmethoden, in vielen Punkten ihrer Konzeptionalisierung und hinsichtlich ihrer Wirkung auf das Demokratiedefizit kritisiert. Dieses war es, welches den Ruf nach mehr Transparenz und mehr Teilhabe der Öffentlichkeit im als zu bürokratisch verrufenen Brüssel auslöste. Die OMK, die als Lösung dieses gehandelt wurde, hat allerdings den Nachteil, dass das Europäische Parlament weitgehend aus der Methode ausgeschlossen ist und sie, da sie rechtlich keine bindenden Eigenschaften besitzt, keine Rechtssicherheit zur Verfügung stellt (Idema/Kelemen, 2006: 116). Der Ausschluss des Parlaments stellt die input-orientierte Legitimität der OMK in Frage, während die mangelnde Rechtssicherheit in Bezug auf die output-orientierte Legitimität problematisch ist. Dies gilt allerdings nur, wenn man von einer OMK außerhalb des existierenden Systems der Nationalstaaten und der EU ausgeht. Geht man von der Idee des demokratischen Experimentalismus aus, so sind die staatlichen Institutionen, welche Teil der legitimierten repräsentativen Demokratie sind, der wichtigste Koordinator und Prüfer der Umsetzung der OMK, was bei richtiger Umsetzung und entsprechendem Interesse der nationalen Parlamente eine input-orientierte Legitimitätssicherung zu Folge hat. Da die Methode nur für Ziele angewandt werden kann, welche in Verträgen explizit erwähnt werden, wird die OMK ohnehin nur in genau verhandelten Gebieten eingesetzt, die im Interesse aller liegen. Es findet sich also auch eine Input-Legitimität.

Dies führt uns allerdings direkt zur Kritik an der Durchführung der OMK. Bezüglich der input-orientierten Legitimität wird die im Konzept vorgesehene Teilnahme von „Stakeholdern“ und den nationalen Parlamenten in der Praxis nicht ausreichend umgesetzt, während das Europäische Parlament gänzlich aus der Methode ausgeschlossen ist, was die Verlässlichkeit der Ergebnisse stark einschränkt. Dies hat für die output-orientierte Legitimität zur Folge, dass die Erwartungen an die Methode häufig höher sind als die Ergebnisse, die sie erbringen kann und dass die von der Öffentlichkeit wahrgenommene Legitimität der Europäischen Union untergraben wird (Idema/Kelemen, 2006: 119). Nun ist die OMK, glaubt man Scharpf, aber unter anderem deshalb entstanden, um genau diese Defizite auszugleichen, die in der Gemeinschaftsmethode

ebenfalls enthalten sind. Es geht letztlich darum, die Parlamente, Organisationen und Menschen in einem europaweiten deliberativen Prozess auf mehreren Ebenen einzubinden. Joerges (2008) sieht den Grund der Entstehung des europäischen Rechtssystems und in weiterer Folge auch die der OMK darin, dass es sowohl in den nationalen Rechtssystemen, als auch im europäischen Mehrebenensystem komplexe Problemlagen gibt, die eine traditionelle Rechtsetzung nicht bewältigen kann. Diese Situation entstand aus mehreren Gründen. (1) Die Rechtssysteme standen vor Problemen, die nicht mehr zentralistisch-hierarchisch bewältigbar waren. Und zwar die nationale und internationale Organisation des Verhältnisses zwischen dem privaten Sektor und den öffentlichen Institutionen, auch um das Know-How des privaten Sektors nützen zu können. (2) Der Nationalstaat hatte als einziger die Implementationskraft, um die Probleme zu lösen und die internationale Ebene die entsprechende Koordinationsleistung. Daraus kann man auch die demokratische Rechtfertigung des europäischen Systems ziehen. Die EU ist letztlich entstanden, um das Demokratiedefizit der Nationalstaaten im Verhältnis zueinander zu bewältigen. Sie verhindert, dass Staaten innerhalb der EU sich gegenseitig diskriminieren können und sorgt dafür, dass auch Interessen der Nachbarn berücksichtigt werden. Joerges diagnostiziert, dass die OMK „[...]außerhalb verfassungs- und europarechtlich vorgesehener Kompetenzen organisiert [wurde], [...]“ (2008, 223). Damit beschreibt er, dass die OMK letztlich eine Weiterentwicklung der oben beschriebenen Gedanken zur transnationalen Vernetzung der Nationalstaaten ist. Sie wird in Bereichen eingesetzt, in denen eine höhere Koordinationsleistung notwendig geworden ist, in denen allerdings keine Kompetenzen auf Seiten der EU vorhanden waren, um eine europaweite Koordination von Interessen zu ermöglichen, welche sonst diskriminiert oder ignoriert hätten werden können (Joerges, 2008, 223ff). Bezogen auf den demokratischen Experimentalismus kann man hier anmerken, dass durch den deliberativen Prozess auf lokaler und regionaler Ebene, welcher durch die Institutionen des Nationalstaates koordiniert wird, die Integrationsleistung und Koordinationsleistung, im Sinne des oben beschriebenen Austausches mit dem privaten Sektor, gestärkt werden können. Dies hätte positive Auswirkungen auf die input-orientierte Legitimität, setzt aber die Einbindung von einer größeren Zahl an Akteuren auf allen Ebenen voraus.

Die Offene Methode der Koordinierung wurde, wie schon aus verschiedenen Gesichtspunkten besprochen, häufig dafür kritisiert, dass sie letztlich dafür geschaffen worden wäre, den Weg der EU in neue Policygebiete zu ebnen. „Advocates of EU social policy hope that the OMC may prepare the ground for more codified, legally binding initiatives in the long arm.“ (Idema/Kelemen, 2006:117) Diese Überlegung entspricht der Idee des demokratischen Supranationalismus, “that frequent interaction and arguments about policy choices over time shapes the preferences of the member states and thus makes them more compatible with EU decision-making“ (Eberlein/Kerwer, 2002: 7). Und das bleibt auch bei Jörges nicht unkommentiert: „Die öffentliche Wahrnehmung dieser Politikkoordination und der Vergleich der bewährten Praktiken („best practice“) sollen den notwendigen Erfolgs- und Leistungsdruck für eine Anpassung und Änderung der nationalen Politiken auf mitgliedstaatlicher Ebene auslösen“ (Jörges, 2008:223) Der Eingliederung eines Politikbereiches in die europäische Gemeinschaft gingen immer Koordinationsversuche verschiedener Art voraus. Dieser „Koordinations-Reflex“ ist allerdings kein Automatismus und würde eine Vertragsänderung verlangen, da die von der OMK betroffenen Gebiete momentan explizit von einer eventuellen Vergemeinschaftlichung ausgenommen sind. Sollten sich die Interessen der einzelnen Akteure im Zuge der Koordination also so weit anpassen, dass es zur Überlegung einer tatsächlichen Integration der OMK-Gebiete in die Gemeinschaftsmethode kommen sollte, so wären diese Interessen das Ergebnis eines langen Diskurses. Dieses Ergebnis hätte eine hochgradige input-orientierte Legitimität, zumal die Prozesse der OMK auf lange Zeiträume angelegt sind und sich langsam und mit vielen Akteuren entwickeln können. Sollte am Ende bei einem der beteiligten Staaten Zweifel an der weiteren Integration bestehen, so befände man sich immer noch im intergouvernementalen Bereich, in dem eine Sperrminorität entscheidend wäre. Dies wäre der theoretische Idealfall. Allerdings wird sich im Zuge dieser Arbeit zeigen, dass es Elemente der Anwendung der OMK und der Rolle der KO und des EuGH im Zuge dieser Methode gibt, die die Ausnahme der Vergemeinschaftlichung ohne Vertragsänderung in Frage stellen.

3.4 Zwischenergebnis

Es kann also davon ausgegangen werden, dass das Prinzip der OMK als eine Art des deliberativen Supranationalismus gesehen werden kann. Es existiert eine Minimalstaatlichkeit in koordinierender Funktion auf Ebene der EU und es kommt zu einem Ausbau von transnationalen Entscheidungsstrukturen und zur Etablierung von Handlungsabläufen im Zuge der Entwicklung der OMK. Es kann weiters davon ausgegangen werden, dass es im Zuge ständiger Interaktionen und Verhandlungen zwischen den Mitgliedsstaaten zu einer Anpassung von Interessen und einer Erhöhung der Kompatibilität dieser Interessen mit gemeinsamen Zielen gekommen ist.

Die EU hat sich in den 90er Jahren im Zuge von Problemen weiterentwickelt, die auf die Entgrenzung nationalstaatlicher Einflussgebiete und die Globalisierung im Allgemeinen zurückführbar sind. Bei dem Versuch der Lösung dieser Probleme kam es bezogen auf den Input zu einer fehlenden Legitimitätsgrundlage und damit einhergehend bestand ein Demokratiedefizit zwischen den Staaten, welches es zu minimieren galt, um zu verhindern, dass sich die Staaten innerhalb des Systems der EU diskriminieren oder ihre gegenseitigen Interessen ignorieren können. Die neue Methode wurde notwendig, um diese Aufgabe auch in Bereichen erfüllen zu können, in denen die EU keine vertragliche Befugnis besitzt.

Dies kann allerdings nur als Erklärung für die Koordination auf nationalstaatlicher und EU-Ebene gesehen werden. Möchte man die Umsetzung der regulativen Standards auf sub-nationaler Ebene erklären, scheitert man vorerst an der Diskrepanz zwischen der geplanten Form der Umsetzung der OMK im Jahre 2000 und der tatsächlichen Entwicklung im Zuge der 3 Phasen nach Tholoniati. Ich glaube, dass die angedachte Form der OMK das Potential in sich getragen hätte, eine Umsetzung der Ziele der OMK nach dem Modell des demokratischen Experimentalismus zu ermöglichen. Es geht hier weiterhin um die Frage auf welchen Ebenen die Interaktion von und der Austausch zwischen Akteuren im Zuge der OMK stattfindet, bzw. auf welcher Ebene neue Koalitionen zur Problemlösung eingegangen werden. Die Antwort

auf diese Frage ist nicht zuletzt entscheidend für die Offenheit der Methode und den Informationsfluss zwischen den Ebenen.

Der demokratische Experimentalismus sieht seine Funktion nicht in der Entwicklung von neuen Zielen oder Standards. Dies ist die Aufgabe der Koordination zwischen nationaler und EU-Ebene. Er sieht seine Aufgabe viel mehr in der Entwicklung von prozessualen Standards, also darin den Weg der besten Erreichung eines Zieles zu finden. Dies findet im Zuge des demokratischen Experimentalismus auf sub-nationaler Ebene in Form von lokalen Foren statt, die lokale Stakeholder, genauso wie die zivile Öffentlichkeit und private lokale Unternehmen mit einschließen. Einzige Voraussetzung und gleichzeitig Motivation für die Teilhabe an diesen Foren ist, dass man persönlich von dem behandelten Thema betroffen ist. Die verschiedenen lokalen Foren werden von sogenannten „local governance councils“ koordiniert, sie sind für einen Informationsfluss zwischen den einzelnen Foren und die Kommunikation mit den anderen „local governance councils“ zuständig. In der Ebene darüber können sich je nach Organisationsstruktur weitere Koordinationsebenen befinden, oder als letzte Ebene der innerstaatlichen Koordination die Institutionen der repräsentativen Demokratie, in Form von Regierung und Parlament (oder auch Landtage), welche für die Koordination der „local governance councils“, die notwendige Rechtsetzung und Kontrolle, sowie die Verhinderung von Deadlocks verantwortlich sind. Kombiniert man den deliberativen Supranationalismus mit dem demokratischen Experimentalismus, so wäre eine weitere Aufgabe der Ebene die Formulierung von neuen Zielen in Zusammenarbeit mit den Institutionen auf EU-Ebene im Zuge der OMK. Diese Art von Ebenenaufteilung setzt natürlich eine vertikale Aufteilung der Themen- und Interessengebiete in kleinere Einheiten voraus, was im Zuge der verschiedenen Gebiete, in denen die OMK eingesetzt wird, ohnehin der Fall ist.

Was aber wären die Vorteile einer solchen Umsetzung von Zielen? Die Erarbeitung von adäquaten Lösungen wäre auf der einen Seite effektiver, da regionale und lokale Problemlagen frühzeitig erkannt und individuell gelöst werden könnten, was gleichzeitig auch dem Subsidiaritätsprinzip entsprechen würde. Auf der anderen Seite wäre der Prozess transparent und öffentlichkeitswirksam, da die lokalen Foren prinzipiell für jeden zugänglich sind.

In Bezug auf die Erhöhung der Legitimität der in der OMK getroffenen Entscheidungen würde sich ein indirekter Effekt ergeben. Da es sich hier ausschließlich um Umsetzung und Inputgebung durch die lokalen Foren handelt und die Bearbeitung der Ziele auf der EU-MST-Ebene stattfindet, kommt es, vorausgesetzt die Regierungen handeln auf Basis der Entscheidungen und Ergebnisse der lokalen Foren und „local governance councils“, zu einer höheren Inputlegitimität seitens der nationalen Regierungen, da es zu einer durchgehenden, auf allen Ebenen bestehenden Einbindung von privaten Akteuren, NGO's, Sozialpartnern, etc. kommt.

Hinzu käme die Möglichkeit der Koordination der lokalen Foren in Grenzgebieten, wodurch ein in der zwischenstaatlichen Kooperation immer mit Problempotential behafteter Bereich mit der Möglichkeit ausgestattet werden würde, frühzeitig einen individuellen Weg zu finden.

Anhand des Beispiels der „OMK allgemeine und berufliche Bildung“ soll nun geklärt werden, inwieweit sich dieser Ansatz auf ein konkretes Policy-Gebiet übertragen lässt bzw. aus welchen Gründen dies nicht der Fall ist. Wie bereits besprochen, gehe ich von einem Bruch in der Entwicklung der OMK aus, welcher sich im Zuge der Streamlinig-Phase nach Tholoniati zugetragen hat und die Grundbedingungen der OMK insofern verändert hat, dass das Potential zur Umsetzung eines deliberativen Ansatzes im Zuge der OMK auch auf sub-nationaler Ebene nicht mehr gegeben ist. Die Betrachtung der Umsetzung dieser OMK auf österreichischer Ebene halte ich für geeignet, da die föderale Aufteilung des Landes in relativ kleine Einheiten und die Kompetenzaufteilung im Bildungsbereich zwischen Bund, Ländern und Gemeinden zu einer traditionell vielschichtigen Organisation des Systems geführt hat, in welcher die Umsetzung eines deliberativen Ansatzes möglich sein müsste.

4 Die OMK im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung

4.1 Die Entwicklung der europäischen Bildungspolitik bis 2000

Die Geschichte der europäischen (Berufs-) Bildungspolitik reicht bis in die 1950er Jahre zurück und wird im Allgemeinen in 3 Phasen eingeteilt. (Pepin 2007; Europäische Kommission 2006; Bektchieva 2004; Becker/Primova 2009) Am Anfang steht der Zeitraum vom EKGS- Vertrag 1951 bis Maastricht 1993, während die zweite Phase durch den Beschluss der Lissabon-Strategie 2000 beendet wird. Die dritte Phase stellt den Zeitraum von 2000 bis heute dar und beinhaltet die meisten Veränderungen in der europäischen Bildungspolitik. Die ersten beiden Phasen sollen hier beschrieben werden, da sie einen wichtigen Teil zum Verständnis der bildungspolitischen Spannungs- und Problemfelder innerhalb der EU beitragen.

Während bereits im EKGS-Vertrag 1952 (Art. 51) von der Finanzierung von Umschulungsmaßnahmen die Rede war, wurden im EWG- Vertrag 1957(Art. 128) konkrete Beschlüsse gefasst. Es sollten im Bereich der Berufsbildung allgemeine Grundsätze verabschiedet werden, welche den Zweck der Vereinfachung der Umsetzung der Niederlassungsfreiheit und der Arbeitnehmerfreizügigkeit haben sollten. (Becker/ Primova, 2009: 5)

In den frühen Verträgen war also ausschließlich von der Berufsbildung die Rede. Die nicht Einbeziehung der allgemeinen Bildung steht in engem Zusammenhang mit den schnellen und positiven wirtschaftlichen Entwicklungen der ersten Jahrzehnte der wachsenden europäischen Gemeinschaft.

Die Regelungen zur beruflichen Bildung erschienen notwendig um einen gemeinsamen Markt und die nötige Mobilität der Arbeitskräfte zu ermöglichen, während die allgemeine Bildung in Zeiten des Überflusses an Arbeitsplätzen wenig Interesse auf sich zog. Außerdem stellte das Thema Schul- und Hochschulbildung eine Art europäisches Tabu dar, dessen Ausgestaltung dem Nationalstaat im Zuge seiner Souveränität selbst unterlag und ihm als gefühlter Teil des Wohlfahrtsstaates äußerst wichtig war. (Pepin, 2007: 122) Dies hatte

auch zur Folge, dass die beiden Teile der Bildungspolitik rein institutionell lange Zeit voneinander getrennt waren. Traditionell wurde die Bildungspolitik also in zwei voneinander getrennte Felder eingeteilt. In „education“, also Schul- und höhere Bildung, sowie „vocational training“, also berufliche Bildung. Der Bereich „Allgemeine Bildung“ wurde der DG12 (research) und der Bereich der beruflichen Bildung dem DG5 (social affaires) zugeteilt. Erst 1981 wurden beide im DG5 unter dem Titel „education, vocational training and youth policy“ zusammengefasst.

Die angekündigten Grundsätze wurden erst 1963 im Bereich der beruflichen Bildung durch den Rat beschlossen. Inhaltlich soweit ausformuliert, dass der Beschluss auch eine politische Relevanz erhielt wurden sie erst durch das erste Treffen der europäischen Bildungsminister 1976. Bereits hier wurde betont, dass die Kooperation im Bereich der Bildung keine Vergemeinschaftlichung als Ziel hat, und dass die Eigenständigkeit und Einzigartigkeit der Bildungssysteme gewahrt werden müssen. In diesem (rein politisch bindenden) Beschluss, wurde also bereits auf das Subsidiaritätsprinzip, wenngleich es diese Formulierung damals noch nicht gab) Rücksicht genommen. (Pepin, 2007:123)

Es wurden sechs Maßnahmen beschlossen, welche als Grundsätze dienen sollten und bereits eine leichte Vermischung der beiden Bereiche ankündigten:

1. Bessere Möglichkeiten der Bildung und Ausbildung
2. Verbesserung der Abstimmung zwischen den Bildungssystemen
3. Zusammenstellung von Dokumentationsmaterial und Statistiken im Bildungswesen
4. Zusammenarbeit im Bereich des Hochschulwesens
5. Förderung der Fremdsprachenkompetenz
6. Chancengleichheit für den Zugang zu allen Bildungsformen

(Becker/Primova, 2009:6)

Federführend bei allen Beschlüssen der 70er und 80er Jahre war die Europäische Kommission. Sie hatte bereits 1973 den sogenannten Janne-Report anfertigen lassen, in welchem Bildungspolitik erstmals als wichtiger Teil der wirtschaftlichen Entwicklung der EU (damals EG) dargestellt und hervorgehoben wurde. Die Kommission war es auch, die basierend auf dem Artikel 128 EWGV und der existierenden allgemeinen Grundsätze, verschiedenste Einzelprojekte einführte, die später in Form der heutigen

Programme an Größe und Wichtigkeit gewinnen sollten. Sie setzte sich dabei auch über die Kritik der Mitgliedsstaaten hinweg, die ihre Souveränität im Bildungssektor gefährdet sahen, was ihr vor allem auf Grund von „wohlwollender“ Rechtssprechung des EuGH gelang. Hier stechen drei bestimmte Urteile besonders hervor. (1) Gravier gegen die Stadt Lüttich vom 13.02.1983, bei dem der EuGH befand, dass der Artikel 128 des EWG-Vertrages nicht nur auch die berufliche, sondern auch auf jede Form der allgemeinen Bildung, welche für einen Beruf qualifiziert, anwendbar sei. (EuGH, Rs.: 293/83) (2) Humbel gegen das Königreich Belgien, bei dem derselbe Artikel auf die schulische Ausbildung bezogen wurde. (EuGH, Rs.: 263/86) Und schließlich (3) das ERASMUS-Urteil, welches das Aktivwerden von Gemeinschaftsorganen, also in diesem Fall der Kommission, zur Durchführung des Artikels 128 EWGV als rechtmäßig beurteilte. (EuGH, Rs.: 242/87)

Wie klar zu erkennen ist, hatten all diese Urteile ihren Ursprung in der sehr offenen Formulierung des Artikel s128 des EWG-Vertrages, welcher lediglich von einer Verabschiedung allgemeiner Grundsätze zur Durchführung einer gemeinsamen Bildungspolitik spricht, „die zu einer harmonischen Entwicklung sowohl der einzelnen Volkswirtschaften als auch des gemeinsamen Marktes beitragen kann.“

Die Ereignisse der 1980er Jahre lösten einen breiten Diskurs über die gemeinschaftsrechtlichen Befugnisse im Rahmen der Bildungspolitik aus, die schließlich zur Forderung einer vertraglichen Klärung der Rechtslage im Zuge des Vertrages von Maastricht führten. Dieser läutete schließlich die zweite Phase der Entwicklung der europäischen Bildungspolitik ein. Es fand mit Artikel 126 und 127 des EG-Vertrages eine klare Trennung der Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten und der der Europäischen Union statt. Die Mitgliedsstaaten behielten die ihre, während die EU lediglich mit einer unterstützenden Kompetenz ausgestattet wurde.

(Becker/Primova, 2009: 8)

Die Veränderungen des Maastrichter Vertrages brachten, durch die nunmehr offiziell unterstützende Rolle der Kommission, im Zuge des Mitentscheidungsverfahrens, auch das Europäische Parlament mit ins Spiel. Das Parlament hatte allerdings vorwiegend die Möglichkeit im Zuge der Haushaltsplanung Einfluss auf die Bildungspolitik zu nehmen, da die

Kommission und der Rat bei der Entscheidungsfindung weiterhin dominierten. (Becker/Primova, 2009:10)

Abgesehen von der politischen Entwicklung rund um die allgemeine und berufliche Bildung, zeichnete sich auf Grund der wirtschaftlichen Entwicklungen der 90er Jahre ab, dass die Bildungspolitik sich hin zu einer Mischung aus Beschäftigungs-, Sozial- und europäischer Identitätsbildungspolitik veränderte. Die schnelle Entwicklung der EU in dieser Zeit eröffnete, wie schon oben besprochen, Probleme, deren Lösung man in der Förderung einer europäischen Identität und Bürgerschaft sah. Die Bildungspolitik, nunmehr bezogen auf alle Bereiche der allgemeinen und beruflichen Bildung, sollte auch helfen diesen Konflikt zu lösen. Die multiplen Problemlagen und die Erfahrungen der letzten Jahrzehnte gipfelten schließlich in der Verabschiedung der Lissabon-Strategie 2000. Erst aus den jahrzehntelangen Überlegungen zur Bildungspolitik entstand in den 90er Jahren der Gedanke des Lifelong Learnings und die Erkenntnis, dass die Förderung der Bildung und Weiterbildung der europäischen Bevölkerung als primäres Ziel der europäischen Politik zu sehen ist, was in den Weißbüchern der Kommission 1993 zu „Growth, Competitiveness und Employment“ und 1995 zur „Learning Society“ zum Ausdruck kam. Die bisher bestehenden und vorwiegend durch die Kommission ins Leben gerufenen Bildungsprogramme wurden außerdem vereinfacht und in zwei Programme, Sokrates und Leonardo Da Vinci, zusammengefasst. Eine Vereinigung der beiden Bereiche fand allerdings erst mit dem Lissabon-Vertrag 2000 statt, welcher schließlich den Startschuss zum eigentlichen Lifelong Learning Programm gab, nachdem die Einleitung des Bologna-Prozesses 1999 der europäischen Bildungspolitik neue Wege eröffnet hatte. (vergl. Pepin, 2007: S.122ff)

4.2 Die Europäischen Institutionen in der „OMK allgemeinen und beruflichen Bildung“

Die Rollenverteilung betreffend der OMK im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung birgt einen gewissen Grad an Verwirrung in sich. Abgesehen von den Befugnissen der Gemeinschaft im Bereich von

Qualitätssicherung und Mobilitätsangelegenheiten, welche ihr im Vertrag von Maastricht zugesprochen wurden, unterliegen alle anderen Bereiche der intergouvernementalen Verhandlung. Das heißt, dass EuGH und Parlament eigentlich völlig aus den Belangen ausgeschlossen sind. Der Bildungsministerrat und die Kommission sind die Hauptakteure im Zuge der Koordinierung, in welchen auch ein eigentlich vergemeinschaftlicher Bereich (Qualitätssicherung und Mobilität) inkludiert wurde. Der Europäische Rat ist für die wichtigsten Entscheidungen (inklusive der Definition von Benchmarks und der Einführung neuer Indikatoren) zuständig. (Humburg,2008:9)

In der Abb.2 sind wichtige Fakten über die prozessualen Abläufe und Befugnisse innerhalb der „OMK allgemeine und berufliche Bildung“ zu überblicken.

Features	Education/Training
Started	2000
Cycle	Biannual (since 2004)
Key participants – initiators and decision-makers	European Commission DG EAC; Ministers of Education (EYA)
Mandatory consultative participants	None
Legal or political mandate	Lisbon Summit 2000
Relative institutionalisation of coordination process (based on the use of Lisbon instruments)	Strong*
Technical dimension of process	3 objectives, 5 benchmarks, 29 indicators
EU targets	Yes*
MS targets	No*
Guidelines	Yes*
Best practice	Yes*
Community action programme	Yes, 2010 programme*
National Action Programmes	No*
National strategies	No*
Peer review	No*
Scoreboards	Yes*
Council recommendations	No*
Commission recommendations	No*

Abb. 2: Key features of the OMC Education and Training (Humburg, 2008)

4.2.1 Das Gravier Urteil

Wie unter 4.1. beschrieben, fand ein großer Teil der rechtlichen Weiterentwicklung im Bereich der Bildungspolitik im Zuge von EuGH Urteilen statt. Das wichtigste, und wohl auch bekannteste, stellt hier das Gravier Urteil dar. Anlassfall des Urteils war eine Klage bei einem belgischen Verwaltungsgericht, welche durch eine französische Studentin eingebracht wurde, von welcher an einer belgischen Hochschule eine höhere Studiengebühr verlangt wurde als von belgischen Studenten. Das zuständige Gericht veranlasste eine Vorabentscheidung durch den EuGH. „Dieser kam zu dem Ergebnis, daß die Erhebung einer nur von ausländischen Studenten verlangten Studiengebühr mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar ist. Er stützte sich dabei auf das Diskriminierungsverbot des Art. 7 EWGV. Danach ist im Anwendungsbereich des Vertrages jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten.“ (Avenarius,1989:8) Das Problem, das sich aus diesem Urteil ergibt, stellt sich folgendermaßen dar: Das im EWG Vertrag festgehaltene Diskriminierungsverbot ist ausschließlich für den Anwendungsbereich eben dieses Vertrages gültig, zu welchem bildungspolitische Fragen nicht gehören. Der EuGH löst diese Problematik durch die Berufung auf den, oben besprochenen, Art 128 EWGV und die allgemeinen Grundsätze im Bereich der beruflichen Bildung des Jahres 1963.

„Aus diesem Beschluß - so heißt es - könne gefolgert werden, daß zumindest der Zugang zu den Ausbildungsstätten in den Anwendungsbereich des Vertrages falle. Die in Art. 128 EWGV angesprochene gemeinsame Politik im Bereich der Berufsausbildung, [...], sei ein unentbehrlicher Bestandteil der Gemeinschaftstätigkeit, [...]. Insbesondere der Zugang zur Berufsausbildung sei geeignet, die Freizügigkeit innerhalb der gesamten Gemeinschaft zu fördern. Daraus folge, daß die Voraussetzungen für den Berufsbildungszugang in den Anwendungsbereich des EWG-Vertrages fielen.“ (Avenarius,1989:8)

Diese Auslegung des Artikels 128 EWGV zieht nach sich, dass das Gravier-Urteil eine allgemeine Gleichberechtigung im Zugang zu Bildungseinrichtungen für alle EU-Bürger postulierte. Das bedeutete auch, dass jeder EU-Bürger sein Aufenthaltsrecht in einem anderen EU-Mitgliedsstaat auf die Ausübung der Freizügigkeit und damit auf die Gleichbehandlung beziehen kann. Gleichzeitig beschließt der EuGH, dass die Bildungspolitik einen notwendigen Beitrag zur

Verwirklichung der Freizügigkeit, also der Mobilität von Arbeitskräften, darstellt und bezieht sie damit, zumindest zum Teil, in den Wirkungsbereich der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Organe ein. (Avenarius,1989:8f)

Der EuGH und die Klägerin treten hier, ganz im Sinne des Neo-Funktionalismus, als transnationale Akteure auf. Die Klägerin wendet sich mit dem Ziel der Durchsetzung ihrer Interessen an den EuGH, welcher sich der Problematik annimmt und in seinem Urteil ein institutionelles Spillover verursacht. D.h. der Anwendungsbereich von supranationalen Regelungen wird, ohne das Zutun nationalstaatlicher Akteure, erweitert.⁶

4.2.2 Der Bologna Prozess

Der Bologna-Prozess geht auf die Erklärung von Sorbonne 1998 zurück, welche von Bildungsministern Deutschlands, Frankreichs, Italiens und des Vereinigten Königreiches unterzeichnet wurde, wenngleich es bereits zuvor Projekte auf europäischer Ebene gab, welche sich mit dem Thema der Hochschulbildung beschäftigten. Hierzu gehören u.a. SOCRATES, ERASMUS und „Education and Training“, welche bereits Anfang der 90er Jahre, vor allem auf dem Gebiet der Anerkennung von Hochschulabschlüssen und der Mobilität von Studierenden und Lehrenden eine wichtige Rolle spielten. (Hackl, 2001:S. 6ff) Der Bologna-Prozess ist heute Teil der allgemeinen und beruflichen Bildung, wenngleich er einige Besonderheiten aufweist. Er geht über die Mitgliedsstaaten der EU hinaus und schließt so auch jene europäischen Länder mit ein, die nicht an der „OMK allgemeine und berufliche Bildung“ teilnehmen und hat eine eigene Organisationsstruktur inne. Der entscheidende Anstoß zur Harmonisierung der Hochschulbildung wurde 1999 gegeben, die den Zweck hat und hatte, einen Europäischen Hochschulraum aufzubauen und Europa im internationalen Wettbewerb auch auf dem Bildungssektor zu stärken. Die durch die Sorbonne-Erklärung angeheizte Diskussion mündete schließlich in der Bologna-Erklärung von 1999. Ihr ging eine von Österreich, in seiner Rolle als damaliger Ratsvorsitzender, initiierte Arbeitsgruppe, zusammengesetzt aus der TROIKA (Italien als Gastgeberland, den Sorbonne-Unterzeichnerstaaten, der

⁶ Vergl.: 3.1.2.

Europäischen Rektorenkonferenz, der Konferenz der Rektorenkonferenzen der Europäischen Union und der Europäischen Kommission) voraus.

(Eckardt 2005: S. 42ff)

Diese hatte zur Aufgabe eine Trendstudie zum europäischen Hochschulraum zu erstellen und damit die Konferenz von Bologna vorzubereiten. Das Ergebnis der Konferenz war das Ziel bis 2010 einen einheitlichen Hochschulraum zu schaffen, was mittels folgender Ziele umgesetzt werden sollte:

Ziele des Bologna-Abkommens (vgl. Eckardt, 2005: S. 47/Nagl,2006: S.55ff)

- Schaffung eines europäischen Hochschulraumes (in Konkurrenz zu anderen).
- Vergleichbarkeit der Studien und Abschlüsse.
- Einführung eines Leistungspunktesystems (ECTS).
- Mobilität der Studierenden, Lehrer, Wissenschaftler und des Verwaltungspersonals.
- Erleichterung im Berufszugang.
- Verkürzung der Studiendauer und Schaffung eines zweistufigen Studiensystems.
- Erhöhung des Akademikeranteils.
- Förderung der Zusammenarbeit in der Qualitätssicherung (Administration/Dienstleistung, Forschung und Lehre).

Die Ziele des Bologna-Prozesses gehen mit der „OMK allgemeine und berufliche Bildung“ einher. Sie decken im Zuge des lebenslangen Lernens den Bereich der Hochschulbildung ab.

4.3 Allgemeine und berufliche Bildung ab dem Lissabon-Vertrag 2000: „Arbeitsprogramm zur allgemeinen und beruflichen Bildung 2010“

Mit dem Beschluss der Lissabon-Strategie und damit dem darauffolgenden „Education and Training Work Programm 2010“ (beschlossen 2001) wurde eine neue Methode der Kooperation eingeführt: Die offene Methode der Koordinierung. Dieser Beschluss läutete die dritte und damit aktuellste Phase der europäischen Bildungspolitik ein. Zum ersten Mal einigten sich die Bildungsminister auf eine gemeinsame Linie und es fand eine Vereinigung der bisherigen Programme im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung statt. Das bedeutet, dass der Bologna-Prozess, im Bereich der Hochschulbildung, der Kopenhagenprozess im Bereich der beruflichen Bildung und das Lifelong Learning-Programm in einem Projekt vereint wurden. „It thus covers all dimensions (formal and non-formal) and levels (pre-primary, primary, secondary, higher, adult education and continuing training) of education and training within a lifelong learning perspective.“ (Pepin, 2007: 128)

Die Bildungsminister beschlossen drei strategische Hauptziele zur Erreichung der Lissabon-Ziele bis zum Jahr 2010 (Pepin, 2007: 128ff; Mitteilung der Kommission: KOM(2002)629):

1. *Höhere Qualität und verbesserte Wirksamkeit der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung in der Europäischen Union:* Verbesserung der Ausbildung von Lehrern und Ausbildern, Entwicklung der Grundfertigkeiten für die Wissensgesellschaft (Verstärkung der Lese-, Schreib- und Rechenfertigkeiten, Aktualisierung der Definition der Grundfertigkeiten für die Wissensgesellschaft, Aufrechterhaltung der Lernfähigkeit), Zugang zu den Informations- und Kommunikationstechnologien für alle (Ausstattung der Schulen und Lernzentren, Einbeziehung der Lehrer und Ausbilder), Bestmögliche Nutzung der Ressourcen (Bessere Qualitätssicherung, Sorge für die effiziente Verwendung der Mittel).
2. *Leichterer Zugang zur allgemeinen und beruflichen Bildung für alle:* Ein offenes Lernumfeld, Lernen muss attraktiver werden, Unterstützung für aktiven Bürgersinn, gleiche Chancen und gesellschaftlicher Zusammenhalt.

3. Öffnung der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung gegenüber der Welt: Engere Kontakte zur Arbeitswelt und Forschung wie auch zur Gesellschaft im weiten Sinne, verstärktes Erlernen von Fremdsprachen, Intensivierung von Mobilität und Austausch, Stärkung der europäischen Zusammenarbeit.

All diese Entwicklungen fanden unter dem, der Lissabon-Strategie entsprungenen, Motto einer „most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world, capable of sustainable economic growth with more and better jobs and greater social cohesion“ (Schlussfolgerung des Vorsitzes von Lissabon: Pkt.5), statt. Das hat zur Folge, dass das Lifelong Learning Programm unter dem Druck starker wirtschaftlicher Interessen steht und die Europäische Kommission mit ihrer Definition des Lifelong Learnings (LLL) den Eindruck erweckt, dass jeder, der nicht lernt und sich nicht an den Programmen beteiligt, seinen Platz in der Gesellschaft zu verlieren droht. Es gibt mehrere Definitionen des LLL welche jeweils die vorherige ersetzen, da die Kommission unter Kritik der Ausgrenzung von schlechter gebildeten Schichten geriet. Dies führte dazu, dass die heute gültige Definition wenig aussagekräftig ist und dem Programm damit keine klare Position gibt, außer, dass lernen in direkter Verbindung mit der Fähigkeit am Arbeitsmarkt zu bestehen scheint: “All learning activity undertaken throughout life, with the aim of improving knowledge, skills and competencies within a personal, civic, social and/or employment-related perspective. “(CEC, 2001: 9) Trotzdem brachte das Memorandum von 2001 verschiedene neue Aspekte ein:

1. Lebenslanges Lernen sollte sich nicht mehr nur auf schulische Bildung und Weiterbildung aller Art beziehen, sondern auch auf informell erworbenes Wissen und Fähigkeiten.
2. Die Qualitätssicherung von außen und innen in der Durchführung der Lissabon-Ziele sollte gestärkt werden und Möglichkeiten zur Unterstützung der Staaten in ihren Aufgaben geschaffen werden.
3. Eine Vergleichbarkeit der Abschlüsse und Qualifikationen darf nicht ausschließlich im Bereich der Hochschulbildung gewährleistet werden. Diese muss auch auf niedrigerem Ausbildungsniveau möglich sein.

Die Fortschritte innerhalb der neuen Kooperation ließen allerdings lange auf sich warten und verharrten lange Zeit in oberflächlichen zwischenstaatlichen

Vergleichen. Dies hatte zur Folge, dass der Europäische Rat im Zuge der Frühjahrssitzung 2005 erneut betonte, dass „Humankapital“ das wichtigste Kapital Europas sei und stärker gefördert werden müsse.

Abb.3 stellt eine genaue Auflistung der bildungspolitischen Ziele der Lissabon-Strategie dar, welche im Zeitraum 2000-2002 ausgearbeitet wurden. Dies soll einen Überblick über das Vorgenommene geben, um im Folgenden mit dem bis 2010 erreichten verglichen zu werden.

Bildungspolitische Ziele der Lissabon-Strategie	
Quantitative Ziele	
Stetige Erhöhung der Gesamtausgaben für die Bereiche Forschung&Entwicklung auf bis zu 3% des BIP im Jahr 2010 (zwei Drittel der Ausgaben sollen von der Privatwirtschaft erbracht werden).	Europäischer Rat, Barcelona 15./16.03.2002, Ziffer 47
Bis zum Jahr 2010 sollen Betreuungsplätze für 90% der Kinder zwischen 3 Jahren und der Schulpflicht sowie für 33% der Kinder unter drei Jahren geschaffen werden.	Europäischer Rat, Barcelona 15./16.03.2002, Ziffer 32
Bis zum Jahr 2010 soll die Zahl der 18-24 Jährigen, die lediglich über einen Abschluss der Sekundarstufe I verfügen, halbiert werden.	Europäischer Rat, Lissabon 23./24.03.2000, Ziffer 26
Bis 2001 (2003) soll der Internetzugang für alle Schulen verbessert und das Verhältnis von 15 Schülern je Computer soll bis 2003 erreicht sein.	Europäischer Rat, Lissabon 23./24.03.2000, Ziffer 11; Verschiebung auf 2003 durch Europäischer Rat, Barcelona 15./16.03.2002, Ziffer 40
Der Durchschnitt der Schulabbrecher soll auf höchstens 10 % gedrückt werden.	Bildungsministerrat, 7. Mai 2003 (Dok. 8981/03)
Die Zahl der Studienabschlüsse in Mathematik und Naturwissenschaften soll um wenigstens 15 % gesteigert und der Anteil von Frauen erhöht werden.	Bildungsministerrat, 7. Mai 2003 (Dok. 8981/03)
Wenigstens 85 % der über 22-Jährigen soll die Sekundarstufe II abgeschlossen haben.	Bildungsministerrat, 7. Mai 2003 (Dok. 8981/03)
Die Zahl der 15-Jährigen mit Leseschwächen soll um mindestens 20 % gesenkt werden.	Bildungsministerrat, 7. Mai 2003 (Dok. 8981/03)
Mindestens 12,5 % der arbeitenden Bevölkerung soll lebensbegleitend lernen.	Bildungsministerrat, 7. Mai 2003 (Dok. 8981/03)
Qualitative Ziele	
Ein europäischer Forschungs- und Innovationsraums soll geschaffen werden, um die Mobilität der Forscher zu erhöhen, und die Forschungszentren sollen besser vernetzt werden.	Europäischer Rat, Lissabon 23./24.03.2000, Ziffer 12
Schaffung einer Informationsgesellschaft: Internet-Zugänge für Schulen, Vermittlung der notwendigen Fähigkeiten einer Informationsgesellschaft an alle Bürger; Hochgeschwindigkeits-Internetzugänge	Europäischer Rat, Lissabon 23./24.03.2000, Ziffer 8
EU-Systeme der allgemeinen und der beruflichen Bildung sollen bis 2010 zur weltweiten Qualitätsreferenz werden	Europäischer Rat, Barcelona 15./16.03.2002, Ziffer 43

Abb. 3: Bildungspolitische Ziele des Lissabon-Prozesses 2000-2002 (Becker/Primova, 2009: 14)

Die Instrumente der Umsetzung des ET 2010 stellen, ganz im Sinne der OMK, vorallem Benchmarks und Indikatoren dar, die die Mitgliedsstaaten in einem bestimmten Zeitraum erreichen sollten. Diese bezogen sich natürlich auf die oben genannten drei strategischen Ziele (Verbesserung der Qualität der Bildungssysteme, Verbesserung des Zuganges zur Bildung, Lebenslanges Lernen) und die in Abb. 3 genannten 13 Teilziele. Dies äußerte sich in den sogenannten fünf Zielmarken, welche bis 2010 erreicht werden sollten, 2003 vom Rat formuliert wurden und sich (1) auf vergleichbare Daten stützen, (2) keine Festlegung nationaler Ziele beinhalten und (3) keine Maßnahmen vorgeben sollen, wie diese Ziele zu erreichen sind. Letzteres liegt, wie in der OMK vorgesehen, in der Kompetenz der einzelnen Mitgliedstaaten. (Schlussfolgerung des Rates, 2003:4ff)

- Der EU-weite Durchschnittswert von Schulabgängern⁷ sollte auf maximal 10% verringert werden. Dies wurde damit begründet, dass Personen mit abgebrochener Ausbildung gefahrlaufen, in der zunehmend wettbewerbsorientierten Gesellschaft den Anschluss zu verlieren.
- Die Gesamtzahl der Absolventen im tertiären Bereich Mathematik, Naturwissenschaft und Technik sollte um min. 15% steigen, um das Ziel der dynamischsten und wettbewerbsfähigsten Gesellschaft erreichen zu können. Damit einhergehend sollte auf eine Geschlechtergleichstellung in diesem Bereich hingearbeitet werden.
- Mindestens 85% der 22-jährigen sollten die Sekundarstufe II abschließen, da dies eine Voraussetzung für die Teilnahme an der Wissensgesellschaft (auch im Zuge von weiterführenden Ausbildungen) darstellt.
- Der Anteil der 15-jährigen die schlechte Ergebnisse bei der Überprüfung der Lesekompetenz erzielen, sollte um mind. 20% fallen.
- Der Durchschnitt der Erwachsenen⁸, die sich am lebenslangen Lernen beteiligen, sollte mindestens 12,5% betragen, um die Kenntnisse der

⁷ Personen zwischen 18 und 24 Jahren, die an keiner Aus- oder Weiterbildung teilnehmen.

⁸ Personen zwischen 25 und 65 Jahren

Arbeitnehmer am neuesten Stand zu halten und ihre Position am Arbeitsmarkt zu sichern.

4.4 Arbeitsprogramm zur allgemeinen und beruflichen Bildung 2020

Anhand der oben genannten Benchmarks und Indikatoren wurden durch zehn thematische Arbeitsgruppen (bestehend aus den Mitgliedsstaaten, Beitrittskandidaten und Sozialpartnern auf europäischer Ebene) an Fortschrittsberichten und gemeinsamen Berichten der Kommission und des Rates zur Vorlage bei der jährlichen Frühjahrstagung des Europäischen Rates gearbeitet. Auf Grund der vielen und komplizierten Indikatoren ließen Fortschritte allerdings lange auf sich warten. Daher kam es 2007, nach einer offiziellen Aufforderung des Rates vom Mai 2005, zu einer erneuten Vereinfachung und Konkretisierung der Benchmarks (bzw. Ziele) durch die Kommission. (Becker/Primova, 2009: 16) Hierbei wurden acht inhaltlich und politisch relevante Ziele formuliert, welche auf einem eingeschränkteren Set von 20 Basisindikatoren⁹ beruhen, und wenn notwendig, durch Kontextindikatoren ergänzt werden. Diesen acht Ziele sind: (Mitteilung der Kommission, KOM(2007)61:4ff)

1. Verbesserung der Gerechtigkeit im Bildungssystem (Basisindikatoren 1,2,3,13), d.h. inwieweit ein gerechter „Umgang mit den Bürgern in der allgemeinen und beruflichen Bildung in Bezug auf Chancen, Zugang, Gleichbehandlung und Ergebnisse gewährleistet ist.“ (ebd:4)

⁹ 20 Basisindikatoren zur Beobachtung der Fortschritte bei der Erreichung der Lissabon-Ziele im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung: (1) Teilnahme an der Vorschulbildung, (2) Sonderpädagogische Förderung, (3) Schulabbrecher, (4) Grundkompetenzen in den Bereichen Lesen, Mathematik und Naturwissenschaften, (5) Sprachkenntnisse, (6) IKT-Kenntnisse, (7) Bürgerkompetenzen, (8) Lernkompetenz, (9) Abschluss der Sekundarstufe II durch junge Menschen, (10) Schulmanagement, (11) Schulen als Mehrzweck-Lernzentren, (12) Berufliche Entwicklung von Lehrkräften und Ausbilder, (13) Stratifikation der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung, (14) Hochschulabsolventen, (15) Länderübergreifende Mobilität von Studierenden, (16) Teilnahme Erwachsener am lebenslangen Lernen, (17) Qualifikation von Erwachsenen, (18) Bildungsstand der Bevölkerung, (19) Investitionen in die allgemeine und berufliche Bildung, (20) Ertrag der allgemeinen und beruflichen Bildung; (KOM(2007)61:9)

2. Steigerung der Effizienz im Bildungssystem (Basisindikator 19), wobei „die Steigerung der Effizienz von Bildungssystemen die Gerechtigkeit nicht beeinträchtigen muss, sondern sogar mit einer Verbesserung der Gerechtigkeit einhergehen kann.“ (ebd:5)
3. Lebenslanges Lernen Realität werden lassen (Basisindikatoren 9,16,17): „Der Abschluss der Sekundarstufe II wird als unerlässliche Voraussetzung für eine erfolgreiche berufliche Laufbahn und die uneingeschränkte Teilnahme am lebenslangen Lernen betrachtet.“ (ebd:6)
4. Schlüsselkompetenzen junger Menschen (Basisindikatoren 5,6,7,8), welche als Grundwerkzeug für das Bestehen in einer wissensbasierten Gesellschaft gesehen werden. (ebd:6)
5. Modernisierung der Schulbildung (Basisindikatoren 3,10,11,12), also „die Verbesserung der Qualität der Lehrerausbildung und Maßnahmen für die kontinuierliche berufliche Weiterentwicklung aller aktiven Lehrkräfte.“(ebd:7)
6. Modernisierung der beruflichen Aus- und Weiterbildung (Kopenhagen-Prozess; Basisindikatoren 9,13): „Verbesserung von Image und Attraktivität der Berufsbildung für Arbeitgeber, Erhöhung der Teilnahme an der Berufsbildung und Verbesserung der Flexibilität bei der beruflichen Erstausbildung.“ (ebd: 8)
7. Modernisierung der Hochschulbildung (Bologna-Prozess; Basisindikatoren 14,15,19): „Die Schaffung eines europäischen Hochschulraums (Vorgabe für 2010), der dank einer einheitlichen Ausbildungsstruktur (Bachelor, Master, Promotion) die Mobilität von Hochschulstudierenden und Arbeitnehmern mit Hochschulabschluss erleichtert.“ (ebd: 8), wobei hier gleichzeitig eine Erhöhung der Investitionen in den Bereich der Hochschulen impliziert wird.
8. Beschäftigungsfähigkeit (Basisindikatoren: 18,20) „Der Bildungsstand und die Schlüsselkompetenzen (zu denen auch der Unternehmergeist zählt) sind die maßgeblichen Faktoren für die Eignung für den Arbeitsmarkt eines Menschen und seine lebenslange Anpassungsfähigkeit. “ (ebd: 9)

Auf die Veränderung der Ziele und Indikatoren folgte eine Erhebung der Fortschritte, die in den einzelnen Bereichen gemacht wurden. Diese fiel zwiespältig aus. Besonders in zwei Bereichen werden durch den Rat und die Kommission stärkere Bemühungen gefordert: die Zahl der Schulabbrecher sollte weiter verringert werden und es wurden mehr Bemühungen zur verstärkten Beteiligung von älteren Arbeitnehmern am Arbeitsmarkt gefordert.

Da aber auch diese modifizierten Ziele des Arbeitsprogrammes zur allgemeinen und beruflichen Bildung bis zum gesetzten Ziel 2010 nicht in ausreichendem Maße umgesetzt werden konnten, wurden die Weiterführung der Anstrengungen bis 2020 beschlossen. Diese wurden in den „Schlussfolgerungen des Rates vom 12. Mai 2009“ zu einem strategischen Rahmen für die europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung („ET 2020“) festgehalten und bestehen wieder aus den untenstehenden Zielen, welche ein weiteres Mal modifiziert wurden, um den Umsetzungsschwierigkeiten gerecht zu werden. Im gesamten Bericht wird zwar betont, dass das Vorhaben von 2001 nicht gescheitert ist, dass große Fortschritte erzielt worden sind, und dass das LLL-Programm in seiner Effizienz und Sinnhaftigkeit nicht bezweifelt wird, allerdings fällt eine Ähnlichkeit der gesetzten Ziele mit denen von 2001 auf. Weiters wird in den Zielen klar und deutlich von einem „aktiven Bürgersinn“ gesprochen, welcher erstmals in die Ziele der europäischen Bildungspolitik im Rahmen des LLL aufgenommen wurde, die wirtschaftliche Komponente der Ziele wird erneut, wenn auch beiläufiger, betont:

„Verwirklichung von lebenslangem Lernen und Mobilität (1); Verbesserung der Qualität und Effizienz der allgemeinen und beruflichen Bildung (2); Förderung der Gerechtigkeit, des sozialen Zusammenhalts und des aktiven Bürgersinns (3); Förderung von Innovation und Kreativität - einschließlich unternehmerischen Denkens - auf allen Ebenen der allgemeinen und beruflichen Bildung (4);“

(ET 2020: 3)

Für den ersten Zyklus des ET 2020 (2009-2011) wurden eine Reihe von Instrumenten passend zu den oben genannten Zielen beschlossen, wobei hier das Hauptaugenmerk auf der Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den

einzelnen Mitgliedsstaaten liegt. Die Mitgliedsstaaten werden dazu angehalten, „gemäß ihren nationalen Prioritäten die Arbeits- und Zusammenarbeitsbereiche auszuwählen, in denen sie an gemeinsamen Folgearbeiten teilnehmen möchten.“ (ET 2020:S.9)

Es soll also eine tiefere Zusammenarbeit nach den Grundzügen der OMK stattfinden, indem der zwischenstaatliche Austausch von Information und best practice gefördert und gefordert wird. Länder mit ähnlichen Problemen sollen zusammenarbeiten, um voneinander zu profitieren. Das bedeutet die bisher von der EU-Ebene dominierte Zusammenarbeit soll nunmehr stärker auf der nationalen Ebene stattfinden, was eher der Idee des voneinander Lernens der Mitgliedsstaaten entspricht.

Im Bereich des (fertigzustellenden) lebenslangen Lernens sollen vor allem die Qualitätssicherung und die Mobilität verbessert werden. Gemäß dem ersten Ziel (siehe oben) soll man:

„...alle nationalen Qualifikationssysteme bis 2010 mit dem EQR [Europäischer Qualifikationsrahmen] verbinden und einen an Lernergebnissen orientierten Ansatz für Standards und Qualifikationen, Bewertungs- und Validierungsverfahren, Übertragung von Studienleistungen, Lehrpläne und Qualitätssicherung fördern, [sowie ermöglichen], schrittweise Hindernisse zu beseitigen und mehr Möglichkeiten für die europa- und weltweite Mobilität zu Lernzwecken, sowohl in der Hochschulbildung, als auch auf anderen Bildungsstufen zu schaffen, einschließlich der Festlegung neuer Ziele und Finanzierungsinstrumente[...]“ (ET 2020:S.9)

In den weiteren Zielen der ET 2020 (10) sind folgende Instrumente als dominierend zu betrachten:

Ziel 2: Sprachunterricht in Berufs- und Erwachsenenbildung, bessere Aus- und Weiterbildung für Lehrende, Nachhaltigkeit der öffentlichen und privaten Investitionen in den Bildungsbereich, Verbesserung und fortlaufende Überprüfung der Grundkompetenzen (Lesen, Schreiben, Mathematik).

Ziel 3: Verringerung des Anteils von frühzeitigen Schul- und Ausbildungsabgängern, Verbesserung der Zugänglichkeit und Qualität der Vorschulbildung, Förderung der Ausbildung von Lehrenden mit

Migrationshintergrund und die Verbesserung der Früherkennung von Lernenden mit besonderen Bedürfnissen.

Ziel 4: Förderung von berufsübergreifenden Schlüsselkompetenzen (Lehrpläne, Bewertung, Qualifikation), Innovationsfreundlichkeit der Bildungseinrichtungen durch Förderung von neuen Lernmethoden und Kreativität, Ausbau von Partnerschaften zwischen Bildungs-, Kultur- und Forschungsinstitutionen, sowie Unternehmen.

Man einigte sich in diesem Zusammenhang auf folgende Benchmarks (ET2020: Anlage 1):

- Bis 2010 sollen durchschnittlich 15% der Erwachsenen am lebenslangen Lernen teilnehmen.
- Bis 2020 soll der Anteil der Schüler mit schlechten Leistungen in den Bereichen Lesen, Mathematik und Naturwissenschaften unter 15% liegen.
- Bis 2020 sollen 40% der 30 bis 34-Jährigen einen Hochschulabschluss besitzen.
- Bis 2020 soll der Anteil der Schul- und Ausbildungsabgänger weniger als 10% betragen.
- Bis 2020 sollen min. 95% der Kinder zwischen vier Jahren und dem gesetzlichen Einschulalter an einer Vorschulbildung teilnehmen.
- Erhöhung der Mobilität der Studierenden im Hochschulbereich¹⁰
- Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit¹¹
- Verbesserung der Sprachkompetenz¹²

4.4.1 Programme der allgemeinen und beruflichen Bildung

Die Aktivitäten der EU im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung sind nach den jeweiligen Lebensstadien des Lernenden in die frühe Kindheit, Schul-, höhere, Berufs- und Erwachsenenbildung unterteilt. Jedem Lebensstadium ist ein eigenes Programm zugeordnet, welches die Ziele des Arbeitsprogrammes für allgemeine und berufliche Bildung 2020 unterstützen soll. Es findet im Zuge

¹⁰ Keine Benchmarks vorhanden

¹¹ Keine Benchmarks vorhanden

¹² Ein Vorschlag zu einer fundierten Benchmark soll dem Rat bis Ende 2012 durch die Kommission vorgelegt werden.

des lebenslangen Lernens ein konkretisierter Monitoring-Prozess und Informations-Sharing unter Leitung der Kommission statt.

-Schulbildung (Mitteilung der Kommission: KOM(2008)425:6f): Die Schulausbildung wird als Grundausbildung gesehen, in der man mit Schlüsselkompetenzen ausgestattet werden soll, die zum Bestehen in einer Leistungs- und Wissensgesellschaft und für die Verwirklichung des Lissabon-Prozesses entscheidend sind. Hierbei sollen innovative und erfolgreiche Elemente der Schulsysteme der einzelnen Staaten genutzt werden, um alle Schulsysteme zu verbessern. Die EU fungiert als Unterstützer im Informationsaustausch und als Koordinator von gemeinsamen Verfahren. Neben dem Comenius-Programm (Teil des LLP) für Austausch von Schülern und Lehrern und der Unterstützung der schul- und länderübergreifenden Zusammenarbeit, konzentrieren sich die Aktivitäten und die Zusammenarbeit im Bereich der Schulbildung auf drei Sektoren. (1) Kompetenzen als Schwerpunkt: Aktionspläne zur Verbesserung der Lese- und Rechenkompetenz und der Erreichung von Zielvorgaben, (2) Hochwertiges Lernangebot: Erweiterung von Kompetenzen (Lernkompetenz) und (3) ein umfassender Ansatz zur Kompetenzentwicklung (Lehrpläne, Lernmaterialien, Lehrausbildung, personalisiertes Lernen, Beurteilungsverfahren).

-Höhere Bildung (Kommission, LLP Leitfaden, 2011: 9f): Im Zuge des Bologna-Prozesses ist das Ziel im Bereich der Hochschulbildung die Errichtung eines europäischen Hochschulraumes und die Erhöhung der Teilnahme an höherer Bildung. Das Erasmus-Programm dient als Austauschprogramm für Lehrende und Studierende, sowie Unternehmen und Angestellten von Universitäten. Die Aktivitäten konzentrieren sich auf folgende Bereiche: (1) Mobilität von Einzelpersonen, (2) multilaterale Projekte im Bereich von Studienprogrammen, Modernisierung des Bereiches und der Förderung von Zusammenarbeit von Hochschulen und Unternehmen. (3) fachspezifische und interdisziplinäre Netzwerke zwischen Hochschulen und Organisationen. (4) Flankierende Maßnahmen außerhalb des Erasmus-Programms und (5) Erweiterung des potenziellen Partnerschaftskreises.

-Berufsbildung (Kommission, LLP Leitfaden 2011: 11f): Im Zuge der Zusammenarbeit in der Berufsbildung wird besonderes Augenmerk auf die Förderung der Qualität und der Vergleichbarkeit der beruflichen Aus- und Weiterbildung (im formellen und informellen Sinn), des Erlernens von Fremdsprachen, der Entwicklung von innovativen Verfahren im Bereich von IKT-gestütztem Lernen und Verfahren, sowie die Mobilität der europäischen Arbeitnehmer gelegt. Zu diesem Zweck soll die Zusammenarbeit zwischen allen Organisationen, die im Bereich der beruflichen Bildung tätig sind, und anderen betroffenen Stellen (Sozialpartner, Unternehmen,...) unterstützt werden. Das Aktionsprogramm in diesem Zusammenhang stellt das Leonardo Da Vinci-Programm dar, welches sich an alle Arbeitsmarktteilnehmer und in Ausbildung befindlichen Personen richtet (außer solcher im tertiären Bildungsbereich), sowie an Lehrende und im Bereich tätige Organisationen. Außerdem sollen Sozialpartner, Unternehmen, Vertreter des beruflichen Bildungsbereichs auf lokaler und regionaler Ebene (seitens der Lernenden und Lehrenden), Hochschulen und den Sektor vertretende Organisationen jeglicher Art in das Programm mit einbezogen werden.

-Erwachsenenbildung (Kommission, LLP Leitfaden 2011: 14f): Die inhaltlichen Ansprüche der Programme Berufs- und Erwachsenenbildung unterscheiden sich nur geringfügig. Entscheidend ist, dass sich letztere zum Ziel gemacht hat, die „[...]durch die Alterung der Bevölkerung in Europa entstehenden Bildungsherausforderungen“ zu bewältigen. Dabei soll es Erwachsenen erleichtert werden, Zugang zu Weiterbildung zu erhalten und ihre Kompetenzen auszubauen. Besondere Unterstützung sollen Personen aus gesellschaftlichen Randgruppen und ältere Erwachsene ohne abgeschlossene Grundausbildung erhalten. Am zur Erwachsenenbildung gehörenden Grundtvig-Programm können (angepasst an die unterschiedlichen Zielgruppen) die gleichen Akteure wie im Bereich der Berufsbildung teilnehmen.

4.5 „Allgemeine und berufliche Bildung“ und die OMK

Um die Entwicklung der OMK im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung zu betrachten, ist es sinnvoll verwandte Sektoren und ihre dortige Anwendung zu untersuchen. Alle den Lissabon-Prozess betreffenden OMKs wurden im gleichen Zeitraum eingeführt und haben sich verschieden entwickelt. Wie weiter oben beschrieben, haben nicht alle begonnen Prozesse die letzten zehn Jahre in ihrer angedachten Form überstanden und jene die bis heute verfolgt werden, haben jeweils eine einzigartige Form angenommen. So gibt es zum Beispiel im Bereich des „Research“ und der Entwicklung einer „European Research Area“ weniger Erfolg und Institutionalisierung, sowie Stetigkeit zu beobachten, als bei der hier behandelten allgemeinen und beruflichen Bildungspolitik. Was die Bereiche allerdings gemeinsam haben, ist das bestehende Grundprinzip innerhalb der OMK. Was bedeutet, dass OMK-spezifische Prozesse und Strukturen ins Leben gerufen wurden, Indikatoren und Benchmarks mehrmals ausgearbeitet und Informationen zur Weiterentwicklung und Leistung der teilnehmenden in Dokumenten zusammengefasst und zugänglich gemacht wurden. (Gornitzka, 2006: 48)

Was die allgemeine und berufliche Bildung allerdings von den meisten anderen Bereichen unterscheidet, zeigt sich in der Intensität und dem Tempo der Weiterentwicklung, welche v.a. durch Rat und Kommission vorangetrieben wird. „In this area [, the area of education,] the OMC seems to have implied at hat the task of defining collective goals have been uploaded to the European Level“. (Gornitzka, 2006: 30) Bedenkt man die Gesetzgebung des EuGH in diesem Bereich und die aktive Rolle des Rates, ergeben sich meiner Meinung nach Vor- und Nachteile. Einerseits ist die Arbeit auf europäischer Ebene ohne Zweifel ein wichtiger Teil der OMK, klare Zielsetzungen und die Beobachtung der erreichten Ziele sind ein zentraler Teil der deliberativen Idee hinter der Methode. Weiters braucht es eine zentrale Stelle der Koordination, um mit der Menge an Daten und Programmen zu Rande zu kommen. Die Frage, die sich allerdings stellt, ist woher genau die Anregungen und Vorarbeiten zum Beispiel zu einer Veränderung von Benchmarks kommen. Folgt man der ursprünglich angedachten Version der OMK , so sollten, auf vertikaler Ebene, nicht nur nationale Akteure, sondern auch regionale, wenn möglich sogar lokale Akteure

aktiven Zugang zum Prozess der Ausarbeitung einer „best practice“ haben. Der horizontale Zugang sollte ebenso möglichst allen von dem Prozess der offenen Koordinierung Betroffenen offen stehen. Wer sind also die sogenannten „Stakeholder“ im Zuge der „OMK allgemeine und berufliche Bildung“ und auf welcher Ebene werden durch wen Informationen in den Prozess eingebracht?

Möchte man diese Frage beantworten, so ist es ratsam, sich auf die konkrete Durchführung und Outcomes der OMK im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung, welche letztlich zu neuem Input verarbeitet werden, zu konzentrieren. Die wichtigsten Ergebnisse, auf die sich die Mitgliedsstaaten einigen konnten, sind ein Katalog der Grundfertigkeiten, welche es zu fördern gilt: das „European Qualifications Framework“ und die Prinzipien zur Anerkennung von formellen und informellen Qualifikationen (v.a. im Bereich der beruflichen Bildung), welche eine Vereinheitlichung der Benennung und Gültigkeit von erworbenen Qualifikationen ermöglichen sollen. (Pepin, 2007: 129). Diese formellen Outcomes stellen eine solide Grundlage für die Ausarbeitung von möglichen Implementierungen dieser auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene dar. Die Umsetzung solcher auf der Gemeinschaftsebene beschlossenen, unverbindlichen Prozeduren wird für gewöhnliche in der Form eines Policy-Cycles beschrieben (Nagl 2006, Eckardt 2005) Dieser wird in (1) überstaatliche, (2) nationale, (3) regionale und (4) Institutionen auf lokaler Ebene eingeteilt¹³, wobei sich das institutionelle Zentrum des Prozesses auf der 1. Ebene befindet. Hier nehmen die Bildungsminister, Organe wie vorbereitende oder Follow-Up Gruppen, Organe mit konsultativem Status und Lobbyinggruppen am Prozess Teil. Die besten Möglichkeiten zur legitimen Durchsetzung von Vorhaben gibt es auf der 2. Ebene. Hier kommen die klassischen nationalen Akteure (Ministerien, parlamentarische Ausschüsse, korporatistische Organe, sowie informelle Interessenten) zu tragen. Die dritte Ebene, bestehend aus beispielsweise regionalen Regierungsorganen, sieht seine Aus- und Weiterbildungsstätten meist als wichtigen wirtschaftlichen Faktor, was das Durchsetzen spezifischer Interessen um so wichtiger macht. Dies ist auf Grund des hohen Implementierungspotentials auf dieser Ebene möglich. Auf der vierten und

¹³ Eckhardt und Eberleinen beziehen diese Beschreibung des Policy-Cycles auf den Bologna-Prozess, er soll hier jedoch allgemein für den betrachteten Bereich angewandt werden.

untersten Ebene kann nur in Form von Studienprogrammen, konkreten Austauschprogrammen u.ä. Einfluss genommen werden, während lokale private Akteure versuchen sich einzubringen. Diese Ebene hat ebenfalls hohes Implementierungspotential. (Nagl, 2006: 72ff) „[...]der bildungspolitische Gestaltungsraum [nimmt] über die Ebenen hinweg [ab], während zugleich das Implementierungspotential zunimmt.“ (Nagl, 2006: 74) Genau diese Wechselwirkung birgt im Hinblick auf den deliberativen Ansatz Probleme in sich.

Betrachtet man die Umsetzung der Ziele der beiden Programme zur allgemeinen und beruflichen Bildung (2010, 2020), stellt man eine erstaunliche Parallelität zu den Umsetzungsinstrumenten der OMK fest. Diese herausgegebenen Programme würden, nach dem eben besprochenen Modell, die erste Ebene darstellen. Es stellt sich jedoch die Frage, in wie weit es in den letzten Jahren zu konkreten Outcomes in der Koordination der Staaten, also auf der zweiten Ebene, in Bezug auf die allgemeine und berufliche Bildung gekommen ist. Ruft man sich ins Gedächtnis, dass das eigentliche Ziel der OMK ein gegenseitiges Lernen voneinander sein sollte, so stellt man fest, dass die konkreten Unternehmungen nicht auf einem Wissensaustausch basieren, sondern auf Zielsetzungen oder Rahmenbedingungen, welche es zu erreichen gilt bzw. die zu beachten sind. Dies stellt zwar ebenfalls ein Kernelement der OMK dar, doch ist fraglich inwiefern sich konkrete Zielsetzungen der oben beschriebenen Art, welche es unter politischem Druck und strenger Beobachtung der Kommission zu bewältigen gilt, mit der prinzipiellen Offenheit und Flexibilität der OMK, auch auf den Ebenen drei und vier verbinden lassen.

Dies lässt sich auf mehrere Kriterien zurückführen. Der Kommission sind keine klaren Kompetenzen zugeordnet, was ihr die Möglichkeit gibt, diese selbst zu definieren. Sieht man von den Bologna-Follow-Up-Prozessen ab, gibt es keine oder nur schwache follow-up Strukturen auf nationaler Ebene, außerdem gibt es wenig öffentliche und mediale Aufmerksamkeit für den Prozess, während sich die jeweiligen nationalen Experten über die konkrete Umsetzung uneinig sind. (vergl. Munkholm/Olsen, 2009: 39)

4.6 Zwischenergebnis

Im Zuge der Darstellung der OMK als eine dem deliberativen Supranationalismus entsprechenden Methode wurde angenommen, dass eine Minimalstaatlichkeit zur Koordinierung der einzelnen Staaten auf EU Ebene besteht und, dass es zum Ausbau von transnationalen Entscheidungsstrukturen, sowie zur Etablierung von Handlungsabläufen auf dieser Ebene gekommen ist.

Die Minimalstaatlichkeit stellen hier der Europäische Rat, als Leitinstanz und Festsetzer von Benchmarks, die Kommission, als Hauptkoordinator und Kontrolleur, und der Bildungsministerrat, der über die Festsetzung von Zielen und deren Umsetzung in die Nationalstaaten entscheidet, dar.

Der Ausbau von transnationalen Entscheidungsstrukturen äußert sich vor allem in der Rolle der Kommission und des EuGH, die bereits über längere Zeit die Triebfedern in der Entwicklung einer gemeinsamen Bildungspolitik darstellen, und der Formulierung von Benchmarks durch den europäischen Rat. In diesem Zusammenhang spielt auch die Einigung auf gemeinsame Leitlinien und strategische Hauptziele eine Rolle. Auch wenn diese Institutionen keine neu eingesetzten darstellen, so wurde doch die bestehende Struktur genutzt, um sich neuer Aufgaben und Themen anzunehmen.

Die Etablierung von neuen Handlungsabläufen fand auf verschiedene Arten statt. Es kam zu einer kontinuierlichen Einigung über die Weiterentwicklung von Leitlinien und strategischen Hauptzielen. Außerdem wurde ein dreijähriger Berichterstattungszyklus eingeführt, im Zuge dessen Fortschrittsberichte und gemeinsame Berichte durch die zehn thematischen Arbeitsgruppen auf EU-Ebene vorgelegt werden müssen. Schließlich kam es zu einer, durch die Kommission koordinierten, Förderung der Zusammenarbeit der Regierungen der Nationalstaaten in bestimmten Bereichen.

Die Entstehung der Zusammenarbeit im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung geht auf Probleme zurück, die bei der Verwirklichung des gemeinsamen Marktes entstanden sind und auf die Erkenntnis, dass Europas größtes und wichtigstes Kapital das Humankapital darstellt. Es war auf der

einen Seite notwendig die Qualität und Kontinuität der Ausbildung innerhalb der EU auf ein möglichst hohes Niveau zu bringen, um im Vergleich mit der restlichen Welt langfristig wettbewerbsfähig zu bleiben. Auf der anderen Seite musste man die Strukturen der verschiedenen Arten der Ausbildungen in Europa einander anpassen, um die Vergleichbarkeit von Abschlüssen und Qualifikationen garantieren zu können, also eine Grundlage für die Mobilität der europäischen Arbeitnehmer zu schaffen.

Dies entspricht der Annahme des deliberativen Supranationalismus, dass ein ihm entsprechendes System entsteht, wenn es zur Lösung von ansonsten nicht überwindbaren Problemen benötigt wird.

Im Folgenden soll nun die Subnationale Ebene und ihre Entwicklung über die letzten zehn Jahre in Augenschein genommen werden. Ich gehe weiterhin davon aus, dass die Ansätze der ursprünglichen OMK vor 2005 denen des demokratischen Experimentalismus entsprechen, und dass es später zu einer Konzentration auf den übernationalen Teil des Prozesses gekommen ist.

Wie stellt sich nun die Arbeit auf den anderen Ebenen als der ersten, europäischen Ebene dar?

5 Die Umsetzung der OMK „Allgemeine und berufliche Bildung“ in Österreich 2000-2010

Österreich hat sich in der Durchführung des „Arbeitsprogrammes für Allgemeine und Berufliche Bildung 2010“ relativ stark engagiert. Im Folgenden Kapitel sollen die Zeit von 2003 bis 2010 anhand von Reformprogrammen und Zwischenberichten betrachtet und die entstandenen Veränderungen analysiert werden. Hier möchte ich mich an die oben beschriebene Phaseneinteilung von Tholoniati (2010) halten, welcher die Entwicklung der letzten 10 Jahre in die experimental, die streamlining und die maturity Phase einteilt. Ausgehend von meiner Annahme, dass sich die Gestalt der Anwendung der OMK nach 2005 verändert hat und die Methode damit ihre deliberative Grundgestalt verloren hat, werde ich einen Bruch der Arbeitsweise nach 2005/2006¹⁴ zeigen, welcher sich durch den Ausschluss von Akteuren und die verstärkte Verlagerung der Arbeit auf die Bundesebene und die darüber liegenden Ebenen auszeichnet, sich also weg von einer ursprünglich angedachten Verstärkung der In-Put Legitimität, hin zu Out-Put Legitimität verändert hat.

Zu diesem Zweck wird zuerst die Ausgangslage der österreichischen Bildungslandschaft durch den Bildungsentwicklungsbericht 2000-2003 und den Eurydice-Strukturbericht 2003 beschrieben. Die Einordnung der österreichischen Reformprogramme zur Lissabon-Strategie in die drei Phasen der Entwicklung der Offenen Methode der Koordinierung hat bereits im Kapitel 2 stattgefunden und soll nun durch einen Vergleich der Behandlung der bildungspolitisch relevanten Leitlinien 23 und 24 vervollständigt werden, um einen Überblick über den Zusammenhang zwischen der Lissabon-Strategie und den beiden ET-Arbeitsprogrammen zu erhalten.

Im Zuge des Vergleiches der österreichischen Umsetzungsberichte, soll ein Überblick über die getätigten Reformen und Aktionen erzeugt werden. Damit

¹⁴ Die Lissabon-Agenda II wurde zwar 2005 beschlossen, ihre Folge zeigen sich jedoch frühestens 2006.

soll eine Einordnung des Inhaltes der Berichte in sowohl die 3 Phasen nach Tholoni, als auch in den erarbeiteten theoretischen Kontext ermöglicht werden. Der „Umsetzungsbericht zum Arbeitsprogramm für allgemeine und berufliche Bildung 2005“ steht zeitlich gesehen an der Grenze zwischen streamlining und maturity Phase und müsste im Vergleich zum nächsten Bericht in dieser Reihe deutliche Unterschiede zeigen. In Bezug auf den theoretischen Kontext gilt es festzustellen, ob die Aktionen vor 2005 in höherem Maße dem demokratischen Experimentalismus entsprechen, als jene in der Zeit danach.

Zuvor wird die politische Kultur Österreichs betrachtet, welche für die adäquate Umsetzung der OMK entscheidend ist. Weiters findet eine Beschreibung des österreichischen Schulsystems im Bereich der Vorschule, der Primarstufe, sowie der Sekundarstufe I und II auf dem Stand 2003 statt, um etwaige Änderungen die durch das „Arbeitsprogramm für allgemeine und berufliche Bildung“ stattgefunden haben, besser einordnen zu können.

5.1 Politische Kultur Österreichs

Für die Umsetzung der OMK in einem Mitgliedsstaat ist dessen Politikkultur und Tradition ein entscheidender Faktor. Handelt es sich zum Beispiel um einen Staat, in dessen politischer Kultur die Einbindung von Sozialpartnern oder anderen Stakeholdern der Gesellschaft zum guten Ton gehören, ist es leichter, möglichst viele Akteure in den Politikformulierungsprozess einzubinden. Einen anderen Faktor stellt die Form des politischen Systems dar. In einem zentralistischen Staat ist es schwieriger, einen Koordinationsprozess auf allen Ebenen einzuleiten, als in einem föderalen Staat, in welchem bereits mehrere Ebenen und deren Vernetzung vorgesehen sind. Außerdem stellt die Partizipationstradition einen wichtigen Faktor dar, denn die Qualität der Einbindung der Öffentlichkeit in organisierter Form, hängt stark von der Qualität der Partizipation im Staat ab.

Österreich ist eine parlamentarische Republik mit bundesstaatlicher Organisationsform und besteht aus neun Bundesländern. Die Verfassung aus dem Jahre 1920/29 beruht auf den Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit, des

Föderalismus, der Demokratie und der Gewaltentrennung. Der Bundespräsident stellt den obersten Repräsentanten, während der Nationalrat und der Bundesrat die gesetzgebenden Organe auf Bundesebene darstellen. Der Bundesrat ist die Vertretung der Bundesländer auf Bundesebene und setzt sich aus ausgewählten Vertretern der Landtage zusammen. Die Bundesregierung setzt sich aus dem Bundeskanzler, dem Vizekanzler und den Ministern zusammen. (Eurydice, 2003: 7)

Gerlich und Pfefferle (2006:V.1) beschreiben das traditionelle politische Verhaltensmuster in Österreich, als durch Konkordanz geprägt. Dieses zeichnete sich durch die intensive Zusammenarbeit der Regierungsparteien mit der Opposition, der Länder- und Gemeindeebene, sowie den Akteuren der Sozialpartnerschaft aus. Dies setzte voraus, dass die Partner jederzeit zur Verhandlung bereit waren und, dass keine Initiativen ohne dem Einverständnis der Partner begonnen wurden. Außerdem musste es innerhalb aller Organisationen (seien es Parteien, Gewerkschaften, Kammern oder andere Organisationen, die in die Verhandlungen eingebunden waren) eine Loyalität gegenüber der Führung durch alle Ebenen geben.

An dieser Stelle möchte ich auf den oben beschriebenen netzwerktheoretischen Ansatz nach Renate Mayntz hinweisen, welche betont, dass es bei der Verhandlung zwischen den Organisationen eines Netzwerkes nur zu Lösungen kommen kann, wenn die Verhandelnden nicht zu stark an eine bestimmte Ideologie oder Anweisung der Organisation gebunden sind. Dies war in Österreich der Fall, da die Konkordanzpolitik von allen beteiligten eine grundsätzliche Kompromissbereitschaft forderte.

Diese Einstellung der führenden Politik in Österreich würde sich theoretisch sehr schlecht mit der Lagermentalität, die sich in Österreich über lange Zeit entwickelte, vereinbaren lassen. Die Identifikation mit den verschiedenen Lagern/Parteien war groß und die grundsätzlichen Unterschiede der Weltanschauung ebenfalls. Es kam zu einer Verbindung von Konsenspolitik und politischem Symbolismus. Nach außen simulierten die politischen Akteure einen erbitterten Lagerkonflikt, während hinter den Kulissen eine offene

Verhandlungs- und Kompromisspolitik verfolgt wurde. (Gerlich/Pefferle, 2006:502f)

Netzwerktheoretisch würde das bedeuten, dass die Problemlösungskapazität eines solchen Systems relativ groß sein müsste, da die Loyalität der untersten Ebene der Organisationen gut gesichert war und es gleichzeitig keine starke Bindung in Entscheidungsfragen an diese gab.

Problematisch stellte sich jedoch das Verhältnis zwischen Bürokratie und Politik dar, da die Umsetzung der gefundenen Kompromisse meist scheiterte, da die Regierungen ein Gesetz als umgesetzt betrachteten, wenn es an die Bürokratie zur Implementierung weitergegeben wurde. Dass dies, in der stark verrechtlichten Struktur der Bürokratie, häufig nicht im angedachten Maße geschah wurde ignoriert. Etwaige Korrekturversuche endeten in eine Flut von Gesetzen und häufiger Widersprüchlichkeit dieser. (Gerlich/Pfefferle, 2006: 505)

Das teilweise Ende dieser politischen Kultur hatte mehrere Gründe. Auf der einen Seite führte die Ökonomisierung, Medialisierung und Entgrenzung (Globalisierung) der Gesellschaft bei der Basis der Organisationen/Parteien zu einem Identifikationswandel und damit zu sinkender Loyalität. Es kam zu einem Verhaltenswandel in dem: „Der Politik gegenüber das traditionelle korporatistische Modell der Interessenvertretung durch Lobbying von Einzelinteressen verdrängt [wird]. Der Bürokratie gegenüber Kommerzialisierung, Effizienz und Privatisierung verlangt [wird].“ (Gerlich/Pfefferle, 2006:509) Auf der anderen Seite kam es in Österreich 2000 zu einer Mitte-rechts-Regierung, welche diesen Prozess beschleunigte und die Phase der Konkurrenzpolitik in Österreich einleitete. (Gerlich/Pfefferle, 2006: 509)

5.2 Das Österreichische Bildungssystem

Die Kompetenzen im Bildungsbereich liegen in Österreich, trotz der bundesstaatlichen Organisationsform, in Bezug auf die Gesetzgebung ausschließlich auf der Bundesebene. In Bereichen wie Schulbau, Finanzierung und Schulverwaltung besteht eine historisch gewachsene, unübersichtliche Kompetenzaufteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Im Bereich der Hochschulen liegen alle Kompetenzen beim Bund, während er sich bei den 1993 eingeführten Fachhochschulen auf eine Kontrollfunktion und die Mitfinanzierung beschränkt. Bis 2005 war ein Großteil der bildungspolitischen Themen verfassungsrechtlich geschützt, was bedeutete, dass deren Abänderung sehr schwer möglich war. Dies gilt heute nur noch für Schulpflicht, Schulgeldfreiheit und Religionsunterricht betreffende Änderungen, während alle anderen Bildungsthemen der regulären Abstimmungsverhältnisse im Nationalrat bedürfen. (Bodenhöfer, 2006: 652)

Die ministerielle Zuständigkeit im Bildungssektor ist heute zwischen dem Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur-BMUKK (Primar und Sekundarschulwesen in Bezug auf sowohl allgemeine als auch berufliche Bildung), dem Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung-BMWF und dem Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit-BMWA (Lehrbetrieb) dreigeteilt.

Im Folgenden sollen nun anhand des Eurodyce-Berichtes „Struktur der allgemeinen und beruflichen Bildung und der Erwachsenenbildung in Europa-Österreich 2003“ und des Berichtes zur „Bildungsentwicklung 2000-2003“ des BMBWK die Zuständigkeiten und Strukturen der verschiedenen österreichischen Bildungsbereiche als Ausgangssituation und die Veränderungen im Zuge der Phasen des Lissabon-Prozesse betrachtet werden. Hierbei möchte ich mich auf die Veränderungen im Bereich der Pflichtschule (Primar- und Sekundarstufe I) und die Sekundarstufe II konzentrieren. Ein Großteil der bildungspolitischen Ziele der Lissabon-Strategie bezieht sich auf die Grundausbildung und das Erlernen von grundlegenden Fähigkeiten. Die Betrachtung des gesamten Bildungssystems, in besondere der Hochschulbildung würde den Rahmen dieser Arbeit bei weitem sprengen.

5.2.1 Schulwesen¹⁵

Die Zuständigkeit im Schulwesen lag 2003 beim BM für Bildung, Wissenschaft und Kultur. Dieses ergab sich aus der Zusammenlegung des BM für Wissenschaft und des BM für Unterricht im Jahr 2000. Diese Organisation änderte sich allerdings mit der erneuten Aufteilung in zwei getrennte Ministerien für den Bereich der Schulbildung und den der Hochschulbildung 2007 erneut. Das damals zuständige Ministerium trug, gemäß der auch heute gültigen Verfahrensweise, Gesetzesentwürfe in Form einer Regierungsvorlage an den Nationalrat heran. Zu diesen wurden zuvor von verschiedensten Stellen Gutachten erstellt. Die wichtigsten Stellen sind hier die Kollegien der Bezirks- und Landesschulräte, Landesregierungen, Interessensvertretungen und Glaubensvertretungen. Die auf Bundesebene beschlossenen Grundsatzgesetze müssen innerhalb von 6 -12 Monaten durch die Länder ein Ausführungsgesetz erhalten. Lehrpläne hingegen bedürfen keiner Gesetzesänderung, sondern sind in Form von Verordnungen Teil des exekutiven Handelns des Bundesministeriums. Dies gilt auch für die Auswahlliste der jährlichen Schulbuchaktion.

Die Zuständigkeiten innerhalb des Schulwesens haben eine unübersichtliche Form. Diese sollen daher je nach Bildungsbereich einzeln geklärt werden. Generell gilt jedoch, dass der Bund in allen grundlegenden und richtungsweisenden Entscheidungen den Bildungsbereich betreffend gesetzgebende Funktion inne hat. Die Ausnahme stellt hier das Kindergartenwesen dar. Die Schulen selbst genießen in der Wahl der Verteilung der schulautonomen Tage, der Gestaltung von Teilen des Lehrplanes sowie der Erweiterung des finanziellen Spielraumes (Vermietung von Räumen, Werbung,...) Autonomie. Die Schulbehörden des Bundes nehmen keine Vollziehungsaufgaben des Landes, was vor allem die Erhaltung von allgemeinbildenden Pflichtschulen in Kooperation mit den Gemeinden betrifft, wahr:

¹⁵ Die unter 5.1.1. beschriebene Beschaffenheit des Österreichischen Schulsystems wurden gänzlich dem Bericht zur „Struktur der allgemeinen und beruflichen Bildung und der Erwachsenenbildung in Europa: Österreich 2003“ und Bericht zur „Bildungsentwicklung in Österreich 2000-2003“, sowie dem „Bericht zu Bildungsentwicklung in Österreich 2004-2007“ entnommen und soll als Ausgangspunkt für die spätere Analyse dienen.

-Der Landesschulrat, wird vom Landeshauptmann geleitet. Sein wichtigstes Organ stellt das Kollegium dar (bestehend aus Lehrer- und Elternvertretern sowie beratenden Mitgliedern). Seine stimmberechtigten Mitglieder setzen sich nach der Parteiengewichtung im Landtag zusammen. Es unterbreitet Vorschläge zur Besetzung von Lehrer- und Direktorenposten. Bei letzterem wählt der Bundesminister selbst einen der vorgeschlagenen Kandidaten. Der Landesschulrat kann auch bestimmte Weisungen erlassen und Gesetzesentwürfe begutachten.

-Der Bezirksschulrat, wird vom Bezirkshauptmann geleitet, sein Kollegium setzt sich wie das im Landeschulrat zusammen. Er ist für die Erlassung allgemeiner Weisungen zuständig.

— **Vorschulerziehung**

In Österreich besuchten 2003 90% der drei- bis sechsjährigen Kinder den Kindergarten, wobei es hier erhebliche regionale Unterschiede gab. Dieser ist kein Teil des Bildungssystem und freiwillig. Die Finanzierung erfolgte durch den jeweiligen Kindergartenerhalter. Bei öffentlichen Kindergärten waren dies das Land, der Bund oder die Gemeinde, bei privaten Kindergärten der jeweilige Verein oder beispielsweise die Kirche. Bei letzteren gab es eine Subvention für die Kosten von Personal und Sachaufwand, welche allerdings nicht einheitlich geregelt waren. Je nach Region wurden nach dem Einkommen der Eltern gestaffelte Beiträge eingehoben. Nicht alle Kindergärten waren ganztägig geöffnet. Als Aufgabe der Vorschulerziehung in Österreich waren 2003 die Förderung der Persönlichkeit des Kindes und die Vorbereitung auf die Schule definiert. Die Ausbildung des Betreuungspersonals erfolgte durch Schulen im Sekundarbereich II oder durch Kollegs auf postsekundärer Ebene.

— **Primarstufe**

Die Pflichtschule gliedert sich in Österreich im Primarbereich in die vierjährige Volksschule, die von allen Kindern besucht wird und anschließend im Sekundarbereich I in die vierjährige Hauptschule und die allgemeinbildende höhere Schule, welche, je nach Notenleistung des Schülers, wahlweise besucht werden.

Volksschule

Der Zweck der Volksschule ist, allen Kindern eine einheitliche Grundbildung in Bezug auf die soziale, emotionale, intellektuelle und körperliche Entwicklung zu ermöglichen. Ihre Dauer beträgt vier Jahre. Sie ist in zwei flexible Stufen eingeteilt (1.+2. und 3.+4. Schulstufe). Wobei die Kinder zur Bewältigung der ersten Stufe drei Schuljahre Zeit haben. In besonderen Fällen kann ihr eine Vorschulstufe vorausgehen, die zur Förderung der schulpflichtigen, aber nicht schulreifen Kinder gedacht ist und Teil der Volksschule ist.

Die Lehrenden werden in der Pädagogischen Akademie ausgebildet. Diese stellt eine tertiäre Bildungseinrichtung dar. Die Lehrer haben 15 Stunden Fortbildungskurse im Jahr zu besuchen. Sie sind Bedienstete des Landes. Der Lehrplan der Volksschule sieht im Zuge der vier Schulstufen insgesamt 90 Wochenstunden, in insgesamt 11 Schulfächern vor, welche teils autonom von den Schulen verteilt werden können.

Grundsätzlich gilt im österreichischen Schulbildungssystem eine Benotungsskala von der Note 1 (sehr gut) bis 5 (nicht genügend). Es wird halbjährlich und jährlich benotet, wobei das Jahreszeugnis über den Aufstieg in die nächste Schulstufe entscheidet. Der Aufstieg mit einem oder zwei „nicht genügend“ ist (mit Wiederholungsprüfung) möglich. In den Volksschulen gelten die Stufen 1 + 2 als eine Einheit, es wird also in jedem Fall aufgestiegen. Ein „nicht genügend“ in einem anderen Gegenstand als einem Pflichtgegenstand ist kein Grund für die Wiederholung einer Schulstufe. Auf Grund der Leistungen der letzten Schulstufe entscheiden die Eltern über den weiteren Bildungsweg der Schulkinder.

— Sekundarstufe I

Die Aufteilung der Schüler auf die beiden Unterschiedlichen Schulformen erfolgt auf Grund der Leistung in der vierten Schulstufe der Volksschule. Kinder die in den Fächern Mathematik, Deutsch und Lesen mit einer schlechteren Note als einem „gut“ (2) benotet wurden, müssen zum Besuch einer allgemeinbildenden höheren Schule eine Aufnahmeprüfung ablegen. 2000 besuchten 70% der Schüler eine Hauptschule.

Hauptschule

Die Aufgabe der Hauptschule ist die Vorbereitung der Schüler auf das Berufsleben und weiterführende mittlere und höhere Schulen. Gesetzlich ist meist die Gemeinde der Träger der Schulen. Die Hauptschule umfasst die 5. bis 8. Schulstufe, innerhalb der Schulstufen werden die Schüler in drei Leistungsgruppen eingeteilt, wobei die höchste Leistungsgruppe den Ansprüchen der allgemeinbildenden höheren Schule entspricht. Die Schüler werden in insgesamt 15 Fächern unterrichtet, wobei es die Möglichkeit zur Autonomen Einteilung des Stundenplanes je Schule nach gewissen Vorgaben gibt. Die Benotung findet wie oben beschrieben statt. Es gibt aber im Zuge der Leistungsgruppeneinteilung besondere Regelungen. Bei erfolgreichem Abschluss der Hauptschule ist der Schüler berechtigt die Oberstufe einer allgemeinbildenden höheren Schule, eine Polytechnische Schule oder eine berufsbildende allgemeine oder höhere Schule zu besuchen.

Die Ausbildung der Lehrer findet ebenfalls in der Pädagogischen Akademie statt. Wobei sie hier nur für zwei Unterrichtsfächer qualifiziert werden. Sie haben das gleiche Dienstverhältnis wie Volksschullehrer.

Allgemeinbildende höhere Schule

Die Aufgabe der allgemeinbildenden höheren Schule (5. bis 8. Schulstufe) ist die Vermittlung einer umfassenden und vertieften Allgemeinbildung. Sie soll die Schüler für den Besuch der Oberstufe (9. bis 12. Schulstufe) oder den Wechsel in eine berufsbildende Schule qualifizieren. Nach zwei Orientierungsjahren wählen die Schüler zwischen Gymnasium (Latein), Realgymnasium (Mathematischer Schwerpunkt) oder wirtschaftskundlichem Realgymnasium. Der Lehrplan kann in höherem Maße vom vorgegebenen Plan abweichen, wobei hier auch standortspezifische Faktoren mit einzubeziehen sind. Die Beurteilung erfolgt wie oben beschrieben, wobei bei einem oder zwei „nicht genügend“ bestandene Wiederholungsprüfungen zum Aufsteigen in die nächste Schulstufe notwendig sind.

Die Ausbildung des Lehrpersonals findet, im Unterschied zur Hauptschule, an den Universitäten und den Universitäten der Künste statt. Hierzu sind an den

jeweiligen Instituten Lehramtsstudien eingerichtet, welche auf zwei Schulfächer ausgelegt sind und Praxis- sowie Pädagogikunterricht inkludieren und mindesten neun Semester dauern. Zur Aufnahme in den Schuldienst sind die Lehrer anschließend erst nach einem einjährigen Unterrichtspraktikum berechtigt. Die Lehrer stehen in einem Dienstverhältnis mit dem Bund, als Bundesvertragslehrer oder als Bundeslehrer, welche „pragmatisiert“ wurden.

— **Sekundarstufe II**

Die Auffächerung der Weiterbildung im Zuge der Sekundarstufe II dient dazu, den individuellen Interessen und Begabungen der Schüler gerecht zu werden und den Bedarf der Gesellschaft an unterschiedlich ausgebildeten Personen zu decken. Sie unterteilt sich in Polytechnische Schulen (41% der Hauptschulabsolventen), Berufsschulen, Oberstufen der allgemeinbildenden höheren Schulen (6% der Hauptschulabsolventen, 57% der AHS Absolventen), berufsbildende mittlere oder höhere Schulen (53% der Hauptschulabsolventen, 42% der AHS Absolventen) und Bildungsanstalten für Kindergartenpädagogik sowie für Sozialpädagogik. Bis auf Berufsschulen und die polytechnischen Schulen schließen alle Schularten mit der Reifeprüfung (AHS) beziehungsweise Reife- und Diplomprüfung ab und berechtigen damit, eine Hochschule zu besuchen.

Polytechnische Schule

Die Polytechnische Schule stellt die neunte und damit letzte Pflichtschulstufe für Schüler dar, die anschließend im Zuge der Berufsschule einen Beruf erlernen möchten und dient dazu praxisnahe Fähigkeiten zu erlernen, sowie der Orientierung und zur Auswahl eines Berufes. Sie ist in Fachbereiche unterteilt, die den Berufsfeldern entsprechen und umfasst die Pflichtfächer Deutsch, Englisch und Mathematik.

Allgemeinbildende höhere Schule/Oberstufe

Die Oberstufe soll den Schülern eine umfassende und vertiefte Allgemeinbildung vermitteln und besteht aus vier Schulstufen (9 bis 12). Die in der Unterstufe gewählte Form des Gymnasiums wird in der Oberstufe fortgeführt. Wobei im Gymnasium Griechisch oder eine lebende Fremdsprache,

im Realgymnasium mehr Mathematik, Biologie, Chemie und Physik, sowie Darstellende Geometrie und Latein oder eine lebende Fremdsprache hinzukommen und im wirtschaftskundlichen Realgymnasium Haushaltsökonomie und Ernährung, sowie Latein oder eine lebende Fremdsprache und mehr Geographie und Wirtschaftskunde, Biologie, Psychologie und Philosophie unterrichtet werden. Es gibt auch eigenständige Oberstufen (nur 9. bis 12. Schulstufe). Der Lehrplan verändert sich in der Oberstufe grundsätzlich nicht, es kommen jedoch Wahlpflichtfächer im Ausmaß von 6 bis 10 Stunden (je nach Typ) hinzu. Zum Abschluss der Schule sind ein erfolgreich abgeschlossenes letztes Schuljahr und die bestandene Reifeprüfung erforderlich.

Berufsbildende Schulen

Berufsbildende mittlere Schulen (BMS) dauern mindestens 3 Jahre und vermitteln Allgemeinbildung und eine fundierte Berufsausbildung. Die Reihung der Kandidaten (sollten nicht alle aufgenommen werden können) erfolgt auf Basis von schulautonomen Regelungen. Die Schulen verfügen über Einrichtungen zur Ausbildung in Praxisgegenständen und der Lehrplan inkludiert Pflichtpraktika in den Sommerferien. Nach dem Abschluss einer BMS kann eine Berufsreifeprüfung zur Erlangung der allgemeinen Hochschulreife in Form einer Externistenprüfung abgelegt werden.

Berufsbildende höhere Schulen sollen eine höhere Allgemeinbildung, sowie fachliche Bildung zu vermitteln. Die Schüler sollen nach Abschluss der Schule, neben der Hochschulreife, die Fähigkeiten zum Ausüben eines gehobenen Berufes erlangt haben. Sie sehen für Hauptschüler die in der zweiten Leistungsgruppe in einem Hauptfach schlechter als mit einem „gut“ beurteilt wurden, eine Aufnahmeprüfung vor. Die Reihung der Kandidaten erfolgt ebenfalls schulautonom. Im künstlerischen Bereich gibt es Eignungsprüfungen die über die Aufnahme entscheiden. Die Ausbildung ist seit 1995 als eine Diplomausbildung zu betrachten und damit postsekundären Ausbildungen in anderen EU Ländern gleichgestellt. Die Lehrpläne sehen 1/3 Allgemeinbildung, 1/3 fachtheoretischen und 1/3 fachpraktischen Unterricht vor. Auch hier sind Praktika in den Sommerferien oder Arbeitspraktika vorgesehen. Absolventen

verfügen über verschiedene gewerbliche Berechtigungen und können nach 2 Jahren Berufspraxis in ihrem Bereich selbständig Arbeiten. Absolventen von höheren technischen Lehranstalten und höheren Land- und Forstwirtschaftlichen Lehranstalten erhalten nach 3 Jahren Berufspraxis die Standesbezeichnung des Ingenieurs.

Die Lehrer beider berufsbildenden Schulformen gelten als öffentliche Bedienstete und müssen über verschiedene Ausbildungen verfügen. Lehrer in allgemeinbildenden Fächern müssen die Ausbildung eines AHS Lehrers absolviert haben. Die Lehrer im fachtheoretischen Unterricht müssen über eine universitäre Ausbildung und einschlägige Berufspraxis verfügen. Lehrer im fachpraktischen Bereich und alle Lehrer der BMS müssen eine eigene Ausbildung absolvieren.

Bildungsanstalt für Sozialpädagogik bzw. Kindergartenpädagogik

Die Bildungsanstalt für Sozialpädagogik bildet zum Erzieher aus. Arbeitsbereiche sind Horte, Heime für Kinder und Jugendarbeit. Die Dauer der Ausbildung beträgt vier Jahre (9. Bis 12. Schulstufe) und endet mit Reife- und Diplomprüfung

Die Bildungsanstalt für Kindergartenpädagogik bildet zum Kindergärtner und (mit Zusatzprüfung) Horterzieher aus und umfasst die gleiche Dauer, sowie den gleichen Abschluss.

Der Lehrplan besteht in beiden Fällen aus allgemeinbildenden, sowie berufsorientierten Fächern und beide sehen Praxisunterricht in Kindergärten beziehungsweise Heimen vor.

Berufsorientierte Erstausbildung (Berufsschulen)

Berufsschulen stellen eine Besonderheit des österreichischen Bildungssystems dar. Sie bilden Lehrlinge parallel zu ihrer Ausbildung an ihrem Arbeitsplatz aus und werden mit der Lehrabschlussprüfung nach zwei bis vier Jahren beendet. Es gibt in Österreich 250 Lehrberufe die von 40% der Jugendlichen zwischen 15 und 19 Jahren absolviert werden. Der Unterricht erfolgt je nach Schule und Fach wöchentlich oder in acht- bis zehnwöchigen Unterrichtsblöcken. Die

Ausbildung kann durch berufsbegleitende oder andere Schulen durch Reifeprüfung oder Meisterprüfung ergänzt werden.

Die Finanzierung der Lehrausbildung erfolgt auf der Seite der Schulen durch den Landesschulrat (Ausstattung) und im Bereich des Lehrpersonals zu jeweils 50% durch Bund und Land. Die Ausbildung in den Betrieben wird auf der anderen Seite durch die österreichische Wirtschaft finanziert. Diese haben den Lehrlingen kollektivvertragsgeregelte Entschädigungen zu bezahlen.

Der Lehrplan teilt sich in Fächer, die in allen Berufsschulen angeboten werden müssen und solche die berufsspezifisch nur in einzelnen Schulen angeboten werden. Die Leistungsbeurteilung entspricht jenen in den anderen Schultypen und der Lehrling muss seine Abschlussprüfung vor einer definierten Kommission ablegen. Das Lehrpersonal im fachtheoretischen Bereich muss über die Reifeprüfung und mindestens zwei Jahre einschlägige Berufserfahrung verfügen. Jenes im fachpraktischen Bereich muss über die Meisterprüfung und sechs Jahre einschlägige Berufserfahrung verfügen.

5.3 Die integrierten Lissabon-Leitlinien 23 und 24 in den Österreichischen Reformprogrammen '05-'07 und '08-'09

Im ersten österreichischen Reformprogramm 2005-2007 (68-71) findet eine sehr generelle Auflistung der gesetzten Aktionen im Zusammenhang mit den Leitlinien 23 und 24 statt. Neben den Ausgaben für das öffentliche Bildungssystem von 5.79% des BIP, welche über dem EU durchschnitt von 5.09% lagen und dem höchsten Bildungsgrad der Jugendlichen¹⁶ von 85.3% (EU: 76.7%), wird der vom ET Programm verlangte und bereits 2003 erreichte Prozentsatz der Teilnehmenden Erwachsenen am Lebenslangen Lernen (12,5%) betont. Die genannten Aktionen sind vielfältig und reichen von Initiativen in der beruflichen Bildung über Kooperationen der Wirtschaft mit den öffentlichen Schulen, hin zu Förderunterricht für Kinder mit einer anderen Muttersprache als Deutsch und der Ermöglichung des Nachholens des

¹⁶ Anzahl der Personen zwischen 20-24 Jahren mit abgeschlossener Sekundarstufe II oder einer höheren Ausbildung.

Hauptschulabschlusses. Unter Leitlinie 24 finden man erneut die Zahlen zu Beteiligung am lebenslangen Lernen und eine ähnliche Mischung an laufenden Aktionen.

Es werden Projekte und deren Kosten im aktuellen oder vorhergehenden Jahr in aller Kürze vorgestellt, allerdings findet kein Vergleich mit den Aufwänden im gleichen Bereich während der vorangegangenen Jahren statt, es wird auch nicht erwähnt seit wann die Projekte in Planung sind und wie lange sie andauern sollen. Dies lässt sich möglicherweise darauf zurückführen, dass es sich hier um den ersten Bericht dieser Form handelt, da der Berichterstattungszyklus erst 2005 mit der Lissabon-Agenda II eingeführt wurde. Es macht es aber schwer zu beurteilen welche Projekte tatsächlich durch die die Koordinierung im Rahmen der Lissabon-Strategie auf den Weg gebracht wurden und welche bereits zuvor bestanden haben oder angedacht waren. Allerdings erwecken die Ausführungen zu den Leitlinien im Bereich der Bildung auch den Eindruck, man würde versuchen die Fortschritte der letzten Jahre zu betonen und dabei den Sinn des Berichtes, nämlich die Planung eines neuen Zyklus mit individuellen Schwerpunkten in allen Bereichen und damit eine Vorschau und weniger einen Rückblick zu gestalten, vergessen. Die Erneuerung der Lissabon-Strategie wurde beim Frühjahrstreffen des europäischen Rates am 2. Februar 2005 beschlossen. Man gewinnt den Eindruck, dass eine so umfangreiche Berichterstattung in so kurzer Zeit nur schwer bewältigbar ist, bedenkt man, dass es sich um das erste Reformprogramm handelte, eine große Menge Akteure mit einbezogen werden mussten und jeder Punkt der Lissabon-Agenda inklusive der Leitlinien behandelt werden sollte.

Dieses Bild spricht für das des Endes der Streamlining-Phase, in der es bereits zu einer Festigung der Prozesse gekommen ist, welche jedoch durch ihre Vielfältigkeit und ihre Bürokratisierung, sowie die Empfindlichkeit der Themen zum Stocken gekommen sind. Die Revision der Lissabon-Strategie führte zu klaren Berichterstattungszyklen, welche Routinen mit sich brachten, die schließlich die Maturity-Phase 2006 einläuteten.

Beim zweiten Österreichischen Reformprogramm wurden die Staaten bereits im Vorfeld darauf hingewiesen, die Vernetzung der österreichischen Kernbereiche mit den 24 Leitlinien, den vier Prioritäten des Europäischen Rates aus dem Frühjahr 2006, den länderspezifischen Empfehlungen und den neuen „Points to watch“ nicht aus den Augen zu verlieren. Dies geschieht im zweiten Reformprogramm zwar nicht, allerdings hat auch eine weitgehend veränderte Struktur, was, in Bezug auf die von mir betrachteten Leitlinien, die Vergleichbarkeit der Berichte erschwert. Außerdem werden die einzelnen Leitlinien nicht mehr einzeln behandelt, sondern in die Umsetzungsplanung der Prioritäten des Europäischen Rates integriert. Es ist also faktisch schwierig die betreffenden Leitlinien herauszulesen. Inhaltlich zeugt das zweite Reformprogramm aber von einer intensivierten Auseinandersetzung mit den Zielsetzungen der Lissabon-Strategie und dem eigentlichen Zweck der Verfassung eines Reformprogrammes. So werden aktuelle und zukünftige Aktionen beschrieben. Im Bereich der Leitlinie 23 kommt es zu einer Ausbildungs- bzw. Jobgarantie für alle unter 18 Jährigen, zu einer Erneuerung der Lehrlingsförderung, sowie zu Sprachförderung von bestimmten benachteiligten Gruppen zwischen 3 und 6 Jahren. Es wurde in Form eines Pilotprojektes die „neue Mittelschule“ eingeführt und für intensive Förderung von bildungsfernen Erwachsenen gesorgt. Die Anzahl der gesetzten Aktionen hat sich hier stark verringert und die Form der Berichterstattung entspricht einer vereinfachten, vergleichbaren Form, wie sie von Rat und Kommission gewünscht wurde. Auf Leitlinie 24 wird in den „Points to Watch“ in Form der Verbesserung der Bedingungen für die Ausbildung benachteiligter Jugendlicher eingegangen, was die Schaffung eines verpflichtenden Kindergartenjahres für Kinder die Deutsch nicht beherrschen sowie sprachlicher Förderung von diesen Kindern in der Schule mit einbezieht. Weiters wurden die Schulplätze an berufsbildenden Schulen weiter erhöht, was eine der wenigen Kontinuitäten mit dem vorherigen Bericht darstellt.

Es fällt auf, dass hier nicht mehr die Rede von der Zusammenarbeit mit Unternehmen und regionalen Institutionen, wie dem Arbeitsmarktservice die Rede ist. Die Formulierungen halten sich stark an jene der Vorgaben in den Zielsetzungen und der Agenda 2005.

Der gesamte Bericht ist mit 49 Seiten weniger als halb so umfangreich wie der erste. Damit ist er weit übersichtlicher, zeigt allerdings auch eine geringere Bandbreite der Aktionen im Zuge des Lissabon-Prozesses.

5.4 Die österreichischen Zwischenberichte zur Umsetzung der OMK „allgemeine und berufliche Bildung“¹⁷

Einführend sollen die in den Berichten erwähnten Neuerungen, aufgeteilt nach Schulstufe gezeigt werden¹⁸, um einen etwaigen Schwerpunkt in der Entwicklung des österreichischen Bildungssystems aufzuzeigen. Als Orientierungspunkt für Veränderungen dient die Beschreibung des österreichischen Schulwesens unter 5.2.1. Anschließend sollen generelle Änderungen und die österreichischen Zwischenberichte zur Umsetzung der „OMK allgemeine und berufliche Bildung“ in Hinblick darauf betrachtet werden, inwieweit sie den aktuellen Zielsetzungen des jeweiligen Berichterstattungszeitraums entsprechen. Hierbei soll das Hauptaugenmerk auf Aktionen im Zusammenhang mit Qualitätssicherung und der Erweiterung der Autonomie der Schulen gelegt werden, da diese entscheidend für den deliberativen Charakter der Umsetzung sind. Schließlich soll eine Analyse der Ergebnisse im Zusammenhang mit den theoretischen Annahmen stattfinden, also festgestellt werden, ob sich ein Bruch der Arbeitsweise im Zuge der Umsetzung der OMK feststellen lässt, ob sich die Ergebnisse in die Einteilung der Entwicklung der OMK seit 2000 nach Tholoni (2010) einordnen lassen und ob der deliberative Aspekt der OMK, nach dem Ansatz des demokratischen Experimentalismus, vor 2005, bzw. eine verstärkte Konzentration auf die transnationale Ebene nach 2005 nachgewiesen werden kann.

Dafür soll zuerst eine Beschreibung der Berichte hinsichtlich der auf einen bestimmten Schulbildungsbereich bezogenen Aktionen und anschließend hinsichtlich allgemeiner, also alle Bereiche betreffender, Aktionen stattfinden.

¹⁷ Alle Berichte sind vollständig unter

http://www.bmukk.gv.at/europa/eubildung/abb2010/abb2010_zwb.xml einsehbar.

¹⁸ Wird ein Jahr der Berichterstattung bei einer der Schulstufen ausgelassen, so hat in diesem Bereich im betreffenden Berichterstattungsjahr keine besondere Aktion stattgefunden

5.4.1 Sektorspezifische Aktionen in den Zwischenberichten zur Umsetzung

- Vorschule

2005: Umsetzung der Bildungsstrategie 2010 im Vorschulbereich i.F.v. besonderer Förderung für Kinder mit einer anderen Muttersprache als Deutsch.

2007: Ausbau der Förderung von vorschulischer Erziehung, v.a. für Immigranten; Sprachförderung im Vorschulbereich; bundesweiter Bildungsplan für Vorschulen; Verbesserung des Übergangs vom Kindergarten in die Volksschule; Gründung einer Expertengruppe für „Vorschulbildungsangebot für alle 5-jährigen“; 120 Stunden Sprachförderung im Jahr vor dem Eintritt in die Volksschule, unter Organisation der Gemeinden und Länder;

- Primarstufe

2005: Intensivierung der Aktionen „Lesefit“ und „Lesen Fördern“, mit dem Ziel die Anzahl der Schüler mit Leseschwäche zu halbieren; Einführung der fünf Tagewoche und von Tagesbetreuung für alle Volksschulen;

2007: Verbesserung der Individualförderung, v.a. für Immigranten;

2009: Maßnahmen zur Verbesserung der überfachlichen Kompetenzen der Lehrenden als Beitrag zur Einrichtung der Neuen Mittelschule; Festlegung von fremdsprachlichen Kompetenzen für das Ende der Primarstufe (anhand von GERS);

- Sekundarstufe I

2005: Ausweitung der Aktionen „Lesefit“ und „Lesen Fördern“ auf Sekundarstufe I, mit dem Ziel die Anzahl der Schüler mit Leseschwäche zu halbieren; Einführung der 5 Tagewoche und von Tagesbetreuung für alle Schulen der Sekundarstufe I; LehrerInnen Aus- und Weiterbildung für das Projekt IMST(Innovation in Mathematics, Sience and Technology Teaching);

2007: Verbesserung der Individualförderung, v.a. für Immigranten;

2009: Maßnahmen zur Verbesserung der überfachlichen Kompetenzen der Lehrenden als Beitrag zur Einrichtung der Neuen Mittelschule; Einführung des Gegenstandes „politische Bildung“ ab der 8. Schulstufe im Zuge der Senkung des Wahlalters auf 16 Jahre;

- **Sekundarstufe II**

2005: Aufteilung des Lehrplanes in Kernbereiche und schulautonome Bereiche; Abänderung des „Europass Berufsbildung“ in den „Europass Mobilität“, welcher auch für nicht berufsbildende Sekundarstufen II gilt; Einführung eines „Diploma Certificate“ in berufsbildenden Schulen, neue Qualitätssicherung im Bereich informell erworbener Qualifikationen; Aufteilung des Lehrplans in Kernbereiche und Erweiterungsbereiche;

2009: Einführung einer teilstandardisierten Reifeprüfung; Pilotisierung und Standardisierung der 2005 eingeführten Bildungsstandards;

- **Berufsorientierte Erstausbildung**

2005: Einführung eines „Diploma Certificate“ für Lehrberufe; Standardisierung der Berufsreifeprüfung; Ermöglichung von regional-flexiblen Reaktionen bei Lehrstellenknappheit, i. F. v. einem „Auffangnetz“ für Lehrstellensuchende;

2007: Anerkennung von nicht formal erworbenen Qualifikationen zur ausnahmsweisen Zulassung zur Berufsreifeprüfung; finanzielle Anreize für Betriebe, die Lehrlinge ausbilden; Erschließung von neuen Lehrstellen durch Lehrlingsbeauftragte;

2009: Erleichterung des Zuganges zur Berufsreifeprüfung, i.F.v. gleichzeitiger Absolvierung von Lehre und Berufsreifeprüfung; Reform der betrieblichen Lehrstellenförderung, d.h. die Förderung von Betrieben die nach langem wieder oder zum ersten Mal Lehrlinge ausbilden, Förderung von Ausbildungsverbunden und Zusatzausbildungen für Lehrlinge, Förderung der Aus- und Weiterbildung von Ausbildnern, Prämie für Lehrabschluss eines Lehrlings mit mind. guten Erfolg, Förderung von Maßnahmen zur gleichteiligen Ausbildung von Männern und Frauen; Möglichkeit einer Lehrausbildung beim

AMS für Jugendliche, die keine Lehrstelle in Betrieben finden; Einführung eines Mediationsverfahren für außerordentliche Auflösung von Lehrverhältnissen;

5.4.2 Zwischenbericht zur Umsetzung 2005

Der österreichische Zwischenbericht zur Umsetzung der „OMK allgemeine und berufliche Bildung“ 2005 besteht aus 33 Seiten und setzt sich aus sechs themenspezifischen Gebieten zusammen. Er wurde im Oktober 2005 veröffentlicht, bezieht sich also noch auf die 2001 beschlossenen bildungspolitischen Ziele zur Erreichung der Lissabon-Ziele, da die nächste Revision der Ziele erst 2007 stattfand.¹⁹ Die 6 Gebiete lassen sich nur teilweise den konkreten Zielen zuordnen und folgen der Einteilung in Lissabon-, Kopenhagen- und Luxemburger-Prozess, sowie der Frage nach der Effizienz der Einsetzung der verwendeten Mittel und der Stärkung der Mobilität. Als problematisch wird von den österreichischen Experten gesehen, dass der Prozess der Umsetzung der „OMK allgemeine und berufliche Bildung“ übermäßig komplex sei, einer klareren Struktur bedürfe und von der Expertenebene gelöst werden müsse, um auch die breite Öffentlichkeit mit einbeziehen zu können.

Österreich konzentriert sich im Berichterstattungszeitraum 2004/2005 auf die Modernisierung des Bildungssystems und die Sicherung der Qualität. Für den Bereich der Schulbildung bedeutet das: die Schnürung von acht Arbeitspaketen durch die Bildungsministerin auf Grundlage des Berichtes der sogenannten „Zukunftskommission“. Von denen zwei in den Jahren 2005 und 2006 umgesetzt wurden/werden sollten. Dies drückt sich in den oben beschriebenen Reformen aus, aber vor allem in:

(1) der *Erhöhung der Autonomie* der Schulen in Bezug auf Unterrichtszeit, jahresbezogene Berechnung und autonome Aufteilung,²⁰ Unterrichtsgarantie und optimierte Nutzung der Schuljahreslernzeit. Die Autonomie sollte in den folgenden Jahren weiter ausgebaut werden. Dies bezieht sich auf „die Stärkung

¹⁹ Siehe 4.3.

²⁰ Die Möglichkeit über Werbung und die Vermietung von Räumlichkeiten eigene Mittel zu generieren und das selbstständige Entscheiden über die Verwendung laufender Mittel.

der regionalen, sowie der personellen und finanziellen Autonomie durch weiteren Abbau von Zentralregelungen.“ (Umsetzungsbericht, 2005: 10)

(2) Maßnahmen zur *Qualitätssicherung* i.F.v. Stärkung der Schulpartnerschaften (Schüler, Lehrer, Eltern) und der Umsetzung überregionaler Inspektorate zur Qualitätssicherung und der Einführung eines Gütesiegels, welches Schulen auszeichnet, die den Zielen entsprechende Entwicklungspläne vorlegen und sich bereits mit ihrer eigenen Weiterentwicklung beschäftigen. Weiters kommt es zur Einsetzung des Bundesinstituts für Schulentwicklung (ehemals Zentrum für Schulentwicklung) mit der Aufgabe der Unterstützung des Qualitätssicherungsprozesses in Zusammenarbeit mit den Universitäten und den neu gegründeten Pädagogischen Hochschulen.

(3) der Kombination von *Qualitätssicherung und Autonomie der Schulen* gegenüber der Bundesebene durch das Q.I.S (internes Qualitätsmanagement an Schulen), zu dem zum einen die Dezentralisierung der Bildungsfinanzierung und zum anderen die Stärkung der Eigenverantwortung auf lokaler/institutioneller Ebene gehören. 2005 nahm etwa 1/3 der Schulen an der eigenständigen Qualitätsentwicklung teil und nur 9% hatten noch keine eigenen Maßnahmen ergriffen.

(4) sonstigen Initiativen, wie der Bildung von Partnerschaften auf Bundes-, Regional- und Lokalebene, also dem systematischen Involvieren von Schlüsselakteuren. Dabei kommt es, v.a. in Bezug auf die Berufsbildung zur Koordination zwischen den Akteuren (Sozialpartner, AMS, Bundesministerien, Bildungseinrichtungen, Länder) auf den einzelnen Ebenen. Eine weitere Initiative stellt die, 2005 noch relativ unbedeutende, Entwicklung von Bildungsstandards dar, welche die Vermittlung von Basisqualifikationen an den Schulen sichern sollen. Dazu wurden Ziele und Curricula auf allen Ebenen des Bildungssystems definiert. Schließlich kam es zu einer Bildungsoffensive, die einerseits die Lehrer betraf, die sich traditionell auch in Eigeninitiative organisiert weiterbilden und andererseits die leitenden Kräfte der Schulen, welche im Zuge einer „Leadership Academy“ mit Führungskompetenzen ausgestattet werden sollten.

5.4.3 Zwischenberichte zur Umsetzung 2007

Der österreichische Zwischenbericht zur Umsetzung der OMK „allgemeine und berufliche Bildung 2007“ besteht aus 58 Seiten und setzt sich aus drei themenspezifischen Gebieten zusammen. Er wurde im Mai 2007 veröffentlicht, bezieht sich also auf die acht, 2007 beschlossenen Hauptziele der allgemeinen und beruflichen Bildung. Den drei Gebieten lassen sich den Zielen aus dem Jahr 2007 und interessanterweise auch die Ziele die im Memorandum 2001, mit welchen sich das gesamte 2. Kapitel beschäftigt, zuordnen. Als problematisch wird, im Gegensatz zum Bericht 2005, nicht mehr die Komplexität des Prozesses an sich gesehen, sondern die unterschiedlichen Verantwortlichkeiten von Bund, Ländern und Gemeinden in einzelnen Bildungssektoren und die Problematik der Abstimmung der Finanzierungströme durch das BMUKK einerseits und das BMWA andererseits. Als besondere Herausforderungen werden die Veränderung der vorschulischen Erziehung und die Individualförderung der Schüler (v.a. Klassenzahlverringerung) und die Integration von Immigranten betrachtet.

Generell wirkt der Bericht, obwohl zum Zeitpunkt seiner Entstehung bereits zehn Jahre der Koordinierung im Bildungsbereich vergangen waren, eher wie ein Neuanfang der Berichterstattung als eine Fortsetzung der bestehenden. Es werden klare Vorstellungen und Aussagen zu Zielen und Strategien getätigt. Dies entspricht auch der Kritik und den „Points to Watch“ auf die im Lissabon-Reformprogramm 2008/2009 näher eingegangen wird und die 2007 bereits bekannt waren. Im Bereich der Schulbildung erweisen sich die gesetzten Aktionen zur Erreichung der Ziele als uneinheitlich, es soll trotzdem versucht werden, eine Einteilung in Qualitätssicherungsmaßnahmen, Maßnahmen zur Steigerung der Autonomie der Schulen und sonstige Initiativen vorzunehmen:

(1) Die *Qualitätssicherungsmaßnahmen* beschränken sich auf die Einführung des Bildungsdokumentationsgesetzes, durch welches künftig eine Zusammenfassung von bildungspolitischen Daten zur Verwendung in der Forschung, zur Verdichtung von Bildung und zur Beantwortung von soziologischen Fragen stattfinden soll. Weiters fand ein Ausbau des Q.I.S. statt. Dabei soll in jeder Schule ein Entwicklungsplan entworfen werden, welcher mit Zielvereinbarungs- und Bilanzgesprächen zwischen Schulleitung und

Schulaufsicht verbunden ist. Eine neue externe Evaluationsinstanz soll, statt der Schulaufsicht, die Ergebnisse überwachen. Für den Bereich der Berufsbildung wurde das Q.I.B.B. (Qualitätssicherung in berufsbildenden Schulen), mit vergleichbaren Aufgaben, eingeführt.

(2) Die *Autonomie der Schulen* soll weiter ausgebaut werden, was aber vor allem eine Verwaltungsvereinfachung und -effizienzsteigerung mit sich bringen soll. Berufsbildende Schulen sollen ihre bestehenden Möglichkeiten innerhalb der Schulautonomie nutzen, um Bildungsschwerpunkte zu setzen und ein eigenes Profil zu entwickeln.

(3) Sonstige Initiativen werden in zahlreichen Bereichen gesetzt. Als Kontinuität zum letzten Bericht erweist sich die Weiterentwicklung der Bildungsstandards, die an Stelle der Inputsteuerung durch Lehrpläne treten soll. Diese Standards wurden in Abstimmung mit den EU-Schlüsselkompetenzen formuliert und stellen eine normative Erwartung dar, auf die die Schulen hinarbeiten müssen. Sie sollen in Form von Fragenkatalogen, die an Schüler, Lehrer, Schulleitung und –verwaltung gerichtet und regelmäßig überprüft werden. In den berufsbildenden Schulen soll dies über die Definition von Berufsbildern passieren.

Außerdem findet ein Konsultationsprozess mit wichtigen Stakeholdern statt, welcher zur Verknüpfung von zentraler und dezentraler Koordination und Konsultation beitragen soll. Die Liste der betroffenen Stakeholder setzt sich aus Bundesvertretungen zusammen. Zur Verbreitung und zum Austausch von Information betreffend lebenslanges Lernen und allgemeiner und beruflicher Bildung verwaltet das BMUKK die Website „lebenslangeslernen.at“.

Schließlich wird auf Bundesebene intensiv an der Entwicklung eines nationalen Qualifikationsrahmens, sowie an der Umsetzung des ECVET (Europäisches Kreditpunktesystem für die berufliche Bildung), unter Einbeziehung der Sozialpartner, gearbeitet.

5.4.4 Zwischenbericht zur Umsetzung 2009

Der österreichische Zwischenbericht zur Umsetzung der OMK „allgemeine und berufliche Bildung 2009“ besteht aus 36 Seiten und setzt sich ebenfalls aus vier themenspezifischen Gebieten zusammen. Er wurde im Mai 2009 veröffentlicht und bezieht sich damit auf die strategischen Ziele für den ersten Zyklus des ET 2020 (2009-2011).²¹ Den Gebieten lassen sich klar ersichtlich die strategischen Ziele zuordnen. Problemlagen werden nicht mehr konkret angesprochen. Der Bericht hält sich durchgehend an die durch die strategischen Ziele vorgegebenen Aufgaben und Aktivitäten. Zwar wird keine Schwerpunktsetzung zur Sprache gebracht, anhand des Berichtes lässt sich aber feststellen, dass das Hauptaugenmerk auf der Umsetzung der 8 Schlüsselkompetenzen und damit auf die Bildungsstandards und deren Implementierung und der Umsetzung eines NQR gerichtet ist.

Der Bericht ist klar strukturiert und kompakt. Zur Einteilung seines relevanten Inhaltes soll die in den beiden vorangegangenen Kapiteln verwendete Einteilung beibehalten werden. Da die Bildungsstandards allerdings mittlerweile stark weiterentwickelt wurden, können sie nun als Teil der Qualitätssicherung gesehen werden. Die Autonomie der Schulen wurde nicht weitergehend gefördert und wird hier deshalb weiter behandelt:

(1) Im Bereich der *Qualitätssicherung*: Die acht Schlüsselkompetenzen wurden in Bildungsziele und Unterrichtsprinzipien umformuliert, welche in Verfassungsrang gesetzlich verankert wurden. Darauf bezogen wurden die Bildungsstandards für allgemeine und berufliche Weiterentwicklung. Dies fand, der österreichischen Tradition entsprechend, unter Einbindung der Sozialpartner statt. Mit 2008 begann die Implementierungsphase der Bildungsstandards, weshalb durch das BIFIE (Bundesinstitut für Innovation und Entwicklung des österreichischen Schulsystems) und die pädagogischen Hochschulen ein Fort- und Weiterbildungsprogramm für Lehrer entwickelt wurde. Zur Überprüfung der Standards wird, wie vorgesehen, eine externe Evaluation eingesetzt, welche im Zuge der Ausbildung eines Schülers alle 4 Jahre stattfinden soll. Es werden also die Schüler und nicht direkt die Schulen bewertet.

²¹ Siehe 4.4.

(2) Sonstige Initiativen stellen die Weiterführung der Umsetzung des NQR, durch eine Projektgruppe des BMUKK und des BMWF, eine nationale Steuerungsgruppe und die wichtigsten Akteure der österreichischen Bildungslandschaft dar. Zusätzlich hat ein Konsultationsprozess für alle anderen Stakeholder stattgefunden. Computerkompetenzen sollen, durch eine Initiative des Bundes, der Länder und der Schulen gestärkt werden. Lernkompetenzen sollen durch die Teilnahme am europäischen Lernkompetenzprojekt gesteigert werden, wobei vor allem unternehmerisches Denken und Handeln gefördert werden soll.

Schließlich wurde ein LLL-Strategiepapier, in das die 5 Leitlinien Eingang fanden, im Zuge eines innerministeriellen Abstimmungsprozess mit wissenschaftlicher Unterstützung und unter informeller Einbeziehung der Sozialpartner entworfen. Im Vorfeld gab es einen Konsultationsprozess, in dem auch andere betroffene Akteure Stellungnahmen abgeben konnten.

5.4.5 Die Umsetzungsberichte und die 3 Phasen nach Tholoniati

Hier soll ein weiteres Mal die Phaseneinteilung nach Tholoniati herangezogen werden, um zu zeigen, in welchem Zusammenhang die Entwicklung der österreichischen Teilhabe an der „OMK allgemeine und berufliche Bildung“ mit den Entwicklungen im Lissabon-Prozess stehen, und um eine Grundlage für die Eingliederung dieser in den theoretischen Kontext zu schaffen.

Wie bereits im Kapitel 2.4 besprochen, lässt sich die österreichische Teilhabe am Lissabon-Prozess in die experimentelle, die streamlining und die maturity Phase einteilen. Es wurde festgestellt, dass es in den Jahren 2000-2003 zu wenig sektor-spezifischem Handeln gekommen ist, sondern eher zu einem Vorbereiten im Zuge von wirtschaftlichen Reformen und Aggregation von Wissen über die einzelnen Länder und Sektoren. Es kann davon ausgegangen werden, dass dies auch für den Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung gilt, und dass die tatsächliche Arbeit an Zielen und Strategien erst mit der Ordnung im Zuge der streamlining Phase ab 2003 von staten gegangen ist. Die Betrachtung der österreichischen Zwischenberichte zur Umsetzung der „OMK allgemeine und berufliche Bildung“ 2005, 2007 und 2009 erlaubt es uns, die Aktionen eines bestimmten Policy-Bereiches in das Schema einzuordnen

und damit zu erkennen in welcher Form es zu einer immer stärkeren Standardisierung und Angleichung des Prozesses gekommen ist.

In der streamlining Phase kam es zur Konzentration auf Kosteneffektivität und politische Relevanz. Weiters wurden Durchführungsschwierigkeiten auf Grund der Empfindlichkeit der Themen und der Bürokratisierung des Prozesses, sowie das Fehlen von klaren Fixpunkten und Zielen erkannt. Es Entstand ein Druck zur Vereinfachung (Tholoni, 2010: 70). Das bedeutet, dass der Bericht 2005²² die ersten Reaktionen auf diese bzw. ein teilweises Weiterbestehen dieser Umstände und Probleme beschreiben müsste.

-Kosteneffektivität: Der Bericht nimmt sich eine Konzentration auf Kosteneffektivität explizit vor.

-Politische Relevanz: Es wird die fehlende Einbeziehung von öffentlichen Akteuren beklagt.

-Empfindlichkeit der Themen: Es gibt noch keine neuen lehrplanspezifischen Entwicklungen. Man Konzentriert sich eher auf die Struktur des Bildungssystems und dessen Organisation. Die bestehende Qualitätssicherung wird erst eingeführt und verfügt bisher über keine konkreten Standards.

-Bürokratisierung: Die Komplexität des Prozesses wird von den „Experten“ beklagt.

-Fehlen von Zielen und Fixpunkten: Die Einteilung des Berichtes orientiert sich nicht an den eigentlichen Zielen und Prozessen und weist, so eine weitere Klage der Experten, keine klare Struktur auf. Außerdem kommt es zur Einbeziehung vieler verschiedener Akteure auf allen Ebenen. Diese beschränkt sich aber auf Partnerschaften und Koordinationen, die nicht näher definiert werden.

Der Bericht 2007 (Berichterstattungszeitraum 2006/2007) steht an der Schwelle der streamlining zur maturity Phase. Er müsste also erste klare Lösungsansätze zu den Problemen der streamlining Phase hervorbringen und eine relative Stabilität und Integration in die Lissabon II -Agenda mit sich bringen, dabei aber

²² Siehe 5.4.1

noch keine komplette Kontinuität in der Berichterstattung haben. (Tholoniati, 2010: 71)

-Kosteneffektivität: Statt einer allgemeinen Konzentration auf Kosteneffektivität wird das konkrete Problem der Abstimmung von Finanzierungsströmen durch die verschiedenen Bundesministerien angesprochen und eine Verwaltungsvereinfachung und Effizienzsteigerung für das Bildungssystem eingeleitet. Konkret wird in das Q.I.S. bzw. Q.I.B.B. die Bearbeitung von Ziel- und Bilanzvereinbarungen aufgenommen.

-Politische Relevanz: Zur Öffentlichmachung von Information und Diskussion rund um allgemeine und berufliche Bildung wird die Website „lebenslangeslernen.at“ eingeführt.

-Empfindlichkeit der Themen: Es findet eine direkte Umsetzung der Ziele vom Mai 2007 in lehrplanrelevante Aktionen statt. Als Hauptthemen werden die Umstrukturierung der Vorschulerziehung, die Individualförderung und die Integration von Immigranten genannt, was dem Ziel 1 entspricht. Weiters beziehen sich die nun auch inhaltlich entwickelten Bildungsstandards auf die EU-Schlüsselkompetenzen, also das Ziel 4.

-Bürokratisierung: Es wurde eine konkrete Problemstellung im Bereich der Komplexität des Prozesses, und zwar die unterschiedlichen Zuständigkeiten von Bund, Land und Gemeinden im österreichischen Bildungssystem, formuliert.

-Fehlen von Zielen und Fixpunkten: Der Inhalt des Berichts lässt sich den Zielen vom Mai 2007 und dem LLL-Memorandum von 2001, was eine Wiederbesinnung auf ursprüngliche Ziele bedeuten könnte, zuordnen. Es werden klare Vorstellungen und Aussagen in Bezug auf das zu Erreichende und das Erreichte getätigt und es gibt dabei einen offensichtlichen Bezug auf die „Points to Watch“, die Österreich im Zuge der Reaktion auf die Berichterstattung gestellt wurden. Allerdings findet sich weiterhin keine klare Linie in der Berichterstattung und eine Auffächerung der Aktionen auf eine Unzahl, von meist voneinander unabhängigen, Bereichen und Aktionen.

Da hier, unter anderem, eine Tendenz zum Aufbau von bindenden Routinen und zum Angleich von Zielen und deren Umsetzung gezeigt werden soll, ist es Sinnvoll auch den Umsetzungsbericht 2009 zu betrachten, welcher, geht man

von einer weiteren Stabilisierung und tieferen Integration in die Lissabon-Agenda II aus, die Tendenz des Berichtes 2007 fortführen müsste. Außerdem könnte es zu einem Wegfallen von Problemfeldern kommen, da diese ja seit dem Ende der streamlining Phase bearbeitet wurden.

-Kosteneffektivität und politische Relevanz: Es werden keine neuen Aktionen oder Schwerpunkte gesetzt.

-Empfindlichkeit der Themen: Hier kommt es zu einer Weiterentwicklung der Bildungsstandards, welche auf den acht EU-Schlüsselkompetenzen beruhen. Außerdem nimmt Österreich am europäischen Lernkompetenzprojekt teil, dessen Ergebnisse die Weiterentwicklung der Strategien beeinflussen sollen. Es wird also tiefer in das empfindliche Themenfeld der Bildungsinhalte eingedrungen.

-Bürokratisierung: Mittlerweile hat eine klare Rollenverteilung zwischen den Ministerien stattgefunden, wobei es in den meisten Bereichen zu einer dauerhaften Zusammenarbeit des BMUKK und des BMWA kommt.

-Fehlen von Zielen und Fixpunkten: Die Einteilung des Berichtes bezieht sich klar auf die strategischen Ziele des ersten Zyklus des ET2020 und es findet ein durchgehender Bezug auf diese statt.

Zusammenfassend lässt sich die Entwicklung der Umsetzung der „OMK allgemeine und berufliche Bildung“ in Österreich in die Phasen nach Tholoniart einteilen. Es kam also auch zu einer Veränderung der Handlungsroutinen und der Integration von Zielsetzungen in die Arbeit auf nationaler Ebene und damit zu einem Bruch in den Handlungsgewohnheiten. Welcher Art dieser Bruch war und ob er mit den Annahmen zum demokratischen Experimentalismus im Zusammenhang steht, soll im folgenden Kapitel überprüft werden.

5.4.6 Die Umsetzungsberichte im theoretischen Kontext

Da ich zeigen möchte, dass es vor 2005/2006 eine Tendenz zu einer deliberativen Lösung der Probleme (im Sinne des demokratischen Experimentalismus) die sich im Zuge der Ziele der Lissabon-Strategie ergeben haben gab, liegt es nahe, zuerst Kriterien zu entwerfen, welche für ein höheres

Maß an Deliberation, in diesem Sinne sprechen, um anhand dieser die anschließende Analyse der Berichte vorzunehmen.

Ich gehe davon aus, dass (*1. Kriterium*) die Umsetzung von Standards, welche durch die Beschlüsse auf EU-Ebene vorgegeben wurden, in Standards, welchen auf subnationaler Ebene entsprochen werden muss, dann dem demokratischen Experimentalismus entsprechen, wenn sie keine Umsetzungswege vorgeben, sondern die Findung dieser der Koordination auf subnationaler Ebene überlassen. Dabei spielt die Qualitätssicherung im Sinne der Überprüfung der Erreichung der Ziele eine große Rolle. Allerdings entspricht sie nur dann dem demokratischen Experimentalismus, wenn die Art der Überprüfung keinen Zwang zu einem bestimmten Handlungsweg auslöst. Die Erfüllung dieser Koordination ist (*2. Kriterium*) nur dann möglich, wenn es zur Einführung von neuen Koordinationsebenen/institutionen oder zu Nutzung bestehender Ebenen/Institutionen kommt, welche den Austausch zwischen den verschiedenen Einheiten, in diesem Fall vor allem Schulen, fördern. (*3. Kriterium*) Die Schulen müssen über genügend Autonomie dem Gesetzgeber gegenüber verfügen, um eigene Umsetzungswege zu finden und dabei auch lokale und regionale Stakeholder, öffentliche wie private einzubinden. Gegen einen deliberativen Charakter spricht eine verstärkte Konzentration in der Entscheidungsfindung hinsichtlich der Umsetzung von Standards, auf die EU-Ebene, aber auch auf die Bundesebene.

Da angenommen wird, dass der deliberative Charakter der OMK im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung im Laufe der Zeit abgenommen hat, muss auch davon ausgegangen werden, dass die 3 betrachteten Berichte eine stetige Abnahme dieses Charakters zeichnen, was mit einer Konzentration auf die transnationale und Bundesebene einhergeht. Dies wurde in der Analyse der Berichte in Bezug auf die 3 Phasen nach Tholoniati, in Form der Konzentration der Berichte auf eingeschränkte Ziele und Strategien, also der Übernahme von Vorschlägen und weniger der Erarbeitung von best practice gezeigt.

Ein Problem, dass sich aus einer Analyse der Entwicklung von Berichten über einen bestimmten Zeitraum ergibt ist, dass Aktionen, welche bspw. im ersten Bericht begonnen haben, im zweiten Bericht nicht erwähnt sein können, aber

trotzdem weitergeführt werden. Es lässt sich hier aber beobachten, dass eine Reihe von Aktionen zwar weitergeführt, aber inhaltlich neu orientiert wurden und dass neu eingeführte Aktionen meist ebenfalls eine klare Orientierung aufwiesen.

Es soll nun eine Analyse hinsichtlich der formulierten Kriterien stattfinden, wobei Aktionen die in den Berichten zwar erwähnt werden, bei denen aber keine genaueren Informationen zu deren Entstehungsumständen zur Verfügung stehen, aus der Analyse ausgeschlossen werden.

Kriterium 1 (Umsetzungsstandards ohne vorgegebene Umsetzungswege):

2005 lassen sich diesem Kriterium mehrere Punkte zuordnen. Dazu gehört das Erstellen von sogenannten Arbeitspaketen, welche zwar klare Ziele, aber keine Umsetzungswege vorgeben. In diesem Zusammenhang werden Bildungsstandards unter der Einbeziehung aller Ebenen, inklusive Curricula und Detailzielen, entwickelt. 2007 wird zu diesen Bildungsstandards eine Überprüfung der erreichten Ziele eingeführt, welche sowohl Schüler, Lehrer und Schulleiter betrifft. Zu diesem Zeitpunkt gibt es aber noch keine genauen inhaltlichen Überprüfungsroutinen, Instanzen oder Ähnliches.

Außerdem kommt es 2005 im Zuge der erstmaligen Etablierung von Q.I.S. zu einer Dezentralisierung der Bildungsfinanzierung, welche mit einer Stärkung der Eigenverantwortung der lokalen, institutionellen Ebene einhergeht, welche auch zur eigenständigen Qualitätsentwicklung berechtigt wird.

2007 werden, als einzige diesem Kriterium entsprechende Aktion, für das Vorschuljahr verpflichtend 120 Stunden Sprachförderung eingeführt, wobei die Länder und Gemeinden für die Ausarbeitung und Organisation verantwortlich sind.

Im Jahr 2009 entsprechen keine Aktionen mehr dem Kriterium der Umsetzungsstandards ohne vorgegebene Umsetzungswege.

Kriterium 2 (Neue Koordinationsebenen zum Informationsaustausch):

Im Zusammenhang mit dem 2. Kriterium werden 2005 überregionale Inspektorate eingesetzt, welche nach der Stärkung der Eigenverantwortung der

lokalen, institutionellen Ebene als Kontrollorgan der Qualitätssicherung (Q.I.S.) agieren. Dieses Vorgehen wird 2007, so scheint es, aber wieder verworfen, da Finanzierungsgespräche mit den einzelnen Schulen durch die Schulaufsicht geführt werden, während eine neue externe Evaluationsinstanz die Kontrolle der Ergebnisse dieser Gespräche übernehmen soll. Diese konkret geplante Kontrolle im Bereich der Q.I.S. beschränkt sich im Jahr 2007 also auf die finanzielle Zielerreichung der Schulen und klammert die inhaltliche aus.

Weiters werden 2005 Bildungspartnerschaften auf Bundes-, Regional- und Lokalebene gegründet. Sie sollen den Zweck einer Koordination und systematischen Einbeziehung von Schlüsselakteuren auf den jeweiligen Ebenen erfüllen.

Im Jahr 2007 werden außerdem Lehrlingsbeauftragte eingesetzt, welche überregional agieren und versuchen, neue Lehrstellen zu erschließen.

Im Jahr 2009 kann keine Aktion dem 2. Kriterium zugeordnet werden.

Kriterium 3 (Autonomie der Schulen und Einbeziehung von Akteuren):

Die meisten Aktionen finden generell im Bereich des Kriteriums 3 statt. 2005 kommt es zur Erhöhung der Standortautonomie der Schulen in Bezug auf Unterrichtszeit (Jahresbezogene Berechnung und autonome Aufteilung), Unterrichtsgarantie und die optimierte Nutzung der Schuljahreslernzeit. Weiters findet, für die Sekundarstufe II, eine Aufteilung des Lehrplans in Kern- und schulautonome Bereiche statt. Dieser Ausbau der Autonomie wird im Jahr 2007 zwar fortgesetzt, die gesetzten Aktionen dienen aber ausschließlich der Verwaltungsvereinfachung und der Effizienzsteigerung. Für das Jahr 2005 kommt es außerdem zu einer Stärkung der Schulpartnerschaft (Eltern, Lehrer, Schüler) und zu einer Bildungsoffensive zur Qualifizierung der Schulleitungen, sowie der Entwicklung eines Gütesiegels für jene Schulen, die die selbst entworfenen Entwicklungspläne bereits begonnen haben umzusetzen. Die Nutzung der Autonomie durch die Schulen wird also aktiv gefördert.

Im Bereich der Lehrausbildung wird es 2005 ermöglicht, regional-flexibel durch die Kommunikation zwischen Schulen, Unternehmen und dem AMS auf

Lehrstellenknappheit zu reagieren. Im Jahr 2007 werden die Berufsschulen dazu angehalten, eigene autonome Profile zu entwickeln.

Im Jahr 2009 entspricht keine Aktion dem 3. Kriterium.

Gegenkriterium (Konzentration der Umsetzungsstandards auf Bundes- und EU Ebene):

Gegen den deliberativen Charakter der Aktionen im Jahr 2005 spricht die Einführung der Aktionen „Lesefit“ und „Lesen fördern“, welche österreichweit zum Einsatz kamen und durch die Bundesebene initiiert und entwickelt wurden. Außerdem spricht der Wunsch, die „OMK allgemeine und berufliche Bildung“ mehr von der Expertenebene zu lösen, für ein teilweises Bewusstsein der Problemlage. Weiters wurde das Zentrum für Schulentwicklung auf Bundesebene gegründet, welches seine Arbeit allerdings nur in Koordination mit den Universitäten und den pädagogischen Hochschulen ausführt.

Im Jahr 2007 kommt es zwar zu einem Konsultationsverfahren zur Verknüpfung von zentraler und dezentraler Koordination, was für die Verbindung der Koordinationsebenen sprechen würde, allerdings werden ausschließlich Akteure der Bundesebene in diesen einbezogen und auch im Jahr 2009 kommt es hier zu keinen weitergreifenden Entwicklungen.

Das Jahr 2009 birgt keine Ergebnisse in Bezug auf die aufgestellten Kriterien in sich. Die Entwicklung der Bildungsstandards hat zwar weiterhin stattgefunden, allerdings nur im Zuge eines Fort- und Weiterbildungsprogrammes, welches durch das BIFIE und die pädagogischen Hochschulen entwickelt wurde und keine anderen Akteure mit einschließt. Die Lernkompetenzen der Schüler wurden durch die Teilnahme an einem EU-weit stattfindenden, standardisierten Projekt gefördert und die externe Evaluation, welche weiterhin undefiniert bleibt, beschränkt sich nun auf die Überprüfung der Kompetenzen der Schüler in Form eines bundesweit standardisierten Prozesses. Im Zuge dieser Entwicklungen hat auch die Teilstandardisierung der Reifeprüfung stattgefunden, was in weiterer Folge die Entwicklung von eigenständigen Ausbildungsprofilen in den Entwicklungsplänen einschränken kann. Schließlich wird ein neues LLL-Strategiepapier vorgestellt, welches durch einen innerministeriellen

Abstimmungsprozess mit wissenschaftlicher Unterstützung und unter lediglich informeller Einbeziehung der Sozialpartner auf Bundesebene entstanden ist.

5.5 Zwischenergebnis

Zusammenfassend lässt sich also klar feststellen, dass im Umsetzungsbericht 2005 eine große Anzahl der gesetzten Aktionen einem der Kriterien und damit dem Ansatz des demokratischen Experimentalismus entsprechen, dass diese Entsprechungen im Bericht 2007 weniger zahlreich sind und sich vor allem auf Effizienz und Finanzierung konzentrieren und schließlich, dass der Bericht 2009 keine Aktionen mehr aufweist, die diesen Kriterien entsprechen, dafür aber stark auf die Bundesebene konzentriert ist. Der deliberative Charakter der „OMK allgemeine Bildung“ in Österreich nimmt also über die Zeit ab, während die Konzentration auf die transnationale und Bundesebene zunimmt. Dies, und die Ergebnisse der Einteilung der Berichte in die Phasen nach Tholoniati, sowie die Bestätigung der Möglichkeit dieser Einteilung durch die Lissabon-Reformprogramme, spricht für meine Annahme, dass es im Zuge der Umsetzung der OMK und in Folge ihrer Revision zu einem Bruch in den Handlungsweisen gekommen ist, und dass es vor 2005 eine Tendenz zu deliberativem Handeln gegeben hat, von welcher man sich nach 2005 abgewandt hat.

6 Conclusio

Im Zuge dieser Arbeit wurde die offene Methode der Koordinierung auf vielfältige Weise betrachtet. Ihre Entstehung und Entwicklung auf EU-Ebene wurde im ersten Kapitel betrachtet, was die Grundlage für ihre theoretische Aufarbeitung im 2. Kapitel geschaffen hat. Die Betrachtung von verschiedenen theoretischen Ansätzen zur OMK hat schließlich die Erarbeitung eines konkreten Ansatzes, nämlich dem der Kombination des deliberativen Supranationalismus und des demokratischen Experimentalismus, unter der Einteilung in die Phasen nach Tholoniati, ermöglicht und begründet. Diese allgemeinen und theoretischen Ergebnisse wurden anhand der Betrachtung der „OMK allgemeine und berufliche Bildung“ im generellen und spezifisch in Bezug auf Österreich überprüft und haben den angenommenen Bruch in der Entwicklung der Methode bestätigt.

Ziel dieser Arbeit war es unter anderem, herauszufinden inwieweit die ständige Interaktion in einem Policy-Bereich im Zuge der OMK zu Vergemeinschaftlichungstendenzen führt. Dies kann natürlich nur teilweise beantwortet werden, da sich die Analyse in dieser Arbeit nur auf einen Politikbereich beschränkt. Allerdings hat sich herausgestellt, dass die zentralen Bereiche der Lissabon-Agenda II so stark miteinander verbunden sind und einen so klaren und in den einzelnen Bereichen durch die Lissabon-Reformprogramme miteinander verknüpften Berichterstattungszyklus erhalten haben, dass man davon ausgehen kann, dass die Ergebnisse dieser Arbeit, zumindest für ähnlich weit integrierte OMKs, ebenfalls Gültigkeit haben könnten.

Ein weiteres Ziel war es, unter starkem Theoriebezug, die Arbeit im Zuge der OMK in einem bestimmten Policy-Bereich, von der EU-Ebene bis auf die subnationale Ebene, über einen bestimmten Zeitraum und auf ein bestimmtes Land bezogen zu beobachten. Dabei galt es zu klären, ob es in Österreich in dem hier behandelten Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung zu

einem Souveränitätsverlust gekommen ist. Dabei wurde zwar ein Überblick über die Arbeit auf der EU-Ebene geschaffen und auf der Nationalebene der Berichterstattungsstand analysiert und bewertet, allerdings lassen sich die Ergebnisse schwerer verallgemeinern, da die Umsetzung der einzelnen OMKs auf den nationalen und subnationalen Ebenen sehr stark von der politischen Tradition und Organisation der einzelnen Policy-Bereiche abhängt.

Ich halte den hier erarbeiteten Theoriebezug jedoch insofern für wertvoll, dass er zeigt, dass der deliberative Supranationalismus als theoretisches Erklärungsmodell für die OMK sehr wohl zur Verallgemeinerung geeignet ist, dass der Einsatz der klassischen Integrationstheorie und der neuen Theorieansätze einander nicht ausschließen, sondern, dass die Integrationstheorie, in meinem Fall der Neofunktionalismus, stets als Grundlage für jede Weiterentwicklung eines Ansatzes herangezogen werden muss, um die Ausarbeitung neuer Ansätze zu ermöglichen, und dass die Betrachtung der übernationalen Ebene, also der EU-Ebene, sich als ein nur wenig änderndes Kontinuum zeigt, dass die eigentliche Integrationskraft, die heute noch zur Verfügung steht, auf der subnationalen Ebene liegt. Außerdem eröffnet der ausgearbeitete Ansatz auf subnationaler Ebene die Möglichkeit eine vergleichende Analyse anderer OMKs vorzunehmen, womit das methodische Ziel dieser Arbeit erfüllt wurde.

Auf die Frage ob die OMK Tendenzen zur Vergemeinschaftlichung beinhaltet oder ob sie eine Rückentwicklung in Richtung intergouvernementales Handeln darstellt (F1), findet sich eine vielschichtige Antwort. Es wurde gezeigt, dass die OMK in ihrer ursprünglichen Form einer neuen Methode des europäischen Regierens entspricht, und dass der Charakter dieser neuen Methoden, und damit auch die OMK, die Option eines neofunktionalistischen Spillovers in sich tragen. Außerdem wurde gezeigt, dass die Einführung der OMK an sich das Ergebnis von Handlungszwängen in nicht vergemeinschaftlichen Bereichen, ausgelöst durch die Interaktion in den Bereichen der EG, war. Die Einführung der OMK stellt also ein Spillover dar.

Bezogen auf die Entwicklung der OMK hat sich, ausgehend von den Phasen nach Tholoniati (2010) gezeigt, dass sich die Handlungsweise innerhalb der

OMK mit der Revision der Lissabon-Agenda 2005 und der damit einhergehenden Überarbeitung der Ziele verändert hat. Vor 2005 ist im Bereich der „OMK allgemeine und berufliche Bildung“ eine Anwendung der Methode im Sinne einer neuen Methode des europäischen Regierens zu beobachten. Dies brachte einen höheren Grad an Deliberation mit sich, welcher mit dem Ansatz des demokratischen Experimentalismus erklärt wurde und in dieser Form keine zwingenden Vergemeinschaftlichungstendenzen mit sich bringt. Es kann hier aber nicht ausgeschlossen werden, dass diese Art der Interaktion auf längere Sicht nicht zu solchen Tendenzen geführt hätte, da es sich hier um „frequent interaction and arguments about policy choices“ (Eberlein/Kerwer, 2002: 7) handelt, welche die Interessen von Mitgliedstaaten anzugleichen vermögen. Allerdings brachte die stärkere subnationale Koordination und Interaktion die Entwicklung von eigenständigeren Präferenzen in der Umsetzung der Ziele mit sich und führte zu einer Individualisierung von Lösungswegen, welche zwar den intergouvernemental entschiedenen Zielen entsprachen, deren Umsetzungswege aber auf der subnationalen Ebene gefunden wurden.

Nach 2005 kam es zu einer Konzentration auf EU- und Bundesebene und zur Einschränkung der Instrumente sowie der Akteure der OMK und einer Stärkung der Rolle der KO, die sich immer stärker als Kontrolleur der Ergebnisse einsetzt. Auf der österreichischen Bundesebene wurde dem neu kreierten Berichterstattungszyklus und den, von der Kommission erstellten, „Points to Watch“ sowie anderen Kritikpunkten, stark gefolgt. Aktionen, die nicht dem Schema der konkreten Zielsetzungen entsprachen, wurden entweder nicht weiter verfolgt oder so weit modifiziert, dass sie es taten. Dies spricht dafür, dass vor der Revision eine ausreichende tiefgehende Koordination stattgefunden hat, um den Bereich stärker und auch langfristiger (bis 2020) an die europäischen Institutionen zu binden. Im Zuge der weiteren, konkreteren und engeren Koordination wird es zum Angleich von Interessen und Präferenzen kommen, was die Umstände für die langfristige Vergemeinschaftlichung des OMK Bereiches herstellt.

Es kam im Zuge der OMK zu einem horizontalen und vertikalen Informationsaustausch (F2). Dieser wurde durch die Erstellung von Berichterstattungszyklen im Zuge der Einführung der OMK entscheidend

verstärkt. Zuvor gab es zwar Koordination in den verschiedenen Bereichen der allgemeinen und beruflichen Bildung, die Zusammenführung der Bereiche 2000 ermöglichte allerdings die „Koordination der Koordinationen“ und sorgte so für einen erweiterten horizontalen Informationsaustausch. In anderen Bereichen, wie der Arbeitsmarktpolitik bestand dieser Austausch bereits vor Lissabon 2000. Der vertikale Austausch betraf vor 2005 weitgehend alle Ebenen, während die weiterführende Organisation des Austausches mit der subnationalen Ebene nach 2005 stark eingeschränkt wurde und der Austausch sich stärker auf EU-Ebene und Bundesebene konzentrierte. In Österreich kann dies anhand der Lissabon-Reformprogramme gezeigt werden.

Die Frage, auf welchen Wegen die OMK im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung in Österreich ihre Umsetzung findet (F3a), wurde im Kapitel fünf geklärt. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Umsetzung der von der EU-Ebene vorgegebenen Ziele und Benchmarks in den österreichischen Reformprogrammen ihre erste Bearbeitung finden. Die beschlossenen österreichischen Teilziele beziehen sich unter anderem auf die Kritik der Kommission zum letzten Berichterstattungszyklus. In den österreichischen Zwischenberichten zur Umsetzung der „OMK allgemeine und berufliche Bildung“ werden alle gesetzten Aktionen, die mit den Zielen und Benchmarks in Zusammenhang stehen beschrieben und deren Wirkung geklärt. Das betrifft auch organisatorische und gesetzliche Maßnahmen. Die Kritik der Kommission bezieht sich wiederum auf diese, von Österreich verfassten Berichte. Die österreichische Teilhabe an der Formulierung der Ziele findet im jeweiligen Ministerrat und im Europäischen Rat statt. Für die Umsetzung in Österreich sind das BMUKK und das BMWA als zuständige Ministerien verantwortlich. Es werden vor allem die Universitäten, pädagogischen Hochschulen, das Institut für Bildungsentwicklung und die Sozialpartner einbezogen.

Dies führt mich zu der Frage, inwiefern diese Anwendung und ihre Ergebnisse den ursprünglichen und geplanten Zielen und Methoden der OMK in diesem Bereich entsprechen. (F3b) Auch hier muss sich die Antwort zweiteilen. Vor 2005 entsprachen die Anwendung, (im Sinne der von der österreichischen Bundesebene eingeleiteten Aktionen) und auch ihre Ergebnisse (im Sinne der Art der Umsetzung und ihrem Erfolg), denen einer neuen Methode des

europäischen Regierens und damit der OMK. Auf EU-Ebene, also im Bereich der Zielfindung, ist dies weiterhin so, da das dortige Handeln weiterhin den 5 Prinzipien der Methode entspricht. In der Umsetzung der Ziele auf subnationaler Ebene ist dies nach der Revision nicht mehr der Fall, da man weniger Akteure einbindet, keine Förderung der Koordination auf dieser Ebene mehr vornimmt und man an strikte Berichterstattungszyklen in relativ kurzen Zeitabständen gebunden ist, welche die Offenheit und Flexibilität der Methode einschränken. Das heutige Handeln im Zuge der Umsetzung der „OMK allgemeine und berufliche Bildung“ entspricht also nicht mehr den ursprünglich angedachten Zielen und Methoden.

Die letzte Forschungsfrage bezieht sich auf einen möglichen Verlust von Souveränität Österreichs im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung oder die Alternative des Gewinnes von prozessualer Effektivität ohne Souveränitätsverlust (F4). Auf Grund der rechtlichen Lage und der Tatsache, dass es, sieht man von denen durch das Gravier-Urteil bereits vor der Entstehung der OMK integrierten Bereichen ab, zu keiner rechtlichen Integration in den Gemeinschaftsbereich gekommen ist, ist der erste Teil der Frage mit einem klaren Nein zu beantworten. Allerdings birgt die Anpassung der Interessen und Präferenzen der Mitgliedstaaten in einem Bereich, wie im Zuge der Beantwortung der 1.Forschungsfrage besprochen, Vergemeinschaftlichungstendenzen in sich. Außerdem könnte die Anpassung zu einer höheren Toleranz gegenüber Entscheidungen der Kommission oder Beschlüssen des EuGH führen, sollte dort über ein bildungspolitisches Thema entschieden werden müssen. Es ist, bezogen auf den zweiten Teil der Frage, tatsächlich zur Erhöhung der prozessualen Effektivität gekommen. Die OMK hat durch die oben beschriebene „Koordination der Koordination“ im Bildungsbereich alle Bereiche, in denen es bereits Prozesse gegeben hat, zusammengeführt und diese mit den wirtschaftspolitischen Zielen der Lissabon-Agenda verknüpft. Durch die Institutionalisierung und die Bestimmung von ähnlichen Vorgehensweisen kam es anfangs zu einer Flut an neuen Interaktionen, Akteuren und Projekten, welche, anfangs noch unübersichtlich und zu einem großen Teil informell, im Zuge der streamlining Phase geordnet und eingeschränkt wurden. Damit kam es zwar in den einzelnen OMK-

Bereichen, und damit auch im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung, zu einer effektiveren Umsetzung der Ziele. Es wurde aber auch die Vergleichbarkeit der unterschiedlichen OMKs erschwert, da sich alle streamlining Phasen der bis 2003 gesetzten Aktionen, keinem einheitlichen Plan bedienten und diese damit unterschiedliche Formen angenommen haben. Damit ist das Netzwerk der einzelnen OMKs komplex und deren Abstimmung schwierig geworden. Für die „OMK allgemeine und berufliche Bildung“ bedeutet das, dass der Aufwand der Koordination sich im Vergleich zu vor 2000 möglicherweise nicht verringert hat. Auch weil die tiefe und breite dieser sich erheblich vergrößert hat.

Mit dieser Beantwortung meiner Forschungsfragen kann den auch den Annahmen meiner Hypothese voll inhaltlich rechtgegeben werden.

Ein nächster Schritt in Bezug auf Betrachtung der OMK und ihrer theoretischen Einbindung wäre der Versuch, den Ansatz des demokratischen Experimentalismus in Kombination mit dem deliberativen Supranationalismus und den 3 Phasen nach Tholoniati auf andere OMKs und/oder andere Länder anzuwenden, um zu Erkenntnissen über eine mögliche Verallgemeinerung der Anwendbarkeit dieser zu gelangen.

In Bezug auf Österreich wäre es sinnvoll, eine qualitative Befragung von Nationalratsabgeordneten, hohen Beamten und anderen wichtigen Akteuren im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung durchzuführen, und zwar mit dem Ziel eine Einschätzung der tatsächlichen Weiterentwicklung der „OMK allgemeine und berufliche Bildung“ in näherer Zukunft tätigen zu können. Dem sollte man allerdings auch eine genauere Betrachtung der untersten Akteure des österreichischen Schulbildungssystems, nämlich den Schulen, gegenüberstellen, um eine praxisnahe Einschätzung der Entwicklung der letzten 10 Jahre zu erhalten.

Die Bearbeitung der Bereiche Hochschulbildung und Erwachsenenbildung in Österreich im Zusammenhang mit dem erarbeiteten theoretischen Ansatz, wäre jedoch möglicherweise, in Bezug auf die Kontinuität der Vorgehensweise, der für die Bearbeitung dieses Themas der am nächsten liegende Schritt.

7 Literaturverzeichnis

- Avenarius, Hermann (1989): Die europäische Dimension in der Bildungspolitik: Kurzvortrag vor dem Ausschuss Bildungsplanung der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung am 1. Juni 1989 im Deutschen Institut für Internationale Pädagogische Forschung. Frankfurt am Main.
- Becker, Peter/Primova, Radostina(2009): Die Europäische Union und die Bildungspolitik. Diskussionpapier der FG1, 2009/07, SWP, Berlin.
- Behning, Ute(2004): Die „neue Methode der offenen Koordinierung“: Verusche der integrationstheoretischen Klassifizierung einer neuen Form des sozial-politischen Regierens in der Europäische Union. Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (ÖZP), 33,2, 127-136.
- Bektchieva, Jana (2004): Die europäische Bildungspolitik nach Maastricht. Berlin, Hamburg, Münster.
- Benz, Arthur (2008): The EU's competences: The 'vertical' perspective on the multilevel system. Living Reviews in European Governance, Vol3, No3, University of Hagen.
- Bodenhöfer, Hans-Joachim (2006): Bildungspolitik. in: Dachs/Gerlich/Gottweis/Kramer/Lauber/Müller/Talos(Hrsg.): Politik in Österreich: Das Handbuch. Manz, Wien.
- Lexikon der BPB (Bundeszentrale für politische Bildung)(zul. aufgerufen am 04.04.11):
http://www.bpb.de/popup/popup_lemmata.html?guid=S7SFCL
- Cohen, Joshua/ Sabel, Charles (1997): Directly-Deliberative Polyarchy. in: European Law Journal, Vol3,No4,313–342.
- Corbett, Anne(2006): Higher Education as a Form of European Integration: How Novel is the Bologna Process?. Arena: Center of European Studies, Working Paper No15, University of Oslo.
- De Búrca, Grainne (2003): The Constitutional Challenge of New Governance. European Law Review, Vol28, No6, 814-839.

- Dehousse, Renaud (2008): The Community Method: Chronicle of a death too early foretold. in: Dehousse, Renaud (Hrsg.): The Transformation of EU Policies?: EU Governance at Work. Connex Report Series, Vol. 8.
- Dorf, Michael C./ Sabel, Charles F.(1998): A constitution of democratic experimentalism. Columbia Law Review, No2, 267-473.
- Eberlein, Burkard/ Kerwer, Dieter (2002): Theorising the New Modes of European Union Governance. European Integration online Papers (EIoP), Vol6, No5.
- Eckardt, Phillip (2002): Der Bologna-Prozess: Entstehung, Strukturen und Ziele der europäischen Hochschulreform. Books on Demand, Norderstedt.
- Gerlich, Peter/ Pfefferle, Roman (2006): Tradition und Wandel. in: Dachs/Gerlich/Gottweis/Kramer/Lauber/Müller/Talos(Hrsg.): Politik in Österreich: Das Handbuch. Manz, Wien.
- Goetschy, Janine (2005): The open method of coordination and the Lisbon strategy: The difficult road from potential to results. Transfer: European review of Labour and Research, No11, 64-80.
- Gornitzka, Åse (2006): The Open Method of Coordination as practice: A watershed in European education policy?. Arena: Center of European Studies, Working Paper No16, University of Oslo.
- Gornitza, Åse (2007): Networking Administration in Areas National Sensitivity: The Commission and European Higher Education. Arena: Center of European Studies, Working Paper No02, University of Oslo.
- Hackl, Elsa (2001): Towards a European Area of Higher Education: Change and Governance in European Higher Education. European University Institute, Badia, Fiesolana, 2001.
- Hooghe, Lisbet (1996): Introduction: Reconciling EU-Wide Policy and National Diversity. in: Hooghe, Lisbeth (Hrsg.): Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance. Oxford.
- Hooghe, Lisbeth/Marks, Gary (2008): A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus. British Journal of political Science, No39, 1-23.
- Humburg, Martin (2008): The open Method of Coordination and European Integration: The example of european education policy. Berliner Arbeitspapier für europäische Integration, No8, Freie Universität Berlin.

- Idema, Timo/ Kelemen, R. Daniel (2006): New Modes of Gouvernance, the Open Method of Co-ordination and Other Fashionable Red Herring. Perspectives on European Politics and Society, Vol7, No1, 108-123.
- Joerges, Christian(2008): Integration durch Entrechtlichung?. Goverance in einer sich Wandelnden Welt, No2, 213-137.
- Joerges, Christian/ Neyer, Jürgen (2008): From intergouvernementalbargaining to Deliberative political Processes: the constitutionalisation oft he Comitology. in: European Law Journal, No3, 273-299.
- Kohler-Koch, Beate/Jakob, Edler (1998): Ideendiskurs und Vergemeinschaftung: Erschließung transnationaler Räume durch europäisches Regieren. in: Beate Kohler-Koch (Hrsg.): Regieren in entgrenzten Räumen. PVS-Sonderheft 29, Opladen, 169-206.
- Lindberg, Leon N. (1963) The Political Dynamics of European Economic Integration. Stanford University Press, Stanford.
- López Alvarez, Olalla / Meneghini, Gianpaolo / Richter, Jochen: Kurzdarstellung über die Europäische Union: Die Lissabon-Strategie. Europäisches Parlament.
- Mandl, Ulrike (2003): Die Offene Methode der Koordinierung: Eine Alternative zur Gemeinschaftsmethode?. Master Thesis, Universität Wien.
- Marga, Andrei (2003): Ein großer Schritt voran: Über das österreichische Universitätsgesetz 2002. in: Höllinger, Sigurd(Hrsg.)/Titscher, Stefan: Hochschulreform in Europa-Konkret: Österreichs Universitäten auf dem Weg vom Gesetz zur Realität. Leske und Budrich, Opladen.
- Mayntz, Renate(1993): Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen. in: Heritier, Adrienne (Hrsg.): Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung. Politische Vierteljahresschrift, Jg.34, Sonderheft 24, 39-56.
- Munkhol, Louise/ Olsen, Ulrik Kjølse(2009): Open Method of Coordination within the education policy: A Analysis of the Potential for Europeanisation. Semester Project, Roskilde University.

- Nagl, Alexander-Kenneth (2009): Der Bologna-Prozess als Politiknetzwerk: Akteure, Beziehungen, Perspektiven. Deutscher Universitäts-Verlag. Wiesbaden-
- Papadopoulou, Theodora: Deliberative Demokratie und Diskurs: Eine Debatte zwischen Habermas und Rawls. Dissertation, Tübingen.
- Papadopoulos, Yannis/ Warin, Phillip (2007): Are innovative, participatory and deliberative procedures in policy making democratic and effective?. No46, 445-472.
- Pollach, Stefan (2005): Die Offene Methode der Koordinierung zur sozialen Eingliederung und ihre Anwendung in Österreich. Diplomarbeit, Universität Wien.
- Pollack,Johannes/Slominski, Peter (2006): Das politissche System der EU. UTB, Wien.
- Pepin, Luce (2007): The History of EU Cooperation in the Field of Education and Training: How lifelong learning became a strategic objective. European Journal of Education, Vol42, No1, 121-132.
- Riker, William H. (1995): The Political Psychology of Rational Choice Theory. Political Economy and Political Psychology, Special Issue, Vol16, No1, 23-44.
- Ritterberger, Berthold/Schimmelfenning, Frank (2009): Entstehung und Entwicklung der EU. in: Phinnemore, David /Warleigh-Lack, Alex (Hrsg.): Reflections on European Integration. 50 Years of the Treaty of Rome, Basingstoke.
- Schäfer, Armin (2004): Beyond the Community Method: Why the Open Method of Coordination Was Introduced to EU Policy-making. European Integration online Papers (EIoP), Vol8, No13.
- Scharpf, Fritz W. (2001): What have we learned? Problem-solving capacity of the multilevel European polity. (zul aufgerufen am: 6.4.2011):
www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp01-6/wp01-6.html
- Scharpf, Fritz W.(2005): Legitimationskonzepte jenseits des Nationalstaats. in: Gunnar Folke Schuppert/Ingolf Pernice/Ulrich Haltern (Hrsg.), Nomos, Baden-Baden, 705-741.
- Schmalz-Bruns, Rainer (1999): Deliberativer Supranationalismus: Demokratisches Regieren jenseits des Nationalstaats. Zeitschrift für Internationale Beziehungen, Vol6, No 2, 185-244.

- Schultze, Rainer-Olaf (2002): Deliberative Demokratie: in: Schultze, Rainer-Olaf/ Dieter Nohlen (Hrg): Lexikon der Politikwissenschaft, Theorien, Methoden, Begriffe. Band 1, A - M, München.
- Scott, Joanne/ Trubek, Davis M. (2002): Mind the Gap: Law and New Approaches to Governance in the European Union. European Law Journal, Vol8, No1, 1-18.
- Starkel, Ana/ Pecenka, Florian/ Uthe, Eva (2009): Bericht über den Stand der Umsetzung der Bologna-Ziele in Österreich 2009: Berichtszeitraum 2000 – 2008. BMWF, Wien.
- Tholoniati, Luc (2010): The Career of the Open Method of Coordination: Lessons from a „soft“ EU Instrument. West European Politics, Vol33, No1, 93-117.
- Weidenfeld, Werner/ Wessels, Wolfgang (Hrsg.)(2006): Europa von A bis Z: Taschenbuch der europäischen Integration. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn.
- Wout, Ultee C.(1996): Do Rational Choice Approaches have Problems?. European Social Review, Vol12, No2, 167-179

Offizielle Dokumente:

— Europäischer Gerichtshof:

-EuGH vom 13.02.1985, Rs. 293/83: Francoise Gravier gegen die Stadt Lüttich (zul. aufgerufen am: 02.02.11).

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61983J0293:DE:HTML>

-EuGH vom 27.09.1988, Rs. 263/86: Belgischer Staat gegen Rene Humbel und seine Ehefrau Marie-Therese, (zul. aufgerufen am: 02.02.11).

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61986J0263:DE:HTML>

-EuGH vom 30.05.1989, Rs. 242/89: Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen den Rat der Europäischen Gemeinschaften (zul. aufgerufen am: 02.02.11).

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61987J0242:DE:HTML>

— Europäische Kommission:

-CEC (Communication of the European Commission): Making the European Area of Lifelong Learning a Reality, Brüssel, 2001.

-Europäische Kommission: Integrierte Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung (2005-2008); Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften
Luxemburg, 2005.

- Europäische Kommission: LLP-Leitfaden 2011:DG Education and Culture: Leitfaden 2011: Programm für lebenslanges Lernen Teil I, IIa, IIb; (Zul. aufgerufen am 21.02.2011)

http://ec.europa.eu/education/llp/doc848_de.htm

-European Commission: The History of European Cooperation in education and training, Brüssel, 2006.

-Mitteilung der Kommission: Europäische Benchmarks für die allgemeine und berufliche Bildung: Follow-up der Tagung des Europäischen Rates von Lissabon, KOM(2002)629:

[http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0629:FIN:DE:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0629:FIN:DE:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0629:FIN:DE:PDF)

-Mitteilung der Kommission: Ein kohärenter Indikator- und Benchmark-Rahmen zur Beobachtung der Fortschritte bei der Erreichung der Lissabon-Ziele im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung. KOM(2007)61. (Zuletzt aufgerufen am: 7.01.2011)

-Mitteilung der Kommission an das europäische Parlament, den Rat, den europäischen wirtschafts- und sozial Ausschuss und den Ausschuss der Regionen: Bessere Kompetenzen für das 21. Jahrhundert: Eine Agenda für die europäische Zusammenarbeit im Schulwesen; KOM(2008) 425.

[http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0061:FIN:DE:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0061:FIN:DE:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0061:FIN:DE:PDF)

-Mitteilung für die Frühjahrstagung des europäischen Rates: Zusammenarbeit für Wachstum und Arbeitsplätze: Ein Neubeginn für die Strategie von Lissabon; KOM(2004)24 (zul. aufgerufen am: 15.03.2011)

[http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0024:FIN:de:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0024:FIN:de:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0024:FIN:de:PDF)

-The open Method of Coordination in Education and Training. Commission: Directorate-General for Education and Culture, June 2007.

-Weißbuch(2001): Europäisches Regieren. Kommission der Europäischen Union, Brüssel, den 25.7.2001. (zul. aufgerufen: 22.11.09).

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2001/com2001_0428de01.pdf

— Europäischer Rat:

-Schlussfolgerungen des Rates vom 5.Mai 2003 über europäische Durchschnittsbezugswerte für allgemeine und berufliche Bildung(Benchmarks). (zul. aufgerufen am 02.02.2011)

http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/after-council-meeting_de.pdf

-ET 2020: Schlussfolgerungen des Rates vom 12. Mai 2009 zu einem strategischen Rahmen für die europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung. (zul. aufgerufen am 09.05.2010)

[http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:119:0002:0010:DE:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:119:0002:0010:DE:PD](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:119:0002:0010:DE:PDF)
[F](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:119:0002:0010:DE:PDF)

-Schlussfolgerungen des Vorsitzes der Konferenz von Lissabon, 23. Und 24.März 2000, (zul. aufgerufen am 3.04.2010).

[http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm?textMode=on#navigation links](http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm?textMode=on#navigation_links)

— Österreich:

- Bildungsentwicklung in Österreich 2004-2007: BMUKK in Kooperation mit dem BMWF (zul. aufgerufen am 6.4.2011):

http://www.bmukk.gv.at/medienpool/17146/bildungsentwicklung_07.pdf

-Erstes Nationales Reformprogramm Teil I (zul. aufgerufen am: 30.3.2011):

<http://www.bmwfj.gv.at/Wirtschaftspolitik/Standortpolitik/Documents/Erstes%20Nationales%20Reformprogramm%20Teil%20I.pdf>

-Erstes Nationales Reformprogramm Teil II (zul. aufgerufen am:30.3.2011):

<http://www.bmwfj.gv.at/Wirtschaftspolitik/Standortpolitik/Documents/Nationales%20Reformprogramm%20Integrierte%20Leitlinien%20Teil%20II.pdf>

-Erstes Nationales Reformprogramm Teil III (zul. aufgerufen am:30.03.2011):

<http://www.bmwfj.gv.at/Wirtschaftspolitik/Standortpolitik/Documents/Österreichisches%20Reformprogramm%20für%20Wachstum%20und%20Beschäftigung%20Teil%20III.pdf>

Österreichischer Zwischenbericht zur Umsetzung des EU-Programms zur allgemeinen und beruflichen Bildung 2005 (zul. aufgerufen am: 6.4.2011):

http://www.bmukk.gv.at/medienpool/12626/abb2010_zwbdt.pdf

Österreichischer Zwischenbericht zur Umsetzung des EU-Programms zur allgemeinen und beruflichen Bildung 2007(zul. aufgerufen am: 6.4.2011):

http://www.bmukk.gv.at/medienpool/15320/abb2010_zwb07_dt.pdf

Österreichischer Zwischenbericht zur Umsetzung des EU-Programms zur allgemeinen und beruflichen Bildung 2009(zul. aufgerufen am: 6.4.2011):

http://www.bmukk.gv.at/medienpool/18194/abb2010_fb09.pdf

Strukturen der allgemeinen und beruflichen Bildung und der Erwachsenenbildung in Europa: Österreich 2003; BMUKK und Eurydice – Informationsstelle(zul. aufgerufen am: 6.4.2011):

<http://www.pedz.uni-mannheim.de/daten/edz-wf/eud/03/AT-2003-DE.pdf>

Zweites österreichisches Reformprogramm (zul. aufgerufen am:30.03.2011):

<http://www.bmwfj.gv.at/Wirtschaftspolitik/Standortpolitik/Documents/Zweites%20Nationales%20Reformprogramm%202008-2010.pdf>

— Sonstiges:

-Higher Education in Europe 2009: Developments in the Bologna Process. Education, Audiovisual and Culture Executive Agency, 2009 (zul. Aufgerufen am 30.03.2011):

http://www.europarl.europa.eu/parliament/expert/displayFtu.do?language=de&id=73&ftuld=FTU_4.1.html

-Im Blickpunkt: Strukturen des Hochschulbereichs in Europa – 2006/07:Nationale Entwicklungen im Rahmen des Bologna-Prozesses. EURYDICE, 2007.

-Report on the BFUG: Using Learning Outcomes. 1-2 July 2004 ,Edinburgh.

Der Europäische Hochschulraum: Gemeinsame Erklärung der Europäischen Bildungsminister. 19. Juni 1999, Bologna.

-Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), 11952K/MOD/SAR.

-Vertrag über die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), 11957E.

-Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die europäische Union, des Vertrags zur Gründung der europäischen Gemeinschaft sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte 1997 (zul. aufgerufen am: 6.4.2011):

<http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-de.pdf>

8 Abbildungsverzeichnis

-Abbildung 1:Integrierte Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung(2005-2008)
In: Europäische Kommission , KOM(2005)24.

-Abbildung 2: Key features of the OMC Education and Training

In: Humburg, Martin (2008): The open Method of Coordination and European Integration: The example of european education policy. Berliner Arbeitspapier für europäische Integration, No8, Freie Universität Berlin.

-Abbildung 3: Bildungspolitische Ziele des Lissabon Prozesses 2000-2002

In: Becker, Peter/Primova, Radostina(2009): Die Europäische Union und die Bildungspolitik. Diskussionpapier der FG1, 2009/07, SWP, Berlin.

9 Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
AHS	Allgemein höherbildende Schule
Art.	Artikel
BEPG	Broad Economic Policy Guidelines
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BM	Bundesministerium
BMBWK	Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur
BMS	Berufsbildende Mittlere Schulen
BMWF	Bundesministerium für Wirtschaft und Finanzen
BMUKK	Bundesministerium für Unterricht Kunst und Kultur
BMWA	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit
bzw.	beziehungsweise
CCM	Classic Community Method
CRE	Europäische Rektorenkonferenz
DG	Generaldirektion
d.h.	das heißt
ECTS	European Credit Transfer and Accumulation System
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Europäischer Gemeinschaftsvertrag
EKGS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EP	Europäische Parlament
EPC	Wirtschaftspolitischer Ausschuss
EQR	Europäischer Qualifikationsrahmen
ET	Education and Training
EES	European Employment Strategy
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	Europäischer Wirtschaftsgemeinschaftsvertrag
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KO	Europäische Kommission
LLL	Lifelong Learning
LLP	Lifelong Learning Program
MST	Mitgliedsstaaten
NAP	Nationale Aktionspläne
NGO	Nicht-Regierungs Organisationen
OMK	Offene Methode der Koordinierung
Pkt.	Punkt
u.ä.	und ähnliches
u.a.	unter anderem
v.a.	vor allem
vergl.	vergleiche
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion
z.B.	zum Beispiel

Lebenslauf von Brita Eipeldauer

Geburtsdatum: 27.05.1987

Geburtsort: Mödling

1997-2005: Bundesrealgymnasium und Bundesgymnasium
Biondegasse Baden bei Wien

2005 Juni: Allgemeine Reifeprüfung

2005-laufend: Studium der Politikwissenschaft an der Universität Wien

2008 Jan-Jun: Erasmus Austauschsemester an der Universität Bergen,
Norwegen

2008 November: Studienreise mit MEP Mag. Othmar Karas nach Brüssel

Abstract

Die Offene Methode der Koordinierung (OMK) wurde mit dem Lissabon Vertrag 2000 institutionalisiert und ist eine neue Methode des europäischen Regierens zur Erreichung der Lissabonziele. Sie wird hier aus einem hermeneutischen Blickwinkel betrachtet. Im Zuge dieser Betrachtung wird ein deliberativer Ansatz zur OMK entwickelt, der anschließend am Beispiel der „OMK allgemeine und berufliche Bildung“ im Allgemeinen und im Speziellen in Bezug auf die Durchführung dieser in Österreich geprüft wird.

Der theoretische Ansatz hat einerseits das Ziel, eine begründete verallgemeinerbare zeitliche Einteilung der OMKs der letzten 10 Jahre hervorzubringen und andererseits, die Veränderungen in der Entwicklung der Methode und ihrer Umsetzung, sowohl auf transnationaler, als auch auf subnationaler Ebene zu erklären. Dabei steht im Zentrum Antworten auf die Fragen nach möglichen in der OMK enthaltenen Vergemeinschaftlichungstendenzen und nach dem Ausmaß des deliberativen Potentials der Methode zu finden.

Abstract

The Open Method of Coordination (OMC) was institutionalized through the Lisbon-Treaty 2000. It is a New Method of European Governance with its help the Lisbon-Goals shall be reached. In this paper the OMC is treated under a theoretical perspective and a deliberative approach is going to be developed through integration theories and newer approaches. Additionally the deliberative approach is going to be tested by regarding the development and change of the “OMC in education and training” in general and its implementation in Austria in particular.

On the one hand the approach shall make it possible to design a founded and generalized concept about the development within the OMC during the last 10 years and on the other hand it shall explain the changes and development of the method and its goals on a transnational and sub national level. In doing so it is going to be fundamental to find an answer to the following two questions: Does the OMC produce a tendency to integrate the fields of policy in which it is used into the community method and to which extent does the OMC contain potentials of deliberation?