

3 Der Untersuchungsgegenstand

Um die ausgewählten Netzwerke umfassend analysieren zu können, ist eine Betrachtung der Bedingungen und Umstände, unter denen diese Netzwerke sich entwickelt und etabliert haben und tätig sind, unumgänglich. Dies dient dem besseren Verständnis der Netzwerke und, wie die vorgenommene Skizzierung der aktuellen Netzwerkdiskussion auch, der Formulierung theoretischer Vorüberlegungen hinsichtlich der Fragestellung, um die einzelnen Untersuchungsschritte vorzustrukturieren und erste Hypothesen zu bilden.¹⁶⁹ Zudem ist die Darstellung des Bedingungsgefüges eines Falles, hier des Netzwerkes, entsprechend der Methode der Fallrekonstruktion, die die Fallstruktur in ihrem Bedingungsgefüge erfassen will, notwendiger Bestandteil der Untersuchung.

Die Bedingungen der EU für europäische Netzwerke sind optimal. Neben einer grundsätzlichen Befürwortung und Förderung von Netzwerken in den einzelnen Politikbereichen der EU wird durch explizite Förderprogramme, wie zum Beispiel im Armutsprogramm, auch für eine ausreichende Ausstattung von Netzwerken gesorgt, die eine Entwicklung strukturell gut ausgebauter, hoch professioneller Arbeitsstrukturen ermöglicht hat. Die EU findet durch immer neue Handlungsstrategien, wie zum Beispiel die Einführung der offenen Methode der Koordinierung, Möglichkeiten, ihre europäische Netzwerkpoltik im Kompetenzgerangel zwischen EU und Mitgliedsstaaten durchzusetzen und damit zunehmend Einfluss auf nationale Entwicklungen zu nehmen. Den Netzwerken wird zusätzlich neben der Förderung und Koordinierung des Austausches zwischen den Mitgliedern eine politische Funktion zugeschrieben. Zum einen nehmen sie die Interessenvertretung für ihre Mitglieder wahr, zum anderen verfügen sie über einen konsultativen Status bei den Einrichtungen der EU. Weiterhin gelten sie als europäische NGOs, die als stakeholder mobilisiert werden sollen, die europäische Strategie der Armutsbekämpfung in den einzelnen Mitgliedsstaaten umzusetzen. Damit ist jedoch gleichzeitig, aufgrund der Nähe der Netzwerke zu den EU-Instanzen, die Gefahr der Instrumentalisierung verbunden. Anhand des Aktionsprogramms zur Bekämpfung von Armut und des damit verbundenen Maßnahmenpaketes werden exemplarisch die Rolle und der Kontext europäischer Netzwerkarbeit dargestellt.

¹⁶⁹ Meuser/Nagel gehen davon aus, dass der Leitfaden als strukturierendes themenbezogenes Element der Experteninterviews bereits theoretische Vorannahmen enthält (vgl. Meuser, M.; Nagel, U. (1991)).

3.1 Europäische Netzwerke der Sozialen Arbeit – Das Beispiel der Armutshilfe

3.1.1 Die Netzwerkpolitik der EU

Ob Expertennetzwerke, Informationsnetzwerke, Kommunikationsnetzwerke oder Unternehmensnetzwerke - betrachtet man die zahlreichen Ausschreibungen von Förderprogrammen, die verschiedenen Veröffentlichungen der EU wie Mitteilungen der Kommission oder Weißbücher¹⁷⁰ oder auch die unterschiedlichsten Projekt- und Konferenzberichte, entsteht der Eindruck einer regelrechten Netzwerkpolitik, die von der EU betrieben wird. Sei es die Mitteilung zur interregionalen Zusammenarbeit, die den Erfahrungsaustausch und die Vernetzung der Regionen fördert,¹⁷¹ oder das Diskussionspapier der Kommission zur partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit NGOs, das die Bedeutung der Konsultationsfunktion von Netzwerken betont.¹⁷²

Die Europäische Kommission hat in neuen Politikbereichen zusätzliche Aufgaben übernommen. Dies hatte zur Folge, daß die Zahl der innerhalb und außerhalb Europas tätigen NRO stetig anstieg und sich diese NRO weiteren Arbeitsfeldern zuwandten. Typisch für diesen Trend ist die zunehmende Zahl einzelstaatlicher NROs, die europäische Verbände und Netzwerke ins Leben rufen beziehungsweise sich solchen Verbänden oder Netzwerken, von denen viele ihren Sitz in Brüssel haben, anschließen. (...) ermutigt die Europäische Kommission die Organisationen dazu, auf europäischer Ebene in Verbänden und Netzwerken zusammenzuarbeiten, da der Konsultationsprozeß dann erheblich effizienter gestaltet werden könne.¹⁷³

Darüber hinaus wurde seitens des WSA eine Diskussion über Voraussetzungen zur Netzwerkbildung und mögliche flankierende Maßnahmen der EU angeschoben. Die Durchführung von grenzüberschreitenden Aktivitäten durch gemeinnützige Vereine erfordert bestimmte Voraussetzungen, die von Fremdsprachenkenntnissen bis hin zu Detailwissen über die Unterschiede in den einzelnen Mitgliedstaaten zum Beispiel auf steuerrechtlichem Gebiet, in den Arbeitsmethoden oder in den verwaltungstechnischen Verfahren reichen. Bezüglich des hier bestehenden Ausbildungsbedarfes wird seitens der Kommission die Errichtung europäischer Ausbildungsprogramme angedacht, speziell für Mitarbeiter von gemeinnützigen Vereinen, die ihre Tätigkeit auf die europäische Ebene ausdehnen wollen. Der Ausschuss hält die Bildung starker nationaler Organisationsstrukturen der NGOs, um - nach dem "bottom-up"-Prinzip - die notwendigen Voraussetzungen für starke europäische Netzwerke zu schaffen.¹⁷⁴

¹⁷⁰ vgl. Europäische Kommission (1995)

¹⁷¹ vgl. Europäische Kommission (2001b)

¹⁷² vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2000)

¹⁷³ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2000): S. 2; 11

¹⁷⁴ vgl. Wirtschafts- und Sozialausschuss der Europäischen Gemeinschaften (1998)

Bislang gibt es jedoch noch keine übergreifende, einheitliche Vorgehensweise der EU zum Umgang mit Netzwerken, zum Beispiel in Form einer Mitteilung der Kommission, um Mindestkriterien und Voraussetzungen europäischer Netzwerke zu benennen, einheitliche Vorgaben der EU zu machen und die Erfahrungen in den einzelnen Generaldirektionen auszuwerten.¹⁷⁵ Dadurch wird eine systematische Betrachtung der vielfältigen Netzwerkformen erschwert. Auch die wissenschaftliche Erforschung professioneller europäischer Netzwerke der Sozialen Arbeit steht noch am Anfang, sozialpädagogische Forschungsinitiativen zur Netzwerkforschung beschränken sich derzeit noch weitgehend auf die nationale Ebene.¹⁷⁶

3.1.2 Versuch einer Kategorisierung europäischer Netzwerke

Die europäischen Netzwerke und Vernetzungsformen lassen sich, nach dem Grad der Strukturierung, in drei Kategorien einteilen, in EU-geförderte Netzwerke, unabhängige Netzwerke und lose Vernetzungen. Während die EU-geförderten Netzwerke von der EU ausdrücklich gewünscht und entsprechend finanziert werden, zum Beispiel durch Ausschreibung in Förderprogrammen, werden die unabhängigen Netzwerke, die sich zum Beispiel im Rahmen von transnationalen Projektpartnerschaften gebildet haben, nicht beziehungsweise nur sporadisch oder rudimentär durch die EU gefördert. Die losen Vernetzungen bilden keine eigenständige Organisationsform. Sie können Teil eines bestehenden Netzwerkes sein oder bi- beziehungsweise multilaterale Beziehungen auf dem europäischen Terrain abbilden.¹⁷⁷ Die Netzwerkbildung und –entwicklung wird hierbei als dynamischer Prozess verstanden. Aus losen Vernetzungen können beispielsweise unabhängige Netzwerke entstehen.

EU-geförderte Netzwerke

Die EU-geförderten Netzwerke werden häufig in Förderprogrammen der EU explizit ausgeschrieben, so wurden zum Beispiel von der Generaldirektion Regio im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative Interreg III von EFRE Netzwerke als innovative Maßnahmen ausgeschrieben oder von der Generaldirektion Umwelt wird IMPEL, das Netz-

¹⁷⁵ Die hier angesprochenen Netzwerke als organisatorische Einheiten zur Umsetzung bestimmter Ziele sind begrifflich abzugrenzen von den in Artikel 154-156 des EGV als Transeuropäische Netzwerke benannten Netzwerke, die als vornehmlich technisch ausgerichtete Konstrukte im Bereich der Telekommunikation einzurichten sind (vgl. EU-/EG-Vertrag (2001)).

¹⁷⁶ vgl. Bernhard, A. (1999). Das „Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project“ bietet Ansatzpunkte für international vergleichende Studien zum dritten Sektor. Es ist ein Forschungsprojekt, das in einer Längsschnittstudie seit 1990 den dritten Sektor in ausgewählten Ländern untersucht (vgl. Zimmer, A. (1999)).

¹⁷⁷ Darüber hinaus bestehen zahlreiche regionale beziehungsweise nationale Netzwerke.

werk der EU zur Durchführung und Durchsetzung des Umweltrechts gefördert. Auch für diese Netzwerke liegen keine verallgemeinerbaren Kriterien der EU vor, es lassen sich jedoch allgemeine typische Merkmale benennen wie

- Themenbezogenheit
- professionelle Öffentlichkeitsarbeit (Website, eigene Publikationen)
- professionelle Konferenzarbeit (mehrtägig mit Generalversammlung und Seminaren)
- Niederlassung in Brüssel
- Mitglieder aus den Mitgliedsländern
- hoher Koordinations- und Verwaltungsaufwand
- Kernförderung durch die EU

Die Netzwerke zeichnen sich gegenüber den übrigen Vernetzungsformen unter anderem durch ihren hohen, NGO-ähnlichen Strukturierungsgrad aus. Sie verfügen in der Regel über einen Verwaltungsapparat mit fest angestellten Mitarbeitern und hierarchischer Entscheidungsstruktur. Aufgrund ihrer gesicherten finanziellen Ausstattung sind sie in der Lage, eine professionelle Öffentlichkeitsarbeit zu betreiben und eine ausdifferenzierte Angebotsstruktur vorzuhalten. Neben der Bereitstellung von Informationen und der Förderung des Austausches zwischen den Mitgliedern des Netzwerkes ist die politische Funktion dieser Netzwerke zu betonen. Auf der einen Seite verstehen sie sich als Interessenvertretung ihrer Mitglieder, auf der anderen Seite werden sie von der EU als Vermittler zwischen nationalen Organisationen und den EU-Instanzen sowie als fachspezifische Berater dieser in Anspruch genommen. Die dadurch bedingte Exklusivität der Netzwerke und ihre Nähe zur EU, die häufig gar auf Initiative der EU entstanden sind, birgt die Gefahr einer Instrumentalisierung in sich und stellt eine besondere Herausforderung für die Netzwerke dar.¹⁷⁸

Unabhängige Netzwerke

Die unabhängigen Netzwerke arbeiten in der Regel ebenfalls themen- beziehungsweise zielgruppenspezifisch. Als Beispiele seien hier SOLIDAR, als Netzwerk zur Bekämpfung von Diskriminierung, EuroLinkAge, als Netzwerk zur Unterstützung älterer Menschen oder FEANTSA, als Netzwerk im Bereich der Wohnungslosenhilfe, genannt. Aber auch Organisationen wie ATD-Europe, die als Partialnetz eines internationalen Netzwerkes bestehen, sind hier einzuordnen. Sie zeichnen sich durch gewachsene Beziehungen aus, die ausgehend von Projektpartnerschaften im Rahmen von EU-Ausschreibungen und befristeten Förderungen Netzwerke gebildet haben.

¹⁷⁸ vgl. Dahme, H.-J. (1999)

Ihre ungesicherte fortlaufende Finanzierung beeinträchtigt die Existenz und Aufrechterhaltung der Netzwerkarbeit, die sich auf den Austausch von Erfahrungen und Informationen aus der praktischen Arbeit, aber auch die Beantragung neuer EU-geförderter Projekte erstreckt.

Lose Vernetzungen

Auch lose Vernetzungen gehen häufig aus Projektpartnerschaften hervor oder führen zur Konzipierung förderwürdiger Projekte. Aber auch Gründerzentren, vor allem im KMU-Bereich, im Rahmen der Konzertierten Aktion stattfindende Konferenzen zum Austausch von Informationen und zur Schaffung von Kontakten oder das Sokrates-Programm als Austausch zwischen Hochschulen zählen zu dieser Kategorie.¹⁷⁹ Auch diese Vernetzungsbemühungen werden u.U. von der EU gefördert, meist jedoch partiell durch die Finanzierung von Tagungen oder Veröffentlichungen.¹⁸⁰

3.2 Europäische Netzwerke im Kontext von Gemeinschaftsrecht, europäischer Strategie und Förderprogrammen¹⁸¹

3.2.1 Politische Steuerung in der EU zwischen supranationalem Handeln und nationalen Interessen

Vorab soll die Kompetenzverteilung zwischen der EU und den Mitgliedsländern dargelegt und an der Struktur und der Rechtsnatur der EU belegt werden, da diese ganz entscheidend für die Prozesse¹⁸² zwischen den beiden Ebenen ist. Das Verhältnis zwischen der EU und den Mitgliedsländern ist vertraglich klar geregelt und in den rechtlichen Bestimmungen und der Struktur der EU entsprechend umgesetzt. Bei näherer Betrachtung der gelebten Praxis werden einige Handlungsoptionen zur offeneren Gestaltung dieser Bestimmungen deutlich, die von den verschiedenen

¹⁷⁹ Auch soziale Netzwerke werden genannt und teils durch Finanzierung z.B. von Seminaren durch die EU unterstützt, um beispielsweise berufliche Kontakte zu schaffen.

¹⁸⁰ Bislang gibt es keine systematische Aufstellung der bestehenden Netzwerke. Hier sei auf ein Forschungsprojekt der Universität von Mainz verwiesen, das damit begonnen hatte, eine Netzwerkdatenbank zu erstellen, dies aber in der zweiten Projektphase aus methodischen Gründen nicht weiterverfolgt beziehungsweise umformuliert hat.

¹⁸¹ Vorab sei gesagt, dass sich dieses Kapitel durch die unterschiedlichen zugrunde gelegten Text- und Quellensorten auszeichnet. Neben Literaturquellen wurden auch die EU-Website, Kommissionsveröffentlichungen, Memos, persönliche Aussagen von Vertretern der Europäischen Kommission und Feldbeobachtungen verwendet, die während meines Traineeships bei der Europäischen Kommission erhoben wurden. Sie vermitteln eine sehr intensive, farbige, wenn auch teilweise subjektive Sicht. Eine Kennzeichnung dieser Stellen findet entsprechend statt.

¹⁸² Der Begriff „Prozesse“ soll die dynamische Entwicklung in den letzten Jahren hinsichtlich dieses Kompetenzverhältnisses betonen.

Beteiligten zur Erweiterung ihrer Kompetenzbereiche unterschiedlich genutzt werden.

Im Folgenden werden die Grundbausteine zur Regelung der Kompetenzverteilung zwischen EU und Mitgliedsländern, die allgemeine Rechtsstruktur, die Organe und die Rechtsinstrumente der EU sowie die darin enthaltenen Handlungsoptionen benannt.

Die allgemeine Rechtsstruktur der EU als Staatenverbund

Im Konstrukt der EU kommt den Gründungsverträgen¹⁸³ eine zentrale Bedeutung zu, denn die Mitgliedsländer sind zwar im Sinne des Staatenverbundes¹⁸⁴ als einzelstaatlich organisierte Regierungen zu betrachten, die jedoch als supranational organisierte zwischenstaatliche Gemeinschaft in einigen Teilbereichen auf der Grundlage dieser Verträge zusammenarbeiten. Der aktuell geltende Vertrag ist der Vertrag von Amsterdam¹⁸⁵, der am 2. Oktober 1997 unterzeichnet und am 1. Mai 1999 in Kraft getreten ist.¹⁸⁶ Die Legitimation der gemeinschaftlichen Rechtsordnung gründet sich auf die Verträge über die drei Gemeinschaften (EWG, EURATOM, EGKS), mit denen die Mitgliedsländer für begrenzte Bereiche ihre Hoheitsrechte (Souveränität) auf die Gemeinschaft übertragen haben. Die Verträge sehen die Angleichung derjenigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften vor, die sich unmittelbar auf die Errichtung oder das Funktionieren des gemeinsamen Marktes auswirken. Hierzu gehört mittlerweile auch die schrittweise Rechtsangleichung im Sozialrecht. Angesichts der unterschiedlichen historisch gewachsenen nationalen Rechtsordnungen und –raditionen ist der Weg europäischer Rechtsangleichung mühsam und nur in kleinen

¹⁸³ Die Gründungsverträge sind die Römischen Verträge (Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), und Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM) 1.1.58 in Kraft) und Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS, 23.7.52 in Kraft). 1965 wurde mit einem Fusionsvertrag, der 1967 in Kraft getreten ist, der Zusammenschluss der drei Gemeinschaften EGKS, EWG und EURATOM zur EG vertraglich vereinbart. Mit dem Maastrichter Vertrag, der in diesem Sinne als Mantelvertrag fungiert, wurde aus den drei Gemeinschaften die Europäische Union, wie sie in der heutigen Form besteht.

¹⁸⁴ Der Staatenverbund ist in Abgrenzung zu sehen zum Bundesstaat (Föderation), einer Verbindung mehrerer Staaten zu einem Gesamtbund, wobei der Bund politischen und rechtlichen Vorrang hat, Länder haben jedoch Mitbestimmungsrecht) und zum Staatenbund (Konföderation), einer loseren Verbindung von Staaten, die keine eigene Staatsgewalt besitzt (vgl. Bundeszentrale für politische Bildung (1995)).

¹⁸⁵ Durch den Vertrag von Amsterdam wurden die EU- und EG-Verträge abgeändert und neu nummeriert, er enthält konsolidierte Fassungen der einzelnen Verträge.

¹⁸⁶ Vertragsänderungen obliegen gem. Art.48 des EU-Vertrages allein den Regierungen der Mitgliedsländer im Rahmen sogenannter Regierungskonferenzen. Trotz der häufigen vertraglichen Änderungen gelang bislang keinem Gipfel der große Wurf, ungeklärte Probleme wurden weitergegeben (vgl. Müller, G. (2002)).

Schritten möglich.¹⁸⁷ Die EU-rechtlichen Verordnungen ermöglichen die Wahrnehmung nationaler Aufgaben und Befugnisse durch die EU. Ein Großteil der Aufgaben und Befugnisse verbleibt zum Teil bei den Nationalstaaten, weitere Schritte der Integration sind unter demokratisch legitimierter Einflussnahme und Zustimmung, zum Beispiel des Bundestages, jedoch möglich. Die Abgrenzung der Kompetenzen zwischen der EU und den Mitgliedsländern vollzieht sich nach dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 Abs.1 EGV), das heißt, die Gemeinschaft wird innerhalb der Grenzen der ihr im EG-Vertrag zugewiesenen Befugnisse und gesetzten Ziele tätig, während die Mitgliedsländer im Grundsatz allzuständig sind und ggf. unter Berufung auf ihre Allkompetenz grundsätzlich darüber befinden können, welche Ziele sie anstreben und welche Aufgaben sie übernehmen. Die besondere Qualität des Gemeinschaftsrechts, in Abgrenzung zu internationalem Recht, besteht in seinem überstaatlichen, supranationalen Charakter und seinem damit verbundenen grundsätzlichen Vorrang vor nationalem Recht, das heißt, Gemeinschaftsrecht muss einheitlich ausgelegt werden. Hier kommt dem Gerichtshof eine entscheidende Rolle zu.¹⁸⁸ Ergänzt wird das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung durch den Grundsatz, dass der Gemeinschaft eine Zuständigkeit auch dann zuwachsen kann, wenn sie zur Erfüllung einer ihr übertragenen Aufgabe erforderlich ist.¹⁸⁹

Die EU unterscheidet sich, in Abgrenzung zu herkömmlichen völkerrechtlichen Verträgen oder internationalen Organisationen, durch drei Merkmale in ihrer Rechtsnatur:

- Eine dynamische, auf Zuwachs angelegte Zielsetzung, die ständige Fortentwicklung und Erweiterung des Gemeinschaftsrechts erfordert¹⁹⁰
- Eine autonome, von den Rechtsordnungen der Mitgliedsstaaten unabhängige Rechtsordnung, mit eigener Souveränität, das heißt mit Hoheitsrechten, mit eigenen institutionellen Verfahren und Organen und einem die Mitgliedsstaaten und somit die einzelnen Bürger bindendem Gemeinschaftsrecht

¹⁸⁷ Man unterscheidet drei Säulen der europäischen Gemeinschaft, 1. Säule: Europäische Gemeinschaft, 2. Säule: Außen- und Sicherheitspolitik, 3. Säule: Innen- und Rechtspolitik (beide ohne Übertragung der Souveränität) (vgl. Bundeszentrale für politische Bildung (1995).

¹⁸⁸ vgl. Schulte, B. (1999)

¹⁸⁹ Dies geschieht nach Maßgabe der sogenannten implied-powers-Doktrin (vgl. Schulte, B. (1995)). Verfeinert wird dieses Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung durch das in Art. 5 Abs.2 EGV hinterlegte Subsidiaritätsprinzip und durch den in Art. 5 Abs.3 verankerten Erforderlichkeitsgrundsatz.

¹⁹⁰ Die Verträge enthalten „weiche Klauseln“ wie z.B. das Initiativrecht, die auf eine eindeutig festgelegte Regelung verzichten beziehungsweise eine Ausgestaltung des Handlungsspielraums der Beteiligten ermöglichen.

- Die Verträge zur Legitimation dieser gemeinschaftlichen Rechtsordnung, wobei die Verträge sich auf die Angleichung derjenigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften beschränken, die sich unmittelbar auf die Errichtung oder das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes auswirken. Hierzu gehört inzwischen nicht nur die Beseitigung von nationalen Rechtsbestimmungen, die freiem Warenverkehr im Wege stehen, sondern auch die schrittweise Rechtsangleichung auf Gebieten wie dem Verbraucher- und Umweltschutz oder dem Sozialrecht.¹⁹¹

Insbesondere der dynamische Charakter der EU sieht Entwicklungen der EU hinsichtlich der Kompetenzverteilung vor, die in Klauseln vertraglich festgelegt sind. Als Beispiel seien hier das Initiativrecht und das Subsidiaritätsprinzip angeführt.

Das Initiativrecht

Das Initiativrecht der EU ist in Artikel 137 geregelt. Dieser besagt:

Der Rat kann zur Bekämpfung sozialer Ausgrenzung gemäß diesem Verfahren 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.¹⁹²

Hinsichtlich der Entscheidungs- und Durchführungsbefugnisse kommt der Europäischen Kommission als Initiativorgan im Rahmen des Artikels 137 EGV somit grundsätzlich nur vorbereitende und koordinierende Funktion in allen wesentlichen Fragen zu, ohne Befugnis zum Erlass rechtsverbindlicher Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen. Die Sozialpolitik ist folglich zunächst weiterhin Sache der EU-Mitgliedstaaten. Unter Beachtung der nationalen Zuständigkeiten ist allerdings ein Tätigwerden der EU in Fragen der Sozialpolitik möglich, insoweit es um die Förderung des Austausches zwischen den Mitgliedsstaaten geht, das heißt, wenn ein übergeordnetes Interesse besteht. Von diesem Recht macht die Kommission beispielsweise bei dem Armutsprogramm Gebrauch, in dem sie die offene Methode der Koordinierung als Instrument zur Förderung der Zusammenarbeit der Mitgliedsländer einsetzt. Diese Methode weist der Kommission eine vermittelnde Aufgabe im Austausch zwischen den Mitgliedsländern zu und ist an ein Set von Instrumenten gekoppelt wie die Nationalen Aktionspläne (NAPs), Indikatoren und das Aktionsprogramm.

¹⁹¹ vgl. Bundeszentrale für politische Bildung (1995)

¹⁹² Art. 137 (2) EGV

Das Subsidiaritätsprinzip

In Artikel 5 des konsolidierten Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft wird auf das Subsidiaritätsprinzip verwiesen. Art. 5 lautet:

Die Gemeinschaft wird innerhalb der Grenzen der ihr in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse und gesetzten Ziele tätig.

In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur dann tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedsstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können.

Die Maßnahmen gehen nicht über das für die Erreichung der Ziele dieses Vertrags erforderliche Maß hinaus.¹⁹³

Mit dieser Klausel wird der EU die Möglichkeit eröffnet, neben ihren klar festgelegten Zuständigkeitsbereichen neue, weitere Tätigkeitsbereiche für sich zu erschließen. Dieses subsidiäre Argument der besseren Erreichbarkeit durch die EU wurde auch bei der Einführung des Armutsprogramms 2001 – 2006 zur Grundlage genommen, das darauf ausgerichtet ist, die Vernetzung zwischen den Mitgliedsländern zu verbessern.

Zur Umsetzung der vertraglichen Vereinbarungen übertragen die Mitgliedsländer ihre Souveränität auf gemeinsame Institutionen, die die Interessen der Union als Ganzes vertreten. Auf EU-Ebene wurde ein Gerüst verschiedener Organe, bestehend aus den jeweiligen Vertretern der einzelnen Mitgliedsländer, zur Aufgabenwahrnehmung erstellt, das die Kompetenzverteilung zwischen EU und Mitgliedsländern abbildet. Die wichtigsten Organe sind der Europäische Rat, der Europäischer Ministerrat oder Rat der Europäischen Union, das Europäische Parlament und die europäische Kommission¹⁹⁴.

Rechtsmittel der EU

Die europäischen Gründungsverträge einschließlich ihrer Revisionen, sonstige völkerrechtliche Vereinbarungen zwischen den Mitgliedsländern sowie die allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts bilden das primäre Gemeinschaftsrecht. Die Rechtsakte der Gemeinschaft, die, gestützt auf die in den Gründungsverträgen ent-

¹⁹³ Artikel 5 EGV. Im Vertrag zur Gründung der Europäischen Union wird in Artikel 2 hierauf verwiesen.

¹⁹⁴ Darüber hinaus bestehen weitere Organe wie z.B. der Europäische Gerichtshof, EUROSTAT oder der Wirtschafts- und Sozialausschuss (WSA).

haltenen Ermächtigungen, Gesetz geworden sind, werden als sekundäres Gemeinschaftsrecht bezeichnet. Dazu zählen zum Beispiel Richtlinien oder Verordnungen.¹⁹⁵

Die EU ist in erster Linie eine Rechtsgemeinschaft, die auf Recht gründet und in erster Linie auch durch Rechtsetzung handelt.¹⁹⁶ Grundlage für jedes Handeln der EU sind die Verträge beziehungsweise die von ihnen abgeleiteten Bestimmungen, die im Folgenden kurz benannt werden. Alle Beschlüsse und Verfahren werden von den durch die Mitgliedsländer ratifizierten Gründungsverträgen abgeleitet. Wichtigstes rechtliches Instrument zur Verwirklichung der gemeinschaftlichen Politik ist die *Verordnung*, sie hat unmittelbare Geltung in allen Mitgliedsländern und ist für deren Organe und Behörden bindend so wie nationale Gesetze und Bestimmungen. Ihr häufigster Anwendungsbereich ist die Errichtung und Gestaltung der Marktordnung für die Landwirtschaft. Im Bereich Soziales beziehen sie sich fast ausschließlich auf Beschäftigungsfragen wie zum Beispiel Regelungen zu Wanderarbeitnehmern. Zweites, milderer Instrument gemeinschaftlicher Rechtsetzung ist die *Richtlinie*. Diese schafft kein neues, einheitliches Gemeinschaftsrecht, sondern beschränkt sich darauf, vor allem im Bereich der Rechtsangleichung, allen oder einzelnen Mitgliedsstaaten Ziele vorzuschreiben, die innerhalb bestimmter Fristen zu verwirklichen sind. Der Weg hierzu – in der Regel die Umsetzung in nationales Recht – ist den Mitgliedsstaaten überlassen.¹⁹⁷ Hauptanwendungsbereich ist die Rechtsangleichung. Entscheidungsorgan ist der Rat, immer häufiger unter Beteiligung des Parlaments. Weitere Rechtshandlungen sind die *Entscheidung*, mit der in Anwendung des Gemeinschaftsrechts, ähnlich dem Verwaltungsakt, Einzelfälle verbindlich geregelt werden und die rechtlich nicht bindende *Empfehlung* und die *Stellungnahme*. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes sind beide Rechtsinstrumente trotz ihrer Unverbindlichkeit zumindest insoweit rechtlich relevant, als ihr Inhalt bei der Auslegung sowohl nationalen als auch Gemeinschaftsrechts zu belegen ist.¹⁹⁸ Ergänzend ist die *Mitteilung* zu nennen, die zum einen zur Meinungsbildung und somit zur Vorbereitung von Entscheidungen beiträgt und zum anderen als Sachstandsbericht über aktuelle Politiken und Planungen zu betrachten ist.

Das Übermaß an Empfehlungen und Mitteilungen, die die Verordnungen bei weitem übersteigen, betont zum einen den oft eher normativen Charakter der EU-Organe, gleichzeitig stellt diese in weiten Bereichen nicht bindend festgelegte Zuordnung

¹⁹⁵ Der sachliche Geltungsbereich des Gemeinschaftsrechts und die Kompetenzen der EU-Organe werden durch die Vorschriften des primären Gemeinschaftsrechts bestimmt.

¹⁹⁶ vgl. Schulte, B. (1999)

¹⁹⁷ Die Veröffentlichung von Beschlüssen erfolgt in allen zehn Amtssprachen der EU im Amtsblatt.

¹⁹⁸ vgl. ebd. Instrumente zur Umsetzung der europäischen Sozialpolitik sind Verordnungen und Richtlinien, wobei letztere im Vordergrund stehen.

von Zuständigkeiten gemeinsam mit dem in den Verträgen enthaltenen Gestaltungsoptionen oft den ersten Schritt dar zur Etablierung neuer Kompetenzverteilung beziehungsweise zur Erschließung neuer Tätigkeitsbereiche. Europäische Integration geht somit nicht nur mit rechtlichen Souveränitätseinbußen der EU-Länder einher, sondern hat zugleich den Verlust an faktischer Handlungsautonomie auch im sozialpolitischen Bereich zur Folge. Auch wenn sich aus europäischem Primärrecht ergibt, dass rechtliche Gestaltung und Organisation nach wie vor Angelegenheit der Mitgliedsstaaten ist, muss auch hier das einschlägige nationale Recht den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben Rechnung tragen. Die damit verbundene Änderung des Verhältnisses zwischen nationaler und europäischer Sozialpolitik (Transformation des souveränen Wohlfahrtsstaats) wird durch drei Prozesse vorangetrieben. Erstens durch Initiativen der Europäischen Kommission, da durch die Förderprogramme der Kommission eine Realität konstituiert wird, zweitens durch Entscheidungen des europäischen Gerichtshofes, der zum Beispiel ausländische Anbieter im Sozialsektor legitimiert und drittens als mittelbare Auswirkung durch die Herstellung eines Binnenmarktes, denn grundsätzlich gelten die wirtschaftlichen Grundfreiheiten des gemeinsamen Marktes auch im Bereich soziale Sicherung, als Dienstleistungsmarkt, was mit sich bringt, dass das Sozialrecht nicht nur eine soziale, sondern auch eine wirtschaftliche Seite hat, ebenso wie die EU als Wirtschaftsgemeinschaft nicht nur eine wirtschaftliche, sondern auch eine soziale Dimension hat.¹⁹⁹

Nationalstaatliche Bewertung der Kompetenzverteilung

Grundsätzlich erleichtert die Wahrnehmung von Aufgaben durch die EU den Austausch und notwendige Anpassungen zwischen den Mitgliedsländern, andererseits wird die zunehmende Einflussnahme der EU von einigen Ländern als Bedrohung ihrer nationalen Eigenständigkeit und ihrer politischen und kulturellen Besonderheiten gesehen. Diese Bedrohung wird durch die Tatsache erschwert, dass Methoden einzelner Ressorts einfach auf andere Politikbereiche übertragen werden. Als Beispiel ist die offene Methode der Koordinierung zu nennen, die zunächst erfolgreich im Bereich der Beschäftigung im Rahmen der Europäischen Sozialfonds eingesetzt wurde und dann von der Abteilung für soziale Ausgrenzung zur Durchführung des aktuellen Armutsprogrammes 2001-2006 übernommen wurde. Damit wird eine dauerhafte Änderung der Kompetenzverteilung etabliert beziehungsweise durch

¹⁹⁹ vgl. Kohlhoff, L. (1999). Hier sei auf das Prinzip der *economie sociale* verwiesen, das zurückzuführen ist auf Vorstöße der Kommission zur Zeit der französischen Präsidentschaft unter Delors zur Einbeziehung der Sozialwirtschaft in allgemeines internationales Wettbewerbsrecht und den Versuch, den entsprechenden französischen Großorganisationen den europäischen Markt zu erschließen. In Deutschland wurde dies oft dahingehend missverstanden, dass freie Träger dadurch gewissermaßen europaweit und auch in Deutschland als Dienstleistungsträger konkurrieren sollten.

gelebte Praxis werden Tatsachen geschaffen, die, aufgrund nachweisbarer Erfolge in der Praxis, argumentativ kaum widerlegt oder abgeschafft werden können, zumal sie zur Flexibilisierung und Erhöhung der Effizienz des EU-Systems und seiner Handhabbarkeit gemäß des Subsidiaritätsprinzips insgesamt beitragen.²⁰⁰ Die EU-Mitgliedsstaaten sind insbesondere geteilter Meinung hinsichtlich der Notwendigkeit weiterer legislativer und vor allem sozialpolitischer Aktionsprogramme in der europäischen Sozialpolitik. Während einige den Schwerpunkt nahezu ausschließlich auf die Anwendung bestehender Rechtsvorschriften legen und keine neuen Vorschläge wünschen, befürworten andere einen allmähliche Ausbau der verbindlichen sozialen Mindeststandards. Sozialpolitik, beziehungsweise der Wohlfahrtsstaat wird zum bedeutenden Steuerungsfeld nationaler Politik. Dies um so mehr als die Steuerungsmöglichkeiten auf nationalen Ebenen immer geringer werden, weil sich die nationalen Wirtschaftssysteme mit der Integration der EU angeglichen und vernetzt haben und sich zunehmend von nationalen Strukturen lossagen. So geht es nicht mehr darum, ob die Nationen eine europäische Sozialpolitik wollen, da ihre Verzahnung mit dem freien Markt nicht auflösbar ist, vielmehr geht es um die konkrete Ausgestaltung dieser und das Maß der der EU zugesprochenen Entscheidungskraft.²⁰¹

3.2.2 Allgemeine Trends in der EU

Die aktuellen Entwicklungen in der EU lassen sich in vier Strängen zusammenfassen:²⁰²

- Erweiterungsprozesse
- Strukturierungsprozesse
- Integrationsprozesse
- Steuerungsprozesse

²⁰⁰ Meiner Einschätzung nach birgt diese offene Struktur die Gefahr einer nicht steuerbaren Dynamik in sich.

²⁰¹ Hinter dieser Diskussion steht der strukturelle Konflikt, der sich zwischen einer Politik des Zusammenschlusses, das heißt der Integration, und einer Politik der Zusammenarbeit, das heißt Kooperation ohne Souveränitätsabgabe, öffnet, denn der Gedanke des losen Verbundes eines Europa der Vaterländer scheidet aus, wenn der Fortschritt der Integration angestrebt wird. Im Rahmen der Debatte zur Reformierung und Erweiterung der EU wird über eine grundlegende Änderung der Kompetenzverteilung nachgedacht.

²⁰² Die vorgenommene Kategorisierung ist idealtypisch, es ergeben sich Überschneidungen zwischen den einzelnen Prozessen.

Erweiterungsprozesse

Es lässt sich eine Ausweitung der EU-Kompetenzen auf immer neue Zuständigkeitsbereiche sowie auch eine Erweiterung der Zielsetzung der Gemeinschaft in funktionaler und in territorialer Hinsicht erkennen. Wie aus den geschichtlichen Daten ersichtlich wird, ist die EU in erster Linie als wirtschaftliche Gemeinschaft und zur Sicherung des Friedens gegründet worden und bis heute hat sie sich diese wirtschaftlichen Intentionen als Priorität bewahrt. Allerdings hat seit ihrer Entstehung eine *funktionale Ausweitung* der Zuständigkeiten stattgefunden. Während anfangs (mit der Gründung der EGKS in 1951) nur Kohle und Stahl Bestandteil der gemeinsamen Politik waren, hat durch die Gründung der EWG eine Erweiterung der gemeinsamen wirtschaftlichen Aktivitäten auf Landwirtschaft, Fischerei, Verkehrswesen, Wettbewerbsrecht und Außenhandel stattgefunden, später kamen dann (1972) Energie- Regional- und Umweltpolitik und 1987 dann Umweltschutz und Forschung/Technologie hinzu. Die nachhaltigste Weiterentwicklung der Ziele der Gemeinschaft kommt durch die 1987 mit der Einheitlichen Europäischen Akte beschlossene Verwirklichung eines gemeinsamen Binnenmarktes bis 1992 zum Ausdruck, der erstmals mit Abschluss der Römischen Verträge zur Gründung der EWG in 1957 als Ziel formuliert wurde mit der umfassenderen Absicht, einen gemeinsamen Markt zu errichten mit Liberalisierung des Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs.²⁰³ Einen zweiten Schwerpunkt bilden die mit dem Amsterdamer Vertrag in 1999 festgelegten Ziele, da diese erstmals deutlich über wirtschaftliche Intentionen hinausgehen und die Gemeinschaft als solche mit sozialen Pflichten sowie die Optimierung der eigenen Strukturen und Institutionen betonen. Die *territoriale Erweiterung* der EU ist durch die vier Beitrittswellen gekennzeichnet (1973: Dänemark, Irland und das Vereinigte Königreich; 1981: Griechenland; 1986: Spanien und Portugal; 1995: Österreich, Finnland und Schweden)²⁰⁴, 1. Mai 2004: Osterweiterung um zehn ost- und mitteleuropäische Länder (Lettland, Litauen, Estland, Tschechien, Slowakei, Ungarn, Polen, Slowenien, Zypern, Malta).

Strukturierungsprozesse

Die in der EU beobachtbaren Strukturierungsprozesse haben grundsätzlich zum Ziel, das komplexe Gefüge der EU-Organe und Entscheidungsstrukturen einfacher und transparenter zu gestalten. Es lassen sich zwei größere Prozesse unterscheiden, der

²⁰³ Der Binnenmarkt geht von vier Grundfreiheiten aus, dem freien Personenverkehr, dem freien Dienstleistungsverkehr, dem freien Warenverkehr und dem freien Kapitalverkehr.

²⁰⁴ Die sechs Gründungsmitglieder waren Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und die Niederlande.

Reformierungsprozess, der, auch angesichts der vor einigen Jahren heftig geäußerten Kritik an der Effizienz der EU auf die Straffung der EU-Organen gerichtet ist, und der *Konvergenzprozess*, der eine Annäherung der nationalstaatlichen Systeme vorsieht, um als Ganzes handlungsfähig zu bleiben. Die mit dem Maastrichter Vertrag verabschiedete Reform der Institutionen dient in erster Linie der Optimierung ihrer Arbeitsinstrumente, um die komplexen Vertragsinhalte umzusetzen und dabei auch den speziellen Erfordernissen der Mitgliedsländer gerecht zu werden, aber auch um eine bessere Effizienz und bessere Transparenz der Gemeinschaft zu erreichen. Gleichzeitig ist es das Ziel, der zunehmenden EU-Müdigkeit der Bürger, die dem eigentlichen Ziel der Schaffung einer bürgerlichen Zivilgesellschaft nach dem Amsterdamer Vertrag konträr läuft, entgegenzuwirken.

Als weiteres großes Strukturierungsvorhabens der EU kann die im Zuge der Vollendung des Binnenmarktes angestrebte Annäherung der unterschiedlichen nationalen Systeme auch im Bereich sozialer Schutz bezeichnet werden, die unter dem Begriff der Konvergenz behandelt wird. Mit der Konvergenz soll vermieden werden, dass die Unterschiede zwischen den Niveaus des sozialen Schutzes die Mobilität zwischen den EU-Mitgliedstaaten behindern, und ein gegenseitiges Überbieten zwischen den Systemen zu einem Risiko der sozialen Abwertungen führt.²⁰⁵

Eine Harmonisierung der nationalen Sozialsysteme scheidet jedoch auch aufgrund der unterschiedlichen Profile der EU-Mitgliedstaaten als Ergebnis unterschiedlicher gewachsener konzeptioneller, institutioneller und rechtlicher Ausgestaltungen der Sozialsysteme weiterhin aus. Vielmehr erscheint im Hinblick auf die wahrscheinlichen Auswirkungen des Binnenmarktes eine schrittweise Annäherung des sozialen Sicherheitsniveaus der EU-Mitgliedstaaten wünschenswert, unter anderem da bei allen Sozialsystemen ähnliche Probleme auftauchen. Das Prinzip lautet hierbei „Konvergenz der Ziele und Politiken“, das heißt, die Festlegung gemeinsamer Zielsetzungen, die es ermöglichen, dass verschiedene nationale Systeme nebeneinander bestehen und sich konfliktfrei auf Grundziele in Kernbereichen der Sozialpolitiken zu bewegen, um in Form von Empfehlungen zu „sozialen Mindeststandards“²⁰⁶ zu ge-

²⁰⁵ Erstmals tauchte der Konvergenzbegriff in der sogenannten „Konvergenzempfehlung“, der „Empfehlung 92/442/EWG des Rates vom 27. Juli 1992 über die Annäherung der Ziele und der Politik im Bereich des Sozialschutzes“ auf, die aus dem „Aktionsprogramm zur Umsetzung dieser Gemeinschaftscharta 1990-1993“ (KOM (89) 568 endg.) als eine der zentralsten Empfehlungen entstanden ist.

²⁰⁶ vgl. Europäischer Rat (1992a). In diesem Zusammenhang sei auf die Diskussion um Indikatoren und der Festlegung von Mindeststandards verwiesen, die auf eine bessere Vergleichbarkeit, aber letztendlich auch auf eine Annäherung der nationalen Systeme gerichtet sind.

langen.²⁰⁷ Mit der Konvergenzempfehlung wurde ein Kompromiss versucht, der die Harmonisierung, das heißt die Annäherung der sozialen Systeme bei Beibehaltung der nationalen Unterschiede vorsieht.²⁰⁸

Integrationsprozesse

Gemäß Artikel 2 des konsolidierten Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (Amsterdamer Vertrag von 1999) ist es

Aufgabe der Gemeinschaft ... den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedsstaaten zu fördern.²⁰⁹

Dieser in der Regel unter dem Begriff der sozialen Kohäsion oder auch Integration behandelte Prozess zur Schaffung einer funktionierenden, die Mitgliedsländer und ihre Interessen beteiligenden, Europäischen Gemeinschaft geht somit weit über die anfänglich rein wirtschaftlich betrachtete Wirtschaftsgemeinschaft hinaus und legt besondere Betonung auf den sozialen Zusammenhalt der EU, da dieser für unentbehrlich im weiteren Integrationsprozess gehalten wird. Der Begriff der Integration hat insbesondere auf dem Gipfel in Lissabon in 2000 mit der Festlegung des strategischen Ziels, sich zur „wettbewerbsfähigsten Gemeinschaft“ zu entwickeln, an Bedeutung und Präzisierung gewonnen, da hier die Einbeziehung aller Politikbereiche betont und insbesondere die soziale Komponente als notwendige Voraussetzung zur Erreichung von mehr Beschäftigung und damit höherer wirtschaftlicher Kraft hervorgehoben wurde. Die Gemeinschaft sieht die wirtschaftliche und soziale Integration als Ganzes und plädiert entsprechend dafür, die wirtschaftliche Gemeinschaft auch sozial zu unterlegen und zu stärken und auf die sozialen Auswirkungen verantwortungsvoll zu reagieren.

...alle entsprechenden Instrumente müssen eingesetzt und sämtliche Akteure im sozialen Bereich einbezogen werden, damit sie verwirklicht werden können. Ihre fundamentale Rolle wird darin bestehen, wirtschafts-, beschäftigungs- und sozialpolitische Maßnahmen so miteinander zu verbinden, daß ein größtmögliches Maß von wirtschaftlicher Dynamik, Beschäftigungswachstum und sozialem Zusammenhalt entsteht. Zu diesem Zweck müssen optimale Synergie-

²⁰⁷ Zur Steuerung des Konvergenzprozesses wurde eigens die Einrichtung MISSOC gegründet. Um eine bessere Vergleichbarkeit der sozialen Sicherungssysteme herzustellen, wurde von MISSOC das mittlerweile sehr systematisch angelegte und weit vorangeschrittene Instrument des Synopseberichtes entwickelt, das die einzelnen Bedingungen nach einheitlichen Kriterien abfragt und vergleichend nebeneinander stellt.

²⁰⁸ Mit der Mitteilung der Kommission vom 28.06.2000 zur sozialpolitischen Agenda zum Lissabonner Gipfel mit verschiedenen Aktionen zur Modernisierung des Sozialschutzes wird Harmonisierung erneut vorangetrieben.

²⁰⁹ Artikel 2 EGV

wirkungen und Übereinstimmung mit Aktionen in sonstigen Politikbereichen sichergestellt werden.²¹⁰

Zur Umsetzung dieser Integrationsstrategie der EU wird die soziale Eingliederung der einzelnen Bürger als wichtiger Bestandteil gesehen. Die EU geht bei der Eingliederung von zwei Wegen aus. An erster Stelle steht das Ziel, Integration durch Vollbeschäftigung und somit eine funktionierende Wirtschaft zu erreichen, und zweitens geht es um die Betonung der individuellen Rechte als Garantie für soziale Integration, das heißt um Bekämpfung von Armut. Dabei ist letzteres mehr als alternativer Integrationsmechanismus vorgesehen, der, wenn durch die Erwerbsarbeit nicht allen ein Zugang zu sozialen Gütern garantiert werden kann, dann als beste Garantie dafür gilt, differenzierten Ausgrenzungsprozessen vorzubeugen und die Absicherung der individuellen Lebenssituation und –Tüchtigkeit mit in den Blick zu nehmen.²¹¹ Hierzu wurden verschiedene Förderprogramme installiert wie zum Beispiel das Armutsprogramm. Grundsätzlich stellt sich in diesem Kontext die Frage, inwieweit das Konzept des Staatenverbundes mit dieser voranschreitenden Integration zu vereinbaren ist, auch im Hinblick auf die im Rahmen der Osterweiterung geführte Strukturdiskussion.²¹²

Steuerungsprozesse

Eine zunehmend wichtigere Rolle nimmt die Steuerungs- beziehungsweise Koordinierungsfunktion der EU ein. Es lassen sich hier horizontale und vertikale Prozesse unterscheiden. Beim sogenannten Mainstreaming, der Einführung von Querschnittsthemen, die in allen Politikbereichen aufgrund ihrer besonderen Relevanz zu berücksichtigen sind, geht es beispielsweise um eine *horizontale* Koordinierung, die die unterschiedlichen Aktivitäten auf der EU-Ebene koordiniert und hier Gewichtungen vornimmt. Hierzu zählen unter anderem die Genderproblematik²¹³ und Public Health, wie auch seit Neuestem die soziale Ausgrenzung. Darüber hinaus besteht im komplexen Gefüge der EU generell ein hoher Koordinierungsbedarf, um Programme in den einzelnen Politikbereichen besser miteinander abzustimmen und Redundanzen in den Arbeitsabläufen der einzelnen Organe und Abteilungen zu vermeiden. Die Verwaltungsreform setzt hier mit dem Weißbuch Governance an. Die *vertikalen* Pro-

²¹⁰ Europäische Kommission (2002c): S. 3

²¹¹ Die Definition und Verwendung von Begrifflichkeiten erfolgt in der EU häufig uneinheitlich. Dies ergibt sich teils aus unterschiedlichen Übersetzungen, teils aus mangelnden Absprachen der einzelnen Fachstellen im Behördenapparat der EU.

²¹² In diesem Zusammenhang sei auch auf die in Artikel 43 benannte Generalklausel verwiesen, die grundsätzlich die Möglichkeit auch einzelner Mitgliedsländer zu einer verstärkten Zusammenarbeit vorsieht („Flexibilität“) und somit einen Beitrag zur Integration darstellt.

²¹³ vgl. Europäische Kommission (2001a)

zesse bezeichnen die Koordinierung der Aktivitäten und Politiken der Mitgliedsländer, sie stehen in engem Zusammenhang mit den Integrationsprozessen, da sie häufig auf eine Angleichung der Systeme ausgerichtet sind. Die Koordinierung wird zum Teil von der Kommission selbst ausgeführt, als Beispiel ist hier die offene Methode der Koordinierung zu nennen. Das Besondere hieran ist, dass diese Funktion in Politikbereichen eingesetzt wird, in denen der EU nach Vertrag originär keine Kompetenz zusteht, wie zum Beispiel in der Sozialpolitik, und somit der EU ermöglicht, Einfluss auf die nationale Politik zu nehmen und so ihre eigene Position zu stärken. Zum Teil wird die Koordinierungsfunktion jedoch auch, unter Beteiligung der Kommission, in Gremien, wie zum Beispiel das SEC, Social Exclusion Committee, das sich aus Vertretern der Mitgliedsländer und der Kommission zusammensetzt und die Durchführung des aktuellen Aktionsprogramms begleitet, verlagert oder an Organisationen wie zum Beispiel Netzwerke oder One-Stop-Shops übertragen.²¹⁴ Die Auslagerung von Koordinierungsfunktionen an unabhängige Organisationen ist darauf ausgerichtet, die Kommission zu entlasten und gleichzeitig einen festen Ansprechpartner für sie zu schaffen.

Anhand der benannten Entwicklungstrends lässt sich ablesen, dass die EU sich in einem Prozess zur Stärkung ihre Handlungsfähigkeit befindet. Dieses Vorhaben bietet mehrere Anknüpfungspunkte für europäische Netzwerke. So wird das Netzwerk auf europäischer Ebene von den EU-Organen als Ansprechpartner und Vermittler im Dialog mit nationalen Organisationen geschätzt, teils sogar in Form von Ausschreibungen gefordert, während es auf nationalstaatlicher Ebene eine Klammer bildet für die einzelnen nationalen Vertreter und unter ihnen eine Koordinierungsfunktion übernimmt. Gleichzeitig lassen sich aus dem Gesagten auch Risiken ablesen, denen Netzwerke in diesem Bedingungskontext ausgesetzt sind, nicht zuletzt aufgrund ihrer beobachteten EU-nahen Position und der Gefahr der Instrumentalisierung.²¹⁵

3.3 Das Soziale in der europäischen Sozialpolitik

In Artikel 1 des EWG-Vertrages ist davon die Rede,

... einen immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker zu schaffen“ (Präambel EWG-Vertrag).²¹⁶

²¹⁴ Der WSA fordert die Bildung einer horizontalen Generaldirektion (vgl. Wirtschafts- und Sozialausschuss der Europäischen Gemeinschaften (1998)).

²¹⁵ vgl. Hamburger, F. (2000)

²¹⁶ In der Präambel des EWG-Vertrags werden unter den angestrebten Zielen "der wirtschaftliche und soziale Fortschritt" der Mitgliedstaaten und "die stetige Besserung der Lebens- und Beschäftigungsbedingungen ihrer Völker" aufgeführt.

Betrachtet man diese im Vertrag festgehaltene Leitidee der EU, so war von Anfang an, zumindest als theoretisch formulierte Idee, der Gedanke einer über wirtschaftliche Interessen hinausgehenden Gemeinschaft vorhanden. Dieser Leitgedanke ist geprägt durch die Nachkriegszeit, in der er entstanden ist, denn, durch eine schrittweise wirtschaftliche Integration soll politische Integration erreicht werden, mit der Absicht, ein stabiles System zu errichten, das die gewaltsame Austragung von Konflikten in Europa verhindert und den Frieden sichert.²¹⁷ Tatsächlich ist die Ausrichtung der EU nach wie vor eine vornehmlich wirtschaftliche, auch wenn sich bezüglich anderer Handlungsfelder in den letzten Jahren einiges entwickelt hat. Man kann also sagen, die Sozialpolitik war bereits optional enthalten, ihr wird aktuell sogar eine Schlüsselrolle für die wirtschaftliche Kraft der gesamten EU und ihre Tragfähigkeit zugemessen. So wurde auf dem Lissabonner Gipfel in 2000 bei der Umsetzung des dort festgelegten strategischen Ziels, die EU zum wettbewerbsfähigsten Land zu entwickeln, die Bedeutung der Sozialpolitik betont.

Der Begriff der Europäischen Sozialpolitik wird vom Regelwerk der Europäischen Union nicht umfassend definiert. Sozialpolitik bildet gemäß der Präambel des Vertrages über die Europäische Gemeinschaft (EGV) die Gesamtheit der Maßnahmen zum wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt ihrer Völker. Die EU-Mitgliedstaaten sind sich hierbei, gemäß Artikel 117 EGV über die sozialpolitischen Ziele, einig, auf eine Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmer/innen hinzuwirken und auf dem Weg des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts eine Angleichung in diesem Bereich zu ermöglichen. Damit sehen sozialpolitische Initiativen auf EU-Ebene vordringlich arbeitsmarktpolitische Aspekte vor. Sozialpolitik, die nach bundesdeutscher Terminologie „Arbeits-, Sozial- und Gesundheitsrechte“ für alle Bürger umfasst, hat damit bislang lediglich eine punktuelle Regelung auf EU-Ebene erfahren. Diese Gewichtung ergibt sich aus der vertraglichen Gestaltung, die im Sozialbereich lediglich konkrete Regelungen für Teile der Beschäftigungspolitik vorsieht.²¹⁸ Erst mit der Einführung der Art. 136ff EGV mit dem Amsterdamer Vertrag wurde eine vertragliche Grundlage geschaffen, die der EU auch im Bereich der sozialen Ausgrenzung Mitgestaltungsrecht zugesteht.

²¹⁷ vgl. Bundeszentrale für politische Bildung (1995)

²¹⁸ Der europäische Beschäftigungspakt beruht auf drei Grundpfeilern, einem makro-ökonomischen Dialog, der die Beziehung zwischen Lohnentwicklung und der Währungs-, Haushalts- und Steuerpolitik verbessern soll (Kölner Prozess), der Fortführung und Verbesserung der koordinierten Beschäftigungsstrategie (Luxemburger Prozess) und einer Strukturreform auf der Basis der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und des Funktionierens des Produkt-, Dienstleistungs- und Kapitalmarktes (Prozess von Cardiff). Die Sozialpartner sind an deren Umsetzung, z.B. in Form von Anhörungen, maßgeblich beteiligt. In ihrer Mitteilung über eine konzertierte Strategie zur Modernisierung der Sozialversicherung fordert die Kommission die Sozialpartner auf, ihren Beitrag zu leisten.

Betrachtet man die sozialpolitischen Maßnahmen der EU lassen sich zwei Hochphasen erkennen. Zum einen die von Kommissionspräsident Jacques Delors ambitionierte Sozialpolitik und die im Zeichen des Lissabonner Gipfels von 2000 stehende Sozialpolitik. In beiden Phasen bildet die Armutsbekämpfung das Kernstück der Sozialpolitik.

3.3.1 Das soziale Europa Delors'

Die Jahre 1985 bis 1993, also die Amtszeit Jacques Delors' als Kommissionspräsident der EU, sind durch die Betonung und das gezielte Vorantreiben der europäischen Sozialpolitik gekennzeichnet. Diese lässt sich unter anderem an verschiedenen vertraglichen Änderungen sowie an Veröffentlichungen wie dem Grün- und Weißbuch und den daraus hervorgegangenen Initiativen und Strukturen ablesen. Während der *Vertrag von Rom* wenige Artikel zur Sozialpolitik enthielt (Freizügigkeit der Arbeitnehmer (Artikel 39 - 42 EG-Vertrag, ehemalige Artikel 48 - 51) und Niederlassungsfreiheit (Artikel 43 - 48)), wurden der Europäischen Sozialpolitik durch die 1986 beschlossene und am 1. Juli 1987 in Kraft getretene *Einheitliche Europäische Akte* (EEA) zur Umsetzung des europäischen Binnenmarktes neue Impulse verliehen. Es handelt sich hierbei um die ausdrückliche Förderung des Dialogs zwischen den Sozialpartnern (Artikel 118 a+b EGV) sowie um die Notwendigkeit, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt (Artikel 130a-e EGV) der EU-Mitgliedstaaten zu stärken. Hier wurden erstmals die Elemente einer Politik der Solidarität erfasst und die zusätzliche Zielsetzung der „Förderung einer harmonischen Entwicklung der Gemeinschaft als Ganzes“ eingeführt.

Erst mit der „Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer“, die im Dezember 1989 als rechtlich unverbindliche, politische Erklärung von elf EU-Mitgliedstaaten (Ausnahme Großbritannien/Nordirland) verabschiedet worden ist, und der am 18. Oktober 1961 in Turin unterzeichneten Sozialcharta hat sich jedoch an der grundsätzlichen Ausrichtung der Europäischen Sozialpolitik etwas geändert, und zwar durch die Ergänzung grundlegender Prinzipien hinsichtlich eines europäischen Modells des Arbeitsrechts und Vorstellungen von der Rolle der Beschäftigung in der Gesellschaft allgemein. So werden in einem Katalog von zwölf sozialen Themenbereichen politische Forderungen und Verpflichtungen, die über die rein arbeitsrechtlichen und arbeitsmarktpolitischen Bestrebungen hinausgehen, behandelt, zum Beispiel zur Diskriminierung und zum sozialen Dialog und zur Bekämpfung von Ar-

mut und sozialer Ausgrenzung.²¹⁹ Der Vertrag über die Europäische Union, der *Maastrichter Vertrag* (unterzeichnet am 17.2.1992), hat der Europäischen Sozialpolitik dann nochmals neue Impulse gegeben. In der Präambel des beigefügten „Protokolls über die Sozialpolitik“, einschließlich seines „Abkommens über die Sozialpolitik“, das von zwölf EU-Mitgliedstaaten unterzeichnet wurde und den Willen von elf EU-Mitgliedstaaten²²⁰, die soziale Dimension zu stärken, bestätigt, wurden weitere wichtige Schritte im Bereich der Sozialpolitik eingeleitet.²²¹ Das Sozialprotokoll präziserte die oben bereits genannten Ziele der Sozialpolitik im Sinne des durch die Sozialcharta von 1989 vorgezeichneten Wegs und ermächtigte die elf Mitgliedstaaten, „die Organe, Verfahren und Mechanismen des Vertrags in Anspruch zu nehmen, um die erforderlichen Rechtsakte und Beschlüsse zur Umsetzung des ... Abkommens (über die Sozialpolitik, d.V.) untereinander anzunehmen und anzuwenden, soweit sie betroffen sind.“ Ferner hebt das Vertragswerk von Maastricht im Anhang in seiner Erklärung Nr. 23 „Zur Zusammenarbeit mit den Wohlfahrtsverbänden“²²² ausdrücklich hervor, dass zur Erreichung der in Artikel 117 EGV genannten Zielsetzungen eine Zusammenarbeit mit den Verbänden der freien Wohlfahrtspflege und den Stiftungen als Trägern sozialer Dienste und Einrichtungen bedeutend ist. Mit Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages wurden auf der Basis der Artikel 136ff EGV, die die gemeinsame Gestaltung der Sozialpolitik durch EU und Mitgliedsstaaten regelt, Grundpfeiler einer einheitlichen europäischen Sozialpolitik festgelegt.²²³

Parallel zu den vertraglich basierten Entwicklungen der europäischen Sozialpolitik leitete die Europäische Kommission, angeschoben durch Delors, im November 1993 eine umfassende Diskussion zur Europäischen Sozialpolitik auf der Grundlage eines „Grünbuchs zur Europäischen Sozialpolitik - Weichenstellung für die Europäische Union“ (KOM (93) 551 endg.) ein. Sie forderte dabei zu einem Konsultationsprozess sowohl auf einzelstaatlicher als auch auf europäischer Ebene auf, um Zukunftsalternativen zu erörtern. Anlass war die sich weiter zuspitzende sozioökonomische Lage in Europa mit den steigenden Arbeitslosenquoten, gleichzeitig sollte das Grünbuch an das „Aktionsprogramm zur Umsetzung der Gemeinschaftscharta“, das 1993

²¹⁹ Ein entsprechendes „Aktionsprogramm zur Umsetzung der Gemeinschaftscharta 1990-1993“ mit insgesamt 47 legislativen Maßnahmen, u.a. Konvergenzempfehlung und Empfehlung zur Mindestsicherung, wurde von der Europäischen Kommission vorgelegt.

²²⁰ Großbritannien und Nordirland schlossen sich vom Protokoll aus.

²²¹ Zugleich sind mit dem Vertrag über die Europäische Union zwei neue - im weiteren Sinne sozialpolitische Kompetenzbereiche auf EU-Ebene aufgenommen worden. Es handelt sich hier um die Bereiche „Allgemeine und berufliche Bildung und Jugend“ (Artikel 126-127 EGV) und „Gesundheitswesen“ (Artikel 129 EGV).

²²² Im Sinne der Erklärung Nr. 23 umfasst der Begriff „Wohlfahrtsverbände“ hierbei alle europäischen und nationalen nichtstaatlichen Organisationen und Vereinigungen, die gemeinnützige soziale Dienste und Einrichtungen im gesamten Spektrum sozialer Hilfen anbieten.

²²³ vgl. Butterwegge, C. (1999)

seinem Ende zuing, anknüpfen und die mit Inkrafttreten des Vertrages über die Europäische Union eröffneten neuen Möglichkeiten für Initiativen im sozialen Bereich nutzen. Auf der Grundlage des Grünbuchs erschien im Juli 1994 ein „Weißbuch zur Europäischen Sozialpolitik ein zukunftsweisender Weg für die Union“ (KOM (94) 33 endg.), das den künftigen sozialpolitischen Rahmen ab 1995 festlegte.²²⁴ Die darauf folgende Mitteilung der Europäischen Kommission im April 1995 über ein „Mittelfristiges Sozialpolitisches Aktionsprogramm 1995-97“ (KOM (95) 134 endg.) und das Aktionsprogramm 1998-2000, sollten die politische Richtung des Weißbuches umsetzen. Tatsächlich war die europäische Sozialpolitik in diesen Jahren jedoch sehr schwach. So wurde zum Beispiel im Bereich der Armutspolitik aufgrund einer Klage Großbritanniens das bereits konzipierte vierte Armutsprogramms nicht durchgeführt.²²⁵ Erst mit dem strategischen Ziel von Lissabon hat die europäische Sozialpolitik neuen Aufwind erhalten.

3.3.2 Rückbesinnung auf die Sozialpolitik im strategischen Ziel von Lissabon

Die europäische Sozialpolitik wurde auf dem Gipfeltreffen von Lissabon als eine der wichtigsten strategischen Elemente einer Wirtschaft ausgewiesen, die durch ein nachhaltiges Wachstum mit besseren Arbeitsplätzen und größerem sozialen Zusammenhalt gekennzeichnet ist. Mit der Verabschiedung der Sozialpolitischen Agenda auf dem Gipfeltreffen von Nizza wurde die Rolle der Sozialpolitik als ein wesentlicher Bestandteil des Politikrahmens der EU zur Steuerung des Strukturwandels und Eindämmung der unerwünschten sozialen Folgen nachdrücklich bekräftigt. Die auf dem Gipfel von Nizza verabschiedete Sozialpolitische Agenda liefert die politische Grundlage für die Konsolidierung einer umfassenden Strategie einer sich gegenseitig stärkenden Wirtschafts-, Beschäftigung- und Sozialpolitik. Auf dem Sondergipfel des Europäischen Rats in Lissabon im März 2000 setzte sich die Union das strategische Ziel, die EU

zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen [...], der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen.²²⁶

²²⁴ vgl. Europäische Kommission (1993). Das Weißbuch über Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung enthält Grundsätze zur Bewältigung der europäischen Beschäftigungsproblematik.

²²⁵ In der Zeit bis zur Einführung des neuen Armutsprogramms in 2002 wurden von der Kommission alternativ „Vorbereitende Maßnahmen“ gefördert, die sich an der Zielsetzung des 4. Armutsprogramms orientierten, für die aufgrund ihres geringen Förderaufwandes jedoch eine Zustimmung des Rates nicht notwendig war.

²²⁶ Europäische Kommission (2002c): S. 7

Um dieses Ziel zu erreichen, sind Maßnahmen in den Politikbereichen Beschäftigung, Innovation, Wirtschaftsreform und sozialer Zusammenhalt erforderlich, um mit diesem sogenannten „Policy-Mix“²²⁷ Synergieeffekte wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts herbeizuführen.²²⁸

3.3.3 Die Armutsbekämpfung als Element der europäischen Eingliederungsstrategie

Die Armutsbekämpfung der EU hat mit dem strategischen Ziel von Lissabon wieder an Bedeutung gewonnen. Das in diesem Rahmen entwickelt Armutsprogramm ist mit der offenen Methode der Koordinierung in ein Maßnahmenpaket eingebettet, das sozialpolitische und sozialpädagogische Aktionen vorsieht. Mit dem neuen Programm soll an den in den letzten Jahren durchgeführten vorbereitenden Maßnahmen, die auf einen transnationalen Austausch und ein besseres Verständnis von Armut ausgerichtet waren, angesetzt werden.

Die Vorläufer in der Armutspolitik

Während die Vorbereitungsmaßnahmen von 1998-2001 vorwiegend auf den transnationalen Austausch ausgerichtet waren, standen die vorherigen Armutsprogramme noch ganz im Zeichen der Erforschung des Phänomens Armut. Darüber hinaus hat im Laufe der Jahre eine Kompetenzverschiebung zwischen der EU und den Mitgliedsländern stattgefunden. Während in den Programmen Armut II und III noch deutlich betont wurde, dass es Aufgabe der nationalen Behörden ist, eine globale und kohärente Politik zur Bekämpfung der Ausgrenzung zu definieren, und die EU lediglich die Garantie der Mittel sowie wirtschaftlicher und sozialer Eingliederungsmaßnahmen sicherstelle, wird der Europäischen Kommission mit der dem neuen Armutsprogramm zugrunde gelegten offenen Methode der Koordinierung eine Steuerungs- und Koordinierungsrolle zugestanden.

In den Jahren 1975 bis 1994 wurden die Europäischen Programme zur Bekämpfung der Armut als Gemeinschaftsmaßnahmen „Armut I“ (1975-1981)²²⁹, „Armut II“

²²⁷ Der Policy-Mix wird von der Kommission auch als das "magische Dreieck" bezeichnet, das die Pole wirtschaftliche Stärke (economic reform), Beschäftigung (employment) und sozialen Zusammenhalt (social cohesion) betont (Tholoniati, L. (2002)).

²²⁸ Um die Fortschritte in den Bereichen der Wirtschafts- und Sozialpolitik und die Effektivität ihrer Arbeit messen zu können, hat der Rat die Kommission aufgefordert, einen jährlichen Synthesebericht zum aktuellen Arbeitsstand zu erstellen. Grundlage für die Bewertung der erzielten Fortschritte bilden Ziele, „Benchmarking“-Mechanismen und Strukturindikatoren, die in den genannten vier Politikbereichen von der Kommission zu entwickeln sind. Der erste Synthesebericht wurde auf dem Gipfel in Feira vorgelegt.

²²⁹ vgl. ABl. L 199/34

(1985-1989)²³⁰ und „Armut III“ (1989-1994)²³¹ aufgelegt. Ziel von Armut II und dessen Vorläufer war es, einen Überblick über die Merkmale der Armut in der Gemeinschaft erhalten und innovatorische Aktionen vor Ort zu erproben.

Das im Anschluss daran aufgestellte mittelfristige Aktionsprogramm Armut III hat modellhaft innovative Präventiv- und Abhilfemaßnahmen zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung in Europa aufgestellt.

Um die Modellmaßnahmen zur Situation von Armut und Empowerment fortzuführen und zu erweitern, legte die Kommission am 22.9.93 einen Vorschlag für einen Beschluss des Rates über ein mittelfristiges Aktionsprogramm für den Zeitraum vom 1.7.1994 bis zum 31.12.1999 vor²³². Diese Eingliederung sollte durch multidimensionale Maßnahmen in allen betroffenen Bereichen der Gesellschaft bewirkt werden. Dieses auch als „Armut IV“ bezeichnete Programm ist abgelehnt worden, da es von den Mitgliedsländern, das heißt von Großbritannien und Nordirland, unterstützt durch Deutschland und Dänemark, per Klage blockiert wurde. Die Mitgliedsstaaten befürchteten einen zu großen Einfluss der EU auf die nach wie vor national bestimmte Armutspolitik. Die benannten Länder und der Rat der EU haben am 1.4.1996 gemäß Artikel 173 EGV (Rechtssache C-106/96) Klage erhoben gegen die Kommission und das Parlament (Urteil vom 12.5.98) wegen Nichtigerklärung der Entscheidung, die in der Pressemitteilung IP/96/67 vom 23.1.96 Zuschüsse zu Armutmaßnahmen angekündigt hat.²³³ In den Jahren 1995-1997 fanden daher nur eingeschränkt Finanzierungen, im Rahmen der Auslauffinanzierungen der Projekte aus dem Armut III-Programm, statt. In den Jahren 1998 bis 2001 wurden statt des verhinderten Armut IV- Programmes „vorbereitende Maßnahmen“ durchgeführt.²³⁴ Sie haben die Inhalte des geplanten Armut IV-Programms aufgenommen, die Beto-

²³⁰ vgl. ABl. L 2/24

²³¹ vgl. ABl. L 224/10

²³² vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1993)

²³³ Großbritannien stützte seine Klage auf zwei Gründe, Nichtzuständigkeit der Kommission und Verletzung des Artikels 4 EGV und Verletzung wesentlicher Formvorschriften. Die Kommission war nicht befugt, Mittelbindungen für die Projekte vorzunehmen, sie habe dadurch zugleich Art. 4 verletzt, wonach jedes Organ nach Maßgabe der ihm in dem Vertrag zugewiesenen Befugnisse handle. Jede Gemeinschaftsausgabe bedürfe nämlich einer zweifachen Rechtsgrundlage, ihrer Ausweisung im Haushaltsplan und in der Regel des vorherigen Erlasses eines Aktes des abgeleiteten Rechts zur Bewilligung der fraglichen Ausgabe. Ausgenommen von diesem zweiten Erfordernis sei lediglich die Finanzierung von „nicht bedeutenden Maßnahmen“, „Modellstudien“ und „vorbereitenden Maßnahmen“ zur Beurteilung des politischen Für und Widers eines Vorschlags eines Basisrechtaktes. Hier sei rechtliche Grundlage das Initiativrecht der Kommission.

²³⁴ Für diese war eine Ratsentscheidung nicht notwendig, da sie keine „bedeutenden Maßnahmen“ im Sinne des Artikels 4 des EGV darstellen.

nung von Austausch und Vernetzung, gegenseitigem Lernen und der Mobilisierung aller Akteure unter Einbeziehung von Betroffenen.²³⁵

Das Aktionsprogramm 2001-2006

Der Europäische Rat einigte sich darauf, dass die Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung²³⁶ auf einer offenen Methode zur Koordination beruhen sollten.²³⁷ Die wichtigsten Elemente der offenen Methode zur Koordination sind:

- Die von dem Gipfel von Nizza im Dezember 2000 vereinbarten *gemeinsamen Ziele* zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung;
- *Nationale Aktionspläne* zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung;
- *Gemeinsame Berichte* zur sozialen Eingliederung und regelmäßige Beobachtung, Bewertung und gemeinsame Überarbeitung;
- *Gemeinsame Indikatoren* zur Bemessung von Fortschritten und zum Vergleich bewährter Verfahren;
- *Aktionsprogramm* der Gemeinschaft zur Förderung der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung (Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung 2002 – 2006)

Der Rat hat gemeinsame Ziele festgelegt, um die Verpflichtung der Mitgliedsstaaten der Europäischen Ratssitzungen von Lissabon (März 2000), Nizza (Dezember 2000) und Stockholm (Juni 2001), nachhaltiges Wirtschaftswachstum und qualitativ hochwertige Beschäftigung zu fördern und somit über den Zeitraum von 2001-2010 das Risiko von Armut und sozialer Ausgrenzung zu verringern und den sozialen Zusammenhalt in der Union zu stärken, zu konkretisieren. Diese im Dezember 2000 vereinbarten Ziele sind:

- Förderung der Teilnahme am Erwerbsleben und des Zugangs aller zu Ressourcen, Rechten, Gütern und Dienstleistungen,
- Vermeidung der Risiken der Ausgrenzung,
- Maßnahmen zugunsten der sozial am stärksten gefährdeten Personen,

²³⁵ Sie wurden über zwei verschiedene Haushaltslinien, soziale Ausgrenzung und Ziviler Dialog, finanziert und in vier jährlichen Schüben als vorbereitende Maßnahmen durchgeführt.

²³⁶ Das Armutsprogramm wurde mit all seinen Bausteinen aus dem Bereich "Beschäftigung" als bereits erprobtes Verfahren adaptiert.

²³⁷ ABl. C 93/02

- Mobilisierung aller Akteure.

Auf der Basis der vom Rat von Nizza vereinbarten gemeinsamen Ziele zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung legten alle Mitgliedstaaten nach Aufforderung durch den Rat im Juni 2001 ihre nationalen Aktionspläne (NAP/Eingliederung) vor. In diesen Plänen stellt jeder Mitgliedstaat für die kommenden zwei Jahre (Juli 2001 – Juni 2003) seine Prioritäten und Bemühungen zur Förderung sozialer Eingliederung und zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung vor. Die Europäische Kommission nahm eine Bewertung der NAP/Eingliederung²³⁸ vor, den Gemeinsamen Bericht über die soziale Eingliederung des Rates und der Kommission.²³⁹ Die Indikatoren sollten es den Mitgliedstaaten und der Kommission ermöglichen, die Fortschritte bei der Erreichung des vom Europäischen Rat von Lissabon gesteckten Ziels zu messen.

Da diese Ziele als gemeinsamer Bezugsrahmen dienen, sollten die mit den NAPS gesammelten Erfahrungen eine Verbesserung der transnationalen politischen Zusammenarbeit ermöglichen. Die offene Methode der Koordinierung ist darauf ausgerichtet, die Maßnahmen der NAPs durch politische Zusammenarbeit auf europäischer Ebene mit Unterstützung eines Gemeinschaftsprogrammes zu verstärken.²⁴⁰

Als der Europäische Rat von Lissabon im März 2000 beschloss, eine neue, auf gemeinsamen Zielen und nationalen Aktionsplänen basierende offene Methode der Koordinierung im Politikbereich Soziale Ausgrenzung einzuführen, forderte er gleichzeitig die Kommission auf, eine Initiative zu ergreifen, durch die die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet gefördert würde. Das daraufhin von der Kommission vorgeschlagene Programm wurde vom Europäischen Parlament am 15. November und vom Rat am 22. November 2001 verabschiedet, dieses ist am 1. Januar 2002 angelaufen. Der Haushaltsrahmen beläuft sich auf 75 Millionen über 5 Jahre (2002-2006). Im Kontext der offenen Methode zur Koordinierung soll das Programm dazu dienen, die Zusammenarbeit zu fördern, die es der Gemeinschaft

²³⁸ Die Kritik an den NAPs, die unter hohem Zeitdruck entstanden sind, richtet sich hauptsächlich darauf, dass nur wenige Länder über allgemeine Zielsetzungen und eine Beschreibung des Status Quo hinausgegangen sind und quantifizierte Ziele benannt haben.

²³⁹ Der Gemeinsame Bericht wurde vom Rat für Beschäftigung und Soziales am 3. Dezember 2001 angenommen und dem Gipfel von Laeken-Brüssel am 14. Dezember 2001 vorgelegt. Damit verabschiedet die Europäische Union zum ersten Mal ein politisches Dokument über Armut und soziale Ausgrenzung. Dieser Bericht stellt einen wichtigen Fortschritt dar im Prozess, gemeinsam vereinbarte Indikatoren zu entwickeln, um Armut und soziale Ausgrenzung messbar zu machen sowohl für die Gesamtheit der EU als auch für die einzelnen Mitgliedsstaaten. Es fällt auf, dass seitens der Kommission kein Bezug genommen wird zur wissenschaftlichen Diskussion der Qualitätssicherung und die Erstellung von Indikatoren sehr operationell erfolgt.

²⁴⁰ www.europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/mar/53_de.html

und den Mitgliedstaaten ermöglicht, die Effektivität und Effizienz der Maßnahmen zur Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung zu steigern, indem:

- das Verständnis von sozialer Ausgrenzung und Armut verbessert wird, vor allem unter Zuhilfenahme von Vergleichsindikatoren
- ein Prozess des Austauschs über angewandte Strategien und Förderung des gegenseitigen Lernens (good practices) auf den Weg gebracht wird, unter anderem im Rahmen nationaler Aktionspläne
- die Kapazität der Akteure zur wirksamen Bewältigung von sozialer Ausgrenzung und Armut und zur Förderung innovativer Ansätze entwickelt werden vor allem durch Netzwerkarbeit auf europäischer Ebene und
- der Dialog zwischen allen Beteiligten auch auf nationaler und auf regionaler Ebene.

Bei der Umsetzung des Programms wird die Kommission durch einen dafür eingesetzten Programmausschuss unterstützt, dem Social Exclusion Committee, der sich aus Regierungsvertretern der EU-Mitgliedstaaten zusammensetzt.

Das Aktionsprogramm zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung sieht unter anderem Ausschreibungen zur Förderung transnationaler Vernetzung und des Erfahrungsaustausches und zur Förderung der Schlüsselnetzwerke, die auf europäischer Ebene zum Thema Armut arbeiten, vor. Die Schlüsselnetzwerke erfahren seitens der Kommission besondere Förderung, um als Ansprechpartner für sie zwischen der EU und den nationalen Organisationen vermitteln und koordinieren zu können. Eine eher sozialpolitische Rolle wird den Netzwerken, die von der Europäischen Kommission, ebenso wie die europäischen NGOs, als Stakeholder bezeichnet werden, beigemessen durch die im Rahmen der Lissabonner Strategie betonte Mobilisierung von Beteiligten und Stakeholdern, insbesondere bei der Gestaltung der Nationalen Aktionspläne. Darüber hinaus wird allgemein die Rolle von Stakeholdern im Rahmen der Diskussion um den Zivilen Dialog betont, insbesondere aufgrund ihrer Nähe, die sie über ihre Mitgliedsorganisationen zu den einzelnen Bürgern haben. Die Institutionalisierung des zivilen Dialogs hat das Ziel, das Bewusstsein der EU für die Belange der Bürger zu stärken. Beim zivilen Dialog ergibt sich eine Schnittstelle zu den europäischen Netzwerken, zum einen da sie selbst als europäische NGOs Projektträger sind, und zum anderen, da sie und ihre Mitglieder sich im zivilen Dialog organisieren, das heißt sozialpolitisch agieren und Konsultativfunktionen für die EU-Organe übernehmen.²⁴¹

²⁴¹ Der WSA hat in 2000 einen Bericht zur Daseinsvorsorge vorgelegt, der die besondere Rolle der Wohlfahrtsverbände darlegt (vgl. Wirtschafts- und Sozialausschuss (2001).